



Stalna konferencija
gradova i opština

Savez gradova i opština Srbije

KAKO DO KVALITETNOG URBANISTIČKOG PLANA PO MERI LOKALNE SAMOUPRAVE

*Osnove i preporuke za unapređenje
pripreme urbanističkih planova*



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

KAKO DO KVALITETNOG URBANISTIČKOG PLANA PO MERI LOKALNE SAMOUPRAVE

Osnove i preporuke za unapređenje
pripreme urbanističkih planova

KAKO DO KVALITETNOG URBANISTIČKOG PLANA PO MERI LOKALNE SAMOUPRAVE

**Osnove i preporuke za unapređenje
pripreme urbanističkih planova**

KAKO DO KVALITETNOG URBANISTIČKOG PLANA PO MERI LOKALNE SAMOUPRAVE
Osnove i preporuke za unapređenje pripreme urbanističkih planova

Autorke

Dr Žaklina Gligorijević
Ana Graovac

Izdavač

Stalna konferencija gradova i opština
– Savez gradova i opština Srbije
Makedonska 22, 11000 Beograd

Za izdavača

Đorđe Staničić, generalni sekretar SKGO

Urednica

Klara Danilović

Recenzent

Miodrag Ferenčak

Lektura

Ivana Andrić

Korica

Andrea Đorđević

Dizajn i priprema za štampu

Atelje, Beograd
www.atelje.rs

Štampa

Dosije studio, Beograd
www.dosije.rs

Tiraž: 300 primeraka

ISBN 978-86-88459-88-4



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Izradu i objavljivanje ove publikacije podržao je projekat „Institucionalna podrška SKGO – druga faza“, koji finansira Švajcarska agencija za razvoj i saradnju (SDC), a sprovodi SKGO. Ova publikacija ne predstavlja stavove Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC).

Sadržaj

1. UVOD.....	9
2. NOVE ULOGE GRADOVA I PLANIRANJA.....	11
2.1. Strategije i planovi – teorijski osnov.....	14
2.2. Struktura, sadržaj i metodologija istraživanja.....	18
3. ULOGE, PRAVILA I DOKUMENTI U URBANISTIČKOM PLANIRANJU.....	21
3.1. Teme od značaja za lokalnu upravu.....	21
3.2. Šta kaže zakon?.....	21
3.3. Rasprava o Zakonu i njegovoj praktičnoj primeni.....	27
3.4. Kakva je praksa u opštinama i gradovima u Srbiji?.....	31
3.5. Koje mogućnosti ostavlja zakon?.....	33
4. KAKO UNAPREDITI UPRAVLJANJE PROSTOROM UNAPREĐUJUĆI URBANISTIČKU PRAKSU?	41
4.1. Značaj i priprema procesa izrade plana.....	41
4.2. Odluka o izradi plana.....	45
4.3. Odabir obrađivača plana.....	48
4.4. Koncept plana – Elaborat za rani javni uvid (RJU).....	52
4.5. Rani javni uvid (RJU).....	57
4.6. Nacrt plana – Zašto je izrada nacrta plana važna za opštinu odnosno grad?.....	61
4.7. Studije, analize i urbanističko-arhitektonski konkursi.....	67
5. DOBRE PRAKSE I UZORI.....	71
5.1. Strategije razvoja gradova.....	71
5.2. Planski i tehnički dokumenti.....	73
5.3. Faze u izradi planskih dokumenata.....	79
5.4. Studije i istraživanja.....	87
6. ZAKLJUČAK.....	91
7. SPISAK ILUSTRACIJA I BIBLIOGRAFIJA.....	93
7.1. Slike.....	93
7.2. Planovi, propisi i neobjavljena građa.....	94
7.3. Objavljena građa.....	95
7.4. Elektronski izvori.....	96
7.5. Knjige i časopisi.....	97

U pripremi ove publikacije svoj doprinos dali su kolegice i kolege urbanisti iz gradova i opština Srbije i regiona, kroz učešće u anketi, diskusiji na sednici Odbora za urbanizam, stanovanje i izgradnju SKGO ili u direktnoj komunikaciji sa autorkama.

Posebno se zahvaljujemo kolegama: Mileni Zindović, Dragani Šiljanović Kozderović, Darku Poliću, Nadi Krasić, Snežani Isaković, Zini Ruždić i Ivanu Raduloviću za pisane priloge o iskustvima u izradi urbanističkih planova, koji su u delovima ili celosti ugrađeni u ovaj tekst.

KAKO DO KVALITETNOG URBANISTIČKOG PLANA PO MERI LOKALNE SAMOUPRAVE – Osnove i preporuke za unapređenje pripreme urbanističkih planova, na inicijativu Stalne konferencije gradova i opština pripremile su dr Žaklina Gligorijević i Ana Graovac, obe istaknute i svestrano angažovane urbanistkinje u Srbiji, koje su dugo i intenzivno angažovane u, tradicionalno, najiskusnijoj i najopremljenijoj urbanističkoj stručnoj instituciji u Srbiji – Urbanističkom zavodu Beograda. Podsećam da je, osim stručnih i naučnih referenci, Ž. Gligorijević svojevremeno bila direktorka Centra za planiranje urbanog razvoja (CEP), kasnije i direktorka Urbanističkog zavoda Beograda, a zatim i članica i predsednica Planske komisije, što govori o širini njene upućenosti u teoriju i praksu urbanističkog planiranja u Srbiji i mogućim očekivanjima za ovaj zadatak. Ana Graovac je u fazi pripreme doktorske teze, u kojoj se bavi analizom i mogućim unapređenjima sistema urbanističkog planiranja u Srbiji.

Relevantnost teksta i njegovih rezultata

Predloženi tekst *Kako do kvalitetnog urbanističkog plana po meri lokalne samouprave* veoma je potreban i dolazi u pravo vreme. On treba da se koristi u procesu praktičnog podizanja i proširenja kvaliteta urbanističkog planiranja u Srbiji. Ovo je važno jer se, po mnogim indikatorima i praktičnim rezultatima, može uočiti kriza organizovanosti, kvaliteta i stvarnih rezultata u realnom prostoru naselja, pa i SKGO treba da reaguje i doprinese i na ovakav način.

Sudeći po naslovu i podnaslovu teksta, prema ključnim rečima u njima, ovaj praktikum je namenjen prvenstveno upotrebi u okvirima jedinica lokalne samouprave. Takođe, njegov cilj je da širokom krugu interesenata u okviru lokalne samouprave (a to jesu, ili treba da budu, građani, privrednici, radnici uprave, politički donosioci odluka i aktivisti, nevladine organizacije i drugi) pruži detaljan uvid i da ponovi osnove te, za njih značajne aktivnosti – urbanističkog planiranja, a i da razjasni i osvetli obaveze lokalne samouprave i prirodno zainteresovanih i zaduženih subjekata u razvoju i organizaciji prostora i njihovih naselja.

Ciljne grupe i opseg nisu u tekstu izričito naglašeni, pa je način obraćanja i izbor obrađenih oblasti povremeno iznad i izvan standardnog praktikuma, jer sadrži i teorijske delove povećane složenosti, kao i šire istorijske osvrtne i osvrtne na aktuelne međunarodne agende.

Ti delovi obavezno pripadaju potrebnom fondu znanja i interesovanja urbanista – stručnjaka, ali ne obavezno i prosečnim protagonistima dnevnih aktivnosti i upravljanja u lokalnoj samoupravi. To može smanjiti broj čitalaca i stvarnih korisnika ovog teksta u čitavom njegovom opsegu, ali smatramo da je takav izbor, u osnovi, sasvim opravdan. Opravdan je zbog toga što je specijalizacija teksta po izabranim delovima, kao i usmerenost na tehničku praktičnost delova procesa moguća ukoliko ispred toga postoji celovita konstrukcija materije i savladana struktura onih delova koji se potom mogu detaljno i do kraja odvojiti i razraditi.

Po mom znanju, to u našoj stručnoj literaturi nije postojalo – a to je upravo ovaj tekst. Sada se može ići dalje u praktične detalje (što će biti pomenuto i na kraju ovog pregleda), i to smatramo najvećim praktičnim doprinosom ovog pregleda.

Struktura teksta

Rukopisna verzija teksta, koja je bila osnova za ovaj pregled, sadrži sedam osnovnih poglavlja: 1. Uvod, 2. Nove uloge gradova i planiranja, 3. Uloge, pravila i dokumenti u urbanističkom planiranju, 4. Kako unaprediti upravljanje prostorom unapređujući urbanističku praksu?, 5. Dobre prakse i uzori, 6. Zaključak i 7. Literatura.

Glavni deo rasprave odvija se u poglavlju 3, koje je pregled bitnih odredbi i zahteva važećeg Zakona o planiranju i izgradnji iz 2014. godine (onih koje se neposredno odnose na osnove uređenja urbanističkog planiranja u Srbiji), kao i u poglavlju 4, u kom se u kontinuitetu razmatraju proces i postupak pripreme urbanističkog plana, od početka do kraja.

Poglavlje 4. *Kako unaprediti upravljanje prostorom unapređujući urbanističku praksu?*, sa svojih sedam delova (4.1. Značaj i priprema procesa izrade plana, 4.2. Odluka o izradi plana, 4.3. Odabir obrađivača plana, 4.4. Koncept plana – elaborat za rani javni uvid (RJU), 4.5. Rani javni uvid, 4.6. Nacrt plana, 4.7. Studije, analize i urbanističko-arhitektonski konkursi) jeste aktivno jezgro praktikuma, i ono dobro korespondira sa njegovim zadatim sadržajem.

Proces i postupak pripreme urbanističkog plana (sve tri vrste kroz isti tok) na taj način su sažeto, ali tačno prikazani i razmatrani kroz svoje bitne oblike i sadržaj. To izlaganje ima specifično postavljenu i uspešnu formu, u kojoj se sadržaj svake od prethodnih tačaka izlaže, disciplinovano, pomoću četiri ista ponovljena pitanja: Zašto je važno? Šta kaže zakon? Kakva je praksa? Šta nije zabranjeno (odnosno, nije izričito zahtevano u Zakonu, a može biti korisno)? Time se postiže podjednako konciznost i pouzdanost obrade i navođenja i, na kraju, pozitivan efekat izlaganja.

Zaključak

Predloženi tekst *Kako do kvalitetnog urbanističkog plana po meri lokalne samouprave – Osnove i preporuke za unapređenje pripreme urbanističkih planova*, koji su na inicijativu Stalne konferencije gradova i opština pripremile Žaklina Gligorijević i Ana Graovac, dolazi u pravo vreme za doprinos SKGO u podizanju kvaliteta urbanističkog planiranja u Srbiji (koji je kritično snižen), a počevši od praktične baze – lokalne samouprave. Tekst sadrži istovremeno obradu aktuelnih teorijskih fragmenata urbanističkog planiranja i međunarodnih agendi i primera, kao i sistematičan i potpun pregled osnovnih delova praktičnog postupka u pripremi urbanističkog plana.

Osim što je potrebno ovaj pregled/priručnik emitovati u štampanom i elektronskom obliku prema lokalnim samoupravama, za njega će biti vrlo zainteresovani stručni i naučni radnici u urbanističkom planiranju uopšte, jer on pruža podlogu za sledeći korak diskusije ili razrade u svim razmatranim temama. Posebno, smatramo da se na osnovu ovog teksta kao podloge može (i treba) organizovati sistematičan niz radionica u lokalnim samoupravama sa apsolutnom detaljnošću obrade samo manjeg broja najpraktičnijih tema (što ovde nije bilo moguće zbog potrebne ukupnosti), čime bi se dobio potpun efekat. U svakom slučaju, pred nama je značajan, pregledan i potpun tekst o načinu i postupcima pripreme planova u urbanističkom planiranju, koji će i sam doprineti njegovom unapređenju u Srbiji, a uz organizovano naknadno korišćenje i razradu u lokalnim samoupravama, on otvara i velike dodatne mogućnosti.

Miodrag Ferenčak
Beograd, 8. decembar 2017.

1. UVOD

Najveći deo projekata u francuskoj i međunarodnoj praksi je, zbog dugih i komplikovanih procedura, bilo da su proizvod neformalne izgradnje ili velikih kompanija, urađen bez planera i planiranja. Planerski alati i planiranje treba u oba slučaja da nađu način da budu podrška razvoju, umesto njegova kontrola.

*Eric Huybrechts,
u pripremi za konferenciju Habitat III, Prag, 2016.*

Urbanističko planiranje je napredno sredstvo za organizaciju održivog razvoja naselja i gradova širom sveta, uslov za napredak i uređenje naselja, komunikacije, komunalne instalacije, nasleđe, parkove i zaštitu prirode i životne sredine. Ono je moćan instrument uprave i građana kada znaju i hoće da ga koriste. Može biti i smetnja, kada se izvršava kao nametnuta formalna obaveza i tada postaje „papirologija“. Cilj ovog dokumenta je da donosiocima odluka i zaposlenima u lokalnim samoupravama, kao i zainteresovanim građanima, privrednicima, nevladinim organizacijama i istraživačima, pruži detaljan uvid u osnove te značajne i obavezne aktivnosti u prostornom razvoju i organizaciji zajednica ili podseti na te osnove. Urbanističko planiranje u Srbiji ima dugu tradiciju i predstavlja jednu od izvornih nadležnosti jedinica lokalne samouprave (JLS).

Poslovi urbanističkog planiranja u gradovima i opštinama u Srbiji su tradicionalno bili poveravani zavodima ili drugim javnim preduzećima za urbanizam, a od 2003. godine izrada planova značajnim delom prelazi na tržište, pa se kao nosioci izrade javljaju i privatna preduzeća, instituti i fakulteti registrovani za obavljanje te delatnosti. Situacija je izmenjena počev od decembra 2016. godine, kada su, zbog primene Zakona o budžetskom sistemu, mnoge lokalne direkcije i javna urbanistička preduzeća i zavodi, u postupku racionalizacije javne uprave, integrisani u druge delove javnog sektora. Kao posledica ove transformacije, nemali broj javnih urbanističkih preduzeća je prestao da postoji.

Uloga lokalne samouprave u procesu planiranja je definisana zakonom i ona je ključna u procesu donošenja urbanističkog plana. Skupština opštine donosi odluku o pristupanju izradi plana i usvaja plan, dok je organ uprave nadležan za urbanizam odgovoran za ceo postupak pripreme. U praksi su poslovi na izradi plana često povereni specijalizovanim preduzećima, a uloga *nosioca*, odnosno organa uprave, nije precizno definisana. Neke lokalne uprave preuzimaju vodeću ulogu u pripremi i izradi plana, dok druge ceo postupak prepuštaju bilo javnom urbanističkom preduzeću koje su osnovali opština ili grad, bilo drugom preduzeću, preko tendera.

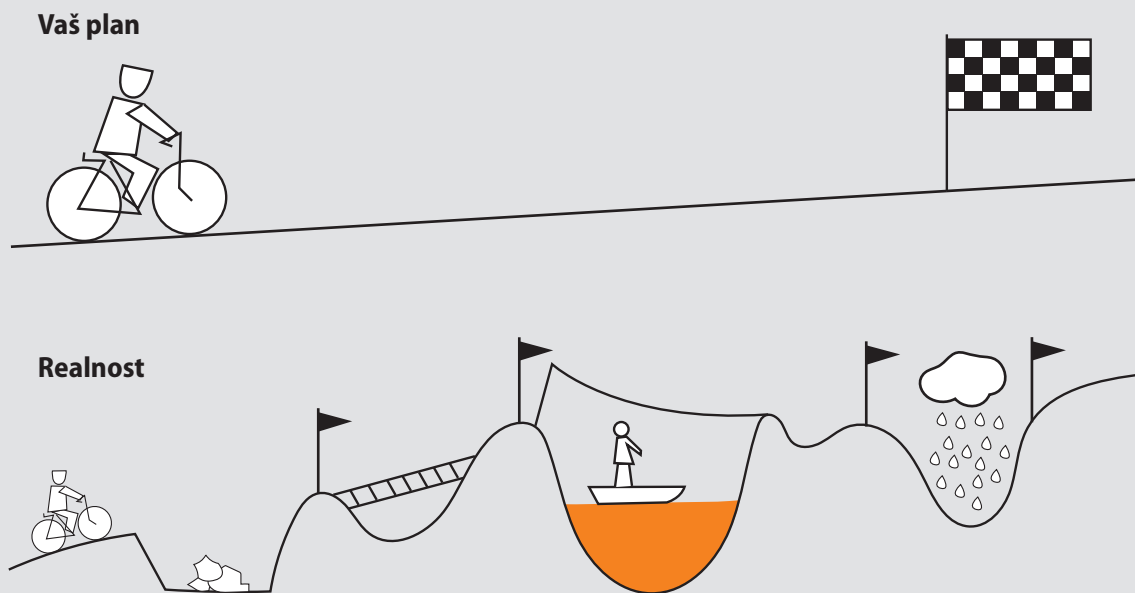
Komisija za planove, sa druge strane, stručno je telo skupštine lokalne samouprave sa kontrolnom ulogom u procesu izrade planskih dokumenata. Odnos između uprave, Komisije, obrađivača plana i, konačno, skupštine opštine/grada je kompleksan, a kako od komunikacije i saradnje svih aktera zavisi i

kvalitet urbanističkog plana, jasno je da je neophodno kontinuirano raditi na rasvetljavanju tih odnosa i jačanju poverenja u institucije koje učestvuju u planskim procesima i upravljaju njima.

Od donošenja Zakona o planiranju i izgradnji 2003. godine jedinice lokalne samouprave su uložile značajne napore i sredstva u izradu zakonom propisanih prostornih i urbanističkih planova. Time, međutim, ciklus planiranja nije okončan, jer opšti razvoj i promene u prostoru iziskuju kontinualno praćenje i ažuriranje, kao i preispitivanje ciljeva razvoja koji obezbeđuju strateški okvir. Cilj planiranja nije, odnosno ne bi trebalo da bude, isključivo usvajanje planskog dokumenta kao jednokratnog regulatornog osnova za izdavanje građevinskih dozvola, već uređeni proces u kome je plan tek jedan instrument upravljanja prostorom i unapređenja kvaliteta života. Lokalne zajednice su tako odgovorne i zakonom obavezane da organizuju sistem planiranja u skladu sa svojim specifičnim potrebama i ciljevima. Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), predlažući politike za ekonomsko i društveno unapređenje, sugeriše opštinama da stvaraju svoju plansku politiku, odnosno širok spektar mera i aktivnosti za usmeravanje urbanih procesa u ostvarivanju razvoja, uključujući sistem planiranja, planova i drugih instrumenata za sprovođenje odluka o svojoj željenoj budućnosti.

Cilj ovog dokumenta jeste:

- da lokalnoj administraciji pomogne u boljem razumevanju sopstvene uloge u procesu urbanističkog planiranja,
- da prikaže faze u postupku pripreme i izrade plana i ukaže na značaj i mogućnosti za unapređenje svake od njih,
- da poveća nivo razumevanja procesa i ukaže na značaj komunikacije i uključivanja svih učesnika u proces planiranja, u svim fazama izrade i
- da predloži tehnike za unapređenje kvaliteta i upotrebne vrednosti urbanističkog plana kao regulatornog instrumenta za sprovođenje politike uređenja prostora JLS.



Slika 1: Vaš plan i realnost

2. NOVE ULOGE GRADOVA I PLANIRANJA

Svedoci smo brzih globalnih društvenih i prirodnih promena, uključujući i promenu značaja gradova kao motora razvoja civilizacije. U takvom, dinamičnom okruženju očekivana je upitanost profesije, uprave i institucija o ulozi planera i urbanističkih planova u celokupnom urbanom razvoju. U domaćem društveno-političkom okruženju, ovo su bila aktuelna pitanja još krajem prošlog veka i pokretana su kroz niz stručnih i naučnih konferencija, kakve su, na primer, bile „Između nesavršene prošlosti i neizvesne budućnosti“ i „Čemu još urbanizam?“ (Komunikacije, CEP, 1984, 1992), kao i „Strategija urbanizacije u uslovima neizvesnosti“ (Arhitektonski fakultet u Beogradu, 1996). Danas, četvrt veka kasnije, ova tema je globalno aktuelna, a mnogobrojne svetske konferencije i debate se posvećuju ulozi planiranja u vremenu neizvesnosti, kao što su „Planiranja grada u (hiper)dinamičnom dobu“, „Granice planiranja – modeli planerske prakse koji se razvijaju ili postaju prevaziđeni“, „Gradovi će spasiti planetu. Izmislimo ponovo planiranje“ (IsoCaRP kongres, 2012, 2013, 2015) i druge. Bez obzira na lokaciju, društveni, politički i ekonomski ambijent, uprava i investitori često ocenjuju planiranje kao strogu, neelastičnu delatnost koja koči razvoj, dok javnost smatra profesiju za otuđenu, staromodnu ili prevaziđenu.¹ Rezultati britanskih industrijskih poslovnih studija iz 2011. godine pokazuju da 98% poslovnih klijenata ocenjuje planiranje kao prepreku za izgradnju infrastrukture, dok planeri i investitori imaju različite stavove o povoljnim lokacijama za izgradnju u gradovima.² Teoretičari razmatraju ulogu planova, posebno klasičnih, sveobuhvatnih, tzv. generalnih planova, i nalaze da „zbog njihovog naredbodavnog i suviše racionalnog karaktera grad može izgubiti vitalnost, duh i karakter“.³

Kad se istražuje ovakva reputacija urbanističkog planiranja i ako se ima u vidu da je planiranje delatnost za koju je najvećim delom odgovoran javni sektor, jasno je da su u nju ugrađena velika očekivanja i građana i uprave. Rezultati planiranja zavise od ekonomskog, pravnog, političkog i društvenog konteksta, nacionalne i lokalne tradicije i nasleđa. Odluke o budućnosti naselja i gradova, o pravcima razvoja, organizaciji, formi i sadržajima se donose u komplikovanim zakonskim procedurama, kroz usaglašavanje interesa brojnih učesnika iz svih sektora, zbog čega ova delatnost jeste i mora biti inertna, a postupci kompleksni i dugotrajni. Kada se proces planiranja, koji inače zahteva izvesno predviđanje trendova i budućnosti, dodatno optereti velikom dinamikom promena svih elemenata fizičkog i društvenog sistema u kome treba da funkcioniše, on postaje veoma složen i korisnicima prostora neobjašnjivo dug. Sa razlogom se građani, preduzetnici pri obezbeđenju radnog prostora, investitori, novinari koji prate aktivnosti u ovoj oblasti, uprava, koja ih sprovodi i kontroliše, politički predstavnici koji donose odluke – pitaju o čemu se radi. Da li planerski procesi moraju biti komplikovani ili se može efikasnije, razumljivije, bolje? Tražeći odgovor, iz uloge aktivnog učesnika, zaključili smo da *se efikasnost postiže tek kada se predmet i sistem dobro upoznaju i steknu veštine upravljanja tim procesima.*

1 Rykwert, 1998, cit. Elin, 2004, str. 178.

2 CBI – Confederation of British Industry i KPMG, Nears, 2015, str. 258.

3 Elin, 2004, str. VIII.

Krajem 20. i početkom 21. veka planiranje budućnosti gradova postaje još složenije zbog dinamičnih procesa u evropskom prostoru sa kojima se teorija do tada još nije sreala. Briga za globalni ekosistem, opstanak u potrošačkom društvu, nezapamćeni napredak tehnologije i komunikacija otvaraju nova polja znanja i mogućnosti u urbanom razvoju. Globalno pitanje postaje: kako odabrati planerski model koji će odgovoriti na savremene zahteve društva, na izazove neizvesne budućnosti, biti i društveno prihvatljiv i efikasan sa stanovišta investitora? Jedan odgovor se nudi kroz *strategije razvoja gradova*, posebno izučavane u SAD, zbog sličnosti sa strategijama jakih korporacija i njihove uloge pokretača razvoja čitavih regiona.⁴ U tom smislu, planiranje gradova u 21. veku postaje pravi izazov: razlikuje se u zavisnosti od lokalne sredine⁵, stavlja se u kontekst neoliberalne ekonomije⁶, nezadovoljstva efektima standardnih i traženja efikasnijih metoda planiranja⁷ i uključuje podelu odgovornosti, zbog širokog spektra učesnika u donošenju odluka o prostoru.⁸ Teoretičari se slažu da je svaki grad autentičan u svom istorijskom, političkom, pravnom i društvenom ambijentu i zato se ne mogu primeniti šabloni niti univerzalna pravila.⁹ Saglasni su da profesionalno planiranje treba da bude vođeno univerzalnim normama dobre prakse, opštim načelima pravičnosti, efikasnosti, odgovornosti i tehničke izvrsnosti, koji, međutim, moraju biti definisani za svaku pojedinačnu situaciju. Iz tih razloga, teoretičari smatraju legitimnim dileme sa kojima se sreću planeri u praksi: regulacija od strane uprave ili oslanjanje na tržište, jednakost ili efikasnost, sveobuhvatno planiranje ili inkrementalizam, „odozdo nagore“ ili „odozgo nadole“, utopijsko ili pragmatično, javni interes ili pluralizam interesa, ekonomski razvoj ili zaštita živote sredine i druge.¹⁰

Globalna konferencija o ljudskim naseljima HABITAT III 2016. promovise novi, integrativni pristup planiranju gradova i procesima donošenja odluka o budućnosti razvoja. Od sedam bitnih oblasti za obezbeđenje održivog razvoja gradova, prva je gradska regulativa, zemljište i upravljanje, a druga planiranje i dizajn. Treća komponenta neophodna za trajni prosperitet je finansijski plan koji obezbeđuje odgovarajuće prihode za ostvarivanje strateških ciljeva.¹¹ Zbog dilema i potrebe uprava da se nose sa savremenim izazovima urbanizacije, UN Habitat je 2015. godine usvojio dokument „Međunarodne preporuke o urbanom i prostornom planiranju“, u kome se tvrdi da održiva urbanizacija i kvalitet prostora mogu biti rezultat planiranja koje nije samo tehničko sredstvo već (a) *integrativni i participativni proces donošenja odluka* i (b) *ključna komponenta inovirane paradigme upravljanja koja treba da promovise participaciju, transparentnost i odgovornost*. Shodno tome, tema ove globalne konferencije bila je i buduća uloga planova i urbanih planera u vreme nezapamćene globalne urbanizacije i klimatskih izazova, kao i velike društvene promene sa kojima se suočavaju ljudska naselja i njihove uprave.

