



Podrška procesu urbanog razvoja

Urednici

Jean-Claude Bolay
Tamara Maričić
Slavka Zeković



CODEV

PODRŠKA PROCESU URBANOG RAZVOJA

Urednici

Jean-Claude Bolay
Tamara Maričić
Slavka Zeković

Posebna izdanja 83
Beograd - Lozana 2018.

Institut za arhitekturu i urbanizam
Srbije u partnerstvu sa École
polytechnique fédérale de Lausanne
Cooperation and development center

Izdavači

Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije (IAUS), Bulevar kralja Aleksandra 73/II, 11 000 Beograd, Srbija i *École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL) Cooperation and development center (CODEV) CM 2 - Station 10, CH-1015 Lausanne, Switzerland*

Za izdavača

Saša Milijić, direktor IAUS

Jean-Claude Bolay, direktor CODEV EPFL

Izdavački savet

Jasna Petrić, *predsednik, IAUS, Beograd*; Ana Niković, *zamenik predsednika, IAUS, Beograd*; Milena Milinković, *sekretar, IAUS, Beograd*; Branislav Bajat, *Građevinski fakultet, Beograd*; Tijana Crnčević, *IAUS, Beograd*; Mirjana Devetaković, *Arhitektonski fakultet, Beograd*; Branka Dimitrijević, *Strathclyde University, Velika Britanija*; Omiljena Dželebdžić, *IAUS, Beograd*; Milorad Filipović, *Ekonomski fakultet, Beograd*; Boško Josimović, *IAUS, Beograd*; Nikola Krunić, *IAUS, Beograd*; Ksenija Lalović, *Arhitektonski fakultet, Beograd*; Jelena Luković, *Geografski fakultet, Beograd*; Božidar Manić, *IAUS, Beograd*; Igor Marić, *Beograd*; Tamara Maričić, *IAUS, Beograd*; Saša Milijić, *IAUS, Beograd*; Zorica Nedović Budić, *University of Illinois Chicago, SAD*; Marina Nenković-Riznić, *IAUS, Beograd*; Mina Petrović, *Filozofski fakultet, Beograd*; Mila Pucar, *Beograd*; Ratko Ristić, *Šumarski fakultet, Beograd*; Borislav Stojkov, *Beograd*; Dragutin Tošić, *Geografski fakultet, Beograd*; Miodrag Vujošević, *Beograd*

Urednici

Jean-Claude Bolay, Tamara Maričić i Slavka Zeković

Recenzenti

Đorđe Alfirević, *Studio Alfirević, Beograd*

Vera Backović, *Filozofski fakultet Univerziteta u Beogradu*

Simone Franceschini, *University of Sassari, Italija*

Miroljub Hadžić, *Univerzitet Singidunum, Beograd*

Miodrag Vujošević, *Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Beograd*

Miloš Živković, *Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu*

Prevod

Marija Cvetinović

Bojana Dodić

Tamara Maričić

Lektura

Dafina Žagar

Vanja Bajić

Dizajn naslovne stranice

Tanja Bajić

Dizajn kompjuterskog preloma

Jelena Živanović Miljković

Danijela Srnić

Tiraž: 100 primeraka

Štampa: Planeta print, doo, Beograd

Napomena: Ova monografija je prevod originalne monografije "A Support of Urban Development Process" publikovane u okviru istraživačkog projekta *Support to Process of Urban Development in Serbia (SPUDS)* br. 160503, uz finansijsku podršku Swiss National Science Foundation (SNSF) i štampane uz saglasnost izdavača EPFL i IAUS. Informacije o SPUDS projektu dostupne su na <http://www.spuds.edu.rs/>

Ćitiranje

Bolay, J.C., Maričić T., Zeković, S. (Ur.) (2018) *Podrška procesu urbanog razvoja*, Beograd: IAUS & EPFL

SADRŽAJ

Predgovor	i
Saradnici	ii
Tamara Maričić, Marija Cvetinović, Jean-Claude Bolay PARTICIPATIVNO PLANIRANJE U URBANOM RAZVOJU POSTSOCIJALISTIČKE SRBIJE	1
Slavka Zeković, Miodrag Vujošević UTICAJ KONTEKSTUALNIH FAKTORA NA POLITIKU GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA I URBANOG RAZVOJA U SRBIJI	28
Atanas Kovachev, Aleksandar D. Slaev, Borianna Nozharova, Peter Nikolov, Plamen Petrov DA LI UČEŠĆE JAVNOSTI DOPRINOSI ODRŽIVOJ MOBILNOSTI? -ISKUSTVO BUGARSKIH GRADOVA	57
Marija Maruna, Ratka Čolić, Danijela Milovanović Rodić NOV REGULATORNI OKVIR KAO PODSTICAJ I OGRANIČENJE ZA UPRAVLJANJE URBANIM RAZVOJEM U SRBIJI	77
Tanja Bajić, Božidar Manić URBANISTIČKO-ARHITEKTONSKI KONKURS KAO INSTRUMENT ZA REALIZACIJU PROJEKATA SOCIJALNOG STANOVANJA U POSTSOCIJALISTIČKOM BEOGRADU	104
Jelena Živanović Miljković REGULATIVA O KORIŠĆENJU GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA U SRBIJI: ANALIZA NJENIH UTICAJA NA IMOVINSKA PRAVA	124

Predgovor

Ova monografija predstavlja rezultate istraživanja sprovedenih u okviru bilateralnog istraživačkog projekta *Podrška procesu urbanog razvoja u Srbiji (Support to Process of Urban Development in Serbia)* – SPUDS, br. 160503 (<http://p3.snf.ch/Project-160503>, i www.spuds.edu.rs) u okviru programa SCOPES „Scientific co-operation between Eastern Europe and Switzerland“ 2013-2016 za institucionalno partnerstvo koji finansira SNSF (Swiss National Science Foundation). Korisnici projekta su *Centar za saradnju i razvoj (Cooperation & Development Center, CODEV)* u okviru *École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL)* i *Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije (IAUS)*.

Cilj monografije je trostruki: prvo, da prikaže doprinose i rezultate istraživačkog tima CODEV – EPFL i IAUS u okviru SPUDS projekta, kao i nekoliko drugih stručnjaka koji su bili uključeni u neke faze projekta; drugo, da doprinese razumevanju nekoliko važnih aspekata urbanog razvoja u post-socijalističkim zemljama; i treće, da doprinese formiranju smernica za podršku procesu urbanog razvoja i njegovom upravljanju. Originalni doprinosi se koncentrišu na istraživačke oblasti: metode urbanog planiranja i instrumente u upravljanju u post-socijalističkim gradovima; nove modele upravljanja, aranžmane i mehanizme za donošenje odluka i institucionalno regulisanje; i učešće javnosti i transparentnost u donošenju odluka u gradovima.

Ovo istraživanje je sprovedeno u periodu od tri godine (2015-2018), unutar okvira koji je definisan opštim i posebnim ciljevima SPUDS projekta.

U monografiji su predstavljeni originalni radovi. Većina doprinosa odnosi se na razvoj Beograda i Srbije, što je i bila glavna tema projekta.

Urednici

Lozana/Beograd, februar 2018. godine

Saradnici

Tanja Bajić je istraživač-saradnik u Institutu za arhitekturu i urbanizam Srbije. Doktorirala je na Arhitektonskom fakultetu Univerziteta u Beogradu. Bavi se istraživanjem u oblasti: socijalnog stanovanja, održivog urbanističkog planiranja i projektovanja, nekontrolisanog urbanog širenja i neformalnog stanovanja i stambene arhitekture.

Jean-Claude Bolay je direktor CODEV-EPFL (Centra za saradnju i razvoj na Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne - EPFL) i profesor na EPFL. Doktorirao je na političkim naukama na Fakultetu za društvene i političke nauke, Univerziteta u Lozani. Oblasti njegove ekspertize uključuju: urbanistički razvoj u zemljama globalnog Juga, urbanističko planiranje, urbanu ekologiju, društvenu participaciju, institucionalna partnerstva, evaluaciju i monitoring razvojnih projekata i programa, evaluaciju naučnih javnih politika, upravljanje bilateralnim programima naučne saradnje.

Marija Cvetinović, arhitekta, doktorirala je na Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL) u Lozani u Švajcarskoj. Tema njene disertacije bila je *Procesi urbanog razvoja. Metodološki pristup za istraživanje kompleksnosti i dinamike u post-socijalističkim gradovima: Studija slučaja susedstva Savamala u Beogradu, Srbija*. Primarno se bavi metodološkim pristupima u urbanizmu i temama kao što su urbani razvoj, postsocijalistički gradovi i participativna participacija u planiranju.

Ratka Čolić je docent na Arhitektonskom fakultetu Univerziteta u Beogradu. Angažovana je kao nacionalni i međunarodni stručnjak na projektima u Srbiji i zemljama Istočne Evrope od strane UN-HABITAT, GIZ, EU Progres i CoE. Njeni istraživački interesi su u domenu upravljanja razvojem teritorija, testiranja novih instrumenata planiranja/upravljanja, evaluacije participativnog planiranja i razvijanja kapaciteta.

Atanas Kovačev je dopisni član Bugarske akademije nauka, profesor urbanističkog planiranja, načelnik Departmana za infrastrukturne projekte Šumarskog fakulteta u Sofiji, dekan Arhitektonskog fakulteta, Varna Free University (VFU), direktor Instituta za integrisano lokalno upravljanje na VFU, profesor na Međunarodnoj akademiji za arhitekturu u Sofiji, inostrani član Ruske akademije arhitekture i građevinarstva, počasni član Ukrajinske akademije arhitekture i počasni profesor Moskovskog Instituta za arhitekturu (MArchI). Doktorirao je na MarchI i ima doktorat u arhitektonskim naukama.

Božidar Manić je naučni saradnik u Institutu za arhitekturu i urbanizam Srbije. Doktorirao je na Arhitektonskom fakultetu Univerziteta u Beogradu. Neke od oblasti njegovog stručnog i naučno-istraživačkog rada su: savremena arhitektura, urbani dizajn, urbana morfologija i metodologija urbanističkog planiranja.

Tamara Maričić je naučni saradnik u Institutu za arhitekturu i urbanizam Srbije. Doktorirala je na Geografskom fakultetu Univerziteta u Beogradu. Njen naučno-istraživački rad obuhvata naročito oblasti: zaštitu životne sredine u prostornom i urbanističkom planiranju, društvene uticaje razvoja, planiranje u rudarskim regionima i participativno planiranje.

Marija Maruna je vanredni profesor na Arhitektonskom fakultetu Univerziteta u Beogradu. Na istom fakultetu je diplomirala, magistrirala i doktorirala. Njen istraživački rad se kreće u okviru sledećih oblasti: upravljanje urbanim razvojem, integralno planiranje, teorija planiranja, politike urbanog razvoja, planiranje u zemljama post-socijalističke tranzicije, strateški urbani dizajn, metodologija naučnog istraživanja u urbanizmu, edukacija u oblasti urbanizma.

Danijela Milovanović Rodić je docent na Arhitektonskom fakultetu Univerziteta u Beogradu. Doktorirala je na temu *Redefinisanja modela učešća građana u urbanističkom planiranju u skladu sa komunikativno-kolaborativnom paradigmatom* na istom fakultetu. Fokus naučno-istraživačkog i profesionalnog rada je u oblasti upravljanja i planiranja urbanog razvoja, naročito na metodologiji kolaborativnog planiranja, učešća građana i edukaciji društveno odgovornih urbanista i arhitekata.

Petar Nikolov je asistent i student doktorskih studija na Departmanu za arhitekturu i urbanizam u Varna Free University. Njegovi istraživački interesi uključuju: urbanističko planiranje, urbanističko planiranje & ITC, saobraćajnu infrastrukturu i urbane forme, održivi i "zeleni" transport, planiranje i restrukturiranje industrijskih područja i objekata.

Boriana Nozharova je istraživač i asistent na Departmanu za arhitekturu i urbanizam na Arhitektonskom fakultetu u Varna Free University. Ona je slobodni/ arhitekta i radi kao glavni arhitekta. Njeni istraživački interesi uključuju: urbanističko i prostorno planiranje, socijalne aspekte planiranja i uključivanja javnosti u planiranju; planiranje i restrukturiranje javnih prostora, objekata i teritorija.

Plamen Petrov je predavač arhitektonskih detalja i struktura i stambene arhitekture na Departmanu za arhitekturu i urbanizam u Varna Free University (VFU). Doktorirao je na VFU u oblasti održive arhitekture. Njegovi istraživački interesi uključuju: održivo urbanističko planiranje, infrastrukturu i "zeleni" saobraćaj, implementiranje tradicionalnih principa izgradnje u savremenom razvoju..

Aleksandar D. Slaev je profesor na Varna Free University (VFU). Predaje planiranje na VFU i Fakultetu za arhitekturu, građevinarstvo i geodeziju u Sofiji. Doktorirao je u oblasti regionalne ekonomike na Fakultetu za arhitekturu, građevinarstvo i geodeziju u Sofiji. Njegovo istraživanje uključuje: teoriju planiranja, teoriju svojinskih prava, odnos "tržište-planiranje" i faktore za sprovođenje planiranja.

Miodrag Vujošević je naučni savetnik Instituta za arhitekturu i urbanizam Srbije. Doktorirao je na Geografskom fakultetu Univerziteta u Beogradu. Njegovu užu naučnu i stručnu specijalnost čine: komparativna teorija i opšta metodologija planiranja održivog razvoja i planiranja perioda tranzicije, ekonomika održivog razvoja i očuvanja i korišćenja biodiverziteta, regionalno planiranje, evaluacija i implementacija planskih odluka, integracija Srbije u evropske inicijative, sheme i dokumente održivog razvoja, korišćenje teritorijalnog kapitala, strateško istraživanje, mišljenje i upravljanje u postsocijalističkoj tranziciji.

Slavka Zeković je naučni savetnik u Institutu za arhitekturu i urbanizam Srbije, Beograd. Bila je istraživač u Jugoslovenskom institutu za urbanizam i stanovanje u Beogradu. Doktorirala je u oblasti regionalnog planiranja industrijskog razvoja na Univerzitetu u Beogradu. Njeno istraživanje je usmereno na prostorno, urbanističko i regionalno planiranje i upravljanje, post-socijalističke transformacije, industrijsku politiku, strateško planiranje i prostorni razvoj, urbanu ekonomiku, politiku građevinskog zemljišta i investicije.

Jelena Živanović Miljković je prostorni planer i naučni saradnik u Institutu za arhitekturu i urbanizam Srbije. Diplomirala, magistrirala i doktorirala je na Geografskom fakultetu Univerziteta u Beogradu. Njen istraživački rad fokusiran je na oblast prostornog i urbanističkog planiranja, planiranje periurbanih područja, planiranje korišćenja zemljišta, zemljišnu politiku i imovinska prava na zemljištu.

PARTICIPATIVNO PLANIRANJE U URBANOM RAZVOJU POSTSOCIJALISTIČKE SRBIJE

Tamara Maričić¹, Marija Cvetinović², Jean-Claude Bolay³

Apstrakt

Poslednjih decenija (naročito u razvijenijim delovima sveta), istraživači, donosioci odluka, planeri i političari posvećuju mnogo veću pažnju mišljenju lokalne populacije, jer je dugoročno iskustvo pokazalo da će smisljeno, integrisano, interaktivno i kontinuirano uključivanje javnosti u proces donošenja odluka povećati kvalitet, legitimitet i sveukupnu društvenu, ekonomsku, i ekološku efikasnost planiranog razvoja.

Naročito u razvijenijim demokratskim društvima, građani zahtevaju i dobijaju sve više moći u procesu donošenja odluka i u isto vreme imaju mnogo veći uticaj na planiranje razvoja svoje urbane sredine. Ovaj proces je podržan i razvojem odgovarajućeg zakonodavstva (tzv. tvrdo i meko zakonodavstvo), kao i tradicionalnim/formalnim i novim/neformalnim instrumentima koje je naročito omogućio razvoj IKT-a.

Nakon razjašnjavanja kontekstualnih faktora, ovo istraživanje će pružiti kratak istorijski osvrt na participativno planiranje u Srbiji. Postojeći trendovi i tendencije participacije javosti u postsocijalističkoj Srbiji će biti detaljnije razmotreni, kao i odgovarajuće zakonodavstvo, kroz poređenje sa zakonodavstvom nekih od zemalja u regionu. Studija slučaja Savamala susedstva u Beogradu je iskorišćena da oslika situaciju u kojoj mnoštvo aktera postoji na malom urbanom prostoru i njihove odnose. Osim tradicionalnih participativnih alata, rad će predložiti i neke nove instrumente koji se mogu primeniti u postsocijalističkim društvima.

Keywords: *učešće javnosti, urbani razvoj, postsocijalizam, Srbija*

¹ dr Tamara Maričić, Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Srbija, tamara@iaus.ac.rs

² dr Marija Cvetinović, CODEV - EPFL, Švajcarska, marija.cvetinovic@epfl.ch

³ dr Jean-Claude Bolay, CODEV - EPFL, Švajcarska, jean-claude.bolay@epfl.ch

1. UVOD

Različiti akteri sa često konfliktnim interesima oblikuju urbani razvoj širom sveta i u ovom odnosu moći glas građana je uglavnom teško čuti. Najveći deo istraživača se slaže da aktivno i smisleno učešće javnosti, angažovanje građana u donošenju odluka koje utiču na njihov život, treba da bude jedno od imperativa savremenog demokratskog društva. Ovaj politički čin (Legacy, 2017) je osnova za dobro planiranje (Alexander, 2008), pošto podstiče unapređenje upravljanja razvojem i indirektno povećava kvalitet života. Međutim, tokom prve polovine 20. veka participativno planiranje je bilo ograničeno samo na uticajnu elitu, iako su planeri u to vreme bili ubeđeni da se ponašaju u interesu javnosti (Hall, 1996). Tek u drugoj polovini 20. veka su intenzivirani pokušaji da se pojača direktno uključivanje građana u donošenje vladinih odluka, kako formalno tako i neformalno, što je podržano i razvojem zakonodavnog okvira. Tako se danas participacija javnosti (građana, privatnih preduzeća, NVO, eksperatskih organizacija, univerziteta i dr.) u izražavanju mišljenja, donošenju odluka i u žalbama protiv vladinih odluka zasniva na pravnim zahtevima u većini zemalja i sve više se smatra standardnom praksom. Neki istraživači (Leal, 2007; Silver et al., 2010) tvrde da je participacija već postala pomodna (zajedno sa „održivošću” i nekim drugim razvojnim sloganima) već do sredine osamdesetih godina prošlog veka.

Pored planera i teoretičara na Zapadu, koji su počeli da se angažuju u istraživanju različitih mogućnosti za (in)direktno učešće svih građana, uključujući siromašne i nemoćne, (Davidoff, 1965; Arnstein, 1969; Chambers, 1983), naročito tokom šezdesetih godina prošlog veka, socijalistička/komunistička društva u Centralnoj i Istočnoj Evropi su takođe primenjivala uključivanje građana u proces donošenja odluka na lokalnom nivou. To je naročito bilo prisutno u SFR Jugoslaviji, gde je šest republika (uključujući i Srbiju) imalo samo određen stepen autonomije, ali je lokalni nivo imao mnogo veću ekonomsku i društvenu nezavisnost, i gde je jedinstveni oblik države blagostanja pod imenom „samoupravni socijalizam” uveden pedesetih godina prošlog veka i ustanovljen kao oblik vladavine građana.

Nakon raspada SFRJ sredinom devedesetih godina, u periodu tranzicije ka tržišnoj ekonomiji i demokratiji, sistem je centralizovan (opštine su izgubile prethodne nadležnosti) i uključivanje građana više nije bilo ni podržavano ni poželjno. Od demokratskih promena 2000. godine, pritisci za harmonizaciju sa međunarodnim zakonodavstvom i *acquis communautaire* su značajno popravili situaciju u formalnom pogledu – participacija prevashodno služi da se ispune formalne obaveze, dok u praksi još uvek nedostaje „stvarna” participacija. Uključivanje građana se najčešće identifikuje sa javnim uvidom, raspravom i diskusijom, što formira velika ograničenja za de facto uticaj građana u kreiranju svoje budućnosti.

Nakon kratkog teoretskog uvoda, u kom će biti reči o značaju većeg (in)direktnog uključivanja šire javnosti u proces planiranja i odlučivanja, daćemo istorijski pregled prakse i zakonodavstva u Srbiji u periodu socijalističke Jugoslavije, koji se odnose na istu temu. Zatim ćemo nastaviti sa kratkom prezentacijom i analizom nekih savremenih trendova i tendencija u učešću javnosti u postsocijalističkoj Srbiji, uključujući i pregled važećeg zakonodavnog okvira u nekim od zemalja u regionu. Studija slučaja susedstva Savamale u Beogradu će se koristiti kao primer da mnoštvo raznorodnih aktera sa različitim, čak konfliktnim, interesima može da postoji na relativno malom području. Za tako raznovrsnu grupu „stejkholdera” treba razviti i primeniti različite instrumente kako bi se osiguralo da svi budu saslušani, i da njihovi interesi, barem delimično, budu inkorporirani u urbanistički plan za to područje.

Na osnovu analize istorijske osnove i savremenih trendova, izneti su određeni zaključci o razvoju procesa jačanja građanja, kao i određene preporuke za poboljšanje postojeće situacije.

2. KRATKA TEORIJSKA OSNOVA UČEŠĆA JAVNOSTI

Međunarodno udruženje za učešće javnosti (International Association for Public Participation, IAP2) definiše učešće javnosti prilično široko, kao „svaki proces koji uključuje javnost u rešavanje problema ili odlučivanje i koji koristi input javnosti za donošenje boljih odluka”. Nejasan koncept učešća javnosti u planiranju se najčešće odnosi na direktno uključivanje lokalnog stanovništva u izradu planova koji mogu da utiču na njihov život. Slično, Midgley (1986) vidi učešće zajednice kao način na koji se ljudima omogućava da utiču na proces razvoja svoje zajednice i oblikuju ga. Pošto ne postoji jedinstvena koherentna javnost, već se ona konstantno formira i menja u zavisnosti od situacije (Leino & Laine, 2011), svi zainteresovani i ugroženi pojedinci i strane treba da budu u mogućnosti da se uključe u proces planiranja da bi uticali na planske odluke i rezultate (Alexander, 2008). Konsekventno, participativno planiranje uključuje sistematske napore da se predvidi poželjna budućnost zajednice i da se u skladu sa njom planira, uz uključivanje i iskorišćavanje specifičnih kompetencija i doprinosa stanovnika i predvodnika zajednice, kao i stejkholdera (Beyea, et al., 2009).

Počevši od koncepta Džona Forestera da je konflikt neizbežan deo procesa planiranja zbog uključivanja različitih strana sa konfliktnim interesima (Forester, 1987), da bi se usaglasila velika neuravnoteženost moći i višestrukih ciljeva, neophodno je omogućiti participaciju svih zainteresovanih i ugroženih stanovnika. Preokret od „tehnokratskog” i „ekspertskeg” pristupa ka „istinskom političkom životu sa rasprostranjenim učešćem građana je neophodnost, pošto zanemarivanje društveno-političkog konteksta može dovesti do različitih

negativnih posledica (Friedman, 1987). Druga polovina 20. veka bila je prelomna tačka, a nastojanja da se omogući da svi građani imaju ravnopravan glas sa javnom administracijom i političarima, kako bi direktno uticali na proces donošenja odluka, postala su dominantna. Mnogi naučnici i stručnjaci insistiraju na ovom proširenju aktera odgovornih za odlučivanje, počevši od Arnštajnovce (Arnstein, 1969), Davidova (Davidoff, 1965) i Čembersa (Chambers, 1983), pa sve do konceptualista i teoretičara kolaborativnog planiranja (Healey, 1997), deliberativnog planiranja (Forester, 1999), komunikativne racionalnosti (Innes and Booher, 2010) i njihovih varijacija.

Od šezdesetih godina prošlog veka mnogi politički naučnici sa Zapada su tvrdili da najveći deo stanovništva ne smatra da politika predstavlja značajan deo njihovog života, oni se pasivno oslanjaju na državu (Putnam, 1995) i uključuju se samo da bi zaštitili sopstvene interese (Hahn, 1988). Osim protivnika predloženog razvoja, mnogi ljudi ne smatraju da uključivanje u proces planiranja može biti korisno, pošto ne uspevaju da razumeju načine na koje urbano i regionalno planiranje može da utiče na njihov život (Maier, 2001; Lowndes, 2012). Građani se povremeno ipak uključuju radi opšteg dobra, čak i kad postoje značajni lični troškovi u smislu vremena i energije (Hahn, 1988).

Značajan broj naučnika veruje da učešće javnosti može biti uspešno. U pokušaju da osnaži siromašne i nemoćne, Šeri Arnštajn (Arnstein, 1969) je razvila metaforu lestvice kako bi skicirala osnovne faze učešća građana u urbanističkom planiranju. Bilo je nekih blažih kritika ovog pristupa, najčešće kad je reč o dopuni predložene lestvice sistematičnijim pristupom (vidi: Connor, 1988), ali znameniti članak Arnštajnovce je uticao na hiljade čitalaca i priznatih istraživača. Svi savremeni pristupi učešću javnosti predstavljaju moderne verzije osnovnih nivoa koje je ona predložila. Za razliku od Pola Davidova (Davidoff, 1965), koji se zalagao da kvalifikovani profesionalci treba da predstavljaju nemoćne klijente (advokatsko planiranje), Arnštajn je želela da osnaži pojedince i zajednice i direktno ih uključi u planiranje i odlučivanje.

Okvir kolaborativnog planiranja koji je razvila Patsy Healey (1997), naslanjajući se naročito na teoriju Jirgena Habermasa (Jürgen Habermas), izbegava konfliktne situacije u kojima je jedna strana uvek gubitnik, koncentrišući se na win-win situaciju u kojoj kolaborativno planiranje predstavlja konceptualni okvir za rešavanje kompleksnih planskih scenarija sa višestrukim stejkholderima. Ovaj pristup se često primenjuje u slučaju planiranja da bi se ohrabrilo učešće javnosti i rešili nespornosti stejkholdera. On je „inspirisan percepcijom planiranja kao interaktivnog procesa“, „aktivnostima vlasti koje se javljaju u kompleksnim i dinamičnim institucionalnim okruženjima, koje su oblikovane širim ekonomskim, društvenim i ekološkim silama“ (Healey, 2003).

Tok istraživanja koji se povezuje sa Džonom Foresterom (John Forester, 2009), Insom i Buerom (Innes and Booher, 2004, 2010) i Tore Sager (1994), takođe zasnovan na Habermasovim razmišljanjima, postao je teorija komunikativne racionalnosti (teorija komunikativne akcije). Ona zagovara kolaborativnu participaciju i autentični dvosmerni dijalog među različitim i međuzavisnim agentima. Podrazumeva uključivanje građana, profitnih i neprofitnih organizacija, planera i javne administracije i uzima u obzir njihove međusobne uticaje (Innes i Booher, 2004).

Poslednjih nekoliko decenija, gradovi u Evropi i Severnoj Americi primenjivali su različite forme i pristupe kako bi negovali učešće javnosti u planiranju urbanog razvoja. Javni dijalog je postao značajan sa političkog aspekta. Kako bi se izbegao neuspeh pristupa odozgo–nadole u razvojnim projektima, učešće široke javnosti je postalo prihvatljivo za sve: političare, administraciju, planere, ekonomiste, privatne investitore i međunarodne institucije.

Učešće javnosti je postalo vrlo moderno u Evropi (Leino & Laine, 2011), tako da su raznovrsne metode i tehnike razvijene i isprobane na široj javnosti i stakeholderima. Uključivanje zainteresovane i ugrožene javnosti u proces planiranja može da ima različite forme – tradicionalne ili više inovativne, može biti direktno ili indirektno (putem različitih NVO i drugih organizacija), podstaknuto „odozdo” ili „odozgo” i može biti formalno ili neformalno. Ono oslikava institucionalizovane odnose između različitih aktera i procesa u sistemu planiranja.

3. PARTICIPATIVNO PLANIRANJE U SRBIJI

3.1. Kontekstualni faktori

Jedna od karakteristika demokratskih društava jeste pokušaj da se uključe mišljenja građana u proces odlučivanja. U mnogim zemljama koje se nalaze u postsocijalističkoj tranziciji, demokratija se još uvek identifikuje sa slobodnim i fer izborima. Međutim, sve dok ne obezbede transparentne procedure, koje uključuju input javnosti u proces odlučivanja, ova društva neće uspostaviti potpunu demokratiju (Rose-Ackerman, 2006). Pošto je u različitim zemljama postojao veći ili manji nivo demokratije (Maier, 2001; vidi takođe Kovachev et al., 2018), prisutne su razlike kada je reč o prihvatanju prava na učešće u procesu planiranja u zemljama Centralne i Jugoistočne Evrope. Od početka devedesetih godina prošlog veka, pravni okvir i institucije potrebne za obezbeđivanje učešća javnosti i pristupa pravdi su polako počele da se pojavljuju. U državama gde je pokret NVO bio jači i gde su već postojale određene demokratske tradicije (u

Poljskoj, Mađarskoj, Češkoj), učešće javnosti je mnogo brže postalo deo svakodnevnih prakse.

Jugoslavija nikad nije bila deo bivšeg Istočnog/Sovjetskog bloka, praktikovala je mnogo liberalniji samoupravni socijalizam i zbog toga imala najveće šanse za uspešnu transformaciju ka demokratskom društvu otvorenog tržišta. Međutim, raspad Jugoslavije koji je započeo 1991. godine (i građanski ratovi), NATO bombardovanje i izolovana pozicija na evropskoj i globalnoj sceni uzrokovali su usporenu tranziciju u Srbiji i to je bilo kombinovano sa slabije ostvarivim instrumentima prostornog planiranja i učešća građana. Ključni procesi i faktori postsocijalističke tranzicije (preokret od centralizovane ka tržišnoj ekonomiji, privatizacija praćena pljačkom društvene svojine, slabi instrumenti za regulaciju planiranja i izgradnje, nedostatak brige za zaštitu životne sredine i dr.), zajedno sa određenim „specifičnim okolnostima“, doveli su do raznovrsnih problema: duboke ekonomske krize i smanjenja BDP-a za više od 50%, osiromašnja najvećeg dela populacije, ekstremno visoke stope nezaposlenosti, opadanja kvaliteta života, „izliva mozgova“, priliva preko 700.000 izbeglica i privremeno raseljenih lica iz Bosne, Hrvatske i sa Kosova (Rowland, 2000), zagađenja i degradacija životne sredine, nedostatka primene zakona zajedno sa kriminalizacijom i korupcijom, masovne nelegalne gradnje koja je dovela do urbanističkog haosa (1.6 miliona nelegalnih objekata u Srbiji, ili 33% u 2016. godini), i dr. (Vujošević et al., 2010; Petrić et al., 2012; Vujošević et al., 2012).

3.2. Kratak istorijski pregled participativnog planiranja u Srbiji

Participativno planiranje ne predstavlja novu temu u praksi planiranja, niti u oblasti zakonodavstva u Srbiji. Uključivanje građana u urbanističko planiranje je široko praktikovano od sedamdesetih godina prošlog veka. Oko šezdeset godina duga tradicija participacije u planiranju može se razumeti putem kratke istorijske analize nacionalnog zakonodavstva u oblasti urbanizma i regionalnog planiranja.

Nakon Drugog svetskog rata, zakonodavstvo u Jugoslaviji i Srbiji (osim Uredbe iz 1949. godine) je naglašavalo obaveznost uključivanja javnosti. U bivšoj Jugoslaviji, *Osnovna uredba o generalnom urbanističkom planu* iz 1949. godine je bila prva koja je uvela javni uvid (jedan mesec) u nacrt plana. Pored opšte javnosti, najvažniji akteri bili su eksperti, političari, administracija na različitim nivoima i glavni investitori.

Istraživanje R. Čolić (2006) pokazalo je da su ovaj i svi kasniji planski zakoni propisivali osnovne elemente formalnog učešća javnosti, sa javnom prezentacijom i diskusijom nakon što je pripremljen nacrt plana, zajedno sa mogućnošću davanja

primedbi i predloga. Ove aktivnosti su odvojene od saradnje sa javnim institucijama.

Naredni *Zakon o urbanističkom i regionalnom prostornom planiranju NR Srbije*, iz 1961. godine, posmatrao je participaciju kao društvenu podršku i verifikaciju plana, i omogućio jaku osnovu za uključivanje javnosti. Ovaj i svi naredni planski zakoni (iz 1974, 1985, 1989, 1995 i 2003. godine) propisivali su uključivanje eksperata putem stručne rasprave, kao i konsultacije sa najširoom javnošću putem formi javnog uvida, javnih rasprava i mogućnosti davanja primedbi, mišljenja i komentara na nacrt plana. Javna prezentacija i javna rasprava se sprovode nakon što je završen nacrt plana, i to ne ostavlja dovoljno slobodnog prostora za stvarni uticaj na planske predloge. Jedini izuzetak predstavljao je Zakon iz 1985. godine koji je propisivao stručnu raspravu na prednacrt i nacrt plana. Prilično ekstenzivna participacija, koja je započeta 1974. godine, periodično je uključivala specifične instrumente, u zavisnosti od zakonodavstva koje je u tom trenutku bilo na snazi (npr. Zakon iz 1989. godine je takođe uključivao anketiranje u analitičkoj fazi plana). Međutim, do nazadovanja je došlo 2003. godine, kada je ekspertska rasprava ukinuta, mogućnost informisanja javnosti o početku javnog uvida poništena, a samo je preostala rasprava planske komisije (Čolić, 2006).

U periodu socijalizma, planiranje je oslikavalo nameru da se poštuje pluralitet interesa i postigne konsenzus među delegatima različitih interesnih grupa: građanima, radnicima i članovima društveno-političkih organizacija. Zakonodavne reforme tokom sedamdesetih su definisale planiranje istovremeno kao pravo i kao dužnost radničke klase, što je načinilo učešće javnosti neophodnim, redovnim i dobro kodifikovanim elementom. Bolji pristup informacijama motivisao je građane i delegate da se aktivno uključe u proces planiranja (Dabović et al., 2017). Participativni pristup odozdo–nagore, uz princip „sveopšteg prihvatanja”, bio je osnovna karakteristika sistema, praktikovana tokom sedamdesetih i osamdesetih godina prošlog veka. Ova ekstenzivna participacija je prevashodno imala ulogu društvene prihvatljivosti predloženih razvojnih rešenja (Čolić, 2006).

Priprema, diskusija i primena planskih odluka su bile preopterećene različitim tipovima individualne, grupne i opšte participacije javnosti. Ali pitanje koje postavlja nekoliko nacionalnih eksperata (Čolić, 2006; Petovar, 2004; Vujošević i Nedović-Budić, 2006) i dalje je aktuelno – da li je to bila pseudoparticipacija, pošto planeri nisu bili u obavezi da promene predložena rešenja kao odgovor na primedbe? Čini se da je istinski doprinos zavisio od nivoa moći aktera koji su bili uključeni.

3.3. Postojeći trendovi i tendencije učešća javnosti u postsocijalističkoj Srbiji

U Srbiji, kao i u većini bivših socijalističkih zemalja, kolaps socijalizma je doveo do značajnih promena u dugotrajnom balansu unutar četvorougla država (moć) – tržište – planiranje – privatizacija. Potraga za novim balansom još uvek traje i postojanje disbalansa utiče na čitav sistem i praksu politike planiranja razvoja. Zbog toga, sistem i praksa planiranja u Srbiji pate od tzv. sindroma demokratskog deficita, kao i od neefikasnosti (Vujošević et al., 2012).

Sve do nedavno nije postojala politička volja da se uvede više demokratskih, pravnih i institucionalnih aranžmana i instrumenata za veću transparentnost i smislenu participaciju zainteresovanih i ugroženih građana i organizacija, dok je pojam javnog interesa skoro sasvim izgubljen. Sa profesionalne tačke, postojao je nedostatak, kako teorijskog, tako i metodološkog znanja o formalnim i neformalnim instrumentima, metodama i tehnikama participativnog planiranja, u velikoj meri kao rezultat nedostatka istraživanja. Može se reći da savremenu praksu karakteriše naročita mešavina raznovrsnih koncepata „kvazi/pseudo-planskih” vežbi, koje su prožete novim predrasudama i takozvanom tamnom stranom planiranja (Vujošević et al., 2012).

Tokom poslednjih nekoliko decenija, u mnogim zemljama došlo je do državnih inicijativa sa ciljem da se podrže različiti oblici participativnog upravljanja, ali sa različitim rezultatima (Leino & Laine, 2011). Nakon pada Berlinskog zida bilo je više pokušaja planskih eksperata i naučnika iz Zapadnih zemalja da obezbede profesionalnu podršku kolegama u Srbiji kako bi se olakšala tranzicija ka demokratskom društvu. Isto tako, većina nacionalnih političkih i profesionalnih elita bila je zainteresovana da što pre primeni sve te „napredne” prakse. Međutim, kako su to već primetili neki srpski i strani istraživači (Vujošević et al., 2012; Nedović-Budić, 2001, Čolić, 2006), promene u modelima planiranja nisu mogle biti adekvatno primenjene u specifičnim lokalnim uslovima – a oni su bili suštinski različiti, mnogo zahtevniji i komplikovaniji od onih koje obuhvata zapadni model. Ovo je jedna od prepreka koja sprečava istinsku primenu različitih oblika participativnog upravljanja u Srbiji.

Drugu prepreku predstavljaju profesionalni planeri i njihovi nezainteresovanost, nepoverenje, skepsa, animozitet, arogancija i strah da se povežu sa građanstvom i uključe njihova mišljenja, znanje i želje u izradu plana. U situaciji u kojoj su stručnjaci (urbanisti, arhitekate) bili u velikoj meri zavisni od državnog sektora i jednopartijske strukture, identitet i autonomija njih i njihovih udruženja bili su izgubljeni (Petovar, 2004). Značajniji faktori bili su lojalnost partiji i državnim strukturama umesto profesionalnih i etičkih kriterijuma. Danas, pozicija planera

je još teža, pošto je situacija kompleksnija, broj interesnih grupa je porastao (Vujović, 2004). Planeri pokušavaju da zadrže balans između političara i biznismena na jednoj strani i građana i NVO na drugoj. Čak i u razvijenim demokratskim društvima postoji veliki broj kritika stava i ponašanja mnogih planera koji ne veruju da treba da uvažavaju mišljenje građana (Allmendinger i Tewdwr-Jones, 2002). Pošto planeri često rade za klijente sa karakteristično nekolektivističkim ciljevima, oni teže da zanemare input javnosti i izbegnu uključivanje interesa građana u planove (Brody et al., 2003). Ipak, anketa koju je sprovedla M. Petrović (Vujović, 2004) među stručnjacima koji rade u institucijama za urbanističko i prostorno planiranje u Beogradu pokazala je određene pozitivne promene. Većina njih (63%) je ubeđena da je efikasnost planiranja veća u tržišno-orijentisanim ekonomijama i demokratskim institucijama nego u kontrolisanim sistemima planiranja. To implicira da su ovi stručnjaci verovatno spremni da zbacite teret pseudo-participacije i da žele da reformišu i redefinišu svoje aktivnosti u skladu sa komunikativno-participativnim pristupom.

I pored tranzicije ka demokratskom društvu, praksa planiranja se ne razvija u skladu sa idealima demokratskog, participativnog i emancipovanog modela koji teži komunikativno-kolaborativnom planiranju kao „krajnjem idealu”. Umesto toga, manipulacija, klijentelizam i patronizam dominiraju tzv. strategijom ubeđivanja u modelu „neprijatelja” (Sager, 1994) u praksi (Vujošević et al., 2012). Većina “istorijskog bagaža samoupravljanja” treba da se odbaci, ali to ne znači da treba da napustimo uvođenje novih i odgovarajućih oblika participacije u sistem planiranja i upravljanja. Nažalost, postojeće upravljačke političke i ekonomske elite ne čine dovoljno napora da oslobode srpsko društvo socijalističkog nasleđa. Stav prema civilnim inicijativama i organizacijama se nije mnogo promenio otkad je ukinut jednopartijski sistem (Petovar, 2004), i čak i danas većina političara, činovnika i planera ne gleda blagonaklono na zakonsku obavezu uključivanja stejkholdera u konsultacije prilikom izrade plana. Kada građani pokušavaju da zaštite svoja zakonska prava za vreme javne rasprave, investitori i neki predstavnici lokalnih vlasti smatraju to opstrukcijom (Maier, 2001), ili bar pokušajima da se uguši planerska kreativnost. Pošto planeri „ne veruju da bi trebalo da se ponašaju više demokratski” (Allmendinger and Tewdwr-Jones, 2002), često pokušavaju da umanje stepen učešća javnosti i usvoje primedbe i sugestije koje se ne protive osnovnim ciljevima plana. Na taj način participacija u Srbiji se primenjuje striktno formalno, da bi se obezbedili kredibilitet i legitimitet plana.

Osim u nekoliko razvijenijih gradova/opština koji su izuzeci, nivo pregovaranja i uključivanja stejkholdera u proces planiranja u Srbiji je prilično slab. Samo specifični planovi, projekti i programi koji bi mogli da izazovu značajne negativne efekte (eksproprijaciju, raseljavanje, zagađenje, priliv siromašnog stanovništva,

izbeglice, degradaciju prirode, zemljišta, pejzaža i dr.) verovatno će uključiti najširu javnost. Jedan od razloga nalazi se u nezainteresovanosti građana. Dok su građani u socijalističkom periodu imali iluziju da predstavljaju uticajan „subjekt” u odlučivanju kada je reč o urbanističkom i prostornom planiranju, danas nemaju zabluda, ali nemaju ni želju da učestvuju (Pušić, 2002). Sposobnost građana da učestvuju u procesu razvoja najviše zavisi od nivoa njihovog poverenja u institucije, kapaciteta za kolektivnu akciju i nivoa razvoja ključnih demokratskih institucija.

Danas, osnovni zakoni koji regulišu participativno planiranje u Srbiji su Zakon o planiranju i izgradnji (ZPI, 2009), Zakon o zaštiti životne sredine (2004), Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu (2004) i nekoliko drugih.

Najznačajniji zakon u oblasti planiranja je ZPI. ZPI (2009) smatra učešće javnosti jednim od osnovnih principa za uređenje i korišćenje prostora (čl. 3). Planski dokumenti sa dodatnom dokumentacijom moraju biti dostupni za javni uvid (čl. 41). Izmene i dopune ZPI (132/2014) uvele su novu formu učešća javnosti, u obliku „ranog javnog uvida” (čl. 45a), kao specijalnu vrstu participacije pravnih i fizičkih lica i određenih lica sa javnim ovlašćenjima. Osnovni cilj je da se „izbegnu potencijalni konflikti u kasnijim fazama izrade plana” (Republički sekretariat za javne politike), tj. da se javnost informiše o predlozima i opcijama planiranog razvoja na samom početku izrade plana (nakon što je doneta odluka o izradi prostornog/urbanističkog plana pravnim i fizičim licima se predstavljaju osnovni ciljevi, moguća rešenja i planirani efekti razvoja). Sve primedbe i predlozi moraju se zapisati i mogu imati uticaja na planske predloge.

Analiza zakonodavstva u drugim zemljama u regionu (Tabela 1), gde su Hrvatska i Slovenija članice EU, pokazala je da jedino još Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata u Crnoj Gori propisuje „prethodno učešće javnosti” (od 2017. godine). U Makedoniji Zakon za prostorno i urbanističko planiranje (2005) propisuje javnu prezentaciju nacрта plana, zajedno sa specifičnom formom „javne ankete”. Javna anketa, koja traje najmanje 10 dana, znači da sva zainteresovana fizička i pravna lica imaju mogućnost da daju primedbe i predloge putem anketnih listića. Ista procedura se ponavlja i u fazi predloga plana.

Ovde smo analizirali samo osnovne planske zakone, dok svaka od pomenutih zemalja ima svoju regulativu koja detaljnije propisuje zahtevane korake i oblike učešća javnosti. U Srbiji, učešće javnosti u planiranju takođe regulišu: Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja (čl. 36–43, 2015) i Pravilnik o uslovima i načinu rada komisije za stručnu kontrolu planskih dokumenata, komisije za kontrolu usklađenosti planskih dokumenata i komisije za planove jedinice lokalne samouprave (2015).

Iskustvo je pokazalo da učešće građana u javnoj raspravi u finalnoj fazi izrade plana stvara velike prepreke za stvarne promene plana. Ankete sprovedene u Novom Sadu (Pušić, 2002) pokazale su alarmantnu činjenicu da 71% intervjuisanih građana ne zna da urbanisti organizuju javne konsultacije o urbanističkim planovima. Novi pristup ranog javnog uvida primenjuje se relativno kratko, od decembra 2014. godine, i iskustva su relativno oskudna. Međutim, primećeno je (Radosavljević et al., 2015) da u slučaju kompleksnijih planova postoji potreba i za „ranom javnom raspravom” koja bi pomogla građanima da razjasne generalne predloge koji se nalaze u materijalu prezentovanom na ranom javnom uvidu. Čak i kada šira javnost, naročito predstavnici različitih organizacija i institucija, dolazi na rani javni uvid, broj pisanih primedbi i predloga najčešće varira od nule do samo nekoliko. Zbog toga su neki eksperti (Čolić, 2016) prepoznali potrebu za smernicama za implementaciju procedure, naročito kada je reč o: reklamiranju, pripremi materijala, obradi primedbi, pisanju izveštaja i povećavanju transparentnosti (informisanje građana o rezultatima).

Kada je reč o ostalim aspektima participacije, analiza (Tabela 1) je pokazala da nema previše razlika. Oni se pre svega odnose na trajanje javnog uvida i pominjanje mogućnosti ponovljenog javnog uvida u slučaju značajnih izmena nacrtu plana. U Bosni i Hercegovini svaki od 10 kantona ima svoj zakon o planiranju koji sadrži detaljne zahteve o učešću javnosti, ali među njima nema previše razlika (analizirana su tri kantona). Dostupnost predloga plana na internetu danas je prilično značajna, ali ovi zahtevi se ne pominju u zakonodavstvu svih analiziranih zemalja.

3.4. Kratak pregled formalne i neformalne participacije u Srbiji

Vrste primenjenih oblika, metoda i tehnika učešća javnosti značajno utiču na rezultat – na količinu lokalnog znanja, ideja i predloga koji će se prikupiti, na nivo javne podrške/otpora i na sveukupni kvalitet planskih rešenja. Primarna klasifikacija participativnih tehnika (Hampton, 1977 u Čolić, 2006) je: (1) tehnike za širenje informacija, (2) tehnike za prikupljanje informacija i (3) tehnike koje promoviraju interakciju između planera, administracije i javnosti. Postoje dva osnovna načina direktnog uključivanja javnosti u urbanističko planiranje.

Tradicionalna ili *formalna participacija* je propisana zakonodavstvom i to je obavezan način uključivanja javnosti u proces donošenja odluka. Zapravo se zasniva na političkim ljudskim pravima svakog pojedinca da učestvuje u razvoju zajednice. U urbanističkom zakonodavstvu najčešće primenjivane forme su javni uvid, javna prezentacija i davanje komentara i predloga. Ove forme najčešće služe za diseminaciju i prikupljanje informacija i ne pružaju dovoljno mogućnosti za pravu interakciju.

Tabela 1. Osnovni zakonodavni okvir učešća javnosti u prostornom i urbanističkom planiranju u Srbiji i državama u okruženju

Država	Zakon	Godina usvajanja	Izmene i dopune	Rani javni uvid	Javni uvid i rasprava	Plan dostupan putem interneta	Trajanje javnog uvida
Srbija	Zakon o planiranju i izgradnji	2009	2010, 2011 2012, 2013 2014	Da (od 132/2014)	Rani javni uvid (primedbe i sugestije); Javni uvid, primedbe i sugestije na nacrt	da	Rani j.u. 15 dana, Javni uvid 30 dana, ponovljen j.u. min 15 dana
Bosna i Hercegovina	Federacija Bosne i Hercegovine	2006	2007, 2008 2010	Ne	Javna rasprava o usvojenom Nacrtu (detalje propisuje svaki od 10 kantona)	/	Max 3 meseca
	1. Sarajevski kanton	2017	2018	ne	Prihvaćen nacrt se stavlja na javni uvid i javnu raspravu	da	nivo kantona 60-90 dana; nivo grada i opštine do 30 dana;
	2. Tuzlanski kanton	2011	2013, 2015, 2016	ne	Usvojen Nacrt stavlja se na javni uvid i javnu raspravu	da	Nivo kantona 60-90 dana; nivo opštine 30-60 dana; detaljni plan 30 dana
	3. Hercegbosanski kanton	2014		ne	Nacrt se stavlja na javni uvid i javnu raspravu	da	Nivo kantona 30-90 dana; prost. i urb. Plan opštine 30-60 dana; detaljni plan 30 dana
	Republika Srpska	Zakon o uređenju prostora i građenju	2013	2015	ne	Prednacrt se razmatra na stručnoj raspravi; nacrt se stavlja na javni uvid i javnu raspravu	ne
Crna Gora	Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata	2017	/	Da (Prethodno učešće javnosti), min 30 dana	Nacrt se razmatra na javnoj raspravi (okrugli stolovi, tribine, prezentacije, dostavljanje predloga, sugestija i komentara)	da	Min 30 radnih dana; za izmene i dopune min 15 radnih dana
Hrvatska	Zakon o prostornom	2013	2017	ne	Predlog plana se razmatra na javnom	da	Državni plan 60 dana, ostali

Država	Zakon	Godina usvajanja	Izmene i dopune	Rani javni uvid	Javni uvid i rasprava	Plan dostupan putem interneta	Trajanje javnog uvida
	uređenju				uvidu i javnoj raspravi		planovi 30 dana; izmene i dopune, stavljanje van snage 8-15 dana (izuzeci 30 dana); ponovna javna rasprava 8-15 dana
Makedonija	Закон за просторно и урбанистичко планирање	2005	2013, 2014	Da	Na Nacrt stručna rasprava; javna prezentacija, stručna prezentacija i javna anketa ⁴ . Na Predlog plana- stručna revizija, stručna rasprava, javna prezentacija i javna anketa	/	Javna anketa traje min 10 radnih dana
Slovenija	Zakon o prostorskom načrtovanju	2007	2008, 2009 2010, 2011 2012, 2014	ne	Na nacrt javni uvid i javna rasprava	da	Min 30 dana, 15 dana za izmene i dopune

⁴ Javna anketa traje min 10 radnih dana, administracija, stručni subjekti i institucije, naučne institucije, NVO, i svi zainteresovana fizička i pravna lica dostavljaju primedbe i predloge na anketnim listićima.

Tradicionalni načini za uključivanje javnosti u proces planiranja su javna prezentacija sa diskusijom i mogućnost davanja komentara i primedbi na strateške dokumente i urbanističke i prostorne planove, najčešće u finalnoj fazi njihove izrade, kada bi izmene predloženih rešenja bile isuviše komplikovane, skupe i dugotrajne. Verovatno je upravo zbog toga (slabih očekivanja stejkholdera da će njihovi naponi i investiranje vremena dovesti do određenih promena, na osnovu prethodnih iskustava) reakcija javnosti prilično slaba i povremena. Interesovanje javnosti je veće kad su u pitanju detaljniji planovi (građani su najviše zainteresovani za svoju parcelu), a smanjuje se na strateškom nivou. Ovaj stav možemo posmatrati kao posledicu srpske političke i društveno-ekonomske prošlosti (participacija se ponekad još uvek posmatra kao relikv samoupravne prošlosti, Čolić, 2006), kao i posledicu usporenog procesa urbanizacije (zbog ruralnog porekla najvećeg dela populacije, kao i nedostatka osećaja pripadanja mestu). Ono što nedostaje je, očigledno, bolje obrazovanje i informisanje sveukupne javnosti o razlozima, motivaciji, mogućim rezultatima i ličnim i opštim koristima (privatni interes i javni interes) od direktnog uključivanja u izradu plana. Takođe, nedostaju inovativnije i prilagođenije metode i tehnike koje bi uspele da adekvatno uključe različite grupe stejkholdera.

Informalna participacija nije pravno obavezujuća i odnosi se na različite, „alternativne“ participativne metode i tehnike koje mogu da prevazilaze zakonodavni okvir. Njihov osnovni cilj je da zaista motivišu sve stejkholdere da se aktivno uključe u izradu planova radi sveukupne koristi. To podrazumeva primenu specifičnih tehnika za uključivanje starijih, žena, mladih i dece, nacionalnih manjina i starosedelačkog stanovništva. Za njihovu primenu neophodni su politička volja, kao i finansijski i vremenski resursi, znanje i finansijska podrška. Primena vizualizacionih tehnika takođe može biti od velike pomoći radi ohrabriranja maksimalnog inputa i učešća javnosti (vidi npr. Al-Kodmany, 1999).

Poslednjih decenija, medijum interneta i nove tehnologije su postali sve značajniji u Srbiji kada je reč o povećanju i širenju participativnog planiranja. Oni pružaju ono što sastanci lice u lice sa planerima ne mogu, jer se obezbeđuju platformu koja ruši barijere neprofesionalizma, omogućava kontakte na daljinu i omogućava bolje korišćenje kolektivnog znanja. Neke od najvažnijih aplikacija informacione tehnologije koje se koriste širom sveta uključuju: GIS za participativno planiranje, 3D modele, komunikacione platforme, kompjuterske igre (vidi npr. Reinart i Poplin, 2014), sisteme povećane realnosti (vidi npr. Hanzl, 2007), *crowdsourcing* (Brabham, 2009) i dr.