Gradovi u savremenom dobu primenjuju različite taktike i strategije transformacije, od *kreativnog grada* (Barselona, London, Njujork), *kulturnih industrija* (na kojoj su uspešno transformirani Providens ili Bilbao), do različitih strategija i politika koje odgovaraju na klimatske, društvene i ekonomske probleme u okviru šireg koncepta *inteligentnog (smart) grada*. Ove nove, sveobuhvatne strategije primenili su u prethodne dve decenije ne samo gradovi kakvi su Kopenhagen, Barselona i Beč, već

4 Wagner et al. 1995.

5 Segura, 1998; Frederiksen, 2015.

6 Kaufman, Jacobs, 1987; Albrechts 2005, Mazza 2010.

7 Faludi, van der Valk, 1994, Lindblom, Kent.

8 Harris, 2015.

9 Mazza, 2010, Lušer, 2012, str. 89.

10 Davis, 2002.

11 Clos, 2015, u seriji tekstova vodećih svetskih mislilaca o načinima da se gradovima obezbedi dugoročni napredak, http://www.mckinsey.com/insights/public_sector/building_better_cities, pristupljeno 26. 11. 2015.

i regioni i države, kao npr. Holandija 2016. Važno istraživačko pitanje za unapređenje naše lokalne prakse je *KAKO* gradovi sprovode urbane politike ili nove strategije u, za svakoga od njih, različitom društvenom, organizacionom i zakonskom okviru.

Čelnici svetskih gradova pokazuju veće razumevanje i prilagodljivost na intenzivne procese promena od nacionalnih lidera i uprava. Jedno ohrabrujuće viđenje svrsishodnog profesionalnog delovanja nudi Jens Kramer Nikelsen, bivši gradonačelnik Kopenhagena, koji smatra da je važno da urbani planeri i graditelji planiraju za neplanirano da bi napravili prostora za želje budućih generacija.¹² Slične stavove imaju savremeni teoretičari arhitekture koji smatraju da je kvalitet urbanista u sposobnosti da stvaraju inteligentne projekte ostavljajući otvorene mogućnosti, a da urbanizam treba grad da tretira kao proces prijateljski otvoren za iznenađenja u vremenu koje će tek doći, umesto da stvara prekomerno određene, krute gradove današnjice.¹³

U materijalima kroz koje nemačko ministarstvo prostora predstavlja nacionalnu urbanu politiku, direktorka planiranja Berlina kaže da je za kvalitetno planiranje i proveru planerskih ideja neophodno da one *budu bazirane na tradiciji i kulturi određene sredine*. Značajno je da se u naporima za bolje razumevanje lokalnih problema i usklađivanje sa globalnim ciljevima razvoja *uzori traže u primerima gradova čije dobre prakse i uspele strategije mogu da se adaptiraju za lokalne uslove, to jest da kultura grada i kapacitet profesije (i uprave) omogućuje da se te dobre lekcije primene*.¹⁴

S obzirom na to da je naša praksa još daleko od evropske, naš cilj nije da zastrašimo opštine i gradove nereálnim idejama, već upravo da im preporučimo da koriste one koje su primerene našim uslovima ili konkretnoj situaciji i da ukažemo na prednosti koje promišljeno i dobro vođeno planiranje može da ima za naše lokalne samouprave. Neophodno je da se profesija upusti u promene ustaljene prakse i rutinskih procedura, zbog opravdanih očekivanja građana i investitora da se uklanjaju prepreke ekonomskom razvoju ili bezbednom životu. U razmatranjima sistema planiranja, a posebno strateškog, mora se stalno pomerati granica između planerskih i političkih aktivnosti, kao i jednako delikatna granica između tehnike i etike.

U tom smislu su ovde analizirani zakonski, profesionalni i praktični aspekti urbanističke delatnosti u Srbiji i našim lokalnim upravama ponuđene neke racionalne, a zakonski utemeljene mogućnosti u upravljanju prostorom, uz korišćenje svih instrumenata dobre internacionalne i domaće prakse. Obaveza lokalne uprave je da obezbedi zaštitu resursa, uključujući i prostor, da spreči degradaciju bilo aktom izgradnje ili njenim posledicama, kao i da posebno sankcioniše infektivnu, nelegalnu gradnju. Međutim, posebno je važno da uprava ima svest o tome da ne samo sledeće generacije, već možda i kolege sledeće godine, treba da razreše ili utvrde pravila uređenja ili građenja za vreme i uslove koji danas nisu precizni ili nisu poznati.

Takođe, poučeni sopstvenim iskustvom detaljnog planiranja u 20. veku u kome se prostor definiše do elemenata fizičke strukture, zbog čega su planovi postajali nesprovodivi, ili zakonom utvrđenim krutim hijerarhijama prostornih i urbanističkih planova, zbog kojih je izmena u detaljnom planu vodila posledično izmenama sistemskih rešenja, razmišljali smo i o različitim aspektima prostornog i urbanističkog planiranja u kojima je moguće biti fleksibilan.

U skladu sa prethodnim stavovima, odabrali smo moto ovde iznetih preporuka za put do kvalitetnijeg urbanističkog planiranja. On je izveden iz pravne izreke: *ono što nije zabranjeno, dozvoljeno je!* Da bismo bili potpuno u kontekstu i precizni, *postupci i aktivnosti koji zakonom nisu izričito propisani (ili izričito zabranjeni), a proistekli su iz dobre planerske prakse, mogu biti izuzetno korisni lokalnim upravama u procesu urbanističkog planiranja*.

12 Foster, 2012.

13 Ibelings 2008, str. 13, Senet, 2006, str. 105, 112.

14 Prof. Regula Luher (Lücher) 2012, str. 89.

Ovaj stav se odnosi kako na inteligentnu, svesnu primenu zakona u najboljem interesu lokalne samouprave, tako i na korišćenje mehanizama koji možda nisu uobičajeni, poznati, eksplicitno navedeni u tekstu zakona i podzakonskih akata, ali je veliko lokalno iskustvo i dobra inostrana praksa potvrda opravdanosti njihove upotrebe. Jedan argument u debati o inovativnom, strateškom postupanju lokalne uprave u procesima urbanističkog planiranja gradova i opština našli smo u temi *inovativnih uprava, otvorenih gradova*, kojom Ujedinjene nacije, slaveći Svetski dan gradova, 31. oktobar, teže da istaknu ulogu urbanizacije kao potpore globalnog razvoja i društvene uključenosti.

Na kraju, ovaj dokument je i odgovor na apel Džozefa Rikverta, koji optimistički pretpostavlja da su naši gradovi elastični, otporni na stresove i krize i samim tim spremni na promene: „... mi građani, administracija, arhitekti, planeri moramo učiniti NEŠTO da jasno iskažemo svoje prioritete, jer smo jedini koje možemo kriviti ako stvari krenu nagore, umesto nabolje.”¹⁵

2.1. Strategije i planovi – teorijski osnov

U internacionalnim priručnicima za lokalne uprave tvrdi se da svako urbanističko planiranje, u kontekstu paradigme održivog razvoja, treba da bude strateško, dok osnov svakog strateškog planiranja u opštem smislu predstavlja dobro upravljanje urbanim razvojem.¹⁶

Ako pokušamo da prenesemo ovaj savet u lokalni kontekst, najpre treba da objasnimo osnovne pojmove. *Planske politike* su deo politika opštinskih ili gradskih uprava sa širokim spektrom mera i aktivnosti za usmeravanje urbanih procesa u ostvarivanju razvoja (OECD), uključujući sistem planiranja, planova i drugih instrumenata. U tom kontekstu, *strategije* su dokumenti javnih politika novije generacije u kojima se konsenzusom utvrđuju ciljevi razvoja gradova u svim sektorima, dok *urbanistički plan* predstavlja važan instrument urbane politike preko kojeg opština odnosno grad upravljaju urbanim razvojem na svojoj teritoriji. Urbanističkim planom se obezbeđuje regulatorni osnov za izdavanje dokumenta prema kom se gradi, odnosno lokacijskih uslova ili građevinske dozvole.

Pojam *strategija* potekao je iz vojne doktrine i odnosi se na veštinu uspešnog vođenja ratnih operacija, a podrazumeva i ratne taktike, retoriku i diplomatiju.¹⁷ Od sredine 20. veka koristi se u poslovnoj ekonomiji i upravljanju organizacijama, u igrama na sreću i sve češće u upravljanju razvojem teritorija, zajednica ili pojedinih sektora. U teoriji ne postoji saglasnost oko definicije strategije, oblasti ili opisa granica, a za razumevanje strategija razvoja gradova dragoceno je iskustvo iz teorije upravljanja organizacijama. Smatra se da je strategija kreiranje budućnosti i ljudski pokušaj da se dosegnu željeni ciljevi raspoloživim načinima i resursima ili sistem nalaženja, formulisanja i razvijanja doktrine koja će obezbediti dugoročne uspehe ukoliko se verno primenjuje.¹⁸

Strategija uključuje aktivnosti kakve su *strateško planiranje* i *strateško mišljenje*. Teoretičari ističu razliku između *strateškog* i *dugoročnog planiranja*, gde je znanje o budućim uslovima dovoljno da osigura pouzdanost plana tokom njegove primene. Strateško planiranje pretpostavlja da organizacija, teritorija ili zajednica moraju biti svesne i spremne na dinamičko i teško predvidivo okruženje, te se

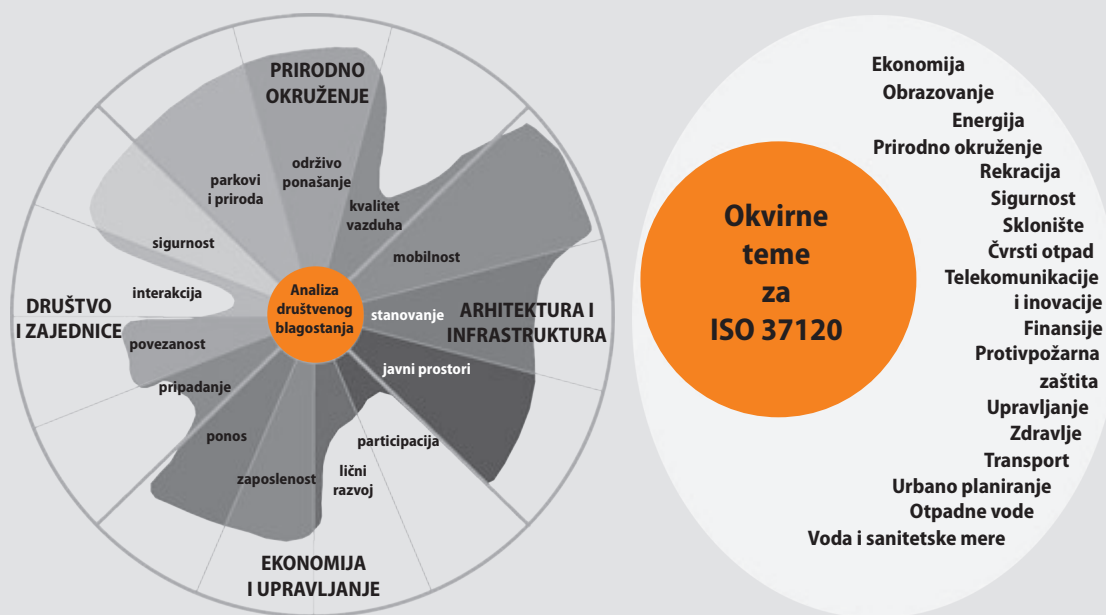
15 Iz knjige *The Seduction of Place: the city in the twenty-first century*, str. 7, 260.

16 UN HABITAT kroz niz svojih priručnika o inkluzivnom i održivom urbanom planiranju savetuje lokalne samouprave. Takođe vidi: *Nova urbana agenda*, <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Serbian.pdf>.

17 Liddell & Scott, 1940; Lutwak, 1987, cit. Freedman, 2013.

18 McKeown, 2011 i Kvint, V., 2009.

značaj daje donošenju odluka koje će biti uspešan odgovor na promene u okruženju. Jedna primerena definicija strategije je da je to *plan visokog nivoa za postizanje jednog ili više ciljeva u uslovima neizvesnosti*.¹⁹ Javna administracija, kao i privatne kompanije treba da imaju svest o životu u svetu stalne krize, promene svih odnosa, kompetitivnosti, šansi i pretnji, saveznicima i konkurentima. Strategija stoga nije plan uprave u kome planer ima „na umu“ stavove javnosti, kao kod klasičnog plana, već je to forma planiranja i administriranja grada koja uključuje posvećenost političkih predstavnika ciljevima utvrđenim kroz *konsenzus svih aktera*, ali i podjednako legitimne i komplementarne ciljeve različitih privatnih činilaca koji funkcionišu unutar teritorije grada ili opštine, radi opšteg globalnog razvoja.



Slike 2 i 3: Međunarodni indikatori održivog razvoja gradova²⁰

U Srbiji je izrada strategija održivog lokalnog razvoja započela posle 2000. godine kroz programe podrške međunarodnih organizacija. Stalna konferencija gradova i opština (SKGO) u okviru programa „Exchange“, koji je finansirala Evropska unija, izradila je metodologiju za strateško planiranje lokalnog razvoja, „SLOR“, u kom se ovaj dokument utvrđuje kao „opšti strateški plan grada/opštine koji definiše smernice i ključne aktivnosti za budući razvoj. Ona mora biti definisana u skladu s nacionalnim i regionalnim planovima i strategijama.“

19 Segura, 1998.

20 ISO 37120:2014(en), Sustainable development of communities – Indicators for city services and quality of life.



Slika 4: Milenijumski ciljevi održivog razvoja UN Habitat III

Kada je reč o planiranju akcija za uređenje prostora grada ili opštine kroz pripremu urbanističkih planova, svi akteri (građani, privrednici, uprava, donosioci odluka) žele najbolji ishod/rezultat, što će se postići samo uz poštovanje značajnih i povezanih, a danas široko usvojenih atributa i aspekata razvoja. To su, pre svih, održivost, pravičnost, efikasnost, transparentnost, participacija.²¹

Održivost podrazumeva da je raspodela resursa, namena površina i infrastrukture zasnovana na uravnoteženim socijalnim i ekonomskim prioritetima, kao i na prioritetima prirodnog okruženja sa ciljem da se balansiraju potrebe sadašnje i budućih generacija. U tom smislu, održivost se postiže kroz strateško planiranje koje omogućava da politički lideri i SVI učesnici u planiranju (koji predstavljaju sve aspekte društva) razviju sposobnost da „pomire“ različite interese zarad opšteg dobra, kroz dobro informisanje, zajedničko donošenje odluka i zajedničko „vlasništvo“ nad finalnim planskim rešenjima.

Pravičnost podrazumeva uspostavljanje načela korektnosti i sveobuhvatnosti u raspodeli namena, razvoju infrastrukture, uspostavljanju cena usluga i participacije. Pravičnost se postiže kroz prepoznavanje svih učesnika u planiranju i njihovih potreba, a potom kroz konsultaciju sa svima njima, radi zajedničkog uspostavljanja prioriteta urbanog razvoja. Obezbeđenje uslova da svi učesnici u planiranju imaju pristup procesu donošenja odluka je ključ pravičnog razvoja.

Efikasnost se odnosi na činjenicu da gradovi moraju biti racionalni i voditi računa o procenama isplativosti planiranih rešenja, odnosno upravljanju svojim prihodima i troškovima, administraciji i obezbeđenju gradskih servisa te da se odluke vezane za razvoj moraju zasnivati na najefikasnijem korišćenju resursa. Bolja efikasnost se postiže kroz međusektorsku saradnju u planiranju, ali i kroz maksimiziranje postojećih ljudskih, prirodnih i finansijskih resursa.

Transparentnost u donošenju odluka i odgovornost lokalne vlasti prema svojim sugrađanima su temeljna načela dobrog upravljanja, od presudne su važnosti za izgradnju razumevanja i poverenja između učesnika i lokalne vlasti i zasnivaju se na dostupnosti svih značajnih informacija. Urbane politike se moraju sprovoditi na transparentan, predvidiv i nepristrasan način.

Uključivanje građana je ključni aspekt dobrog upravljanja jer su ljudi ujedno i cilj i garant održivog razvoja. Uključivanje građana se mora omogućiti, kroz odgovarajuće procedure, ne samo kada je reč o

donošenju odluka u planiranju zajednica i naselja, već i kod kapitalnih investicija. Uključivanje svih učesnika u planiranju u odlučivanje o urbanom razvoju je ključno za uspešnu implementaciju planova.

Bez obzira na to što deo planskih dokumenata, prema Zakonu o planiranju i izgradnji²², ima atribut strateških planova, dok drugi planski dokumenti predstavljaju operativne planove, koji kroz set pravila, uslova i parametara propisuju uređenje i građenje na svakoj parceli, *tema ovog priručnika odnosi se na strateško mišljenje i postupanje uprave*. Istraživače se mogućnosti i alati koji lokalnim upravama stoje na raspolaganju da strateški deluju, da u skladu sa dugoročnim ciljevima preduzimaju odgovarajuće aktivnosti, odaberu odgovarajući plan, donesu kvalitetne odluke i pomognu usaglašavanju interesa svih učesnika u procesu izrade plana i u onim slučajevima u kojima Zakon to nije eksplicitno definisao.

U skladu sa navedenim, opština odnosno grad ne bi trebalo da izradi urbanističkog plana pristupaju nespremno, rutinski i da odluke o važnim pitanjima koja se tiču formiranja urbanističkog rešenja tokom izrade plana prepuste samo angažovanim profesionalcima i investitorima. U Srbiji se, zbog striktno regulisane procedure, ali ne i metodologije planiranja, izradi urbanističkog plana pristupa empirijski, zavisno od pojedinačno primenjenih standarda planiranja ili iskustva i savesti planera.²³ Ovo se posebno odnosi na pravila participacije i saradnje učesnika u planiranju i na primenu internacionalno usvojenih načela planiranja u Održivim ciljevima razvoja.²⁴ Ova činjenica ima uticaj na kvalitet urbanističkog rešenja, tok i dužinu procesa izrade plana, ali i opravdanost uloženi budžetskih sredstava.

Lokalna uprava mora imati jasnu predstavu o celom procesu planiranja: od odabira vrste plana do instrumenta njegovog sprovođenja, o svojoj ulozi i ulozi drugih učesnika u postupku, stvaranju finansijskih uslova, načinima komunikacije, horizontalnoj i vertikalnoj hijerarhiji i posebno o društvenoj, profesionalnoj i etičkoj odgovornosti u celom procesu.

Takođe, saradnja učesnika u planiranju mora biti zasnovana na sintezi svih relevantnih podataka i usaglašavanju različitih interesa u svim fazama izrade plana. U tu svrhu, lokalna samouprava treba da zna *ko, kada i o čemu raspravlja*, dogovara se i postiže konsenzus ili daje smernice za dalji proces rada na planskom rešenju. Na taj način procesom upravlja javni sektor, diktirajući zahteve u pogledu kvaliteta planskog rešenja i primenjenih metoda izrade plana, uvek u skladu sa strateškim ciljevima razvoja.

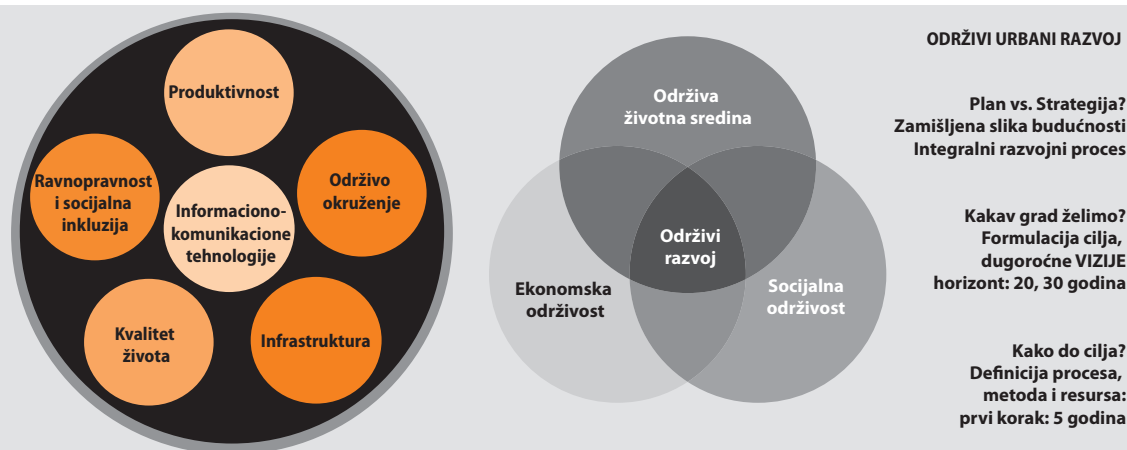
U tom smislu, u procesu izrade urbanističkih planova prepoznato je nekoliko značajnijih tema za lokalnu samoupravu koje će biti predmet rasprave u ovoj publikaciji:

- Odabir vrste plana koji odgovara potrebama opštine ili konkretnoj inicijativi,
- Kvalitetno vođenje postupka i spremnost na inovativna rešenja u odnosu na zakonski propisani minimalni obim i proceduru,
- Kriterijumi i sprovođenje javne nabavke za obrađivača plana, koji će imati kapacitet da uspešno i na vreme savlada temu plana,
- Priprema, valjana analiza resursa i posebno zemljišta u javnoj svojini, sagledavanje mogućnosti za implementaciju (partnerstva javnog i privatnog sektora),
- Analiza tržišta / ponude i tražnje, kao i mapiranje zainteresovanih investitora,
- Urbana ekonomika – troškovi/dobiti koje omogućava urbanističko rešenje,
- Politika – zadovoljni građani, odnosno kvalitetna komunikacija, saradnja i koordinacija svih učesnika u planiranju.

22 Zakon o planiranju i izgradnji („Službeni glasnik RS”, br. 72/09, 81/09, 64/10, 24/11 121/12, 42/13, 50/13, 98/13, 132/14 i 145/14). U daljem tekstu navodiće se kao „Zakon”.

23 Zakon o planiranju i izgradnji (2014) i Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja (2015) definišu sadržaj urbanističkog plana i proceduru njegovog donošenja, ali ne uređuju druge aktivnosti na izradi plana, od donošenja odluke o izradi plana do početka procedure stručne kontrole.

24 UN Habitat Sustainable Development Goals (SDGs). Principi održivog razvoja ugrađeni su samo nominalno i u važeći zakon (član 3).



Slike 5 i 6: Indikatori održivog razvoja gradova²⁵ i tri oblasti koje obezbeđuju održivi razvoj²⁶

2.2. Struktura, sadržaj i metodologija istraživanja

S obzirom na utvrđen teoretski okvir i diskurs, ova publikacija formirana je kroz dva strukturna segmenta: prvog, u kome se analizira sistem planova i njihovih karakteristika prema važećoj regulativi, i drugog, koji se odnosi na praktičnu primenu pravila, proces planiranja i moguća unapređenja. Radi jednostavnije diskusije u ovom priručniku će se pojam *opština* često koristiti u značenju „jedinica lokalne samouprave“ i odnosiće se i na gradove i Grad Beograd.

Analiza sistema planova i drugih dokumenata prema važećoj zakonskoj regulativi izvršena je prema različitim kriterijumima u odnosu na:

- vrstu dokumenta – planski dokumenti, urbanističko-tehnički dokumenti i strategije razvoja²⁷,
- način sprovođenja – strateški planovi, operativni planovi i instrumenti sprovođenja,
- nadležnosti – dokumenti za čije je donošenje nadležna Republika i dokumenti u nadležnosti lokalne samouprave.

Ovom prilikom se razmatraju dokumenti čije donošenje je u nadležnosti organa jedinice lokalne samouprave. Opisuje se i razmatra odnos urbanih politika lokalnih uprava i svih planova i strategija, ali je posebna pažnja posvećena načinima sprovođenja urbanističkih planova i preporukama za sprovođenje tzv. strateških planova. U tom fokusu se posebno razmatraju operativni planovi i operativni delovi strateških planova, u našem slučaju prostornog plana opštine.

Takođe, detaljno se analiziraju teme koje se tiču donošenja odluka i odabira adekvatnog planskog dokumenta, potom obrađivača plana, a zatim i različitih koraka u procesu izrade plana, sa aspekata koji su od interesa za JLS, a tiču se strateškog upravljanja i mišljenja.

²⁵ Maya Safira, ITU Academy, Smart Sustainable Cities Training Programme, Module SSC-3, <https://www.scribd.com/document/331765925/Module-3-Smart-Sustainable-Cities-KPIs-Draft-H>.

²⁶ U: *Delivering Better Development*, London: RTPi & Global Planners Network (pdf). str. 4. objavljeno 4. 11. 2015.

²⁷ Na osnovu Zakona o planiranju i izgradnji (2014), Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakona o regionalnom razvoju.

Sve analizirane teme i aktivnosti su obrađene sa aspekta:

- značaja za lokalnu samoupravu,
- zakonskog okvira,
- domaće prakse i
- mogućnosti koje stoje na raspolaganju za unapređenje procesa i rezultata planiranja.

Za pojedine teme je u tekstu ili u posebnom, poslednjem poglavlju naveden i opisan konkretan primer iz domaće ili inostrane prakse, kao ilustracija opštih smernica i mogućnosti.

Da bi se prikupile i obradile informacije o stanju planiranja u različitim opštinama u Srbiji sprovedena je anketa u lokalnim samoupravama. U anketi je učestvovalo 46 ispitanika iz gradova, opština i beogradskih opština. Analiza rezultata pokazaće neke opšte stavove zaposlenih u lokalnim upravama. Međutim, s obzirom na relativno mali odziv ispitanika, njihovu strukturu i anonimnost ankete, rezultate treba uzeti sa određenom rezervom i nikako ih ne treba smatrati zvaničnim stavovima opština i gradova u Srbiji.

Predložene mogućnosti koje stoje na raspolaganju upravi i planerima nazvali smo „Šta nije zabranjeno“, a one su proizašle iz teorije planiranja, različitih preporuka međunarodnih organizacija zasnovanih na globalnim iskustvima, drugih priručnika, razgovora i razmena iskustava u okviru Sekcije urbanista IKS, strane i domaće, a posebno beogradske prakse. Pri odabiru primera dobre prakse rukovodili smo se principom da oni budu primenjivi u našem zakonskom okviru, odnosno da budu aktuelni i sagledani sa aspekta važnosti za jedinice lokalne samouprave. Inteligentno planiranje stoga donosi dobre, korisne urbanističke planove koji omogućavaju razvoj. Ako nisu dobri planovi i planiranje, ne može biti ni dobrog razvoja ni dobrog upravljanja, pa samim tim ni uspešne lokalne uprave.

3. ULOGE, PRAVILA I DOKUMENTI U URBANISTIČKOM PLANIRANJU

Zašto su u istom zakonskom okviru neke jedinice lokalne samouprave uspješnije u upravljanju i obezbeđivanju dobrih usluga građanima, bolje uređene ili privlačnije za investicije? Postoje mnogi razlozi za brži razvoj, među kojima su, na primer: prirodni i stvoreni resursi, geografska pozicija, dobra saobraćajna povezanost, dobro organizovana uprava, ali je sigurno jedan od bitnijih i efikasno planiranje.

3.1. Teme od značaja za lokalnu upravu

Zakonom o planiranju i izgradnji definisani su svi *dokumenti u prostornom i urbanističkom planiranju*. Za neke od njih propisan je rok u kome su sve opštine obavezne da ih donesu, dok je izrada drugih opciona. Neki sadrže elemente strateških planova, drugi su u potpunosti operativni. Neki se sprovode samo kroz izradu drugog planskog dokumenta ili lokacijskih uslova, dok drugi imaju širu lepezu različitih oblika sprovođenja. Svi predstavljaju osnov za utvrđivanje javnog interesa, ali samo neki mogu biti osnov za dalje postupke, kakva je npr. eksproprijacija. Pored ovih dokumenata, Zakonom o lokalnoj samoupravi i Zakonom o regionalnom razvoju predviđena je i izrada *strategije razvoja grada ili opštine*, koja se radi po drugačijoj metodologiji i usvaja po posebnim procedurama, ali u kojoj su pitanja prostornog razvoja takođe važna tema.

U skladu sa tim, pitanja koja opština treba da postavi sebi pre donošenja odluke o izradi plana su sledeća:

- Kako između planskih i urbanističko-tehničkih dokumenata čija izrada *nije obavezna* po zakonu izabrati one koji najbolje odgovaraju konkretnim potrebama opštine i problematici koju treba da reše?
- Kako pravilno odrediti načine sprovođenja za planska dokumenta čije donošenje je *obavezno* po zakonu za teritoriju ili deo teritorije opštine?
- Kako efikasno planirati urbani razvoj povezujući strategije razvoja i planska dokumenta?

3.2. Šta kaže zakon?

Odredbe Zakona o planiranju i izgradnji koje predstavljaju okvir za temu ovog istraživanja su one kojima se uređuju uslovi i način uređenja prostora, utvrđivanje i korišćenje građevinskog zemljišta.²⁸

28 I koje se ne odnose na planiranje i uređenje prostora vojnih i rudarskih kompleksa i objekata (Zakon, član 1).

Dokumenti koji će biti predmet analize su planski i urbanističko-tehnički dokumenti u prostornom i urbanističkom planiranju čije je donošenje u nadležnosti organa lokalne samouprave.

Ovu nadležnost opština ima za *prostorni plan jedinice lokalne samouprave*, i to je jedan od njenih najbitnijih planova. Pored ovog plana, na teritoriji opštine se može raditi i prostorni plan područja posebne namene za područja koja zahtevaju poseban režim organizacije, uređenja, korišćenja, zaštite prostora i projekte od značaja za Republiku Srbiju, ali je za njegovo donošenje nadležna Republika, odnosno resorno ministarstvo.²⁹ Za njegovu primenu potrebno je dogovorno usklađivanje planova JLS i Republike.

Svi urbanistički planovi – generalni urbanistički plan (GUP) za gradove, planovi generalne regulacije (PGR) i planovi detaljne regulacije (PDR), kao i uređajne osnove za sela, u nadležnosti su lokalne samouprave. U njima se građevinsko područje određuje za različite celine i zone, deli na javno i ostalo zemljište sa detaljnom namenom zemljišta, definišu se regulacija i nivelacija postojećih i planiranih saobraćajnica i blokova zemljišta između njih, komunalna infrastruktura i postrojenja i utvrđuju se mere zaštite i pravila uređenja i građenja.

Urbanističko-tehnički dokumenti koje potvrđuje organ lokalne samouprave nadležan za poslove urbanizma su urbanistički projekat (UP), projekat preparcelacije i parcelacije, arhitektonsko-urbanistički konkurs i projekat urbane komasacije.

Takođe, Zakonom o lokalnoj samoupravi i Zakonom o regionalnom razvoju, utvrđena je i obaveza usvajanja *strategije razvoja* lokalnih samouprava, koja se ne nalazi u sistemu planskih dokumenata regulisanih Zakonom o planiranju i izgradnji. Strategije razvoja gradova su dokumenti i postupci novije generacije kojima se definišu usaglašena vizija i ciljevi razvoja gradova u svim oblastima i sektorima.

Sledi pregled *najvažnijih karakteristika planova* za lokalnu upravu prema zakonu i, posebno, razlika u načinu njihovog sprovođenja.

STRATEGIJA INTEGRALNOG RAZVOJA JLS	
STRATEŠKI PLANOWI	OPERATIVNI PLANOWI
PROSTORNI PLANOWI za nivo države, regiona, opštine i područja posebne namene	
GENERALNI URBANISTIČKI PLAN za gradove	PLAN GENERALNE REGULACIJE za građevinsko područje sedišta grada/opštine
	PLAN DETALJNE REGULACIJE za celine, blokove, zaštićene zone i urbanu obnovu

Tabela 1: Prikaz sistema strateških i operativnih planova u Srbiji prema Zakonu o planiranju i izgradnji

- a) *Prostorni plan jedinice lokalne samouprave* donosi se za celu teritoriju opštine i njegovo donošenje je obavezno.³⁰ Ovim planom se definišu smernice za razvoj različitih delatnosti i namena površina, kao i uslovi za održivi i ravnomerni razvoj na teritoriji jedinice lokalne samouprave. Prostornim planom opštine *utvrđuju se*: planirana namena prostora, mreža naselja i distribucija delatnosti, prostorni razvoj saobraćaja i infrastrukture, planirana zaštita, korišćenje i razvoj prirodnih, kulturnih dobara i životne sredine, pravila uređenja i građenja za delove teritorije za koje nije predviđena izrada urbanističkog plana, kao i mere i instrumenti za sprovođenje plana i ravnomerni teritorijalni razvoj.

29 Opština odnosno grad treba da budu aktivni učesnici u izradi prostornih planova područja posebne namene, bez obzira na činjenicu da nisu nosioci izrade plana i da nisu nadležni za njihovo donošenje.

30 Zakon, član 216.

Vezano za sprovođenje, prostorni plan jedinice lokalne samouprave podrazumeva utvrđivanje delova teritorije za koje je predviđena:

- dalja urbanistička razrada kroz izradu urbanističkih planova ili urbanističkog projekta,
- izrada *uređajne osnove za selo*, i
- u izuzetnim slučajevima, izdavanje lokacijskih uslova na osnovu opštih pravila uređenja i građenja za objekte koji po svojoj nameni, veličini i kapacitetima ne vrše negativan uticaj na okolno područje (izgradnja u neposrednoj blizini postojećih objekata ili rekonstrukcija i izgradnja novih objekata na istoj katastarskoj parceli), do donošenja uređajne osnove za selo.

- b) *Uređajna osnova za sela* se izrađuje obavezno za sela koja nemaju planski dokument sa detaljnošću koja je potrebna za izdavanje lokacijskih uslova i za koje izrada takvog planskog dokumenta nije predviđena. Izrađuje se pre ili nakon donetog prostornog plana, a izrađuje se i donosi u skladu sa odredbama Zakona koje se odnose na urbanističke planove. Izrađuje se u svrhu prostornog razvoja sela i podsticanja njegovog održivog razvoja, uz uvažavanje tipološke i morfološke različitosti (geomorfološke, regionalne i tradicionalne).

Uređajnom osnovom za sela *utvrđuju se*: podela područja na celine po namenama, prikaz katastarskih parcela i površina javne namene, regulacija, nivelacija, pravila uređenja i građenja i uslovi zaštite.

Uređajna osnova za sela se *sprovodi* direktno izdavanjem lokacijskih uslova.

- c) *Generalni urbanistički plan* je strateški razvojni plan sa opštim elementima prostornog razvoja, donosi se za naseljeno mesto koje je utvrđeno kao grad, odnosno Grad Beograd,³¹ a njegovo donošenje je obavezno po Zakonu.³²

Generalnim urbanističkim planom *utvrđuju se*: generalna urbanistička rešenja sa pretežnim namenama površina i generalni pravci i koridori za saobraćajnu i komunalnu infrastrukturu, kao i drugi elementi koji su značajni za dalju plansku razradu.

Generalni urbanistički plan se *sprovodi isključivo* planovima generalne regulacije i sadrži podelu na celine za dalju plansku razradu. Izuzetak predstavlja slučaj kada se u obuhvatu generalnog plana nalazi prostorni plan područja posebne namene.

- d) *Plan generalne regulacije* se obavezno donosi za naseljeno mesto koje je sedište jedinice lokalne samouprave, a može se doneti i za druga naseljena mesta na teritoriji opštine kada je to predviđeno prostornim planom jedinice lokalne samouprave, kao i za mreže objekata i površina javne namene. Za jedinice lokalne samouprave za koje se obavezno donosi generalni urbanistički plan, planovi generalne regulacije se donose za celo građevinsko područje, po delovima naseljenog mesta.

Plan generalne regulacije *sadrži* podelu prostora na celine i zone, detaljnu namenu zemljišta, koridore i kapacitete infrastrukture, regulaciju, nivelaciju, građevinske linije, mere zaštite i pravila uređenja i građenja.

Vezano za sprovođenje, planom generalne regulacije se utvrđuju delovi teritorije, odnosno lokacije za koje je predviđena:

- obavezna izrada plana detaljne regulacije,
- obavezna izrada urbanističkog projekta, odnosno urbanističko-arhitektonskog konkursa,
- izdavanje lokacijskih uslova na osnovu pravila uređenja i građenja za celine i zone za koje nije predviđeno donošenje plana detaljne regulacije, i
- moguća izrada projekta komasacije (prilikom sprovođenja PGR ili pre/posle izrade PDR).

31 U skladu sa Zakonom o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije.

32 Zakon, član 216.

e) *Plan detaljne regulacije* se donosi za delove naseljenog mesta, uređenje neformalnih naselja, zone urbane obnove i infrastrukturne koridore i objekte, odnosno za područja za koja je obaveza njegove izrade određena prethodno donetim planskim dokumentom ili na osnovu odluke skupštine opštine, i tada se finansira iz budžeta. Može se izraditi i doneti i po zahtevu trećih lica koja sa jedinicom lokalne samouprave zaključuju ugovor o njegovom finansiranju. U izuzetnim slučajevima, za linijske infrastrukturne objekte plan detaljne regulacije može da se izrađuje istovremeno sa izradom idejnog projekta koji sadrži sve potrebne tehničke podatke. Odlukom o izradi plana detaljne regulacije može se utvrditi period zabrane izgradnje u obuhvatu plana, a najduže 12 meseci od dana donošenja odluke.

Planom detaljne regulacije *utvrđuju se* podela prostora na celine i zone, detaljna namena zemljišta, regulacija, nivelacija, građevinske linije, parcelacija i opis lokacija za površine javnih namena, koridori i kapaciteti tehničke infrastrukture, mere zaštite, pravila uređenja i građenja i kompozicioni plan za zone urbane obnove, kao i plan parcelacije u slučaju da planirana namena zahteva bitno drugačiju parcelaciju od postojeće.

Plan detaljne regulacije se *sprovodi* direktno izdavanjem lokacijskih uslova, ali se utvrđuju i delovi teritorije, odnosno lokacije za koje je pre izdavanja lokacijskih uslova predviđena izrada urbanističkog projekta odnosno provera kroz urbanističko-arhitektonski konkurs, ili zone za izradu projekta urbane komasacije.

STRATEŠKI PLAN			OPERATIVNI PLAN		
obuhvat	tema	rezultat	obuhvat	tema	rezultat
region, grad, opština, celina	vizija razvoja, set poželjnih pretežnih namena i ciljeva razvoja	akcioni plan ili osnov za izradu plana regulacije	celine, zone, katastarske i građevinske parcele	opseg mogućih namena, pravila uređenja i izgradnje	set podatka za lokacijsku/građevinsku dozvolu

Tabela 2: Prikaz razlika između strateških i operativnih planova prema Zakonu o planiranju i izgradnji

OSNOVNA PITANJA STRATEŠKOG PLANA				OSNOVNA PITANJA OPERATIVNOG PLANA			
Kakav grad ili opštinu želimo, na koji način, sa kojim ljudima, kroz koje aktivnosti	Generalni pravci razvoja, pretežne namene, kriterijumi standarda kvaliteta života	Usaglašeni ciljevi razvoja na osnovu usaglašavanja pojedinačnih interesa	Sprovodi se kroz projekte, akcioni plan ili regulacione planove	Namena površina i status zemljišta (zemljište javne ili ostale namene)	Tipologija, regulacija, kapaciteti, infrastruktura i javne službe, mere zaštite (životne sredine, prirode, kulturnog nasleđa...)	Usaglašavanje javnog i privatnog interesa i tehničkih uslova	Sprovodi se kroz izradu plana detaljne regulacije, urb.-arh. konkursa ili direktnim izdavanjem lokacijskih uslova
Gde želimo da budemo?				Šta su pravila uređenja i izgradnje, koliki su javni troškovi?			

Tabela 3: Prikaz osnovnih tema strateških i operativnih planova prema Zakonu o planiranju i izgradnji

- f) *Urbanistički projekat* se izrađuje u slučajevima kada je to predviđeno planskim dokumentom ili na zahtev investitora za potrebe urbanističko-arhitektonskog oblikovanja i razrade lokacija, bilo da su javne ili ostale namene.

U smislu sadržaja, pored detaljnih pravila izgradnje, priključenja na saobraćajnu i komunalnu infrastrukturu i tehničkog opisa objekata sa idejnim rešenjem, urbanističkim projektom se može utvrditi i promena ili precizno definisanje planiranih namena i urbanističkih parametara u okviru kompatibilnih namena, ukoliko je kompatibilnost definisana planskim dokumentom na osnovu kojeg se urbanistički projekat radi. Važan deo urbanističkog projekta je idejno arhitektonsko-urbanističko rešenje objekata i prostora.

Urbanistički projekat je *instrument direktnog sprovođenja* planskih dokumenata i lokacijski uslovi se izdaju na osnovu tog planskog dokumenta i potvrđenog urbanističkog projekta.

- g) *Projekat parcelacije i preparcelacije* se izrađuju u slučajevima objedinjavanja ili deobe katastarskih parcela, i to po pravilima koja su utvrđena u planu regulacije ili urbanističkom projektu ili, ukoliko planski dokument nije donet odnosno ne sadrži dovoljno podataka, na osnovu podzakonskog akta – Pravilnika o opštim pravilima za parcelaciju, regulaciju i izgradnju.³³

U smislu sadržaja, projekat parcelacije i preparcelacije, osim podataka iz planskog dokumenta koji dokazuju da parcele koje se formiraju projektom zadovoljavaju uslove da budu građevinske (poput minimalne površine i pristupa na javnu saobraćajnu površinu) i da je izgradnja na njima moguća (priklučenje na komunalnu infrastrukturu i primena pravila građenja definisanih planom), sadrži i projekat geodetskog obeležavanja.

Projekat parcelacije i preparcelacije je *instrument direktnog sprovođenja* planskih dokumenata i služi za formiranje građevinske parcele za koju se izdaju lokacijski uslovi.

- h) *Projekat urbane komasacije* je postupak kojim se postojeće katastarske parcele na području za koje je donet plan generalne ili plan detaljne regulacije (komasaciono područje) pretvaraju u građevinske parcele, u skladu sa važećim planskim dokumentom, s ciljem racionalnog korišćenja i uređenja građevinskog zemljišta, uz istovremeno rešavanje imovinsko-pravnih odnosa koji nastanu u ovom postupku. Komasacija predstavlja javni interes za Republiku Srbiju i sprovodi se kada na određenom području postoje katastarske parcele koje zbog površine, oblika, položaja ili nemogućnosti pristupa javnoj površini ne ispunjavaju uslove za građevinsku parcelu, uz poštovanje načela nepovredivosti stvarnih prava vlasnika katastarskih parcela, načela jednake vrednosti i načela dodele novih katastarskih parcela.³⁴

- i) *Urbanističko-arhitektonski konkurs* predstavlja skup aktivnosti na prikupljanju i ocenjivanju autorskih rešenja za lokacije koje su od značaja za jedinicu lokalne samouprave i obaveza njihovog raspisivanja se može utvrditi planskim dokumentom.

Konkursom se *bira* programsko, urbanističko, kompoziciono ili pejzažno rešenje za određenu lokaciju, idejno arhitektonsko rešenje za jedan ili više objekata, kao i parterno ili pejzažno uređenje delova ili celine date lokacije. Detalje i uslove organizacije konkursa može da definiše lokalna samouprava ili da to prepusti drugoj organizaciji, prema Pravilniku o načinu i postupku za raspisivanje i sprovođenje urbanističko-arhitektonskog konkursa³⁵.

U smislu *sprovođenja*, odnosno primene njegovih rezultata, urbanističko-arhitektonski konkursi mogu biti osnov za izradu koncepta urbanističkih planova, i u tom slučaju se raspisuju pre izrade nacrtu plana, ili uslov za potvrđivanje urbanističkog projekta ili izdavanje lokacijskih uslova (građ. dozvole).

33 Pravilnik o opštim pravilima za parcelaciju, regulaciju i izgradnju („Službeni glasnik RS”, broj 50/11).

34 Članovi 107. i 108b Zakona o planiranju i izgradnji.

35 „Službeni glasnik RS”, broj 31/2015.

Pravilnikom o načinu i postupku za raspisivanje i sprovođenje urbanističko-arhitektonskog konkursa, utvrđuju se vrste konkursa i to:

- u odnosu pravo učestvovanja, konkursi mogu biti otvoreni (učestvuju svi zainteresovani koji ispunjavaju uslove konkursa), ograničeni (učestvuju lica koja ispunjavaju tražene profesionalne kvalifikacije i sl.) i pozivni (učestvuju samo pozvani timovi i pojedinci);
- u odnosu na cilj, konkursi mogu biti anketni (sprovode se da bi se prikupile ideje i rešenja za neko područje ili lokaciju koji će poslužiti za dalje planiranje ili definisanje projektnog zadatka) i projektni (sprovode se radi dobijanja konkretnog urbanističkog ili arhitektonskog rešenja, a potom i realizacije prvonagrađenog rešenja);
- u odnosu na kompleksnost problema za koje se očekuje kvalitetno rešenje, konkursi mogu biti jednostepeni (za lokacije za koje su namene i sadržaji jasno definisani) i dvostepeni (za kompleksne zadatke, sa složenom problematikom i višeznačnim zahtevima).