U Srbiji, tokom poslednje decenije, bilo je nekoliko pokušaja stranih institucija i organizacija (UNDP, UN Habitat, GIZ i dr.) da se putem pilot projekata uključe u

primenu različitih oblika neformalne participacije, najčešće za potrebe lokalnih planova i u saradnji sa nacionalnim lokalnim vlastima. Ovi oblici uključuju: okrugle stolove, info-tačke, radionice, diskusione grupe, konsultacije putem interneta i reklamiranje, takmičenja u crtanju za decu, upitnike, *world café*, građanske forume, konsultacije putem interneta i izložbe (vidi npr. Čolić, 2016). Primena različitih (formalnih i neformalnih) metoda informisanja, konsultovanja, direktne i aktivne participacije, kao i pružanje povratnog odgovora, omogućavaju veće uključivanje svih grupa stejkholdera, bolje određivanje problema, veći legitimitet i prihvatljivost planova i inkluziju zahteva i potreba korisnika i investitora. Ovo će ukinuti manipulativni pristup i omogućiti istinski partnerski odnos između države i njenih građana.

4. STUDIJA SLUČAJA – SAVAMALA, BEOGRAD

Ako uzmemo u obzir celokupan post-socijalistički urbani razvoj u Srbiji, Savamala se može smatrati kondenzovanim primerom preklapanja, sukobljavanja i usklađivanja različitih slojeva odlučivanja u ovom kontekstu. Ovo susedstvo, iako u konstantnom propadanju, u poslednje vreme postalo je veoma popularno, ne samo zbog svoje pozicije, nalazi se na samo nekoliko minuta hoda od centra grada i u geometrijskom centru sadašnje mape Beograda, nego i zbog svog nepobitnog potencijala za investicije, urbanu revitalizaciju, izgradnju i promet nekretninama. Uvođenje urbanih mehanizama za odlučivanje „odozgo na dole“ (top-down), nacionalni i nadnacionalni regulacioni mehanizmi, tokovi međunarodnog kapitala, promet nepokretnostima u gradovima, globalni kulturni trendovi i lokalne građanske inicijative nalaze se u osnovi niza aktivnosti i interakcija između urbanih aktera i svih zainteresovanih strana u Savamali. Svrha ove studije slučaja je uspostavljanje konteksta za identifikaciju i opis različitih akterskih grupa i njihovih odnosa kao postavljanje osnove za primenu participativnog pristupa u planiranju razvoja ove gradske zone.

Društvene okolnosti u Savamali pokazuju da je kontekstualni kapital oduvek bio pokretač odluka i rešenja koje su, za Savski amfiteatar i pripadajuće mu priobalje, uvek donošene odozgo (Cvetinović, 2017). Poslednjih godina Savamala je postepeno privlačila i niz građanskih inicijativa i kreativnih kolektiva (Cvetinović i sar., 2013). Tek kasnije privlačnost priobalne zone je nezavisno dovela u ovo susedstvo veoma moćnog međunarodnog aktera. Veze internacionalnog kapitala sa visokim političkim strukturama omogućile su značajne promene regulatornih mehanizama u lokalnu. A nemaran i nasilan stav dominantnog i moćnog međunarodnog aktera koji je stupio na scenu u Srbiji i Savamali kasnije je bio glavni izvor lokalnih sukoba.

Još od momenta kada se glavni grad Srbije proširio i povezao sa teritorijom na levoj obali Save, njena desna obala – čuveni Savski amfiteatar - prepoznata je kao glavna lokacija za urbanu obnovu sa centralnim gradskim funkcijama (GUP 1950, 1972, 1985). Od Drugog svetskog rata održano je i urađeno više nacionalnih i međunarodnih konkursa, analiza i studija koji su imali za cilj optimizaciju urbanističkog rešenja za Savski amfiteatar i pripadajuću mu obalsku zonu. Istovremeno, profesionalne organizacije (Komora, asocijacije i udruženja arhitekata, inženjera i planera), naučna i obrazovna zajednica (istraživački instituti i fakulteti), arhitekta te prostorni planeri i urbanisti (Urbanistički zavod) aktivno učestvuju u pronalaženju adekvatnog prostornog rešenja za ovo područje, oslanjajući se na što je moguće aktuelniji pregled prioriteta i potreba srpskog društva, grada Beograda i lokalnog stanovništva, kao i baveći se adresiranjem globalnih razvojnih trendova i njihovog usklađivanja sa lokalnih kapacitetima (Perović, 2008; Urbanistički zavod Beograda, 2012; „Udruženje arhitekata Srbije”, 2014). Međutim, nijedno od na ovaj način ponuđenih rešenja do sada nije bilo realizovano, niti su ova rešenja uticala na nedavni projekat „Beograd na vodi” koji je trenutno na snazi za ovo područje (SANU, 2014).

Urbane transformacije pokrenute korak-po-korak, „odozdo na gore” (bottom-up) promovišu se kao inkluzivne, postepene i efikasne u gradovima koji prolaze kroz traume tranzicije, kao što su na primer post-socijalistički gradovi. Nagli porast u prostornim intervencijama „odozdo prema gore” i malim kulturnim projektima u Savamali u periodu 2012-2015. imao je za cilj stvaranje specifičnog mikro okruženja za postepene urbane promene kroz učešće javnosti i angažman profesionalaca iz domena urbanizma u lokalnom kontekstu Beograda (Muller-Viefferig i Herzen, 2013). Kako su lokalni urbani akteri sve više uzimali aktivnu ulogu u ovoj inicijativi, ono što je u početku izgledalo kao skup prolaznih lokalnih aktivnosti postalo je pokretačka snaga ka boljoj budućnosti Savamale podržanoj od strane većine stanovništva i lokalnih interesnih grupa. Ako prenebregnemo preispitivanja da li su zaista ove aktivnosti potekle „odozdo na gore” kako se promovišu, oslonac ovakve regeneracije Savamale nalazio se u:

(1) Kulturnim centrima u Savamali: KC Grad, Mikser, Magacin u ulici Kraljevića Marka (MKM) i Nova Iskra prethodili su kulturno-umetničkim aktivnostima kroz zajedničke intervencije, aktiviranje javnih prostora Savamale kroz učešće javnosti i promociju nekonvencionalnog obrazovanja i poslovnih modela u Beogradu i generalno u Srbiji (Vaništa Lazarević, 2015; Cvetinović i sar., 2016);

(2) Programi urbane transformacije: „Građanski okrug Savamala” i „Urbani inkubator Beograd” (UIB) uz podršku Gete instituta i Mikser festivala okupili su se oko međunarodne grupe eksperata, koji su radili na inovativnim modelima za razvoj „odozdo prema gore” (Cvetinović i sar., 2013). Ovi programi uključivali su

niz sastanaka, rasprava, zajedničkih radova i instalacija u javnim prostorima koji su se odvijali u Savamali. Konkretnije, Urban Inkubator Beograd, inicijativa Gete instituta koja je objedinila 10 lokalnih projekata, bavila se urbanim dizajnom i urbanom obnovom kroz niz kulturnih i umetničkih delovanja u Savamali u periodu od godinu dana (2012-2013). Sve aktivnosti u okviru ovog projekta oslanjale su se na komunikaciju između pojedinaca, samoorganizovanih udruženja, javnih službi i privatnih preduzeća kao ravnopravnih delatnika u svom neposrednom okruženju, kako bi time pokazali da svi oni mogu da utiču na promene u prostoru nastalom kroz međusobnu razmenu iskustava koja se tiču prostora i društva.

(3) Individualni urbanistički projekti: Stručnu radionicu za studente urbanizma i mlade stručnjake organizovali su Stadslab Evropske urbanističke laboratorije Beograd tokom međunarodne nedelje arhitekture BINA, Urbanistički zavod Beograda, Železnice Srbije i međunarodni partner (Amsterdamski institut za prostorno planiranje). „Savamala, mesto za stvaranje“ („Savamala, a place for making“) bio je participativni projekat u saradnji sa UIB-om i dizajnerskim odeljenjem sa Univerziteta za likovne umetnosti u Hamburgu koji je predložio kolektivne performanse za revitalizaciju zanemarenog zajedničkog prostora u Savamali (Studio u Kraljevića Marka 6 i parni brod Župa). „Igra Savamale“ („The game of Savamala“) bila je participativna urbanistička radionica organizovana za strane studente i domaće stanovništvo pod okriljem Mikser festivala 2015. godine. „Moje parče Savamale“ („My piece of Savamala“) bila je urbanistička radionica gde su mladi dizajneri, umetnici, arhitekta i urbani profesionalci saradivali sa građanima tokom tri okupljanja radi pronalaženja različitih urbanističkih rešenja za urbani blok na parceli između Beogradske zadruge i zgrade Miksera u Savamali. Nosilac organizacije bila je Škola urbanih praksi, sa Gradskom gerilom i Mikserom, a nadgledao ju je i gradski arhitekta. Predložena rešenja i izveštaj sa radionice dati su gradskim vlastima i beogradskoj kompaniji "Beograd na vodi".

(4) Nevladine organizacije koje se bave socijalno-prostornim pitanjima Savamale: Iako je UIB uspeo da aktivira ovo područje i da saraduje sa svim važnim akterima civilnog sektora u Savamali, još uvijek postoji nekoliko organizacija čiji se angažman razlikuje od angažmana UIB. „Ulice za bicikliste“ je nevladina organizacija osnovana 2011. godine i nalazi se u Savamali. Iako je njihova glavna aktivnost promovisanje biciklističke kulture u Beogradu, protestujući protiv izgradnje na desnoj obali Save, oni su odigrali ključnu ulogu u suočavanju sa lokalnim vlastima i privatnim investitorom, u trenutku kada su potonji zatvorili glavnu biciklističku stazu duž reke. „Ministarstvo prostora“ je neformalni kolektiv koji se fokusira na kritički pristup urbanim transformacijama u Beogradu. Ova organizacija saraduje sa nacionalnim i međunarodnim istraživačkim i aktivističkim mrežama. Sa sličnim ciljem, kolektiv je učestvovao i u UIB-u radeći

na projektu „Kancelarija Savamale” („Bureau Savamala”). Kao odgovor na investitorski urbanizam oličan u projektu „Beograd na vodi”, „Ministarstvo prostora” je formiralo još jednu nevladinu organizaciju nazvanu „Ne da (vi) mo Beograd” (NDVBGD) radi okupljanja ljudi i prikupljanja materijalnih resursa i dokaza u cilju borbe protiv ovog projekta i bilo kakvih negativnih posledica koje on može da ima na ukupni urbani razvoj u Beogradu.

U praksi, skromna vizija ovih kulturnih grupa u Savamali zamenjena je megaprojektom na obali Save, koji je označen kao nacionalni prioritet i dodeljen mu je strateški značaj (Odluka Vlade 2014, Uredba 2015). Ideja za ovakav projekat počela je 2012. godine kao deo političke kampanje za nacionalne izbore. Kasnije je to postao gradski trač, objašnjen kao strategija za testiranja gradske vlasti u Beogradu kojom je tada upravljala opozicija (Georgijev, 2014). Pored profitno orijentisane strategije koja karakteriše sve megaprojekte, manjkavost regulatornog okvira u Srbiji doprinela je izvodljivosti takvog projekta sa stanovišta investitora. U slučaju projekta „Beograd na vodi”, u sporazumu između Republike Srbije i investitora, ovi pravni instrumenti su čak unapređeni kako bi osigurali maksimalnu finansijsku korist za investitora. U periodu kraćem od tri godine usvojeno je nekoliko zakonskih i planskih dokumenata koji će zauvek pomeriti ravnotežu između političkih i finansijskih stubova moći sa jedne strane i građana i javnog mnjenja sa druge strane. Neki od takvih odluka i dokumenata su:

- Prestanak važenja Studije visokih objekata u Beogradu u aprilu 2014. godine;
- Izmene GUP-a 2021 iz 2015. godine putem amandmana kojima se ukida obaveza međunarodnog konkursa i menjaju se propisi korišćenja zemljišta;
- Izmene Zakona o planiranju i izgradnji, bez stvarne ustavne pozadine, kojim se uvode projekti od nacionalnog značaja kao opravdanje „zaštićenog statusa” za određene projekte;
- Usvajanjem Prostornog plana područja posebne namene uređenja dela priobalja grada Beograda - područje priobalja reke Save za projekat „Beograd na vodi” - pruža se poseban status projektu „Beograd na vodi” i daje se ekskluzivno pravo Vladi Srbije za donošenje odluka koje se tiču centralne zone glavnog grada;
- Prestanak rada Republičke agencije za prostorno planiranje (RAPP) je direktna intervencija visokih državnih organa u profesionalni domen urbanog planiranja i još jedan akt centralizacije vlasti;
- Hitni postupak za usvanje Lex specialis-a, posebnog zakona koji se tiče eksproprijacije zemljišta za projekat „Beograd na vodi”.
- Formulisanje Sporazuma o zajedničkom ulaganju između Vlade Srbije i investitora na način koji garantuje profit stranom investitoru bez obzira na stvarni tok događaja oko sprovođenja projekta.

Sva pitanja koja proizilaze iz gorenavedenih poteza lokalnih i nacionalnih vlasti čine stvarnu budućnost beogradskog priobalja mračnom i neizvesnom. Ako se, pak, osvrnemo na samu Savamalu, u ovom trenutku jedino investitor projekta „Beograd na vodi” i njegov zatvoreni krug koji čini politička elita vladajuće stranke, znaju šta će se dogoditi sa ovim područjem i oni su jedini koji mogu praviti dugoročne strategije za vlastitu dobit u Savamali (Cvetinović, 2017). U tom smislu, neki akteri otpočinju poslove i iznajmljuju prostore u Savamali, dok se lokalni preduzetnici osećaju frustriranim i uplašnim nemajući sigurnih informacija kakva se stvarno budućnost planira za ovu zonu (ibid.). Uzimajući u obzir povlašćeni položaj investitora na osnovu Sporazuma o zajedničkom ulaganju, neizvesnost prati i pitanje šta će zapravo biti izgrađeno, izuzev dve stambene kule čija je izgradnja već počela 2016. godine.

U ovakvim okolnostima građani i civilni sektor ne poseduju efikasne alate i mehanizame civilnog društva kojima bi mogli da traže svoja prava. Dakle, lokalno stanovništvo i javni interes se smatraju žrtvama u ovom slučaju. Ljudi se, naime, plaše da izraze svoje nezadovoljstvo i protest, jer u srpskom patrijarhalnom i nepotističkom kontekstu njihov lični i profesionalni život zavise od čudi političkih aktera (ibid.).

Angažovanje inicijative NDVBGD i njihovih partnerskih organizacija smatra se hrabrim potezom civilne pobune protiv izvrgavanja ruglu i zloupotrebe koncepta demokratije i civilnog društva. U svakoj protekloj fazi planiranja i implementacije projekta „Beograd na vodi”, NDVBGD je kontinuirano reagovao protiv njih na sledeći način (NDVBGD 2016):

1. podnosio je zvanične žalbe gradskim i državnim vlastima i urbanističkim institucijama u vezi sa projektom i neprekidnim promenama regulatornog okvira koji ga se tiču;
2. organizovao je akcije podnošenja pritužbi protiv Prostornog plana područja posebne namene uređenja dela priobalja grada Beograda - područje priobalja reke Save za projekat „Beograd na vodi” - i protiv amandmana GUP-a 2021, kao i proteste zbog nepravilnosti oko javnih rasprava;
3. bio je perjanica urbanih protest protiv potpisivanja Sporazuma o zajedničkom ulaganju između Vlade Srbije i investitora, građevinskih radova, otvaranja ilegalnih objekata na Savskoj obali kao i uklanjanja biciklističkih staza, itd.;
4. pisao je pisma i deklaracije, štampana medijska saopštenja, objave na mreži, konferencije za štampu, kao i kritična stručna dokumenta po ovom pitanju; i
5. izveo je niz od 6 masovnih gradskih protesta protiv nepravilnosti oko noćnih rušenja u Savamali, tražeći identifikaciju odgovornih za očigledno krivično delo.

Iako ove akcije nisu zapravo ugrozile sprovođenje projekta „Beograd na vodi”, ipak se smatra da su imale značajan uticaj na razmišljanje Beograđana, jer su uspele da dovedu do spore, ali postupne promene ponašanja, barem među mladima. Oni su, čini se, shvatili svrhu javne participacije i prepoznali smisao praktične primena svog građanskog prava da ne poslušaju i da se pobune u slučaju kada je ugrožen javni interes i, pre svega, da se obrazuju po pitanju urbanističke regulative koja se tiče njihovog grada (Cvetinović, 2017).

5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Razumevanje uloge učešća javnosti se menjalo u teoriji planiranja – tokom devedesetih godina prošlog veka literatura je bila prepuna jadikovki o ograničenim mogućnostima za učešće javnosti (vidi Lane, 2005). Danas, postoji sveopšti konsenzus da je uključivanje svih fizičkih i pravnih lica u pripremu plana od obostranog interesa, pored toga što predstavlja jedno od ljudskih prava. Koncept participativnog planiranja se pokazao značajnim sa različitih aspekata, ali još uvek izgleda da je više prihvaćen u teoriji nego u praksi, čak i u društvima sa razvijenim demokratskim institucijama (vidi npr. Leino i Laine, 2011).

Primena različitih oblika participativnog upravljanja u Srbiji još uvek je više deklarativna nego istinska. Uključivanje građana se generalno identifikuje sa javnim uvidom, raspravom i diskusijom, što stvara ograničenja za *de facto* uticaj građana na formiranje sopstvene budućnosti. Praksa urbanističkog planiranja nedovoljno podržava razmenu znanja građana i planera. Bilo je mnogo pokušaja međunarodnih donorskih agencija i saradnje sa stranim (EU, USA, i drugim) ekspertima da se obuče stručnjaci u Srbiji i primene pristupi „najbolje prakse” (najčešće putem pilot projekata) da bi se poboljšala praksa učešća javnosti. Međutim, uspeh je bio ograničen i u najvećem broju slučajeva su primenjivani samo formalni instrumenti učešća javnosti. Razlozi se delimično nalaze u slabom interesovanju političkih i planskih elita i nedostatku institucionalne podrške.

Uvođenje novih participativnih oblika u srpsko zakonodavstvo, poput ranog javnog uvida, u decembru 2014. godine, dovodi do napretka. Rane konsultacije, kada se još uvek razmatraju alternative, mnogo su značajnije i imaju više smisla nego poziv za davanje komentara neposredno pre usvajanja plana (Alexander, 2008). Postoji nekoliko razloga (formalna primena procesa, nedostatak razumevanja stručnjaka u administraciji i planiranju, nedostatak smernica) zbog kojih ovaj instrument još uvek nije pokazao svoj pun kapacitet.

Primena različitih participativnih alata, kako formalnih tako i neformalnih, za smisleno uključivanje svih grupa stejkholdera je izuzetno značajna u slučaju urbanističkog planiranja u kome se pojavljuju različite grupe aktera.

Na lokalnom nivou u Srbiji i Beogradu, odlučivanje je premešteno na više instance (prema međunarodnom korporativnom kapitalu i međunarodnim organizacijama) i van lokalnih institucija (ka privatnim investitorima). Jedan takav moćan izvor profita i sredstava za korupciju koji potiče od pomeranja nadležnosti za donošenje odluka je i izrada megaprojekta u gradskim područjima širom sveta. U lokalnim kontekstima u kojima su institucije i regulative koje se tiču urbanog planiranja slabe i nedosledne, ovakvi projekti obično ugrožavaju položaj osoba lošijeg materijalnog statusa i marginalnih grupa, umanjuju broj javnih sadržaja dostupnih širim narodnim masama i često su obeleženi džentrifikacijom, projektima velikog obima koji uključuju promenu regulative, investitorima sa ekskluzivnim pravima i nepostojećim ili nedovoljnim učešćem javnosti (Fainstein, 2010). Lokalne vlasti takođe naglašavaju da nedostatak finansijskih sredstava i resursa u okviru samih institucija doprinosi slabljenju javne participacije. Prateći ovaj primer, možemo reći da otvaranje ka međunarodnom tržištu, usvajanje demokratskih društvenih vrednosti kao i postupci za pridruživanja EU uvode globalne kulturne i ekonomske prakse u lokalne sisteme sa klasično tradicionalnim vrednostima. U ovakvim okolnostima, vlasti počinju da zanemaruju lokalno stanovništvo sa svojim tradicionalno ukorenjenim prioritetima u borbi za inovacijama, kreativnosti i različitosti koji su sve više na ceni na međunarodnom planu.

Generalno gledano, srpsko društvo je u osnovi autoritarno, a odlučivanje u velikoj meri obeležava hijerarhijska struktura u insitucijama, kao i dominacija politički aktivnih pojedinaca unutar profesionalnih domena. U ovakvoj konstelaciji stvari, lokalno stanovništvo je zanemarena grupa. Kao i na primeru Savamale, gde, iako se znatan broj njenih građana identifikuje sa svojim lokalnim susedstvom, njihove potrebe uglavnom ne predstavljaju prioritet građanskih inicijativa prisutnih na tom području (dok su na kraju delom postali i žrtve projekta „Beograd na vodi”). Ovakva nedavna situacija u Savamali je očigledan primer tranzicije i mešanja globalnih i lokalnih trendova i vrednosti koji se pre svega dešavaju u sferama građanskih prava i prometa nekretninama u Srbiji. Umetničke i kulturne aktivnosti u Savamali jesu bile pokazne vežbe iz demokratije, ali se sporazum o projektu „Beograda na vodi” može smatrati školom o mehanizmima slobodnog tržišta koji je na snazi u svim klasnim društvima. Bez pretenzija da sada procenimo pozitivne i negativne uticaje ovakvog projekta, slučaj Savamale donosi na lokalnu scenu u Srbiji ovaj novi model razmišljanja i delanja utemeljen u samoj suštini kapitalističkog ustrojstva sveta.

Nažalost, na osnovu onoga što se događa na licu mesta, smatramo da Savamala ne može biti spašena od sudbine koja joj je propisana sa državnog vrha. Ipak, naučni rezultati iz ove studije slučaja mogu biti strateška osnova za efikasnije reakcije u budućnosti, kao i didaktički materijal za dalje obrazovanje stanovništva. Svrha ove

analize je da sumira trenutno stanje u Savamali koje dovodi do urbanih konflikata i intervencija „odozdo prema gore”, nudi rezime malih koraka i parcijalnih procedura koji prevazilaze post-socijalistički urbani razvojni obrazac na kome je dosadašnji razvoj Savamale baziran i usmerava buduće aktivnosti i intervencije na integralni pristup planiraju urbanog razvoja u Srbiji.

Sadašnja praksa planiranja u Srbiji je dominantno ekspertski orijentisana, dok političke elite još uvek imaju veliki uticaj. Kao posledica toga, skoro uopšte ni nema prostora za učešće različitih stejkholdera u procesu planiranja (Djordjević i Dabović, 2009). I pored uvođenja ranog javnog uvida kao formalne procedure i određenih lokalnih napora da se poveća participativno planiranje uvođenjem nekoliko neformalnih participativnih procedura, u praksi u Srbiji još uvek preovlađuje kvazi-participacija. Ovo je naročito evidentno u slučaju politički i finansijski značajnih (osetljivih) urbanističkih planova i projekata, u kojima je učešće javnosti redukovano na puku formu i usklađivanje sa zakonodavnim okvirom, sa tendencijom da se diskredituju suprotna mišljenja (vidi npr. Zeković et al., 2018). Međutim, Srbija neće moći da dostigne potpunu demokratizaciju sve dok proces planiranja ne postane odgovorniji prema svim građanima kroz transparentne procedure koje pokušavaju u potpunosti da uključe input javnosti.

6. ZAHVALNOST

Rad je rezultat istraživanja u okviru naučnog projekta *Support to Process of Urban Development in Serbia* (SPUDS), finansiranog u okviru SCOPES programa Swiss National Science Foundation, i naučnog projekta br. 47014, finansiranog od strane Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

7. REFERENCE

- Al-Kodmany, K. (1999) Using visualization techniques for enhancing public participation in planning and design: process, implementation, and evaluation, *Landscape and urban planning*, 45(1), 37-45.
- Alexander, E. (2008) Public participation in planning—a multidimensional model: The case of Israel, *Planning Theory & Practice*, 9(1), 57-80.
- Allmendinger, P. and Tewdwr-Jones, M. (eds) (2002), *Planning futures: new directions for planning theory*, London: Routledge
- Arnstein, S. R. (1969) A ladder of citizen participation, *Journal of the American Institute of planners*, 35(4), 216-224.
- Beyea, W., Geith, C., & McKeown, C. (2009) Place making through participatory planning. *Handbook of Research on Urban Informatics: The Practice and Promise of the Real-Time City*.

- Brabham, D. C. (2009) Crowdsourcing the public participation process for planning projects, *Planning Theory*, 8(3), 242-262.
- Brody, S. et al. (2003) Mandating Citizen Participation in Plan Making, *Journal of the American Planning Association*, 69, 245-263.
- Connor, D. M. (1988) A new ladder of citizen participation. *National Civic Review*, 77(3), 249-257.
- Cvetinović, M., J.-C. Bolay (Dir.). *Urban Development Processes: Methodological Investigation into the Complexity and Dynamics of Post-socialist Cities: Case Study of Savamala Neighbourhood in Belgrade, Serbia*. Thèse EPFL, n° 7597 (2017)
- Cvetinovic, M., J.-C. Bolay, and I. Kucina (2013) An engine for bottom-up urban development in action: A case study of Savamala civic district. Volume "Frontiers of planning", Brisbane, Australia.
- Cvetinovic, M., T. Maricic, and J.-C. Bolay (2016) Participatory urban transformations in Savamala, Belgrade capacities and limitations), *Spatium* (36), pp.15–23.
- Čolić, R. (2006) *Participativno planiranje*, Beograd: Zadužbina Andrejević.
- Čolić, R. (2016) Dvostepena participacija u planiranju urbanog razvoja, rani javni uvid kao novina. Presentation, Inženjerska komora Beograd, 22.03.2016. http://www.ingkomora.org.rs/materijalpo/download/2016/20160322_6773_2016_IK%20Colic.pdf
- Dabović, T., Nedović-Budić, Z., & Djordjević, D. (2017) Pursuit of integration in the former Yugoslavia's planning. *Planning Perspectives*, 1-27.
- Davidoff, P. (1965) Advocacy and pluralism in planning, *Journal of the American Institute of planners*, 31(4), 331-338.
- Djordjević, D., & Dabović, T. (2009) System of Spatial Planning in Serbia: a critical overview, *Dela*, 31, 143-57.
- Fainstein, S. S. (2010) *The Just City*, Cornell University Press.
- Forester, J. (1987) Planning in the face of conflict: Negotiation and mediation strategies in local land use regulation, *Journal of the American Planning Association*, 53(3), 303-314.
- Forester, J. (1999) *The deliberative practitioner: encouraging participatory planning processes*, MIT Press: London.
- Friedman, J. (1987) *Planning in the public domain: from knowledge to action*, Princeton University Press: Princeton.
- Georgijev, S. (2014/02/27) Hod po vodi. *Nedeljnik Vreme*.
- Legacy, C. (2017) Is there a crisis of participatory planning? *Planning theory*, 16(4), 425-442.
- Hahn, J. (1988) *Soviet Grassroots: Citizen Participation in Local Soviet Government*, London: IB Tauris.
- Hall, P. (1996) *Cities of tomorrow: An intellectual history of urban planning and design in the 20th century*. (Updated edition), London: Blackwell

- Hanzl, M. (2007) Information technology as a tool for public participation in urban planning: a review of experiments and potentials, *Design Studies*, 28(3), 289-307.
- Healey, P. (1997) Collaborative planning: shaping places in fragmented societies, MacMillan Press: London.
- Healey, P. (2003) Collaborative planning in perspective, *Planning theory*, 2(2), 101-123
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2004) Reframing public participation: strategies for the 21st century, *Planning theory & practice*, 5(4), 419-436.
- Innes J.E. and Booher, D.E. (2010) Planning with complexity: an introduction to collaborative rationality for public policy, Routledge: New York.
- Kovachev, A., Slaev, A.D., Nozharova, B., Nikolov P. and Petrov P. (2018) Can public participation contribute to sustainable mobility? – the experience of Bulgarian cities, in Bolay J.C., Maričić T. & Zeković S. (Eds.), Suport to Urban Development Process, Lausanne: EPFL, IAUS, 000-000
- Lane, M. B. (2005). Public participation in planning: an intellectual history, *Australian Geographer*, 36(3), 283-299.
- Leal, P.A. (2007) Participation: the ascendancy of a buzzword in the neo-liberal era, *Development in Practice*, 17(4/5), 539-48.
- Lowndes, V. (Ed.) (2012) Citizen participation in South Eastern Europe, Open Society Foundations: Budapest.
- Maier K. (2001) Citizen Participation in Planning: Climbing a Ladder? *European Planning Studies*, 9(6), 707-719
- Midgley, J., Hall, A., Hardiman, M., & Narine, D. (1986) Community participation, social development and the state, Methuen: London.
- Muller-Wieferig, M. and E. Herzen (2013) Urban Incubator Belgrade: Report of Programme Year 2013. Technical report, Goethe Institute, Belgrade: Serbia.
- Ne da(vi)mo Beograd (2016) Hronologija nacionalnog znacaja. Ne da(vi)mo Beograd II (2).
- Nedović-Budić, Z. (2001) Adjustment of planning practice to the new Eastern and Central European context, *Journal of the American Planning Association*, 67(1), 38-52.
- Perović, M. R. (2008) Iskustva proslosti, Beograd: Gradjevinska knjiga d.o.o.
- Petovar, K. (2004) Građanska inicijativa i concept javnog dobra u planiranju i korišćenju prostora [Citizens participation and concept of public good in spatial planning and utilization], in: Stojkov B. (ed), Planiranje razvoja lokalne zajednice, Beograd: Institut za prostorno planiranje Geografskog fakulteta Univerziteta u Beogradu, APPS, 124-134.
- Petrić J., Maričić T., Basarić J. (2012) The population conundrums and some implications for urban growth and decline in Serbia, *Spatium*, No. 28, pp. 7-14

- Pušić, Lj. (ed.) (2002) *Preduzetnici i grad: Procesi tranzicije i modernizacije: uloga preduzetnika u urbanom uređenju Novog Sada*, Specijalističke akademske studije, Novi Sad: Centar za sociološka istraživanja – Filozofski fakultet
- Putnam, R.D. (1995) *Bowling alone: America's declining social capital*, *Journal of Democracy*, 6(1), 65-78.
- Radosavljević, Z., Đorđević, S.D., Šećerov, V. (2015) *Rana iskustva ranog javnog uvida u urbanističkom planiranju u Srbiji*, u: *Planski osnovi /Urbane politike /Izмене i dopune Zakona o planiranju i izgradnji i Zakona o državnom predmeru i katastru (Međunarodni naučno-stručni skup 11. Letnja škola urbanizma – zbornik radova)*, UUS I RGZ Kragujevac, 45-56.
- Reinart, B., & Poplin, A. (2014) *Games in urban planning—a comparative study*. In *REAL CORP 2014–PLAN IT SMART! Clever Solutions for Smart Cities*, *Proceedings of 19th International Conference on Urban Planning, Regional Development and Information Society* (pp. 239-248). CORP–Competence Center of Urban and Regional Planning.
- Republički sekretariat za javne politike, *Obrazloženje*, <http://www.rsjp.gov.rs/misljenja/934/obr/obrazlozenje.pdf>, pristupljeno 11.12.2017.
- Rose-Ackerman, S. (2006) *Political corruption and reform in democracies: theoretical perspectives*, *Comparing Political Corruption*, 45-62.
- Rowland, J. (22 March 2000) *Bleak outlook for Serb refugees*. Belgrade: BBC News. pristupljeno 4. oktobra 2017.
- Sager, T. (1994) *Communicative Planning Theory*, Aldershot: Avebury.
- Silver, H., Scott, A., & Kazepov, Y. (2010) *Participation in urban contention and deliberation*, *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(3), 453-477.
- Udruženje Arhitekata Srbije (2014) *Odgovor Udruženju Arhitekata Srbije na primedbe na Nacrt izmena i dopuna Generalnog Plana Beograda 2021*. Beograd.
- Urbanistički zavod Beograda (2008a) *Program za urbanistički plan prostora Savskog amfiteatra prva faza: Analiza razvojnih mogućnosti područja Savskog amfiteatra - potencijali i ograničenja I*. Belgrade, Serbia
- Urbanistički zavod Beograda (2008b) *Program za urbanistički plan prostora Savskog amfiteatra prva faza: Analiza razvojnih mogućnosti područja Savskog amfiteatra - potencijali i ograničenja II*. Belgrade, Serbia
- Vanista Lazarevic, E. (2015) *Urban regeneration tools (city branding) in Belgrade after the democratic change in 2000 social frame*. In G. Doytchinov, A. Djukic, and C. Ionita (Eds.), *Belgrade 1714-2014: Utopianism and uricide*. Graz: Verl. der Techn. Univ. Graz.
- Vujošević, M. and Nedović-Budić, Z. (2006) *Planning and societal context – The case of Belgrade, Serbia*, in: Tsenkova, S., Nedović-Budić, Z. (eds.), *The Urban Mosaic of Post-socialist Europe: Space, Institutions and Policy*, Heidelberg: Physica-Verlag, 275-294

- Vujošević, M., Zeković, S., & Maričić, T. (2010) Postsocijalistička tranzicija u Srbiji i teritorijalni kapital Srbije: stanje, neki budući izgledi i predvidljivi scenariji. Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije.
- Vujošević, M., Zeković, S., & Maričić, T. (2012) Post-socialist transition in Serbia and its unsustainable path. *European Planning Studies*, 20(10), 1707-1727.
- Vujović, S. (2004) Akteri urbanih promena u Srbiji, u: Milić, A. (ur.), Društvena transformacija i strategije društvenih grupa: Svakodnevnica Srbije na početku trećeg milenijuma, Beograd, Institut za sociološka istraživanja Filozofskog fakulteta u Beogradu, 151-193
- Zeković, S., Maričić, T., Vujošević, M. (2018) Megaprojects as an Instrument of Urban Planning and Development: Example of Belgrade Waterfront, in S. Hostettler, S. Najih Besson and J.-C. Bolay (Eds.) *Technologies for Development: From Innovation to Social impact*, London, Springer (u štampi)

Zakonodavstvo

- Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja, "Sl. Glasnik RS", br. 64/2015 od 20. jula 2015. godine
- Pravilnik o uslovima i načinu rada komisije za stručnu kontrolu planskih dokumenata, komisije za kontrolu usklađenosti planskih dokumenata i komisije za planove jedinice lokalne samouprave, "Sl. glasnik RS", br. 55/2015 od 25. juna 2015. godine
- Osnovna uredba o generalnom urbanističkom planu, "Sl. Glasnik FNRJ ", br. 78/49, 1949.
- Zakon o planiranju i uređenju prostora i naselja, "Sl. Glasnik SRS ", br. 44/95, 23/96, 16/97, 46/98.
- Zakon o urbanističkom i regionalnom prostornom planiranju NR Srbije, "Sl. Glasnik Narodne Republike Srbije", br. 47/61, "Sl. Glasnik SRS", br. 14/65, 30/65.
- Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu (2004), "Sl. Glasnik RS ", br. 135/2004 i 36/2009.
- Zakon o zaštiti životne sredine (2004) "Sl. Glasnik RS ", br. 135/2004, 36/2009, 36/2009 – dr. zakon, 72/2009 - dr. zakon, 43/2011 – odluka US, i 14/2016.
- Zakon o planiranju i uređenju prostora, "Sl. Glasnik SRS", br. 19/74.
- Zakon o planiranju i uređenju prostora, "Sl. Glasnik SRS", br. 27/85, 5/86, 6/89.
- Zakon o planiranju i izgradnji, "Sl. Glasnik RS", br. 47/2003, 34/2006.
- Zakon o planiranju i izgradnji] (2009) "Sl. Glasnik RS", br. 72/2009, 81/2009 - kor., 64/2010 – odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - odluka US, 50/2013 - odluka US, 98/2013 - odluka US, 132/2014, 145/2014
- Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu (2004), "Sl. Glasnik RS ", br. 135/2004 i 88/2010.

- Zakon o planiranju i izgradnji (2009) "Sl. Glasnik RS ", br. 72/2009, 81/2009, 64/2010 – odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – odluka US, 50/2013 – odluka US, 98/2013 – odluka US, 132/2014, 145/2014;
- Zakon o prostornom planiranju i korištenju zemljišta na nivou Federacije Bosne i Hercegovine "Službene novine Federacije BiH", br. 2/06, 72/07, 32/08, 4/10, 13/10 i 45/10 <http://www.fmpu.gov.ba/zakoni>;
- Zakon o prostornom uređenju kantona Sarajevo "Službene novine Kantona Sarajevo", br.24/17, 1/18.
- Zakon o prostornom uređenju i građenju „Službene novine Tuzlanskog kantona“, br. 6/11, 4/13, 15/13, 3/15, 2/16.
- Zakon o prostornom uređenju „Narodne novine HBŽ“ broj: 12/14.
- Zakon o uređenju prostora i građenju, Službeni glasnik Republike Srpske br. 40/13, 106/15 <http://www.narodnaskupstinars.net/?q=la/akti/usvojeni-zakoni>;
- Zakon o planiranju prostora i izgradnji objekata, "Službeni list Crne Gore", br. 64/17 <http://www.mrt.gov.me/biblioteka/zakoni>
- Zakon o prostornom uređenju, Narodne novine 153/13, 65/17. <https://www.zakon.hr/z/689/Zakon-o-prostornom-ure%C4%91enju>;
- Закон за просторно и урбанистичко планирање, „Службен весник на Република Македонија“, 51/05, 55/13, 163/13, 42/14, http://www.moerr.gov.mk/?page_id=901
- Zakon o prostorskem načrtovanju „Uradni list RS“, št. 33/07, 70/08 – ZVO-1B, 108/09, 80/10 – ZUPUDPP, 43/11 – ZKZ-C, 57/12, 57/12 – ZUPUDPP-A, 109/12, 76/14 – odl. US in 14/15 – ZUUJFO Slovenija <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO4675>

UTICAJ KONTEKSTUALNIH FAKTORA NA POLITIKU GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA I URBANOG RAZVOJA U SRBIJI

Slavka Zeković¹, Miodrag Vujošević²

Apstrakt

Cilj rada je da omogući sistematizovan pregled dosadašnje politike građevinskog zemljišta i urbanog razvoja u Srbiji, pre svega u pogledu uticaja ključnih kontekstualnih faktora (istorijskih, institucionalnih, pravnih, itd.). Različiti istorijski i razvojni konteksti usloveli su promene regulative o građevinskom zemljištu i njen uticaj na urbani razvoj u Srbiji od sredine 19. veka do 90-ih godina 20.veka, kao i u postsocijalističkoj eri. Analiza započinje sa pregledom teorijske osnove politike u ovoj oblasti, a zatim sledi kratko razmatranje uticaja ključnih istorijskih i zakonodavnih faktora, usredsređeno na postsocijalistički period. Analiza politike građevinskog zemljišta u postsocijalističkom periodu obuhvata: ključne elemente zakonodavstva; vlasnički status i vlasnička prava u oblasti građevinskog zemljišta; konverziju vlasništva; opšte instrumente politike; ključna pitanja upravljanja urbanim zemljištem u Srbiji; i preliminarnu ocenu implementacije postojećeg sistema upravljanja građevinskim zemljištem. Biće primenjeno nekoliko metoda istraživanja, npr.: sistemska procena konceptualnog okvira vladajuće pravne doktrine; uopštena kvalitativna analiza sadašnjeg konteksta; institucionalna i komparativna analiza; itd. Iako je socijalistički koncept države blagostanja bio transformisan u neoliberalni koncept u kratkom periodu, evidentno je kašnjenje reformi u politici građevinskog zemljišta u Srbiji. Rad prezentuje originalne nalaze o uticaju sadašnjeg sistema i prakse na opštu politiku urbanog zemljišta u Srbiji, a takođe se fokusira na urbani razvoj na širem području Beograda. Zaključne napomene obuhvataju preporuke u pogledu usklađivanja i inoviranja politike upravljanja građevinskim zemljištem i urbanim razvojem u Srbiji u postsocijalističkom periodu.

Ključne reči: politika građevinskog zemljišta, urbani razvoj, kontekstualni faktori, Srbija

¹Slavka Zeković, Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Srbija, slavka@iaus.ac.rs

²Miodrag Vujošević, Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Srbija, misav@iaus.ac.rs

1. UVOD

Gradsko (građevinsko) zemljište je jedan od najvažnijih izvora bogatstva i društvenog prestiža u mnogim društvima (pored imovine, zemljišne rente/prihoda, potrošačkih dobara, društveno-kulturnih vrednosti, socijalnog statusa, moći, itd, - videti Veber, 2014), kao i značajna ekonomska i društvena prednost. Građevinsko zemljište je važan deo fizičkog teritorijalnog kapitala u urbanom razvoju. Istraživanje politike građevinskog zemljišta (PGZ) postalo je ključna tačka za razumevanje socio-ekonomskih, političkih i drugih procesa urbanog razvoja, planiranja i upravljanja. Građevinsko zemljište, kao javno dobro, je predmet državne intervencije i kontrole (registri zemljišta/nepokretnosti, urbanistički planovi, poreski instrumenti, i tržišna cena zemljišta). U represivne oblike državne intervencije spadaju eksproprijacija i zakonska mogućnost besplatnog „otimanja” javnog građevinskog (gradskog) zemljišta.

PGZ je značajan deo ekonomske politike države, sprovođenja prostornih i urbanističkih planova, kao i ukupnog razvoja gradova i njihovog boljeg upravljanja. PGZ ima ulogu u održivoj i gipkoj/rezilijentnoj urbanoj politici; poboljšanju ekonomske i urbane konkurentnosti; maksimizaciji efekata korišćenja zemljišta; rastu efikasnosti i vrednosti građevinskog zemljišta; uticaju na privredni ambijent; podršci rastu aktive; obezbeđenju sigurnosti investicija; smanjenju komunalnih troškova; ograničenju bespravne i neformalne izgradnje; podršci urbane obnove i revitalizaciji braunfilda; stvaranju boljih fiskalnih efekata u gradskom budžetu; prevenciji korupcije, spekulacija i „otimanja” javnog gradskog zemljišta.

Istorijska kontekstualizacija i aktuelni procesi transformacije su izazvali brojne promene PGZ u Srbiji. Prema UN-Habitat (2015a), nedostatak PGZ i jasnih propisa može dovesti do nekoordinisanog rasta grada i povećanja neformalnih naselja, dok prekomerno regulisanje može usloviti promene korišćenja zemljišta u ekskluzivnim stambenim, komercijalnim ili industrijskim područjima.

Cilj rada je pružanje sistematizovanog istorijskog pregleda pravnih okvira PGZ i njenog uticaja na urbani razvoj, posebno u postsocijalističkoj tranziciji u Srbiji. Rad je fokusiran na PGZ kao složeni mehanizam u procesu urbanog razvoja. Glavna polazišta u ovoj analizi su: 1) kašnjenje reformi PGZ u Srbiji iako je bivši socijalistički koncept države transformisan u kratkom periodu u neoliberalni koncept; 2) nedovoljna efikasnost PGZ u pravnom, socijalnom, ekonomskom pogledu, urbanističkom planiranju i upravljanju; 3) povezanost PGZ i planskog okvira; i 4) socijalna kontekstualizacija PGZ, urbanističkog planiranja, razvoja i upravljanja.

Analiza obuhvata: 1) teorijsku osnovu o PGZ i njen uticaj na politiku urbanog razvoja; 2) kontekstualni (i institucionalni) okvir za glavne transformacije PGZ i urbanističkog planiranja u Srbiji, posebno u postsocijalističkom periodu; 3) opšti razvoj PGZ u Srbiji sa kratkim komentarom područja Beograda; i 4) neke preporuke za inovaciju PGZ i urbanog razvoja u Srbiji.

2. TEORIJSKA OSNOVA POLITIKE GRAĐEVINSKOG ZEMJIŠTA I POLITIKE URBANOG RAZVOJA

Pitanja urbanog razvoja su osetljiva na diskontinuitet konceptualnih okvira, pristupa i metodologije, pogotovo u postsocijalističkom periodu. Urbana teorija je pod uticajima velikih strukturnih kriza, globalne ekonomske i finansijske krize, različitih kontekstualnih faktora, propisa, itd. Urbane teorije se suočavaju sa kompleksnim problemima, kao što je socijalna kontekstualizacija planiranja i upravljanja razvojem grada, investiranje i regulativa, uključujući i PGZ. Od 70-ih do 80-ih godina 20. veka pod pritiskom globalizacije, gradovi su započeli strukturnu i ekonomsku transformaciju prema „postfordističkom” obrascu razvoja sektora usluga. Globalna politika i nacionalne politike i ideologija oblikuju urbanu teoriju razvoja globalnih gradova (Brenner 1998, Sassen 2008, Cochrane, 2006, Scott & Storper 2015). U pogledu teorijskog okvira, savremeni gradovi su razvijeni u skladu sa kombinovanim procesima aglomeracije, korišćenja gradskog zemljišta, i socijalnih interakcija, manje ili više, u različitim kontekstualnim sredinama.

Lefebvre (1970) i Castells (1972) podržali su koncept grada usmeren na tržišta zemljišta kao „mašine urbanog rasta” za alokaciju ekonomskih prioriteta, za olakšavanje odlučivanja u urbanom razvoju i upravljanju od značaja za generisanje i akumuliranje bogatstva, kao i koncept „prava građana na grad”. Brenner (1999) i Cochrane (2006) su inicirali rekonceptualizaciju gradskih politika i upravljanja. Harvey (2005) je identifikovao prelazak sa menadžerskog upravljanja na preduzetničko upravljanje. Ove promene su realizovane kroz velike razvojne projekte i novu političku ekonomiju prostora. Koncepti „preduzetništva” i „obnove državnog prostora” čine pomak u odnosima između kapitala i teritorije, od nacionalnog ka gradskom nivou (Brenner, 2004), ili omogućavanja urbanog upravljanja na više nivoa odlučivanja. Kasnije, Harvey (2012) je sugerisao druge otklone ove neoliberalne dominacije, menjajući obrazac nivoa političkog upravljanja (od gradova preko država do globalnog nivoa).

Salet (2001) naznačava da su ključni trendovi u planiranju oni koji su prouzrokovani snažnim institucionalnim promenama, kao što su: globalizacija nove informaciono-vođene ekonomije; liberalizacija ekonomskih tržišta; i nova diferencijacija u međunarodnim odnosima. Taj trend je zahvatio bivše „države blagostanja”, uz jačanje nadnacionalnih okvira. Nacionalne vlasti imaju snažan

uticaj na urbani razvoj u političkoj areni i njenim dominantnim obrascima „sa više učesnika” i „igrama na više nivoa”.

Pod ovim okolnostima, veoma su složeni izazovi za PGZ i koordinaciju politike urbanog razvoja. Salet & de Vries (2013) tvrde da je inovativni potencijal za kontekstualizuju pravnih normi u procesu urbanog upravljanja sinonim za „kontekst”. Urbano upravljanje je oblik upravljanja zemljištem na lokalnom nivou sa više nivoa odlučivanja i sa različitim dimenzijama pravnih nadležnosti. Regulatorna teorija je zasnovana na pravnoj teoriji, i uključuje različite koncepte (npr. javni i privatni interes; interesne grupe i institucionalnu teoriju -uporediti sa Baldwin & Cave, 1999). Glavni naglasak institucionalne teorije je na uticaju organizacionih pravila i društvenih struktura na sistem regulacije. Pod uticajem različitih kontekstualnih faktora, kao što su globalni ekonomski diskurs i politički pritisak, postojeća prava gube njihovu snagu i nestaju, jer su zamenjena drugim rešenjima koje nameće novi urbani poredak. Učvršćivanjem datog urbanog poretka, novi pravni poredak postaje snažniji, i uspostavlja, na drugačiji način, javni interes u prostoru, ulogu države i lokalne samouprave u urbanom razvoju. Tako se kreira pravna materija prostornog planiranja (Lefebvre, 1970) i pravna priroda urbanog poretka (Purcell, 2002)³ koja je, kao i urbano društvo, u stalnim promenama. Urbani poredak ima pravnu osnovu koja proizilazi iz dinamizma i kontekstualnih zahteva i urbanih fenomena društva.⁴

Politika građevinskog zemljišta ima ključnu ulogu za transformacije urbanog razvoja, posebno u postsocijalističkom društvu. Zemljišna politika je deo instrumenata nacionalne politike, koja uključuje ciljeve ekonomskog razvoja, socijalne pravde i ravnopravnosti, i političku stabilnost (Enemark, 2005), kao i bezbednost i raspodelu raznih svojinskih prava i prava zakupa, korišćenja zemljišta i upravljanja zemljištem, pristup zemljištu, itd. Takođe, politika građevinskog zemljišta uključuje razne principe, pravila, metode, mere i alate u urbanom razvoju i upravljanju. Najvažniji delovi odnose se na regulaciju svojinskih prava, transfer zemljišta, transakcije, vrednost i način korišćenja zemljišta, tržište zemljišta, izgradnju građevinskog zemljišta, prevenciju zemljišnih špekulacija, „otimanja” javnog građevinskog zemljišta, itd.

Literatura o politici građevinskog zemljišta i njenoj ulozi u planiranju urbanih transformacija zasnovana je na pravnim teorijama (npr. na klasičnoj teoriji prirodnog

³Videti Krstić, (1968) i Pajović (1987, 2005).

⁴U urbanom području postoje mnogi suprotni interesi koji variraju u skladu sa promenama u ekonomskim i društvenim kontekstima. Urbani poredak proizilazi iz ograničenja: povećava granice privatne svojine i zadire u privatno vlasništvo nepokretnosti, odnosno imovina kao apsolutno pravo daje vlasniku mogućnost da poseduje stvari, da ih upotrebljava i da njima neograničeno raspolaže (Gams, 1979)

prava, pravnog pozitivizma, pravnog realizma, legalizma,- uporediti prema Lilić, 2002), teoriji imovine (teoriji prisvajanja, teoriji vlasništva, teoriji prava, - videti Hann, 2007) i tako dalje. Teorija „polyrational” zemljišne politike (Davy, 2014) ukazuje da je veza planiranja na više nivoa i politike građevinskog zemljišta zasnovana na povezanosti korišćenja zemljišta i vlasništva na zemljištu. Begović (1995) i Knaap (1998) su zaključili da su tržišta zemljišta, generalno, nesavršena i podložna intervencijama vlasti. Vrednost zemljišta i korišćenje zemljišta određeni su interakcijom tržišnog mehanizma ponude i potražnje (Harvey & Jowsey, 2004). Hartman & Needham (2012) tvrde da su pristupi planiranju utemeljeni u svojinskim pravima nad zemljištem.

Stahl (2013) je zaključio da su vrednosti imovine određene kompleksnom mrežom snaga koje su izvan kontrole lokalnih vlasti, ukazujući na globalni slom nepokretnosti. Razni faktori izvan lokalne kontrole uticali su na to stanje, posebno makroekonomska kretanja i procesi na tržištu nepokretnosti. Razni faktori izvan lokalne kontrole uticali su na to stanje problema, preko makroekonomskih kretanja i tržišta nepokretnosti. Zbog toga, lokalne prakse urbanističkog zoniranja imaju veoma ograničenu odbranu od uticaja ove moćne i destruktivne snage (npr. kolaps nepokretnosti)⁵. Kreatori politike su oдавno „romantizovali” urbano zoniranje za stabilizaciju vrednosti imovine, ignorišući stvarne kontekstualne uticaje. To može dovesti do političkog sistema sa razornim uticajima na lokalno korišćenje građevinskog zemljišta. Banzhaf et al. (2017) navode da je korišćenje zemljišta uvek pod pritiskom zbog uticaja različitih faktora. Transformativni proces se smatra veoma dinamičnim i nelinearnim, uz razne posledice. Takođe, prioriteti u korišćenju zemljišta zavise od uticaja krugova moći, odnosa među akterima i upravljačkih interesa (Van den Dool et al., 2015). Van der Dool pokazuje da je dobro gradsko upravljanje predstavljeno kao balansirajući akt, kao interakcija između vlasti, biznisa i civilnog društva, u kome je osnovnim vrednostima potrebno blagovremeno posvetiti pažnju. Steel et al. (2017) smatraju da globalno „otimanje zemljišta” uključuje, takođe, i građevinsko zemljište, i da je potrebna relevantna konceptualizacija u analizi različitih načina za zemljišnu modifikaciju i spekulacije. U tom smislu, Zoomers et al., (2017) predlažu novu, društveno inkluzivnu agendu o urbanizaciji koja razmatra pojavu „otimanja” gradskog građevinskog zemljišta. Javne rasprave o „otimanju gradskog zemljišta” su veoma retke i uobičajeno se odnose na zemljišnu administraciju, legalizaciju svojinskih prava, naknade, inkluzivnost i javnu participaciju. Ova pitanja urbanog zemljišta su identifikovana kao „nove avenije za istraživanje”, posebno se fokusirajući na gradske investicije (poslovne objekte, sadržaje javnog prostora, i javne službe), često pod uticajem džentifikacije i spekulativnog urbanizma (Steel

⁵On to naziva „fatalnom greškom modela javnog izbora”.

et al., 2017)⁶. Investicije u nepokretnosti, proces džentrifikacije i urbane spekulacije preko zemljišnih parcela otvaraju pitanje o ulozi PGZ u urbanom razvoju. Transfer gradskih zemljišnih parcela ne može biti shvaćen bez tržišta građevinskog zemljišta, uticaja javnih politika, lokalnih i globalnih ekonomskih zahteva, kao i pritiska za raseljavanje dela stanovnika. Zbog toga, važna je analiza uzajamnog uticaja između promene u upotrebi gradskog zemljišta i urbanog razvoja/urbane obnove. Ovaj kompleksan pristup u upravljanju gradskim zemljištem posledica je brojnih kupovina građevinskog zemljišta, atraktivnosti urbanih prostora, mnoštva aktera, i ciljeva urbanih transformacija. Steel et al. (2017) su tvrdili da „otimanje” gradskog građevinskog zemljišta teži da bude veoma fragmentisano i manje vidljivo, sve sa ciljem multifunkcijske obnove i komercijalne ili nenamerne džentrifikacije.

„Otimanje” zemljišta može biti u osnovi urbane transformacije, tj. promena korišćenja zemljišta na nivou raznih veličina parcela. Upravljanje zemljištem može da doprinese povećanju spekulacija u transformaciji gradova. Složenost urbanog konteksta je pod uticajem mnogobrojnih aktera, njihove mobilnosti i sposobnosti, interesa, i učešća. Postoje kontroverze između globalnih ekonomskih investicija, intenziviranja džentrifikacije, neke vrste spekulativne prakse u urbanizmu (npr. pod projektnim pritiskom) i uloge demokratske participacije u lokalnom razvoju. Ključne promene u korišćenju zemljišta, infrastrukture i tržišta nepokretnosti dovode do spekulacija u raspodeli koristi od rastućih cena građevinskog zemljišta. Razvoj gradova je pod uticajem međunarodnih kompanija, globalnog finansiranja i međunarodnih institucija preko promovisanja gradskog brendinga, uglavnom za bogate. Goldman (2011) smatra da je spekulativni urbanizam u zemljama u razvoju povezan sa znatnim učešćem gradskih vlasti preko konkurentnih i spekulativnih strategija gradskog zemljišta, istovremenim privlačenjem privatnih investicija i velikih projekata. Tabela 1 ilustruje moguću šemu „otimanja” gradskog zemljišta u razvoju gradova postsocijalističkih zemalja.

2.1. Metodološki pristup

Analiza zakonodavstva Srbije koja se odnosi na građevinsko zemljište i urbanističko planiranje kombinuje neke procene/*benchmarking*, analizu dominantne pravne doktrine i institucionalnu analizu, poređenjem tri različita kontekstualna okvira. Ovaj pristup uključuje *benchmarking* glavnih komponenti PGZ i njegovu međuzavisnost sa politikom urbanog razvoja. To rezultira predlogom preporuka za njihovo usklađivanje i inoviranje u postsocijalističkom periodu. *Benchmarking* ključnih kontekstualnih okvira i faza obuhvata kratku analizu propisa o PGZ i njihovu

⁶Steel et al. (2016) raspravljaju o vodećoj ulozi gradskih vlasti u upravljanju zemljištem "samo u bliskoj saradnji sa drugim nacionalnim i transnacionalnim akterima ... pod uticajem transnacionalnih korporacija, globalnih finansija i međunarodnih posrednika, kao što su konsultanti, investitori u nepokretnosti, i arhitekti".

refleksiju na urbani razvoj. Takođe, primenili smo kontekstualno pogodan metod koji povezuje različite pristupe zasnovane na raznim analizama. To uključuje i kratak pregled istorijskih promena pravnog okvira PGZ i urbanističkog planiranja u Srbiji, kao i integrisanu empirijsku analizu urbanog razvoja i PGZ u gradovima Srbije, uključujući i Beograd. Važnu ulogu u istraživanju ima teorija diskursa kao pristup koji analizira i razmatra različite društvene kontekste, koncepte, strukture i institucije.

Tabela 1. Moguća šema „otimanja” građevinskog zemljišta u razvoju gradova postsocijalističkih zemalja

	Politika građevinskog zemljišta - novo „otimanje” urbanog zemljišta	Politika urbanog razvoja
Vrsta nepokretnosti	Fokus sa gradskog/građevinskog zemljišta ka nepokretnostima; zemljišno-zasnovane investicije; internacionalizacija zemljišnih prava; povećan uticaj brokera/posrednika na svojinska prava na zemljištu (npr. banaka)	Projekti „novog grada” (spektakularni projekti poznatih arhitekata); urbanistički mega-projekti kao instrumenti urbane obnove; „vodeći projekti”; pojava neoliberalnog koncepta („pametnog grada”, „vertikalnog grada”, itd.), privatno i javno vlasništvo; itd.
Prostorni uticaji	Mogući negativni uticaj na teritorijalni kapital; dekapitalizacija građevinskog zemljišta; podela profita od rastuće vrednosti zemljišta; gubitak javnih prihoda; socioekonomski i pravni izazovi; visoki javni finansijski rizici; nedostatak zemljišta (posebno komunalno opremljenog građevinskog zemljišta)	Spekulativni urbanizam; pristup „tabula rasa” urbanoj obnovi; uticaj na stanovanje, komercijalni i poslovni prostor i kvalitet života; rast siromaštva; uticaj procesa „dubaizacije” na kulturni obrazac postsocijalističkog grada; itd.
Proces	Promena korišćenja zemljišta; uređenje zemljišta; <i>hi-tech</i> urbani dizajn i preoblikovanje grada; brendiranje grada; transformacija pravnog i institucionalnog okvira; urbana komasacija; itd.	Gentrifikacija; raseljavanje, promene u kretanju stanovništva; slabljenje uloge urbanističkog planiranja; gradska vlast kao faktor u upravljanju zemljištem i konfliktima; itd.
Obuhvat	Teritorijalna fragmentacija; disperzija; brojne male i velike parcele; itd.	Veliki gradski projekti; centralna gradska područja, ili suburbana područja; i koridori.
Ključni akteri	Internacionalna poslovna elita; finansijski fondovi i kompanije; nacionalne agencije; domaće kompanije i javno-privatno-partnerstvo; itd.	Slaba javna participacija i lokalna moć; isključivanje građana u donošenju odluka; mogući gradski protesti; itd.
Ishodi	Rast ulaganja u nepokretnosti, posebno u <i>hi-tech</i> stanovanje, elitne oblake i poslovne prostore; prinudno „otimanje/oduzimanje” zemljišta i objekata; zakup i/ili otuđivanje javnog građevinskog zemljišta bez ikakve naknade; zakup i/ili otuđenje javnog građevinskog zemljišta primenom „kvazitržišne” vrednosti zemljišta; nedostatak infrastrukture; itd.	„Zaključano/kontrolisano stanovanje ili zajednica” (zatvorena, kontrolisana stambena oaza u centru grada, tj. <i>hi-tech</i> geta); nova socijalna struktura; socijalno i urbano otuđenje; favorizovanje poslovno-zasnovanih tehničkih rešenja naspram strateških javnih interesa i ciljeva; i novi prioriteti (npr. profitno orijentisan urbani razvoj, rast globalnog grada, povećanje grinfild i braunfild lokaliteta, povećanje praznih izgrađenih prostora, itd.)

3. KONTEKSTUALNI OKVIR RAZVOJA GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA I URBANISTIČKOG PLANIRANJA U SRBIJI

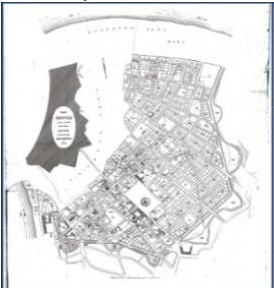







Glavni cilj ovog poglavlja je da pruži uvid u istorijski kontekst razvoja građevinskog zemljišta i njegovih odnosa sa urbanim razvojem u Srbiji.

U skladu sa dva glavna evropska pravna koncepta⁷, postsocijalističke zemlje, uključujući i Srbiju, kreirale su novi okvir za regulisanje mnoštva različitih interesa u razvoju građevinskog zemljišta. Usled različitih interesa i kontekstualnih promena, postoji snažna međuzavisnost između PGZ i urbanog područja. Postoji raskorak između pravnih i stvarnih imovinskih prava i urbanog razvoja, naročito u nedovoljno institucionalizovanom postsocijalističkom sistemu⁸.

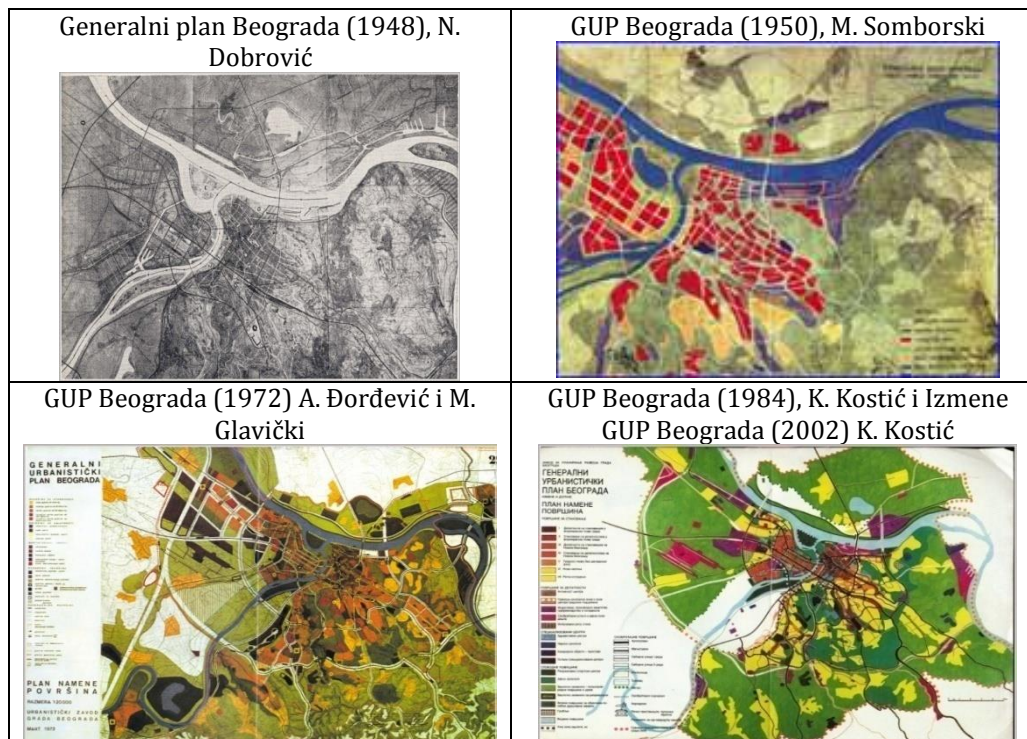
U skladu sa rezultatima ostvarenim u okviru nemačko-srpske saradnje na projektu „Jačanja lokalnog upravljanja zemljištem u Srbiji” (Müller et al., 2015) i u projektu SPUDS (*Support to Process of Urban Development in Serbia/Podrška procesu urbanog razvoja u Srbiji*), razvoj građevinskog zemljišta je određen okvirima i uticajima tri različita istorijska i razvojna konteksta (Zeković & Maričić, 2016; Zeković et al., 2016), uz dominaciju različitih političkih i socioekonomskih sistema. Shodno tome, prvi kontekst, od sredine 19. veka do Drugog svetskog rata, uključuje poredak zasnovan na kapitalizmu u nerazvijenoj poljoprivrednoj državi. Drugi kontekst obuhvata period posle II svetskog rata do 1990. godine, koji je karakterističan zbog autentičnog razvoja socijalističkog sistema i zakonodavne strukture države, kroz dve faze: 1) faza centralno-administrativnog sistema i posleratne obnove na osnovu komunističke paradigme (1946-1950), i 2) faza autentičnog sistema socijalističkog samoupravljanja (1950-1990), sa etapom udruženog rada, dogovorne ekonomije i samoupravnih sporazuma (1974-1990). Treći kontekst obuhvata fazu raspada Jugoslavije i kolaps socijalističkog sistema (1990-2000), paralelno sa postsocijalističkom tranzicijom društva i ekonomije unutar kapitalističkog sistema neoliberalnog diskursa. U Tabeli 2, 3 i 4 prikazano je sažeto poređenje politike građevinskog zemljišta, urbanističkog i prostornog planiranja u Srbiji i lokalnog upravljanja, sa „panoramskim” osvrtom na primer Beograda (Slika 1, 2 i 3).

⁷Sušтина aktuelnih evropskih *acquis communautaire* je implementacija principa zakonitosti (francuski *principe de legalite*), koncepta pravne države (nemački *rechtsstaat*) i vladavine prava u okviru dva pravna sistema - Evropskog kontinentalnog prava i anglosaksonskog običajnog prava (Craig, 2006, van Gerven, 2008), kao i njihovih hibrida.

⁸Postoji stalni sukob između pravnog i stvarnog stanja stvari, između javne i privatne imovine i različitih interesa, sukob između ekonomskih interesa i socijalnih zahteva, kroz snažne bitke na berzi (akcijama, finansijama i kapitalom, posebno na tržištu nepokretnosti - Scott & Storper, 2015, Harvey, 2012), praćeni sukobima u političkoj areni.

<p>Urbanistički plan Beograda (1867), E. Josimović</p> 	<p>MUP Beograda (1878), S.Zarić</p> 
<p>Plan Beograda (1903), J. Bešlić</p> 	<p>Plan Beograda (prestonice Kraljevine Srbije), 1910, V. Lazarević</p> 
<p>Generalni plan Beograda (1912), A. Chambon</p> 	<p>GUP Beograda (1923), Đ. Kovaljevski</p> 
<p>Generalni regulacioni plan Beograda (1927), J. Obradović</p> 	<p>Generalni regulacioni plan Beograda (1939), M. Krstić</p> 

Slika 1. Razvoj urbanističkog planiranja Beograda od 1867. do 1941. godine
Izvor: Urbanistički zavod Beograda, <http://www.urbel.com/>



Slika 2. Razvoj urbanističkog planiranja Beograda (socijalistički period, 1946-1990)

Izvor: Urbanistički zavod Beograda, <http://www.urbel.com/>

3.1. Razvoj građevinskog zemljišta od polovine 19-og veka do Drugog svetskog rata

Razvoj nerazvijene agrarne srpske privrede od polovine 19. veka pa do Drugog svetskog rata bio je utemeljen na ustavnom pravnom sistemu zasnovanom na kapitalizmu i razvoju građanskog društva (Tabela 2). Na području Srbije postoje tri paralelna, međusobno različita sistema pravne evidencije o svojinskim pravima na nepokretnostima, o vlasnicima nepokretnosti, imovinskim pravima i opterećenjima na nepokretnostima, tj. o pravnom statusu zemljišta: 1) Sistem zemljišnih knjiga, 2) Tapijski sistem, i 3) Katastar imovine -katastar zemljišta, koji nije imao isti pravni značaj kao drugi sistemi zato što su registrovani samo korisnici (držaoci), a ne i vlasnici zemljišta i drugih prava *in rem* (pravna upotreba stvari u tuđu korist bez punomoći vlasnika upotrebljene stvari).

Sistem zemljišnih knjiga i tapijski sistem su osnovni pravni registri o nepokretnostima, o njihovim vlasnicima, svojinskim pravima (uključujući opterećenja na nepokretnostima), tj. o pravnom statusu zemljišta. Sistem zemljišnih knjiga je uveden donošenjem Srpskog građanskog zakonika 1844. godine kojim je

bilo predviđeno da se prenos svojine na nepokretnim dobrima vrši jedino upisom pribavioca u baštinske knjige, tj. zemljišne knjige. Sistem zemljišnih knjiga ustanovljen je 1855. godine na teritoriji Srbije pod upravom Austrougarske monarhije (Vojvodina, Beograd, i u nekoliko gradova). U nerazvijenoj agrarnoj ekonomiji Srbije, zasnovanoj na kapitalističkom sistemu, 1865. godine usvojeni su prvi zakoni koji regulišu planiranje gradova i korišćenja zemljišta. U periodu rekonstrukcije gradova/varoši (1867-1901), Državni savet Srbije je utvrdio Zakon o eksproprijaciji (1865), Zakon o javnim objektima (1865), sa fragmentarnim tumačenjem urbanističke pravne materije u Zakonu o naseljima (1866), kao i prvi Zakon o uređenju Beograda (1867). Prvi urbanistički plan Beograda autora Emilijana Josimovića usvojen je 1867. godine (Plan varoši u šancu). Tapijski sistem (tapije) funkcionisao je u jednom delu Srbije pod turskom upravom do 1912. godine, na teritoriji gde nisu uvedene zemljišne knjige (Južna Srbija i Kosovo i Metohija). Katastar vlasništva nad zemljištem u Jugoslaviji uveden je 1929. godine, a pre toga je postojao na teritoriji pod austrougarskom upravom.

Prvi građevinski zakon u Kraljevini Jugoslaviji donet je 1931⁹, a Opšta uputstva za izradu uredbe o izvođenju regulacionog plana i građevinskog pravilnika 1932.godine¹⁰.

3.2. Socijalistički kontekst (1946-1990)

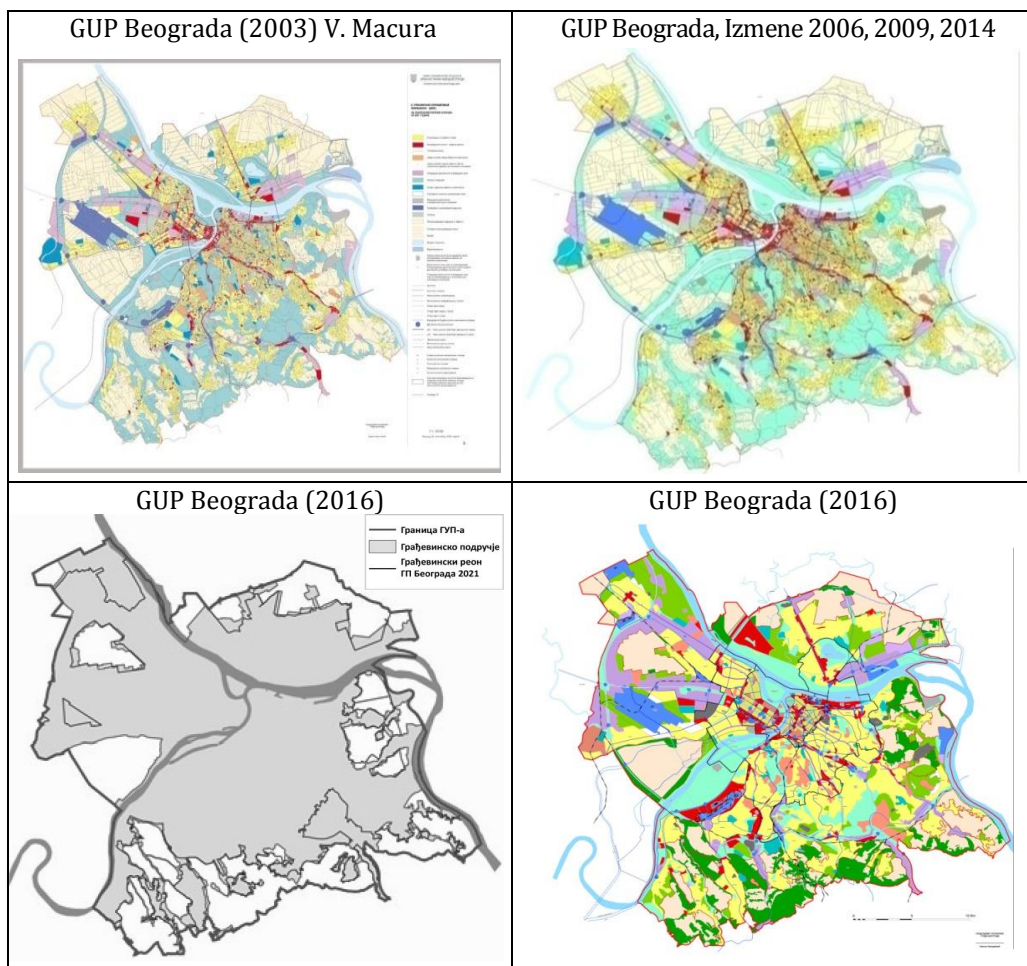
3.2.1. Faza administrativno-socijalističkog sistema i posleratne obnove (1946-1950. godine)

Nakon Drugog svetskog rata i uspostavljanja novog administrativno-socijalističkog sistema FNRJ prekinut je pravni kontinuitet Kraljevine Jugoslavije, uz devastiranje ranijeg poretka, uključujući i zemljišno-knjižne zakone iz 1930/1931. Godine 1947. doneta je Uredba o upisu prava vlasništva na nepokretnostima u državnoj svojini, Osnovne uredbe o projektovanju i građenju (1948), Osnovna uredba o generalnom urbanističkom planu (1949), u skladu sa komunističkom paradigmatom (Tabela 3). Socijalistički sistem FNRJ utemeljen je na državnoj svojini, uz snažnu kontrolu komunističke partije, po uzoru na SSSR. Posle odbijanja Rezolucije Informbiroa (1948) nastavljena je centralizacija administrativno-socijalističkog sistema, etatizacijom i bezbednosnim ustrojstvom koji su se pokazali efikasnim u posleratnoj obnovi zemlje. Država je donela zakone prema kojima je sprovedeno prenošenje imovine iz privatne i drugih oblika svojine u državnu svojinu (Zakon o

⁹Zakon uključuje regulisanje gradova, varoši, sela, pravila uređenja, regulacionog plana, tehničkih propisa, izgradnju i razvoj građevinskog zemljišta, zemljišnu parcelaciju, upravljanje zemljištem, komasaciju, eksproprijaciju, javnu raspravu i sl.

¹⁰Ovaj propis je obuhvatao regulisanje gradova, naselja i sela, građevinskih propisa, regulacionih planova, tehničkih propisa, higijenskih propisa, pravila za infrastrukturu, gradilišta, zemljišnu parcelaciju, eksproprijaciju, građevinsku dozvolu, javni uvid i diskusiju, i upis u registre zemljišta.

agrarnoj reformi, konfiskaciji, nacionalizaciji, eksproprijaciji, i dr.). Dominacija državne svojine implicirala je nedovoljnu brigu o usklađivanju sistema katastra i zemljišnih knjiga i nepotpunu evidenciju zemljišta. Zemljišna knjiga je u nadležnosti suda i predstavlja pravnu evidenciju nepokretnosti koja je zasnovana na katastru zemljišta kao faktičkoj evidenciji¹¹.



Slika 3. Razvoj urbanističkog planiranja Beograda (postsocijalistički period, od 1990. do danas)

Izvor: Urbanistički zavod Beograda, <http://www.urbel.com/>

¹¹Podaci o imovinskim i drugim pravima postojali su u opštinama u kojima su ustanovljene zemljišne knjige, odnosno, u približno 25% teritorije Srbije.

Tabela 2. Lokalno upravljanje, politika građevinskog zemljišta i urbanističko planiranje u Srbiji i Beogradu (od 19. veka do Drugog svetskog rata)

Vrste lokalnog upravljanja	Ključna regulativa u politici građevinskog zemljišta	Ključna regulativa i urbanistički planovi u Beogradu
19-i vek		
<ul style="list-style-type: none"> • Zakon o okruzima i Zakon o osnivanju opština u kneževini Srbiji; „Ustrojenija” (1839) • Od 1839. postoje seoske i varoške opštine, grad Beograda, kao i okruzi • Zakon o upraviteljstvu grada Beograda (Ustrojenije Upraviteljstva varoši Beograda) uvodi „gradsko” upravljanje (1860) • Model centralističkog upravljanja od 1866 do 1889. 	<ul style="list-style-type: none"> • Srpski građanski zakonik (1844) - registracija imovine u baštinske knjige • Tri paralelna sistema pravnih evidencija o pravima na nepokretnostima, vlasnicima i pravnom statusu zemljišta: 1) Zemljište knjige, 2) Sistem tapija, 3) katastar imovine (samo katastar zemljišta) • 1855. godine uspostavljene zemljišne knjige samo u delu Srbije • Zakon o eksproprijaciji (1865) 	<ul style="list-style-type: none"> • Zakon o javnim zgradama (1865) • Zakon o naseljima (1866) • Zakon o uređenju Beograda (1867) • Prvi urbanistički plan Beograda („Plan varoši u šancu”), E. Josimović (1867) • Period rekonstrukcije gradova u Srbiji (1867-1901) • Generalni urbanistički plan Beograda (1878), S. Zarić
Od 1900-1941. godine		
<ul style="list-style-type: none"> • Seoske i gradske opštine, naselja i grad Beograd • Gradsko upravljanje u Beogradu (od 1860. do 1920. god.) • Od 1929. do 1941. god. upravljanje banovine • Uprava grada Beograda bila je nezavisna u Dunavskoj banovini • Pokrajinska samouprava 	<ul style="list-style-type: none"> • Uredba o sprovođenju delimične eksproprijacije zemljišta velikih nepokretnosti radi javnog interesa, kolonijalizacija i izgradnja radničkih stanova i bašti u Kraljevini Jugoslaviji (1920) • Katastar vlasništva nad zemljištem u Jugoslaviji (1929) • Zakon o izgradnji u Kraljevini Jugoslaviji, 1931. (regulacija parcelisanja zemljišta, eksproprijacija, uređenje zemljišta, komasacija) 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Beograda (1903), J. Bešlić • Plan Beograda (1910), V. Lazarević • Korbizije (1911): „Beograd - smešna prestonica, prljava, neorganizovana, na najlepšem mestu na svetu” • Generalni plan Beograda (1912), A. Chambon • GUP Beograd (1923), Đ. Kovaljevski • Generalni regulacioni plan (1927), J. Obradović • Zakon o izgradnji u Kraljevini Jugoslaviji, 1931. (regulisanje gradova, građevinskih zona i rejlona, građevinski propisi, tehnički propisi, javni uvid i diskusija, itd.) • Opšta uputstva za izradu uredbe o izvođenju regulacionog plana (1932) • Plan generalne regulacije (1939)

Tabela 3. Lokalno upravljanje, politika građevinskog zemljišta i urbanističko planiranje u Srbiji i Beogradu (socijalistički kontekst)

Vrsta lokalnog upravljanja	Ključna regulativa u politici građevinskog zemljišta	Ključna regulativa i urbanistički planovi
Centralno - administrativni socijalistički sistem (1946-1950)		
<ul style="list-style-type: none"> • Snažna etatizacija lokalnih vlasti • Deo grada pod upravom državnog saveta (gradski rejoni), gradovi i okruzi 	<ul style="list-style-type: none"> • Uredba o upisu prava vlasništva na nepokretnostima u državnoj svojini (1947) • Zakon o konfiskaciji, nacionalizaciji, eksproprijaciji • Dominacija državnog vlasništva 	<ul style="list-style-type: none"> • Posleratna obnova • Osnovne uredbe o projektovanju i građenju (1948) • Osnovna uredba o generalnom urbanističkom planu (1949) • GUP Beograda (1948), N. Dobrović (Novi Beograd) • GUP Beograda (1950), M. Somborski
Socijalistički sistem samoupravljanja (1950-1990)		
<ul style="list-style-type: none"> • Ustav SFRJ (1963) uveo samoupravljanje u sve „društveno-političke zajednice“ i radničko samoupravljanje • Decentralizacija u donošenju odluka • Od 1952-1955 - seoske opštine, varoši, gradovi u sastavu i izvan srezova, gradske opštine bez ikakvih posebnih prava i gradske opštine sa posebnim pravima • Od 1955-1963 - opštine i gradovi sa samoupravama • Od 1945-1967 - sresko upravljanje preko narodnih odbora • Pokrajinska samouprava • Od 1963-1990 - opštine i gradovi • Ustav SFRJ (1974) je uveo koncept udruženog rada, dogovorne ekonomije, samoupravnih sporazuma i društvenih dogovora, decentralizaciju u donošenju odluka • Od 1974. upravljanje i saradnja preko međuopštinskih regionalnih zajednica 	<ul style="list-style-type: none"> • Savezna uredba o katastru zemljišta (1953) • Zakon o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta u FNRJ (1958) • Građevinsko zemljište preneto u državnu svojinu, a potom u društveno vlasništvo • Zakon o prometu zemljišta i zgrada (1965) • Zakon o određivanju građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera SFRJ (1968) • Zakon o građevinskom zemljištu RS (1969, 1971-1975, 1986) • Katastar nepokretnosti uveden u Srbiji (1983) • Državno vlasništvo na građevinskom zemljištu • Pravo korišćenja građevinskog zemljišta • Nema prometa gradskog građevinskog zemljišta 	<ul style="list-style-type: none"> • Pristup „odozdo naviše“ u urbanističkom planiranju • Uticaj nacionalizacije zemljišta na organizaciju gradova • Zakon o urbanističkom i regionalnom prostornom planiranju RS (1961) • Primenjen Korbizijeov koncept urbanog razvoja u skladu sa Atinskog poveljom (1933), što je kompatibilno socijalističkom sistemu i urbanističkom planiranju • Arhitekti odgovorni za „površno razumevanje savremenog urbanističkog planiranja“ (Korbizije, 1955) • GUP Beograda (1972), A. Đorđević i M. Glavički • Sve ključne razvojne odluke donosila je država ili političke nomenklature • Donošenje odluka je transferisano na lokalni nivo • Ustavni zakon (1974) uvodi društveno planiranje • Sve republike SFRJ usvojile prostorne planove (osim RS) • Izgrađeni kapaciteti i metodologija prostornog planiranja; započeti planovi • Zakon o planiranju i uređenju prostora (1974, 1985 i 1989) • Društvena stambena izgradnja • GUP Beograda (1984), K. Kostić • Odluka o privremenoj urban. i građevinskoj dozvoli (1985)

3.2.2. Faza autentičnog socijalističkog sistema samoupravljanja (1950-1990. godine)

Zakonima iz 1950/1951. godine FNRJ inicira razvoj autentičnog socijalističkog samoupravnog sistema. Ustavni zakon (1951/53) pripremljen je u skladu sa principima debirokratizacije, demokratizacije i decentralizacije. Sistem je konstituisan posle brojnih reformi, a njegov oslonac je činila „egzotična” društvena svojina kao jedinstven svojinski oblik u svetu. Socijalističko samoupravljanje bilo je jedinstveni model za donošenje odluka u društvu, u privredi, preduzećima, političkom sistemu na svim nivoima. Operacionalizacija sistema zahtevala je stalnu zakonodavnu izgradnju, sve do njegovog kolapsa 1990. godine. Ustavom FNRJ iz 1963. godine uvedeno je samoupravljanje u svim „društveno-političkim zajednicama”. Reformama iz perioda od 1964. do 1967. godine i iz 1969. godine preduzete su mere smanjenja uloge države u ekonomiji, olakšana su strana ulaganja i uslovi za razvoj tržišnog socijalizma. Petogodišnje centralno državno planiranje je zamenjeno fleksibilnim i decentralizovanim urbanističkim planiranjem, koje je izdvojeno od prethodnih politika. Model samoupravljanja promovisao je decentralizaciju i ojačao „*bottom-up*” pristup („*odozdo-naviše*”) u odlučivanju, planiranju i upravljanju¹². Prema Bockman (2011) i Kirn (2010) samoupravljanje je imalo više elemenata neoklasične ekonomije nego elemenata centralizovanog državnog planiranja.

Godine 1953. donet je savezni zakon o katastru zemljišta, dok je 1958. godine FNRJ donela Zakon o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta kojim je nacionalizovano sve izgrađeno i neizgrađeno građevinsko zemljište u gradovima i naseljima gradskog karaktera. Građevinsko zemljište je preneto u državnu svojinu, čime je država preuzela punu kontrolu. Od donošenja Zakona o određivanju građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera (1968) ovo zemljište je postalo društvena svojina. Vlasnici građevinskog zemljišta postali su njegovi korisnici, uz pravo korišćenja koje je moglo biti samo nasleđeno. S obzirom da građevinsko zemljište nije moglo biti u prometu, to je stopiralo legalni transfer i razvoj tržišta nekretnina. Intenzivirana je društveno usmerena izgradnja (kolektivnih) stanova. Nacionalizacija građevinskog zemljišta uticala je na organizaciju gradova, i na intenziviranje bespravne izgradnje.

Od 1957. godine regionalni razvoj se smatrao delom integrisane politike prostornog razvoja. Godine 1961. u Srbiji je usvojen prvi Zakon o urbanističkom i regionalnom prostornom planiranju, uz utvrđivanje osnovne pravne terminologije i pravne prirode ovih planova. Amandmani tog zakona su usvojeni 1965, kao i

¹²Simmie and Hale (2007) navode da je jugoslovenski eksperiment u samoupravljanju posebno interesantan radi pokušaja konfrontacije problema moći i birokratije.

Zakon o premeru i katastru i izmene Zakona o prometu zemljišta i zgradama (1965), koji zabranjuje raspolaganje društvenim građevinskim zemljištem.

Promene u nadležnostima federacije i republika uslovile su donošenje republičkih zakona o premeru i katastru zemljišta 1967, 1971, i 1976. U periodu od 1961. do 1974. godine donet je skup zakona o određivanju građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera.

U periodu samoupravnog socijalizma i samoupravne radničke socijalističke privrede postojao je poseban period dominacije koncepta udruženog rada, dogovorne ekonomije, samoupravnih sporazuma i društvenih dogovora koji su uvedeni Ustavom SFRJ iz 1974. godine. Ustavom se uvodi društveno planiranje za društveno-političke zajednice koje su u obavezi da utvrđuju politiku, smernice i mere za realizaciju tih planova. Krajem 80-ih godina 20. veka nestaje društveno planiranje, a uređenje prostora usmerava se na opštine. Sve snažniji društveno-ekonomski sistem planiranja i praksa, u skladu sa konceptom udruženog rada i dogovorne ekonomije, takođe su doprineli da urbanističko i prostorno planiranje postepeno gubi značaj. Zakoni o planiranju i uređenju prostora doneti 1974, 1985. i 1989. godine uvode slabljenje države u urbanom poretku, uz hipertrofiju državnih funkcija u društveno-političkim zajednicama. Tada su bili izgrađeni osnovni kapaciteti i metodologija prostornog planiranja, i započeti brojni prostorni planovi¹³.

Prema zakonima o građevinskom zemljištu (1975, 1979, 1983. i 1986. godine) ovo zemljište se daje na korišćenje društvenim preduzećima javnim nadmetanjem. Uvode se naknade za korišćenje i uređivanje građevinskog zemljišta, kao i mogućnost da investitor finansira izgradnju sekundarne infrastrukture na zemljištu. Ustavom se utvrđuje da se mogu eksprioprisati nepokretnosti na kojima postoji pravo svojine uz pravičnu naknadu. Radi objedinjavanja katastra zemljišta i zemljišnih knjiga u Srbiji se 1983. godine uvodi katastar nepokretnosti kao jedinstvena, faktička i pravna evidencija nepokretnosti prema katastarskoj parceli.

U socijalističkom sistemu, tzv. „društvena usmerena stanogradnja” je prvi put omogućena zahvaljujući skoro neiscrpnim količinama uglavnom poljoprivrednog zemljišta u urbanim periferijama; onda zbog relativno niskih troškova njihovog pretvaranja u razne urbane namene, i zbog dominantnog društvenog vlasništva na građevinskom zemljištu. Stambenu politiku u periodu od 1970 do 1990. godine karakterisale su dominantne socijalističke vrednosti i postulati propisani

¹³Sve republike su donele prostorne planove (Srbija tek 1996. godine) i to je podrazumevalo početak izgradnje budućih država i dezintegraciju Jugoslavije, koja je 80-ih bila srednje razvijena industrijska evropska država.

zakonima na nivou Jugoslovenskih republika¹⁴. U tom periodu u Jugoslaviji primenjivao se Korbizijeov koncept urbanog razvoja u skladu sa Atinskom poveljom (1933), što je bilo u skladu sa socijalističkim sistemom i urbanističkim planiranjem, naročito primena socijalističkog principa pravde, humanosti i ravnopravnosti, ali, takodje, i tržišno orijentisani (Gulin-Zrnić, 2009). Ovo je iniciralo izgradnju Novog Beograda, odnosno prefabrikovanih višeporodičnih stambenih blokova, dobro opremljenih uslužnim i drugim sadržajima.

3.3. Postsocijalistički kontekst (posle 1990 do danas)

3.3.1. Faza raspada SFRJ i sloma socijalističkog sistema (od 1990 do 2000. godine)

Krajem 1980-ih međunarodne institucije (npr. Svetska banka, EBRD, EuropeAid) nametnule su tranzicijski program u zemljama Jugoistočne Evrope (uključujući i Srbiju) zasnovan na imperativima neoliberalizma: liberalizacija, privatizacija, komercijalizacija i minimiziranje uloge država u različitim sferama. Nakon 1989. godine evropske socijalističke zemlje uvele su tržišne reforme u skladu sa tzv. „šok terapijom”, nakon čega je žrtvovan rast¹⁵ i kasnije tranzitorni pad u skoro svim makroekonomskim pokazateljima (BDP, zapošljavanju, životnom standardu, itd). Tranzicioni jaz je naširoko objašnjen od strane međunarodnih finansijskih institucija i drugih zagovornika kao posledica grešaka uvedenih makroekonomskih politika, nespremnosti za tržišne reforme, nedostatka nekih neophodnih reformskih koraka, itd. Na kraju 90-ih, šok terapija je napuštena u korist pristupa postepenih promena. Ovaj model se založio za postepene reforme, značaj institucionalnog i pravnog okvira i minimum socijalnih troškova reformi (Stiglitz, 1999).

Krah Jugoslavije 1990-ih posledica je složenog spleta međunarodnih okolnosti i unutrašnjih nagomilanih razlika koje su kulminirale političkim i oružanim sukobima (uz NATO bombardovanje 1999). Raspadu države je doprineo izostanak reformi ekonomije i društva, kao i nesposobnost političkih elita da transformišu sistem. Kolaps SFRJ nakon oružanih sukoba i rata 1990-ih uslovio je nastanak novih država, među njima i SR Jugoslavije, tj. Državne zajednice Srbije i Crne Gore (Tabela 4). Novi Ustav Srbije donet je 1990. godine, a Ustav SFRJ 1992. Srbija je

¹⁴Npr. Zakon o stambenim odnosima (1973) i njegove izmene (1980) zasnivao se na stanarskom pravu u društvenom vlasništvu. Politički kontekstualni okvir podržao je transformaciju stambene politike u nekoliko glavnih pravaca: 1) masovna i skoro besplatna privatizacija stanova u društvenoj svojini u Srbiji završena je od 1990 do 1996. godine; 2) masovna bespravna gradnja (naročito u Beogradu); 3) intenziviranje komercijalne stambene izgradnje; i 4) pokretanje solidarne stambene izgradnje.

¹⁵Tzv. "rast bez razvoja" - videti Vujošević et al. (2012).

izložena destrukciji ekonomskog sistema, unutrašnjem cepanju, međunarodnoj izolaciji i ratnim razaranjima, bez jasne strateške politike.

Godine 1995. Srbija je donela „paket građevinskih zakona”: o građevinskom zemljištu, o izgradnji objekata, o planiranju i uređenju prostora i Zakon o prostornom planu Srbije (1996), tj. prvi Prostorni plan Republike Srbije. Ovi zakoni čine deo ambijenta za privlačenje stranih investitora. U tom periodu znatan broj autora je kritikovao planiranje i urbanu politiku u Srbiji (Mirić et al., 1995.; Petrovic, 2001.; Vujosevic, Nedovic-Budic, 2006.; Petovar, 2010.). Prema Zakonu o građevinskom zemljištu (1995) građevinsko zemljište moglo je biti javno građevinsko zemljište i ostalo građevinsko zemljište (u privatnoj i državnoj svojini), uz pravo korišćenja ili dugoročnog zakupa.

3.3.2. Faza posle 2000. godine do danas

Nakon demokratskih promena 2000. godine, nastupio je postsocijalistički razvojni kontekst, u kome se novi institucionalni okvir kreira na neoliberalnom kapitalističkom sistemu. Od 2003. godine zakonodavstvo o građevinskom zemljištu pripaja se prostorno-urbanističkom zakonodavstvu, tj. izvršeno je mehaničko objedinjavanje pravnih materija prostornog i urbanističkog planiranja, građevinskog zemljišta i izgradnje objekata u jedan zakon (Zakon o planiranju i izgradnji sa 25 podzakonskih akata). Sprovedena je izmena sistema raspolaganja zemljišta od strane opština i gradova – dozvoljena je privatna svojina na ostalom građevinskom zemljištu, mimo tada važećeg Ustava iz 1990. godine (Tabela 4). Ustav iz 2006. je omogućio da građevinsko zemljište može biti i u privatnoj svojini. Zakon je omogućio prodaju i prenos prava korišćenja neizgrađenog zemljišta. Uvedeno je pravo dugoročnog zakupa državnog zemljišta na 99 godina umesto trajnog prava korišćenja zemljišta.

Novi zakon o planiranju i izgradnji donet je 2009, sa izmenama i dopunama (od 2010 do 2015. godine). Novi Prostorni plan Republike Srbije donet je 2010. godine. Takođe, do 2016. godine usvojeni su svi regionalni prostorni planovi, i većina njihovih programa implementacije. Prema Zakonu o planiranju i izgradnji, građevinsko zemljište može biti u svim oblicima svojine, u prometu je (kao i građevinsko zemljište u javnoj svojini). Značajnu ulogu u donošenju čestih izmena i dopuna zakona ima nastojanje države da stvori urbanističko i drugo zakonodavstvo koje će investitorima omogućiti subvencionisanje u domenu građevinskog zemljišta, brz i efikasan pristup jeftinim i atraktivnim lokacijama, kao i brzo dobijanje građevinske dozvole. Regulacija građevinskog zemljišta pretrpela je najveće izmene, a praksa je pokazala da je u tom segmentu bilo i najviše poteškoća. Zakonom koji nije *sui generis* za privatizaciju građevinskog zemljišta, posebno pre restitucije (Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju,

Tabela 4. Lokalno upravljanje, politika građevinskog zemljišta i urbanističko planiranje u Srbiji, i Beogradu (postsocijalistički kontekst)

Period	Vrsta lokalnog upravljanja	Ključna regulativa u politici građevinskog zemljišta	Ključna regulativa o planiranju i urbanistički planovi
Slom SFRJ i socijalističkog sistema (1990–2000)	<ul style="list-style-type: none"> •Raspad SFRJ nakon sukoba devedesetih doveo do formiranja novih država •Ustav Srbije (1990) •Opštine, gradovi i Grad Beograd 	<ul style="list-style-type: none"> •Zakon o građevinskom zemljištu (1990-1994) •Zakon o katastru i upisu prava na nepokretnosti (1992) •Zakon o građevinskom zemljištu (1995): građevinsko zemljište može biti javno, privatno ili državno, sa pravom korišćenja ili dugoročnim zakupom •Zakon o eksproprijaciji (1995) 	<ul style="list-style-type: none"> •Zakon o planiranju i uređenju prostora (1995-1998) •Zakon o izgradnji objekata (1995, 1996) •Zakon o prostornom planu Republike Srbije (1996) •Izmene GUP Beograda (1999): reguliše nadziđivanje zgrada •Započet „investitorski urbanizam” u srpskim gradovima •Kiosci zauzeli javni prostor gradova
Od 2000. do danas	<ul style="list-style-type: none"> •Novi institucionalni okvir zasnovan na kapitalističkom sistemu neoliberalnog diskursa •Opštine, gradovi i Grad Beograd •Od 2006. do 2014.- gradske opštine 	<ul style="list-style-type: none"> •Zakon o eksproprijaciji (2001, 2009, 2013) •Zakon o planiranju i izgradnji (ZPI) dozvoljava privatnu svojinu na građevinskom zemljištu •Radikalne promene sistema prometa zemljišta preko opština i gradova •Prodaja i transfer prava korišćenja neizgrađenog zemljišta •ZPI (2009) reguliše konverziju prava korišćenja građevinskog zemljišta u pravo vlasništva, bez naknade i sa naknadom •Uvođenje prava zakupa državnog zemljišta na 99 godina •Građevinsko zemljište u svim oblicima vlasništva, i na tržištu •Uvođenje urbane komasacije građevinskog zemljišta Zakonom o planiranju i izgradnji (2011) •Uredba o uslovima i postupku otuđenja ili davanja u zakup građevinskog zemljišta u javnoj svojini RS po ceni manjoj od tržišne ili bez naknade (2011, 2012, 2015) •Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju (2011) •Zakon o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu (2015) 	<ul style="list-style-type: none"> •Zakon o izgradnji objekata (2001) •Izmene GUP Beograda (2002), K. Kostić •Zakon o planiranju i izgradnji (2003, 2006), uz <i>ex-post</i> javni uvid •Odluka o privremenim pravilima i uslovima za građevinsku dozvolu i upotrebnu dozvolu objekata izgrađenih ili rekonstruisanih bez građevinske dozvole do 13.05.2003. (2003) •Generalni plan Beograda (2003) V. Macura, Izmene i dopune (2005, 2006, 2007) •Zakon o planiranju i izgradnji (2009, 2010, 2011, 2012, 2013) •Generalni plan Beograda 2021. (2009, 2014) •Zakon o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji (2014), sa uvođenjem ranog javnog uvida •GUP Beograda (2016) •„Investorski urbanizam” u gradovima Srbije •Bespravna izgradnja

2011), reguliše se konverzija prava korišćenja nacionalizovanog izgrađenog zemljišta u pravo svojine, bez naknade i sa naknadom (Nedović-Budić et al., 2012). Fizičkim licima i pravnim licima čiji je osnivač država, pokrajina i opština, omogućava se konverzija prava korišćenja gradskog građevinskog zemljišta u pravo javne svojine, bez naknade. Licima koja imaju pravo zakupa na ostalom građevinskom zemljištu u državnoj svojini omogućava se da ostanu zakupci. Predviđa se da na građevinskom zemljištu u državnoj svojini, na kome su nosioci prava korišćenja privredna društva, koja su u ovaj status dospeli privatizacijom preduzeća ili u procesu stečaja, pravo korišćenja može da se konvertuje u pravo svojine uz nadoknadu tržišne vrednosti tog zemljišta, umanjenu za trošak njegovog pribavljanja, pri čemu Vlada Srbije propisuje utvrđivanje nadoknade po osnovu konverzije¹⁶. Problemi u primeni zakona ukazuju da za kodifikaciju tri pravne materije još nisu bili stvoreni potrebni uslovi. Odredbe zakona o konverziji građevinskog zemljišta uz plaćanje nadoknade, osporene su odlukom Ustavnog suda i stavljene van snage (2013). Pravo svojine na građevinskom zemljištu u javnoj svojini ima Republika Srbija, pokrajina i jedinica lokalne samouprave. Uvođenjem katastra nepokretnosti (zakonima iz 1992. i 2009. godine) prestaju da važe zemljišne knjige i drugi sistemi javne evidencije nepokretnosti.

Izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji (2011), uvedena je urbana komasacija. Donošenjem Izmena i dopuna zakona o planiranju i izgradnji (2014. i 2015. godine) isključene su sporne odredbe o konverziji prava korišćenja građevinskog zemljišta u pravo vlasništva, uz nadoknadu, i za ovu oblast predviđeno je donošenje posebnog zakona. Zakon o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu donet je 2015. Sve građevinsko zemljište u javnoj svojini može biti predmet postupka konverzije, osim ako nije određeno za javnu upotrebu ili ako je predmet zahteva za restituciju. Zakon predviđa konverziju javnog zakupa zemljišta u pravo svojine.

Donošenje odluke o otuđivanju ili zakupu javnog građevinskog zemljišta (o prodaji ili besplatnom dodeljivanju u zakup ili vlasništvo nekom investitoru) za svaku građevinsku parcelu na području gradova je u nadležnosti opštine uz saglasnost Vlade¹⁷. Uredba kojom se reguliše besplatno otuđenje javnog građevinskog zemljišta i/ili njegovo besplatno davanje u zakup je primer „planskog” decisionizma u PGZ (uz otvaranje mogućnosti za „otimanje” javnog građevinskog zemljišta i dekontekstualizaciju zemljišnog kapitala). Tako je ostvareno nekoliko stranih direktnih investicija i velikih projekata u gradovima Srbije.

¹⁶Zakon o planiranju i izgradnji omogućava korisnicima građevinskog zemljišta pretvaranje njihovih prava korišćenja i prava zakupa u pravo svojine na zemljištu. Zakon je omogućio poklanjanje zemljišta privatizovanim preduzećima, čime se zatvara krug korupcije i zloupotreba koje su pratile privatizaciju.

¹⁷Tj. tenderske komisije na čelu sa ministrom, i Republičke direkcije za imovinu Republike Srbije.

4. POSTOJEĆI RAZVOJ POLITIKE GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA U SRBIJI

Tržište građevinskog zemljišta u Srbiji je nedovoljno razvijeno, nedostaje deo regulatornih mehanizama i institucija, i odgovarajući modeli finansiranja (Zeković 2008). Primer nezavršenih reformi u Srbiji ukazuje na izazove PGZ u postsocijalističkoj tranziciji.

Sistem i praksa PGZ i urbanističkog planiranja se veoma sporo usklađuju sa izazovima ključnih kontekstualnih faktora, viz., tranzicioni procesi, globalna ekonomska i finansijska kriza, rast neizvesnosti i rizika, politika privlačenja direktnih stranih investicija. To je doprinelo širenju „balona nekretnina”, rasta stambenih područja, i intenzivnom urbanom širenju, što se ogleda kroz masovnu bespravnu izgradnju u Srbiji (ukupno 2,05 miliona nezakonito izgrađenih objekata, od čega je njih 266.655 u Beogradu). Karakteristike PGZ i kašnjenje reforme upravljanja gradskim zemljištem (*periculum in mora*) ukazuju na kompleksnost preoblikovanja institucionalnog okvira u uslovima ekonomskih i drugih neizvesnosti tranzicije. Postojeći okvir PGZ ne uključuje potrebne regulatorne promene, primenu novih tržišnih, finansijskih i planskih instrumenata, oporezivanje uvećane vrednosti građevinskog zemljišta, iako je dobro upravljanje zemljištem od vitalnog značaja za razvoj grada i unapređenje urbanističkog planiranja.

Upravljanje građevinskim zemljištem odvija se u odsustvu stvarnog i stratifikovanog tržišta zemljišta, tržišnih institucija i mehanizama, uz relativno komplikovane administrativne procedure. U postsocijalističkom periodu nije znatnije promenjen način finansiranja i instrumenti građevinskog zemljišta. Prema podacima Svetske banke (2004), cene građevinskog zemljišta u Srbiji bile su ekstremno visoke (čak do 1.000 puta veće u poređenju sa cenom poljoprivrednog zemljišta). Zbog značajnog smanjenja investicija, posebno nakon nastanka globalne krize, smanjeni su lokalni javni budžetski prihodi po osnovu naknada za zemljište. Ovo smanjenje prihoda, uz potrebe finansiranja nove kapitalne infrastrukture i uređenja građevinskog zemljišta, uslovalo je porast kreditne zaduženosti lokalnih samouprava (od 2007. godine). Nedostatak oporezivanja ili zahvatanja uvećane vrednosti građevinskog zemljišta (kao posledice društvenih ulaganja) je jedan od izazova krize lokalnih javnih finansija.

Sa stanovišta komunalnog opremanja građevinskog zemljišta u gradovima Srbije, može se proceniti da postoje različiti izazovi za prevazilaženje neefikasnosti postojećih rešenja, kao što su: uticaj globalne krize i kolapsa tržišta nekretnina; kašnjenje u reformi lokalnih javnih komunalnih preduzeća; slaba usklađenost sa politikama i instrumentima građevinskog zemljišta; visoka očekivanja od evropskih fondova u pogledu finansiranja urbane infrastrukture; neizvesnost u

programiranju instrumenata PGZ zbog nepredvidive dinamike realizacije investicija.

Država je ozbiljno umešana u određivanje „tržišne” cene naknade za konverziju prava korišćenja zemljišta u pravo vlasništva nad zemljištem. Od 2009. godine do maja 2013. godine, Vlada je preko Ministarstva finansija i Poreske uprave, odnosno veštaka, uvrđivala „tržišnu vrednost zemljišta” i umanjenje njegove cene, donošenjem nekoliko uredbi. U postupku konverzije prava korišćenja građevinskog zemljišta u vlasništvo (uz plaćanje naknade), tržišna cena građevinskog zemljišta određuje se Zakonom o konverziji (2015), podzakonskim aktom Vlade, i na osnovu opšteg akta lokalne samouprave (prema urbanističkim zonama).

Zakon o planiranju i izgradnji predviđa da opštinske komisije treba da odrede približnu vrednost nepokretnosti (na osnovu podataka iz evidencije cena u kupoprodajnim ugovorima, preuzetih iz sudskih registara). Evidentno je odsustvo primene transparentnih i efikasnih pristupa i metoda procene vrednosti građevinskog zemljišta i procene nepokretnosti, već se od maja 2013. godine primenjuje masovna procena vrednosti nepokretnosti. Drugim rečima, nedostaje transparentnost i stabilnost na tržištu nekretnina i tržištu građevinskog zemljišta, uz nedostatak ustanovljenih pristupa, pravnih i ekonomskih principa, kriterijumima, metoda, institucija i instrumenata za vrednovanje imovine u skladu sa pouzdanim tržišnim i planskim podacima o vrednosti nepokretnosti (Zeković & Maričić, 2016)¹⁸. Regulacija građevinskog zemljišta u Srbiji ukazuje na pravni okvir i upravljanje koje podržava više administrativni pristup nego tržišni i planski (Tabela 5).

Grad Beograd obuhvata 3.224 km² sa 1.572.000 stanovnika, 567.862 radnika (2015), i 266.655 nezakonito izgrađenih objekata u 2017. godini. Prema podacima Republičkog geodetskog zavoda površina građevinskog zemljišta u Beogradu je 111.260,72 ha ili 1.112,6 km² u 2013. (Slika 4). U skladu sa Odlukom Grada Beograda (2015) na gradskom području Beograda ima 9 zona (Slika 5).