Kada se finansira iz budžetskih sredstava, konkurs se raspisuje na osnovu odluke organa jedinice lokalne samouprave i na osnovu utvrđenih koraka i aktivnosti koje je potrebno preduzeti radi njegovog sprovođenja, koje može biti povereno i drugom licu.

Važno je napomenuti da, osim nagrađenih rešenja, rezultat sprovedenog konkursa predstavlja i izveštaj žirija, koji sadrži zaključke i postkonkursne predloge čiji su cilj, između ostalog, odgovarajuća primena rezultata konkursa i sugestije za nastavak planske procedure.

Strategija razvoja nije predviđena Zakonom o planiranju i izgradnji već drugim zakonima i propisima u zavisnosti od veličine i karaktera lokalne samouprave, u slučaju Grada Beograda, na primer, Zakonom o regionalnom razvoju, Zakonom o glavnom gradu i Statutom Grada Beograda.³⁶ Ona predstavlja integralni krovni razvojni dokument opštine kojim se definišu vizija, razvojni ciljevi i prioriteta po oblastima, uz definisanje odgovornosti ključnih aktera i indikatora za praćenje uspešnosti sprovođenja prema prioritetima.

U smislu sadržaja, strategija obuhvata ocenu stanja lokalne samouprave po sektorima, analizu snaga, slabosti, šansi i pretnji budućeg razvoja (tzv. *SWAT* analizu), formiranje zajedničke razvojne vizije i akcionog plana, kojim se do ostvarenja vizije dolazi u srednjoročnom periodu. Rad na strategiji podrazumeva skup aktivnosti na usaglašavanju ciljeva razvoja svih sektora i formiranje zajedničke vizije razvoja, na osnovu objedinjenih različitih programa razvoja i usaglašenih stavova, planova i projekata uprave, organizacija i institucija.

Deo strategija koji se odnosi na urbani razvoj se takođe *sprovodi* kroz akcioni plan, koji sadrži spisak konkretnih aktivnosti uprave, njenih pojedinačnih delova (npr. sekretarijata) i drugih učesnika u sistemu opštine ili grada, kakvi su javna preduzeća, lokalne agencije i dr. U akcionom planu se takođe definišu pojedinačne odgovornosti za sprovođenje svake od aktivnosti. Donošenje urbanističkih planova, projekata ili raspisivanje javnih konkursa za najbolja prostorna ili programska rešenja su instrumenti akcionog plana kojima se sprovode ciljevi strategije u oblasti urbanog i prostornog razvoja.

Primena zakonima propisanih strategija i planskih dokumenata sa aspekata kvalitetnog i efikasnog upravljanja, očuvanja i uređenja prostora opština i gradova u Srbiji je ključna tema ove publikacije. Analiza primene propisa u različitim, konkretnim situacijama i u različitim opštinama će se razmatrati u sledećem poglavlju kako bi se istakli korisni primeri i dobra lokalna praksa.

³⁶ Član 21. Zakona o regionalnom razvoju („Službeni glasnik RS”, br. 51/09, 30/10 i 89/15), član 12. stav 1. tačka 3. Zakona o glavnom gradu („Službeni glasnik RS”, br. 129/07, 83/14 – dr. zakon i 101/16 – dr. zakon) i član 52. tačka 6. Statuta Grada Beograda („Službeni list Grada Beograda”, br. 39/08, 6/10, 23/13 i 17/16 – odluka US).

3.3. Rasprava o Zakonu i njegovoj praktičnoj primeni

Analiza planskih i tehničkih dokumenata, njihovih sadržaja i zakonom propisanih načina sprovođenja pokazala je da je za racionalnu organizaciju sistema planiranja neophodno profesionalno i organizaciono iskustvo u radu lokalnih samouprava. Direktna, nekritička primena zakonskih odredbi bez sagledavanja svih mogućnosti koje Zakon daje, mogla bi dovesti do cikličnih i skupih, a nepotrebnih aktivnosti koje na kraju ne daju očekivani rezultat, odnosno praktičan i sprovodiv urbanistički plan. Sistem planova koji je Zakonom propisan sadrži obavezne i opcione instrumente, a pravilnim kombinovanjem i njihovim pažljivo osmišljenim sadržajem postiže se da planovi budu pravovremeni, svrsishodni i dugotrajni. Ovde skrećemo pažnju na nekoliko nedoumica, nedorečenosti ili nedoslednosti u urbanističkim propisima i praksi, čijim se prevazilaženjem izbegava pogrešan pravac ili nepotreban trošak u donošenju odluka u lokalnoj samoupravi.

Najpre je potrebno definisati *uloge* u procesu planiranja. Zakonom je određen *nosilac izrade* planskih dokumenata i to je „*nadležni organ za poslove prostornog i urbanističkog planiranja u ... opštini, gradu i gradu Beogradu*“. On „*može ustupiti izradu dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja privrednom društvu, odnosno drugom pravnom licu koje u skladu sa odredbama ovog zakona ispunjava propisane uslove za izradu planskih dokumenata*“ u postupku javne nabavke. Ova zakonska odredba izgleda sasvim jasna dok se ne primeni u praksi, gde proizvodi različite procedure i tumačenja. Naime, različite lokalne samouprave primenjuju i različite postupke u sprovođenju zakonskih odredbi. U jednim postojanje javnih urbanističkih preduzeća dodatno usložnjava postupke ustupanja izrade planskih dokumenata, kao i utvrđivanje jasnih uloga u procesima, jer su sekretarijati *nosioци izrade*, a javno preduzeće *obrađivač* plana. Podela nadležnosti i odgovornosti u ovoj situaciji se utvrđuje prema tradiciji, odnosno nasleđenoj praksi, gde oba učesnika sarađuju u postupku stručne kontrole i prezentuju urbanističko rešenje Komisiji za planove. U slučaju raspisivanja javne nabavke, preduzeće registrovano za izradu planova učestvuje u istoj ulozi – obrađivača.

U svim slučajevima Komisija za planove vrši stručnu kontrolu planova i razlike u procedurama u različitim opštinama su neznatne: nekada organ uprave, nekad obrađivač a nekad Komisija radi operativne poslove, predlaže formulacije ili formira zapisnike. U svim slučajevima *izveštaj o izvršenoj stručnoj kontroli* i *izveštaj o javnom uvidu* su osnov za finalizaciju plana, koji na kraju procedure usvaja skupština jedinice lokalne samouprave.

Što se *planskih dokumenata* tiče, Zakonom o planiranju i izgradnji se, u članu 19, definiše da je prostorni plan jedinice lokalne samouprave plan kojim se određuju smernice za razvoj delatnosti i namenu površina, kao i uslovi za održivi i ravnomeran razvoj jedinice lokalne samouprave, prema metodologiji koja je veoma slična metodologiji izrade strategija. Takođe, Zakonom se, u članu 23, propisuje da se generalni urbanistički plan donosi za naseljeno mesto koje je utvrđeno kao grad, i to kao strateški razvojni plan sa opštim elementima prostornog razvoja. U skladu sa tim, ova dva plana, čije donošenje je u nadležnosti opštine, mogu se smatrati strateškim planovima. Međutim, u kakvom su odnosu ovi planski dokumenti sa strategijama (integralnog, održivog, ekonomskog) razvoja gradova u Srbiji propisanih prema drugom zakonu?

Strategije lokalnog ekonomskog razvoja usvojile su mnoge lokalne samouprave u Srbiji, ali su one ponekad ostale bez povratnih veza sa urbanističkim dokumentima u sistemu planiranja prostora ili drugim sektorskim dokumentima. Strategije čine širi okvir planiranja prostora, dok strateški i operativni urbanistički planovi treba da budu u službi realizacije strategijom utvrđenih ciljeva i vizije razvoja zajednice. Imajući oba instrumenta u svojoj nadležnosti, lokalna uprava ima mogućnost da kroz integralno planiranje racionalizuje napore i pravovremeno usmeri odluke kroz donošenje odgovarajućih urbanističkih planova.

Iako je većina lokalnih samouprava u Srbiji usvojila strategije lokalnog razvoja, u urbanističkoj praksi opština osnovni *strateški plan tradicionalno je bio generalni urbanistički plan*. Strategije su u percepciji građana apstraktni dokumenti, dok je generalni urbanistički plan bio dovoljno jasno predstavljena slika budućnosti ka kojoj uprava i građani teže.

Godine 2014. izmenjen je Zakon o planiranju i izgradnji, i u njemu se radikalno uređuje tehnička dokumentacija, skraćuje vreme u kome lokalne uprave treba da izdaju građevinske dozvole i uspostavlja veća profesionalizacija u oblasti projektovanja i izgradnje, odnosno uspostavlja proces prenošenja odgovornosti licenciranim profesionalcima, započet još 2003. godine. U delu koji se bavi prostornim i urbanističkim planovima uneto je tek nekoliko izmena. Jedna od značajnih je direktna primena pravila izgradnje i uređenja svih nivoa planova, od prostornog plana opštine (i područja posebne namene), do plana detaljne regulacije, sa izuzetkom generalnog urbanističkog plana. GUP prestaje da bude operativni i postaje isključivo strateški dokument prostornog razvoja grada. Koja je njegova uloga, koliko ga često treba ažurirati, koliko je on ograničenje za detaljnije, odnosno operativne planove, ostaje da praksa tek pokaže, ali je verovatno po tradiciji njegov sadržaj ostao veoma sličan. U tom smislu, opravdano je očekivati da njegova nova uloga u narednom periodu bude prostorna predstava razvojnih ciljeva i opredeljenja iz strategije razvoja grada, i da se stoga u Zakonu izmeni njegova struktura, forma, uloga u sistemu planova. Ova analiza može biti korisna za buduća unapređenja zakonskog okvira u Srbiji.

Novo načelo *direktne sprovodivosti planskih dokumenata* nesporno skraćuje vreme potrebno za realizaciju važnih projekata u lokalnim upravama, a uslovno može da predupredi nelegalnu, neformalnu gradnju. Međutim, pitanje je da li je u aktuelnom sistemu planova omogućeno kvalitetno donošenje odluka o prostoru na svim nivoima, od prostornog plana do plana detaljne regulacije, ako se ima na umu obaveza da se na svim nivoima obezbedi minimum elemenata i pravila za urbanističko i arhitektonsko projektovanje. Na primer, osnov za izradu prostornog plana je raspoloživa podloga, koja može biti i satelitski ili ortofoto snimak, kao i ažurna katastarska i topografska podloga, čije pribavljanje je često opštinama preskupo, čak i za nivo detaljnog, regulacionog planiranja. Ukoliko podloge nisu ažurne i precizne, pitanje je koliko je tada prostorna predstava ponuđena planom pouzdana. Odnosno, obrnuto, koliko je pouzdan grafički prilog takvog plana koji omogućava njegovo neposredno sprovođenje? Takođe, do koje mere su pouzdani generalni podaci o geološkom sastavu, stabilnosti tla, morfologiji terena, kao i ostali argumenti na osnovu kojih se formiraju pravila izgradnje na određenom prostoru? U tom smislu, neophodno bi bilo utvrditi makar elementarne dodatne uslove, uputstva i pravila prema kojima bi lokalne samouprave mogle da ovaj, inače koristan zakonski osnov, iskoriste savesno i profesionalno, na dobrobit svih – uprave, investitora i građana koji imaju interes da grade.

U istom duhu, Zakon nameće obavezu da sva naseljena mesta na teritoriji opštine budu obuhvaćena operativnim planskim dokumentima, koji imaju sličan propisan obavezni sadržaj i istu proceduru donošenja.³⁷ Ovakav okvir predstavlja ozbiljan izazov za lokalne samouprave, posebno ako se ima u vidu da se istovremeno do donošenja planskih dokumenata omogućava izdavanje lokacijskih uslova na osnovu podzakonskog akta o opštim pravilima za parcelaciju, regulaciju i izgradnju. Ovaj pravilnik se primenjuje na celoj teritoriji Srbije, bez obzira na lokalne specifičnosti, veličinu i kompleksnost, konkretne potrebe ili problematiku. Izuzetak od ovog pravila predstavlja uređajna osnova za sela, čije donošenje je obavezno za sva naseljena mesta na teritoriji opštine koja nisu prostornim planom jedinice lokalne samouprave predviđena za izradu planskog dokumenta, ali Zakonom nije definisan rok njene izrade, već samo mogućnost da se izrađuje i pre ili nakon donošenja prostornog plana, što implicira da je upravo na ovim najmanjim jedinicama teritorijalne organizacije ostavljen najveći prostor za direktno sprovođenje pravila izgradnje definisanih prostornim planom.

U pogledu obavezne izrade planova detaljne regulacije Zakon je donekle kontradiktoran. Naime, u članu 27. stavu 5. definisano je da, ukoliko se planom šireg područja (u ovom slučaju prostornim planom jedinice lokalne samouprave ili planom generalne regulacije) predviđa obavezna izrada plana detaljne regulacije za određenu zonu, taj plan šireg područja mora da sadrži pravila regulacije, parcelacije i građenja koja će se primenjivati prilikom izdavanja lokacijskih uslova i sprovođenja postupaka parcelacije i preparcelacije do donošenja plana detaljne regulacije. Međutim, u članu 57. stavu 5. utvrđeno je da će se, ako u propisanom roku plan detaljne regulacije ne bude usvojen, lokacijski uslovi izdavati na osnovu podzakonskog akta kojim se uređuju opšta pravila parcelacije, uređenja i građenja i na osnovu postojećeg planskog dokumenta koji sadrži regulacionu liniju.³⁸

Bez obzira na neusaglašenost ovih stavova, jasna je namera zakonodavca da izrada plana detaljne regulacije ne sme biti kočnica za izdavanje lokacijskih uslova i građevinskih dozvola na teritoriji opštine. Sa jedne strane, to znači da se u planu generalne regulacije ili čak prostornom planu mora rešiti regulacija koja zahteva precizne podatke o prostoru, na nivou koji obezbeđuje bar minimum kvaliteta, održivost, bezbednost ili usklađenost sa kontekstom. Sa druge strane, ukoliko je zbog posebno kompleksnih uslova lokacije obavezna izrada plana detaljne regulacije, opština mora biti izuzetno efikasna u njegovom donošenju, odnosno u rešavanju problema zbog kojih se opredelila za detaljnu razradu prostora.

Na ovom mestu ima smisla otvoriti pitanje *obaveznog sadržaja planova* propisanih Zakonom. Naime, analizom sadržaja planova ispostavilo se da i strateški i operativni planovi imaju isti sadržaj, pri čemu je kod operativnih preciznost podataka veća. Tako se formiranjem celina i zona sa istim pravilima građenja planeri bave u prostornom i generalnom (strateškom) planu, planu generalne i planu detaljne regulacije. Na osnovu analize prakse čini se da je potrebno nekakvo uputstvo za primenu Zakona koje bi pomoglo lokalnim upravama da procene nivo detaljnosti pravila i njihove grafičke preciznosti, tako da planovi višeg reda, odnosno širih prostornih celina, ne budu prepreka kvalitetnoj detaljnoj razradi koja podrazumeva više detalja o prostoru, terenu, širu participaciju, bolje sagledavanje različitih uslovljenosti i sl. Obrnuto, izmene u planovima veće detaljnosti ne bi smele biti razlog izmena planova širih prostornih celina, osim ako su od takvog značaja da zahtevaju izmene strateških opredeljenja planova širih prostornih celina.

Izuzetak od ove hijerarhijske unifikacije predstavlja uvođenje mogućnosti izrade *izmena i dopuna važećih planova*, koje po potrebi mogu da budu svedene samo na tekstualni deo, bez grafičkih priloga. Ova Zakonom predviđena mogućnost predstavlja veliki pomak u odnosu na prethodni period, jer omogućava ispravke tehničkih i sadržajnih previda ili grešaka prilikom donošenja planova, realizaciju investicija ili zaštitu prostora u kraćim i, za lokalnu upravu, racionalnijim procedurama. Međutim, s obzirom na to da Zakon nije precizno definisao detalje izrade ovih izmena u smislu obuhvata, teme ili argumentacije (npr. može li se promeniti samo jedan parametar plana ili uslovi samo za jednu građevinsku parcelu), ostaje otvorena mogućnost da se ovom racionalizacijom otvori put za selektivne, tačkaste ili ishitrene izmene usvojenih planova, zbog čega je potrebna posebna pažnja i odgovornost lokalne uprave u sprečavanju ovakvih negativnih pojava.

Povećanje operativnosti svih planskih dokumenata proizvelo je da se *urbanistički projekat* nametne kao jedan od važnih instrumenata sprovođenja planova, kojim se u znatno kraćoj i jednostavnijoj proceduri mogu praktično proveriti i razraditi propisana namena, uslovi i pravila građenja na nekom području, ali bez definisanja zemljišta javne namene kao osnova za eksproprijaciju, koje je i dalje moguće samo kroz izradu planskog dokumenta. Međutim, kada je reč o projektima i intervencijama na zemljištu u javnoj svojini, ostaje otvorena mogućnost da se urbanističkim projektom definišu i površine za javne namene, na osnovu uslova pojedinačnih predstavnika javnog sektora.

38 Pravilnik o opštim pravilima za parcelaciju, regulaciju i izgradnju („Službeni glasnik RS”, broj 50/11); u daljem tekstu navodiće se kao „Pravilnik”.


Urbanistički parametri	Bilansi	Normativi i standardi
 Indeks zagađenosti	Površine pojedinih namena (ha)	Kompleksi obdaništa, škola i objekata socijalne i zdravstvene zaštite
 Indeks zauzetosti	Ukupna planirana izgradnja BRGP	
 Visina/spratnost	Broj stanovnika	Kompleksi kulture i javnih prostora
 Rastojanje između objekata	Broj zaposlenih	
	Dužina ulične mreže i područja opremljena infrastrukturom	Zelene površine
	Površina pod zelenilom	

Tabela 4: Osnovni alati i pokazatelji urbanističkih planova prema Zakonu o planiranju i izgradnji

Uvođenje *konkursa* daje mogućnost lokalnim upravama da predviđaju budžete i razmišljaju o mogućnosti da se ovaj instrument koristi za posebno kompleksne teme u uređenju prostora gradova i opština. Kada se koristi osmišljeno, sa dobrim argumentima i programom, a ne šablonski ili iz mode, široka debata i anketa na kompleksnim područjima može da da značajne i nove ideje i rešenja.

Drugo značajno unapređenje je i uvođenje *projekta urbane komasacije*, instrumenta sa velikim potencijalom za kvalitetnije kreiranje, a potom i implementaciju planskih rešenja, poput pravilnijeg regulisanja naseljskih blokova sa srednjim i niskim intenzitetom postojeće izgrađenosti. Međutim, nažalost, do sada u Srbiji nije poznat ni jedan sproveden ovakav projekat.

S obzirom na sve rečeno, može se zaključiti da su lokalne samouprave zakonskim odredbama obavezane da donose planove koji se tiču njihovog prostornog i urbanističkog razvoja sa stanovišta procedure ili investicija, u krutom, glomaznom okviru i u kaskanju za potrebama. Promene koje zahtevaju planski okvir su nekad rezultat neformalne gradnje, nekad prirodnih katastrofa, a nekad povećane dinamike u društvenom, političkom i ekonomskom okruženju i teško se mogu predvideti. Dodatno, u striktnom, hijerarhijskom sistemu planiranja postoji opasnost da se ne obezbedi željeni planski osnov za značajne investicije na teritoriji lokalne samouprave, bilo zbog neadekvatnih planiranih namena ili zbog rigidnog tumačenja zakona i elemenata planova. U tom smislu, izvesna Zakonom data prednost primene podzakonskih akata i opštih pravila građenja u planovima svih nivoa kao osnova za izgradnju, u odnosu na planove regulacije, dobrodošla je sa stanovišta ubrzanja procedura, ali je opravdana samo ukoliko se istovremeno obezbedi sistem kontinuiranog praćenja promena u prostoru i realizacije planskih dokumenata.

U istoriji planiranja u Srbiji je praćenje realizacije planova i promena u prostoru bilo uslov za donošenje odluka o prostoru, na primer, generalnih urbanističkih i velikih regulacionih planova Beograda sedamdesetih godina prošlog veka. Izmenom investicionog ambijenta, uloge i parametara u planiranju, ova praksa je nestala, dok danas slična obaveza postoji tek za deo prostornih planova.³⁹ Neke države u regionu i dalje imaju obavezu praćenja stanja realizacije „razvojno-planske i

spovedbeno-planske dokumentacije” po svim oblastima, prema zakonu i prostornom planu, kakav je slučaj, na primer, u Kantonu Sarajevo.⁴⁰ Do utvrđivanja ovakve obaveze kao baze za planiranje za naše dinamično okruženje, neophodno je da lokalne samouprave nađu način da prate promene u prostoru na svojoj teritoriji, kao i da koriste sve mehanizme radi što kvalitetnijeg, efikasnog održivog planiranja i urbanog razvoja.

3.4. Kakva je praksa u opštinama i gradovima u Srbiji?

Na anketu koju je za potrebe izrade ovog priručnika sprovedla Stalna konferencija gradova i opština među predstavnicima odeljenja za urbanizam lokalnih samouprava u Srbiji, od ukupno 170 članica (gradovi, opštine i beogradske opštine) odazvalo se samo 46, i to 23 opštine i 13 gradova. Ovaj podatak nam, sa jedne strane, ukazuje na generalnu slabu zainteresovanost, odnosno veru u mogućnost unapređenja prostornog i urbanističkog planiranja, jer je u anketi učestvovalo tek nešto više od 25% jedinica, ali i da je takav stav izraženiji u opštinama nego u gradovima (čak manje od 15% opština, ali više od 55% gradova).

Od planova čije je donošenje obavezno po zakonu, prostorni plan opštine/grada ima više od 95% anketiranih, generalni urbanistički plan grada imaju skoro svi anketirani gradovi, dok je planove generalne regulacije sedišta jedinica lokalne samouprave donelo 87% anketiranih opština i gradova. Takođe, sve anketirane lokalne samouprave imaju usvojenu strategiju razvoja ili je ona u fazi izrade. Ovi podaci nam govore o tome da je, bez obzira na zakonom propisanu obaveznost, za pojedine lokalne uprave donošenje ovih planova bilo suviše zahtevno (bilo da je reč o finansijskom aspektu, svrsishodnosti ili kapacitetima), dok je strategija razvoja, čije donošenje je takođe obavezno prema drugim zakonima, dokument koji je široko prihvaćen. Razlozi za ovakvo stanje su brojni, od relativno manje cene, preko jednostavnije procedure, do obezbeđene metodološke i konkretne, finansijske pomoći lokalnim samoupravama od strane različitih međunarodnih i lokalnih organizacija.

Sa druge strane, oko petina anketiranih lokalnih uprava još uvek ima na snazi generalni plan donet pre izmena zakona iz 2009. godine, što jasno govori da u pojedinim slučajevima ovaj dokument još uvek „može da posluži”, bez obzira na činjenicu da je zakonodavac predvideo izradu nove generacije generalnih planova ili izradu plana generalne regulacije. Na kraju, uređajnu osnovu za sela i njenu preteču – plan opšteg uređenja za manja naselja, donosila je tek trećina lokalnih samouprava (15% uređajnu osnovu i oko 17% plan opšteg uređenja), što govori da su najmanje teritorijalne jedinice ujedno i najslabije planski opremljene, ali i da „teret” planskog osnova za njihovo uređenje i izgradnju nosi prostorni plan, ujedno i najopštiji od svih planova za čije donošenje je nadležna opština odnosno grad.

Lokacijski uslovi u anketiranim opštinama se u proseku najčešće izdaju na osnovu plana generalne regulacije, zatim na osnovu prostornog plana i, na kraju, na osnovu usvojenih planova detaljne regulacije. Ova statistika govori o stepenu operativnosti prostornih i planova generalne regulacije koji su doneseni za teritorije sedišta lokalnih samouprava. Interesantno je, međutim, da više od četvrtine anketiranih opština navodi urbanistički projekat kao dokument koji se nalazi u prva tri po

izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja („Službeni glasnik RS”, broj 64/2015).