Glavni cilj GUP Beograda (2016) je transformacija sistema urbanističkog planiranja u skladu sa tržišno-zasnovanim društveno-ekonomskim, političkim,

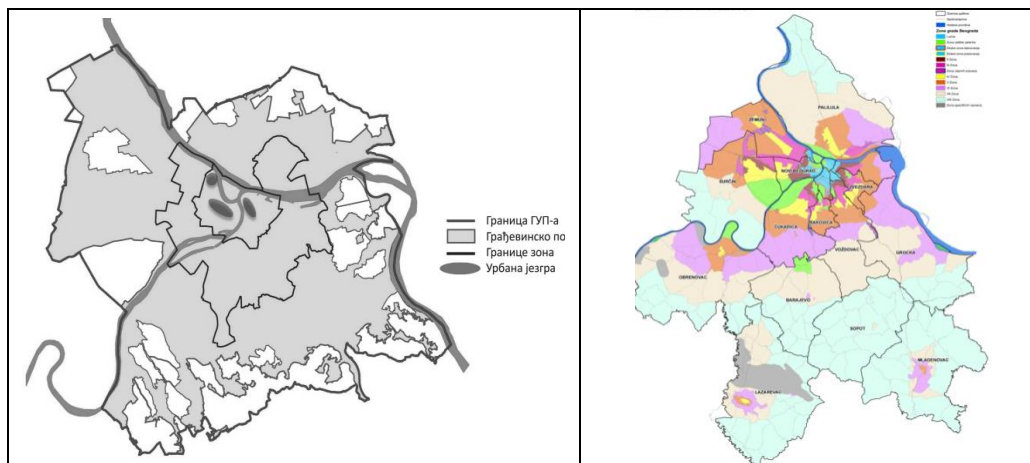
¹⁸U oblasti procene vrednosti građevinskog zemljišta, prisutni su problemi, kao što su: 1) nedostatak stručnog kadra i institucija, kao i nedostatak koordinacije u institucionalnoj saradnji; 2) slaba dostupnost sistema podataka o javnoj svojini, vrednovanju javne imovine; 3) odsustvo javno dostupnih opštih podataka o ukupnom, javnom i privatnom građevinskom zemljištu, izgrađenom i neizgrađenom zemljištu na opštinskom ili gradskom nivou.

institucionalnim i organizacionim promenama¹⁹. Strateški cilj upravljanja zemljištem je uspostavljanje novog modela upravljanja, zasnovanog na tržišnim principima i na korekciji tržišne nesavršenosti, uz podršku javnog interesa. Predviđena je urbana obnova, paralelno sa povećavanjem izgrađenog građevinskog zemljišta za 50%.

Tabela 5. Principi i indikatori politike građevinskog zemljišta u gradovima Srbije

	Postojeće stanje	Potrebne promene
1. Nivo legitimnosti	Nizak/ograničen	Visoka legitimizacija
2. Zastupljenost individualnih interesa	Ograničen i selektovan	Ka širem krugu
3. Zastupljenost opšteg javnog interesa	Ograničen	Poboljšanje javnog interesa i ciljeva, paralelno sa boljim balansom pojedinačnih (privatnih) i zajedničkih (javnih) interesa
4. Informaciona osnova	Nedostatak evidencija o zemljištu (katastra); tradicionalna, zastarela znanja; itd.	Inoviranje i uspostavljanje katastra, evidencije vlasničkih prava i nepokretnosti; veza sa fiskalnim i finansijskim registrima; unošenje novih znanja i iskustava; i dr.
5. Osnovna razvojna paradigma	Održivi razvoj (deklarativno); netržišni administrativni sistem; pravna nesigurnost investitora	Tržišni pristup, mehanizmi i instrumenti, dopunjen planskim urbanističkim korektivima "planning-cum-market/ market-cum-planning"; rigoroznije uvođenje principa održivog razvoja u planiranju zemljišta; ustanovljavanje pravne sigurnosti; itd.
6. Evaluacija zemljišta	Neznatna, parcijalna, Fragmentarna	Uvođenje složenije i rigoroznije evaluacije korišćenja zemljišta
7. Uticaj struktura moći	Znatno, uz podršku spekulacije, manipulacije, korupcije, monopola, „otimanja“, i sl.	Transparentniji, otvoren i demokratski proces odlučivanja
8. Mehanizmi kontrole	Neefikasno upravljanje, paralelno sa neefikasnim tržištem; planske komisije; masovna bespravna izgradnja; kapitalizacija zemljišne rente bez kontrole; itd.	Uvođenje i implementacija razvoja instrumenata kontrole, mehanizama i institucija civilnog društva; koordinacija aktera u raznim oblastima; itd.
9. Razvoj otvorenog društva i institucija civilnog sektora	Nerazvijen i rudimentaran	Potpuno razvijen institucionalni okvir i prakse civilnog društva, i bolje obrazovanje za civilno društvo

¹⁹Direktan uticaj tržišta i investitorskih interesa vidljiv je na primerima dva planirana urbana mega-projekta: 1) Luke Beograd, predložene GUP-om Beograda (2006), i 2) "Beograda na vodi" (2014).



Slika 4. Granice građevinskog zemljišta

Slika 5. Zone građevinskog zemljišta u Gradu Beogradu

Izvor: (GUP Beograda, 2016)

5. ZAKLJUČNE OCENE I PREPORUKE ZA USKLAĐIVANJE I INOVIRANJE POLITIKE GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA I POLITIKU URBANOG RAZVOJA

Postojeći sistem i praksa upravljanja gradskim zemljištem u Srbiji nisu usklađeni sa glavnim tokovima tranzicionih reformi i promena u post-socijalističkom periodu. Veliki broj osnovnih, konceptualnih problema još nije rešen. Njihova predvidiva institucionalizacija će uticati na realizaciju održivog urbanog razvoja i politiku građevinskog zemljišta. Zaključuje se da pravni okvir stimuliše neefikasno i neproaktivno korišćenje zemljišnih resursa u Srbiji i Beogradu.

Kratkoročni izgledi za budućnost ukazuju na potrebu za alternativnim, prilagođenim ili komplementarnim pristupom u odnosu na postojeću „komandnu i kontrolnu” regulaciju (gradskog) građevinskog zemljišta (Zeković et al., 2015). U budućnosti se može očekivati sledeće: 1) dalji razvoj propisa o urbanističkom i prostornom planiranju, i njihova koordinacija sa propisima o instrumentima građevinskog zemljišta i upravljanju građevinskim zemljištem²⁰; 2) usklađivanje razvoja instrumenata politike građevinskog zemljišta sa reformom lokalnih javnih komunalnih preduzeća i procesom privatizacije dela ovih preduzeća; 3) uspostavljanje novih fiskalnih i parafiskalnih instrumenata²¹; 4) inovacije baze podataka o (gradskom) građevinskom zemljištu; 5) usklađivanje i artikulisanje

²⁰1) Srednjoročni program uređenja građevinskog zemljišta, 2) Srednjoročni program razvoja opštinskih komunalnih delatnosti/komunalne privrede u skladu sa programima javnih komunalnih preduzeća i infrastrukturnim projektima, 3) Srednjoročna projekcija lokalnog budžeta.

²¹Npr. uvođenje poreza na uvećanu vrednost zemljišta, transformacija doprinosa za uređenje građevinskog zemljišta u „naknadu za infrastrukturu”, itd.

upravljanja građevinskim zemljištem (reparcelacija, urbana komasacija) sa urbanističkim rezoningom; 6) finansiranje infrastrukture i komunalnog opremanja; 7) uvođenje novih principa, pristupa i metoda evaluacije građevinskog zemljišta, kao i uvođenje instrumenata za izuzimanje uvećane vrednosti građevinskog zemljišta; 8) legalizacija masovne nezakonite i neformalne izgradnje u Srbiji (2,05 miliona nezakonitih objekata od ukupno 4,7 miliona objekata); i 9) potencijalno uvođenje *Internacionalnih smernica o urbanističkom i teritorijalnom planiranju* (UN-Habitat, 2015b) koje podržavaju povećanje javne svesti i mobilizaciju javnog mnjenja za sprečavanje nelegalnog i spekulativnog razvoja i izgradnje grada. Postoji potreba za podešavanjem sadašnje planske politike u odnosu na kontrolu gradskih instrumenata za planiranje, alate politike građevinskog zemljišta i instrumente drugih politika. Politika građevinskog zemljišta podrazumeva uvođenje regulatornih mehanizama, restrukturiranje institucija, nove načine finansiranja zemljišta, i primenu tržišno-zasnovanih instrumenata zemljišne politike u urbanističkom planiranju.

Politika građevinskog zemljišta zasnovana na društvenoj solidarnosti, socijalnoj pravdi i prostornoj pravdi, kao i održivi i "elastični" razvoj trebalo bi da doprinesu poboljšanju lokalnih kapaciteta za razvoj i implementaciju urbanih politika („zatvorenih” i „lokacijski-zasnovanih”), posebno u uslovima raznih izazova.

ZAHVALNOST

Rad je rezultat istraživanja u okviru naučnog projekta *Support to Process of Urban Development in Serbia* (SPUDS), finansiranog u okviru SCOPES programa Swiss National Science Foundation, i naučnog projekta br. 36036, finansiranog od strane Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

LITERATURA

- Baldwin, R., Cave, M. (1999) *Understanding regulation: Theory, strategy and practice*, New York: Oxford University Press.
- Banzhaf, E., Kabisch, S., Knapp, S., Rink, D., Wolff, M. (2017) Integrated research on land-use changes in the face of urban transformations - an analytic framework for further studies, *Land use policy*, 60, 403-407.
- Begović, B. (1995) *Ekonomika urbanističkog planiranja*, Beograd: CES-MECON.
- Bockman, J. (2011) *Markets in the name of socialism: The left-wing origins of neoliberalism*, Stanford: Stanford University Press.
- Brenner, N. (1998) Global Cities Formation, and State Territorial Restructuring in Contemporary Europe, *Review of international political economy*, 5 (1), 1-37.
- Brenner, N. (1999) Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union, *Urban studies*, 36, 431-451.

- Brenner, N. (2004) *New State Spaces: Urban governance and rescaling of statehood*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Castells, M. (1972). *La Question urbaine*. Paris: Maspero.
- Cochrane, A. (2006) *Understanding urban policy: a critical introduction*, Oxford: Blackwell.
- Craig, P. (2006) *EU Administrative law*, London: Oxford University Press.
- Davy, B. (2014) Poly-rational property: rules for the many uses of land, *International journal of the commons*, 8 (2), 472–492.
- Enemark, S. (2005) Supporting capacity development for sustainable land administration infrastructures, *The Eighth United Nations regional cartographic conference for the Americas (UNRCCA)*, New York: United Nations Headquarters.
- Gams, A. (1979) *Uvod u građansko pravo*, Beograd: Naučna knjiga.
- Van Gerven, W. (2008) About rules and principles, codification and legislation, harmonisation and convergence, and education in the area of Contract Law. In: Arnall, A. et al. (eds.) *Continuity and change in EU law*, London: Oxford University Press, 400–414.
- Goldman, M. (2015) Speculative urbanism and the making of the next world city, *International journal of urban and regional research*, 35 (3), 555–581.
- Gulin-Zrnić, V. (2009) *Novi Zagreb: Proizvodnja grada u drugoj polovici 20. stoljeća*, Zagreb: Naklada Jesenski i Turk, 57–58.
- Hann, C. (2007) A new double movement? Anthropological perspectives on property in the age of neoliberalism, *Socio-economic review*, 5 (2), 287–318.
- Hartmann, T., Needham, B. (eds.) (2012) *Planning by law and property rights reconsidered*, Farnham: Ashgate.
- Harvey, D. (2005) *A brief history of neoliberalism*, New York: Oxford University Press.
- Harvey, D. (2012) *Rebel cities: from the right to the city to the urban revolution*, London: Verso.
- Harvey, J., Jowsey, E. (2004) *Urban land economics*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kirn, G. (2010) From the primacy of partisan politics to the post-Fordist tendency in Yugoslav self-management socialism, in Kirn G. (Ed.) *Post-Fordism and its discontents*, LULU, 76–80.
- Krstić, B. (1968) *Zbirka propisa iz oblasti urbanizma i prostornog uređenja*, Beograd: Službeni list.
- Knaap, G. (1998) The determinants of residential property values: implications for metropolitan planning, *Journal of planning literature*, 12 (3), 267–282.
- Lilić, S. (ed.) (2002) *Pravne teme*, Beograd: Magna Agenda.
- Lefebvre, H. (1970) *La Révolution Urbaine*, Paris: Gallimard.
- Milosavljević, B. (2015) *Dva veka lokalne samouprave u Srbiji: razvoj zakonodavstva 1804-2014*, Beograd: SKGO.
- Mirić, S., Vujović K., Janić M. (1995) *Komentar Zakona o građevinskom zemljištu*, Beograd: Nomos.

- Müller, H., Wehrmann, B., Čolić, R., Fürst, A., Begović, B., Jochheim-Wirtz, C., Božić, B., Ferenčak, M., Zeković, S. (2015) *Strengthening of local land management in Serbia. Module 1: Urban land management* (Ed. H.Müller), Belgrade: Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH, AMBERO, Republic of Serbia Ministry of construction, transport and infrastructure, 12–14.
- Nedović-Budić, Z., Zeković, S., Vujošević, M. (2012) Land privatization and management in Serbia—policy in limbo, *Journal of architecture and planning research*, 29 (4), 306–317.
- Pajović, D.(1987) *Zakonodavstvo urbanizma, arhitekture, baštine, čovjekove sredine, prostornog uređenja*, Beograd: Naučna knjiga.
- Pajović, D. (2005) *Pregled urbanističkog zakonodavstva*, Novi Sad: Udruženje urbanista Srbije.
- Petovar, K. (2010) Grad bez građana – tako se gradi(lo) u Beogradu i Srbiji, *Republika*, 484-485.
- Petrovic, M. (2001) Postsocialist housing policy transformation in Yugoslavia and Belgrade, *European Journal of Housing Policy*, 1(2), 211-231.
- Purcell, M. (2002) Excavating Lefebvre: The right to the city and its urban politics of the inhabitant, *GeoJournal* 58, 99–108.
- Salet, W. (2001) *Metropolitan governance and spatial planning*, London-New York: Spon Press.
- Salet, W., de Vries J. (2013) *The innovative potential of contextualising legal norms in processes of urban governance: The case of sustainable area development*. CONTEXT Report 1. AISSR programme group Urban planning, Amsterdam.
- Sassen, S. (2008) *Territory, authority, rights: from medieval to global assemblages*. Princeton: Princeton University Press.
- Simmie, J.M., Hale, D.J. (2007) Urban self-management in Yugoslavia, *Regional studies*, 12 (6), 701-712.
- Stahl, K. (2013) Reliance in land use law, *Brigham young university law review*, 4, 949-1020.
- Scott, A., Storper, M. (2015) Nature of cities: the scope and limits of urban theory, *International journal of urban and regional research* 39 (1), 1-15.
- Steel, G., van Noorloos, F., Klaufus, C. (2017) The urban land debate in the global South: New avenues for research, *Geoforum*, 83, 133–141.
- Stiglitz, J.E. (1999) Whither reform? Ten years of the transition. Annual World Bank Conference on Development and Economics, Washington, D.C.: World Bank.
- Van den Dool, L., Hendriks, F., Gianoli, A., Schaap, L. (2015) *The quest for good urban governance- theoretical reflections and international practices*, Wiesbaden: Springer.
- Vujosevic, M., Nedovic-Budic, Z. (2006) Planning and societal context — the case of Belgrade. In S. Tsenkova and Z. Nedovic-Budic (Eds.), *Urban mosaic of post-socialist Europe: space, institutions and policy*, Heidelberg: Springer, 275-293.

- Vujošević, M., Zeković, S., Maričić, T. (2012) Post-socialist transition in Serbia and its unsustainable path, *European planning studies*, 20 (10), 1707-1727.
- Zeković, S. (2008) Evaluation of the current urban land system in Serbia, *Spatium*, 17/18, 55-60.
- Zeković, S., Vujošević, M., Maričić, T. (2015) Spatial regularization, planning instruments and urban land market in a post-socialist society: the case of Belgrade, *Habitat International*, 48, 65-78.
- Zeković, S., Maričić, T., Cvetinović, M. (2016) Transformation of housing policy in a post-socialist city: the example of Belgrade. In J.Sidoli, M.Vols, and M.Kiehl (eds.) *Regulating the city: contemporary urban housing law*. Den Haag: Eleven publishing, 47-74.
- Zeković, S., Maričić, T. (2016) A historical prolegomenon of the legal framework and urban land policy in Serbia as a basis for urban development, *Spatium*, 36, 67-74.
- Zoomers, A., van Noorloos, F., Otsuki, K., Steel, G., Westen, G. (2017) The rush for land in an urbanizing world: from land grabbing toward developing safe, resilient, and sustainable cities and landscapes, *World Development*, 92, 242-252.
- Weber, M. (2014) *Grad*, Novi Sad: Mediterran publishing.
- UN-HABITAT (2015a) <http://unhabitat.org/land> (pristupljeno 2.5.2016.).
- UN-HABITAT (2015b) <https://unhabitat.org/books/international-guidelines-on-urban-and-territorial-planning/> (pristupljeno 1.6.2016.).
- Urban Planning Institute of Belgrade (2008) <http://www.urbel.com/> (pristupljeno 11.4.2016.).
- World Bank (2004) *Serbia investment climate assessment*. http://siteresources.worldbank.org/EXTECAREGTOPKNOECO/Resources/IC_SerbiaDraft.pdf (pristupljeno 10.7.2017.).

Dokumenti, zakoni i propisi:

- Građevinski zakon (1931) „Službene novine Kraljevine Jugoslavije”, br. 133/1931.
- Zakon o agrarnoj reformi i kolonizaciji (1945) „Službeni glasnik Srbije”, br. 39/45.
- Uredba o upisu prava vlasništva na nepokretnostima u državnoj svojini (1947) „Službeni list FNRJ”, br. 64/47.
- Osnovna uredba o projektovanju i građenju (1948) „Službeni list FNRJ”, br. 46/48, 48/48.
- Osnovna uredba o generalnom urbanističkom planu (1949) „Službeni list FNRJ”, br. 68/1949.
- Zakon o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta (1958) „Službeni list FNRJ”, 52/58.
- Zakon o određivanju građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera (1968) „Službeni list SFRJ”, br. 5/68.
- Zakon o određivanju građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera (1968) „Službeni glasnik SRS”, br.31/68, 17/69, 29/69, 19/71, 16/72, 24/73, 39/74.

- Zakon o građevinskom zemljištu (1975, 1995) „Službeni glasnik SRS”, br.32/75, 20/79, 16/83,27/1986,3/90, 23/90, 53/93, 67/93, 48/94, 44/95.
- Zakon o urbanističkom i regionalnom prostornom planiranju (1961) „Službeni glasnik Narodne Republike Srbije”, br.47/61, i 30/65.
- Zakon o prestanku važenja Uredbe o generalnom urbanističkom planu (1964) „Službeni list FNRJ”, br.31/64.
- Zakon o planiranju i uređenju prostora i prostornom planu SR Srbije (1974) „Službeni glasnik SRS”, br.19/74, 27/85.
- Zakon o planiranju i uređenju prostora i naselja (1989) „Službeni glasnik SRS”, br.44/89.
- Zakon o planiranju i uređenju prostora (1995) „Službeni glasnik SRS”, br.44/95, 23/96, 16/97, 46/98.
- Zakon o prostornom planu Republike Srbije (1996, 2010) „Službeni glasnik SRS”, br.13/1996, 88/2010.
- Zakon o izgradnji objekata (1995, 2001) „Službeni glasnik RS”, br.44/95, 24/96, 43/2001.
- Zakon o planiranju i izgradnji (2003) „Službeni glasnik RS”, br.47/2003, 34/2006.
- Zakon o planiranju i izgradnji (2009) „Službeni glasnik RS”, br. 72/2009, 81/2009, 64/2010, 24/2011, 121/2012, 42/2013, 50/2013, 98/2013, 132/2014, 145/2014.
- Zakon o premeru i katastru i upisu prava na nepokretnostima(1992, 2009) „Službeni glasnik RS”, br.87/1992, 72/2009.
- Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju (2011) „Službeni glasnik RS”, br. 72/2011.
- Zakon o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu (2015) „Službeni glasnik RS”, br. 64/2015.
- Generalni urbanistički plan Beograda (2016) „Službeni list grada Beograda”, br. 11/2016.
- Odluka o određivanju zona na teritoriji Grada Beograda (2015) „Službeni list grada Beograda”, br. 81/2015.

DA LI UČEŠĆE JAVNOSTI DOPRINOSI ODRŽIVOJ MOBILNOSTI?– ISKUSTVO BUGARSKIH GRADOVA

Atanas Kovachev¹, Aleksandar D.Slaev², Boriana Nozharova³,
Peter Nikolov⁴, Plamen Petrov⁵

Apstrakt

Ovaj rad ispituje postojeće prakse učešća javnosti (civilnog sektora, građana) u urbanom razvoju u Bugarskoj, konkretno u procesima planiranja i implementacije planova održive urbane mobilnosti. U tu svrhu rad ispituje učešće javnosti u pripremi i realizaciji integralnih planova za urbanu regeneraciju i razvoj (IPURR) u četiri najveća bugarska grada. Ova naučna analiza nastoji da odgovori da li i u kojoj meri je cilj promovisanja učešća javnosti ostvaren i da li ostvarivanje cilja doprinosi poboljšanju nivoa održive mobilnosti u ovde odabranim gradovima. Učešće javnosti se ispituje u glavnim fazama planiranja, imajući u vidu faze učešća građana i pravca njihovog uključivanja, odnosno da li je proces sproveden odozgo nadole (top-down) ili odozdo na gore (bottom-up). U radu se zaključuje da je nivo učešća javnosti u razvoju bugarskih gradova nizak. Međutim, dva faktora mogu dovesti do poboljšanja: uticaj politika i metoda upravljanja koje su uvedene kroz operativne programe Evropske unije kao i aktivni položaj grupa građana i građanskih udruženja. Što se tiče situacije u Bugarskoj, istraživanje ne donosi jasne i nedvosmislene dokaze o bilo kakvom opipljivom uticaju učešća javnosti na održivu urbanu mobilnost do sada.

Ključne reči: *učešće javnosti u urbanističkom planiranju, održiva urbana mobilnost, metode planiranja, javni interes i uključivanje javnosti.*

¹Atanas Kovachev, 1) University of Forestry, Sofia i 2) Varna Free University, Bugarska, atanas_kovachev@mail.bg

²Aleksandar D. Slaev, Varna Free University, Bugarska, slaev@vfu.bg

³Boriana Nozharova, Varna Free University, Bugarska, boriana_nozharova@abv.bg

⁴Peter Nikolov, Varna Free University, Bugarska, peter.n.nikolov@gmail.com

⁵Plamen Petrov, Varna Free University, Bugarska, plamen@petrovart.com

1. UVOD

Učešće javnosti je pitanje od sve veće važnosti kada se govori o urbanom razvoju. Gradovi i naselja su prvenstveno društvene sredine i urbanističko planiranje mora da ih tretira u skladu sa tim, što naglašava važnost učešća javnosti u urbanističkom planiranju. Dok mnogi planeri smatraju da znaju bolje od građana kakva im vrsta okruženja treba, u praksi samo participacija javnosti može pomoći u definisanju objektivnih i detaljnih potreba društva. Planerska profesija ne može biti zamena za direktno učešće građana, stoga bi urbanističko planiranje trebalo započeti i završiti sa javnom participacijom (Arnstein, 1969; Innes & Booher, 2004; Lindenau & Bohler-Baedeker, 2014). Ovo je od primarnog značaja i za upravljanje urbanom mobilnošću.

Urbana mobilnost je jedan od najvećih izazova sa kojima se suočavaju moderni gradovi. Urbanizacija i urbani rast su glavni pokretači socio-ekonomskog rasta, ali takođe imaju značajno negativan uticaj na životnu sredinu. Gradski prevoz je kritičan faktor i za pozitivne i za negativne karakteristike urbanizacije. Stoga je vitalno da gradovi pružaju sve veću mobilnost istovremeno pokušavajući da izbegnu prateće probleme i nedostatke. Ono što savremenim gradovima treba je održiva mobilnost koja minimizira negativne uticaje na životnu sredinu i na društvo. Učešće javnosti (građana) je ključni faktor za sve vrste urbanog razvoja uopšte, a naročito za urbanu mobilnost. Ipak, učešće javnosti ima specifično značenje u ovoj oblasti usled sve veće kompleksnosti urbanih procesa i funkcionisanja gradova kao složenih sistema (Portugali, 2011; Moroni, 2015; Slaev, 2016a). Ovo je očigledno ako uporedimo planiranje održive mobilnosti sa tradicionalnim pristupom, koji uzima u obzir samo glavne vidove transporta ponaosob i svaki tretira kao jednostavan sistem. Mobilnost danas treba posmatrati kao složen sistem koji uključuje raznovrsne tipove prevoza sa velikim brojem efekata, tipičnih za složene sisteme. Međutim, kompleksnim sistemima se ne može upravljati bez mehanizama samoregulacije i povratnih sprega, što u urbanom razvoju zahteva planiranje odozdo (*bottom-up*) i visok stepen učešća javnosti.

Ovo istraživanje doprinosi proučavanju posebnih aspekata javne participacije u planiranju sistema urbane mobilnosti. U tu svrhu istražujemo učešće građana i civilnog sektora u razvoju i implementaciji integralnih planova za urbanu regeneraciju i razvoj (IPURR) u četiri najveća grada u Bugarskoj. Cilj je pronalaženje odgovora na sledeća pitanja: Koji je nivo javne participacije u planiranju održive mobilnosti u pripremi proučavanih IPURR-ova? Da li javna participacija doprinosi poboljšanju nivoa održive mobilnosti?

2. PROBLEMI ODRŽIVE MOBILNOSTI U EVROPSKIM GRADAMA I ULOGA JAVNE PARTICIPACIJE

2.1. Značenje održive mobilnosti za evropske gradove

Rast evropskih gradova po broju, površini i broju stanovnika je konstantan trend. Urbana populacija u Evropi čini 75% ukupne populacije na ovom kontinentu (Eurostat, 2017), što je 20% više od svetskog proseka (United Nations, 2014). Ovo je glavni faktor ekonomskog i društvenog napretka na ovom kontinentu. 85% bruto domaćeg proizvoda EU se proizvodi u gradovima (InfoRegio, 2017). Povećana mobilnost je glavni faktor razvoja gradova i njihove uloge u evropskoj ekonomiji. Danas se 64% svih putovanja u Evropi odvija u gradovima, a prema prognozama do 2050. godine ukupna razdaljina putovanja će se utrostručiti (Van Audenhove i sar., 2014). Ipak u većini gradova automobilski saobraćaj je najzastupljeniji vid transporta sa preko 60% (EPOMM, 2017) dok javni prevoz i pešački saobraćaj opadaju. Zbog tradicionalnih načina putovanja, zagušeni transportni sistemi u mnogim evropskim gradovima predstavljaju glavni izvor emisija ugljen-dioksida, zagađenja vazduha česticama i pogoršanja opšteg stanja životne sredine. Ovo je takođe uzrok pogoršanja zdravlja stanovništva Evrope.

Održiva urbana mobilnost je stoga „jedan od najtežih izazova sa kojima se gradovi danas suočavaju” (Van Audenhove i sar., 2014:6). Problem evropskih gradova je kako poboljšati nivo mobilnosti, uz istovremeno smanjenje zagađenja, saobraćajnih zagušenja i saobraćajnih nesreća. U tu svrhu, koncept održive urbane mobilnosti u EU teži da obezbedi uvođenje alternativnih i održivih oblika transporta kao što su biciklizam, pešački saobraćaj i podsticanje korišćenja javnog prevoza. Početkom dvehiljaditih, veliki broj dokumenata Evropske Komisije (npr. Bela knjiga o transportu iz 2001., Zelena knjiga iz 2007. i Bela knjiga iz 2011. godine) ističe glavne pravce i smernice za poboljšanje održivosti urbane mobilnosti.

2.2. Održivi mobilni sistemi kao složeni sistemi

Fokus ovog rada je percepcija sistema održive mobilnosti kao složenih sistema. Složeni sistemi sadrže veliki broj elemenata koji su predmet kompleksnih odnosa i međudejstava. Predviđanje razvoja složenih sistema je naročito teško, jednako kao i njihovo upravljanje. U Tabeli 1 su upoređeni ključni aspekti tradicionalnog planiranja transporta i planiranja održive mobilnosti u urbanoj sredini (POMUS). Ona jasno ukazuje da u tradicionalnom transportnom planiranju, načini transporta funkcionišu kao jednostavni sistemi, dok su karakteristike i komponente POMUS-a mnogo složenije u svojoj strukturi i još više u sistemu interakcija.

Tabela 1. Upoređivanje glavnih pristupa planiranju kod tradicionalnih i održivih oblika transporta/mobilnosti

Tradicionalno transportno planiranje	Planiranje održive urbane mobilnosti
Fokus na saobraćaju	Fokus na ljudima
Primarni ciljevi: Kapacitet i brzina protoka saobraćaja	Primarni ciljevi: Pristupačnost i kvalitet života, kao i održivost, ekonomska održivost, socijalna jednakost, zdravlje i kvalitet životne sredine
Usmereno ka vidovima saobraćaja	Uravnotežen razvoj svih relevantnih načina transporta i forsiranje čistijih i održivijih načina prevoza
Bazirano na infrastrukturi	Integrirani skup aktivnosti za postizanje ekonomičnih rešenja
Dokumentacija sektorskog planiranja	Sektorski planski dokument koji je konzistentan i komplementaran srodnim područjima politika (kao što su korištenje zemljišta i prostorno planiranje, socijalne službe, zdravstvo, regulisanje i sprovođenje politika itd.)
Kratkoročna i srednjeročna isporuka planova	Kratkoročna i srednjeročna isporuka planova bazirana na dugoročnim perspektivama i strategijama
Usmereno ka administraciji	Usmereno ka funkcionalnosti baziranoj na obrascima putovanja do posla
Domen saobraćajnih inženjera	Interdisciplinarni planerski timovi
Planiranje od strane eksperata	Planiranje uz uključivanje zainteresovanih strana (stejkholdera) i korišćenjem transparentnog i participativnog pristupa
Ograničena procena uticaja	Redovno praćenje i ocenjivanje uticaja za potrebe postupnih procesa učenja i poboljšavanja

Izvor: Wefering et al. (2014) Generalna direkcija Evropske komisije za mobilnost i transport EK. SMERNICE - Razvijanje i implementacija Plana Održive Urbane Mobilnosti

2.3. Učešće javnosti u upravljanju urbanim planiranjem

Učešće javnosti je prisutno u planiranju na više načina, npr. kao sredstvo za planere da poboljšavaju relevantnost planova ili kao sredstvo građana da učestvuju u upravljanju urbanim sistemima. U ovom radu fokusiramo se na drugi aspekt, jer je od posebnog značaja za samu temu našeg istraživanja. Jasno je da je glavni razlog za učešće javnosti u upravljanju urbanim razvojem to što su ljudi/društvo neprikosnoveni suvereni država, regiona i gradova, a to je nesumnjivo osnovni princip demokratije (Moser, 1989). Shodno tome, stanovnici grada, sela ili teritorijalne jedinice su suvereni u gradskoj i regionalnoj upravi. Uloga lokalnih organa vlasti je samo da služe društvu, tako što obavljaju javne funkcije koje im delegiraju građani. Nažalost, ove fundamentalne principe demokratije često zaboravljaju izabrani zvaničnici, državni službenici, pa čak i

urbanisti. Planeri naglašavaju korisnost građanskih inicijativa kao povod za učešće javnosti (npr. Bickerstaff i sar., 2002; Franceschini & Marletto, 2015), ali građanske inicijative ne moraju biti korisne da bi bile obavezne (Arnstein, 1969). Čak i ako su javna administracija i urbanisti i planeri uvereni da su određene građanske inicijative neadekvatne, njihova ustavna dužnost je striktno slediti smernice koje je odredio nosilac suvereniteta. Primena demokratskih principa u upravljanju lokalnim razvojem je, naravno, osnovni princip evropskog pristupa.

S druge strane, upravljanje svakim zajedničkim/javnim resursom ponaosob (npr. infrastrukturom) zahteva izgradnju sistema koji je manje-više centralizovan. Građani moraju preneti vlastima neka od svojih upravljačkih prava (Demsetz, 1967; Slaev 2016b), što takođe neizbežno podrazumeva davanje određenih prinudnih ovlašćenja centralnim organima da bi oni mogli da ispune dodeljeni mandat. Međutim, lokalne vlasti su u stanju i često pokazuju tendenciju da prevazilaze svoja prava, podržavaju interese lobista, budu deo koruptivnih mehanizama ili da sprovode pogrešne „profesionalne” mere, a ne da služe javnom interesu. Sve ovo naglašava značaj ravnoteže između mehanizma odozgo prema dole (*top-down*) i odozdo prema gore (*bottom-up*) u socijalnom i urbanom upravljanju (Cvetinović i sar., 2016). Uspostavljanje delotvornih pravila za učešće javnosti je garancija prevlasti demokratskog suverena - zajednice (Moroni, 2010; Slaev, 2016b).

Oblike učešća javnosti prvo treba klasifikovati prema obliku demokratije - direktnom i indirektnom. Akte direktne demokratije mogu pokrenuti decentralizovana tela (građani, neformalne grupe, preduzeća, profesionalna udruženja ili nevladine organizacije), kao i lokalne vlasti. Da bi se obezbedile i olakšale ovakve inicijative, lokalne vlasti moraju uspostaviti praksu javnosti i odgovornosti, pratiti koherentnu politiku otvorenih vrata, imati unutrašnje strukture koje su posebno dizajnirane da olakšaju kontrolu i participaciju. S druge strane, učešće javnosti kroz oblike indirektno (reprezentativne) demokratije realizuju samo lokalne vlasti ili druge državne institucije. U ovim slučajevima, neophodno je efikasno funkcionisanje sistema pravila koja se odnose na saradnju i javnu participaciju. Kodeks najbolje prakse za učešće građana u procesu odlučivanja (Council of Europe, 2009) identifikuje različite instrumente i mehanizme uključivanja koji pružaju različite nivoe zaštite javnog interesa. Ovi alati mogu se svrstati u četiri grupe:

- Informacije – Otvoren i besplatan pristup najnovijim, tačnim i pravovremenim informacijama. U ovom obliku, tok informacija je jednosmeran i ne postoji direktna mogućnost za zaštitu interesa građana.

- Konsultacije - Svrha konsultacija je prikupljanje predloga zainteresovanih strana (stejkholdera). Međutim, ovaj oblik ne garantuje visok nivo interakcije jer lokalne vlasti razmatraju predloge građana po sopstvenom nađenju.
- Dijalog - Javna rasprava za utvrđivanje interesa i mišljenja različitih javnih grupa. U ovom obliku, šira javnost ima priliku da zaštiti svoje interese i prava.
- Partnerstvo – Radne grupe se formiraju na stalnoj ili *ad hoc* osnovi da bi izrazile javno mišljenje i aktivno zaštitile interese građana.

Konsultacije, dijalozi i partnerstva se odvijaju u različitim oblicima, kao što su sastanci fokus grupa, okrugli stolovi, javne tribine i konferencije. Prva dva oblika su pogodna za manji broj, a druga dva za veći broj učesnika. Pitanje broja učesnika je važno jer bi javna participacija trebalo da odražava interese svih društvenih grupa, vodeći računa da to u praksi bude izvodljivo. Prema tome, još jedan važan problem ključan za zaštitu interesa šire javnosti odnosi se na tehniku reprezentativnosti (Bickerstaff & Valker, 2005; Mullen sar., 2011).

Stepen učešća javnosti može se proceniti različitim indikatorima koji mere učešće bilo direktno ili indirektno - kroz učinak civilnog društva. Indeks participacije građana (Forum Citizen Participation, 2015) sadrži dve komponente: a) procenu zakonodavstva koje reguliše oblike učešća građana (informacije, konsultacije i dijalog) i b) postojanje institucija, mreža i medija koji stvaraju preduslove za participaciju. Drugi pokazatelj je indeks civilnog društva (ICD) (Heinrich, 2004) međunarodnog saveza CIVICUS. Ovaj indikator je kombinovana mera a) strukture civilnog društva, b) okruženja u kom funkcioniše civilno društvo, c) vrednosti koje se promovišu u domenu civilnog društva, i d) uticaja aktivnosti sprovedenih od strane aktera civilnog društva. Treći pokazatelj je indeks održivosti organizacije civilnog društva (BNCL, 2016) koji procenjuje a) pravno okruženje u kojem postoje organizacije građanskog društva, b) njihov organizacioni kapacitet, c) njihovo delovanje putem aktivnosti zagovaranja i sposobnosti pružanja usluga, kao i d) njihov javni imidž.

2.4. Učešće javnosti u razvoju urbane mobilnosti

Pitanje građanskog (javnog) učešća u razvoju gradskog transporta je zapravo izuzetno važno, jer se ne radi samo o planiranju razvoja saobraćajnih sistema, nego i o stvaranju visokoproduktivnih i atraktivnih gradova. U slučaju tradicionalnog transportnog planiranja, transportni sistemi se mogu smatrati relativno jednostavnom kombinacijom nekoliko oblika transporta, od kojih je svaki od njih jednostavan sistem koji sadrži ograničeni broj elemenata/faktora. Saobraćajni inženjeri optimiziraju funkcionisanje tih sistema koristeći tehničke metode. Međutim, održive oblike mobilnosti čini veći broj podsistema, uključujući mreže saobraćaja pešaka i biciklista, mnogo veći broj faktora (kao što su socijalni i

ekološki uticaji) i karakterišu ih mnogo složenije interakcije među ovim faktorima. Takav sistem urbane mobilnosti treba smatrati složenim. Još jednom ističemo da je složenost faktor od posebne važnosti za našu studiju, zbog principa upravljanja različitim kod jednostavnih, u odnosu na složene sisteme. Budući da se upravljanje jednostavnim sistemima u potpunosti zasniva na metodama racionalnog planiranja odozgo nadole (*top-down*), upravljanje složenim sistemima zahteva uspostavljanje višestrukih povratnih mehanizama i mehanizama samoregulacije. U kompleksnim društvenim i urbanim sistemima, centralizovano planiranje je neefikasno ako ne koristi pristupe odozdo prema gore (*bottom-up*) (Portugalali, 2011; Moroni, 2015, 2010).

Naročito u oblasti održive mobilnosti, planeri uočavaju jasnu razliku između neefikasnih (tradicionalnih) i efikasnih održivih oblika saobraćaja. Vodeći se time, oni propisuju jasno i jednostavno rešenje problema – manje automobila i rasprostranjenija upotreba masovnog javnog, pešačkog i biciklističkog saobraćajem. Međutim, u praksi su rešenja mnogo teže izvodljiva, jer moramo uspostaviti ravnotežu između različitih vidova saobraćaja, imajući u vidu da se prednosti i nedostaci svakog od ovih oblika razlikuju od grada do grada i od oblasti do oblasti. Zbog toga ne možemo odrediti optimalnu, „idealnu” raspodelu vidova saobraćaja primenom „čisto racionalne” metode planiranja odozdo na dole (*top-down*), jer optimalna mera zavisi i od želja lokalnih stanovnika. Prema tome, raspodela vidova saobraćaja koja odgovara potrebama stanovnika susedstva A razlikuje se od one u susedstvu B. Bez učešća javnosti koja pruža informacije o preferencijama lokalnog stanovništva i njihovoj proceni očekivanih rezultata, planeri ne mogu identifikovati odgovarajuću raspodelu za svako susedstvo i grad. I na kraju, svaki plan, čak i najbolji, i svaka modalna raspodela, čak i najodrživija, osuđeni su na propast ako ih ne podrži lokalno stanovništvo - ključni učesnici u lokalnom razvoju. Učešće javnosti, pružajući takvu podršku, je neophodan instrument planiranja.

Ipak, treba priznati da zbog visokog nivoa centralizacije investicija u saobraćajnoj infrastrukturi, čak i visokoodrživi transportni sistemi zahtevaju relativno visok nivo centralizacije. Čak i sa dobro razvijenim metodama odozdo prema gore (*bottom-up*), upravljanje kompleksnim sistemima je suštinski problematično (Slaev, 2017). Stoga nije čudno da su građani često skeptični da li mogu efikasno uticati na upravljačke procese. Bickerstaff i Valker (2001) smatraju da je učešće javnosti otežano s jedne strane veoma ograničenim oblicima participacije koji su im na raspolaganju, a s druge strane skepticizmom javnosti i njihovim odbijanjem da učestvuju.

Učešće javnosti je društveni mehanizam i kao takav zavisi od tradicije, kolektivnog društvenog znanja i utvrđenih (tj. praktičnih, efikasnih) društvenih

pravila. Projekat CH4LLENGE, koji je ispitivao 34 evropska grada u oblasti prakse planiranja mobilnosti, primećuje da brojne evropske zemlje imaju značajno iskustvo u pružanju aktivnog građanskog učešća u planiranju i implementaciji urbanog transporta. Pozitivni primeri uključuju Veliku Britaniju, Nemačku i Francusku, čija zakonodavstva suštinski uslovljavaju razvoj transportnih planova obavljanjem javne rasprave. Međutim, CH4LLENGE takođe primećuje da mali broj evropskih gradova omogućava građanima da aktivno učestvuju u procesu planiranja i da direktno daju mišljenja, ideje i znanje. Osim toga, projekat ukazuje na nedostatak političke volje i razvijenih politika koje su ujedno i ključne tačke učešća građana. Takozvana „participativna dilema” (Callahan, 2007) odražava nisku zainteresovanost građana u fazama ranog planiranja kada su procesi u velikoj meri otvoreni i raspoložu značajnim mogućnostima prilagođavanja. U narednim fazama kada planiranje poprimi jasniji oblik, interes građana se povećava kada se oni osećaju direktno ugroženi. Stoga je važan izazov za urbaniste da nađu načine da obezbede učešće građana u svim fazama planiranja sa naglaskom na kasne faze izrade i implementacije planova. Gil i saradnici (2011) su utvrdili šest nivoa učešća javnosti u razvoju plana održive mobilnosti (POM) i njegove implementacije: 1) identifikaciju i poziv zainteresovanim stranama, 2) definisanje vizije, misije i opštih ciljeva plana, 3) izrada nacрта dnevnika izrade POM, 4) diskusija, usvajanje i ratifikacija POM-a, 5) komunikacija i promocija plana, 6) nadzor i nadgledanje implementacije.

3. ISTRAŽIVANJE NIVOA UČEŠĆA JAVNOSTI U POKUŠAJIMA DA SE DOSTIGNE ODRŽIVA MOBILNOST U BUGARSKIM GRADOVIMA

3.1. Metodološki pristup

Bazirajući se na proučavanim principa učešća javnosti u planiranju održive mobilnosti i analize evropskog iskustva, ovaj rad istražuje nivo javne participacije u razvoju i implementaciji planova urbane mobilnosti. Kao primer je uzeta analiza pripreme i implementacije integralnih planova za urbanu regeneraciju i razvoj (IPURR) četiri najveća grada Bugarske - Sofije, Plovdiva, Varne i Burgasa. Ovi planovi predstavljaju relevantne primere, jer su razvijeni u okviru operativnog programa „Regionalni razvoj” (OPRD) pa, stoga, i u skladu sa osnovnim principima evropskog planiranja. Metodologija IPURR postavila je pravila za neophodno učešće građana. Ovi planovi služe kao osnova za ostale planove i mere za razvoj održivih oblika transporta, kao što su javni, pešački i biciklistički saobraćaj.

Naša metodologija je zasnovana na informacionom okviru prethodno objašnjenom u odeljku 2.4, gde se kaže da je održivi sistem mobilnosti inherentno složen i kao takav može se pravilno planirati i njime se može upravljati samo ako

se koriste metode planiranja odozdo prema gore (*bottom-up*). Ovo naglašava da je u ovom slučaju neizbežno i neophodno učešće javnosti u svom izvornom obliku. U odsustvu javne participacije, za planere je nemoguće da adekvatno odrede optimalnu raspodelu vidova saobraćaja i da promovišu svaki oblik transporta ponaosob. Stoga istražujemo procese pripreme i implementacije IPURR-a kako bismo procenili da li je učešće javnosti stvarno realizovano i da li je bilo efikasno, tj. da li je doprinelo stvaranju značajnih predloga koji su integrisani u planove. Na taj način se dobija odgovor na naše prvo istraživačko pitanje o nivou učešća javnosti u planiranju. Mi istražujemo uključenost građana u svakoj od faza razvoja i implementacije planova tako što poredimo faze planiranja, oblike/faze učešća javnosti i pravac njihovog uključivanja:

- što se tiče planiranja identifikujemo tri faze: prva faza - iniciranje plana, druga faza - izrada plana i treća faza- implementacija,
- u pogledu faza participacije identifikujemo: A - identifikacija i uključivanje stejkholdera, B - identifikovanje problema i prenošenje informacija, C - diskusija i dijalog i D - uključivanje i integracija civilnog doprinosa,
- u pogledu pravca iniciranja, identifikujemo principe odozgo prema dole (*top-down*) i odozdo prema gore (*bottom-up*).

Rad konačno ocenjuje i da li je učešće javnosti uticalo na izveštavanje o planiranju održive mobilnosti. U tu svrhu, upoređujemo naše nalaze koji se tiču stvarnog doprinosa šire javnosti u rezultatima implementiranih planova. Ako je nivo učešća javnosti bio visok, njegovi doprinosi bi trebalo da su integrisani u planove, pa bi stoga trebalo da očekujemo i bolje rezultate planiranja. Vremenom bi se i održivost poboljšala ukazujući i na postepene pozitivne promene u raspodeli vidova saobraćaja. S druge strane, ako doprinosi lokalnih stanovnika nisu bili uneseni u planove, to bi imalo za posledicu nedostatak javne podrške za planove i, čak i ako su planeri predložili korisna rešenja, manje je verovatno da bi ona bila primenjena. To bi dovelo do manje održivosti i neefikasne strukture modalne raspodele vidova saobraćaja. Međutim, izgleda da je veza između učešća građana i modalne raspodele očigledno indirektna, dok je veza između učešća javnosti i uspeha planiranja direktna i jaka. Otuda je merenje raspodele vidova transporta prilično neprecizan pokazatelj nivoa učešća javnosti. Umesto toga, jedno stanovište je da podrška javnosti i usvajanje rezultata predstavljaju pouzdan pokazatelj uspešnosti participativnog planiranja. S druge tačke gledišta, nezadovoljstvo i kritike građana ukazuju na neuspeh planiranja u naporima da poboljša svoj učinak promovisanjem javne participacije.

IPURR su razvijeni pre samo tri ili četiri godine, ali usled njihove prirode neke od planiranih aktivnosti su realizovane za samo dve godine. Ipak, zbog kratkog

perioda nakon realizacije, statistički podaci o rezultatima nisu dostupni i naša analiza bazira se isključivo na izvorima iz medija.

3.2. Postojeći nivo i problemi održive mobilnosti u bugarskim gradovima

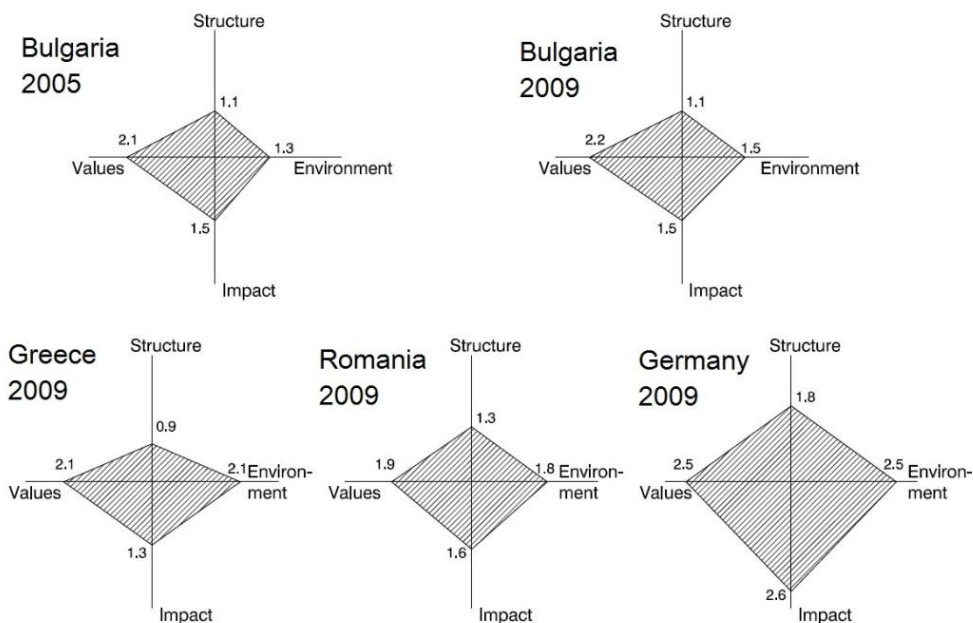
Stopa urbanizacije u Bugarskoj je 73,3% I slična je evropskom proseku (NSI, 2017), kao i stopa motorizacije. Između 1991. i 2016. godine broj vozila u ovoj državi je porastao gotovo 3 puta, a trenutni nivo veći je od 455 automobila na 1.000 stanovnika. Dakle, raspodelu vidova transporta u najvećim gradovima karakteriše visok nivo privatnog automobilskog saobraćaja (oko 45-50% u proseku), srednji nivo javnog prevoza (25-33%), nizak nivo pešačkog saobraćaja (15-25%) i veoma niska upotreba bicikala (prosečno 3-6%) (EPOMM, 2012). U Sofiji za period od 2010. do 2014, paralelno sa povećanjem od 8,1% u broju automobila, broj putnika u javnim prevozu pao je za 16,4% (NSI, 2017). Ipak, više od 71% automobila u Bugarskoj su starosti veće od 15 godina, što doprinosi nepovoljnoj ekološkoj situaciji u njenim gradovima (EEA, 2015).

Iako sa izvesnim kašnjenjem u poređenju sa zapadnom Evropom, problemima održivog razvoja u Bugarskoj su se tokom protekle decenije bavili neki od glavnih strateških dokumenata (Daskalova i Slaev, 2015). Kao primer bi moglo da posluži nekoliko najvećih gradova koji su usvojili prve planove integrisanog urbanog saobraćaja (PIUS) u 2011. godini u skladu sa uputstvima definisanim u Zelenoj knjizi (2007) i Beloj knjizi (2011). U okviru operativnog programa „Regionalni razvoj”, svi veliki gradovi u Bugarskoj razvili su integrisane planove urbane regeneracije i razvoja (IPURR) u 2013. godini. Ovi planovi igraju važnu ulogu, jer služe kao osnova za značajne inicijative, npr. pripremu PIUS-a nove generacije, izradu plana za održivu urbanu mobilnost i razvoj novih pešačkih zona i mreža biciklističkih staza.

3.3. Učešće javnosti u planiranju i realizaciji održive urbane mobilnosti u bugarskim gradovima

Da bismo procenili javnu/građansku participaciju u planiranju održive mobilnosti u Bugarskoj, prvo ćemo da povučemo paralelu sa ukupnim nivoom participacije za celu zemlju. Participacija je ključno pitanje društvenog upravljanja u novim demokratijama u jugoistočnoj Evropi sa značajnim uticajem na urbani razvoj (Kovačev, 2003, Maričić & Petrić, 2008, Slaev i Kovačev, 2014, Zeković i sar., 2015). U protekloj deceniji su učinjeni izvesni pokušaji da se izmeri stepen učešća javnosti u upravljanju koristeći tri indikatora opisana u odeljku 2.3. Indeks građanskog učešća (IGU) je meren 2015. godine u studiji koju je sproveo Forum za Građansku Participaciju (FGP) u partnerstvu sa Bugarskim Centrom za Neprofitno Pravo (BCNP). Ova studija je procenila nivo IGU-a u Bugarskoj na 3.39 na skali od

0 (minimum) do 6 (maksimum). Indeks civilnog društva (ICD) internacionalnog CIVICUS saveza je vrednovan dva puta u Bugarskoj. Udruženja za partnerstvo i podršku građanskim aktivnostima „Balkan Assist” je sproveo prvu procenu ICD u period od 2003.do 2005. godine, tj. pre pristupanja zemlje EU, a drugu je u 2010. i 2011. godini sproveo Institut za otvoreno društvo (IOD). Procene nivoa ICD za Bugarsku prikazana je na Slici 1; radi upoređivanja rezultati su prikazani zajedno sa rezultatima za Grčku, Rumuniju i Nemačku.



Slika 1. Indeks civilnog društva Bugarske, Grčke, Rumunije i Nemačke
Izvori: Balkan Assist (2007), CIVICUS (2011), <http://csi.civicus.org/>

Treći indikator, indeks održivosti OCD-a godišnje se istražuje od strane USAID-a u partnerstvu sa lokalnim nevladinim organizacijama (IOD, BCNP). Bugarski rezultat od 2106 je bio 3.3 na skali gde je 7 minimum a 1 maksimum. Ovaj rezultat je bez ikakve promena od 2012. godine, a samo su minimalne promene uočene čak od 2002. godine.