40 Izveštaj o stanju u prostoru na bazi praćenja realizacije dugoročnih usmjerenja Prostornog plana Kantona Sarajevo za period od 2003. do 2023. godine za 2013. i 2014. godinu iz 2015. godine.

zastupljenosti u izdavanju uslova za izgradnju, što znači da je deo opština usvojio ovaj urbanističko-tehnički dokument kao operativan alat za rešavanje urbanističkih zahteva i problema. Takođe, značajno je istaći i da 15% lokalnih uprava kao jedan od najčešće korišćenih osnova navodi podzakonski akt (Pravilnik o opštim pravilima za parcelaciju, regulaciju i izgradnju), kao i da nijedna ne navodi uređajnu osnovu za sela.

U tom smislu je moguće postaviti različite pretpostavke: da u pojedinim opštinama postoje značajne inicijative za izdavanje dozvola na delovima teritorije za koje nema usvojenog plana sa dovoljnim stepenom detaljnosti, ili da za izradu još jednog plana nema sredstava i kapaciteta, pa se koriste drugi zakonom predviđeni mehanizmi za obezbeđenje uslova za izdavanje građevinskih dozvola.

1.3. Označite vrste planova koji su doneti za teritoriju vaše opštine/grada		1.4. Označite tri dokumenta na osnovu kojih se najčešće izdaju lokacijski uslovi u vašoj opštini?	
PPO	95,7%	PPO	84,8 %
GUP	26%	Pravilnik o opštim pravilima	15,2 %
POU	17,4%	PGR	91,3 %
PGR/PDR	87%	PDR	84,8 %
UOS	15,2%	UP	26,1 %
GP	21,7%	UOS	0 %

Dijagrami 1 i 2: Vrste planova koji se donose na teritorijama opština i dokumenti na osnovu kojih se najčešće izdaju lokacijski uslovi⁴¹

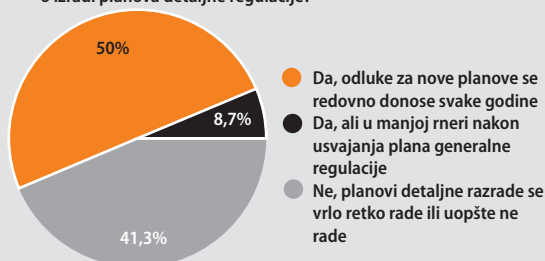
Planovima detaljne regulacije, kao dokumentima koji po svojoj funkciji ostvaruju kontinuitet sa detaljnim urbanističkim planovima iz perioda do sredine devedesetih godina, i koji se u tom smislu mogu smatrati tradicionalnim instrumentima za urbanizaciju i izgradnju, pokriveno je u najvećoj meri tek oko 20% teritorija opština i gradova, a delimično oko 70%. Samo oko 10% anketiranih lokalnih samouprava nema i ne izrađuje ovu vrstu urbanističkih planova, ali pola njih navodi da se odluke za nove planove detaljne regulacije donose u manjoj meri nakon usvajanja planova generalne regulacije. Takođe, više od pola ispitanih ističe da su skupa i dugačka procedura usvajanja osnovni razlozi zbog kojih se planovi detaljne regulacije ne rade i ne bi trebalo da se rade, a ne nedostatak investicija i potreba za novim planovima, kao i planovima ovog tipa. Drugim rečima, jasno je da u praksi ova vrsta planskog dokumenta polako gubi svoju tradicionalnu ulogu osnova za izdavanje građevinskih dozvola i da biva zamenjena drugim planskim instrumentima. Kao osnovni razlog za ovakvu situaciju opštine ističu nedostatak finansijskih sredstava, ali i sve jasniju potrebu da se pristup operativnom planiranju promeni. Ovaj stav potvrđuje i nedavno održana radionica SKGO za predstavnike odeljenja za urbanizam u Šapcu, gde je jedan od konsenzusom donetih zaključaka neophodna promena odnosa prema urbanističkom planiranju i planovima u aktuelnom, dinamičnom vremenu, a u susret strateškom i projektnom integralnom planiranju.

U pogledu izmena usvojenih planova po skraćenoj proceduri, situacija u opštinama i gradovima u Srbiji je dosta podeljena. Naime, oko 25% anketiranih navodi da postoji znatan broj takvih zahteva na osnovu kojih se donose odluke o izmenama važećih planova, u više od 30% zahtevi postoje, ali se odluke o izmenama retko donose, dok u nešto manje od 45% takvi zahtevi ne postoje i odluke o

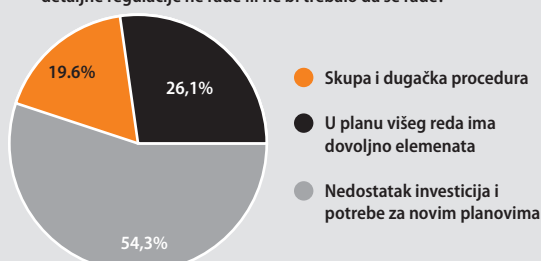
41 Dijagrami prikazani u ovoj publikaciji su rezultat sprovedene Ankete SKGO u odeljenjima za urbanizam opština u Srbiji 2017. godine.

izmenama nisu donošene. Imajući u vidu nekoliko opština i gradova u kojima su izvršene ili su u toku izmene PGR-a posle prvog perioda sprovođenja, stiče se utisak da ne postoji model, pravilo ili konsenzus oko načina održavanja, usaglašavanja i unapređenja ove vrste planova, odnosno uspostavljanja kontinualnog planiranja opština i gradova na nivou Republike.

1.6. Da li je uobičajeno da skupština grada/opštine donosi odluke o izradi planova detaljne regulacije?



1.7. Šta smatrate da je osnovni razlog zbog koga se planovi detaljne regulacije ne rade ili ne bi trebalo da se rade?



Dijagrami 3 i 4: Učestalost donošenja odluka o izradi planova detaljne regulacije i osnovni razlog zbog koga se ovakvi planovi ne rade

Na kraju, najčešći razlog stavljanja van snage planova usvojenih nakon 2003. godine u više od pola anketiranih opština i gradova jeste strateška promena u planu šire prostorne celine; čak 40% njih navodi kao razlog to što plansko rešenje nije odgovaralo aktuelnim potrebama, dok u proseku oko jedna trećina opština navodi kao razlog nesprovodivost planskog rešenja i pojavljivanje novih inicijativa.

5.1. Da li postoji praksa izmene usvojenih planova po skraćenoj proceduri?



5.3. Ukoliko su planovi, usvojeni nakon 2003. godine, stavljeni van snage, šta je bio razlog? (označite dva najčešća)

Planska rešenja su bila nesprovodiva	32,6 %
Plansko rešenje nije odgovaralo aktuelnim potrebama	41,3 %
Pojavila se nova inicijativa	34,8 %
Došlo je do strateške promene u planu višeg reda	54,3 %

Dijagrami 5 i 6: Zastupljenost izmena planova po skraćenoj proceduri i razlozi za stavljanje planova van snage

3.5. Koje mogućnosti ostavlja zakon?

Zakonski okvir planiranja i statistička analiza njegove primene u opštinama u Srbiji daju sliku stanja, ali i vidljiv prostor za unapređenje planiranja i upravljanja prostorom. Gde su ta unapređenja moguća na različitim nivoima planiranja, šta su zamke u „slepoj“ primeni zakona na osnovu planerskog iskustva i kojim sve aktivnostima i instrumentima može da se unapredi praksa, pokušaćemo da pokažemo u sledećem poglavlju.

Strateški planovi

Prostorni plan jedinice lokalne samouprave se obavezno radi za celu teritoriju opštine/grada i to je jedini planski dokument propisan zakonom za čije donošenje je nadležna lokalna samouprava, koji je ujedno i strateški i operativni plan i sprovodi se svim urbanističkim planovima, urbanističko-tehničkim dokumentima, kao i direktnim izdavanjem lokacijskih uslova. U tom smislu ovaj prostorni plan postaje dokument kroz koji se organ uprave strateški opredeljuje koje će delove svoje teritorije (osim sedišta opštine) dalje detaljnije planski uređivati, za koje će doneti uređajnu osnovu za sela, a za koje će plan sprovoditi direktno, kao i koji odnos ovih teritorija je povoljan sa aspekta dobrog upravljanja urbanim razvojem.

Izrada i elementi prostornog plana nisu nepoznati lokalnim upravama s obzirom na njihovu dugu tradiciju u Srbiji. Međutim, novi zakonom predviđeni operativni elementi u ovoj vrsti plana zaslužuju kratku elaboraciju. Za delove koji se direktno sprovode, posebno pitanje postaje kako prilagoditi pravila građenja razmeri plana i stanju na terenu. Prilikom opredeljivanja za načine sprovođenja, treba imati na umu sve prednosti i mane navedenih dokumenata, koje će nadalje biti u najkraćim crtama predočene.

Naime, neposredno sprovođenje prostornog plana u posebnim slučajevima predstavlja praktično dodavanje elemenata regulacionog planiranja u strateški plan, što zahteva jasan programski zadatak, adekvatne podloge i podatke o zemljištu, uslovima, infrastrukturi, ali i adekvatne profile stručnjaka koji imaju u svojoj ekspertizi fizičke komponente planiranja prostora, urbanističkog planiranja i projektovanja. U tom smislu neophodno je da se u timu za izradu prostornog plana sa elementima detaljne razrade, takođe poznate iz duge istorije planiranja i uređenja naselja u Srbiji, obavezno pripreme potrebni ulazni podaci i angažuju ovlašćeni urbanisti, a po potrebi i projektanti, u zavisnosti od teme detaljne razrade.

Takođe, velike razmere i površine zahtevaju od urbaniste planera da propiše niske urbanističke parametre, da bi se omogućila izgradnja kuće, ambara, skladišta i sl., što za područja koja imaju krajnje neujednačene površine parcela (najčešće njive), može da dovede do ekstremnih vrednosti: da se na malim parcelama praktično onemoguću izgradnja, a da se na velikim parcelama omoguću izgradnja prevelikih kompleksa, neprimerenih okruženju. Zbog toga je u prostornim planovima sa podlogama u krupnim razmerama i sa nedovoljno podataka za donošenje odluka neophodno veoma pažljivo propisivati pravila, sagledati izuzetke od opštih pravila ili uvesti obavezno sprovođenje drugim instrumentima pre izdavanja lokacijskih uslova, npr. urbanističkim projektom.

Generalni urbanistički plan se obavezno radi za sedište jedinice lokalne samouprave – grad. To je jedini planski dokument koji se sprovodi samo izradom plana generalne regulacije za celo građevinsko područje, i nema mogućnost direktnog sprovođenja. U tom smislu, on se radi kao „strateška podloga” za plan generalne regulacije, koji je veoma obiman dokument i zahtevan za izradu. Jedan od zadataka generalnog plana jeste da dobro odredi faznost razrade, odnosno celine po kojima se sukcesivno donose planovi generalne regulacije. Takođe, veoma je važno proceniti i šta je tačno okvir koji ovaj plan daje, a šta su elementi koji se mogu menjati planom generalne regulacije, bez ulaženja u izmene generalnog urbanističkog plana. Sa druge strane, da ovaj plan nakon donošenja ne bi ostao u „vakuumu” izvan aktivnosti na sprovođenju ili izmenama budućih planskih rešenja, neophodno je razmotriti mogućnost njegove revizije koja može biti u unapred utvrđenim vremenskim presecima ili ostavljena kao otvorena opcija koja će se raditi po potrebi. Takođe, ukoliko se revizijom značajno menja plansko rešenje, ona posledično iziskuje promene u planu generalne regulacije.

Na primer, generalnim urbanističkim planom se propisuju mere i normativi koji su rezultat namenskih studija, smernica iz prostornih planova ili drugih strateških dokumenata (poput strategije razvoja grada), koji se potom implementiraju u plan generalne regulacije kroz plansko rešenje ili kroz pravila za dalju plansku razradu. Međutim, osim konkretizacija strateških ciljeva i mera za njihovu dalju primenu, generalni plan ne bi trebalo da sadrži detalje, poput precizne tipologije izgradnje ili namene površina po blokovima, jer su to elementi operativnog, a ne strateškog plana. Ovaj stav posebno je od značaja za reviziju generalnog urbanističkog plana, koja može biti opravdana samo ukoliko za predmet ima strateške promene, kakve su npr. radikalna izmena trasa važnih saobraćajnica, promene politike u saobraćaju, promena namena zona od značaja za grad i sl., ali bespredmetna ukoliko se odnosi na detalje uređenja, izgradnje ili tipologiju pojedinačnih blokova.

Revizija ove vrste plana treba da bude posledica kontinualnog praćenja implementacije plana kroz periodične izveštaje, kakav je npr. izveštaj propisan u posebnim odredbama GUP Beograda 2021. i prikazan kasnije u poglavlju 5. *Dobre prakse i uzori.*

Operativni planovi

Planovi generalne regulacije se po zakonu obavezno donose za sedište jedinice lokalne samouprave, a za druga naseljena mesta samo ukoliko je to predviđeno prostornim planom opštine. To znači da se prilikom odabira naseljenog mesta za koje će se raditi plan generalne regulacije mora razmišljati još prilikom izrade prostornog plana, odnosno da je odluka o izradi ovakvog plana – strateška. Ukoliko posmatramo samo sadržaj propisan zakonom, uključujući mogućnost direktnog sprovođenja, teško je odrediti razliku između ovog plana i plana detaljne regulacije, pa možemo zaključiti da je stepen detaljnosti plana generalne regulacije ostavljen na izbor jedinicama lokalne samouprave u zavisnosti od konteksta i prioriteta. Drugim rečima, upravo je ova mogućnost „grublje” razrade elemenata glavna prednost ove vrste plana, jer se može brže i jednostavnije uraditi, sa dovoljno elemenata za direktno sprovođenje na delovima teritorije na kojima je već utvrđena regulacija, kroz lokacijske uslove ili urbanističkim projektom. Međutim, to su istovremeno i njegova glavna ograničenja. Ukoliko je ambicija lokalne uprave da kroz ovaj plan rešava kompleksne situacije i lokacije ili SVE izazove u okviru građevinskog područja, on postaje ili glomazan, spor i neefikasan instrument sa previše ugrađenih detalja ili, naprotiv, problematičan za direktno sprovođenje zbog nedovoljno elemenata ili neodgovarajućih odabranih rešenja. Umeće urbaniste da argumentuje svoje predloge i svest lokalne uprave da proceni pravi odnos područja za neposredno sprovođenje PGR-a i onog za izradu planova detaljne regulacije (u slučaju kompleksnih ili nedovoljno istraženih delova teritorije), dovodi kasnije do boljih rezultata, iako naizgled produžava proces do dobijanja građevinske dozvole.

Na primer, planovi generalne regulacije mogu se predvideti za naseljena mesta koja se planiraju za ekstenzivniji razvoj privrednih, komercijalnih i radnih zona i privrednih parkova u perifernim zonama ili za naseljena mesta koja su u najvećoj meri regulisana starim planovima čija rešenja je potrebno revidirati, korigovati i objediniti u jedan jedinstveni plan. Takođe, treba uzeti u obzir i mogućnost da se plan generalne regulacije radi kao mrežni plan za površine i komplekse javne namene (javne službe, zelene površine, ulice, infrastrukturu, garaže...), ukoliko se neka od ovih tema sagleda kao strateški važna za opštinu.

Takođe, izmene i dopune planova generalne regulacije su česte u lokalnim samoupravama jer se propusti ili specifična problematika uočavaju tek u periodu njihove primene, a ne izrade. Takođe su se u međuvremenu pojavili i novi zahtevi uprave ili investitora. Osim u slučajevima malih, konkretnih izmena i ispravke tehničkih grešaka i propusta, izmenama PGR-a kao sveobuhvatnog i opširnog planskog dokumenta treba pristupiti samo u slučajevima u kojima nije moguće ili nije opravdano probleme rešiti kroz izradu plana detaljne regulacije. Primer i analiza sprovođenja PGR-a dati su u poglavlju 5. Dobre prakse i uzori.

U skladu sa prethodnim, *planovi detaljne regulacije su operativni planovi koji su, sa jedne strane, namenjeni detaljnom prostornom razrešavanju najkomplikovanijih urbanističkih problema i kroz čiju izradu se posebna pažnja posvećuje usaglašavanju najrazličitijih interesa. Kada je jasno da su određeni delovi teritorije posebno kompleksni ili značajni, izrada plana može se propisati još kroz izradu prostornog plana, ali i kroz izradu plana generalne regulacije, ukoliko područje zahteva dodatna istraživanja ili usaglašavanje interesa. Takođe, ovaj plan treba izabrati i kada je interes opštine da se o nekom urbanističkom rešenju pokrene šira debata. Sa druge strane, plan detaljne regulacije je instrument kojim se razgraničava zemljište javne i ostale namene, pa se može raditi i za veoma male obuhvate i jednostavne zahteve.*

Na primer, izrada plana detaljne regulacije se propisuje za područja planirana za nova naselja, što zahteva detaljnu prostornu proveru urbanističkih parametara i normativa kroz tipologiju izgradnje, fizičku strukturu, potrebne površine za javne službe i druge prateće sadržaje, saobraćajnu mrežu i dr. Takođe, uobičajeno je da se radi za delove centralnih zona naseljenih mesta u kojima se planira urbana obnova i transformacija, promena namene, urbanističkih parametara centralnih blokova, a ponekad i na jednoj parceli, ako o tim promenama kroz proceduru izrade plana i javni uvid treba da diskutuje šira javnost, da se usaglasi veći broj interesnih grupa i drugih učesnika u planiranju. Ova vrsta plana najčešći je instrument za promenu regulacija saobraćajnica i definisanje parcela javne namene, na inicijativu lokalne samouprave ili privatnih investitora.

U praksi, kada je programski zadatak potpuno jasno definisan, a podaci o imovini poznati, kroz plan detaljne regulacije moguće je uraditi predlog parcelacije i preparcelacije i time uštedeti vreme potrebno za kasnije sprovođenje tih postupaka u posebnoj proceduri. Uslov je da postoji saglasnost vlasnika – suinvestitora sa zajedničkim interesom, ili da jedan vlasnik prethodno otkupi postojeće male parcele. U svim drugim slučajevima vezanim za zemljište ostale namene, parcelacija tokom izrade urbanističkog plana je neosnovana bez prethodne primene projekta urbane komasacije.

Mada zakonom nije eksplicitno navedeno, izrada projekta parcelacije i preparcelacije može biti propisana obaveza u sprovođenju plana za lokacije na kojima direktna primena pravila uređenja i građenja nije moguća na celoj površini, zbog nepravilnih ili neadekvatnih postojećih katastarskih parcela koje ne ispunjavaju propisane uslove za formiranje građevinskih parcela. Pošto prinudna preparcelacija nije zakonom predviđena kao mogućnost (osim za formiranje parcela javnog zemljišta postupkom eksproprijacije), projekti parcelacije i preparcelacije se rade za katastarske parcele na osnovu valjanih imovinskih i pravnih dokumenta kojima se utvrđuje saglasnost/sporazum između vlasnika čije parcele se menjaju.

Primeri izrade PDR-a date su u poglavlju 5. Dobre prakse i uzori.

Instrumenti za sprovođenje planskih dokumenata

Urbanistički projekat je dokument za sprovođenje planova namenjen prostornoj, urbanističkoj i arhitektonskoj proveru planom propisanih pravila i parametara, ali i proveru prema urbanističkoj organizaciji, podeli i izgradnji površina i lokacija za koje u toku izrade planskog dokumenta nije bilo dovoljno podataka o konkretnim potrebama investitora, odnosno vlasnika. U skladu sa tim, kroz izradu urbanističkog projekta akcentat se može staviti na idejno arhitektonsko i urbanističko rešenje, tehnološku ili funkcionalnu organizaciju, kompoziciono rešenje i parcelaciju kompleksa. Urbanistički projekat nije upravni akt, što znači da za jednu lokaciju investitor ili vlasnik može raditi više projekata i idejnih rešenja. Samim tim, usvojen, potvrđen urbanistički projekat nije stečena obaveza za upravu i planere, ukoliko se na osnovu njega nije nastavio postupak do izdavanja lokacijskih uslova ili građevinske dozvole. Nedoumica koju ostavlja Zakon je da li urbanistički projekat može biti osnov za parcelaciju i preparcelaciju uz obaveznu izradu projekta geodetskog obeležavanja ili je za to neophodno paralelno raditi posebni dokument.

Projekt urbane komasacije je ustanovljen Zakonom iz 2014. godine. U nas je ranije korišćen u transformacijama poljoprivrednih parcela, a u svetu priznat kao jedan od najpopularnijih, pravednijih i efikasnijih instrumenata za urbanu transformaciju. Urbana komasacija je instrument čijom primenom se uz konsenzus postiže pravedna raspodela zemljišta i budućih prava vlasnika, umesto eksproprijacije. Ovaj proces se završava projektom parcelacije i preparcelacije.

Katastarsko stanje često predstavlja ograničenje za formiranje pravilne regulacije u formiranim gradskim blokovima, sprovođenje urbanističkih rešenja novih PDR-ova u kojima su predviđeni izgradnja novih saobraćajnica ili uslovi građenja novih objekata na građevinskim parcelama čija je minimalna površina (ili širina) drugačija tipologije od postojećih.

Mora se takođe reći da je za primenu urbane komasacije neophodna veština i hrabrost planera, poverenje građana/vlasnika u pravičnost i transparentnost procedure i odgovornost lokalne uprave. Kada se ovaj instrument ne primeni, što je čest slučaj u našim gradovima, ostaju nasumično izgrađeni novi objekti među starima, na malom broju parcela koje su investitori probrali kao odmah podobne za izgradnju.

Rezultat je mala ponuda parcela za izgradnju, neopravdano visokih cena (do vrednosti 1/3 buduće BRGP), kao i pritisak preduzimača da se u planovima utvrđuju praktično neostvarivi, visoki maksimalni parametri, bez sagledavanja mogućnosti realizacije na ukupno obuhvaćenom prostoru.

Urbanističko-arhitektonski konkursi se raspisuju za lokacije koje su od posebnog značaja za jedinice lokalne samouprave i često se obaveza izrade konkursa definiše u planskim dokumentima. *Cilj sprovođenja konkursa je da se na osnovu što bolje pripremljenih ulaznih podataka, preciznog konkursnog zadatka i jasnih kriterijuma ocenjivanja, dobije što veći broj kvalitetnih rešenja.*

Kada se neko područje ili lokacija odaberu za obaveznu izradu konkursa, ključni zadatak uprave jeste da odabere vrstu konkursa prilagođenu konkretnom zadatku i lokaciji, kao i fazu izrade planskog dokumenta kada će se konkurs sprovesti.

U tom smislu, mogu se definisati sledeće smernice:

- Ukoliko se konkurs raspisuje *pre donošenja odluke o izradi urbanističkog plana*, odnosno pre formiranja konceptualnog rešenja i analize uslovljenosti, njegov zadatak je da „anketira” stručnu javnost, prikupi ideje o mogućem uređenju prostora ili razvoju. One će tada imati uticaj i na donošenje strateških odluka, biti smernice za izradu konkretnog programskog zadatka za plan i mogu biti sastavni deo odluke o izradi plana.

Tada konkurs treba da bude *opšti, anketni*, jednostepeni. Kod ovakvih konkursa, smernice stručnog žirija su ključni materijal koji će opredeliti upravu i druge učesnike u planiranju o daljim koracima koje treba preduzeti kroz planiranje, zbog čega je važno za žiri odabrati stručnjake kompetentne, između ostalog, i za temu prostornog i urbanističkog planiranja.

- Ukoliko se konkurs raspisuje *nakon donošenja odluke o izradi plana*, racionalno je raspisati ga *nakon izrade konceptualnog planskog rešenja*, kada se preispituju ograničenja i potencijali potencijalne lokacije, definišu preliminarne namene i optimalni kapaciteti.