Da rezimiramo, što se tiče svih navedenih indeksa bugarski rezultat je prosečan ili malo iznad proseka za jugoistočnu Evropu, dok je učinak za čitav region najgori u Evropi. Dve najnovije ankete, IGU studija od strane CPI i BCNP iz 2015. godine i OCD studija o održivosti od strane BCNP-a i USAID-a -a iz 2016. godine jednako zaključuju da je situacija previše statična - iako se pozitivne promene primećuju, one su suviše spore. Problemi koji se tiču institucionalnog okvira u Bugarskoj su akutni, a pravni okvir je nedovoljno razvijen. Ozbiljna pitanja se postavljaju kada

se govori o mehanizmima za uključivanja građana. Zbog nedostatka tradicije i građanskog obrazovanja, javna participacija sporo napreduje. Ipak, studija primećuje pozitivne promene u institucionalnom okviru, na primer, više transparentnosti, poboljšane komunikacije i dijaloga sa građanima, te kao rezultat toga promene stavova građana i veća motivacija za učešće ili pokretanje građanskih akcija. Kako navodi BCNP izveštaj, „... iako mali i delimični, rezultati akcija i inicijativa građana, građanskih grupa i organizacija su pozitivan znak da se civilno društvo u Bugarskoj stvarno razvija” (Forum za učešće građana/Citizen Participation Forum, 2015, str. 5).

Naredni korak ovog rada je istraživanje u kojoj meri ove procene nivoa učešća javnosti u Bugarskoj važe u oblasti planiranja i promocije održive urbane mobilnosti. S tim u vezi ćemo istraživati građansko učešće u razvoju, usvajanju i implementaciji integralnih planova za urbanu regeneraciju i razvoj (IPURR) četiri najveća grada u Bugarskoj. Fokus je na IPURR jer, kao što je već navedeno, ovi planovi su osnova za instrumente kao što su planovi održive urbane mobilnosti, integralni planovi gradskog transporta, razvoj pešačkih zona i biciklističkih mreža. U skladu sa izabranom metodologijom, istražujemo građansko učešće u tri glavne faze planiranja. U svakoj fazi analiziramo identifikaciju i uključenost zainteresovanih strana (stejkholdera), širenje informacija, prakse javnih rasprava i dijaloga i integraciju javnih predloga u planove. Pored toga, stavljamo eksplicitni naglasak na smer pokretanja aktivnosti - odozgo prema dole (*top-down*) ili odozdo prema gore (*bottom-up*).

- **Prva faza** - Iniciranje plana - identifikovanje ključnih problema koje treba rešiti i određivanje pogođenih društvenih grupa, diseminacija početnih informacija

U ovoj fazi, institucije planiranja, tj. lokalne vlasti moraju informisati javnost i potencijalne zainteresovane strane i pozvati ih da učestvuju u procesu planiranja. Identifikacija strana na koje IPURR utiče je osnovni zahtev koji je odredio OPRD, pošto ovaj operativni program striktno prati evropske pristupe u planiranju. Zaista, opštinske vlasti su dale sve od sebe tražeći maksimalnu reprezentativnost u vidu velikog broja stejkholdera - profesionalnih i poslovnih udruženja, nevladinih organizacija i interesnih grupa. 25 takvih zainteresovanih strana je pozvano da učestvuje u IPURR u Plovdivu, a 28 u okviru IPURR u Varni. Ipak, pošto se IPURR razvija u okviru centralizovanog programa, identifikaciju obavljaju opštinske uprave, tj. to je tipičan process „odozgo prema dole” (*top-down*) što omogućava lokalnim vlastima da olakšaju sebi posao i pozovu organizacije po sopstvenom izboru.

Nakon poziva, zainteresovane strane učestvuju u javnim diskusijama i imaju priliku da doprinesu definisanju obima plana i predloženih opštih mera. Predlozi

zainteresovanih strana (stejkholdera) moraju biti integrisani u izveštaj o identifikovanim problemima i ciljevima. Stoga bi u sledećoj fazi participacije trebalo uzeti u obzir doprinos organizacija civilnog društva, ali moramo naglasiti da su to relativno skromni doprinosi jer se ukupni obim plana i njegovi glavni ciljevi definišu pri samom pristupanju izradi IPURR.

- **Druga faza** - Izrada plana (vizija, ciljevi i konkretna planerska rešenja)

Naglašavamo važnost učešća javnosti u ovoj fazi, jer u slučaju da je učešće nedovoljno, krajnji rezultati mogu bitno da se razlikuju od stvarnih javnih interesa. Zbog toga je od suštinskog značaja obezbeđivanje dijaloga između planera i zajednice kroz sastanke i konsultacije sa javnim i privatnim stejkholderima (npr. stručnjacima, stručnim savezima, nevladinim organizacijama i klubovima). Ovo je u stvari „drugi krug” javnih konsultacija koje se sprovode radi usavršavanja ciljeva plana i integracije konkretnih predloga zajednice u konkretna planerska rešenja. Ove konsultacije su takođe obavezni element metodologije zasnovane na principima evropskih operativnih programa i zaista su bile sprovedene tokom pripreme svih IPURR-a koje smo proučavali. Za 15 meseci Opština Sofija je održala više od 110 takvih događaja. Prema organizatorima, ove događaje je činilo preko 60 sastanaka sa zainteresovanim stranama (stejkholderima), četiri izložbe i četiri sociološka istraživanja sa ukupno preko 1700 ispitanika, pet javnih rasprava sa preko 750 učesnika, sedam prezentacija na domaćim i međunarodnim konferencijama, deset okruglih stolova.

Ipak, učešće javnosti u ostalim velikim gradovima očigledno nije bilo tako dobro organizovano i čini se da je bilo manje delotvorno. Iako je izgledalo da javna administracija marljivo obavlja svoj deo posla u ovoj fazi, očigledno su uloženi naponi bili manji nego u prvoj fazi. U Burgasu, u kome je to urađeno bolje nego u Plovdivu i Varni, organizovane su tri javne rasprave, ekspertski forum, dve ankete na Internetu i onlajn upitnik za određivanje prioriternih predloga projekta. Opština je takođe organizovala poštansko sanduče za prikupljanje ideja i sugestija građana, obezbeđujući na ovaj način preko 40 stranica predloga.

Uopšte gledano, lokalne vlasti u sva četiri izabrana grada smatrale su da su konsultacije i diskusije veliki uspeh za javnu participaciju. Iako bi se mnogi učesnici verovatno složili, neki ipak ukazuju i na bitne nedostatke. Na primer, postoje kritike da su sastanci organizovani *pro forme*, služeći samo da opštine prijave „pozitivne rezultate”. Štaviše, kako je proces pripreme planova napredovao, broj sastanaka i broj učesnika su opadali. Ne samo da je većina događaja organizovana u prvoj fazi planiranja, nego su i udruženja građana izgledala manje zainteresovana za učešće sa svakim novim korakom razvoja plana.

- **Treća faza** – Implementacija/realizacija plana

Glavna stvar kod implementacije IPURR-a je da iziskuje pripreme novih planova - npr. planove područja, planove integralnog transporta, planove održive urbane mobilnosti, planove mreža biciklističkih staza itd. Međutim, lokalne vlasti nisu pokušavale da promovišu učešće civilnog sektora i građana u pripremi ovih drugih planova. Očigledno je da su organi administracije smatrali da se zahtevi operativnog programa za učešće javnosti odnose samo na početni razvoj IPURR a ne i na planove transporta i mobilnosti. Civilne organizacije su učestvovala u izradi ovih drugih samo na sopstvenu inicijativu i često gotovo slučajno.

Da bi se upravljalo implementacijom IPURR-a, potrebno je razviti sistem kontrole i praćenja. Planovi četiri analizirana grada su zaista razvili takve sisteme, uključujući i organizaciju nadzornih odbora. Ovi odbori moraju pripremiti godišnje izveštaje o izvršenju plana. Kako bi se osigurala transparentnost i javna svest, predstavnike zainteresovanih strana trebalo bi uključiti u nadzorne komisije, a godišnji izveštaji bi trebalo da su objavljeni na veb stranicama opštinskih veća. Štaviše, svi izveštaji bi takođe trebalo da budu predmet javne rasprave pre nego što budu dostavljeni opštinskom veću. Međutim, formiranje i, naročito, konačna saglasnost članova odbora je odgovornost opštinske administracije, te stoga završnu kontrolu vrši uprava.

Sakupljanje informacija i statističkih podataka o realizaciji planova i realizaciji sistema kontrole i praćenja pokazalo se kao problem, pošto su ove informacije oskudne. Zapravo, na Internetu su dostupni samo izveštaji o završetku i usvajanju IPURR-ova. Zvanične informacije posle toga, a posebno nakon 2014. godine su sporadične, stoga nismo bili u mogućnosti da nađemo bilo kakav zvanični izveštaj ili podatke o implementaciji planova. S druge strane, javni odgovor je impresivan - brojni tekstovi su objavljeni u različitim nacionalnim i lokalnim medijima. Praktično svi ovi medijski članci se bave mrežama biciklističkih staza. Biciklističke staze privlače posebnu pažnju javnosti, verovatno zato što je to novi element urbanih pejzaža bugarskih gradova. Prema tome, ove mreže su prvi evidentni proizvod IPURR-a. Gugl pretraga koja se odnosila na biciklističke mreže u Sofiji, Plovdivu, Varni i Burgasu od 12. novembra 2017. dala je 6.510 rezultata. Od toga, 60 rezultata su tekstovi koji govore o efikasnosti biciklističkih mreža u četiri grada. Deset članaka izražava pozitivno mišljenje, 11 je neutralno i 39 su očigledne kritike razvoja ovih mreža - npr. publikacije u Dnesu, Trudu, Nova news, Monitoru i BNT-u. U tekstovima se kritikuje visoka cena po kilometru, naročito u Sofiji i Varni, kao i brojni propusti koji se tiču dizajna. Neki mediji daju dokaze da su ove biciklističke mreže učinile više štete nego koristi i da se mogu koristiti samo za šetnju - npr. Trud, Darik Newws, Nova news i Grad Burgas - Slika 2.



Slika 2. Slike iz novinskih članaka o neuspelim projektima biciklističkih staza u Sofiji, Varni i Burgasu.
 Izvori: a) Trud (2015), b) Darik News (2016), c) Nova News (2015), d) Burgas City (2015).

4. DISKUSIJA

Svrha ove diskusije je analiza gorenavedenih činjenica kako bi se procenilo učešće javnosti u iniciranju, razvoju i realizaciji proučavanih IPURR-ova, kao i da li se to može smatrati dovoljnim da se pozitivno utiče na održivu urbanu mobilnost. Pre svega, u pogledu metodologije planiranja možemo reći da je usled pravila formulisanih u skladu sa zahtevima evropskih operativnih programa, učešće javnosti postalo obavezan element planiranja. Prilikom izrade svakog IPURR, lokalne vlasti su zaista napravile ozbiljne napore da identifikuju maksimalan broj zainteresovanih strana (stejkholdera) koji predstavljaju najznačajnije grupe stanovništva. Nakon toga, javna konsultacija je postala obavezna u svakoj fazi izrade plana i njegove implementacije.

Sve navedene teze su važne mere čijim preduzimanjem se može uticati na povećanje učešća javnosti i stoga se prvi važan zaključak koji smo izveli odnosi na važnost planskih pravila i institucija. Kao što su mnogi istraživači zapazili, pravila i institucije su temelj svih društvenih interakcija i oni određuju performanse bilo koje društvene aktivnosti, uključujući i urbanističko planiranje i planiranje održive mobilnosti (Portugali, 2011, Moroni, 2010, Slaev, 2016b). Bugarsko iskustvo je jasan dokaz pozitivnog uticaja evropskih principa planiranja na poboljšanje planerske prakse, kada se govori o javnoj participaciji. S druge strane, praksa, međutim, ukazuje na niz pitanja vezanih za učešće građana u Bugarskoj. Većina participativnih aktivnosti se odvija formalno, bez stvarne brige o realnim rezultatima, a to postaje najočiglednije u implementaciji planova - na primer u realizaciji mreža biciklističkih staza. Razlog za ovaj formalni pristup je taj što se rad opštinskih uprava procenjuje na osnovu formalnih kriterijuma. Međutim, treba biti svestan da bez ovih i ovakvih kriterijuma rad uprave nije ni mogao biti uopšte ocenjen. Stoga, kako bi se promovisalo učešće javnosti, pravila i institucije su ključni, ali realan uspeh i dalje zavisi od njihove efikasnosti i načina rada.

Štaviše, naša anketa potvrdila je nalaze istraživača (npr. Callahan, 2007) koji tvrde da značaj i efikasnost učešća javnosti u velikoj meri zavisi od faze planiranja u kojoj se primenjuju. U analiziranim primerima IPURR-a, uključivanje grupa stejkholdera realizovano je uglavnom u ranim fazama procesa planiranja. U ovim fazama učešće javnosti je dobrodošlo i adresiranje javnih predloga koji se pojave je jednostavno i bez prepreka. Zapravo, ovo istraživanje je utvrdilo da su predlozi građana i nevladinih organizacija integrisani u planove. Ipak, u ranim fazama planiranja interesi grupa građana u principu nisu jasno izraženi a i njihovi predstavnici ne mogu dovoljno jasno predvideti kakve posledice grupa koju predstavljaju treba da očekuje od sprovođenja plana. Jedan od takvih problema je u tome što se mere urbane mobilnosti obično opisuju korišćenjem specijalizovane terminologije koja nije razumljiva javnosti. Dakle, uprkos raspravama, većina ljudi i dalje ne znaju šta su stvarne implikacije planiranih mera. Stoga, iako su brojne grupe građana i udruženja pozivani da učestvuju u ranim fazama planiranja, oni su retko u mogućnosti da daju značajne doprinose.

Međutim, u kasnijim fazama pripreme i, naročito, implementacije planova, kada su očigledni interesi svih grupa, javna participacija postaje sve manje dobrodošla, verovatno zato što postaje sve teže integrisati predloge građana u planove. U principu, sa napretkom planskog procesa i njegovom implementacijom, učešće grupa stejkholdera u planiranju postaje sve problematičnije. Ovo je posebno očigledno na primerima planiranja i razvoja mreža biciklističkih staza u analizirana četiri grada. Brojni izvori sa Interneta potvrđuju da su biciklističke organizacije učestvovala u ranim fazama planiranja ali ipak pre pripreme IPURR-a - u periodu od 2011. do 2012. godine za Sofiju, 2010. za Plovdiv i 2012. za Burgas.

Takođe, izgleda da ovo učešće nije dovelo do stvarne saradnje u planiranju. Naprotiv, nakon realizacije biciklističkih mreža, veliki broj medijskih objava članova ovih udruženja kritikuje novoformirane biciklističke staze, što znači da najverovatnije nikada niko nije ni konsultovao njihovo mišljenje u procesu stvarnog razvoja ovih mreža. I zaista, prilikom prikupljanja podataka, mi nismo pronašli nikakav izvor koji govori o učešću članova biciklističkih udruženja u planiranju ovih mreža koje se odvijalo pre samo tri godine.

Na kraju, vraćajući se na naše prvo istraživačko pitanje, zaključujemo da je nivo učešća javnosti u planiranju održive mobilnosti u Bugarskoj nizak, uprkos sprovođenju metodoloških zahteva iz operativnog programa. S obzirom da se ovi zahtevi odnose na rane faze planiranja, njihova efikasnost je bila veoma ograničena i stvarni doprinosi su bili prilično formalni. Zbog toga je verovatno da je nivo uključenosti građana u planiranje mobilnosti čak niži od ukupnog nivoa učešća građana/civilnog sektora kako su ga ustanovili „Balkan Assist”, BNCP i IOD u periodu od 2005. do 2016. godine. S obzirom na asertivnost koju su grupe građana i udruženja izrazili u medijima, očekivali smo da će se ovaj nivo poboljšati; međutim, do sada nismo pronašli stvarne indikacije da se takva promena već dogodila.

Što se tiče drugog istraživačkog pitanja, naš odgovor je ponovo negativan. Jasno je da uočeni nizak nivo učešća javnosti u planiranju mobilnosti ne mora direktno uticati na nivo održivosti sistema. Kao što je objašnjeno u odeljku o metodologiji, nezadovoljstvo i kritike u ime građana ukazuju na neuspeh planiranja, u toj meri što je učešće javnosti neophodno za održivu urbanu mobilnost.

5. ZAKLJUČAK

Održiva mobilnost je suštinski faktor za razvoj bilo kog grada na svetu. U slučaju bugarskih gradova njen značaj je još veći, zbog potrebe da ovi gradovi poboljšaju efikasnost svojih tržišta rada, kako bi stambena područja postala atraktivna, održavajući povoljne ekološke karakteristike ovih urbanih celina. Međutim, kako je istaknuto u ovom radu, održiva urbana mobilnost se ne može realizovati bez aktivnog učešća javnosti u urbanističkom planiranju i implementaciji. Priprema planova (npr. planovi integrisanog saobraćaja i planovi održive urbane mobilnosti) i razvijanje vidova održivog transporta u praksi (uključujući saobraćaj za pešake i bicikliste), postaju neefikasni i neodrživi bez opsežnog i iscrpnog uključivanja ključnih zainteresovanih strana (stejkholdera), korisnika i zajednice.

Istraživanje uticaja učešća javnosti na razvoj održive mobilnosti u toku pripreme i implementacije integralnih planova za urbanu regeneraciju i razvoju četiri grada u Bugarskoj naglašava važnost upravljanja odozdo prema gore (*bottom-up*) i

uključivanjajašire javnosti. Međutim, u tom pogledu ključni faktori su: tradicije koje se neguju u jednom društvu, javna aktivnost i postojanje sistema praktičnih i delotvornih zakonskih pravila, administrativnih propisa i institucija koje zahtevaju i olakšavaju uključivanje građana i civilnog sektora.

6. LITERATURA

- Anderson, R.J., Hirt, S., Slaev, A.D. (2012) Planning in market conditions: The performance of Bulgarian tourism planning during post-socialist transformation, *Journal of Architectural and Planning Research*, 29:4, 318-334.
- Arnstein, S.R. (1969) A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Planning Association*, 35:4, 216-224.
- Balkan Assist (2007) *Civil Society without the Citizens – An Assessment of Bulgarian Civil Society 2003-2005*, Sofia: Balkan Assist Association.
- Beierle, T.C., Konisky, D.M. (1999) *Public Participation in Environmental Planning in the Great Lakes Region*, Discussion Paper, 99-50. Washington, DC: Resources for the Future.
- Bickerstaff, K., Walker, G. (2001) Public understandings of air pollution: the localisation of environmental risk, *Global Environmental Change*, 11:2, 133-145.
- Bickerstaff, K., Tolley, R., Walker, G. (2002) Transport planning and participation: the rhetoric and realities of public involvement, *Journal of Transport Geography*, 10, 61-73.
- Burgas City (2015) Veloaleite v Burgas stanaha za smyah v chuzhbina, <http://burgascity.com/%d0%b2%d0%b5%d0%bb%d0%be%d0%b0%d0%bb%d0%b5%d0%b8%d1%82%d0%b5-%d0%b2-%d0%b1%d1%83%d1%80%d0%b3%d0%b0%d1%81-%d1%81%d1%82%d0%b0%d0%bd%d0%b0%d1%85%d0%b0-%d0%b7%d0%b0-%d1%81%d0%bc%d1%8f%d1%85-%d0%b2-%d1%87/>, (pristupljeno 05.10.2017).
- Callahan, K. (2007) Citizen Participation: Models and Methods. *International Journal of Public Administration*, 30:11, 1179-1196.
- Citizen Participation Forum (2015) *Index of Citizen Participation in Bulgaria*, Sofia: Citizen Participation Forum.
- CIVICUS (2011) *Civil Society in Bulgaria*, Sofia: Open Society Institute.
- Council of Europe (2009) *Code of Good Practice for Civil Participation in the Decision-Making Process*, <https://www.coe.int/en/web/ingo/civil-participation>, (pristupljeno 26.9.2017.).
- Cvetinović, M., Maričić, T., Bolay, J.C. (2016) Participatory urban transformations in Savamala, Belgrade - capacities and limitations, *Spatium* 36, 15-23.
- Darik News (2016) Nai-novata varnenska veloaleya – po-shiroka I s cherven asphalt, <https://dariknews.bg/regioni/varna/naj-novata-varnenska-veloaleq-po-shiroka-i-s-cherven-asfalt-snimki-1548243>, (pristupljeno 04.10.2017).

- Daskalova, D., Slaev, A.D. (2015) Diversity in the suburbs: Socio-spatial segregation and mix in post-socialist Sofia, *Habitat International*, 50, 42-50.
- EPOMM (2017) *TEMS - The EPOMM Modal Split Tool (European Platform on Mobility Management)*, <http://www.epomm.eu/tems/>, (pristupljeno 2.10.2017.).
- Eurostat (2017) *Population*, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/population-data>, (pristupljeno 2.10.2017).
- European Environment Agency (2015) *Air quality in Europe - 2015 report*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Franceschini, S., Marletto, G. (2015) Assessing the benefits and the shortcomings of participation - Findings from a test in Bari (Italy), *Journal of Transport Geography*, 44, 33-42.
- Gil, A., Calado, H., Bentz, J. (2011) Public participation in municipal transport planning processes - the case of the sustainable mobility plan of Ponta Delgada, Azores, Portugal, *Journal of Transport Geography*, 19, 1309-1319.
- Heinrich, V.F. (2004) Assessing and Strengthening Civil Society Worldwide, *CIVICUS Civil Society Index Paper Series*, 2:1, 1-56.
- InfoRegio (2017) http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/themes/urban-development, (pristupljeno 3.10.2017.).
- Innes, J.E., Booher, D.E. (2004) Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century, *Planning Theory & Practice*, 5:4, 419-436.
- Kovachev, A. (2003) *Urban planning (Gradoustroystvo)*, Sofia: Pensoft.
- Lindenau, M., Böhler-Baedeker, S. (2014) Citizen and stakeholder involvement: a precondition for sustainable urban mobility, *Transportation Research Procedia*, 4, 347 - 360.
- Maričić, T., Petrić, J. (2008) Physical Expansion and Subregional Disparities in the Growing Metropolitan Region of Belgrade, *Ethnologia Balkanica*, 12, 245-265.
- National Statistical Institute (2017) *Naselenie i demografski procesi prez 2016 g.*, http://www.nsi.bg/sites/default/files/files/pressreleases/Population2016_722R06L.pdf, (pristupljeno 20.8.2017.).
- Moroni, S. (2010) Planning, liberty and the rule of law, *Planning Theory*, 6:2, 146-163.
- Moroni, S. (2015) Complexity and the inherent limits of explanation and prediction: Urban codes for self-organising cities, *Planning Theory*, 14:3, 248-267.
- Moser, C.O.N. (1989) *Community Participation in Urban Projects in the Third World*, Oxford: Pergamon Press.
- Mullen, C., Hughes, D., Vincent-Jones, P. (2011): The Democratic Potential of Public Participation: Healthcare Governance in England, *Social & Legal Studies*, 20:1, 21-38.
- Mullen, C., Hughes, D., Vincent-Jones, P. (2011): The Democratic Potential of Public Participation: Healthcare Governance in England, *Social & Legal Studies*, 20:1, 21-38.

- Nova News (2015) Oshte absurdi po veloaleite u nas, <https://www.vesti.bg/bulgaria/obshtestvo/oshte-absurdi-po-veloaleite-u-nas-6047286>, (pristupljeno 03.10.2017.).
- Portugali, J. (2011) *Complexity, Cognition and the City*, Berlin: Springer.
- Slaev, A.D. (2016a) Types of Planning and Property Rights, *Planning Theory*, 15:1, 23-41.
- Slaev, A.D. (2016b) Property rights and methods of nomocratic planning, *Planning Theory*, 15:3, 274-293.
- Slaev, A.D. (2017) The relationship between planning and the market from the perspective of property rights theory: A transaction cost analysis, *Planning Theory*, 16:3, 404-424.
- Slaev, A.D., Kovachev, A. (2014) Specific Issues of Urban Sprawl in Bulgaria, *European Spatial Research & Policy*, 21, 155-169.
- Trud (2015) Veloalei za chudo i potres, <http://www.dnes-bg.org/veloalei+za+chudo+i+potres-aktualno/1/MNeXctKzcVOPYpWrcFePYFeXcxK7YZOfMVKDMRePchevIJaLYZKfYVKDI9KbM5OfldavcRe-IheHIheL>, pristupljeno 05.10.2017.
- United Nations (2014) *World Urbanization Prospects – The 2014 Revision*, <https://esa.un.org/unpd/wup/publications/files/wup2014-highlights.Pdf>, (pristupljeno 16.5.2017.).
- Van Audenhove, F.J., Korniiichuk, O., Dauby, L., Pourbaix, J. (2014) *The Future of Urban Mobility 2.0 – Imperatives to shape extended mobility ecosystems of tomorrow*. Arthur D. Little and Union Internationale des Transports Publics.
- Wefering, F., Rupperecht, S., Bührmann, S., Böhler-Baedeker S. (2013) *GUIDELINES – Developing and Implementing a Sustainable Urban Mobility Plan*, Brussels: Directorate-General for Mobility and Transport of EC, http://www.eltis.org/sites/eltis/files/guidelines-developing-and-implementing-a-summ_final_web_jan2014b.pdf, (pristupljeno 20.8.2017.)
- Wouters, M., Hardie-Boys, N., Wilson, C. (2011) *Evaluating public input in National Park Management Plan reviews*, Wellington New Zealand: Department of Conservation.
- Zeković, S., Vujošević, M., Maričić T. (2015) Spatial regularization, planning instruments and urban land market in a post-socialist society: the case of Belgrade, *Habitat International*, 48, 65-78.

NOV REGULATORNI OKVIR KAO PODSTICAJ I OGRANIČENJE ZA UPRAVLJANJE URBANIM RAZVOJEM U SRBIJI

Marija Maruna¹, Ratka Čolić², Danijela Milovanović Rodić³

Apstrakt

Rad ima za cilj kritičko preispitivanje novog regulatornog okvira kojim se uređuje domen upravljanja sistemom javnih politika u Srbiji, a koji je od ključnog značaja za oblast urbanog razvoja. Uređenje sistema javnih politika u Srbiji predstavlja jedan od osnovnih ciljeva Strategije regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja javnim politikama za period 2016–2020. godine i kao prvu meru u svom Akcionom planu predviđa uspostavljanje jedinstvenog pravnog okvira za upravljanje javnim politikama kroz donošenje Zakona o planskom sistemu u Republici Srbiji. Prema predlagачu Zakona o planskom sistemu, njegova svrha je da uredi sistem planiranja (1) definisanjem mehanizama za donošenje i međusobno usklađivanje javnih politika, (2) uspostavljanjem instrumenata za usmeravanje javnih politika ka željenim rezultatima i efektima, kao i njihovog povezivanja sa budžetom, i(3) formalizacijom neformalne prakse planiranja i njenom integracijom sa formalnom u svim oblastima javnih politika u Srbiji.

Upravljanje urbanim razvojem predstavlja važnu komponentu sistema javnih politika i direktno je uslovljeno kvalitetom rešenja regulatornog okvira. Postojeća praksa upravljanja urbanim razvojem u Srbiji je, u odsustvu odgovarajućeg regulatornog okvira, proizvela mnoštvo neusaglašenih dokumenata i nekoordinisanih delovanja aktera na različitim nivoima vlasti, što je kao posledicu stvorilo neodrživo korišćenje resursa i proizvelo konflikte u prostoru. Predlog Zakona o planskom sistemu predstavlja pomak u načinu razumevanja uloge i svrhe javnog sektora u upravljanju urbanim razvojem u skladu sa konceptom održivog razvoja i zahtevima procesa integracije u Evropsku uniju. U radu će biti izvršeno preispitivanje rešenja novog zakonskog okvira, koji bi trebalo da doprinese ustanovljavanju sistema i modela upravljanja sistemom. Stoga će, oslanjajući se na

¹ dr Marija Maruna, Departman za urbanizam, Arhitektonski fakultet, Univerzitet u Beogradu, Srbija, m.ma@sezampro.rs

² dr Ratka Čolić, Departman za urbanizam, Arhitektonski fakultet, Univerzitet u Beogradu, Srbija, colic.ratka@gmail.com

³ dr Danijela Milovanović Rodić, Departman za urbanizam, Arhitektonski fakultet, Univerzitet u Beogradu, Srbija, danmilrod@gmail.com

teoriju sistema i model upravljanja razvojnim procesima, biti izvršena analiza strukture sistema, a nakon toga, na osnovu identifikovanih odstupanja u doslednosti, konzistentnosti i integrisanosti predloženih rešenja, biće formulisane preporuke za unapređenje sistema i načina na koji se njime upravlja u skladu sa savremenim konceptom dobrog upravljanja.

Ključne reči: *planski sistem, javne politike, upravljanje urbanim razvojem, koncept dobrog upravljanja.*

1. UVOD

Sa demokratskim promenama i prelaskom na tržišnu ekonomiju 2000. godine, Srbija je prihvatila nov društveno-ekonomski okvir koji je suštinski izmenio odnos prema upravljanju razvojem i kreiranju javnih politika. Nov koncept upravljanja (urbanim) razvojem, tzv. koncept dobrog upravljanja, definisan je najznačajnijim dokumentima Ujedinjenih nacija (UN, 1992; UN Habitat 1996, 2002, 2017)⁴ i Evropske unije⁵ (EU 2007, 2010, 2011, 2016). Koncept podrazumeva pomak od vladanja ka upravljanju i fokusiranje na efektivnost i efikasnost korišćenjem resursa koji su pristupačni u datom kontekstu, uz „uključivanje nedržavnih organa u proces oblikovanja javnih politika” (Petrović, 2012:88). Koncept je u Srbiji načelno prihvaćen, te je shodno tome nastala potreba za sveobuhvatnim strukturnim reformama kojima bi se obezbedila vladavina zakona, jasnih standarda, transparentnih procedura, slobodnog tržišta i visokog kvaliteta usluga građanima i privrednim subjektima i uspostavili novi odnosi između državnih institucija, privrede i građana.

Reforma javne uprave predstavlja jedan od osnovnih elemenata strukturnih reformi javnog sektora koji ima za cilj povećanje odgovornosti, efikasnosti i transparentnosti rada javne uprave, jačanje poverenja građana, privatnog sektora i stranih investitora, kao i uspostavljanje dugoročne održivosti javnih finansija i zdravog privrednog ambijenta. Pored „internih”, u pozadini strukturne reforme javnog sektora u Srbiji stoje i „eksterni” pritisci proizašli iz procesa pridruživanja Evropskoj uniji (EU), te potrebe prilagođavanja evropskom zakonodavstvu. U Evropskoj uniji ne postoji pravni okvir koji se tiče sistema javne uprave, već se

⁴ *Agenda 21* (UN, 1992), *Habitat II* (UN, 1996), *Globalna kampanja za dobro upravljanje urbanim razvojem* (eng. *Global Campaign For Good Urban Governance*) (UN, 2002) i *Nova urbana agenda Ujedinjenih nacija* (eng. *UN New Urban Agenda-Habitat III*) (2017). Svi ovi dokumenti se baziraju na *Univerzalnoj Deklaraciji o ljudskim pravima* Ujedinjenih nacija (1948).

⁵ *Lajpciška povelja* (eng. *Leipzig Charter on European Cities*) (EU, 2007), *Toledo deklaracija* (eng. *Toledo Declaration*) (EU, 2010), *Izveštaj Evropske komisije o gradovima sutrašnjice* (eng. *European Commission's Cities of Tomorrow Report*)(EU, 2011) i *Urbana agenda Evropske unije* (eng. *Urban Agenda for the EU*)(EU, 2016) predstavljaju osnovu za definisanje principa dobrog upravljanja i integralnog (urbanog) razvoja.

zajednički sistem vrednosti zemalja članica zasniva na setu načela tzv. Evropskog administrativnog prostora (OECD, 1998), kao što su: (1) pouzdanost i predvidivost, odnosno pravna sigurnost, (2) otvorenost i transparentnost upravnog sistema i unapređenje učešća građana i drugih subjekata u radu javne uprave, (3) odgovornost rada javne uprave, i (4) efikasnost i delotvornost.

Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji (u daljem tekstu Strategija RJU) je usvojena početkom 2014. godine. Predstavlja nastavak reformi započetih *Strategijom reforme državne uprave u Republici Srbiji* iz 2014. godine (u daljem tekstu Strategija RDU) i deo je seta propisa i strateških dokumenata, od kojih su najznačajniji: *Nacionalni program za integraciju u EU, Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije (2011–2016)* i *Strategija regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja javnim politikama za period 2016–2020 (2016)*. Svi navedeni dokumenti se pozivaju na pomenute evropske principe dobre uprave i imaju za cilj racionalizaciju državne uprave i lokalne samouprave, uređenje poslova u okviru njihovog domena, ali i institucionalno i profesionalno jačanje kapaciteta za njihovo sprovođenje.

Osnovni principi Strategije RJU (2014) su: decentralizacija, depolitizacija, profesionalizacija, racionalizacija i modernizacija. Jedna od ključnih mera sprovođenja Strategije RJU definisana *Akcionim planom za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2015–2017 (2015)* je usvajanje *Strategije regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja javnim politikama za period 2016–2020* (u daljem tekstu Strategija RR) sa pratećim Akcionim planom (2016).

Strategijom RR (2016) i njenim Akcionim planom, predviđena je obaveza donošenja *Zakona o planskom sistemu* u Republici Srbiji i seta podzakonskih akata, od kojih je od posebnog značaja specifikovana *Uredba o metodologiji za upravljanje javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika*. Osnovna ideja je da se ovim zakonom uspostavi koherentni sistem za efikasno i svrsishodno planiranje i upravljanje javnim politikama na svim nivoima vlasti.

Krajem 2016. godine formulisan je *Nacrt Zakona o planskom sistemu Republike Srbije* koji je široj i stručnoj javnosti predstavljen „tiho i skromno“, tako da je i diskusija o rešenjima koja nudi bila veoma svedenog obima. U periodu od 30. decembra 2016. do 20. januara 2017. godine održana su dva okrugla stola za predstavnike organa državne uprave, Narodne skupštine i nezavisnih državnih organa i organizacija, jedinica lokalnih samouprava, organizacija civilnog društva, privrednih udruženja i druge zainteresovane strane. Trideset predstavnika javnog, civilnog i privatnog sektora je na Nacrt Zakona dostavilo 79 primedbi,

predloga i sugestija, od kojih je 41 prihvaćena (52%)⁶ i ugrađena u *Predlog Zakona o planskom sistemu Republike Srbije* (u daljem tekstu Predlog Zakona) koji se od 8. septembra 2017. godine nalazi u proceduri usvajanja.

Osnovna namera Predloga Zakona je da uredi celokupan planski sistem RS (član 1, stav 1), koji se definiše kao skup sledećih elemenata: (1) planski dokumenti, (2) učesnici u planskom sistemu, (3) proces upravljanja sistemom javnih politika, (4) proces usaglašavanja sadržaja planskih dokumenata sa sadržajem drugih planskih dokumenata i propisa (5) povezivanje procesa usvajanja i sprovođenja javnih politika sa procesom srednjoročnog planiranja (član 1, alineja 2).

Izrada *Zakona o planskom sistemu Republike Srbije* se sagledava u kontekstu sprovođenja procesa pristupanja Evropskoj uniji, a posebno zahteva koji proističu iz pregovaračkih poglavlja 17 (*Usklađivanje planiranih strukturnih reformi sa ukupnom ekonomskom i monetarnom politikom*) i 22 (*Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata*). U obrazloženju Ministarstva državne uprave i lokalne samouprave (MDULS, 2016) navodi se da su ključni razlozi donošenja Zakona i pratećih podzakonskih akata upravo „potreba da se uspostavi efikasan, transparentan, koordinisan i realističan sistem planiranja u Republici Srbiji i jedinicama lokalne samouprave, koji pokriva sve ključne aspekte socijalne i ekonomske razvojne politike i regionalnog i prostornog razvoja, uz optimalno korišćenje budžetskih sredstava, obezbeđenje održivog rasta i razvoja Republike Srbije, uključujući jedinice lokalne samouprave”.

Rad se bavi analizom i kritikom novog regulatornog okvira upravljanja planskim sistemom u Srbiji definisanim Predlogom Zakona i njegovim dvema uredbama⁷. Oslanjanjem na teoriju sistema i vrednosti koncepta dobrog upavljanja, analiziraju se struktura i sadržaj predloženog modela. U prvom delu rada je kratko predstavljen koncept novog modela upravljanja i metodološki postupak. Drugi deo rada bavi se analizom elemenata i relacijama između elemenata predloženog planskog sistema. U trećem delu rada sumiraju se osnovni nalazi i ističu ključne kritike predloženog planskog sistema.

⁶ U Izveštaju sa javne rasprave o *Nacrtu Zakona o planskom sistemu RS* stoji da su na Nacrt Zakona predstavnici civilnog sektora (organizacije civilnog društva, profesionalne asocijacije, akademske institucije i pojedinci) podneli ukupno 54 primedbe, od kojih su 27 prihvaćene, 25 nije prihvaćeno i 2 delimično prihvaćene. Predstavnici javnog sektora (organi i organizacije na različitim nivoima vlasti) su podneli ukupno 22 primedbe, od kojih je 14 prihvaćeno i 8 nije prihvaćeno. Predstavnici privatnog sektora (Privredna komora i privatne firme) su podneli 3 primedbe, od kojih nijedna nije prihvaćena.

⁷ *Uredba o metodologiji za izradu srednjoročnih planova* (nacrt, decembar 2016) i *Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika* (nacrt, decembar, 2016)

2. UPRAVLJANJE RAZVOJEM I PLANIRANJE

2.1. Nov model upravljanja razvojem

Poslednjih dvadeset godina se, u skladu sa ubzanjem i porastom stepena nepredvidivosti promena razvojnog konteksta, menja i model upravljanja razvojem. Osnovne karakteristike novog modela upravljanja, u skladu sa ključnim EU i UN dokumentima su: (1) fleksibilnost odluka, i (2) integracija različitih nivoa „nadležnih” (lokalne, regionalne, nacionalne, a u kontekstu EU integracija i evropske javne agencije) i ostalih aktera „kijih se tiče”, u konzistentan i integrisan sistem. U osnovi je UN definicija dobrog upravljanja kojeg karakteriše sledeće: (1) zasniva se na vladavini prava, (2) participativno je i orijentisano ka dostizanju konsenzusa, (3) efektivno je i efikasno, (4) pouzdano je, (5) transparentno je, (6) osetljivo na inicijative, (7) pravedno je, i (8) inkluzivno (UN-ESCAP, 2009).

Upravljanje se tiče odnosa između civilnog društva i države, odnosno relacija između „onih u čije se ime upravlja i uprava” (Halfani, McCarney i Rodriguez, 1995:95). U tom smislu, „upravljanje predstavlja kapacitet da se izraze, artikulišu i međusobno integrišu lokalni interesi, organizacije i društvene grupe i, sa druge strane, kapacitet da se isti predstave u odnosu na okruženje [...] odnosno tržište, državu, druge gradove i ostale nivoe uprave” (Le Gales, 1998:496). Tako posmatrano, upravljanje se značajno oslanja na set pregovaračkih mehanizama radi obezbeđivanja zajedničke akcije (Garcia, 2006).

Osim smanjivanja autoritarnosti uprava, nov model karakteriše tranzicija od društveno odgovorne ka preduzetničkoj državi, koja zahteva smanjivanje birokratskog aparata i u isto vreme povećanje efikasnosti i efektivnosti.

Upravljanje promenama je u suštini politički proces u kome se traži postizanje ravnoteže između različitih interesa da bi se razrešili konflikti u odnosu na korišćenje dobara, odnosno izvršila distribucija resursa. Demokratska društva su institucionalizovala konflikt i kooperaciju kao osnovne pokretače u formiranju politika (Lazarević Bajec, 2002).

2.2 Upravljanje urbanim razvojem i planiranje

Interpretacija i diskusija međusobnih uslovljenosti i povezanosti razvojnih konteksta, modela upravljanja, urbanog planiranja i razvoja se može pratiti u teorijskim radovima nekoliko ključnih autora, kao što su Harvey (1989), Healey (1996), Le Gale's (1998), Hydén (2011), DiGaetano i Strom (2003), Garcia (2006) i Innes i Booher (2003; 2010).

Odnos uprave i društva predstavlja ključnu karakteristiku modela upravljanja urbanim razvojem. Upravljanje urbanim razvojem se sagledava kao kompleksan set aktivnosti u funkciji izgradnje partnerstava, koalicija, javnog dijaloga i mreža kojima se kreiraju nove urbane politike i formulišu pravila. Podsticaji za uvođenje ovih novina su: repozicioniranje gradova i regiona u novoj geografiji i/ili političkom okruženju, promocija kompetitivnih lokalnih ekonomija, redukovanje jaza između građana, biznisa i države i uklanjanje takozvanih demokratskih deficita (Healey, 2007). Kako navode Coaffee i Healey (2003), kritični kapacitet inovativnog upravljanja urbanim razvojem koji ima snage da mobiliše i napravi pomak se ogleda u sposobnosti prepoznavanja situacije, preuzimanju rizika i odabiru odgovarajućeg modela, kao i u sposobnosti za brzo preusmeravanje. Novi model zahteva kapacitete za mobilizaciju kolektivne akcije za uspostavljanje strateških pravaca i mera sprovođenja, koordinaciju različitih aktera i aktivnosti i uvođenje promena i adaptacije.

Takvo razumevanje upravljanja urbanim razvojem podrazumeva unapređenje mehanizama kojima se kroz diskurzivnu praksu mogu otkriti različiti interesi, prioriteti, potrebe i vrednosti zajednice i oslanjanje više na praktična iskustva, nego na normativni okvir (Hyden, 2011:19). Ovo uključivanje više učesnika i konstantno preispitivanje specifičnosti lokalnog konteksta podrazumeva promenljivost i stalno preispitivanje okvira upravljanja urbanim razvojem (Cities Alliance & N-AERUS, 2016), i razvoj novih praksi i novih institucionalnih formi (Moulaert, Martinelli, Gonzalez & Svingedou, 2007).

Sa promenom planske paradigme, koja se desila osamdesetih godina XX veka, planiranje se više ne tretira kao instrument kontrole, već kao instrument inovacije i akcije. To je suštinski uticalo na razmatranje pitanja: (1) vrednosti u okviru kojih se dešava planska praksa, (2) strategija koje treba primenjivati, i (3) oblika učešća građana/stejkholdera koje treba razvijati (Friedman, 2003). Na taj način je uspostavljena distanca prema planskoj praksi koja se tretira kao racionalno odlučivanje i prihvaćen je model planiranja kao političke prakse (Friedman, 2008).

Strateško planiranje se najčešće povezuje sa navedenim promenama modela upravljanja. Osnovna uporišta strateškog pristupa upravljanju, kako navodi Bryson (1995), su: definisanje svrhe planiranja, razumevanje okruženja i kreativnost u razvijanju efektivnog odgovora na delovanje tih snaga. Efektivno strateško planiranje je korisno ukoliko ga podržava strateško mišljenje i ukoliko je povezano sa strateškim upravljanjem (Čolić, 2009).

Za Healey (2007), strateško planiranje ima prvenstveno za cilj uvođenje različitih modela i različitih promena upravljanja, jednih u saglasju sa drugim. Prioritetni

zadatak strateškog planiranja je da preuzme ulogu u uspostavljanju pravaca delovanja kroz kompleksnu društvenu dinamiku. Često se naglašava da je uloga strateškog planiranja da poveže planiranje sa različitim institucijama i resursima koji se mogu obezbediti, ali postoje i drugi značajni aspekti. „Tu se pre svega radi o pokušaju postizanja konsenzusa svih aktera oko ključnih strateških opredeljenja, kao i otvaranja prostora za brzo reagovanje u slučaju razvojnih inicijativa” (Lazarević-Bajec, 2004:20).

Strateško planiranje, kao instrument upravljanja prostornim razvojem, predstavlja dopunu sistema upravljanja prostornim razvojem koji se pre svega oslanjao na „tradicionalne” instrumente – prostorne i urbanističke planove. Stoga je logično da ključne razlike između tradicionalnog i strateškog planiranja zapravo predstavljaju ključne teme koje se strateškim planiranjem izdvajaju: (1) značaj vizije, (2) prioritizacija ciljeva u odnosu na ocenu razvojnog konteksta, (3) značaj kriterijuma ostvarivosti pri izboru rešenja koja se strategijom nude, i (4) jasno definisanje načina i uslova za njihovu realizaciju (Milovanović Rodić, 2013).

2.3. Upravljanje razvojnim procesima

Pojam upravljanja je u praksu prostornog i urbanističkog planiranja uveden još šezdesetih godina XX veka, zajedno sa razvojem racionalne paradigme i poimanjem delatnosti planiranja kao procesa. Na to je u najvećoj meri uticala promena u oblasti upravljanja organizacijama tokom pedesetih godina XX veka kada su postali izraženi problemi odlučivanja u kompleksnim situacijama. Sama oblast upravljanja je naročito unapređena pod uticajem razvoja informacionih tehnologija i automatske kontrole sistema (Maruna, 2009). Suština ovih disciplina je u razvoju mehanizama za efikasniju komunikaciju i kontrolu složenih sistema. Njihov celokupni razvoj je izvršio ogroman uticaj na promenu planske paradigme, gde se koncept upravljanja složenim sistemima putem automatske kontrole preneo na složene međuodnose u ljudskom društvu (Hall, 2002).

Koncept racionalnosti u planiranju podrazumeva instrumentalizaciju određenih procedura, kao što su: pronalaženje najboljeg načina (akcija ili politika) za postizanje željenog rezultata i planiranje kao iterativan proces definisanja problema i identifikacije ciljeva, razvoj alternativa i njihovo vrednovanje u skladu sa postavljenim ciljevima. Racionalni model planiranja je, dakle, utemeljio proceduru za pronalaženje optimalnog rešenja i razvio odgovarajući skup planskih poslova. Potreba za organizacijom planskih zadataka i uređivanje poslova u okviru složenog procesa izrade planskog rešenja usloveli su razvoj upravljanja procesom planiranja (Klosterman, 1997).

Za upravljanje je karakteristična organizacija kompleksnih dinamičkih sistema, odnosno uređenje poslova u okviru složenih procesa. Smatra se da su osnovni principi kontrole kompleksnih sistema, naročito onih u koje je uključen ljudski faktor, univerzalni (McLoughlin, 1969). Upravljanje složenim procesima obuhvata metode, tehnike i alate za projektovanje, kontrolu, analizu i vrednovanje komponenti procesa, što uključuje ljude, organizacije, aplikacije, dokumente i druge izvore informacija, kao i skup aktivnosti planiranja i monitoringa tokom izvršavanja procesa (Nouks, Mejdžor, Grinvud, Alen & Gudman, 2005; Maruna, 2009; Maruna, 2009; Maruna & Maruna 2009; 2013).

Upravljanje složenim procesom koji za ishod ima neko rešenje naziva se upravljanje razvojnim procesom. Savremena praksa upravljanja razvojnim procesima je uspostavila standardne komponente koje definišu: ko, šta, kada i kako doprinosi razvoju rešenja. Shodno tome, kvalitetno upravljanje podrazumeva:

- Uspostavljanje redosleda aktivnosti svih učesnika
- Definisane mesta i načina za kooperaciju i koordinaciju aktivnosti različitih učesnika
- Definisane i rukovođenje zadacima, kako pojedinaca, tako i timova
- Jasno definisanje vrsta artefakata koji moraju biti proizvedeni, kao i načina na koji se oni definišu i prezentuju
- Ponudu kriterijuma za praćenje razvoja i procenu rešenja (Nouks et al., 2005).

3. ANALIZA NOVOG REGULATORNOG OKVIRA UPRAVLJANJA SISTEMOM JAVNIH POLITIKA U RS

3.1. Neke karakteristike planskog sistema Srbije

Najznačajna promena sistema planiranja u Srbiji, uzrokovana tranzicijom iz socijalističkog u postsocijalistički period je uvođenje novih, „ranije skrivenih ili latentnih, a sada legitimnih individualnih interesa“, za čije je artikulisanje i realizaciju bilo potrebno uvesti „potpuno nove mehanizme“ i „novu kompoziciju upravljačkih mehanizama“ (Vujošević, Petovar, 2008:28). Kao i u mnogim zemljama u tranziciji, i u Srbiji se strateško planiranje uvodi kao paralelni oblik planiranja sa osnovnom namerom prevazilaženja ograničenja koja prate tradicionalno planiranje: sporost, nefleksibilnost, neefikasnost, sektorska podeljenost, usmerenost na fizičko planiranje (Lazarević-Bajec, 1996; 2002; 2004; Stojkov, 2004; Vujošević & Petovar, 2008, 2010; Čolić, 2003; 2009; 2015; Mikavica & Čolić, 2017; Milovanović Rodić, 2015; Milojkić, Petrović, Maruna & Đokić, 2015). Ono što strateško planiranje prostornog razvoja čini drugačijim od tradicionalnog planiranja namene zemljišta jeste da to nije samo odlučivanje o tome šta će se desiti u prostoru, već da ono predstavlja instrument kojim se

omogućava da ljudi, institucije, agencije i dr. zajedno rade na lokaciji. Uključivanje aktera u svim fazama predstavlja osnovnu karakteristiku procesa formulisanja strategije. Dok se plan namene zemljišta može realizovati uz minimalno uključivanje zainteresovanih strana, strategija se oslanja na uključivanje široke lepeze aktera.

Svojom drugačijom metodologijom, strateško planiranje može imati ključnu ulogu u transformaciji procesa planiranja, u prelasku ka participativnom procesu planiranja, u formulisanju strategija i davanju doprinosa u pravcu razvoja demokratskog odlučivanja i osposobljavanja svih učesnika. U kompleksnom tranzicionom okruženju, koje karakteriše nedostatak kapaciteta, urušavanje institucija, problemi sa informacijama i bazama podataka, nedovoljna podrška transparentnom odlučivanju i participaciji javnosti, potrebno je uložiti dosta napora u prilagođavanje međunarodnih metodologija lokalnim uslovima i mogućnostima. Jer, harmonizacija institucija i metoda se ne iscrpljuje donošenjem zakona, već koncentracijom na nove metode rada, koje će obezbediti više jasnoće na području razvojnih politika i odgovoriti na nove izazove (Lazarević-Bajec, 2004). Po Vujošević i Petovar (2010:190), Srbiji je potrebno ozbiljnije strateško planiranje, zasnovano na strateškom mišljenju, istraživanju i upravljanju.

Iako je donet veći broj strateških dokumenata, usklađenih sa međunarodnim normama i preporukama, postoje i velike razlike u načinu njihove pripreme, metodama izrade, nivoima obezbeđenosti, ali i kvalitetu. Jedan od razloga razlika u njihovom kvalitetu može ležati i u primarnim motivima njihove izrade. Veliki broj strateških dokumenata je izrađen zbog uslova i podsticaja koji su Srbiji postavljeni i davni u procesu pridruživanja Evropskoj uniji. Strateško planiranje je bilo deo „paketa” instrumenata koje je trebalo usvojiti u sklopu prilagođavanja evropskom zakonodavstvu i praksi. Ideja je da regulatornim promenama prethodi delovanje na normativnom nivou, a u skladu sa razumevanjem da „najmanje koristi ima ako se čitavo zakonodavstvo Unije samo mehanički prenese u zakonodavstvo i praksu zemalja članica i kandidata” (Vujošević, 2010:188). Stoga je veliki deo evropske finansijske i tehničke podrške upravo bio namenjen podizanju kapaciteta ključnih stejkholdera, „sa glavnim ciljem da se poveća apsorpcija sredstava i kapacitet za kofinansiranje projekata” (Evropska komisija, 2014:46) i izrade strategije koje su bile proglašene obaveznim preduslovom pristupu i učešću u različitim evropskim razvojnim fondovima i projektima. Sa druge strane, strateško planiranje je od strane nekih uprava na različitim nivoima vlasti, zaduženih za upravljanje razvojem, „prigrinjeno” kao sredstvo za prevazilaženje svojevrzne nemoći „tradicionalnog” sistema planiranja da dâ adekvatne odgovore na sve kompleksnije razvojne probleme (Milovanović Rodić, 2015).

Analiza stanja i procesa transformacije planiranja i planskog sistema u Srbiji poslednjih decenija je bila predmet istraživanja akademske i profesionalne zajednice (Lazarević Bajec, 1996, 2002, 2004; Vujošević, 2000, 2003, 2009, 2010; Vujošević, Petovar, 2008, 2010; Vujošević, Spasić, 2007; Vujošević, Zeković, Maričić, 2010). Pored tih, od posebnog su značaja za ovaj rad ona istraživanja koja se mogu smatrati delom nastojanja države da reformiše sistem upravljanja razvojem, a koja će usvajanjem *Predloga Zakona o planskom sistemu* i njegovih podzakonskih akata dobiti svoju završnicu u regulatornom smislu. Izdvajamo dva istraživanja sprovedena 2007.⁸ i 2010. godine⁹ (Milić, 2014) u svim opštinama i gradovima u Srbiji, na osnovu kojih je formirana baza podataka o planskim dokumentima (sa fokusom na strateškim), njihovim vremenskim horizontima i oblastima, institucijama koje se bave njihovom izradom ili sprovođenjem na lokalnu. Oba potvrđuju da većina usvojenih strateških dokumenata ima značajne nedostatke, kao što su: odsustvo jasne strategije, jasnih akcionih planova i mehanizama implementacije, odsustvo bilo kakvog vida procene učinka i veliki stepen preklapanja. Preporučeno je da se manje od 50% pregledanih dokumenata ažurira i konstatovano da je, „i pored postojanja velikog broja strateških i akcionih planova, sistem planiranja i koordinacije javnih politika Srbije slabo razvijen” (Milić, 2014:7). Prema Vujošević (2010:23–24), mogu se identifikovati dva pokušaja ustanovljavanja razvojnog okvira koji bi omogućio integraciju i koordinaciju različitih (sektorskih i opštih) javnih politika na različitim nivoima upravljanja: *Prostorni plan Republike Srbije* (PPRS) (1996) *Prostorni plan Republike Srbije 2010–2014–2020* (2010). Iako su oba plana imala ambiciju da „budu više od plana prostornog razvoja” i imala veoma razvijen sistem velikog broja strateških opredeljenja, opštih ciljeva i mera implementacije, ispuštena je prilika da (1) SPRS budu okosnica javnih politika i njihovih planskih dokumenata, odnosno da (2) usaglašenost sa SPRS bude osnovni kriterijum njihovog kvaliteta i izvodivosti. Vujošević (2010:24) smatra da razlozi neuspešnosti leže, osim u kontinuiranim negativnim spoljnim pritiscima na razvojni kontekst (za prvi SPRS ratovi u zemljama bivše Jugoslavije, međunarodne sankcije Srbiji, NATO bombardovanje, a za drugi globalna ekonomska kriza), u nepostojanju političke volje i stoga odsustvu sinhronizovane institucionalne akcije, ali i neusklađenosti sa „planskom kulturom i kapacitetom” planerskih institucija i profesionalaca, odnosno „transformativnih i modernizacijskih kapaciteta” srpske upravljačke elite. Integrišući kapacitet SPRS je ozbiljno narušen nekoordinisanim i kompetitivnim sektorskim delovanjem uprava na svim nivoima vlasti, veoma nesamostalnim u odnosu na političke partije kojima su sektori raspodeljeni u vidu „partijskog plena” i koje njima i gazduju po feudalnim principima (Vujošević, 2010).

⁸ U okviru projekta *Podrška osnaživanju koordinacije aktivne politike u Vladi Srbije*, čiji je korisnik bio Generalni sekretarijat Vlade

⁹ Kao deo zajedničke inicijative Tima potpredsednika Vlade za implementaciju Strategije za smanjenje siromaštva i SKGO-a

3.2. Nov regulatorni okvir planskog sistema Srbije

Predlagač *Predloga Zakona o planskom sistemu Republike (PZPSRS)* navodi da zakon „ima za cilj uvođenje jedinstvenih standarda kvalitetnog planiranja i kreiranja javnih politika na svim nivoima u Republici Srbiji, čvršću povezanost planiranja i programskog budžeta, kao i bolju koordinaciju republičkog, pokrajinskog i lokalnog nivoa”. Smatra da će Zakon doprineti realizaciji „sveobuhvatnog, efikasnog, transparentnog, koordinisanog i realističnog sistema planiranja”. Predlogom Zakona se insistira na obezbeđivanju mehanizama za donošenje javnih politika na osnovu činjenično utemeljenih odluka i uspostavljanju instrumenata za usmeravanje javnih politika ka željenim rezultatima i efektima, kao i na njihovom povezivanju sa budžetom. Struktura *Predloga Zakona* je proizašla iz evidentiranih problema postojećeg sistema planiranja javnih politika koji obuhvataju: (1) nedovoljno korišćenje analiza efekata javnih politika i propisa zasnovanih na podacima i činjenicama pri planiranju i kreiranju javnih politika i propisa, (2) nedovoljno razvijen sistem planiranja koji je usklađen sa prioritetima Vlade, (3) nepostojanje jasnog i efikasnog sistema sprovođenja, koordinacije, praćenja sprovođenja i vrednovanja efekata sprovedenih dokumenata javnih politika i propisa, (4) manjkav sistem izveštavanja, (5) nedovoljan obim konsultacija (Vlada RS, 2017). *Predlog Zakona* ima za cilj uređenje sistema planiranja RS, odnosno upravljanje sistemom javnih politika što obuhvata: definisanje vrste i sadržine planskih dokumenata kao i vrste i nadležnosti učesnika u sistemu planiranja, međusobnu usklađenost planskih dokumenata, postupak utvrđivanja i sprovođenja javnih politika, obavezu izveštavanja o sprovođenju planskih dokumenata, obavezu sprovođenja analize efekata na propise i vrednovanje učinaka tih propisa (PZPSRS, 2017).

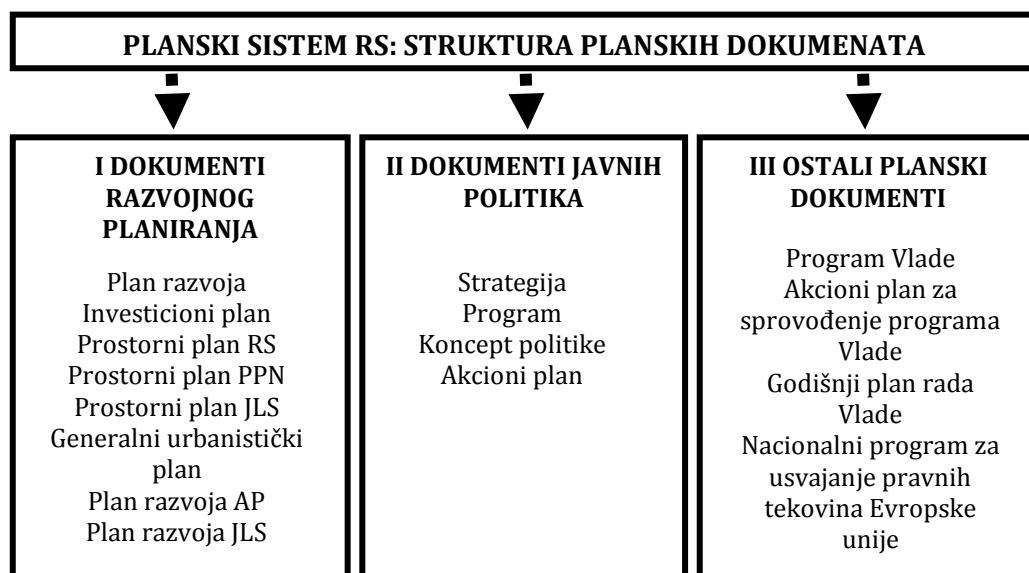
Predlog Zakona definiše planski sistem kao skup elemenata koji čine: planski dokumenti, učesnici u sistemu planiranja, proces upravljanja sistemom javnih politika, proces usaglašavanja sa drugim planskim dokumentima i propisima, povezivanje sa srednjoročnim planiranjem. Upravljanje sistemom javnih politika se u *Predlogu Zakona* definiše kao proces izvršavanja niza aktivnosti: priprema, planiranje, usvajanje i sprovođenje javnih politika, zatim praćenje njihovog sprovođenja, analiza efekata, vrednovanje učinka i na kraju unapređenje javnih politika na osnovu nalaza vrednovanja. Kao sastavni deo procesa upravljanja predviđene su i aktivnosti koordinacije i izveštavanja.

Kao učesnike sistema planiranja koji utvrđuju javne politike njihovim usvajanjem, *Predlog Zakona* prepoznaje Narodnu skupštinu, Vladu i nadležne organe lokalne vlasti. U ostale učesnike sa pravom učešća u procesu planiranja, ali bez nadležnosti njihovog utvrđivanja, spadaju nadležni organi državne uprave i službe Vlade, kao i organi i službe lokalne vlasti.

Pored definisanja uvodnih odredbi koje uključuju predmet uređivanja, ključne pojmove i načela upravljanja sistemom javnih politika, osnovni korpus ovog Predloga Zakona čine sledeće celine: (1) planski dokumenti, (2) srednjoročno planiranje, (3) postupak utvrđivanja i sprovođenja javnih politika, i (4) izveštavanje i objavljivanje.

3.2.1. Analiza strukture planskih dokumenata

Zakon definiše planski dokument kao akt kojim učesnik u sistemu planiranja postavlja ciljeve, utvrđuje prioritete javnih politika, odnosno planira mere i aktivnosti za njihovo dostizanje u okvirima svojih nadležnosti i u vezi sa svojim funkcionisanjem. U okviru planskih dokumenata, Predlog Zakon predviđa tri osnovne grupe: dokumente razvojnog planiranja, dokumente javnih politika i ostale planske dokumente (Slika 1).



Slika 1. Struktura planskih dokumenata prema Predlogu Zakona o planskom sistemu RS (2017).

U grupu dokumenata razvojnog planiranja spadaju: (1) Plan razvoja, (2) Investicioni plan, (3) Prostorni plan Republike Srbije i drugi prostorni planovi, generalni urbanistički plan, i (4) Plan razvoja autonomne pokrajine i Plan razvoja jedinice lokalne samouprave. Struktura dokumenata razvojnog planiranja se sastoji od: (1) definisanog horizonta planiranja, (2) nadležnog organa za usvajanje planskog dokumenta, (3) ostalih učesnika u sistemu planiranja, (4) svrhe i sadržaja dokumenta. Pored toga, Zakonom su propisane i obaveze usklađivanja sa ostalim

planskim dokumentima, kao i postupak praćenja sprovođenja planskog dokumenta. Detaljna struktura i vrste dokumenata razvojnog planiranja su prikazani u Tabeli 1.

U grupu dokumenata javnih politika spadaju: (1) strategija, (2) program, (3) koncept politike i (4) akcioni plan.

Struktura dokumenata javnih politika se sastoji od: (1) definisanog horizonta planiranja, (2) načina realizacije javnih politika, (3) svrhe i sadržaja dokumenta. Detaljna struktura i vrste dokumenata razvojnog planiranja su prikazani u Tabeli 2.

Tabela 1. Struktura planskih dokumenata prema Predlogu Zakona o planskom sistemu RS (2017): Dokumenti razvojnog planiranja

PLANSKI DOKUMENTI Dokumenti razvojnog planiranja					
Naziv planskog dokumenta	Horizont planiranja (g.)	Nadležnost za usvajanje	Ostali učesnici	Svrha dokumenta	Sadržaj dokumenta
Plan razvoja	10	Narodna skupština	– Organ državne uprave za koordinaciju JP – Ostali organi državne uprave – Službe Vlade	– Utvrđivanje politike održivog regionalnog razvoja	– Vizija – Prioritetni ciljevi – Smernice za realizaciju ciljeva
Investicioni plan	7	Vlada	– Ministarstvo nadležno za poslove finansija – Organ državne uprave za koordinaciju JP – Ostali organi državne uprave – Službe Vlade	– Planiranje srednjoročnih javnih investicija u oblastima od javnog interesa (investicioni programi i projekti javnih investicija) – Razrada prioriternih ciljeva razvoja iz Plana razvoja	– <i>propisuje ga Vlada</i>
Prostorni plan RS i drugi PP i GUP*	7	Skupština AP	– nadležni organ AP	– Osnov za dalju razradu javnih politika	– Pregled i analiza postojećeg stanja – Vizija – Prioritetni ciljevi – Pregled i opis odgovarajućih mera
Plan razvoja AP i Plan razvoja JLS	7	Skupština JLS	– Nadležni organ JLS – Opštinsko, odn. gradsko veće JLS	– Osnov za dalju razradu javnih politika i srednjoročni plan JLS	– Pregled i analiza postojećeg stanja – Vizija – Prioritetni ciljevi – Pregled i opis odgovarajućih mera

* Ovi planovi su definisani Zakonom kojim se uređuje prostorno i urbanističko planiranje

Tabela 2. Struktura planskih dokumenata prema Predlogu Zakona o planskom sistemu RS (2017): Dokumenti javnih politika

PLANSKI DOKUMENTI Dokumenti javnih politika				
Naziv planskog dokumenta	Horizont planiranja (g.)	Način realizacije	Svrha dokumenta	Sadržaj dokumenta
Strategija	5–7	– Akcioni plan za sprovođenje Strategije	– Strateški pravac delovanja javne politike u konkretnoj oblasti planiranja – Sprovođenje javnih politika Vlade	– Vizija – Pregled i analiza postojećeg stanja – Opšti i posebni ciljevi (jedan opšti i do pet posebnih) – Mere za postizanje ciljeva – Ključni pokazatelji učinaka – Institucionalni okvir i plan za praćenje sprovođenja, vrednovanje učinaka i izveštavanje – Drugi elementi propisani podzakonskim aktom
Program	3	– Akcioni plan za sprovođenje Programa	– Razrada posebnog cilja strategije ili nekog drugog planskog dokumenta – Objedinjavanje srodnih projekata koji se ne mogu ostvariti pojedinačno	– Vizija – Pregled i analiza postojećeg stanja – Opšti i posebni ciljevi (jedan opšti i do tri posebna) – Mere za postizanje posebnih ciljeva – Ključni pokazatelji – Institucionalni okvir i plan za praćenje sprovođenja, vrednovanje učinaka i izveštavanje – Drugi elementi propisani podzakonskim aktom
Koncept politike	/	– Mere za ostvarivanje rešenja	– Polazni dokument javne politike kojim se usvajaju principi za sprovođenje sistemskih reformi u određenoj oblasti – Smernice za izradu strategije ili programa – Objedinjavanje međusobno isključivih opcija za razvoj	– Pregled i analiza postojećeg stanja – Opis željene promene – Opšti i posebni ciljevi – Razrada mogućih grupa mera javne politike međusobno isključivih opcija – Rezultati sprovedene analize efekata – Rezultati procesa sprovedenih konsultacija i dodatnih analiza efekata – Predlog i obrazloženje izabrane opcije i način njenog ostvarivanja – Drugi elementi propisani podzakonskim aktom
Akcioni plan	3–7	/	– Razrada strategije ili programa u cilju ostvarivanja posebnih ciljeva – Sastavni deo strategije i programa	– Opšti i posebni ciljevi preuzeti iz strategije – Mere i aktivnosti – Nadležne institucije za sprovođenje, praćenje i izveštavanje – Rok za završetak mera i aktivnosti – Potrebna sredstva i izvori finansiranja – Pokazatelji učinka – Relacija ka odgovarajućim propisima – Drugi elementi propisani podzakonskim aktom

U ostale planske dokumente Predlog Zakona ubraja: *Program Vlade, Akcioni plan za sprovođenje programa Vlade, Godišnji plan rada Vlade i Nacionalni program za usvajanje pravnih tekovina Evropske unije* (PZPSRS, 2017). Svrha ovih dokumenata je uređenje prioriternih ciljeva Vlade, od njihovog usvajanja, preko razrade kroz mere i načine sprovođenja, do određivanja nadležnih institucija i očekivanih rezultata koje treba da realizuju.

Ovim Predlogom Zakona su posebno definisane mere javne politike, kao skup ključnih i povezanih aktivnosti koje se preduzimaju radi postizanja opšteg i posebnog cilja određene javne politike. Zakon prepoznaje sledeće mere javnih politika: (1) regulatorne – kojima se uspostavljaju standardi i pravila za uređenje odnosa u društvu, (2) podsticajne – koje obuhvataju fiskalne mere i druge finansijske i nefinansijske mere, (3) informativno-edukativne, (4) institucionalno-upravljačko-organizacione mere, i (5) obezbeđenje dobara i pružanje usluga od strane učesnika u planskom sistemu, uključujući i javne investicije (PZPSRS, 2017).

3.2.2. Analiza strukture srednjoročnog planiranja

U delu srednjoročnog planiranja Predlog Zakona definiše karakter i svrhu srednjoročnog plana, obavezu njegove izrade i donošenja, sadržaj i odnos prema budžetu RS. Prema Predlogu Zakona, srednjoročni plan predstavlja sveobuhvatni planski dokument koji omogućava povezivanje javnih politika sa srednjoročnim okvirom rashoda (PZPSRS, 2017). Obavezu izrade i donošenja srednjoročnog plana imaju organi državne uprave, organizacije za socijalno osiguranje, ostali korisnici budžetskih i javnih sredstava na nacionalnom, pokrajinskom i lokalnom nivou, kao i jedinice lokalne samouprave. Obveznici srednjoročnog planiranja su nadležni i za sprovođenje javnih politika.

Sadržaj srednjoročnog plana obuhvata:

- Opšte i posebne ciljeve
- Pregled mera za ostvarenje utvrđenih ciljeva povezanih sa budžetskim programom
- Referisanje mera u odnosu na prioritne ciljeve iz Plana razvoja i Programa Vlade
- Referisanje mera u odnosu na dokumente javnih politika
- Podatke o sredstvima potrebnim za sprovođenje svake od mera
- Detaljan pregled aktivnosti za sprovođenje mera
- Pokazatelje učinka za praćenje stepena postignutih ciljeva
- Rizike i preduslove za ostvarenje mera
- Druge elemente propisane podzakonskim aktom Vlade (PZPSRS).

Izrada srednjoročnog plana ima obavezu usklađivanja sa procesom izrade budžeta i uspostavljenim elementima budžeta.

3.2.3. Analiza strukture postupka utvrđivanja i sprovođenja javnih politika

U delu Predloga Zakona kojim se propisuje postupak utvrđivanja i sprovođenja javnih politika bliže se uređuju: nadležnosti za izradu dokumenata javnih politika, načini podnošenja inicijativa, obaveza sprovođenja *ex ante* analize efekata i njenog daljeg predstavljanja, obaveza i načini sprovođenja konsultacija i javne rasprave, usvajanje dokumenata javnih politika i njihovo sprovođenje, zatim praćenje sprovođenja, analiza i vrednovanje učinaka, kao i uticaj na izmenu odgovarajućih propisa.

Postupak utvrđivanja i sprovođenja javnih politika se u Predlogu Zakona definiše kao proces izvršavanja niza aktivnosti: podnošenje inicijative, *ex ante* analiza efekata, predstavljanje nalaza sprovedene analize, konsultacije sa zainteresovanim stranama i ciljnim grupama, sprovođenje javne rasprave, upućivanje predloga na usvajanje, usvajanje, sprovođenje JP, praćenje sprovođenja, *ex post* analiza, odnosno merenje učinka i vrednovanje učinka. Kao sastavni deo procesa upravljanja predviđene su i aktivnosti kontrole i izveštavanja (PZPSRS, 2017).

3.2.4. Analiza strukture postupka izveštavanja i objavljivanja

Posebnim delom Predloga Zakona se bliže propisuje način izveštavanja i objavljivanja rezultata sprovođenja dokumenata javnih politika putem izrade informacionog sistema. Institucije nadležne za predlaganje dokumenata javnih politika imaju obavezu izveštavanja o njihovom sprovođenju i postignutim efektima. Nadležne institucije potom imaju obavezu dostavljanja izveštaja javnosti putem zvaničnih internet stranica, odnosno jedinstvenog informacionog sistema koji prati celokupan proces upravljanja sistemom javnih politika. Sve informacije na internet stranicama javne uprave moraju biti u otvorenom digitalnom formatu koji omogućava dalje preuzimanje i korišćenje.

4. DISKUSIJA I PREDLOG UNAPREĐENJA NOVOG REGULATORNOG OKVIRA

4.1. Struktura procesa upravljanja sistemom javnih politika

Na osnovu detaljne specifikacije i analize strukture upravljanja sistemom javnih politika definisanim Predlogom Zakona, a u skladu sa metodologijom upravljanja razvojnim procesom, moguće je prepoznati sledeće komponente sistema:

- Artefakti: planski dokumenti i srednjoročni plan sa jasno definisanom strukturom dokumenata
- Akteri: učesnici u planskom sistemu
- Aktivnosti: proces upravljanja sistemom javnih politika
- Integracija: proces usaglašavanja sadržaja planskih dokumenata sa sadržajem drugih planskih dokumenata i propisa i povezivanje sa procesom srednjoročnog planiranja.

Sa stanovišta upravljanja razvojnim procesom, sistem sadrži sve ključne elemente, ali je potrebna korekcija njegove strukture, pre svega u smislu (1) definisanja jasnije hijerarhije komponenti upravljanja sistemom radi uspostavljanja funkcionalnog razvojnog procesa, a potom i (2) terminoloških korekcija, koje se tiču komponenti i njihovih relacija. Pre svega, potrebno je razlikovati dva nivoa upravljanja: (1) upravljanje sistemom javnih politika i (2) upravljanje javnim politikama. Prvi nivo upravljanja – upravljanje sistemom javnih politika, podrazumeva proces koordinacije svih komponenti sistema javnih politika, što uključuje: (1) artefakte – javne politike; (2) aktere – učesnike u procesu upravljanja javnim politikama; (3) aktivnosti – upravljanje javnim politikama, i (4) integraciju – proces usaglašavanja sistema javnih politika sa drugim sistemima. Drugi nivo upravljanja – upravljanje javnim politikama, samo je komponenta prvog nivoa upravljanja i obuhvata aktivnosti utvrđivanja i sprovođenja javnih politika u šta spadaju: aktivnosti pripreme, planiranja, usvajanja, sprovođenja, praćenja, analize efekata, vrednovanja učinka i unapređenje javnih politika (Slika 2).

U odnosu na prethodno izloženo, tabelarno je dat set predloženih terminoloških, odnosno konceptualnih korekcija (Tabela 3).

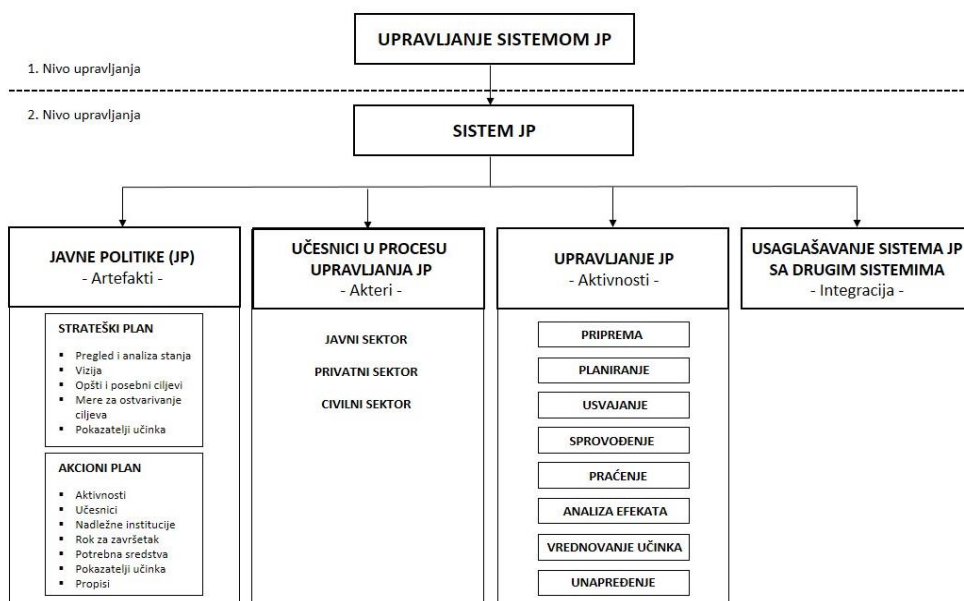
Tabela 3: Uporedni pregled postojeće i predložene terminologije procesa upravljanja sistemom javnih politika

Postojeća terminologija	Predlog korekcije terminologije
Planski sistem	Sistem javnih politika
Proces upravljanja planskim sistemom	Proces upravljanja sistemom javnih politika
Planski dokumenti	Javne politike (odn. dokumenti javnih politika)
Učesnici u planskom sistemu	Učesnici u procesu upravljanja javnim politikama
Proces upravljanja sistemom javnih politika	Proces upravljanja javnim politikama

4.2. Specifikacija vrsta javnih politika

Posebnu komponentu procesa upravljanja sistemom javnih politika predstavljaju artefakti, odnosno dokumenti kreirani u domenu javnih politika. Predlog Zakona ih naziva opštim nazivom „planski dokumenti”, i prepoznaje tri različite vrste:

(1) dokumenti razvojnog planiranja, (2) dokumenti javnih politika, i (3) ostali planski dokumenti. U okviru dokumenata razvojnog planiranja se mogu uočiti dve osnovne grupe planova: (1) planovi razvoja i (2) investicioni planovi. Planovi razvoja su definisani kao javne politike za održivi razvoj i razlikuju se po nivou upravljanja (nacionalni, pokrajinski i lokalni nivo). Sa druge strane, investicioni planovi, prema Predlogu Zakona treba da definišu srednjoročne investicije u oblastima od javnog interesa.



Slika 2. Predlog unapređenja modela definisanog Predlogom Zakona o planskom sistemu – uvođenje dva nivoa upravljanja: 1. nivo – upravljanje sistemom javnih politika i 2. nivo – upravljanje javnim politikama

Izvor: Autori

Ova vrsta podele tzv. „planskih dokumenata” ukazuje na nerazumevanje koncepta održivosti koji podrazumeva razvoj uz uvažavanje i usaglašavanje tri osnovna aspekta održivosti: ekonomija, društvo i životna sredina. To znači da svaki dokument javne politike mora biti kreiran u odnosu na koncept održivog razvoja i samim tim u svojoj suštini mora uspostaviti odnos prema finansijskom aspektu. Pored toga, sam naziv planskog dokumenta „plan razvoja” ne objašnjava specifičnost konkretne javne politike, s obzirom da je svaka javna politika po definiciji i razvojna politika.

U drugu vrstu „planskih dokumenata” Predlog Zakona svrstava tzv. „dokumente javnih politika” u koje spadaju: (1) strategija, (2) program, (3) koncept politike, i (4) akcioni plan. Razlika između strukture, svrhe i sadržaja „planskih dokumenata” i „dokumenata razvojnog planiranja” se ne može jasno uočiti. S tim u vezi, opšti naziv za sve dokumente kreirane u domenu javnih politika treba da bude „dokumenti javnih politika” s obzirom da se nalaze u tematskom polju planiranja razvoja.

Pored toga, Predlogom Zakona se posebno izdvaja kategorija srednjoročnog plana koji ima za cilj da poveže javne politike sa srednjoročnim okvirom rashoda. Iako se naslućuje namera zakonodavca da ovu kategoriju planskih dokumenata izdvoji zbog važnosti usklađivanja sa odgovarajućim javnim budžetom i pokušaja prevazilaženja tradicionalno loše prakse razdvojenosti planiranja javnih politika od planiranja budžeta, rešenje nije u njihovom razdvajanju. Objedinjavanje ove dve prakse kreiranja javnih politika se može postići sprovođenjem integralnog i intersektorskog upravljanja sistemom javnih politika, odnosno sprovođenjem principa upravljanja na više nivoa (*“multi-level governance”*).

4.3. Specifikacija strukture javnih politika

Posebno se izdvaja aspekt specifikacije strukture artefakata koji moraju biti proizvedeni, a koji sledi logiku strateškog planiranja i načelno se sastoji od strateškog dokumenta i njegovog akcionog plana. Generalna struktura strateškog dokumenta obuhvata: pregled i analizu stanja, viziju, opšte i posebne ciljeve, mere za ostvarenje tih ciljeva i pokazatelje učinka. U Predlogu Zakona ova struktura varira u zavisnosti od vrste (strategija, program i koncept politike), odnosno svrhe samog dokumenta javne politike (razvoj posebne oblasti javne politike, razrada posebnog cilja javne politike, objedinjavanje srodnih javnih politika). Međusobna razlika u predloženim strukturama javnih politika se odnosi na aspekte usaglašavanja međusobno isključivih opcija i, shodno tome, usaglašavanja očekivanih efekata.

Ova razlika ukazuje na nerazumevanje prirode upravljanja (*“governance”*), koje u samoj suštini podrazumeva komunikativno-kolaborativni pristup planiranju, odnosno donošenje odluka u okviru široko postavljene arene učesnika. To znači da se konflikt nalazi u osnovi procesa upravljanja javnim politikama i put kreiranja javne politike podrazumeva traganje za načinima usaglašavanja različitih i često isključivih ciljeva. S tim u vezi, struktura javnih politika treba da bude jedinstvena za sve javne politike, bez obzira na svrhu zbog koje se donosi, jer njen sadržaj treba da odražava postignuti konsenzus uključenih stejkholdera u procesu kreiranja konkretne politike. To znači i da je predloženo razvrstavanje

dokumenata javnih politika prema svrsi metodološki neutemeljeno i samim tim nepotrebno.

Akcioni plan predstavlja razradu strateškog dokumenta/plana i direktno preuzima njegove opšte i posebne ciljeve, odnosno pokazatelje učinka. U Predlogu Zakona se akcioni plan definiše kroz aktivnosti za sprovođenje ciljeva, rok za završetak aktivnosti, potrebna sredstva za njihovu realizaciju, nadležne institucije za sprovođenje aktivnosti i relacija ka odgovarajućim propisima. Međutim, komunikativno-kolaborativni pristup kreiranja javnih politika podrazumeva i podeljenu odgovornost u njihovoj realizaciji. To znači da aktivnosti definisane akcionim planom moraju sadržati jasno definisane grupe stejkholdera i njihovo konkretno (organizaciono i finansijsko) učešće u ostvarivanju. Akcioni plan treba da bude sastavni deo svake javne politike.

4.4. Specifikacija učesnika u procesu upravljanja javnim politikama

Kreiranje javnih politika Predlog Zakona vidi isključivo u domenu javnog sektora. Razlikuju se učesnici koji utvrđuju javne politike njihovim usvajanjem (Narodna skupština, Vlada i organi lokalne vlasti) i ostali učesnici koji u skladu sa svojim nadležnostima učestvuju u upravljanju sistemom javnih politika, ali ih ne utvrđuju (organi državne uprave i službe Vlade, organi i službe lokalne vlasti). Predlogom Zakona su prepoznate tri kategorije učesnika, sve u domenu javnog sektora: učesnici koji predlažu, učesnici koji izrađuju i učesnici koji usvajaju javne politike. Učesnik nadležan za izradu dokumenata javnih politika je istovremeno i predlagač.

Ovako postavljena struktura učesnika u procesu upravljanja javnim politikama je suštinski u suprotnosti sa konceptom upravljanja i načelom 11 Predloga Zakona koji se tiče upravljanja sistemom javnih politika i kojim se promovise „načelo jednakosti i partnerstva, koje podrazumeva da se javne politike utvrđuju u okviru transparentnog i konsultativnog procesa, odnosno da se tokom izrade i sprovođenja planskih dokumenata, kao i analize efekata i vrednovanja učinaka javnih politika, sprovodi transparentan proces konsultacija sa svim zainteresovanim stranama i ciljnim grupama, uključujući i udruženja i druge organizacije civilnog društva, naučno-istraživačke i druge organizacije, vodeći računa da se omogući ostvarivanje pojedinačnih pravnih i drugih interesa svih zainteresovanih strana i ciljnih grupa, uz istovremenu zaštitu javnog interesa” (Član 3).

Uključivanje drugih sektora u upravljanje sistemom javnih politika je predviđeno kao izuzetak od pravila u delu Predloga Zakona kojim se definiše postupak utvrđivanja i sprovođenja javnih politika kroz utvrđivanje obaveza sprovođenja

konsultacija u svim fazama izrade dokumenta javnih politika. Ostavlja se mogućnost „organu državne uprave koji je nadležan za koordinaciju javnih politika da može da predloži organu državne uprave koji je nadležni predlagač da tokom konsultacija u radnu grupu za izradu dokumenta javne politike uključi određene zainteresovane strane i ciljne grupe” (Član 35).

Upravljanje sistemom javnih politika načelno podrazumeva kolaborativno-komunikativni pristup i uključivanje svih sektora (javnog, privatnog i civilnog) u kreiranje javnih politika. Uspostavljeni dogovor u ovako postavljenom procesu odražava javni interes i vrednosni okvir društva kao osnov za definisanje politika razvoja.

4.5. Specifikacija procesa upravljanja javnim politikama

Proces upravljanja javnim politikama je u Predlogu Zakona predstavljen kroz deo Postupak utvrđivanja i sprovođenja javnih politika i obuhvata skup aktivnosti: pripreme, planiranja, provere, usvajanja, sprovođenja, analize efekata i vrednovanje učinka. Iako principi koordinacije i izveštavanja predstavljaju sastavni deo aktivnosti procesa upravljanja javnim politikama, njihova suštinska uključenost nije jasno definisana. Princip koordinacije proizlazi iz ravnopravnog statusa učesnika u procesu odlučivanja, koji ovim Predlogom Zakona nije predviđen. Izveštavanje je sastavni deo informisanja učesnika i u funkciji je donošenja kvalitetnih odluka. U ovom Predlogu Zakona, pozicija i svrha izveštavanja, tj. informisanja, uglavnom predstavljaju prateću aktivnost procesa upravljanja javnim politikama i pre svega su u funkciji ostvarivanja transparentnosti procedura.

5. ZAKLJUČAK

Pokušaj uređenja celokupnog procesa upravljanja sistemom javnih politika, kao dela institucionalnih reformi, suštinski utiče na repozicioniranje prakse prostornog i urbanističkog planiranja u Srbiji. Dosadašnji status ove tradicionalne prakse, kao neprikosnovenog utemeljivača okvira i strateških pravaca prostornog razvoja, biće stavljen pred izazov. Postojeća neformalna praksa strateškog planiranja, sa usvajanjem Predloga Zakona, preuzeće ulogu glavnog nosioca javnih politika u ovom domenu. Dokumentima javnih politika će se ubuduće utvrđivati vrednosni okvir i prioritetni ciljevi prostornog razvoja.

Velika novina koju donosi ovaj Predlog Zakona je sagledavanje postupka utvrđivanja javnih politika kao složenog procesa kojim treba upravljati. To znači uspostavljanje jasne procedure za odlučivanje unutar skupa kompleksnih problema, gde dominiraju dva ključna aspekta: uređivanje poslova u procesu upravljanja i način izbora rešenja.

Kada je reč o uređivanju poslova u procesu upravljanja sistemom javnih politika, može se smatrati da su osnovni elementi jasno prepoznati: javne politike, učesnici u procesu upravljanja javnim politikama, upravljanje javnim politikama i proces usaglašavanja javnih politika sa drugim sistemima. Ono što smatramo problematičnim su: (1) nepotrebno precizna specifikacija strukture i sadržaja planskih dokumenata, i (2) terminološka nedoslednost i međusobna neusaglašenost. Pored toga, nedostaje i prethodno sagledavanje sistema javnih politika na opštem nivou čime bi se izbegla suvišna ponavljanja i nejasnoće unutar samih elemenata sistema.

Međutim, način izbora rešenja ovim zakonskim predlogom nije usklađen sa proklamovanim principima dobrog upravljanja i demokratskog odlučivanja. Nije institucionalizovan dijalog širokog kruga učesnika kao način za razrešavanje konflikta između različitih strana i interesa u procesu formiranja javnih politika. Dominantnu ulogu u iniciranju, formulisanju i sprovođenju javnih politika ima javni sektor. Pri tome, ne prepoznaje se ni važnost integralnog pristupa u kreiranju javnih politika, što bi trebalo da se odvija kroz međusektorsku saradnju, kako na horizontalnom, tako i na vertikalnom nivou. Shodno tome, i finansijska podrška sprovođenju javnih politika je u domenu javnog sektora i odvija se kroz paralelan sistem.

Ipak, smatramo da Predlog Zakona predstavlja izuzetan pomak u domenu javnih politika i da suštinski menja osnove načina donošenja odluka od značaja za razvoj celokupnog društva u Srbiji. U domenu politika prostornog razvoja to znači suštinsko premeštanje arene za odlučivanje u političku sferu, gde se u centar postavlja društvena problematika. Posredno, planeri postaju samo učesnici u procesu odlučivanja, jedna od mnogih zainteresovanih strana koje imaju pravo zastupanja sopstvenih interesa. Na ovaj način posredno se uvodi kolaborativno-komunikativna planska paradigma i uspostavlja dijalog kao način za donošenje prostornih rešenja. Iz toga će proizaći i razvoj mnoštva novih instrumenata profesionalnog delovanja.

Vrednosni okvir i načela koja se promovišu ovim predlogom Zakona, uprkos značajnih nedoslednosti u njihovom ugrađivanju u same procedure, predstavljaju korak ka institucionalnoj transformaciji sistema i uvođenju Srbije, pa time i planske profesije, u društvo demokratske EU zajednice.

Dalja poboljšanja sistema upravljanja javnim politikama bi trebalo da budu sprovedena kroz široku debatu, prvenstveno sa profesionalnom javnošću i akademskom zajednicom. Ovakva praksa, osim što je osnova dobrog upravljanja, omogućava učenje kroz dijalog i dovodi do izgradnje zajedničkog znanja. Ovo je od posebnog značaja u situacijama kada se vrše radikalne izmene sistema, gde promene ne mogu biti nametnute spolja, već se sprovode pažljivim i posvećenim delovanjem unutar tog sistema.

6. LITERATURA

- Akcionni plan za sprovođenje Strategije reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2015-2017 (2015), [http://www.mduls.gov.rs/doc/AP_PAR_final_version_19.03.15%20\(1\).pdf](http://www.mduls.gov.rs/doc/AP_PAR_final_version_19.03.15%20(1).pdf) (pristupljeno 13. 02. 2017.).
- Bryson, J. M. (1995) *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations*, Revised Edition, San Francisco CA: Jossey-Bass.
- Cities Alliance, N-AERUS. (2016) *N-AERUS recommendations for the New urban agenda. A Cities Alliance and N-AERUS Partnership Activity to facilitate the link between knowledge generation and global policy-making towards Habitat III*, http://www.citiesalliance.org/sites/citiesalliance.org/files/N-aerus_Recommendations-for-the-New-Urban-Agenda_DIGITAL.pdf (pristupljeno 27. 09. 2017.).
- Coaffee, J., Healey, P. (2003) My Voice: My Place: Tracking transformations in urban governance, *Urban Studies*, 40 (10), 1979-1999.
- Čolić, R. (2003) Urban Planning in Serbia - Challenges to Implement Alternative Participatory Tools, Working Paper, Rotterdam: HIS.
- Čolić, R. (2009) Participacija u strateškom planiranju gradova i razvoj saznanja – primer strateškog plana razvoja Niša, Doktorska disertacija, Beograd: Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Čolić, R. (2014) Inclusive urban governance: Cities for citizens – Experiences from the Global North and South – Case studies from Serbia. In: *Urban Equity in Development – Cities for Life*, Thematic conference Proceedings, German Cooperation: Towards Sustainable Cities. Medellin, Columbia: UN HABITAT, 1-28.
- Čolić, R. (2015) Integrated Urban Development Strategy as an Instrument for Supporting Urban Governance, *Serbian Architectural Journal SAJ*, 7 (3), 317-342.
- Čolić, R., Milovanović Rodić, D., Maruna, M. (2017). Instrumenti upravljanja urbanim razvojem u novom legalnom okviru. U: D. Filipović, V. Šećerov, S. Dragičević i Z. Radosavljević (Ur.): *Planska i normativna zaštita prostora i životne sredine*, Zbornik radova, Beograd: Asocijacija prostornih planera Srbije i Univerzitet u Beogradu-Geografski fakultet, 105-112.
- DiGaetano, A., Strom, E. (2003) Comparative Urban Governance: An Integrated Approach, *Urban Affairs Review*, 38, 356-395.
- EU (2007) *Leipzig Charter on Sustainable Cities*, http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/themes/urban/leipzig_charter.pdf (pristupljeno 06. 09. 2017.).
- EU (2010). *Toledo Declaration*, http://www.mdrap.ro/userfiles/declaratie_Toledo_en.pdf (pristupljeno 12. 10. 2017.).
- EU (2011) *Cities of Tomorrow. Challenges, visions, ways forward*, http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm (pristupljeno 12. 10. 2017.).
- EU (2016) *Urban Agenda for the EU*, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/urban-development/agenda/pact-of-amsterdam.pdf (pristupljeno 11. 10. 2017.).

- Evropska Komisija (2014) *Izveštaj o napretku Srbije za 2013. godinu*. http://europa.rs/upload/2014/izvestaj_ek_2013.pdf (pristupljeno 12. 09. 2017.).
- Friedman, J. (2003) Why do planning theory? *Planning Theory*, 2 (1), 7-10.
- Friedman, J. (2008) The Uses of Planning Theory, *Journal of Planning Education and Research*, 28, 247-257.
- Garcia, M. (2006) Citizenship, Practices and Urban Governance in European Cities, *Urban Studies*, 43(4), 745-765.
- Halfani, M., McCarney, P., Rodriguez, A. (1995) Towards an understanding of governance. In: R. Stern and J. Bell (Eds.): *Urban research in the developing world. Perspective on the City*, 4. Toronto: Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, 91-141.
- Hall, P. (2002) *Urban and Regional Planning*, London and New York: Routledge.
- Harvey, D. (1989) From Managerialism to Entrepreneurialism: Transformation in Urban Governance in Late Capitalism, *Geografiska Annaler*, 71(1).
- Healey, P. (1997) *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, Hampshire and London: Macmillan Press.
- Healey, P. (2007) The New Institutionalism and the Transformative Goals of Planning. In: N. Verma (Ed.) *Institutions and Planning*. Amsterdam, Boston: Elsevier, 61-87.
- Hyden, G. (2011) Making the state responsive: rethinking governance theory and practice. In: G. Hyden and J. Samuel (Eds.) *Making the state responsive: Experience with democratic governance assessments*. New York: UNDP, 5-28.
- Innes, J., Booher, D. (2003) Collaborative policy making: governance through dialogue. In: M. Hajer, and H. Wagenaar (Eds.) *Deliberative Policy Analysis: understanding governance in the network society*. Cambridge: Cambridge University Press, 33-59.
- Innes, J., Booher, D. (2010) *Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*, London and New York: Routledge.
- Klosterman, R. (1997) Planning Support Systems: A New Perspective on Computer-Aided Planning, *Journal of Planning Education and Research*, 17, 45-54.
- Koplanja, V., Teodorović, I., Njegovan, Z. (2013) *Analiza procesa planiranja u gradovima i opštinama u Republici Srbiji Beograd*, Beograd: SKGO.
- Lazarević Bajec N. (1996) Strateško urbano planiranje, usmeravanje i/ili posredovanje. U: N., Lazarević Bajec i M. Ralević (Ur.): *Strategija urbanizacije u uslovima neizvesnosti*. Beograd: Arhitektonski fakultet, 3-29.
- Lazarević Bajec, N. (2002) Moderno urbanističko planiranje. U: D. Hiber, (Ur.) *Principi modernog upravljanja lokalnom zajednicom*. Beograd: CLDS, 151-167.
- Lazarević Bajec, N. (2004) Povezivanje koncepta strateškog planiranja sa lokalnim prostornim planiranjem. U: B. Stojkov (Ur.) *Planiranje razvoja lokalne zajednice*. Beograd: Institut za prostorno planiranje Geografskog fakulteta Univerziteta u Beogradu, 19-46.

- Le Gales, P. (1998) Regulations and Governance in European Cities, *International Journal of Urban and Regional Research*, 22(39), 482-506.
- Maruna, M. (2009) Primena metodologije Unified Process-a u urbanističkom planiranju, Doktorska disertacija, Beograd: Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Maruna, M., Maruna, V. (2013). Plan Development Process as a Methodology for Contemporary Urban Planning. *Journal of Applied Engineering Science*, 11 (2), 63-74.
- Maruna, M., Maruna, V. (2009) Toward Planning Development Process: Workflow. In A. GO. Yeh and F. Zhang (Eds.): *Urban Planning Meta-Model, Proceedings of the 11th International Symposium on CUPUM 09 (Computers in Urban Planning and Urban Management)*, Hong Kong: University of Hong Kong.
- McLoughlin, J. B. (1969) *Urban and Regional Planning Systems approach*, London: Faber and Faber.
- Mikavica, M., Čolić, R. (2017) Monitoring implementacije strategije razvoja – primer Pančeva, *Arhitektura i Urbanizam*, 44, 36-46.
- Milić, O. (2014) *Unapređenje sistema strateškog i operativnog planiranja u Republici Srbiji*, Beograd: Evropski pokret u Srbiji.
- Milojković, D., Petrović, M., Maruna, M., Đokić, V. (2015) Mayors as creators of the role of General Urban Plan, *SAJ*, 7 (3), 419-438.
- Milovanović Rodić, D. (2013) Redefinisanje modela učešća građana u urbanističkom planiranju Srbije u skladu sa komunikativno-kolaborativnom paradigmatom, Doktorska disertacija, Beograd: Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Milovanovic Rodic, D. (2015) Local Development Strategies Without Strategic Thinking: Lost in Between Politicians' Games, Administrations' Rigidity and Planner's Depression, *SAJ*, 7 (3), 381-400.
- Moulaert, F., Martinelli, F., González, S., Swyngedouw, E. (2007) Introduction: Social innovation and Governance in European cities: Urban Development Between Path Dependency and Radical Innovation, *European Urban and Regional Studies*, 14(3), 195-209.
- Nacrt Zakona o planskom sistemu Srbije (2016), http://paragraf.rs/nacrti_i_predlozi/141116-nacrt_zakona_o_planskom_sistemu_republike_srbije.html (pristupljeno 23. 02. 2017.).
- Nouks, S., Mejdžor, I., Grinvud, A., Alen, D., Gudman, M. (2005) *Upravljanje projektima*, Beograd: Clio.
- OECD (1998) *Preparing Public Administrations for the European Administrative Space. SIGMA Papers No 23*, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN006800.pdf> (pristupljeno 05. 09. 2017.).
- Petrović, M. (2012) Pretpostavke novog modela upravljanja okruženjem, *Sociologija*, LIV (1), 87-104.

- Predlog Zakona o planskom sistemu Srbije (2017), <http://www.pravniportal.com/predlog-zakona-o-planskom-sistemu-republike-srbije/> (pristupljeno 02. 09. 2017.).
- Sprovođenje javne rasprave o nacrtu zakona o planskom sistemu Republike Srbije i pratećim podzakonskim aktima (2016). <http://www.mduls.gov.rs/latinica/arhiva-obavestenja-2016.php> (pristupljeno 16. 03. 2017.).
- Stojkov, B. (2004) Ka planu razvoja lokalne zajednice. U: B. Stojkov (Ur.) *Planiranje razvoja lokalne zajednice*. Beograd: Institut za prostorno planiranje GF u Beogradu i APPS, 9-18.
- Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2015-2017 (2015), „Sl.glasnik RS”, br. 31/15.
- Strategija regulatorne reforme i unapređenja sistema upravljanja javnim politikama za period 2016-2020. godine (2016), „Sl.glasnik RS”, br. 8/16.
- UN (1948) Universal Declaration of Human Rights, http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/eng.pdf (pristupljeno 22. 09. 2017.).
- UN (1992). *Agenda 21*, <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf> (pristupljeno 22. 09. 2017.).
- UNDESA (2015) *Responsive and Accountable Public Governance: 2015 World Public Sector Report*, New York: United Nations.
- UN-HABITAT (1996) *Habitat II Agenda*, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G96/025/00/PDF/G9602500.pdf?OpenElement> (pristupljeno 20. 09. 2017.).
- UN-HABITAT (2002) *The global campaign for good urban governance*, <http://mirror.unhabitat.org/pmss/listItemDetails.aspx?publicationID=1537> (pristupljeno 08.09.2017.).
- UN-HABITAT (2017) *New Urban Agenda*. <https://www2.habitat3.org/bitcache/97ced11dcecef85d41f74043195e5472836f6291?vid=588897&disposition=inlinen&op=view>, (pristupljeno 22.09.2017.).
- Verma, N. (Ed.) (2007) *Institutions and Planning*, Amsterdam, Boston: Elsevier.
- Vujošević, M. (2003) *Planiranje u postsocijalističkoj političkoj i ekonomskoj tranziciji*, Beograd: IAUS.
- Vujošević, M. (2009) The Development Reality of Serbia and the New Generation of European Sustainable Development Documents: the Problem of Correspondence. In: M. Bajić Brković, (Ed.) *Innovation and Creative Spaces in Sustainable Cities*. Belgrade: HOLCIM. 98-123.
- Vujošević, M. (2010) Collapse of strategic thinking, research and governance in Serbia and possible role of the spatial plan of the Republic of Serbia (2010) in its renewal, *Spatium*, 23, 22-29.
- Vujošević, M., Petovar, K. (2008). (Ur.) *Noviji teorijski i metodološki pristupi u izradi strategije održivog regionalnog razvoja, primer Zlatiborskog regiona*. Beograd: Fond Centar za demokratiju i IAUS.

- Vujošević, M., Petovar, K. (2010) Evropski planski diskurs i obnavljanje evropskog prostornog planiranja održivog razvoja: nekoliko pouka za jednu zemlju u tranziciji (Srbiju), *Sociologija i prostor*, 48 187 (2), 173–195.
- Vujošević, M., Spasić, N. (2007) Transition Changes and their Impact on Sustainable Spatial, Urban and rural Development of Serbia. In: M. Vujošević (Ed.) *Sustainable Development of Towns in Serbia*. Belgrade: IAUS, 1-45.
- Vujošević, M., Zeković, S., Maričić, T. (2010) *Postsocijalsitička tranzicija u Srbiji i teritorijalni kapital Srbije. Stanje, neki budući izgledi i predvidljivi scenariji*. Beograd: IAUS.

URBANISTIČKO-ARHITEKTONSKI KONKURS KAO INSTRUMENT ZA REALIZACIJU PROJEKATA SOCIJALNOG STANOVANJA U POSTSOCIJALISTIČKOM BEOGRADU

Tanja Bajić¹, Božidar Manić²

Apstrakt

U radu se naglašava specifična uloga urbanističko-arhitektonskog konkursa kao instrumenta za urbanističko planiranje i projektovanje socijalnog stanovanja u Beogradu u postsocijalističkim kontekstu Srbije. Projekti socijalnog stanovanja koji su realizovani putem konkursa predstavljaju rezultat konkurentnog i ravnopravnog učešća najšire stručne javnosti i primene jasno definisanih i transparentnih programskih zahteva i kriterijuma za vrednovanje. Značaj javnog urbanističko-arhitektonskog konkursa prepoznat je već u inicijalnoj fazi uspostavljanja nacionalnog sistema socijalnog stanovanja početkom 21. veka, dok je njegova obavezna primena u sprovođenju programa za socijalnu stambenu izgradnju regulisana kroz uspostavljeni legislativni okvir u periodu od 2009. do 2016. godine. Na primeru realizovanih i nerealizovanih konkursnih projekata u Beogradu, u radu se razmatraju značaj i potencijalni doprinos ovog instrumenta u promociji održivih projektantskih rešenja u sektoru socijalnog stanovanja, kao i ograničenja u njihovoj dosadašnjoj primeni, usled nedostatka odgovarajućih tehničkih propisa, formalno uspostavljenih kriterijuma i smernica, i nedovoljno razvijenog korpusa stručnih istraživanja. Autori nalaze da isključivanje urbanističko-arhitektonskog konkursa iz programa socijalne stanogradnje sprečava dalje promovisanje problematike projektovanja socijalnog stanovanja među stručnjacima u Srbiji, što može ograničiti unapređenje znanja o specifičnim prostornim i funkcionalnim zahtevima, savremenim projektantskim izazovima i inovativnim metodološkim pristupima u ovoj oblasti.

Ključne reči: *socijalno stanovanje, urbanističko-arhitektonski konkurs, postsocijalistički Beograd, Srbija*

¹ dr Tanja Bajić, istraživač saradnik, Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Srbija, tanjabajich@gmail.com

² dr Božidar Manić, naučni saradnik, Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Srbija bozam@iaus.ac.rs

1. UVOD

Kao stambeni sektor koji se obezbeđuje uz državnu podršku, socijalno stanovanje u Srbiji spada u domen urbanih funkcija od neposrednog javnog interesa, za čije je planiranje i projektovanje od izuzetnog značaja uključivanje najšire stručne javnosti kroz postupak urbanističko-arhitektonskog konkursa³. U ovom radu urbanističko-arhitektonski konkurs biće razmatran kao svojevrsni instrument za realizaciju projekata socijalnog stanovanja u postsocijalističkim uslovima u Srbiji, a iskustva i rezultati njegove primene posmatraće se kroz reprezentativne primere realizovanih i nikada realizovanih stambenih ideja u Beogradu.

U okviru skromnog postojećeg fonda socijalnog stanovanja u zemlji, koji prema podacima Popisa iz 2011. godine iznosi manje od 1% od ukupnog broja stanova,⁴ značajan deo novoizgrađenih objekata realizovan je upravo na osnovu nagrađenih rešenja na urbanističko-arhitektonskim konkursima. Ovi javni konkursi mahom su sprovedeni u inicijalnoj fazi razvoja sistema socijalnog stanovanja u zemlji posle 2000. godine, koja je prethodila donošenju prvog *Zakona o socijalnom stanovanju* (2009) i drugih relevantnih akata, te propisa za planiranje i projektovanje u toj oblasti. Konkursi raspisivani u ovom periodu predstavljali su istovremeno pionirski poduhvat i svojevrsan poligon za ispitivanje i prikupljanje projektantskih ideja, kao i za proveru prihvatljivosti preliminarno utvrđenih tehničkih standarda i smernica za ovu stambenu kategoriju. Kada se izuzmu konkursi za neprofitno stanovanje i alternativna stambena rešenja, od 2000. godine do danas u Srbiji je organizovano 12 konkursa za idejna rešenja objekata i kompleksa za stanovanje namenjeno javnom zakupu, pod okriljem nekoliko programa. Od ovog broja, sedam realizovanih konkursa organizovano je u okviru SIRP programa,⁵ dok je preostalih pet konkursa organizovao Grad Beograd kroz različite programe i projekte.

³ Urbanističko-arhitektonski konkurs se *Pravilnikom o načinu i postupku za raspisivanje i sprovođenje urbanističko-arhitektonskog konkursa* („Sl. glasnik RS”, br. 31/2015) definiše kao „postupak na pripremi i objavljivanju raspisa kao i prikupljanju i ocenjivanju autorskih rešenja na zadatu temu u oblasti urbanizma, arhitekture, pejzažne arhitekture i drugih srodnih oblasti” (Član 2).

⁴ Prema rezultatima popisa stanovništva iz 2011. godine, u Srbiji je 98,3% nastanjenih stanova u privatnoj svojini, svega 0,9% stanova je u kategoriji državnih stanova, dok je 0,8% stanova u ostalim oblicima svojine (RZS, 2011). Ovde treba imati u vidu da kategoriji državnih stanova, prema metodologiji popisa, uglavnom pripadaju stanovi koji nisu otkupljeni u periodu privatizacije, a koji se u najvećoj meri koriste na osnovu Ugovora o zakupu na neodređeno vreme.