Konkurs se može raspisati i *neposredno nakon ranog javnog uvida*, jer u tom postupku prikupljene primedbe, mišljenja i sugestije šire javnosti mogu dodatno da utiču i budu ugrađeni u konkursni zadatak. Ako je konkursni zadatak pripremljen tako da ne ostavlja nikakve nedoumice za kasniju realizaciju, konkurs se može raspisati i kao *projektni*.

Od presudnog je značaja da raspis konkursa, odnosno konkursni zadatak i kriterijumi za ocenjivanje rešenja proisteknu iz zaključaka prethodne stručne analize, odnosno da sprovođenje konkursa bude u funkciji formiranja planskog rešenja, usklađeno vremenski i programski. Kada nema dovoljno ulaznih podataka ili jasnih smernica, rezultati konkursa mogu biti kasnije neprimenljivi. Kako se oba postupka sprovode, a često i finansiraju iz budžeta lokalne uprave, njihova usklađenost je predmet i odgovornost donosilaca odluka u lokalnim samoupravama.

Konkursi se mogu raspisati kao otvoreni, ograničeni ili pozivni, jednostepeni ili dvostepeni, u zavisnosti od konkretne teme i lokacije koja je predmet konkursa. Realizacija prvonagrađenog rešenja projektnog konkursa je obavezna po Pravilniku o načinu i postupku za raspisivanje i sprovođenje urbanističko-arhitektonskog konkursa, a poveravanje izrade idejnih rešenja ili drugi oblik autorske saradnje sa prvonagrađenim timom se podrazumeva prema načelima dobre prakse.

Primer sprovođenja konkursa kao osnova za izradu plana detaljne regulacije dat je u poglavlju 5. *Dobre prakse i uzori*.

Strategija razvoja opštine/grada

U sistemu planova propisanih Zakonom o planiranju i izgradnji jasni su hijerarhija planova i njihov obavezni sadržaj. Međutim, u upravljanju razvojem opština i gradova, a posebno upravljanju prostorom, plan je samo jedan tradicionalno primenjen instrument, čija primena treba da bude usklađena sa širom strategijom razvoja. Strategija razvoja se donosi za sedište lokalne samouprave, za koje se donosi i prostorni plan, a za gradove i generalni urbanistički plan. U tom smislu, od sleda donošenja ovih dokumenata zavisi i način njihovog usklađivanja.

U sistemu nedovoljno usaglašenih zakona kojima se uređuje planiranje gradova u Srbiji, mora se imati na umu da su moguća dva opšta slučaja odnosa između strategije razvoja opštine i strateških planova. Naime, ukoliko se strategija integralnog razvoja opštine ili grada radi nakon donošenja prostornog ili generalnog urbanističkog plana, logično je da upravo ovi dokumenti predstavljaju osnov budućeg prostornog razvoja u okviru ukupne strategije razvoja opštine. Međutim, ukoliko se prostorni razvoj u okviru strategije razvoja opštine zasniva na potpuno novim osnovama, koje su u koliziji sa donetim planskim i nekim drugim dokumentima, treba imati svest o tome da sprovođenje takve strategije kroz akcioni plan povlači za sobom i izmenu važećih strateških (prostornih, generalnih), a potom i operativnih planova (PGR, PDR) ili donetih uredbi i rešenja – sve do definisanja novog osnova za izdavanje lokacijskih uslova.

Uvođenje strategija već predstavlja jedan korak u neophodnoj izmeni sistema planiranja gradova i opština u skladu sa novim dinamičnim okruženjem i usklađivanjem sa legislativom okolnih evropskih zemalja. Do usklađivanja svih propisa, neophodni su svest i znanje lokalnih uprava o potrebi sinhronizacije napora u planiranju prostora i planiranju integralnog razvoja opština, kao i svest o mogućem korišćenju dobrih iskustava, bez obzira na to da li ona dolaze iz lokalne ili strane prakse. Jedan dobar uzor može biti Strateški plan Beča iz 2005, koji je ukratko prikazan u poglavlju 5 ovog dokumenta.

4. KAKO UNAPREDITI UPRAVLJANJE PROSTOROM UNAPREĐUJUĆI URBANISTIČKU PRAKSU?

Nakon pregleda planske regulative, diskusije o hijerarhiji i instrumentima sprovođenja prostornih i urbanističkih planova u prethodnom poglavlju, u ovom se razmatraju aktivnosti i uloga uprave u različitim fazama pripreme i izrade planova. Za svaku fazu je najpre objašnjeno uporište u planskim politikama i njen značaj za upravu, odnosno razlog za posebno angažovanje uprave. Zatim je dat izvod iz Zakona, kako bismo se podsetili šta je obavezan sadržaj svake faze, odnosno postupak njene izrade, posle čega se kroz pitanje *Kakva je praksa?* pruža prikaz stanja u opštinama u Srbiji prema rezultatima ankete i iskustvima opština. Na kraju, pod naslovom „Šta nije zabranjeno?“, iznose se predlozi konkretnih aktivnosti, preporuke za angažovanje ili svrsishodno proširenje obaveznog sadržaja u svakoj pojedinačnoj fazi izrade plana, koji mogu da unaprede ukupan proces i rezultat planiranja. Ilustracija dobrih i poučnih praksi, lokalnih ili internacionalnih, data je u poglavljima *Primeri i uzori*.

Četiri glavna aspekta svake teme
Značaj za jedinicu lokalne samouprave
Zakonski okvir
Aktuelna praksa planiranja
Preporuke, aktivnosti koje se mogu preduzeti van zakonom propisanog minimuma, koje mogu da doprinesu kvalitetnijim procedurama, rešenjima i sprovođenju urbanističkog plana.

Tabela 5: Osnovni aspekti urbanističkih tema sa stanovišta lokalne uprave

4.1. Značaj i priprema procesa izrade plana

U pripremnim fazama procesa planiranja, uloga lokalne samouprave je ključna, a odgovornost velika. Koje to onda aktivnosti čine proces izrade plana i koji su koraci u tom procesu važni za lokalnu samoupravu? Kada se dobro sagleda i definiše problem, formulišu ciljevi izrade plana i na osnovu njih formira precizan programski zadatak plana, proces planiranja ima kvalitetnu osnovu i postupak se može započeti. Na osnovu programskog zadatka lokalna uprava a) bira obrađivača plana, b) aktivno upravlja čitavim procesom u skladu sa propisima i c) uključuje se u formiranje planskog rešenja da bi kontrolisala usklađenost sa prethodno postavljenim ciljevima izrade plana i strateškim ciljevima razvoja opštine.

Ukoliko tačno znamo šta je cilj izrade plana, odnosno potreba konkretnog prostora, kao i sa kojim resursima i podacima se raspolaže, smanjujemo mogućnost da se odluke o prostoru u procesu planiranja donose proizvoljno, pristrasno i štetno po kvalitet planskog rešenja.

Jasnim profilisanjem zahteva koje lokalna samouprava postavlja nosiocu izrade i obrađivaču plana, kao i povećanjem kriterijuma koji utiču na kvalitet, ona, osim unapređenja pojedinačnih planskih rešenja, utiče i na podizanje nivoa opštih znanja i stručnosti učesnika u kompleksnim procesima planiranja. Svojim visokim zahtevima uprava proizvodi potrebu da učesnici, stručni timovi, firme i institucije koje učestvuju u izradi planova takođe imaju visok nivo znanja, tehnika i veština da bi ostali konkurentni na tržištu, ako su deo privatnog sektora, odnosno odgovorno i stručno zastupali opšte interese, kada su deo javnog sektora. Podizanjem kriterijuma lokalne uprave i zahteva za svrshodnim planiranjem, utiče se na generalno povećanje kapaciteta institucija, a samim tim i na neophodne pozitivne pomene u domaćoj praksi planiranja. Samim tim, uloga lokalne uprave ne može i ne treba da bude samo u domenu finansiranja i administriranja procesa izrade plana, već i aktivno učešće i kontrola kvaliteta urbanističkih planova, od izbora vrste plana do odgovarajućeg rešenja, umesto šablonskog, planskog rešenja „skrojenog po meri“, usklađenog sa konkretnim zahtevima, potrebama i kontekstom.

Proces planiranja propisan Zakonom o planiranju i izgradnji u načelu se može podeliti u dve faze: *prvu*, koju čini proces izrade plana, i *drugu*, koju čine proces razmatranja i usvajanja plana kroz stručnu kontrolu i javni uvid. Lokalna uprava svojim aktivnim delovanjem treba strateški da misli i deluje u prvoj fazi izrade plana, kako bi se postiglo kvalitetnije plansko rešenje, sagledano sa svih aspekata, kroz koje su usaglašeni različiti interesi, i time predupredi ili smanji moguće korekcije rešenja u proceduri stručne kontrole i javnog uvida, kao i eventualne probleme u sprovođenju plana.

Na primer, kada se tokom faze nacrtu plana ne sagledaju, a zatim i ne usaglase, interesi svih učesnika u procesu planiranja, sve prostorne mogućnosti, uslovljenosti, ne odaberu optimalni kapaciteti buduće izgradnje ili se zbog loše pripreme menjaju programski zadatak i zahtevi uprave, proces postaje zamoran, dug i skup. U tim slučajevima, izvesna su ponavljanja ili dopune postupka stručne kontrole, ponavljanja konsultacija sa planskom komisijom, potrebe za dodatnim analizama i ekspertizama, vanredne korekcije nacrtu, zakasnela usaglašavanja sa drugim dokumentima, prethodno urađenim planovima ili projektima u toku. Sve navedeno može da dovede do krupnih izmena planskih rešenja, ponavljanja procedure javnog uvida i znatnog produžavanja roka usvajanja plana.

Kakva je praksa?

U dve trećine anketiranih opština u Srbiji najaktivniji učesnik u formiranju urbanističkog rešenja, uz obrađivača plana, jeste upravo organ jedinice lokalne samouprave. Komisija za planove aktivno učestvuje u oko 60%, a investitor plana i građani sa svojim inicijativama prosečno u polovini opština i gradova. U većini opština i gradova (skoro 80%), organ uprave je taj koji kontroliše proceduru, sastavlja izveštaje i koordinira učesnike, dok Komisija za planove radi samo stručnu kontrolu planova. U preostalih 20% saradnja organa uprave, Komisije za planove i obrađivača plana je takva da ili Komisija za planove diktira procedure, koordinira planski proces i rešenje, ili obrađivač aktivno učestvuje u procedurama, formiranju izveštaja o stručnoj kontroli i planskom rešenju, ili nisu jasno podeljene nadležnosti Komisije i organa uprave, što rezultira neusaglašenim zaključcima.

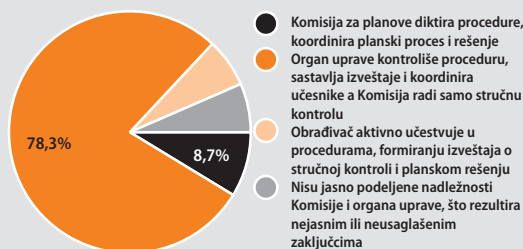
U nešto više od četvrtine opština i gradova planovi veoma često idu više puta na stručnu kontrolu pre izlaganja na javni uvid, dok se u više od 55% opština to dešava ponekad, mada nije ustaljena praksa. Takođe, kao najčešći razlog ponavljanja stručne kontrole navodi se procena komisije za planove da ponuđeno rešenje nije zadovoljavajuće ili nije adekvatno prezentovano (skoro 65%), kao i nova

Kako unaprediti upravljanje prostorom unapređujući urbanističku praksu?

saznanja tokom procesa izrade plana (oko 35%), dok se promena programskih zahteva investitora plana kao razlog ponavljanja procedure navodi u samo jednoj opštini. Međutim, procedura javnog uvida se veoma često ponavlja (za ceo plan ili delove obuhvata plana) u samo nešto više od 5% anketiranih opština i gradova, dok se u nešto više od 40% to dešava ponekad i nije česta praksa. Ukoliko se procedura javnog uvida ponavlja, najčešći razlog za to je procena Komisije za planove da je po usvojenim primedbama sa javnog uvida rešenje bitno promenjeno (u preko 60% opština), dok su u oko 25% opština to promena namene zemljišta iz „ostalog“ u zemljište javne namene, nova saznanja o prostoru plana ili promena programskih zahteva investitora plana. Sa jedne strane, ovi podaci govore o tome u kom odnosu na proceduru usvajanja plana utiču Komisija za planove i građani/stejkholderi (zainteresovane strane) i evidentno je da do više radikalnih izmena planskog rešenja dolazi zbog zaključaka Komisije. Sa druge strane, ovi podaci govore i o tome u kom odnosu na proceduru usvajanja plana utiču: prethodno usaglašavanje interesa svih stejkholdera, formalni razlozi koji su posledica zakonske regulative, kvalitet samog planskog rešenja, prethodne analize koje se rade kao priprema i konkretni razlozi za pokretanje izrade plana.

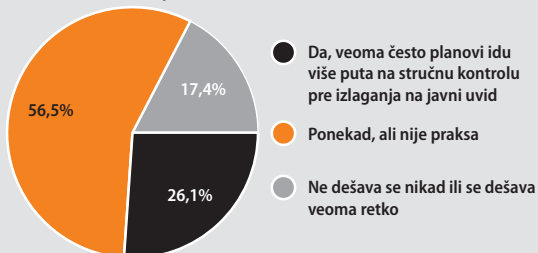
4.1. Ko osim obrađivača plana aktivno učestvuje u formiranju urbanističkog rešenja?	
Organ jedinice lokalne samouprave	67,4 %
Građani koji su podneli inicijative	45,7 %
Komisija za planove	63 %
Investitor plana	56,5 %
Gradonačelnik/predsednik opštine	19,6 %
Javna komunalna preduzeća i druge institucije	32,6 %

4.5. Koji odgovor najbolje opisuje saradnju organa uprave, komisije za planove i obrađivača plana u toku procesa izrade planova u vašoj opštini?



Dijagrami 7 i 8: Aktivni učesnici u formiranju urbanističkog rešenja i načini saradnje učesnika u procesima planiranja

4.3. Da li je uobičajena praksa ponavljanja ili dopune procedure stručne kontrole planova?



4.9. Koji je najčešći razlog ponavljanja javnog uvida u planove? (odaberite dva)

Procena Komisije za planove da je po usvojenim primedbama sa javnog uvida plansko rešenje bitno izmenjeno	61,1 %
Promena namene zemljišta iz ostalog u zemljište javne namene	27,8 %
Nova saznanja (uslovi, ograničenja...)	36,1 %
Promena programskih zahteva investitora plana	25 %

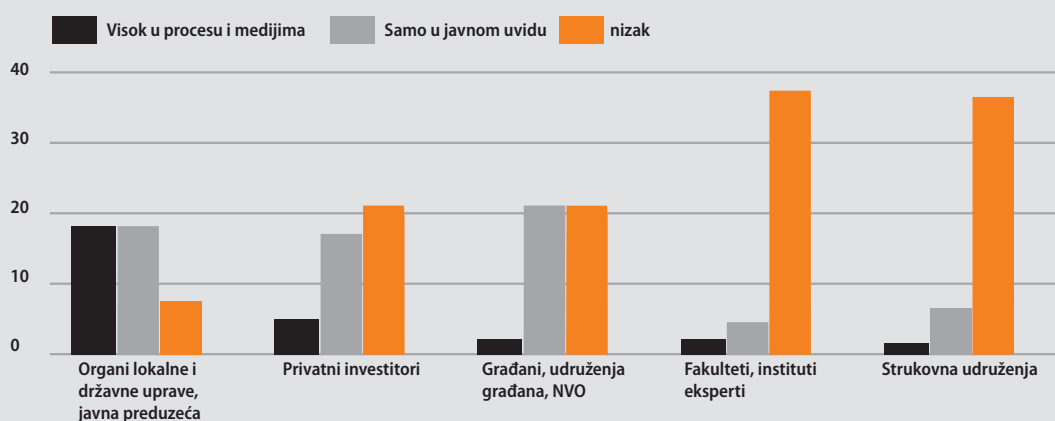
Dijagrami 9 i 10: Učestalost ponavljanja stručne kontrole i javnog uvida u planove

Bez obzira na to što zakonom to nije precizirano, mali procenat anketiranih opština i gradova ipak učestvuje u stručnoj kontroli planova (13%), a isti je i procenat lokalnih samouprava koje imaju imenovano lice – odgovornog urbanistu. Oba podatka govore o tome da ključne odluke vezane za urbani razvoj u najvećem broju slučajeva donosi samo Komisija za planove. Dodatno, jedino je za javni sektor, odnosno organe uprave i javna preduzeća, stepen angažovanja pojedinih stejkholdera u pripremi i izradi urbanističkih planova ocenjen kao visok u procesu i medijima u znatnijem broju opština i gradova

(40%), dok je stepen angažovanja privatnog i civilnog sektora, odnosno privatnih investitora, građana i nevladinih organizacija, nizak u najvećem broju opština (skoro 50%). Sa druge strane, prosečno u oko 40% opština/gradova sva tri navedena sektora učestvuju u izradi urbanističkih planova samo tokom javnog uvida. Pored njih, fakulteti, instituti, eksperti i strukovna udruženja se veoma malo angažuju u urbanističkom planiranju, i to takođe uglavnom u javnom uvidu (u 10–15% opština i gradova).

Iz navedenog se može zaključiti da je u Srbiji javni sektor daleko zainteresovaniji za ishod planiranja od privatnog ili civilnog sektora, u čijem interesu se planovi zapravo rade. Takođe, da javni uvid, koji dolazi na samom kraju procesa izrade plana, najznačajniji stakeholderi u najvećoj meri i dalje sagledavaju kao jedini deo planske procedure u kome treba učestvovati.

2.7. Ocenite stepen angažovanja pojedinih stakeholdera u pripremi i izradi urbanističkih planova



Dijagram 11: Angažovanje različitih učesnika u izradi urbanističkih planova

Vredi pomenuti da su u *Upitniku o praksi planiranja opština u Srbiji*, koji je u periodu septembar–oktobar 2017. godine poslat elektronski preko mreže opština SKGO, učestvovalе opštine koje su sedišta jedinice lokalne samouprave, kao i one koje to nisu, već su samo teritorijalne jedinice u okviru gradova ili opština sa tim statusom. Ingerencije za planiranje imaju samo prve pomenute opštine i gradovi, te su se komentari drugih odnosili uglavnom na participaciju i potrebu za obavezanim uključivanjem gradske opštine na čijoj se teritoriji nalazi prostor koji će biti obuhvaćen planom u postupak planiranja.

Zaključak – šta nam je činiti?

Proces izrade planskog dokumenta u opštem slučaju hronološki obuhvata pet faza: odabir *obrađivača*, donošenje *odluke* o izradi plana, izradu *konceptualnog rešenja*, odnosno materijala za rani javni uvid, sam *rani javni uvid* i izradu planskog rešenja u formi *nacrta plana*. Pored toga, izrada različitih analiza, anketa, procena, namenskih studija ili urbanističko-arhitektonskog konkursa je opcionalna, podrazumeva se prema načelima dobre planerske i upravljačke prakse i sprovodi se paralelno, u zavisnosti od problematike, u svim fazama izrade plana.

U ovom poglavlju biće objašnjena svaka od pet faza izrade plana, kao i šesta faza – izrada posebnih dokumenata u vidu analiza, studija ili urbanističkih konkursa – sa aspekta: a) značaja za jedinicu lokalne

samouprave, b) zakonskog okvira, c) aktuelne prakse planiranja, d) preporuka aktivnosti koje se mogu preduzeti preko zakonom propisanog minimuma, a koje mogu da doprinesu kvalitetnijim procedurama, rešenjima i sprovođenju urbanističkog plana i e) dobrog i poučnog primera iz domaće ili inostrane prakse.

4.2. Odluka o izradi plana

Zašto je odluka o izradi plana važan korak za lokalnu upravu?

Odluku o izradi urbanističkog ili prostornog plana donosi organ jedinice lokalne samouprave. Međutim, inicijativu za pokretanje postupka može pokrenuti i privatno lice, preduzetnik, investitor ili nevladin sektor. Bez obzira na to ko je inicijator izrade plana, lokalna uprava ima obavezu i interes u njegovoj izradi. Iz tih razloga važno je već tokom pripreme odluke imati na umu:

- *Problem* koji se rešava planom – glavne teme, ograničenja, urbanistički problemi koje bi plan trebalo da reši (šta nas čeka?)
- *Ciljeve i potencijale* – šta očekujemo da će se promeniti donošenjem plana u odnosu na trenutno stanje i u kojim aspektima, u kom vremenskom okviru (lokalna zajednica, privreda, turizam, ekonomski razvoj, komunalno opremanje i sl.)
- *Šta su prioriteta?* – Pitanje prioriteta u planiranju i realizaciji u Srbiji je potpuno zapostavljeno, iako je to jedna od najbitnijih poluga, pa i jedan od najbitnijih razloga planiranja. Ako se već u fazi donošenja odluke utvrde prioriteta u planiranju i zaštiti prostora, a zatim prioriteta za izgradnju, tada je proces izrade usmeren, donošenje odluka tokom izrade plana jednostavno, a opredeljenja u realizaciji su nesporna.
- *Procenu budžeta* – racionalni obuhvat plana, očekivane dodatne analize i istraživanja, koliko će trajati izrada, da li će javna ulaganja biti racionalna
- *Potencijalne benefite* – šta su očekivani doprinosi plana (finansijski, legislativni, društveni, estetski itd.) za lokalnu zajednicu, u odnosu na osnovne ciljeve izrade.

Šta kaže zakon?

Odluku o izradi planskog dokumenta donosi organ nadležan za njegovo donošenje, po prethodno pribavljenom mišljenju Komisije za planove. To znači da su za formiranje *elemenata za donošenje odluke* nadležni i odgovorni opština, odnosno grad.

Odluka, prema zakonu, sadrži: naziv plana, okvirnu granicu obuhvata plana, uslove iz plana šire prostorne celine, potrebne podloge, načela planiranja, korišćenja, uređenja i zaštite prostora iz važeće planske dokumentacije, način finansiranja, nosioca izrade i rok za izradu plana, mesto i način javnog uvida, odluku o izradi (ili nepristupanju) strateške procene uticaja plana na životnu sredinu, kao i broj primeraka plana koji je potrebno izraditi u analognom i digitalnom obliku.⁴²

Pored ovih egzaktnih podataka, zakon propisuje da odluka treba da sadrži viziju, cilj izrade plana i konceptualni okvir planiranja, sa predlogom osnovnih namena prostora i korišćenja zemljišta. Oni se u odluci mogu pisati po „šablonu“ (npr. zakonom propisana načela za uređenje i korišćenje prostora,

42 Član 31. Pravilnika.

poput održivog razvoja, racionalnog korišćenja zemljišta, zaštite prirodnih i kulturnih dobara i sl., za osnovna načela, zatim razgraničenje zemljišta javne i ostale namene, stvaranje uslova za investicionu izgradnju ili opremanje lokacija infrastrukturom za ciljeve, ili tipologija izgradnje definisana planom višeg reda kao konceptualni okvir). Međutim, odluka *može i treba* da sadrži i konkretne podatke, aktivnosti i očekivane rezultate koje plan treba da donese lokalnoj zajednici, ali i „viziju“ (koja se vrlo retko sreće u donesenim odlukama), što bi od samog početka dalo pozitivan impuls i razvojnom i zaštitnom delovanju svih aktera.

Pre donošenja odluke o izradi planskog dokumenta, nosilac izrade plana pribavlja od nadležnog organa za poslove zaštite životne sredine mišljenje na predlog odluke o izradi ili nepristupanju izradi strateške procene uticaja. Ovaj stav se objavljuje kao poseban član odluke.

Kakva je praksa?

Jedan od dva najčešća načina finansiranja izrade prostornih i urbanističkih planova u Srbiji je iz budžeta opštine, grada ili republike, preko organa lokalne samouprave (u skoro 85% anketiranih jedinica), dok se na drugom mestu nalaze privatna lica, preduzetnici i kompanije (nešto manje od 45%). Treće i četvrto mesto, između 15 i 20%, dele drugi izvori, kao što su različite donacije, saradnje ili projekti EU. Ovi odnosi nam govore o tome da manje od pola lokalnih samouprava može računati na privatne inicijative kao značajnije izvore finansiranja planova, da su neke opštine ipak našle način da dodatno finansiraju planiranje svog urbanog razvoja iz različitih donacija i fondova, ali i da postoji jedan mali broj jedinica lokalne uprave koje nemaju mogućnosti ili ingerencije za značajnije investiranje u planiranje, već je ono prepušteno drugim izvorima finansiranja (bilo privatnim, bilo javnim).