⁵ Program stanovanja i integracije izbeglica – SIRP (*Settlement and Integration of Refugees Programme*) predstavlja prvi značajan program socijalnog stanovanja u Srbiji koji je u periodu od 2005. do 2008. godine realizovan donatorskim sredstvima italijanske vlade u 7 gradova i opština, u saradnji UN Habitata, jedinica lokalne samouprave i nadležnih državnih organa. Program SIRP imao je pionirsku ulogu u procesu uvođenja i institucionalizacije socijalnog stanovanja u Srbiji i razvoju nove stambene politike na republičkom i lokalnim nivoima u periodu posle 2000. godine. Kroz ovaj program osnovan je novi stambeni fond u opštinskoj svojini, ustanovljene su prve opštinske

Iako je od pet urbanističko-arhitektonskih konkursa za socijalno stanovanje raspisanih u Beogradu samo jedan do danas sproveden u arhitektonsko delo, izuzetan značaj imalo je nekoliko nerealizovanih konkursa, jer su ponudili dragocena projektantska rešenja i programske i metodološke pouke za buduću praksu u oblasti stambene podrške u Srbiji.

2. SOCIJALNO STANOVANJE U POSTSOCIJALISTIČKOM KONTEKSTU SRBIJE I BEOGRADA

Pojam socijalno stanovanje u Srbiji je formalno uveden tek posle 2000. godine, a prema definiciji iz *Zakona o socijalnom stanovanju* iz 2009. godine („Sl. glasnik RS”, br. 72/2009) podrazumeva „stanovanje odgovarajućeg standarda koje se obezbeđuje uz podršku države domaćinstvima koja iz socijalnih, ekonomskih i drugih razloga ne mogu da obezbede stan po tržišnim uslovima”. Podsticaj uvođenju koncepta socijalnog stanovanja, po ugledu na zapadnoevropski model, bio je kod nas rastući problem izbeglištva⁶ i nezadovoljenih stambenih potreba, za koje država u periodu devedesetih godina nije imala odgovarajuće sistemsko rešenje⁷.

Politika dodeljivanja stanova prema kriterijumu stambenih potreba⁸ i ekonomska održivost sistema subvencija, u smislu povraćaja uloženi sredstava, među ključnim su determinantama za definisanje i razumevanje koncepta socijalnog stanovanja u postsocijalističkim uslovima u Srbiji. Prema Hegedišu (Hegedüs, 2013:6–7), u bivšim socijalističkim zemljama nije postojao sektor koji bi se mogao podvesti pod kategoriju „socijalnog stanovanja”, budući da na formalnom stambenom tržištu nije postojala potreba za pružanjem stambene pomoći (zbog

stambene agencije, donete su lokalne stambene strategije i definisan je predlog *Zakona o socijalnom stanovanju*, 2004. godine. Tri osnovne komponente programa bile su: 1) stanovanje, 2) podrška opštinama i 3) socioekonomska i građanska integracija ranjivih grupa. U postupku realizacije pilot projekata socijalne stanogradnje, javni urbanističko-arhitektonski konkurs prepoznat je kao sredstvo za dobijanje kvalitetnijih stambenih rešenja, zasnovanih na inovativnim projektantskim pristupima i iskustvima dobre evropske prakse (v. Ramirez i dr., 2008; UN-HABITAT, 2008).

⁶ Donošenje *Nacionalne strategije za rešavanje problema izbeglih i interno raseljenih lica* 2002. godine, čijom izradom je koordinirao Komesarijat za izbeglice Republike Srbije uz učešće UNHCR-a, UNDP-a i OCHA, predstavlja povratak državne intervencije u oblast stanovanja i začetak budućeg sistema socijalnog stanovanja u Srbiji.

⁷ Prepuštanje stanovanja tržišnim mehanizmima tokom devedesetih godina uticalo je na povećanje obima bespravne gradnje, kao neformalnog vida samostalnog rešavanja stambenih potreba velikog dela populacije, uključujući i izbegla i interno raseljena lica (v. Bajić *et al.*, 2016).

⁸ Pod *stambenim potrebama* se, prema definiciji R. Robinsona (Robinson, 1979:55–56), podrazumeva „određeni broj stanova koji je neophodan za obezbeđivanje smeštaja dogovorenog minimalnog ili većeg standarda za stanovništvo, uzimajući u obzir njihov broj, kompoziciju domaćinstava, starosnu strukturu, itd., a ne uzimajući u obzir individualnu mogućnost domaćinstava da plate stanovanje koje im se dodeljuje”.

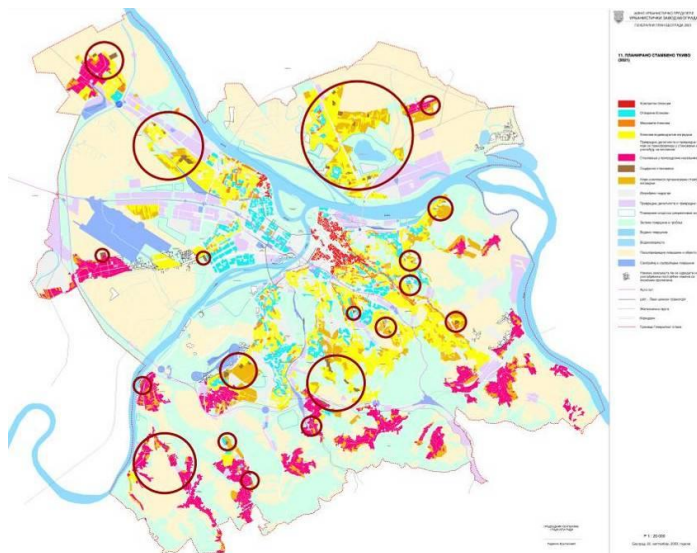
velikih subvencija), dok neformalno tržište nije bilo zvanično priznato. Umesto socijalnog stanovanja, autor ukazuje na postojanje tzv. „javnog rentalnog” sektora, kao sveobuhvatne kategorije koja je uključivala različite tipove javnog stanovanja.⁹ Načela socijalističke stambene politike u bivšoj Jugoslaviji stambeno zbrinjavanje povezivala su sa kriterijumom zaposlenosti, a ne sa kriterijumom stambenih potreba (Petovar, 2003; Petrović, 2004). Prema Petovar (2003:183), uzimajući u obzir značenje pojma „socijalno stanovanje” u razvijenim demokratskim državama, javni sektor stanovanja kod nas nije bio isto što i socijalno stanovanje, ni u periodu pre, a ni posle otkupa.

U razvoju institucionalnog okvira nove politike socijalnog stanovanja u Srbiji posle 1990. godine mogu se, prema Mojoviću (2015), izdvojiti tri značajna perioda:

- *prvi period, od 1990. do 2000. godine* je obeležila tranzicija „iz države društvenog blagostanja u liberalnu ekonomiju”,
- *drugi period, od 2000. do 2009. godine* je period „demokratizacije, decentralizacije i početka stambenih reformi”, dok je
- *u trećem periodu, posle 2009. godine* uspostavljen „novi okvir javne intervencije – sistem socijalnog stanovanja”.

Ove tri faze dvoipodecenijskog postsocijalističkog razvoja institucija stambene podrške u Srbiji obeležilo je i uspostavljanje osnovnog legislativnog okvira u oblasti socijalnog stanovanja, kao i donošenje drugih relevantnih strateških i planskih dokumenata u kojima su u manjem ili većem obimu, neposredno ili posredno, obrađeni problemi socijalne integracije i stambenog zbrinjavanja ugroženih grupa stanovništva. *Generalni plan Beograda 2021* iz 2003. godine (GP) („Sl. list grada Beograda”, br. 27/03) imao je pionirsku ulogu u uvođenju i definisanju pojma socijalnog stanovanja u Srbiji, u smislu stanovanja namenjenog socijalno ugroženim društvenim grupama kojima je potrebna pomoć pri rešavanju stambenog pitanja. U ovom urbanističkom planu određene su socijalno ugrožene kategorije, date su određene smernice za standarde projektovanja i građenja, kao i kriterijumi za određivanje lokacija za socijalno stanovanje na području GP. U dokumentaciji GP priložen je spisak 58 lokacija, ukupne površine 228,6 ha, predviđenih za ovu namenu, i to primarno u prigradskim i rubnim gradskim područjima (Slika 1).

⁹ Kao tri posebna tipa „javnog rentalnog stanovanja” navode se: stanovanje preduzeća (u Sovjetskom Savezu, Poljskoj i Slovačkoj), opštinsko stanovanje (u Poljskoj, Mađarskoj, Češkoj itd.) i stambeni fond za zakup pod zajedničkom kontrolom preduzeća i opština (u bivšoj Jugoslaviji).



Slika 1. Šematski prikaz lokacija namenjenih za izgradnju socijalnog stanovanja u Beogradu (prema: GP Beograda 2021)

Godine 2003, uporedo sa izradom ovog plana, u Urbanističkom zavodu Beograda radilo se na utvrđivanju posebnih tehničkih standarda u planiranju i projektovanju socijalnog stanovanja na teritoriji Grada Beograda, ali ovaj pravilnik nikada nije usvojen zbog očekivanja da se donese *Zakon o socijalnom stanovanju* (Damjanović & Gligorijević, 2010).

Donošenjem *Zakona o socijalnom stanovanju* 2009. godine prepoznaje se potreba za obezbeđivanjem uslova za održivi razvoj socijalnog stanovanja u Srbiji, kao i potreba za propisivanjem standarda i normativa za planiranje, projektovanje, građenje i održavanje objekata za socijalno stanovanje. *Uredba o standardima i normativima za planiranje, projektovanje, građenje i uslovima za korišćenje i održavanje stanova za socijalno stanovanje* (u daljem tekstu Uredba), doneta 2013. godine, predstavlja do danas jedini zvanično usvojen pravni akt kojim su u novom sistemu socijalnog stanovanja u Srbiji utvrđeni osnovni kriterijumi, smernice i standardi za planiranje i projektovanje stambenih celina, zgrada i stanova u tom sektoru. Sve do donošenja ovog dokumenta, projekti za izgradnju socijalnog stanovanja kod nas sprovedeni su bez odgovarajućih tehničkih propisa i formalno uspostavljenih urbanističkih i arhitektonskih direktiva.

I pored odsustva celovitog sistema socijalnog stanovanja, u periodu od 1990. godine do danas u Srbiji je sproveden veći broj programa državne stanogradnje. Jedna grupa programa bila je orijentisana na obezbeđivanje stanova u privatnoj svojini pod subvencionisanim uslovima, druga grupa bila je namenjena izgradnji

stanova u javnoj svojini za izdavanje pod zakup, dok se u treću grupu mogu svrstati alternativni stambeni programi (Mojović i dr., 2009). Pregled i deskriptivne analize ovih programa, realizovanih u Srbiji i Beogradu, prikazivani su u različitim naučnim i stručnim studijama (v. Mojović i dr., 2009; Urbanistički zavod Beograda, 2009; Damjanović & Gligorijević, 2010; Nikolić, 2011; Čolić Damjanović, 2015), ali su empirijska istraživanja o njihovim rezultatima i dalje vrlo skromna.

Aktuelni model obezbeđivanja socijalnog stanovanja u Srbiji karakteriše još uvek izrazita rezidualnost, s obzirom na zanemarljiv udeo socijalnih stanova u ukupnom stambenom fondu, ograničeno finansiranje i obim izgradnje, i usmerenost provizije ka socijalno najugroženijim korisnicima. Prema Petrović (2013:250), socijalno stanovanje u Srbiji obezbeđuje se kroz „pačvork” sistem (eng. *patchwork* – krpljenje), s obzirom da su „veze između različitih programa socijalnog stanovanja labave i slučajne, odgovornost za sektor je rasuta između različitih učesnika i institucija, a postoji i nedostatak kapaciteta i resursa”. Kao osnovne probleme Petrović navodi i odsustvo neophodne legislative, zastarelost ili neadekvatnu koordiniranost zakona, nedostatak dostupnih stanova i probleme javnog prihvatanja socijalnog stanovanja u predviđenim susedstvima (isto).

3. ULOGA URBANISTIČKO-ARHITEKTONSKOG KONKURSA U OBEZBEĐIVANJU SOCIJALNOG STANOVANJA U SRBIJI

3.1. Legislativni aspekt

Značaj urbanističko-arhitektonskog konkursa, kao instrumenta u realizaciji programa i projekata socijalne stambene izgradnje, u Srbiji je prepoznat već u inicijalnoj fazi uspostavljanja sistema socijalnog stanovanja posle 2000. godine. U neusvojenom *Predlogu tehničkog pravilnika za planiranje i projektovanje kompleksa i stanova socijalne izgradnje* iz 2003. godine (Urbanistički zavod Beograda, 2003), ocenjeno je da ekonomičnosti socijalne stambene izgradnje može doprineti „uvođenje urbanističko-arhitektonskih konkursa za planiranje i projektovanje najekonomičnijih, istovremeno estetski i funkcionalno zadovoljavajućih modela socijalnog stanovanja”, ili alternativno „osnivanje grupe koja bi se u kontinuitetu bavila navedenom tematikom”.

Obaveza realizacije socijalne stambene izgradnje kroz urbanističko-arhitektonski konkurs regulisana je kroz uspostavljeni legislativni okvir socijalnog stanovanja nakon 2009. godine, i to direktno *Uredbom o standardima i normativima za planiranje, projektovanje, građenje i uslovima za korišćenje i održavanje stanova za socijalno stanovanje*, donetom 2013. godine, kao podzakonskim aktom *Zakona o socijalnom stanovanju* (2009). Uredbom je predviđeno obavezno raspisivanje

urbanističko-arhitektonskih konkursa u okviru programa socijalnog stanovanja, „radi postizanja optimalnih prostorno-urbanističkih i arhitektonskih rešenja, osim u slučajevima kada je za određenu lokaciju koja se predlaže za taj program, a koja zadovoljava ostale uslove programa, već izdato rešenje o izdavanju građevinske dozvole” (Član 6). Ova obaveza u vezi je sa odredbom o „podsticanju inovativnih urbanističkih i projektantskih rešenja” (Član 6, stav 1), čiji je značaj prepoznat u *Nacionalnoj strategiji socijalnog stanovanja* iz 2012. godine.

Mogućnost utvrđivanja obaveze raspisivanja konkursa kroz urbanističke planove (generalne i detaljne regulacije), za rešenje lokacija od značaja za jedinice lokalne samouprave definisana je Članom 64 *Zakona o planiranju i izgradnji* („Sl. glasnik RS”, br. 72/2009), dok je konkurs kao postupak javne nabavke regulisan *Zakonom o javnim nabavkama* („Sl. glasnik RS”, br. 124/2012, 14/2015 i 68/2015), pod pojmom „konkurs za dizajn” (Član 38). Poseban pravni akt kojim se procedura urbanističko-arhitektonskog konkursa detaljno uređuje je *Pravilnik o načinu i postupku za raspisivanje i sprovođenje urbanističko-arhitektonskog konkursa* („Sl. glasnik RS”, br. 31/2015).

Iako je *Zakonom o socijalnom stanovanju* predviđena obaveza raspisivanja urbanističko-arhitektonskog konkursa u okviru programa socijalne stambene izgradnje, odredbe *Zakona o javnim nabavkama* ne odnose se na one nabavke, odnosno konkurse za dizajn, „koje su naručiocima obavezni da sprovedu u skladu sa postupkom ustanovljenim ugovorom na osnovu međunarodne obaveze, aktom o donaciji ili od strane međunarodnih organizacija, ako se oni u potpunosti finansiraju iz ovih međunarodnih izvora” (Član 7). U slučaju nabavki i konkursa za dizajn koje većim delom finansira međunarodna organizacija ili međunarodna finansijska institucija, ovaj Zakon predviđa da se strane usaglašavaju o postupcima nabavke koji će se primenjivati. S obzirom da su u Srbiji među ključnim izvorima finansiranja programa socijalne stambene izgradnje upravo međunarodni izvori i donacije, obaveza raspisivanja urbanističko-arhitektonskih konkursa za ovu namenu u pravnom smislu svedena je na onaj manji deo programa koji se finansiraju iz budžeta.

Novousvojeni *Zakon o stanovanju i održavanju zgrada* iz 2016. godine („Sl. glasnik RS” br. 104/2016) ne tretira neposredno procedure za realizaciju programa i projekata stambene podrške, ali je očekivano da će ovo pitanje biti definisano kroz odgovarajući podzakonski dokument, u skladu sa ranijom praksom regulisanja aspekata planiranja i projektovanja u ovoj oblasti.

3.2. Aspekt projektovanja

Postoji mišljenje da raspisivanje javnih konkursa u oblasti pristupačnog stanovanja predstavlja naročito opravdanu i poželjnu praksu, o čemu govori i američki arhitekta Majkl Pjatok (Michael Pyatok):

„Konkursi u oblasti stanovanja mogu igrati važnu ulogu u podršci onim ljudima kojima je neophodno i koji imaju pravo na dobro projektovano, pristupačno stanovanje. U tom pogledu, konkurs je najefektivniji ukoliko se projekat izgradi ili ako proizvedene ideje dobiju široku primenu” (Pyatok, 1993:148).

Pjatok takođe ukazuje i na isplativost ovakvih konkursa, budući da se na taj način uz minimalna finansijska ulaganja dobijaju brojna i kvalitetna arhitektonska rešenja, ali ističe i njihovu važnost za promociju ove stambene problematike kroz samoobrazovanje stručnjaka (isto). Promovisanje socijalnog stanovanja kroz praksu je posebno važno u Srbiji s obzirom na ograničenost savremenih iskustava, te naučnih i stručnih istraživanja o ovom novom stambenom modelu koji se bitno razlikuje od društvenog stanovanja iz socijalističkog perioda.

Izuzimanje postupka javnog arhitektonskog nadmetanja smanjuje i prostor za osmišljavanje inovativnih, konceptijski raznovrsnih i optimalnih stambenih rešenja, što se može odraziti i na sam kvalitet njihove realizacije. Govoreći o javnom arhitektonskom konkursu kao „takmičenju ideja” i najboljem načinu za sprovođenje javne nabavke, arhitekta Ivan Rašković ističe da u drugim procedurama postoji problem neizvesnog kvaliteta konačnog projekta „jer se radi van konkurencije, kao siguran posao, i jedino što treba da ispuni su tehnički normativi i zakonski uslovi, koji, sami po sebi, ne mogu stvoriti dobru arhitekturu” (Rašković, 2012). Prema Raškoviću, mogućnost izbora optimalnog rešenja, u skladu sa postavljenim kriterijumima za ocenjivanje, predstavlja ključnu prednost javnog konkursa, dok su njegove druge karakteristike: *širina poziva, pitanje suštine, pitanje kvaliteta i demokratičnost*. U uslovima konkursa za idejno rešenje, kako navodi arhitekta, moguće je ostvariti „arhitektonsku vrednost” kao glavni element dobre arhitekture, koji, sa druge strane, nije prepreka kriterijumima ekonomičnosti, inženjerske racionalnosti i energetske stabilnosti (isto). Konkursni projekti nastaju kao proizvod konkurentnog, ravnopravnog učešća najšire stručne javnosti i primene jasno utvrđenih i transparentnih programskih zahteva i kriterijuma za ocenjivanje (v. Manić *et al.*). S obzirom da su i direktno povezani sa javnim interesom, te da podstiču inovativnost i kreativno izražavanje, javni urbanističko-arhitektonski konkursi zahtevaju i najviši nivo profesionalne i društvene odgovornosti.

Da bi urbanističko-arhitektonski konkurs podstakao samoobrazovanje stručnjaka i omogućio kvalitet ponuđenih arhitektonskih rešenja, neophodno je da

programske postavke i projektantski zahtevi, definisani kroz uslove raspisa, pruže odgovarajuće smernice učesnicima u skladu sa predmetnom problematikom i zadatkom. Ovaj element konkursne procedure mora biti pažljivo osmišljen i zasnovan na odgovarajućem stručnom znanju i iskustvu, posebno u slučajevima kada za datu oblast ne postoje utvrđene nacionalne smernice i regulativa u oblasti urbanističkog i arhitektonskog projektovanja, što je kod nas tokom dužeg perioda bio slučaj sa socijalnim stanovanjem. Međunarodne smernice za stambenu politiku i praksu (UNECE, 2006; UNECE, 2015) i naučni i stručni radovi (npr. Milić, 2002, 2006; Reeves, 2005; Čolić Damjanović, 2015; Bajić, 2017; Bajić & Pantović, 2011) ukazuju da je za unapređenje kvaliteta socijalnog stanovanja neophodno integralno uvažavanje socijalnih, ekoloških i ekonomskih načela održivosti u domenu urbanističkog planiranja i projektovanja. U tom kontekstu, potrebno je da na ovim osnovama budu definisani i specifični kriterijumi za ocenjivanje konkursnih radova,¹⁰ i da se obezbedi njihovo dosledno korišćenje u procesu žiriranja.

Istraživanje rezultata urbanističko-arhitektonskih konkursa je od posebnog značaja za procenu ukupnog kvaliteta novije socijalne stanogradnje u zemlji, budući da pruža jasan uvid u proceduru realizacije rešenja, od programskih postavki do odabira projekta za izgradnju. Činjenica je, međutim, da o konkursnim iskustvima ima vrlo malo objavljenih istraživanja¹¹ iako su ona dala značajan doprinos inicijalnom razvoju socijalnog stanovanja u Srbiji.

4. ISKUSTVA KONKURSNE PRAKSE U PROJEKTIMA SOCIJALNOG STANOVANJA U BEOGRADU POSLE 2000. GODINE

U ovom poglavlju biće razmatrano nekoliko programa i projekata socijalnog stanovanja koji su u periodu od 2000. godine do danas inicirani u Beogradu putem javnih urbanističko-arhitektonskih konkursa, a čiji se rezultati mogu smatrati i reprezentativnim pokazateljem potencijalne uloge, ali i stvarnih dometa konkursne prakse u ovoj oblasti stanovanja kod nas.

Prvi urbanističko-arhitektonski konkurs za socijalno stanovanje u Beogradu, ali i u Srbiji, bio je *Konkurs za idejno arhitektonsko-urbanističko rešenje stambenih*

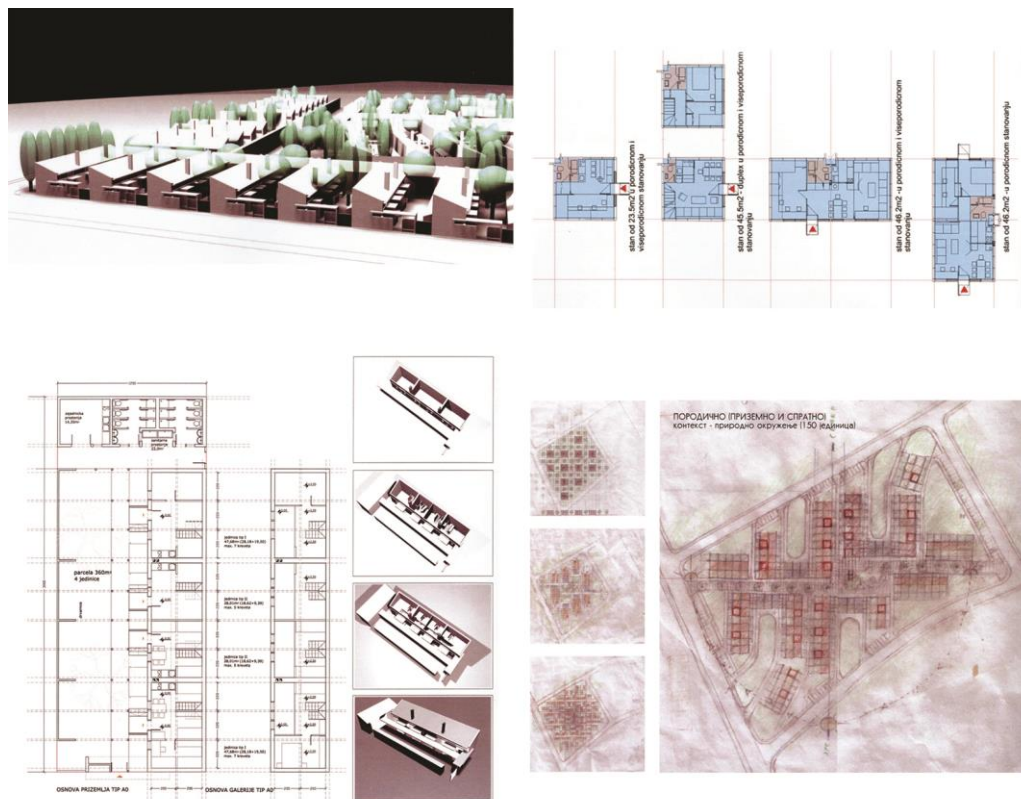
¹⁰ Kriterijumi za ocenjivanje, definisani aktuelnim *Pravilnikom o načinu i postupku za raspisivanje i sprovođenje urbanističko-arhitektonskog konkursa* (Član 42) klasifikovani su unutar pet grupa: 1) prostorni kriterijum, 2) programski kriterijum, 3) ekonomski kriterijum, 4) estetski kriterijum i 5) ekološki kriterijum.

¹¹ Pored publikacija o rezultatima konkursa u okviru programa SIRP (UN Habitat, 2008; Ramirez, L. i dr., 2008) o konkursima za socijalno stanovanje u Beogradu i Srbiji objavljena je nekolicina radova (v. Bajić & Manić, 2013; Bajić i dr., 2014; Đokić et al., 2015). Pojedini projekti socijalnog stanovanja realizovani kroz urbanističko-arhitektonske konkurse analizirani su i u nekoliko novijih neobjavljenih doktorskih radova (Vesić, 2015; Stojanović, 2015; Čolić Damjanović, 2015; Bajić, 2017).

jedinica i grupacija socijalnog stanovanja u Beogradu, koji je 2003. godine raspisan u okviru *Programa izgradnje 5.000 socijalnih stanova za stanovnike Beograda*. Ovaj stambeni program pripremila je juna 2003. godine Skupština Grada Beograda sa ciljem da se centralna gradska zona oslobodi „nehigijenskih naselja” i da se izgradi 5.000 stanova za stanovnike Beograda koji žive u najtežim uslovima, prvenstveno za pripadnike romske zajednice, ali i za izbeglice i interno raseljena lica. Cilj stambenog programa bio je i da se omoguće društvena afirmacija i integracija socijalno najugroženijeg stanovništva i da se unapredi ukupan kvalitet stanovanja u Beogradu. Ideja urbanističko-arhitektonskog konkursa podrazumevala je osmišljavanje modela stambenih sklopova i njihovih grupacija u okviru tri tipa (individualno, kolektivno i višeporodično) na parceli veličine 2–2,5 ha, koji bi bili primenljivi na različitim gradskim lokacijama namenjenim za izgradnju socijalnog stanovanja *Generalnim planom Beograda 2021*. Predviđeno je da stambena grupacija sadrži 150 stambenih jedinica skromnije obrade i površine (5–15m² po osobi), kao i prateće nestambene prostore i objekte za socioekonomske, rekreativne i druge aktivnosti budućih stanovnika, u skladu sa njihovim specifičnim potrebama i načinom života (prostori za odlaganje sekundarnih sirovina, ostave za drva, vešernice itd.). Pored uvažavanja sociokulturnih i ekonomskih obeležja ciljnih grupa korisnika, zadatak konkursa bio je veoma podsticajan za kreativno istraživanje i inovacije, te je rezultovao i kvalitetnim predlozima urbanističkih i arhitektonskih sklopova. Među njima se posebno izdvajaju koncept „nove beogradske partaje”, autora Vladimira Milića i Jasmine Đokić, koji je odneo prvu nagradu u kategorijama individualnog i kolektivnog stanovanja, i koncept urbanističkog i arhitektonskog „modula” u drugonagrađenom konkursnom radu za individualno stanovanje, čiji su autori Darko i Milenija Marušić (v. Bajić i dr., 2014) (Slika 2).

Pored urbanističko-arhitektonskog konkursa, ovaj stambeni program obuhvatio je i istraživanje lokacija za buduću stambenu izgradnju, izradu urbanističkih projekata za nekoliko lokacija, kao i izradu prvog predloga tehničkog pravilnika za socijalno stanovanje¹² (Vuksanović-Macura & Macura, 2007). Program je bio na snazi do sredine januara 2004. godine i u okviru njega je samo mali broj stanova izgrađen (Amnesty International, 2011), a dobijena konkursna rešenja nikada nisu primenjena u praksi.

¹² Početkom 2003. godine, povodom pokretanja *Programa izgradnje 5.000 socijalnih stanova za stanovnike Beograda*, Urbanistički zavod Beograda preuzeo je obavezu davanja predloga *Tehničkog pravilnika za planiranje i projektovanje kompleksa i stanova socijalne izgradnje*, čija su koncepcijska opredeljenja u velikoj meri određena postavkama stambenog programa. U skladu sa tadašnjom ekonomskom situacijom, zamišljeno je da se u ovom pravilniku utvrde minimalni standardi za projektovanje socijalnih stanova, i da on predstavlja oblik aneksa tada važeće *Odluke o uslovima i tehničkim normativima za projektovanje stambenih zgrada i stanova* iz 1983. godine.



Slika 2. Individualno i kolektivno stanovanje – 1. nagrada (autori: V. Milić i J. Đokić)(levo) i individualno stanovanje – 2. nagrada (autori: M. i D. Marušić) (desno)
Izvor: DAB, 2003

Kao nastavak započetih inicijativa planiranja i izgradnje socijalnog stanovanja u Beogradu, Grad Beograd je 2005. godine raspisao *Konkurs za anketno programsko urbanističko-arhitektonsko rešenje kompleksa IGM „Trudbenik” u Višnjičkoj Banji u Beogradu*, a za potrebe izrade urbanističkog plana za ovu lokaciju. Programom konkursa, na ovom prostoru ukupne površine oko 45 ha, planirano je stambeno naselje manjih gustina sa tržišnim i socijalnim stanovanjem i pratećim javnim, komercijalnim i rekreativnim sadržajima, uključujući i unapređenje i uređenje postojećeg nehigijenskog stanovanja. Socijalno stanovanje predviđeno je sa udelom od 30% i mogućnošću da se planira kao višeporodično ili individualno, ili, pak, kao kombinacija ova dva tipa. Problematika socijalnog stanovanja ovim konkursnim raspisom ipak nije tretirana kao specifičan zadatak, koji bi trebalo rešavati kroz posebne projektantske kriterijume, već su od učesnika primarno očekivana rešenja koja bi afirmisala potencijale lokacije i dala racionalan odgovor na složene zahteve njenih prirodnih i stvorenih karakteristika (v. Bajić i Manić,

2013; Bajić i dr., 2014). Prvonagrađeni rad autora Darka Marušića, Milenije Marušić, Đorđa Alfirevića i Ane Čarapić, izdvojila je, prema mišljenju žirija, visoka profesionalnost, programska doslednost, prilagođenost naselja terenu i prepoznatljivost, a kao poseban kvalitet rešenja istaknut je predlog integracije romskog u novo stambeno naselje kroz postepenu transformaciju, čime se minimalizuje uobičajena fizička i socijalna segregacija manjinskog i siromašnog stanovništva (DAB, 2005) (Slika 3). Ovaj urbanističko-arhitektonski konkurs, kao ni prethodni iz 2003. godine, do danas nije realizovan.



Slika 3. Prvonagrađeni rad (autori: M. i D. Marušić, Đ. Alfirević, A. Čarapić)
Izvor: DAB, 2005

Godine 2006. Grad Beograd sproveo je do danas jedini realizovani urbanističko-arhitektonski konkurs u Beogradu koji je obuhvatio kategoriju socijalnog stanovanja namenjenog javnom zakupu. Reč je o *Konkursu za idejno urbanističko-arhitektonsko rešenje kompleksa socijalnog i neprofitnog stanovanja zapadno od ulice dr Ivana Ribara na Novom Beogradu*, koji je raspisan u okviru *Projekta izgradnje 2000 socijalno neprofitnih stanova u Beogradu* iz 2005. godine.¹³ Na predmetnoj lokaciji površine 7,8 ha, konkursom je bila predviđena izgradnja 1080 stanova u okviru kompleksa mešovite stambene svojine, sa neprofitnim stanovanjem (70% stanova) i socijalnim stanovanjem (30% stanova). Cilj konkursa bio je dobijanje „racionalnog i arhitektonski savremeno oblikovanog stambenog kompleksa”, koji bi predstavljao vezu između izgrađenog i neizgrađenog područja i uvodni element u karakterističnu novobeogradsku matricu (DAB, 2006). U skladu sa ovim ciljem, kroz postavljene kriterijume za ocenjivanje radova u konkursnom raspisu, prvenstveno su

¹³ U periodu nakon 2000. godine, ovaj projekat je bio jedna od ključnih inicijativa za izgradnju socijalnih i neprofitnih stanova u glavnom gradu, pored *Programa izgradnje stanova solidarnosti* od 2001. do 2005. godine i *Projekta izgradnje 1100 stanova u Beogradu* iz 2003. godine.

promovisani kontekstualnost, oblikovni aspekt i racionalnost rešenja, dok su u nedovoljnoj meri razmatrani specifični zahtevi u domenu održivog projektovanja ovog tipa stanovanja. Takođe, programom konkursa socijalno stanovanje nije bilo od početka namenjeno za poznatu strukturu korisnika, već za širok obuhvat različitih kategorija socijalno ugroženih grupa definisanih u GP Beograda 2021.

Prvonaagrađenim konkursnim rešenjem, a kasnije i kroz njegovu realizaciju, udeo socijalnih stanova povećan je u odnosu na prvobitno predviđenih 30%, te je projektovano čak 399 stambenih jedinica za ovu namenu.¹⁴ Osim toga, ovo stanovanje sa mešovitim oblikom vlasništva konkursnim uslovima planirano je kao segregirani model – tzv. „model klastera”, sa striktno razdvojenim zonama socijalnog i neprofitnog stanovanja, što je nesumnjivo doprinelo izrazitoj socijalnoj polarizaciji stanara ovog kompleksa (Slike 4, 5, 6). Iako su glavnim arhitektonskim projektom prostorno-funkcionalni standardi zgrada i stambenih jedinica u značajnoj meri unapređeni u odnosu na konkursno rešenje, problemi uočeni već u fazi programiranja i urbanističkog planiranja ovog stambenog kompleksa, a kasnije i upravljanja, ne samo što su značajno umanjili nivo održivosti i kvaliteta stanovanja, već su uticali na njegovu deprivaciju, getoizaciju i stigmatizaciju već tokom prvih nekoliko godina nakon useljenja sadašnjih stanara. Rezultati sprovedenog anketnog ispitivanja zakupaca socijalnih stanova u objektu C3 krajem 2016. godine ukazali su na pojavu problema nedovoljne bezbednosti i kriminala u ovom kompleksu, što se može dovesti u vezu, kako sa aspektima neodgovarajućeg upravljanja strukturom korisnika, koju čine pretežno pripadnici romske populacije, tako i sa veličinom samog projekta, odnosno velikom koncentracijom socijalnih stanova (v. Bajić, 2017).



Slika 4. Jednakovredna 1. nagrada (rešenje odabrano za realizaciju)
(autori Tamara Petrović-Komlenić i Miloš Komlenić)

Izvor: Komlenić, 2011:80

¹⁴ Do danas je izgrađeno 266 socijalnih stanova (od planiranih 399), i to u okviru objekata C2 i C3, uz 731 neprofitni stan u okviru devet stambenih objekata, koji su u celosti realizovani.



Slika 5. Izgled i situacija realizovanog stambenog kompleksa, sa obeženim objektom socijalnog stanovanja C3
Izvor: fotodokumentacija autora



Slika 6. Objekti socijalnog stanovanja – C3 (desno) i novoizgrađeni objekat C2 (levo),
fotografija iz 2016. godine
Izvor: fotodokumentacija autora

Grad Beograd posredstvom Agencije za investicije i stanovanje raspisao je 2011. godine *Konkurs za izradu idejnog urbanističko-arhitektonskog rešenja stambeno-poslovnog kompleksa socijalnog stanovanja u beogradskom naselju Ovča*, kojim je predviđeno osmišljavanje stambeno-poslovnog kompleksa sa ukupno 1.400 stanova. Finansiranje projekta 1.200 socijalnih stanova predviđeno je iz donacija obezbeđenih iz evropskih fondova, dok je izgradnja 200 stanova solidarnosti planirana kao očekivani završetak *Programa izgradnje stanova solidarnosti*, sprovedenog kroz FSSI u Beogradu od 1990. do 2010. godine. Završetak konkursa bio je praćen elaboracijom sinteznog „postkonkursnog” urbanističko-arhitektonskog rešenja, u kojoj je učestvovalo osam nagrađenih timova („TIM 8”)¹⁵ (Slika 7), ali uprkos najavljivanju početka izgradnje, dobijeno rešenje do danas nije realizovano. U pitanju je, svakako, metodološki inovativan model domaće



Slika 7. Grafički prikaz metodologije rada – Ideje osam konkursnih radova implementirane u usvojeno urbanističko rešenje

Izvor: TIM 8, 2012

¹⁵ Grupe autora u okviru „TIM-a 8” bile su: Borislav Petrović, Ivan Rašković, Aleksandar Tomić, Neda Jelić, Nikola Stojković, Luka Ostojić (TIM 02); Darko Marušić, Milenija Marušić, Đorđe Alfirević, Branislava Kovačević (TIM 06); Marija Mojsilović, Stefan Đorđević, Nevena Zelenika, Jelena Pucarević, Ana Cogoljević, Milica Pihler (TIM 19); Dušan Stojanović, Pavle Stamenović, Marko Vuković (TIM 26); Branislav Mitrović, Jelena Petrović, Jelena Kuzmanović, Ognjen Krašna, Biljana Apostolović, Siniša Tatalović (TIM 32); Dragan Marinčić, Aleksandra Marinčić (TIM 34); Ilija Mikitišin (TIM 35); Petar Zaklanović, Zorica Savičić, Đorđe Đekelić, Milena Zaklanović, Dubravka Đekelić, Milica Miletić (TIM 35).

konkursne prakse, u kojoj je kroz saradnju većeg broja autora omogućeno kreiranje tipološki i arhitektonski raznovrsnog stambenog kompleksa. Ipak, ovaj model smatra se preporučljivim i opravdanim u budućim konkursnim procedurama samo ukoliko se definiše kao uslov u fazi konkursnog raspisa, što nije bio slučaj u navedenom primeru¹⁶ (v. Bajić i dr., 2014). Dodatne specifičnosti ovog konkursa tiču se uvođenja inovacija u programske zahteve u oblasti energetske efikasne izgradnje u konkursu za socijalno stanovanje, što se na ovom konkursu „može smatrati izvesnim pomakom u odnosu na uobičajenu praksu” (Bajić & Manić, 2013).

5. ZAKLJUČAK

Urbanističko-arhitektonski konkurs predstavlja značajan, ali još uvek nedovoljno uticajan instrument u sprovođenju projekata za izgradnju socijalnog stanovanja u postsocijalističkoj Srbiji. Uloga konkursa u podsticanju ekonomičnih, inovativnih i estetski i funkcionalno optimalnih stambenih rešenja prepoznata je već u prvoj fazi razvoja sistema socijalnog stanovanja posle 2000. godine, da bi zatim kroz usvojenu legislativu 2013. godine bila utvrđena i obaveza njegovog raspisivanja u ovoj oblasti. Ipak, zanemarljiv broj projekata socijalne stanogradnje u Srbiji do danas je realizovan posredstvom konkursne prakse, i to pretežno u okviru programa SIRP u periodu 2005–2008. godine, a oni ujedno predstavljaju i pionirske primere socijalnog stanovanja u javnom zakupu kod nas. Postojeća beogradska iskustva još uvek su skromna, ali su nesumnjivo ponudila zanimljiva projektantska rešenja, metodološke pristupe i saznanja, koja je potrebno koristiti kao poučne smernice za buduću praksu u ovom domenu.

Ispitivanje poželjnih prostorno-fizičkih aspekata stambenih obrazaca sa mešovitim oblicima stambene svojine (javni zakup i privatno vlasništvo), predstavlja jedan od važih pravaca budućih urbanističkih i arhitektonskih istraživanja o socijalnom stanovanju u Srbiji. Kompleks neprofitnog i socijalnog stanovanja zapadno od ulice dr Ivana Ribara na Novom Beogradu pokazao se kao nedovoljno uspešan primer primene ovog obrasca u domaćoj praksi. Zabeleženi problemi nebezbednosti, buke, nehigijene i fizičke degradacije pokazuju da faktori veličine projekta i strogog socioprostornog zoniranja, paralelno sa neadekvatnim izborom strukture stanara, mogu imati ključni uticaj na dodatnu getoizaciju i deprivaciju ovog kompleksa tokom narednih faza izgradnje i korišćenja. Sa aspekta preduslova za sprovođenje konkursne procedure i projektovanje socijalnog stanovanja, ovaj primer ukazuje na potrebu za prethodnim poznavanjem pretežne socijalne strukture budućih korisnika, jer ona može

¹⁶ U slučaju konkursa za socijalno stanovanje u Ovči problem predstavlja činjenica da je ovaj model postkonkursne razrade rešenja naknadno nametnut autorima nagrađenih i otkupljenih radova, što je primer loše prakse izmene konkursnih uslova *post festum*.

suštinski odrediti izbor odgovarajućeg stambenog obrasca i njegovo funkcionalno i oblikovno rešavanje. Iskustva novobeogradskog stambenog projekta dovode u pitanje i potencijalni uspeh drugih planiranih kompleksa za socijalno stanovanje velikih razmera u Beogradu, poput primera Ovče, uprkos ostvarenoj raznovrsnoj i savremenoj arhitekturi.

Nerealizovani konkurs za urbanističko-arhitektonske modele socijalnog stanovanja, ali i novobeogradski primer, ukazuju da će u stambenom zbrinjavanju romske populacije u Srbiji biti neophodno uvažavanje njihovih specifičnih demografskih i socijalnih obeležja, kulturnih karakteristika i životnih navika. U isto vreme, potrebno je imati u vidu da bi mešanje ove etničke zajednice sa većinskim stanovništvom u projektima za socijalno stanovanje trebalo da doprinese njenom socijalnom uključivanju i koheziji, umesto da se dodatno podstiče njena marginalizacija, getoizacija i stigmatizacija.

Urbanističko-arhitektonski konkursi u budućnosti mogu doprineti unapređenju kvaliteta i inovativnosti prakse izgradnje socijalnog stanovanja: 1) ukoliko su kroz urbanističko-planske preduslove u pogledu izbora i planiranja lokacija poštovani odgovarajući kriterijumi održivosti; 2) ako su kroz programske uslove i zadatak konkursa, uključujući i primenjene tehničke propise, postavljeni zahtevi koji integralno razmatraju kriterijume održivog socijalnog stanovanja u projektovanju i 3) ukoliko se u postupku sprovođenja konkursa, od izbora do konačne realizacije rešenja, ne odstupa od raspisom postavljenih zahteva. O važnosti javnog konkursa za unapređenje kvaliteta socijalne stambene izgradnje i promovisanje različitih aspekata održivosti u ovom sektoru svedoče i rezultati naučnih istraživanja i evaluacije dosadašnje prakse u Beogradu i u Srbiji (Bajić & Manić, 2013; Bajić i dr., 2014; Stojanović, 2015; Čolić Damjanović, 2015; Bajić, 2017).

Saznanja o negativnim iskustvima trebalo bi uvažiti kroz buduću stambenu politiku, domen urbanističkog planiranja i projektovanja, a posebno u praksi definisanja programa i upravljanja stambenim fondom i strukturom korisnika. Izuzimanje urbanističko-arhitektonskog konkursa iz programa socijalnog stanovanja na prvom mestu onemogućava značajnije promovisanje problematike socijalne stanogradnje u domaćoj stručnoj javnosti, čime se ograničava unapređenje saznanja o specifičnim prostorno-funkcionalnim zahtevima, projektantskim izazovima, te mogućim metodološkim pristupima u oblasti urbanističkog i arhitektonskog delovanja.

6. ZAHVALNOST

Rad je rezultat istraživanja u okviru naučnog projekta *Support to Process of Urban Development in Serbia* (SPUDS) finansiranog u okviru SCOPES programa Swiss National Science Foundation, i naučnog projekta TR 36036, finansiranog od strane Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije.

7. REFERENCE

- Amnesty International (2011) *Dom je više od krova nad glavom. Romima je uskraćeno pravo na odgovarajući smeštaj u Srbiji*. London: Amnesty International.
- Bajić, T. (2017) *Kriterijumi u urbanističkom planiranju i projektovanju socijalnog stanovanja u Srbiji, doktorska disertacija*. Beograd: Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Bajić, T., Petrić, J., Nikolić, T. (2016) Fuel poverty and perception on housing and environmental quality in Belgrade's informal settlement Kaluđerica. *Spatium*, No. 35, pp. 1-9.
- Bajić, T., Manić, B., Kovačević, B. (2014) Socijalno stanovanje u Beogradu: praksa arhitektonsko-urbanističkih konkursa (2003-2014). *Arhitektura i urbanizam*, 39, str. 29-43.
- Bajić, T. & Manić, B. (2013) Socijalno stanovanje u Srbiji pred izazovima klimatskih promena: Da li arhitektonsko-urbanistički konkursi ohrabruju inovativnost? U Pucar, M., B. Dimitrijević, & I. Marić (ur.) *Klimatske promene i izgrađeni prostor. Politika i praksa u Škotskoj i Srbiji*. Beograd: IAUS, str. 201-223.
- Bajić, T. & Pantović, K. (2011) Mogućnosti primene modularnih sistema u projektovanju održivog i klimatski odgovornog socijalnog stanovanja. *Arhitektura i urbanizam*, 33, str. 42-59.
- Čolić Damjanović, V. M. (2015) *Unapređenje modela socijalnog stanovanja u Beogradu u okviru novih paradigmi planiranja i projektovanja, doktorska disertacija*. Beograd: Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu.
- DAB (2003) *Katalog konkursa za idejno arhitektonsko-urbanističko rešenje stambenih jedinica i grupacija socijalnog stanovanja u Beogradu*. Beograd: DAB.
- DAB (2005) *Katalog konkursa za anketno programsko urbanističko-arhitektonsko rešenje kompleksa IGM „TRUDBENIK” u Višnjičkoj Banji u Beogradu*. Beograd: DAB.
- DAB (2006) *Raspis konkursa za idejno urbanističko-arhitektonsko rešenje objekata socijalnog i neprofitnog stanovanja na lokaciji zapadno od Ulice Dr Ivana Ribara na Novom Beogradu*. Beograd: DAB.
- Damjanović, D. & Gligorijević Ž. (2010) (ur.) *Socijalno stanovanje. Prikaz stambenih politika Srbije i odabranih zemalja Evrope*. Beograd: PALGO centar.
- Đokić, V., Gligorijević, Ž., Čolić Damjanović, V. M. (2015) Towards sustainable development of social housing model in Serbia – case study of Belgrade. *SPATIUM*, No. 34, pp. 18-26.

- Generalni urbanistički plan Beograda 2021 („Sl. list grada Beograda“, br. 27/03).
- Hegedüs, J. (2013) The Transformation of the Social Housing Sector in Eastern Europe. In Hegedüs, J., Lux, M., Teller, N. (eds.) *Social housing in transition countries*. London, New York: Routledge, pp. 3-30.
- Komlenić, M. (2011) *U idejama: inspiracije, koncepti i projekti*. Beograd: Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Manić, B., Vasiljević Tomić, D., Niković, A. (2016) Contemporary Serbian Orthodox church architecture: architectural competitions since 1990. *Spatium*, No. 35, pp. 10-21.
- Milić, V. (2002) *Istraživanje obrazaca pristupačnog stanovanja u okviru novog modela urbanističkog planiranja, doktorska disertacija*. Beograd: Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Milić, V. (2006) *Urbanistički aspekti socijalnog stanovanja*. Beograd: Arhitektonski fakultet.
- Mojović, Đ., Čarnojević, V., Stanković, Ž. (2009) *Lokalna stambena politika: osnovne informacije i mogućnosti razvoja javne intervencije u oblasti stanovanja u gradovima Srbije*. Beograd: Program za urbani razvoj.
- Mojović, Đ. (2015) Razvoj institucija stambene podrške u Srbiji od 1990. do 2015. Prezentacija sa UNDA seminara „Jačanje kapaciteta za održivo stanovanje i urbani razvoj“, 9-10. novembar 2015. godine, Beograd.
- Nacionalna strategija socijalnog stanovanja (2012) („Sl. glasnik RS“, br. 13/2012).
- Nikolić, J. (2011) *Analiza programa za socijalno stanovanje u Beogradu u periodu od 2000-2009. godine, specijalistički rad*. Beograd: Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Petovar, K. (2003) *Urbana sociologija. Naši gradovi između države i građanina*. Beograd: Geografski fakultet.
- Petrović, M. (2004) *Sociologija stanovanja. Stambena politika: izazovi i mogućnosti*. Beograd: ISI FF.
- Petrović, M. (2013) Serbia: a patchwork of local options. In: Hegedüs, J., Lux, M., Teller, N. (eds). *Social housing in transition countries*. London, New York: Routledge, pp. 245-261.
- Pravilnik o načinu i postupku za raspisivanje i sprovođenje urbanističko-arhitektonskog konkursa („Sl. glasnik RS“, br. 31/2015).
- Pyatok, M. (1993) Housing as a Social Enterprise: The Ambivalent Role of Design Competitions. *Journal of Architectural Education*, 46/3, pp. 147-161.
- Ramirez, L. i dr. (ur.) (2008) *SIRP Book: The Settlement and Integration of Refugees Programme in Serbia 2005-2008 / Knjiga o SIRP-u - Program stanovanja i trajne integracije izbeglica u Srbiji 2005-2008*. Beograd: UN-HABITAT.
- Rašković, I. (2012) Suština je u proceduri. Blog, 09.10.2012. Tema: Javni arhitektonski konkursi- najbolji način za sprovođenje javne nabavke. <http://www.dab.rs/blog/item/982-suština-je-u-proceduri>, pristup. 10.02.2016.
- Reeves, P. (2005) *An introduction to social housing*. Oxford: Elsevier.

- Republički zavod za statistiku Republike Srbije (RZS) (2011) *Popis stanovništva, domaćinstava i stanova* u Republici Srbiji. Beograd: RZS.
- Robinson (1979) *Housing Economics and Public Policy*. Basingstoke: Macmillan.
- Stojanović, D. (2015) *Uloga modela neodređenosti u projektovanju održivog socijalnog stanovanja, doktorska disertacija*. Beograd: Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu.
- TIM8 (2012) *Projekat-model Ovča 2011-12: Projektovanje naselja - novo iskustvo. Katalog Beogradske internacionalne nedelje arhitekture (BINA 2012): Energija grada*, str. 20-23. Beograd: DAB.
- UN Habitat (2008) *Socijalno stanovanje. Rezultati UN-HABITAT SIRP programa u izgradnji socijalnih stanova u sedam opština u Srbiji od 2005. do 2008*. Beograd: UN Habitat.
- Urbanistički zavod Beograda (2003) *Predlog tehničkog pravilnika za planiranje i projektovanje kompleksa i stanova socijalne izgradnje*. Beograd: Urbanistički zavod Beograda (nije usvojen).
- Urbanistički zavod Beograda (2009) *Studija socijalnog stanovanja*. Beograd: Urbanistički zavod Beograda.
- Uredba o standardima i normativima za planiranje, projektovanje, građenje i uslovima za korišćenje i održavanje stanova za socijalno stanovanje („Sl. glasnik RS“, br. 26/2013).
- UNECE (2006) *Guidelines on Social Housing. Principles and Examples*. New York and Geneva: United Nations. <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/guidelines.social.housing.pdf>, pristupljeno 20.03.2017.
- UNECE (2015) *The Geneva UN Charter on Sustainable Housing. Ensure access to decent, adequate, affordable and healthy housing for all*. https://www.unece.org/fileadmin/DAM/hlm/documents/Publications/UNECE_Charter_EN.pdf, pristupljeno 20.03.2017.
- Vesić, U. (2015) *Energetska efikasnost modela materijalizacije objekata socijalnog stanovanja u Srbiji, doktorska disertacija*. Beograd: Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Vuksanović Macura, Z. i Macura, V. (2007) *Stanovanje i naselja Roma u jugoistočnoj Evropi: prikaz stanja i napretka u Srbiji*. Beograd: Društvo za unapređivanje romskih naselja, Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije.
- Zakon o javnim nabavkama („Sl. glasnik RS“, br. 124/2012, 14/2015 i 68/2015).
- Zakon o planiranju i izgradnji Republike Srbije („Sl. glasnik Republike Srbije“, br. 72/2009, 81/2009, 64/2010 - Odluka US RS, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - Odluka US RS, 50/2013 - Odluka US RS, 98/2013 - Odluka US RS, 132/2014 i 145/2014).
- Zakon o socijalnom stanovanju („Sl. glasnik RS“, br. 72/2009).
- Zakon o stanovanju i održavanju zgrada („Sl. glasnik RS“ br. 104/2016).

REGULATIVA O KORIŠĆENJU GRAĐEVINSKOG ZEMLJIŠTA U SRBIJI: ANALIZA NJENIH UTICAJA NA IMOVINSKA PRAVA

Jelena Živanović Miljković¹

Apstrakt

U radu se daje sistemska, kvalitativna i kritička analiza regulatornog okvira u domenu upravljanja, planiranja i korišćenja građevinskog zemljišta u Srbiji i njegovih efekata na imovinska prava. U radu se istražuju i naglašavaju - u dosadašnjoj domaćoj istraživačkoj praksi u oblasti prostornog planiranja - nedovoljno istraživani aspekti uticaja regulative o korišćenju građevinskog zemljišta na imovinske/vlasničke odnose na zemljištu. U periodu nakon Drugog svetskog rata, paralelno sa različitim promenama regulative o građevinskom zemljištu, vlasničke odnose na građevinskom zemljištu u Srbiji pratile su velike imovinske i zemljišno-posedovne preraspodele i transformacije, a ovim odnosima pečat su dale različite pravne mere (konfiskacija, nacionalizacija, eksproprijacija i dr.). Novije promene, karakteristične za period postsocijalističke tranzicije, uslovile su nove transformacije u vlasničkim odnosima, a odnose se na reatribuciju/redefinisavanje vlasničkih odnosa, privatizaciju i restituciju građevinskog zemljišta. Uzevši u obzir društveno-istorijski i savremeni društveni kontekst sa aspekta činjeničnog stanja, u radu se sagledavaju promene u režimima imovinskih prava na građevinskom zemljištu nastale pod uticajem različitih regulativa o korišćenju građevinskog zemljišta, uz naglašenu regulatornu ulogu prostornog i urbanističkog planiranja. Polazna zapažanja o uticajima regulative o korišćenju zemljišta na imovinske odnose proveravana su i potvrđena. Rezultate ove analize predstavlja okvir regulativa o korišćenju građevinskog zemljišta koje utiču na imovinska / vlasnička prava u Srbiji.

Ključne reči: gradsko / građevinsko zemljište, regulativa, imovinska / vlasnička prava, Srbija.

¹ dr Jelena Živanović Miljković, Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Srbija, jelena@iaus.ac.rs

1. UVOD

O *imovinskim pravima* se već dugo raspravlja, prevashodno u teoriji prava, ali i na polju politike, ekonomije i slično. Uopšteno govoreći, većina država u svetu prihvatila je i izjasnila se, bilo sopstvenim ustavom ili međunarodnim sporazumima², da je pravo na posedovanje imovine osnovno ljudsko pravo, s različitim primenama, zavisno od zakonskog okvira³. Dobro je poznata činjenica da se za imovinsko pravo mogu ustanoviti ograničenja samo u javnom interesu i to u slučajevima i pod uslovima koje predviđa zakon, a uz odgovarajuću nadoknadu isplaćenu vlasnicima zbog gubitka koji su pretrpeli, za šta postoje različiti modaliteti. U tom smislu, namena zemljišta može se regulisati zakonom u meri u kojoj to iziskuje opšti interes (EC, 2007). Pravna zaštita zemljišta veoma je striktna i zavisi od perspektive, tj. od pravnog sistema⁴.

Cilj ovog rada jeste predstavljanje okvira za zakonsku regulativu o korišćenju zemljišta (u daljem tekstu: RKZ), koja utiče na vlasnička prava na građevinskom zemljištu u Srbiji. Imajući u vidu različite teorijske perspektive odnosa zakonske RKZ i imovinskih prava na zemljištu, autor uočava različita ograničenja, obaveze ili pogodnosti koje vlasnici zemljišta imaju sa stanovišta zakonske regulative o korišćenju zemljišta. Detaljna analiza socio-istorijskog, institucionalnog i regulatornog okvira veoma je značajna radi sagledavanja transformacija imovinskih prava u postsocijalističkoj Srbiji. Polazeći od činjenice da prostorno planiranje ima ključni uticaj na interese za kontrolisanom upotrebom zemljišta i imovinska prava na zemljištu, podjednako na prava privatne i prava državne svojine (UN-ECE, 2008), autor razmatra i ulogu procesa planiranja, kao načina regulisanja korišćenja zemljišta, u kontekstu transformacije imovinskih prava. Ovo istraživanje sprovedeno je primenom: kvalitativnih metoda istraživanja, proučavanjem literature o teorijskom pristupu analizi odnosa imovinskih prava i propisa o nameni zemljišta, terminološkim istraživanjem, *ex-ante*, *ex-post* i kritičkom analizom institucionalnog i regulatornog okvira.

² Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Povelja Evropske unije o osnovnim pravima itd.

³ U međunarodnom kontekstu, oblici imovinskih prava su različiti (privatno, zajedničko/zadružno/javno/državno ili otvoreno vlasništvo). Pitanja koja se tiču raspolaganja zemljištem (skupina prava, tzv. *bundle of rights*, pravo držanja i pravo korišćenja i ostali vidovi raspolaganja vlasničkim/imovinskim pravima), nisu predmet ovog rada. Za diskusije o ovim pitanjima pogledati npr. Živanović Miljković, 2016:34–49.

⁴ *Rimsko pravo* (građansko, kontinentalno, evropsko pravo) smatra se začetkom imovinskih prava, sa širokim uticajem na moderne zakone zapadnih civilizacija, dok se *anglo-američko pravo* (običajno) primenjuje u većini država Komonvelta. Za detaljnije diskusije o pitanjima imovine i imovinskih prava sa stanovišta savremenih pravnih postupaka, pogledati npr. Hoofs (2010), Van Erp & Akkermans (2010) itd.

2. TEORIJSKA OSNOVA IMOVINSKIH PRAVA NA ZEMLJIŠTU I REGULATIVE O KORIŠĆENJU ZEMLJIŠTA

Zemljište se obično smatra **imovinom** (stvarnom imovinom, nepokretnošću, nepokretnim dobrom, nepokretnom imovinom) koja se definiše kao „objekat koji podleže pravima prema zakonu“ (UN-ECE, 2004:8). Stvarna imovina obuhvata „zemljište i sve pripadajuće objekte, nepokretne ili trajno vezane za njega“ (Black's Law Dictionary, 2005).

Vlasništvo je posedovanje ili „kontrola“, pozicija vlasnika prema predmetu koji poseduje, što često podrazumeva uživanje prava ili interese sopstvenika (vlasnika). Pojam *imovinsko pravo*⁵ odnosi se na stvarno (apsolutno) pravo (lat. *dominium, proprietas*) i predstavlja pravo na imovinu u najširem smislu, odnosno, najveće pravno i činjenično ovlašćenje vlasnika imovine za njeno korišćenje (namenu) i pravo raspolaganja njome u skladu sa zakonom, što garantuje zaštitu od zloupotrebe prava svojine i štete nastale za druge subjekte navedenog prava (odnos između vlasnika i nevlasnika).

De Soto (2000:164) smatra da vlasništvo nije primarno *svojstvo imovine* već da je ono pravni izraz konsenzusa o imovini u ekonomskom smislu. Iz toga sledi da vlasništvo ne predstavlja samu imovinu, već dogovor između ljudi o tome kako treba upravljati tom imovinom, koristiti je i razmenjivati (Ibid.).

Imovinska prava uzimaju u obzir formalne i neformalne institucije i aranžmane koji regulišu pristup zemljištu i ostalim resursima, kao i sledbena potraživanja koja fizička lica imaju vezano za te resurse i korist koju od njih stiču (na osnovu Bromley, 1997 i McElfish, 1994, prema Wiebe & Meinzen-Dick, 1998:205). Eggertsson (1990) (prema Benham & Benham, 1997) je definisao pojam imovinskih prava i sažeto ga objasnio tvrdeći da je sistem imovinskih prava „metod dodeljivanja ‘dozvole’ konkretnom pojedincu da za konkretno dobro odabere bilo koju namenu iz grupe nezabranjenih namena“.

Jedno od ključnih pitanja u smislu imovinskog prava na zemljištu jeste čvrsto postavljen, savremeni sistem upravljanja zemljištem. Sistem upravljanja zemljištem predstavlja niz struktura i institucija koje sprovode zemljišnu politiku, utiču na imovinska prava, upisuju hipoteke, izdaju vlasničke listove i upravljaju informacionim sistemima (EC, 2004). Upis imovinskih prava u javne registre omogućuje formalnu identifikaciju vlasnika, ali takođe pruža pravni dokaz o postojanju imovinskog prava. Koncept „višenamenskih katastara“ (Dale & McLaughlin, 1999) sastoji se od pravosudnih, fiskalnih, planskih i ostalih

⁵ Izvor: Vukićević et al. (2013: 54-55); Merriam Webster's Dictionary of Law (1996); WordNet (2010).

informativnih sistema koji olakšavaju planiranje namene zemljišta, upravljanje zemljištem i sprovođenje propisa.

Brojne studije bave se primenom teorije imovinskih prava u praksi planiranja (npr. Webster & Lai, 2003; Buitelaar, 2004; Needham, 2006; Havel, 2014 itd.). Norton & Bieri (2014) raspravljaju o odgovarajućoj ulozi koju planiranje treba da ima, posredujući u odnosima između pojedinca i zajednice, države i njenih građana, državne uprave i tržišta, ljudi i imovine, posebno uzimajući u obzir nerazdvojive tenzije između planiranja, zakona i imovinskih prava fizičkih lica.

Hartmann & Needham (2012) smatraju da je „planiranje u skladu sa zakonom i imovinskim pravima“ nužno za oblast prostornog planiranja, što se može postići na dva načina. Jedan način je pretpostaviti uslove pod kojima će vlasnici koristiti svoja imovinska prava, postupajući prema zakonu o planiranju namene zemljišta. Ti uslovi treba da budu smernice i da podstiču izvesna prava, pri čemu planiranje ima ulogu u stvaranju okvira za aktivnosti različitih zainteresovanih strana. Drugi način „planiranja u skladu sa zakonom i imovinskim pravima“ više je indirektan, tačnije, kad nadležna državna institucija kreira tržište nepokretnosti kako bi stvorila željeno fizičko okruženje (npr. prenosive građevinske dozvole). Bez obzira na način na koji se ono sprovodi, proces planiranja nužno ostaje u okvirima zakona koji regulišu planiranje i koji se bave imovinskim pravima (Ibid.).

Prethodnim se naglašava *regulatorni karakter* prostornog planiranja. Planiranjem namene zemljišta, kao pravnim instrumentom države u cilju ostvarenja (šireg) javnog/opšteg interesa, planiranje ima za cilj da uspostavi ravnotežu između prava vlasnika da koristi svoje zemljište i javnog interesa. Sprovođenje propisa, odnosno regulative počiva na legitimnom monopolu državnih vlasti da koristi prinudu (Hopkins, 2001:10). Prostorni ili urbanistički plan ima normativnu snagu i direktno obavezuje korisnike prostora i one koje pokreću razvoj da poštuju pravila, kao i striktnu namenu zemljišta. Kako navodi Janssen-Jansen (2015:15), planiranje jeste i nastaviće da bude srž funkcije državnog upravljanja i značajan proces državnih intervencija, koji učestvuje u politikama korišćenja zemljišta.

2.1. Regulatorna o korišćenju zemljišta i njeni uticaji na imovinska prava na zemljištu

Prema Hopkins (2001:9-10), „regulatorna [je] prinudni prenos i ponovni prenos prava (uključujući definisanje zona, porez na imovinu, naknadu za uređivanje građevinskog zemljišta itd). Propisi utiču na opseg dozvoljenih aktivnosti. Planovi... pružaju informacije o uzajamno zavisnim odlukama vezano za očekivani ishod, ali ti planovi ne utvrđuju direktno opseg dopuštenih aktivnosti“. U izvesnoj meri, propisi ili politike koji se odnose na korišćenje, tj. namenu zemljišta mogu se

smatrati proizvodom prakse planiranja namene zemljišta, iako korake u smislu njihove primene i sprovođenja ne kontrolišu sami tvorci planova (Kim, 2011).

No, RKZ svakako je primarno usmerena ka boljem upravljanju prostorom namenjenim različitim aktivnostima ljudi i to na način koji će kontrolisati upotrebu zemljišta za te aktivnosti (npr. radi sprečavanja nekontrolisanog širenja gradova, očuvanja poljoprivrednih aktivnosti u periurbanim područjima, zaštite prirode itd.), a primenjuje se posredstvom različitih instrumenata. Većina tih instrumenata je obavezujućeg karaktera i služi za sprovođenje ciljeva šireg razvoja lokalne zajednice, a uključuje instrumente za kontrolu gradjenja (npr. granice širenja gradskog područja, planovi zoniranja, visina građevinskih objekata ili ograničenja u smislu minimalne veličine placa itd.), kao i instrumente za sprovođenje tih planova. Planom se reguliše namena zemljišta i kategorija zone, dok se regulativom (zoniranjem) menjaju vlasnička prava (Hopkins, 2001).

Postoji obimna literatura o efektima zakonske regulative o upotrebi zemljišta na različite ishode. Poslednjih decenija akcenat je na istraživanju uticaja regulative na vrednost zemljišta, izgradnju i stanovanje (Pollakowski & Wachter, 1990; Quigley & Rosenthal, 2005; Ihlanfeldt, 2007; Glaeser & Ward, 2009; Alterman, 2012; Kok et al., 2014 itd.). Opšti je stav da RKZ snažno utiče na stanovanje i vrednost zemljišta, iako postoji razlika u mišljenjima oko prirode tih uticaja. Na osnovu poređenja rezultata brojnih empirijskih analiza u Sjedinjenim Američkim Državama, McLaughlin (2012: S54) zaključuje da regulativa ima negativan uticaj na tržište zemljišta i stambenog prostora, društvenu jednakost, zaštitu životne sredine i vitalnost regionalne ekonomije, dok, sa druge strane, Jaeger (2006) zauzima stav da ona u mnogome ima pozitivan uticaj na vrednost zemljišta i da je povećava, a ne umanjuje. Kim (2011) zaključuje da se ekonomski razvoj efikasnije postiže odgovarajućim oporezivanjem, obukom radne snage, industrijskom politikom itd., nego bilo kakvim intervencionizmom vezanim za namenu zemljišta.

Alterman (2012:759) tvrdi da se najčešće debate o imovinskim pravima usredsređuju na: odgovarajući stepen korišćenja zemljišta i propise o zaštiti životne sredine, stepen ovlašćenja državnih organa da preuzmu zemljište za javne potrebe, stepen naknade prema propisima i na to da li građanstvo treba da bude obeštećeno za iznos rasta vrednosti zemljišta do kojeg je došlo usled odluke države. Obimna istraživanja o tome da li regulativa ima pozitivan ili negativan uticaj na cene zemljišta naročito su značajna u kontekstu stalnih pravnih rasprava o slučajevima „regulatornog oduzimanja prava vlasnika na korišćenje zemljišta“ u Sjedinjenim Američkim Državama. Naime, smanjenje vrednosti zemljišta izazvano regulativom o upotrebi zemljišta može se nadoknaditi po osnovu doktrine regulatornog oduzimanja prava vlasnika na korišćenje zemljišta. Prisutna je dilema da li država ima obavezu da fizička lica, vlasnike zemljišta, obešteti ako

dođe do smanjenja vrednosti zemljišta usled promene regulative o nameni zemljišta („uništenje” ili „pogoršanje”). S druge strane, pojmovi *windfall* u američkoj literaturi („dar s neba”) i *betterment* u britanskoj literaturi („poboljšanje”), odnosno nezarađeni prihod ili dodatna vrednost, ukazuju na svaki rast vrednosti zemljišta nastao kao posledica planskih rešenja ili odlukâ u javnom interesu.

Kako tvrdi Paasch (2012:59), sve što se radi po nalogu državnih institucija predstavlja *javnu regulativu*, koja je rezultat političkih odluka na različitim nivoima, od nadnacionalnih političkih institucija (npr. neke direktive EU), pa sve do fiskalnih mera, subvencija i regulativa o nameni zemljišta koje se donose na lokalnom nivou i koje utiču na pravo vlasnikâ zemljišta da isto koriste. Takve regulative bi mogle da stvore restrikcije/ograničenja, obaveze/prihvatanje obaveza i prednosti/pogodnosti za vlasnike zemljišta pri obavljanju određenih aktivnosti na tom zemljištu.

3. ULOGA SOCIO-ISTORIJSKIH I INSTITUCIONALNIH OKVIRA U PROMENI REŽIMA IMOVINSKIH PRAVA

3.1. Opšti kontekst

U poslednje tri decenije region Srednje i Istočne Evrope (u daljem tekstu: SIE) suočen je s različitim političkim, ekonomskim, društvenim i prostornim promenama karakterističnim za tranziciju/postsocijalistički period. To je naročito pobudilo interesovanje za istraživanja usmerena na političko i prostorno restrukturiranje i ekonomski razvoj (Andrusz, 1996; Tosics, 2006), institucionalne i prostorne promene i alate u planiranju (npr. Taşan-Kok, 2006; Tsenkova, 2006; Stanilov, 2007; Djordjević & Dabović, 2009; Nedovic-Budic et al., 2012; Zeković et al., 2015), privatizaciju zemljišta i restituciju (Savas, 1992; Sutela, 1998; Heller & Serkin, 1999; Karadjova, 2004) i sociološko-ekonomske promene (Vujošević & Nedović-Budić, 2006) itd.

Dale & Baldwin (2000) skreću pažnju na činjenicu da se u socijalističkom periodu zemljišna politika bazirala na ideološkom verovanju u *zajedničko* ili *društveno* vlasništvo imovine, raspodelu resursa na osnovu centralizovanih planova, uključujući intervencije države i, s tim u vezi, potiskivanje privatnog vlasništva pojedinca u smislu imovinskih prava. Pojam *pravo korišćenja* – jedinstvene institucionalne karakteristike bivših socijalističkih država – odnosio se na društveno vlasništvo. Kako je uočio Marcuse (1996:135), u socijalističkim sistemima pravu korišćenja dat je primat u odnosu na pravo na privatnu svojinu.

S padom socijalističke ideologije u SIE dat je snažan podsticaj pravu na privatnu svojinu. Ponovno dodeljivanje prava vlasništva – sticanje prava svojine na zemljištu – postalo je značajan zadatak u svim državama postsocijalističkog diskursa, usled čega su stvoreni novi uslovi na tržištu zemljišta, ali uz znatne razlike u usvojenim stavovima, dok su restitucija i naknada za gubitak vlasništva bile praćene tranzicionim promenama⁶.

Srbija se pridržavala preporuka za ponovnu dodelu prava vlasništva kako bi bili stvoreni uslovi za razvoj tržišta zemljišta i prelazak iz javnog u privatno vlasništvo, uključujući restituciju, mada je izuzetna složenost ovih pitanja prouzrokovala njihovo sporo rešavanje (Živanović Miljković & Popović, 2014).

3.2. Politika građevinskog zemljišta i imovinska prava u Srbiji od 1945. godine do devedesetih godina XX veka

Posle Drugog svetskog rata zemljišna politika bila je sastavni deo opštih principa društvenog uređenja, u kojem su stvorene nove okolnosti za redistribuciju i krupnu transformaciju vlasničkih prava na zemljištu. Te transformacije radikalno su izmenile vlasničku strukturu i imovinsko-pravne odnose, a propraćene su zakonskim merama – konfiskacijom, agrarnim reformama i kolonizacijom, nacionalizacijom, eksproprijacijom, kao i novijim promenama vlasničkih odnosa u periodu tranzicije, tj. od 1990. godine do danas.

Po završetku Drugog svetskog rata, u Srbiji i drugim republikama bivše Jugoslavije započeta je institucionalizacija socijalizma dubokim političkim, društvenim i privrednim promenama. Uzimajući u obzir opšti interes, tadašnji ustavno-pravni poredak stavljao je pravo na građansku (privatnu) svojinu u krut okvir, dajući prednost pravu na nacionalnu (državnu/društvenu) i zadružnu svojinu.

Sa jačanjem nove društveno-političke ideologije, zemljište u privatnom vlasništvu prinudno je oduzimano različitim pravnim instrumentima. Opšta odlika svih oblika oduzimanja vlasničkih prava ili deprivatizacije u socijalističkoj Jugoslaviji bilo je to da su često sprovedena bez ikakve nadoknade vlasnicima privatne svojine. *Osnovni zakon o eksproprijaciji* (1947) nije predviđao vremenski okvir za diskreciono pravo privremenog zauzimanja zemljišta, uz nejasnu i dvosmisleni odredbu da “zauzimanje prestaje čim prestane potreba zbog koje je određeno”. Analizom procesa eksproprijacije izvršenog nakon Drugog svetskog rata utvrđeno je da je nadoknada za eksproprijisanu imovinu, koja je podrazumevala

⁶ Kako bi se razumeli modaliteti koje su pojedinačne postsocijalističke države usvojile za rešavanje ovih pitanja, videti: Dale & Baldwin, 2000; Tosics, 2005; Šljukić, 2004; UN-ECE, 1996 itd.

tržišnu vrednost, bila simbolična sve do 1968. godine, a da često nije ni isplaćivana (Sekulić, 2012:4), zbog čega je procena legitimnosti same eksproprijacije, vrlo složena, pa i suptilna (Begović et al., 2006:8). Konfiskacija je bila važan metod pribavljanja zemljišta, a sprovedena je u skladu sa odredbama *Zakona o konfiskaciji imovine i o izvršenju konfiskacije* (1945). Smatrana manjom ili sekundarnom krivičnom sankcijom, konfiskacija je podrazumevala prinudno oduzimanje – bez naknade – svih ličnih imovinskih prava i njihovu transformaciju u državna/društvena imovinska prava.

Na osnovu skupa zakona sprovedena je opsežna nacionalizacija građevinskog zemljišta. Prema odredbama *Zakona o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta* (1958), ukupno građevinsko zemljište, kao i ono na kojem je planirana izgradnja, na teritoriji gradova ili naselja gradskog karaktera, postalo je društvena svojina. Prema *Zakonu o određivanju građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera* (1968), određeno građevinsko zemljište prešlo je u društvenu svojinu. Na taj način, proglašenjem određenog zemljišta za gradsko građevinsko zemljište, ono je prešlo u društveno vlasništvo. Imajući u vidu to da je *Ustav SFRJ* (1974) zabranjivao posedovanje ličnih vlasničkih prava na gradskom zemljištu u gradovima i naseljima gradskog karaktera, kao i na drugim područjima namenjenim stambenoj i drugoj obimnoj izgradnji, koje u skladu sa uslovima i po postupku koji su utvrđeni zakonom odredi opština, nacionalizacija građevinskog zemljišta je, zapravo, postala trajna (Sekulić, 2012).

U posleratnom periodu, imovina u društvenom vlasništvu uživala je posebnu zaštitu u smislu obaveznog upisa u zemljišne knjige. Prvo, federalni zakon i tadašnji republički *Zakon o uknjiženju nepokretnosti u društvenoj svojini* (1965) predviđali su obavezno uknjiženje nepokretnosti u društvenoj svojini, kao i svake promene nosioca prava raspolaganja nepokretnostima u društvenoj svojini. Uz to, bilo je predviđeno da se uknjiženjem stiče pravo svojine na nepokretnostima (prema članu 33 *Zakona o osnovama svojinsko-pravnih odnosa*, 1980).

3.3. Imovinska prava na građevinskom zemljištu u periodu postsocijalističkih promena

Početak devedesetih godina XX veka, zemljišna politika u periodu tranzicije u Srbiji bila je obeležena jakim strukturalnim promenama i izazovima. Direktno posledice na imovinska prava na zemljištu imale su sledeće promene, karakteristične za postsocijalistički period tranzicije: reatribucija/redefinisavanje imovinskih prava, privatizacija zemljišta i restitucija (Živanović Miljković, 2016:73–89; Živanović Miljković & Popović, 2014).

3.3.1. Reatribucija imovinskih prava

Reatribucija/akvizicija imovinskih prava pokrenuta je *Ustavom* iz 2006, koji je stvorio nove paradigme vlasništva nad zemljištem. Ustav prepoznaje tri oblika svojine – *privatnu, javnu* (državna svojina, svojina autonomne pokrajine i svojina jedinice lokalne samouprave) i *zadružnu*, dok ukida *društvenu* svojinu. Postojeća društvena svojina, koja je kao oblik zajedničke svojine postojala između 1953. i 2006. godine, Ustavom je pretvorena u privatnu svojinu, na način i u rokovima predviđenim zakonom.

Za razliku od postojanja privatne i zajedničke svojine na poljoprivrednom zemljištu, što je bila specifična odlika jugoslovenskog modela socijalizma, oblici imovinskih prava koji se tiču građevinskog zemljišta bili su veoma različiti. U periodu 1958–1995. godine građevinsko zemljište bilo je u sistemu društvene svojine i, u skladu s principima ovog oblika zajedničke svojine, bilo je izuzeto iz pravnih transakcija. Vlasnici objekata na zemljištu u društvenoj svojini imali su pravo korišćenja zemljišta za redovnu upotrebu objekata. Proširenjem područja gradskog građevinskog zemljišta, to zemljište je „automatski“ postajalo društvena svojina, ekspropisana od privatnih vlasnika. Urbanistički planovi bili su direktni instrumenti za sprovođenje takvih vlasničkih transformacija. Sa usvajanjem *Zakona o građevinskom zemljištu* (1995) započeta je „etatizacija“, „nacionalizacija nacionalizovanog“ (Begović et al., 2006:11), tj. prenos vlasništva na građevinskom zemljištu iz društvene u državnu svojinu. Gradsko građevinsko zemljište postalo je državna svojina, utvrđena tadašnjim ustavnim okvirom. Ova reatribucija vlasničkih prava, međutim, bila je samo formalna i zemljište nije moglo biti u prometu. Poseban slučaj bilo je pitanje „namene zemljišta“ koje je urbanističkim planom označeno kao gradsko građevinsko zemljište, odnosno to da li je razlog za eksproprijaciju ostvaren. Zakon je predviđao mogućnost ustanovljenja oblika privatne svojine koji je prethodio proglašenju zemljišta za gradsko građevinsko zemljište, tj. vraćanja zemljišta bivšim vlasnicima ukoliko se ono ne iskoristi za planirane namene u roku od pet godina. Takve odredbe zadržane su i u aktu koji je usledio.

Od 2003. godine pitanje namene građevinskog zemljišta reguliše se *Zakonom o planiranju i izgradnji* (2003), koji je, osim elemenata zemljišne politike, uveo nove paradigme građevinskog zemljišta. Za razliku od javnog građevinskog zemljišta, koje je u državnom vlasništvu, zemljište iz kategorije ostalog građevinskog zemljišta moglo se naći u svim oblicima svojine i mog biti u prometu. Naredni *Zakon o planiranju i izgradnji* (2009), koji ima veći broj izmena i dopuna, predviđa da građevinsko zemljište može biti u svim oblicima svojine i može biti u prometu – može se prodavati, razmenjivati ili davati u zakup.

Država je odgovorna za regulisanje i obezbeđivanje vlasničkih prava i obaveza, kao i za zaštitu svih oblika svojine. Na taj način vlasnici građevinskog zemljišta imaju sve oblike vlasničkih prava – pravo korišćenja, pravo raspolaganja i pravo ostvarivanja prihoda, ali i obaveza, među kojima je najvažnije plaćanje poreza (na imovinu, prenos vlasništva, nezarađeni prihod, nasledstvo, itd).

Zakonodavstvo u Srbiji prepoznaje princip *superficies solo cedit*, tj. pravilo prema kojem objekat izgrađen na zemljištu podleže pravu svojine na tom zemljištu i pripada vlasniku zemljišta (Živanović Miljković & Popović, 2014:23), te se smatra neodvojivim entitetom. Ranije je oblast primene ovog principa bila sužena. Ovaj princip nije primenjivan u slučaju društvene svojine na zemljištu, pa vlasništvo na građevinskom zemljištu i vlasništvo na objektu nisu tretirani na isti način – zemljište je samo korišćeno (u obliku posedovanja trajnog prava korišćenja), dok su objekti imali sopstvene vlasnike.

3.3.2. Privatizacija građevinskog zemljišta

Kako privatizacija ima jake ekonomske i političke motive i generalno se smatra iskorakom ka tržišnoj ekonomiji u svim postsocijalističkim sredinama, Srbija se suočila s problemom privatizacije građevinskog zemljišta u društvenom i državnom vlasništvu kojoj je trebalo da prethodi restitucija zemljišta bivšim vlasnicima.

Odredbama *Ustava* (član 85) i *Zakona o privatizaciji* (2014), stranim fizičkim i pravnim licima dozvoljeno je sticanje prava svojine na zemljištu. Te odredbe uporište nalaze i u Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju koji je nedavno stupio na snagu (u septembru 2017), a koji obavezuje Srbiju da pravno omogući državljanima EU sticanje i uživanje vlasničkih prava na nepokretnostima.

Sticanje prava svojine na građevinskom zemljištu predviđeno je i odredbama *Zakona o planiranju i izgradnji* (2009). Taj pravni akt predviđa privatizaciju građevinskog zemljišta konverzijom prava korišćenja u pravo svojine, pri čemu pravo svojine na katastarskoj parceli ima osoba upisana kao vlasnik objekta ili objekata izgrađenih na datoj parceli ili osoba koja je upisana kao nosilac prava korišćenja na katastarskoj parceli na neizgrađenom građevinskom zemljištu. Takva procedura konverzije prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uspostavlja jedinstvo objekta nepokretnosti, tj. jedinstveno pravo svojine.

3.3.3. Restitucija gradskog zemljišta

Od 1990. godine Republika Srbija sprovodi postupak postepenog vraćanja oduzetog zemljišta. *Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju*, koji definiše princip prioritetnog vraćanja imovine u naturalnom obliku (naturalna restitucija) usvojen je tek 2011. godine, pa je vindikacija, tj. restitucija imovine bivšim vlasnicima ograničena brojnim izuzecima. Na taj način, predmet restitucije u naturalnom obliku nije:

- građevinsko zemljište – na kom je izgrađen objekat javne namene ili na kojem je predviđena izgradnja takvog objekta; građevinsko zemljište u javnoj svojini dato u zakup; građevinsko zemljište na kojem je izgrađen objekat stalnog karaktera, a bez izvršene konverzije prava korišćenja u pravo svojine na zemljištu; građevinsko zemljište na kojem je izgrađen nelegalni objekat, a koje je u procesu legalizacije određeno kao zemljište za redovnu upotrebu tog objekta;
- neizgrađeno građevinsko zemljište – za koje postoji pravnosnažno rešenje o lokacijskoj dozvoli (koja je preduslov za izgradnju), a na kojem je predviđena izgradnja objekta u funkciji realizacije projekta ekonomskog razvoja ili objekta namenjenog socijalnom stanovanju.

S druge strane, znatno je manje okolnosti pod kojima se oduzeto zemljište može vratiti: ■ neizgrađeno građevinsko zemljište u javnoj svojini; ■ izgrađeno građevinsko zemljište u javnoj svojini koje je dato u zakup, čiji prethodni vlasnik u vreme podržavljenja nije imao pravo svojine ili susvojine; ■ neizgrađeno građevinsko zemljište u javnoj svojini koje je dato u zakup, čiji zakupac nema pravo na konverziju prava korišćenja u pravo svojine.

Prema tome, predmet restitucije u naturalnom obliku ne može biti: zemljište koje je u međuvremenu privatizovano, tj. zemljište stečeno u procesu privatizacije kao aktiva ili kapital subjekta privatizacije (u skladu sa *Zakonom o privatizaciji*); zemljište u dugoročnom zakupu; izgrađeno građevinsko zemljište i zemljište na kom je planirana izgradnja objekata za javne namene i objekata u funkciji realizacije projekata ekonomskog razvoja; zemljište za redovnu upotrebu objekata koji su u procesu legalizacije, itd. Bivši vlasnici mogu jedino da potražuju neizgrađeno građevinsko zemljište (bez lokacijske dozvole u vreme usvajanja Zakona), kao i ograničenu sumu državnih obveznica na ime obeštećenja.

Na taj način, iako kao pitanje obligacionih odnosa restitucija u naturalnom obliku ima prioritet u domaćem zakonodavnom sistemu, restitucija primarno podrazumeva nadoknadu za neostvarenu dobit, što negira i utiče na efikasnost sprovođenja Zakona o restituciji.

4. REGULATIVA O KORIŠĆENJU ZEMLJIŠTA U SRBIJI

Pravni okvir za korišćenje zemljišta u Srbiji veoma je složen i sastoji se od brojnih pravnih i strateških dokumenata koji uređuju pitanja namene i zaštite zemljišta – kao prirodnog resursa/tla (Živanović Miljković, 2008), kao elementa životne sredine i važnog segmenta prostornog i urbanističkog razvoja – i javni upis prava svojine na zemljištu. U Tabeli 1 dat je pregled pravnih akata koji imaju ograničavajući, obavezujući ili povoljan uticaj na pravo privatne svojine na zemljištu.

Tabela 1: Regulativa koja se odnosi na pravo privatne svojine na građevinskom zemljištu u Srbiji – procena ograničenja, obaveza i koristi

Regulativa/odredba	Regulatorni sadržaj	Uticaji/efekti na prava private svojine
Ustav, član 58,88	<ul style="list-style-type: none"> • pravo svojine može biti oduzeto ili ograničeno samo u javnom interesu utvrđenom na osnovu zakona, uz naknadu koja ne može biti niža od tržišne • ograničenje načina korišćenja imovine (radi otklanjanja opasnosti od nanošenja štete životnoj sredini i sprečavanja povrede prava ili zakonom zasnovanih interesa drugih lica; radi naplate poreza i drugih dažbina ili kazni itd). 	ograničenje
Zakon o eksproprijaciji, član 1, 4, 5	<ul style="list-style-type: none"> • pravo svojine može se ograničiti samo u javnom interesu i uz naknadu u tržišnoj vrednosti 	ograničenje
Zakon o osnovama svojinskih odnosa, član 6, 21, 49 itd.	<ul style="list-style-type: none"> • pravo svojine stiče se stvaranjem nove stvari, spajanjem, mešanjem, građenjem na tuđem zemljištu, odvajanjem plodova, održajem, sticanjem svojine od nevlasnika, okupacijom i u drugim slučajevima određenim zakonom 	korist
	<ul style="list-style-type: none"> • uspostavljanje prava svojine na tuđim stvarima (pravo službenosti, pravo nužnog prolaza itd.) 	ograničenje

Regulativa/odredba	Regulatorni sadržaj	Uticaji/efekti na prava private svojine
Zakon o prometu nepokretnosti, član 2, 3.	<ul style="list-style-type: none"> • promet nepokretnosti je i prenos prava svojine • prava svojine na objektu (pravo korišćenja, pravo zakupa i vlasništvo) prenosi se na zemljište na kojem je izgrađen objekat, kao i na zemljište koje služi za redovnu upotrebu predmetnog objekta 	korist
Zakon o planiranju i izgradnji, član 3, 31, 84, 99, 100, 107, 108 itd.	<ul style="list-style-type: none"> • urbanističke norme – veličina i oblik parcela, pravila uređenja i pravila građenja i dr.) 	obaveza
	<ul style="list-style-type: none"> • zaštita prirodnih i kulturnih dobara, životne sredine itd. • Posebni režimi korišćenja zemljišta (npr. nacionalni park) • Zabrana nekompatibilne namene na području posebne namene • Pribavljanje neizgrađenog građevinskog zemljišta u javnu svojinu - eksproprijacijom ili drugim pravnim poslom (sporazumom sa vlasnikom); • zabrana građenja (u skladu sa planiranom namenom) • urbana komasacija 	ograničenje
	<ul style="list-style-type: none"> • proširenje prava građenja (u skladu sa planskim dokumentom) 	korist

Ustav garantuje mirno uživanje svojine i drugih imovinskih prava stečenih na osnovu zakona. Prema *Zakonu o državnom premeru i katastru* (2009) prava svojine (prava svojine, susvojine i zajedničke svojine) i druga stvarna prava na nepokretnostima (prava korišćenja, zakupa, službenosti, hipoteka i dr.) stiču se upisivanjem stvarnih prava u katastar nepokretnosti, odnosno prenose, ograničavaju ili prestaju brisanjem.

Zakon o eksproprijaciji (1995) precizira slučajeve u kojima država utvrđuje javni interes, na osnovu kojeg i dozvoljava eksproprijaciju zemljišta, koja može biti: *potpuna* - kada se menja vlasnik na eksproprijisanom zemljištu; ili *nepotpuna* - kada

se ograničava pravo raspolaganja svojinom na zemljištu uspostavljanjem službenosti ili zakupom na zemljištu na određeno vreme. Javni interes za eksproprijaciju utvrđuje isključivo Vlada Republike Srbije, na osnovu planirane namene propisane u usvojenom planskom dokumentu. Za sprovođenje eksproprijacije nadležna je jedinica lokalne samouprave.

Država primenjuje različite instrumente regulative o korišćenju zemljišta, zasnovane na planskim rešenjima i predlozima, imajući u vidu činjenicu da su planovi pravno obavezujući. Naime, planska rešenja i propozicije uspostavljaju "režim korišćenja" na zemljištu, odnosno obaveze i ograničenja u pogledu načina korišćenja i nadležnosti u upravljanju zemljištem. Po pravilu, to podrazumeva ograničavanje vlasničkih prava (npr. promenama svojinskih odnosa, obavezom sprovođenja zaštite, definisanjem urbanističkih koeficijenata, pravilima građenja i sl.) ili potpuno izuzimanje vlasničkih prava kod promene namene na zemljištu u javne svrhe. Urbanistički planovi kao instrumenti lokalnih organa vlasti u upravljanju razvojem, sadrže podelu prostora na posebne celine i zone i elemente regulacije (pravila uređenja i pravila građenja sa urbanističkim uslovima, parcelacija i preparcelacija itd.). Prilikom planiranja namene građevinskog zemljišta, opštinske vlasti mogu da usvoje opšti obavezujući princip, koji je obavezan za sve, bez obzira na oblik vlasništva na zemljištu. Ako je planom predviđeno da neko zemljište/parcela bude javna površina, vlasnik nema pravo gradnje na tom zemljištu. Ako je parcela namenjena proširenju stambenih objekata, vlasniku se garantuje pravo na izgradnju prema planu, što ujedno proširuje njegova vlasnička prava. Takođe, zakonske odredbe daju okvir za urbanu komasaciju kao novijeg instrumenta RKZ, koji uspostavlja nove vlasničke strukture (privatne i javne) na postojećim katastarskim parcelama. Sprovođenje svakog instrumenta RKZ pretpostavlja usklađivanje svih podataka o zemljištu (identifikovanje strukture vlasništva nad zemljištem, pravovremeno sprovođenje parcelacije itd.).

5. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Kao jedno od osnovnih ljudskih prava, imovinsko pravo/pravo svojine u svakom društvu uživa institucionalnu zaštitu (i na nacionalnom i na univerzalnom nivou). Međutim, u cilju zaštite javnog interesa, sva imovinska prava podležu određenim ograničenjima/represiji - pa čak i izuzimanjima - nametnutim od strane države, što svoje utemeljenje ima u zakonu. Na taj način, postojeća prava privatne svojine na zemljištu ne utiču na pravo države da primenjuje zakone koje smatra neophodnim kako bi regulisala korišćenje zemljišta u skladu s javnim/opštim interesima (npr. eksproprijacija, urbanističko-pravne norme, itd) ili kako bi osigurala naplatu poreza, drugih naknada ili kazni (Živanović Miljković, 2016:126).

Ex post analiza socio-istorijskog i institucionalnog konteksta u Srbiji pokazala je odlučujuću ulogu ovog konteksta, podjednako za stvaranje oblika imovinskih prava na zemljištu i za pitanja načina korišćenja zemljišta. Zakonske odredbe koje regulišu pitanja vlasništva često su protivrečne, zbog čega je teško – ili čak nemoguće – primeniti ih u praksi, što upućuje na potrebu iznalaženja sistemskog rešenja tih pitanja (tj. prioritarnog rešavanja pitanja restitucije).

Kvalitativna analiza potvrdila je polazno stanovište da RKZ utiče na oblike vlasničkih prava na zemljištu. Regulatorna o korišćenju zemljišta u Srbiji na mnogo načina ograničava - čak isključuje - pravo na privatnu svojinu. Proces planiranja, pokrenut javnim interesom, s jasnim potrebama i očekivanjima po pitanju namene zemljišta, utiče na prava privatne svojine na zemljištu. S druge strane, RKZ delimično predviđa korist za vlasnike nepokretnosti (npr. proširenje prava na izgradnju).

Rezultati sistemske, kvalitativne i kritičke analize uticaja regulative o korišćenju građevinskog zemljišta na imovinska prava u Srbiji predstavljaju doprinos izučavanju ove nedovoljno istražene oblasti u domenu prostornog planiranja. Ovo istraživanje takođe je pokrenulo određena pitanja i time istaklo potrebu za daljim istraživanjem. Kako rešiti suprotstavljene interese za korišćenje zemljišta i, s tim u vezi, promene vlasničkih prava? Kako razviti nove metode uređenja vlasničkih prava? U tom smislu, planiranje ima veoma važnu ulogu. Proces planiranja i sprovođenja planskih rešenja trebalo bi da uvek bude „u skladu sa zakonom i imovinskim pravima“, s ciljem uspostavljanja ravnoteže između različitih relevantnih potreba u prostoru i interesa vlasnika.

6. ZAHVALNICA

Ovo poglavlje je rezultat rada na naučnom projektu “Support to Urban Development Process” (SPUDS) finansiranog u okviru SCOPES programa Swiss National Science Foundation i naučnom projektu “Uloga i implementacija državnog prostornog plana i regionalnih razvojnih dokumenata u obnovi strateškog istraživanja, mišljenja i upravljanja u Srbiji”, br. III 47014, finansiranom od strane Ministarstva obrazovanja, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije za period 2011-2018. godine.

7. REFERENCE

- Alterman, R. (2012). Land-Use Regulations and Property Values: The “Windfalls Capture” Idea Revisited. In: Brooks, N., Donaghy, K., Knaap, G.J. (Eds.) *The Oxford Handbook of Urban Economics and Planning*. New York: Oxford University Press, 755-786.
- Andrusz, G. (1996). Structural change and boundary instability. In: G. Andrusz, M. Harloe, I. Szelenyi (Eds.), *Cities after socialism: Urban and regional change and conflict in post-socialist societies (studies in urban and social change)*, Oxford: Blackwell Publishers, 30–69.
- Begović, B., Mijatović, B., Hiber, D. (2006). *Privatizacija državnog zemljišta u Srbiji*. Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije.
- Benham, A., Benham, L. (1997). Property Rights in Transition Economies: A Commentary on What Economists Know. In: Nelson, J. M., Tilly, C., Walker L. (Eds.) *Transforming post-Communist political economies*, Washington D.C.: National Academy Press, 35-36.
- Black’s Law Dictionary (2005). 8th edition, St. Paul: Thomson
- Buitelaar, E. (2004). A Transaction-cost Analysis of the Land Development Process, *Urban Studies*, 41(13), 2539–2553.
- Dale, P., Baldwin, R. (2000). Lessons Learnt from the Emerging Land Markets in Central and Eastern Europe, *Proceedings of FIG Working Week*, <https://www.fig.net/pub/proceedings/prague-final-papers/baldwin-dale.htm>, (pristupljeno 21.05.2014).
- Dale, P., McLaughlin, J. (1999). *Land administration*. Oxford University Press.
- De Soto, H. (2000). *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. New York: Basic Books, 164-231.
- Djordjević, D., Dabović, T. (2009). System of spatial planning in Serbia: a critical overview, *Dela*, 31, 143-157.
- EC (European Commission) (2007) Charter of fundamental rights of the European Union, Official Journal of the European Union C 303/1, 14.12.2007.
- Glaeser, E. L, Ward, B.A. (2009). The causes and consequences of land use regulation: Evidence from Greater Boston, *Journal of Urban Economics*, 65, 265-278.
- Hartmann, T., Needham, B. (Eds.) (2012). *Planning By Law and Property Rights Reconsidered*. Farnham: Ashgate.
- Havel, M.B. (2014). Delineation of property rights as institutional foundations for urban land markets in transition, *Land Use Policy*, 38, 615–626.
- Heller, M.A., Serkin, C. (1999). Revaluing Restitution: From the Talmud to Postsocialism, *Michigan Law Review*, 97(6), 1385-412.
- Hoofs, K. (2010). Property rights in legal history, In: Bouckaert, B. (ed.) *Property law and economics*, 5, Encyclopedia of Law and Economics, Second Edition. Cheltenham: Edward Elgar, 5-30.

- Hopkins, L. D. (2001). *Urban development: The logic of making plans*. Washington DC: Island Press.
- Ihlanfeldt, K., (2007). The effect of land use regulation on housing and land prices. *Journal of Urban Economics*, 61, 420–435.
- Jaeger, W. K. (2006). The Effects of Land-Use Regulations on Property Values, *Environmental Law*, 36(1), 105-130.
- Janssen-Jansen, L. (2015). Planning challenges in a context of discontinuous growth, In: R.Leschinsky, C.Legacy, (Eds.) *Instruments of planning: tensions and challenges for more equitable and sustainable cities*, Routledge, 15.
- Karadjova, M., (2004). Property Restitution in Eastern Europe: Domestic and International Human Rights Law Responses, *Review of Central and East European Law*, 3, 325-363.
- Kim, J.H. (2011). Linking Land Use Planning and Regulation to Economic Development: A Literature Review, *Journal of Planning Literature*, 26(1), 35-47.
- Kok, N., Monkkonen, P., Quigley, J.M. (2014). Land use regulations and the value of land and housing: An intra-metropolitan analysis, *Journal of Urban Economics*, 8, 136–148.
- Marcuse, P. (1996). Privatization and its discontents: property rights in land and housing in the transition in Eastern Europe, In: G. Andrusz, M. Harloe, I. Szelenyi (Eds.) *Cities after Socialism: Urban and Regional Change and Conflict in Post-socialist Societies*, Oxford: Blackwell, 119–191.
- McLaughlin, R. B. (2012). Land use regulation: Where have we been, where are we going? *Cities*, 29, S50–S55.
- Merriam-Webster's Dictionary of Law* (1996) Merriam-Webster, Inc.
- Nedovic-Budic, Z., Zekovic, S., Vujosevic, M. (2012). Land privatization and management in Serbia-policy in limbo, *Journal of Architectural and Planning Research*, 29(4), 306-317.
- Needham, B. (2006) *Planning, law and economics: the rules we make for using land*, Routledge: Abingdon.
- Norton, R. K., Bieri, D. S. (2014). Planning, law, and property rights: A U.S.-European cross-national contemplation, *International Planning Studies*, 19(3-4), 379-397.
- Paasch, J. (2012) Modelling Public Regulations – A Theoretical Approach, *Nordic Journal of Surveying and Real Estate Research*, 9 (1), 59–75.
- Pollakowski, H.O., Wachter, S.M., (1990). The effects of land-use constraints on housing prices, *Land Economics*, 66 (3), 315–324.
- Quigley, J.M., and L. A. Rosenthal (2005). The effects of land use regulation on the price of housing: What do we know? What can we learn? *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*, 8(1), 69-137.
- Savas, E.S. (1992), Privatization in Post-Socialist Countries, *Public Administration Review*, 52(6), 573-581.

- Sekulić, S. (2012). Pravno-istorijski okvir i uporedno-pravna rešenja. U: *Vraćanje oduzete imovine i obeštećenje (restitucija)*. Program obuke za sudije Upravnog suda. Pravosudna akademija i USAID: Beograd, 4-28.
- Šljukić, G. (2004). Društvena struktura u bivšim socijalističkim zemljama: tranzicija ili transformacija? *Sociološki pregled*, XXXVIII(1-2), 267-279.
- Stanilov, K., (2007). Urban planning and the challenges of post-socialist transformation, In: K. Stanilov (Ed.), *The Post-Socialist City*, Springer, 413-425.
- Sutela, P. (1998). Privatization in the Countries of Eastern and Central Europe and of the Former Soviet Union, UNU/WIDER Working papers No. 146.
- Taşan-Kok, T. (2006). Institutional and spatial change. In: S. Tsenkova and Z. Nedović-Budić (Eds.) *The urban mosaic of post-socialist Europe*. Heidelberg: Physica-Verlag, 51-70.
- Tosics, I. (2005). City development in Central and Eastern Europe since 1990: the impacts of internal forces, I.F.E.Hamilton, K.Dimitrovska Andrews, N.Pichler-Milanović (Eds.) *Transformation of cities in Central and Eastern Europe: Towards globalization*, United Nations University Press, 61.
- Tosics, I. (2006). Spatial restructuring in post-socialist Budapest. . In: S. Tsenkova and Z. Nedović-Budić (Eds.) *The urban mosaic of post-socialist Europe*. Heidelberg: Physica-Verlag, 131-150.
- Tsenkova, S. (2006). Beyond transitions: understanding urban change in post-socialist cities. In: S. Tsenkova, Z. Nedović-Budić (Eds.) *The urban mosaic of post-socialist Europe*. Heidelberg: Physica-Verlag, 21-50.
- UN-ECE (2004), Guidelines on Real Property Units and Identifiers. Geneva: UN.
- UN-ECE (2008). Spatial Planning: Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition, Geneva: UN.
- Van Erp, S., Akkermans, B. (2010). Property rights: a comparative view. In: B.Bouckaert (Ed.) *Property law and economics*. Volume 5, Encyclopedia of Law and Economics, Second Edition. Edward Edgar Publishing Inc, 31-52.
- Vukićević, S., Kostić, M., Vukićević, S. (2013). Osnovi prava sa elementima privrednog prava. Beograd:Univerzitet Singidunum. 54-55.
- Webster, C., Lai, L., W.-C. (2003). *Property rights, planning and markets: managing spontaneous cities*, Northampton USA: Edward Elgar.
- Wiebe, K., Meinzen-Dick, R. (1998). Property rights as policy tools for sustainable development, *Land Use Policy*, 15(3), 203-215.
- WordNet 3.1. (2010), Princeton University, <http://wordnet.princeton.edu> (pristupljeno 20.2.2016.)
- Zeković, S., Vujošević, M., Bolay, J.-C., Cvetinović, M., Živanović Miljković, J., Maričić, T. (2015) Planning and land policy tools for limiting urban sprawl: the example of Belgrade. *Spatium* 33. 69-75.
- Živanović Miljković, J. (2008) Some measures for soil regulation in Belgrade peri-urban zone. *Spatium* 17/18. 68-71.

Živanović Miljković, J. (2016) *Promene načina korišćenja zemljišta i vlasništva nad zemljištem sa aspekta prostornog planiranja*. Doktorska disertacija. Geografski fakultet: Beograd.

Živanović Miljković, J., Popović, V. (2014). Land use regulation and property rights regime over land in Serbia, *Spatium*, 32, 22-27.

Zakoni:

Osnovni zakon o eksproprijaciji (1947) "Službeni list FNRJ, br. 28/1947".

Ustav (1990), "Službeni list Republike Srbije", br. 1/90.

Ustav (2006), "Službeni glasnik Republike Srbije", br. 98/2006.

Zakon o državnom premeru i katastru (2009) "Službeni glasnik RS, br. 72/2009, 18/2010, 65/2013, 15/2015 – odluka US, 96/2015. 47/2017 – autentično tumačenje".

Zakon o eksproprijaciji (1995) "Službeni glasnik RS, br. 53/95", "Službeni list SRJ, br. 16/2001 – odluka SUS i "Službeni glasnik RS, br. 20/2009, 55/2013 – odluka US".

Zakon o građevinskom zemljištu (1995) "Službeni glasnik RS, br. 44/95, 16/97, 23/01".

Zakon o konfiskaciji imovine i izvršenju konfiskacije (1945) "Službeni list DFJ, br. 40/45, 70/45".

Zakon o nacionalizaciji najamnih zgrada i građevinskog zemljišta (1958) "Službeni list FNRJ, br. 52/58, 3/59, 24/59, 24/61, 1/63".

Zakon o određivanju građevinskog zemljišta u gradovima i naseljima gradskog karaktera (1968) "Službeni glasnik SRS, br. 32/68, 17/69, 29/69, 19/71, 16/72, 24/73, 39/73".

Zakon o osnovama svojinskopravnih odnosa (1980) "Službeni list SFRJ, br. 6/80, 36/90", "Službeni list SRJ, br. 29/96", "Službeni glasnik RS, br. 115/2005 – dr. zakon".

Zakon o planiranju i izgradnji (2003), "Službeni glasnik RS, br. 47/2003, 34/2006".

Zakon o planiranju i izgradnji (2009) "Službeni glasnik RS, br. 72/2009, 81/2009 - ispr., 64/2010 – odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - odluka US, 50/2013 - odluka US, 98/2013 - odluka US, 132/2014, 145/2014".

Zakon o privatizaciji (2014), "Službeni glasnik RS, br. 83/2014, 46/2015, 112/2015, 20/2016 – autentično tumačenje".

Zakon o prometu nepokretnosti (2014) "Službeni glasnik RS, br. 93/2014, 121/2014, 6/2015".

Zakon o uknjiženju nepokretnosti u društvenoj svojini (1965) "Službeni list SFRJ, br. 12/65", "Službeni glasnik SRS, br. 45/71".

Zakon o vraćanju oduzete imovine i obeštećenju (2011) "Službeni glasnik RS, br. 72/2011, 108/2013, 142/2014, 88/2015 – odluka US".

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

351.778.5(497.11)(082)
711.4(497.11)(082)

PODRŠKA procesu urbanog razvoja / urednici Jean-Claude Bolay, Tamara Maričić, Slavka Zeković ; [prevod Marija Cvetinović, Bojana Dodić, Tamara Maričić]. - Beograd : Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije ; Lausanne : École polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL), Cooperation and development center (CODEV), 2018 (Beograd : Planeta print). - 142 str. : ilustr. ; 24 cm. - (Posebna izdanja / Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije ; 83)

"Ova monografija je prevod originalne monografije 'A Support of Urban Development Process' publikovane u okviru istraživačkog projekta Support to Process of Urban Development in Serbia (SPUDS) br. 160503" ---> kolofon. - Tiraž 100. - Bibliografija uz svaki rad.

ISBN 978-86-80329-90-1

- a) Урбанистичко планирање - Србија - Зборници
- b) Грађевинско земљиште - Управљање - Србија - Зборници

COBISS.SR-ID 261254924