Za planove čije donošenje po zakonu nije obavezno, inicijativu najčešće pokreću organ jedinice lokalne samouprave i privatni investitori (u preko 85%, odnosno 70% opština), ali se u oko 15% opština u tom pogledu značajnije angažuju i glavni urbanista ili komisija za planove. Međutim, nakon pokretanja inicijative, elemente za donošenje odluke najčešće priprema nosilac izrade plana, tj. organ jedinice lokalne samouprave (u preko 65% opština). Na drugom i trećem mestu nalaze se javna urbanistička preduzeća (skoro 20%) i drugi obrađivači plana (manje od 10%), dok je angažovanje Komisije za planove u tom pitanju veoma malo (u samo jednoj od anketiranih opština).

2.1. Odaberite dva najčešća načina finansiranja izrade planova		3.1. Ko najčešće pokreće inicijativu za izradu planova koji nisu obavezni prema zakonu (odaberite dva)?	
Iz budžeta, preko posebne agencije/direkcije za razvoj ili izgradnju grada/opštine	19,6 %	Organ jedinice lokalne samouprave	87 %
Iz budžeta opštine ili republike, preko organa uprave	84,8 %	Glavni urbanista ili Komisija za planove	15,2 %
Iz drugih izvora (donacije, projekti EU, JPP)	17,4 %	Posebne razvojne agencije, direkcije i sl. u sistemu lokalne samouprave	4,3 %
Privatna lica, preduzetnici, kompanije itd.)	43,5 %	Privatni investitori i kompanije	71,7 %

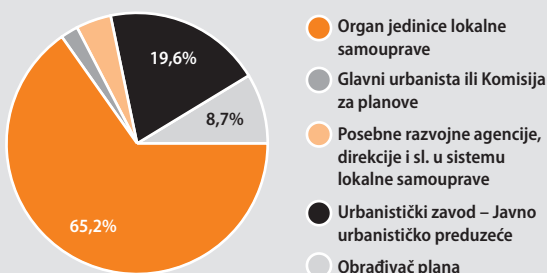
Dijagrami 12 i 13: Način finansiranja i pokretanje inicijative za izradu planova

Ovi rezultati se mogu posmatrati dvojako – za razliku od pokretanja inicijative, što može biti i čisto formalna aktivnost, jasno je da je odgovornost za pripremu materijala na osnovu kojeg će se doneti odluka u najvećem broju slučajeva na lokalnoj upravi, kao nosiocu izrade plana. Međutim, može se postaviti i pitanje da li u svim drugim slučajevima uprava učestvuje u pripremi ili te aktivnosti u potpunosti prepušta obrađivaču plana, bilo da je on javno ili privatno urbanističko preduzeće?

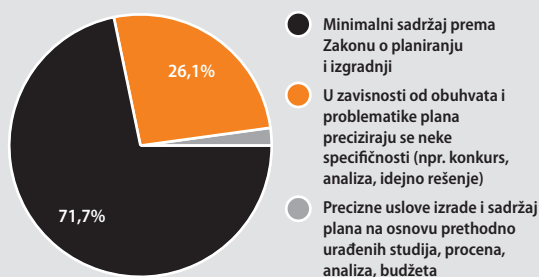
Kako unaprediti upravljanje prostorom unapređujući urbanističku praksu?

Na kraju, uobičajeni sadržaj elemenata za donošenje odluke obuhvata samo minimum podataka koji je propisan zakonom u čak više od 70% opština i gradova, dok se samo u nešto više od četvrtine jedinica, u zavisnosti od obuhvata i problematike plana, preciziraju i neke specifičnosti (npr. konkurs, analiza, idejno rešenje). Precizne uslove izrade i sadržaj plana (definisane na osnovu prethodno urađenih studija, procena, analiza, budžeta i sl.) kao sastavni deo odluke o izradi plana navela je samo jedna opština. Konačno, jasno je da znatan broj opština ne ulaže dodatne aktivnosti u pripremu odluke za izradu plana.

3.2. Ko načešće priprema elemente za donošenje odluke o izradi plana?



3.3. Šta obično sadrže elementi za donošenje odluke o izradi planova?



Dijagrami 14 i 15: Priprema i sadržaj elemenata za donošenje odluke o izradi plana

Nema sumnje da se u aktuelnoj praksi pripremnim aktivnostima na izradi plana ne posvećuje potrebna pažnja, što se naročito vidi u postavljanju ciljeva planiranja koji se tretiraju kao formalnost koju traži zakon i za koju se ne vidi stvarna potreba. Najčešće se kao glavni cilj izrade jednog plana uže celine navodi „sprovođenje urbanističkog plana šire celine“, potom „održivi razvoj“ i slično, a ne konkretni ciljevi konkretnih promena u prostoru.

Šta nije zabranjeno?

Sve dodatne aktivnosti koje opština u sopstvenom interesu može da preduzme, a nisu propisane, ali ni protivne zakonu, mogu se načelno podeliti u sledeće kategorije:

- a) Aktivnosti koje prethode pisanju elemenata za donošenje odluke i koje se u konačnom tekstu odluke neće „videti“. To su različite prethodne procene i analize, prvenstveno ekonomske, ali i socijalne, ekološke i druge, ankete, koje mogu da utiču na utvrđivanje obuhvata plana, ciljeve izrade, konceptualni okvir i sl. Ova analiza je u opštinama sa dugom tradicijom u planiranju ili iskusnim kadrom često iskustvena kategorija, ali u drugim slučajevima zahteva određenu pripremu.

Na primer, ukoliko je planom šire prostorne celine planirana zona određene namene delimično već infrastrukturno opremljena ili može biti vezana na postojeće izvore i recipijente, a drugim delom zahteva znatna ulaganja u izgradnju saobraćaja i primarne infrastrukture, racionalno bi bilo planski se fokusirati prvo na deo koji je realniji za realizaciju.

- b) Utvrđivanje glavnih ograničenja i potreba u prostoru koji će biti obuhvaćen planom. To mogu biti različiti projekti, idejna rešenja, istraživanja, koji postaju obaveza za obrađivača i sve učesnike u planiranju i čija izrada je važna za opštinu.

Na primer, posebna geološka istraživanja zbog specifičnosti terena (klizišta, zagađenje zemljišta) idejna rešenja infrastrukture, elaborati kojima se utvrđuju različite zaštitne zone, projekti saobraćajnica, obaloutvrde itd.

- c) Definisane specifičnog načina formiranja planskog rešenja kao jednog od ciljeva ili koncepta planiranja.

Na primer, cilj plana može da bude razvoj saobraćajne mreže i javnog transporta oko kog će se generisati komercijalni i privredni sadržaji, odnosno konceptualni okvir planiranja može biti Transport Oriented Planning (TOD)⁴³. Ili razvoj turističkih, prirodnih, sportskih, privrednih potencijala, socijalnog i subvencionisanog stanovanja i dr., sve u skladu sa opštijim strategijama razvoja, ali u okviru obuhvata konkretnog, operativnog plana.

Podsetićemo samo da se u jednoj od prethodnih izmena Zakona o planiranju i izgradnji, u periodu od 2003–2009. godine, odluka o izradi plana donosila na osnovu verifikovanog *programa plana*, koji je obuhvatao sva potrebna istraživanja postojećeg stanja, obaveznu prethodnu saradnju sa javnim sektorom, predlog konceptualnog rešenja i dr. Drugim rečima, programom plana argumentovala se opravdanost donošenja odluke o izradi plana za neko područje. Bez obzira na to što je zakonodavac u međuvremenu ukinuo obavezu ovako sveobuhvatne pripreme za donošenje odluke, to ne znači da opštine i gradovi, u skladu sa svojim potrebama i mogućnostima, ne treba da se uspešno pripreme za izradu plana koji će sami finansirati.

Primer elemenata za donošenje odluke dat je u poglavlju 5. *Dobre prakse i uzori*.

4.3. Odabir obrađivača plana

Zašto je odabir adekvatnog obrađivača važan korak za lokalnu upravu?

Zakonom je definisano da je *nosilac izrade svih planskih dokumenata organ nadležan za poslove prostornog i urbanističkog planiranja* u opštini odnosno gradu, ali da on može ustupiti izradu dokumenta prostornog i urbanističkog planiranja privrednom društvu ili drugom pravnom licu koje ispunjava propisane uslove. Ustupanje izrade planskih dokumenata se vrši u skladu sa zakonom kojim se uređuju javne nabavke.⁴⁴

Kada na teritoriji jedinice lokalne samouprave postoji javno urbanističko preduzeće i kada ono ima kapacitet za izradu konkretnog plana, a opština resurse namenjene planiranju, procedura odabira obrađivača plana je jednostavna.⁴⁵ Međutim, ukoliko to nije slučaj, neophodno je obrađivača plana odabrati kroz posebnu proceduru. U oba slučaja za opštinu je od posebnog značaja *projektni, odnosno programski zadatak* koji treba da bude osnov za odlučivanje u postupku odabira obrađivača i sastavni deo ugovora koji će se sklopiti na osnovu dodeljene javne nabavke.

Ukoliko se sprovodi javna nabavka, značajni su i dodatni uslovi koje lokalna samouprava može da propiše prilikom njenog sprovođenja, kao i određivanje i ponderiranje seta različitih kriterijuma na osnovu kojih će se odabrati najpovoljnija ponuda i izbeći nezadovoljavajuća praksa da jedini kriterijum bude najniža ponuđena cena.

⁴³ *Transport Oriented Planning (TOD)* je planerska i upravljačka strategija u kojoj se javni transport vidi kao ključni parametar za urbani razvoj koji stvara efikasnije, kompaktne ili prijatne urbane prostore (Mašić, 2017, Grupa Svetke banke).

⁴⁴ Zakon o javnim nabavkama („Službeni glasnik RS”, br. 124/2012, 14/2015 i 68/2015).

⁴⁵ Zakon o javnim nabavkama, član 7. stav 1.

Šta kaže zakon?

Zakonom o javnim nabavkama definisano je da je oblast urbanističkog planiranja predmet javne nabavke usluga. U okviru konkursne dokumentacije koju priprema organ lokalne samouprave radi sprovođenja javne nabavke, potrebno je detaljno opisati uslugu koja se traži (od sadržaja i kvaliteta do roka izvršenja i dodatnih usluga).

Zakon definiše obavezne uslove za učešće u postupku javne nabavke, ali i mogućnost određivanja dodatnih uslova uvek kada je to potrebno s obzirom na predmet javne nabavke – npr. u pogledu finansijskog, poslovnog, tehničkog i kadrovskog kapaciteta, a posebno uslove koji se odnose na socijalna i ekološka pitanja.⁴⁶ Takođe, naručilac može da odredi i dodatne uslove u pogledu ispunjavanja obaveza koje ponuđač ima prema svojim podizvođačima ili dobavljačima.

Važno je napomenuti da su obavezni i dodatni uslovi eliminatorni faktori i da se ne mogu ponavljati u vidu kriterijuma po kojima će se vrednovati ponude.

U pogledu određivanja kriterijuma za dodelu ugovora, elementi kriterijuma na osnovu kojih naručilac dodeljuje ugovor moraju biti opisani i vrednovani, ne smeju biti diskriminatorni i moraju stajati u logičkoj vezi sa predmetom javne nabavke, a posebno je potrebno navesti metodologiju za dodelu pondera za svaki element kriterijuma koja će omogućiti naknadnu objektivnu proveru ocenjivanja ponuda.⁴⁷

Ovi kriterijumi se odnose na ocenjivanje *ekonomski najpovoljnije ponude*⁴⁸ i zasnivaju se na različitim elementima, od onih koji se tiču ponuđene cene i roka za ispunjenje usluga, do onih koji se odnose na kvalitet usluge i broj i kvalitet angažovanih kadrova. Svakom elementu kriterijuma, odnosno potkriterijumu, naručilac u konkursnoj dokumentaciji određuje relativni značaj (ponder), tako da zbir pondera iznosi 100.

Iz navedenog proizlazi da se na kvalitet finalnog proizvoda, odnosno *plana* koji je predmet javne nabavke može uticati sa tri aspekta:

- kroz prethodno iskustvo u izradi planova – propisivanjem dodatnih ili eliminatornih uslova koji se odnose na reference ponuđača,
- kroz stručnost radnog tima – definisanjem kriterijuma u pogledu obima i kvaliteta radnog tima koji će uticati na vrednovanje ekonomski najpovoljnije ponude ili traženje konkretnog sastava radnog tima u okviru opisa usluge, ili
- kroz definisanje kriterijuma kvaliteta plana koji je predmet nabavke, koji će uticati na vrednovanje ekonomski najpovoljnije ponude ili *formiranje preciznog projektnog zadatka u okviru opisa usluge*.

Kakva je praksa?

Što se tiče potencijalnih obrađivača planova, oko trećina anketiranih opština i gradova može da se osloni na svoje javno urbanističko preduzeće, dok druge dve trećine moraju u tu svrhu da sprovedu proceduru javne nabavke. U vezi sa tim, kao dva najveća ograničenja za odabir odgovarajućeg obrađivača planova kroz proceduru javne nabavke navodi se najniža cena ponude kao presudni kriterijum pri ponderisanju (oko 75%), a potom nedostatak posebnih kriterijuma za obrađivače (reference,

46 Zakon o javnim nabavkama, član 76.

47 Zakon o javnim nabavkama, član 84.

48 Zakon o javnim nabavkama, član 85.

specijalizacije, veličina i profil tima, preporuke) sa nešto više od 35%. Šablonski, opšti elaborat javne nabavke se ističe kao značajno ograničenje u oko 25% opština i gradova, dok je nedovoljno sagledavanje programskog zadatka prepoznato u tek nešto više 20%. Osim očiglednog, ovi podaci nam govore i o tome da oko četvrtina lokalnih samouprava ipak ne sagledava da se ključni problem za odabir kvalitetnog obrađivača nalazi u samom kriterijumu najniže ponude, već zapravo u nedostatku i manjkavosti drugih uslova i kriterijuma, ali i o tome da lokalne samouprave problem odabira vide u domenu zakonske regulative i kompetencija obrađivača, ali ne i u ulozi, odnosno sopstvenom angažovanju u tom procesu.

2.4. Odaberite dva najčešća obrađivača planova na teritoriji vaše opštine/grada?		2.3. Šta su dva najveća ograničenja za odabir odgovarajućeg obrađivača planova kroz proceduru javne nabavke?	
Javno preduzeće za urbanizam	56,5 %	Najniža cena ponude kao presudni kriterijum u ponderisanju	73,9 %
Privatne firme sa teritorije opštine/grada	15,2 %	Nedovoljno sagledan programski zadatak (koji ostavlja mogućnost za kasnije aneksiranje ugovora)	21,7 %
Firme iz drugih gradova i opština	60,9 %	Nedostatak posebnih uslova za obrađivače (reference, specijalizacije, veličina i profil tima, preporuke)	37 %
Instituti, fakulteti	23,9%	Šablonski, opšti elaborat javne nabavke	21,6 %

Dijagrami 16 i 17: Najčešći obrađivači i ograničenja za odabir odgovarajućeg obrađivača

Važno je reći da su, pored javnih urbanističkih preduzeća, najčešći obrađivači planova u opštinama i gradovima u Srbiji firme iz drugih gradova i opština (u preko 60%), potom instituti i fakulteti (u nešto manje od 25%), dok su privatne firme sa teritorije opštine/grada najangažovanije u oko 15% anketiranih jedinica. Ovaj podatak govori i o tome da lokalne samouprave kao nosioci izrade urbanističkih planova, ukoliko nemaju lokalno preduzeće za urbanizam, u najvećoj meri prepuštaju planiranje obrađivačima koji moraju da se dodatno upoznaju sa lokalnim kontekstom i problematikom, te da se lokalni privatni sektor teško bori sa konkurencijom iz drugih gradova i opština.

Sa druge strane, najčešće primedbe koje urbanistička preduzeća stavljaju na procedure javnih nabavki za urbanističke planove je neloyalna konkurencija, koja ponekad nudi uslugu po 10 puta nižoj ceni od realne, kao i nemogućnost lokalnih uprava da se sa ovom pojavom izbore.

Šta nije zabranjeno?

S obzirom na činjenicu da je veoma teško definisati, a još teže „izmeriti“ kriterijume koji bi se odnosili na kvalitet planskog rešenja, jasno je da posebnu pažnju treba posvetiti opisu usluge koja se traži, odnosno, u slučaju izrade planova, *pisanju veoma preciznog projektnog zadatka*. Ovo se odnosi i na slučaj kada je obrađivač plana javno urbanističko preduzeće, odnosno kada se javna nabavka ne sprovodi, već se pristupa direktno sklapanju ugovora.

U tom smislu, evo nekoliko preporuka za pripremu i sprovođenja postupka javne nabavke:

- Izbegavati šablone, tuđe modele, već prilagoditi sadržaj svake tenderske dokumentacije konkretnoj lokaciji, problemu, kontekstu i kapacitetima;
- Što bolje sagledati sve korake koji predstoje, aktivnosti i materijal koji će biti potrebno izraditi, kako bi se izbegle manipulacije i naknadna aneksiranja ugovora, kao i

Kako unaprediti upravljanje prostorom unapređujući urbanističku praksu?

- Pravovremeno sagledati podelu obaveza između opštine i obrađivača plana (šta su zakonske obaveze lokalne samouprave, odnosno koji deo usluga je korisno ili neophodno pribaviti u drugom postupku javne nabavke).

U skladu sa tim, *precizirati konkretne zahteve u procesu izrade planskog rešenja, umesto navođenja samo sadržaja plana prema zakonu*. Na primer, potrebnu izradu analiza, provera, varijantnih rešenja, radionica i sl., kao i svrhu njihove izrade – za formiranje koncepta, odnosno za potrebe izrade elaborata za rani javni uvid, tokom ranog javnog uvida i sl. Takođe, navesti što je moguće preciznije zahteve vezane za sastav radnog tima ili oblasti iz kojih se traži angažovanje eksperata od strane obrađivača.

Na primer:

- broj varijantnih rešenja prilikom formiranja koncepta sa tačno definisanim aspektom u kome se traže varijacije (primena različitih parametara i tipologija, normativa i namena, saobraćajna analiza i modeli, izgled buduće fizičke strukture i sl., sve u zavisnosti od problema i teme plana), kao i preliminarnu procenu troškova ulaganja i dobiti, na osnovu kojih će opština moći jasno da donosi odluke;
- analize, studije i provere kojima će se argumentovati urbanističko rešenje u različitim fazama izrade plana (npr. analiza šireg okruženja sa različitih aspekata, uticaj rešenja na okolinu sa različitih aspekata, uticaj na značajne vizure, prikazi fizičke strukture, skice, modeli i sl.);
- angažovanje stručnjaka i eksperata iz različitih oblasti (arhitekture, saobraćaja, zaštite životne sredine, ekonomije, termo-tehnike, geologije i sl.) za konkretne aspekte plana (pisanje pravila uređenja i građenja, analiza mogućnosti izgradnje visokog objekta, saobraćajna analiza, procena uticaja na životnu sredinu, urbo-ekonomska analiza, demografska analiza, statistika, analiza tržišta nekretnina i dr.);
- organizovanje radionica ili drugih oblika saradnje sa građanima ili budućim investitorima pre i tokom ranog javnog uvida, sprovođenje ankete među građanima, javne prezentacije, učestvovanje u diskusijama i sl.
- na kraju, može se tražiti i upotreba različitih softverskih paketa koji služe kao alati za kvalitetnije donošenje odluka, jer omogućavaju sveobuhvatno sagledavanje planskog rešenja, brzo i jednostavnu promenu ulaznih parametara, uz praćenje promene u planiranoj fizičkoj strukturi (npr. City Engine).

Pored projektnog zadatka, moguće je propisati i *dodatne uslove* za učešće na tenderu, koji se tiču specifičnih zahteva u pogledu ostvarenih referenci i koji su *eliminatorni za sve učesnike*.

Na primer, u referencama učesnika je moguće tražiti dodatne uslove, kao što su broj planova određene vrste, obuhvata ili problematike – transformacija *brownfield* lokacija, nova stambena naselja, rekonstrukcija zone koja je deo kulturnog nasleđa, kompleksna saobraćajna rešenja, privredne zone i dr.

Važno je još jednom napomenuti da kvalitetan projektni/programski zadatak može biti presudni uslov za dobar odabir obrađivača plana, a samim tim i kvalitet planskog rešenja. Pored referenci obrađivača, koje ne garantuju i kvalitet urađenih planova, jer ne sadrže podatke o problemima ili uspešnosti njihovog sprovođenja, kriterijumi kakvi su najniža ponuđena cena i najkraći ponuđeni rok zapravo štetno utiču na kvalitet planova (brzo i jeftino), što je sve slaba garancija da će i uprava i građani biti zadovoljni krajnjim ishodom planiranja.

U zaključku, nezadovoljavajuća rešenja i procedure izrade planova iz prethodnog perioda su proizveli veću pažnju naručioca planova, što vidimo na primeru Direkcije za građevinsko zemljište i izgradnju Beograda izloženom u poglavlju 5. *Primeri za odabir obrađivača plana*, koja uz ugovor sa obrađivačem plana sad propisuje i uvodi novu praksu projektnog zadatka i direktne kontrole procesa izrade planova. Sam ovaj postupak predstavlja značajnu promenu i pokazuje jasnu svest lokalne uprave o tome da se izrada planova ne može prepustiti samo obrađivačima, licenciranim urbanistima i administraciji već su neophodni stalno usaglašavanje, provera rešenja i obezbeđenje da se pravovremeno reaguje u proceduri izrade ukoliko se pojavi potreba za određenim pojašnjenjima, dodatnim studijama ili novim, specifičnim lokacijama u skladu sa ponudom i tražnjom investitora i lokalne uprave.

Takođe, bitno je podsetiti i da je *kontinuitet*, odnosno nastavljanje formiranih ili započetih urbanih akcija i razvojnih planova, umesto stalnog formiranja novih, jedan od najvažnijih preduslova dobrog urbanog razvoja i urbanističkog planiranja. U tom smislu, treba uvek imati u vidu i ranije lokalne planove i rešenja, kao i lokalne stručnjake i urbanističke institucije kao prvi izbor i polaznu tačku za dalje korake.

4.4. Koncept plana – Elaborat za rani javni uvid (RJU)

Zašto je za priprema materijala za RJU važna faza u izradi plana?

Elaborat za rani javni uvid predstavlja prvo, konceptualno rešenje plana koje se predstavlja stručnoj i opštoj javnosti na mišljenje. Ako se u ovoj fazi izrade plana problemi i potencijali dobro sagledaju i na osnovu iskustva, zahteva i analize predloži racionalno urbanističko rešenje, to će ne samo uticati na kvalitet plana, već može ceo proces da učini efikasnijim i da eliminiše probleme koji bi se možda ispoljili u nekoj od kasnijih faza izrade.

Zato je značajno da, pored obrađivača plana, već u ovoj fazi učestvuju donosioci odluka, nadležni predstavnici uprave, investitori i, kada je potrebno, predstavnici lokalne zajednice, kako bi se pravovremeno upoznali sa problemima i mogućim rešenjima. Razlog je jednostavan: oni svi direktno utiču na ostvarenje postavljenih ciljeva plana i moraju biti svesni potencijalnih dobiti, ali i ulaganja koja će proisteci iz planskog rešenja.

Iz tih razloga je za lokalnu samoupravu u ovoj fazi značajno da sagleda sve potencijalne učesnike u planiranju (iz javnog, civilnog i privatnog sektora), koji su njihovi relevantni interesi i gde sve opština ili grad prepoznaju svoj interes, dok je u pojedinim slučajevima važno i uspostavljanje odnosa prema susednim opštinama (tzv. horizontalna koordinacija). Pored ovih tema, važno je sagledati i nadležnosti u pogledu različitih vidova zaštite prostora i objekata, kao i mogućnosti, ograničenja i strateške odrednice iz plana šire prostorne celine, odnosno šire prostorne celine (tzv. vertikalna koordinacija).

U tom smislu, izdvojili smo neke teme od značaja za lokalnu samoupravu koje je neophodno razumeti i sagledati već u toku formiranja koncepta plana:

1. *Opšti, javni interes* i razumevanje problema koji mogu nastati u tumačenju zakona koji obrađuju ovu oblast.

Prvenstveno se odnosi na tumačenje i usaglašavanje odredbi Zakona o planiranju i izgradnji koje se odnose na pojam zemljišta i objekata *javne namene*, moguće oblike vlasništva, pribavljanje i promet građevinskog zemljišta u javnoj svojini, zatim Zakona o eksproprijaciji, Zakona o javno-privatnom partnerstvu i Zakona o javnoj svojini, kao i odredbi planova širih prostornih celina koje se odnose na definisanje pretežne namene zemljišta i kompatibilnosti namena.

2. Planirani odnos zemljišta javne namene i ostalih namena.
Ovaj odnos utiče na procenu postplanskih ulaganja i dobiti i proizlazi iz: usvojenih normativa uz pomoć kojih se operacionalizuju strateški ciljevi vezani za procenjeni broj stanovnika (broj automobila po stanu, veličina kompleksa škole, vrtića, zelenila, objekata socijalne zaštite, kulture po stanovniku i sl.), zatim prostornih odnosa (npr. minimalna rastojanja objekata) ili funkcionisanja i uspostavljanja različitih sistema (saobraćaja, infrastrukture, zelenila, zaštite...). Sa druge strane, na ovaj odnos direktno utiču planirani kapaciteti komercijalne i stambene izgradnje.
3. Vizija prostora obuhvaćenog planom izražena kroz osnovne namene i urbanističke parametre (indeks izgrađenosti, indeks zauzetosti i spratnost, odnosno visina objekata).
Fizička struktura proizlazi iz urbanističkih parametara. Kakve posledice na fleksibilnost planskog rešenja ima primena zakonske obaveze da se prilikom definisanja pravila građenja biraju dva parametra od tri? Odnosno u kojim zonama (centralnim, perifernim, rubnim) ili kojoj problematici (novom naselju ili interpolaciji, privrednim zonama ili urbanoj rekonstrukciji) su primereni koji parovi parametara?
4. Razmatranje mogućnosti primene mehanizma *urbane komasacije*, utemeljene u važećem zakonu, koja je u svetu jedan od najpopularnijih, pravednijih i efikasnijih instrumenata za urbanu transformaciju.
Iako je u domaćoj regulativi utvrđena kao legitimni instrument, urbana komasacija se u našoj praksi praktično ne koristi, bez obzira na odlična strana iskustva⁴⁹. Građevinska parcela predstavlja osnovnu jedinicu svakog plana, a katastarska podloga preduslov da se koncipira i zatim sagleda realnost planskog rešenja. U praksi planiranja, kako za već formirane gradske blokove, tako i za područja urbane obnove, potpune transformacije ili nove stambene, privredne ili komercijalne zone, katastarsko stanje često predstavlja jedno od ograničenja za formiranje pravilne regulacije ili željenog urbanističkog rešenja. Međutim, bez intervencija u formi ili veličini katastarskih parcela nema dobre prakse i odgovornog upravljanja prostorom, posebno kada postoje instrumenti čijom primenom se uz konsenzus postiže pravedna raspodela zemljišta i budućih prava vlasnika. U tom cilju, trend komasacije nastao je kao rezultat politike poštovanja vlasništva, obrnuto u odnosu na ranije podrazumevanu i kritikovanu nacionalizaciju i ekspropriaciju. Mora se takođe reći da je za primenu urbane komasacije neophodna veština i hrabrost planera, ali i veliko poverenje građana/vlasnika u pravičnost i transparentnost procedure i odgovornost lokalne uprave.
5. Inicijalno razmišljanje o mogućim vidovima *saradnje sa privatnim ili civilnim sektorom*, pristupu različitim fondovima ili drugim *načinima finansiranja*, kao i lokacijama u okviru planskog rešenja koje mogu biti predmet ove saradnje ili finansiranja.

Najbolji način za partnerstva sa privatnim investitorima, koji potencijalno donose materijalne i nematerijalne dobiti lokalnoj samoupravi, jeste da ona budu uspostavljena na osnovu transparentnih pregovora i na bazi legitimnih pravila, unetih u propise ili planove. Svaki drugi postupak, poput pravljenja izuzetaka i odstupanja od pravila plana, proizvodi sumnju na korupciju, arbitrarno donošenje odluka i smanjenje poverenja građana u lokalnu upravu.

⁴⁹ Urbana komasacija je postupak kojim se postojeće katastarske parcele na području za koje je donet plan detaljne regulacije pretvaraju u unificirane građevinske parcele uz istovremeno rešavanje imovinsko-pravnih odnosa koji nastanu u ovom postupku

Šta kaže zakon?

Elaborat za rani javni uvid se priprema u početnim fazama izrade planskog dokumenta i sadrži tekstualni i grafički deo. U ovom materijalu se prikazuju osnovna, konceptualna planska rešenja koja se *ne odnose* na uslove, mogućnosti i ograničenja na pojedinačnim katastarskim parcelama.

Tekstualni deo materijala sadrži: izvod iz planskog dokumenta širih prostornih celina, opis postojećeg stanja, načina korišćenja zemljišta i osnovnih ograničenja razvoja, opšte ciljeve izrade plana, planiranu pretežnu namenu površina sa predlogom osnovnih urbanističkih parametara i očekivane efekte planiranja u pogledu unapređenja korišćenja prostora. Grafički deo materijala je karta planirane pretežne namene zemljišta urađena na raspoloživim podlogama.⁵⁰

Međutim, važećim zakonom i podzakonskim aktom nije precizno definisano na čemu se zasniva preliminarno plansko rešenje koje se izlaže na rani javni uvid. Odnosno, na rani javni uvid se izlaže predlog namene površina prostora obuhvaćenog planom uz tekstualno obrazloženje i preliminarnu procenu urbanističkih parametara, *pre* saradnje sa nadležnim institucijama i javnim komunalnim preduzećima, koji su u obavezi da dostave svoje uslove u toku izrade nacрта plana, nakon ranog javnog uvida.

Zarad pouzdanosti informacija koje se izlažu na uvid javnosti, predlog namene površina i prateći tekst bi morali biti ograničeni jedino na podatke iz važećeg plana šire prostorne celine, sa kojim je javnost već upoznata, odnosno na uvid se ne bi izložile nikakve nove informacije. U ovom slučaju urbanističko rešenje bi se teško moglo nazvati konceptualnim, jer se ne bi suštinski bavilo ni problemima koji su predmet plana, niti konceptualnim idejama.

Sa druge strane, zakonom je predviđeno izlaganje mogućih scenarija razvoja: mogućih rešenja za razvoj prostorne celine, mogućih rešenja za urbanu obnovu, kao i efekata planiranja. Ona imaju osnov u planu šire prostorne celine, ali i različitim planerskim pretpostavkama, informacijama i iskustvu, i to rezultira novim rešenjima i podacima za javnost, za koje će se tek naknadno tražiti mišljenje, odnosno saglasnost nadležnih institucija i javnih komunalnih preduzeća.

U oba slučaja, podaci koji će biti predloženi javnosti mogu se naknadno značajno promeniti u skladu sa zahtevima i ograničenjima nakon obavljene navedene saradnje u fazi izrade nacрта plana.

Elaborat za rani javni uvid priprema i overava obrađivač plana. Takođe, iz zakonskih odredbi proizlazi da obrađivač plana može biti i jedini učesnik u izradi ovog materijala.

Iz toga sledi da instrumenti urbanih politika koji se odnose na izradu urbanističkih planova, a tiču se saradnje učesnika, kao što su stručni saveti, radne grupe, međusektorski sastanci, analize, radionice i dr., kao i zvanična, formalna saradnja, nisu definisani nijednim zakonom ili podzakonskim aktom.

Kakva je praksa?

Anketa je pokazala da u izradi početne, konceptualne faze urbanističkog plana koja se predstavlja u elaboratu za rani javni uvid, pored obrađivača plana, učestvuje i organ jedinice lokalne samouprave (u nešto više od 65% opština), zatim investitor plana (manje od 45%) i Komisija za planove (oko 40%), dok javna komunalna preduzeća i glavni urbanista uzimaju učešće u ovoj fazi dosta ređe (u 15%, odnosno manje od 10% opština). Ovi rezultati nam govore o tome da se različite institucije i privatna ili

⁵⁰ Član 37. Pravilnika o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja („Službeni glasnik RS“, broj 64/2015).

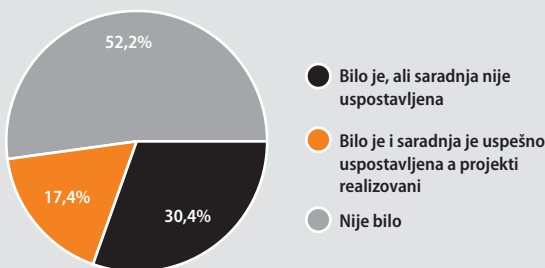
Kako unaprediti upravljanje prostorom unapređujući urbanističku praksu?

pravna lica pojavljuju kao učesnici u koncipiranju planskog rešenja, odnosno kao stejkholderi u velikom broju opština, bez obzira na to što forma njihovog učešća nije definisana zakonom. Takođe, indikativno je i to da u oko trećini slučajeva, uprava zapravo ne učestvuje u formiranju koncepta, bez obzira na to što je formalni nosilac izrade plana.

Što se tiče projekata javno-privatnog partnerstva, od 2011. godine, kada je usvojen zakon koji reguliše ovu oblast do danas, u više od pola opština i gradova nije bilo inicijativa i ovakvih projekata, u čak 30% opština odnosno gradova inicijativa je bilo, ali saradnja nije uspostavljena, dok je u tek nešto manje od 20% takva saradnja uspostavljena, a projekti su uspešno realizovani. Takođe, što se tiče projekata urbane komasacije, od 2009. godine, kada su usvojene Izmene i dopune Zakona o planiranju i izgradnji kojima je ovaj postupak uveden, do danas, u preko 80% opština i gradova nije bilo ovakvih inicijativa i projekata, u nešto manje od 15% inicijativa je bilo, ali nisu realizovane, dok su se u samo tri opštine ili grada neki projekti uspešno realizovali.

3.4. Označite ko sve učestvuje u izradi početne, konceptualne faze urbanističkog plana – elaborata za rani javni uvid?	
Obrađivač plana	95,7%
Investitor plana	43,5 %
Organ jedinice lokalne samouprave	65,2 %
Komisija za planove	39,1 %
Glavni urbanista	8,7 %
Javna komunalna preduzeća	15,2 %

8. Da li je na teritoriji vaše opštine/grada od 2011. godine bilo inicijativa ili projekata javno-privatnog partnerstva?



Dijagrami 18 i 19: Učesnici u izradi konceptualnog planskog rešenja i Učestalost inicijativa za javno-privatno partnerstvo

Šta nije zabranjeno?

Iz potrebe da se osnovne ideje i koncept budućeg plana u najranijoj fazi što bolje predstavljaju, opštine mogu da prošire spektar aktivnosti u odnosu na one zakonom propisane, koje mogu da budu korisne i upravi i obrađivaču plana. Generalno uzevši, one se odnose na učesnike u procesu planiranja i različite aspekte formiranja samog planskog rešenja.

a) *Povećanje broja učesnika* u pripremi elaborata za rani javni uvid. – Pored organa lokalne samouprave, koji je i nosilac izrade plana, obrađivač plana bi trebalo da ima komunikaciju i sa drugim segmentima javnog sektora i donosiocima odluka, da bi se sve značajne teme otvorile i razmatrale od početka izrade plana.

Na primer, ukoliko je u obuhvatu plana predviđena izgradnja nekog infrastrukturnog voda ili objekta koji nije izveden, a kroz izradu koncepta se pokaže da postoji racionalnije rešenje, dobro bi bilo ostvariti saradnju sa nadležnim komunalnim preduzećem još pre ranog javnog uvida i uz njegovu saglasnost dati predlog novog rešenja na uvid javnosti.

U tu svrhu, poželjno bi bilo u ovoj fazi izrade plana napraviti analizu svih učesnika u planiranju i njihovih interesa – tzv. *analizu stejkholdera*, i sagledati unapred različite forme njihove saradnje, koje mogu biti obavezujuće ili konsultativne – ko, kada i o čemu raspravlja, dogovara se i postiže konsenzus ili daje smernice za dalji proces rada na planskom rešenju.

b) *Način izrade konceptualnog planskog rešenja* – koje, u zavisnosti od konkretne problematike, zahteva ili procenu buduće demografije i osnovnih urbanističkih parametara, koji će u kombinaciji sa planiranom namenom površina usloviti buduću fizičku strukturu, ali i uticati na planiranje površina javne namene (saobraćajne i infrastrukturne mreže, površina i kapaciteta javnih službi – obdaništa, škola, zelenih i javnih površina i dr.), ili izradu različitih analiza (saobraćaja, kretanja, okruženja, vizura, volumetrije / fizičke strukture, potencijala i ograničenja u prostoru...).

Na primer, različiti indeksi izgrađenosti stambenih zona generišu različitu fizičku strukturu, ali i različite kapacitete sekundarne saobraćajne mreže, javnih službi, zelenih zona i sl., što, osim fizičkog izgleda budućeg naselja, utiče i na neophodna ulaganja u opremanje zemljišta, eksproprijaciju i izgradnju javnih površina i objekata, kao i na očekivani prihod od buduće izgradnje, što se sve može okvirno sagledati kroz preliminarnu ekonomsku analizu.

Takođe, ukoliko se u pripremi koncepta rešenja ispostavi da je u planu šire prostorne celine napravljen previd ili nije sagledan neki važan aspekt za razvoj konkretnog prostora, neophodno je predloge za prevazilaženje ovakvog problema u ovoj fazi predstaviti svim učesnicima u planiranju – analizirati nekoliko tehničkih rešenja i scenarija, planskih procedura ili posledica koje potom slede, kao i raspoloženje investitora na obuhvaćenom području i dati obrazloženje pozitivnih efekata predloženog kvalitetnijeg urbanističkog rešenja.

U skladu sa svim tim, poželjno je da obrađivač izradi više različitih varijantnih rešenja na osnovu kojih će opština moći da donosi odluke ili da u taj proces uključi Komisiju za planove i širu javnost kroz proceduru ranog javnog uvida. Isto tako, veoma je važno pre izrade varijantnih rešenja utvrditi šta se tačno varira (parametri, tipologije, normativi, namene, distribucija površina, kompoziciona rešenja itd.) i u odnosu na koji kriterijum (ekonomske isplativosti, uticaja na životnu sredinu, socijalne inkluzije, mobilnosti, estetike itd.), ne bi li se dobila rešenja koja su uporediva i svrsishodna.

U ovoj fazi izrade plana, posebno ako su tema plana izgradnja novih ili urbana rekonstrukcija postojećih stambenih naselja, procena demografskih kretanja trebalo bi da bude jedan od ključnih ulaznih podataka, odnosno svest o tome za koga planiramo, prema kojim standardima i ko će tu izgradnju finansirati?

U tradiciji planiranja u Srbiji postoji institut *kontakt plana*, koji nije bio predviđen zakonom i predstavljao je neku vrstu idejnog rešenja planiranih namena i fizičke strukture o kojem se javno diskutuje i koje se razmatra pre bilo koje formalne faze planiranja.⁵¹ Takođe, Zakonom o planiranju i izgradnji je 2003. godine bio utvrđen *program plana*, kojim su se definisali ciljevi, potencijali, ograničenja, konflikti i razvojni prioriteti područja za koje treba da se donese odluka o izradi plana. Narednom izmenom Zakona 2009. godine, program plana je postao *koncept plana*, koji je sadržao grafički i tekstualni deo i radio se nakon donošenja odluke, ali je imao posebnu verifikaciju na Komisiji za planove. Zajedničko svim ovim dokumentima je da su sadržali osnovne podatke o prostoru, potencijale i ograničenja, dileme, procene parametara, realnih potreba, infrastrukture, scenarije razvoja, varijantna rešenja, ekonomske analize i drugo, kao i inicijalnu saradnju sa javnim sektorom.

U tom smislu, opravdano je i o elaboratu za rani javni uvid razmišljati kao o njihovom ekvivalentu, a argumenti za ovakav stav nalaze se u prethodnom iskustvu i primeru izrade „*Studije kapaciteta i tipologije izgradnje na prostoru leve obale reke Save*” u poglavlju 5 u ovom priručniku.

51 CEP, Centar za planiranje urbanog razvoja, progresivna urbanistička kuća koja je osamdesetih godina dvadesetog veka radila respektabilne planove širom bivše Jugoslavije i uspostavila široku participaciju u svom procesu planiranja, od anketa stanovništva i privrednih subjekata do prvog konceptualnog rešenja, kontakt plana.

4.5. Rani javni uvid (RJU)

Zašto je RJU važan deo izrade plana?

U izmeni Zakona o planiranju i izgradnji iz 2014. godine uveden je novi model participacije građana – rani javni uvid, koji treba da omogućiti blagovremeno i kvalitetnije informisanje javnosti u procesu izrade urbanističkog plana. Rani javni uvid organizuje se u početnoj fazi izrade plana i samim tim pruža građanima bolji uvid u mogućnosti i ograničenja planskog razvoja, otvara prostor za komentare, ideje, dijalog, a lokalnoj upravi i planerima bolji uvid u stavove, želje i zahteve građana.

Rani javni uvid predstavlja prvo javno izlaganje početnih, konceptualnih ideja, potencijala i ograničenja prostora obuhvaćenog planom. Za lokalnu upravu je veoma značajno da se u prvim fazama izrade plana uspostavi dobra saradnja sa građanima koji su korisnici/vlasnici zemljišta za koje se donosi plan, ali i sa širom javnosti kada plan obrađuje temu od opšteg interesa.

Ukoliko građanima koji imaju lične interese u formiranju planskih rešenja (npr. kapaciteti buduće izgradnje ili pozicije planiranih ulica u odnosu na granice njihovih katastarskih parcela), ali i zajednički, javni interes koji se odnosi na pojedine aspekte rešenja (npr. na karakteristike budućih susedstava ili očuvanje identiteta u delu grada koji će se rekonstruisati), dodamo i druge učesnike poput privatnih investitora, javnog sektora, pa i same lokalne uprave, očigledno je da je neophodno uspostaviti sistem njihove saradnje u procesu izrade urbanističkog plana. Ova saradnja se teorijski može ostvariti na više različitih nivoa, prvenstveno u zavisnosti od društveno-političkog miljea i ostvarenog stepena demokratije nekog društva. U tom smislu, teoretičari se intenzivno bave participacijom još od vremena šezdesetih godina 20. veka⁵², a Šeri Arnsten je prva uvela termin „lestvice građanske participacije“⁵³ da bi hijerarhijski opisala njene različite oblike na skali od „manipulacije i terapije“, koje pripadaju neparticipaciji, do „partnerstva, delegirane moći i kontrole“, u kojima građanstvo ima moć. Ovaj termin je do danas ostao u upotrebi u urbanističkoj praksi zapadnoevropskih zemlja, gde postoje različiti nivoi i oblici učešća stanovnika, dok su se pojedini koraci terminološki usaglašavali sa savremenim urbanističkim „rečnikom“, a mi u ovoj publikaciji prikazujemo jedan od njih:

Nivo participacije	Koncept participacije
Informacija	Stejkholderi su informisani o svojim pravima, obavezama i opcijama, bez mogućnosti da učestvuju.
Konsultacija	Stejkholderi imaju mogućnost da iskažu svoje sugestije i primedbe, bez obaveze da one budu usvojene, obično kroz javni uvid.
Građenje konsenzusa	Obezbeđena je interakcija stejkholdera s ciljem međusobnog razumevanja i uspostavljanja pregovaračkih pozicija koje su prihvatljive za sve grupe.
Donošenje odluka	Stejkholderi preuzimaju odgovornost za ishod pregovaranja, odnosno za rešenje koje se usvaja.
Deljenje rizika	Dobre, loše i neutralne posledice se podjednako i odgovorno dele među svim partnerima uključenim u projekat.
Partnerstvo	Stejkholderi imaju ravnopravan status i zajednički cilj.
Samoupravljanje	Stejkholderi preuzimaju punu odgovornost za projekat koji se na njih odnosi i sprovode ga od početka do kraja.

Tabela 6: Lestvica participacije (*The Ladder of Participation*), preuzeto iz Anderson, Brown, 2013.

52 Jackobs, 1961; Davidoff, 1965; Arnstein, 1969.

53 Šeri Arnsten (Sherry Arnstein), direktor Odeljenja za razvoj zajednica pri neprofitnom istraživačkom institutu *The Commons*, „lestvicu“ je definisala na osnovu svog iskustva glavnog savetnika za građansku participaciju u Odeljenju za stanovanje i urbani razvoj SAD.

Učešće javnosti, odnosno participacija građana u procedurama urbanističkog i prostornog planiranja kao dela procesa urbanog razvoja, posmatra se kao jedno od osnovnih ljudskih prava u međunarodnim dokumentima još od kraja dvadesetog veka.⁵⁴ U Novoj urbanoj agendi UN Habitat III, u stavu 13b kaže se da se od budućih gradova očekuje da budu participativni, da promovišu učešće građana, stvaraju osećaj pripadnosti i da zaista pripadaju svim svojim stanovnicima ... forsirajući društvenu koheziju, inkluziju, osećaj sigurnosti u miroljubivom i pluralističkom društvu, gde se uvažavaju potrebe svih građana i prepoznaju potrebe onih u ranjivim situacijama.⁵⁵

U skladu sa tim, interes opština, ali i društva u celini, jeste da se kroz izradu planskog rešenja postigne što veći stepen participacije. Rani javni uvid je zakonom obezbeđena prilika za to.

U našoj sredini se na univerzitetu i u nevladinom sektoru posvećuje značajna pažnja procesima participacije građana u razvoju planskog rešenja, što pokazuje i objavljivanje priručnika *Vodič za participaciju u planiranju urbanog razvoja*, sa Stalnom konferencijom gradova i opština kao partnerom.⁵⁶

Participativne i komunikativne prakse su deo duge tradicije planiranja u Srbiji još od sedamdesetih godina prošlog veka, a takođe i sastavni deo internacionalne škole planiranja i uspešnog upravljanja gradovima. Profesionalna pitanja u strategijama planiranja evropskih gradova pokreće, između ostalih, radna grupa za urbana pitanja Saveta arhitekata Evrope (ACE), čija je misija da obezbedi doprinos arhitektonske profesije urbanoj dimenziji u politici Evropske unije. Godine 2014. objavljen je priručnik *Uloga arhitektonske profesije u proizvodnji odgovornog dizajna*, koji doprinosi arhitektonskoj i urbanističkoj praksi u mnogim sektorima: visokokvalitetna arhitektura kao osnovni alat za efektivne, integrativne i holističke politike održive urbane rehabilitacije; urbana dimenzija strategije *Evropa 2020* za pametni, inkluzivni i održivi rast evropskih gradova; promocija inovativnih i inteligentnih rešenja za održivi urbani razvoj na nivou EU; promocija evropskog urbanog nasleđa kao resursa za ekonomski razvoj, socijalnu koheziju i kvalitet života.⁵⁷

Šta kaže zakon?

Posle donošenja odluke o izradi plana, nosilac izrade plana (organ lokalne samouprave) organizuje upoznavanje javnosti (pravnih i fizičkih lica) sa opštim ciljevima i svrhom izrade plana, mogućim rešenjima za razvoj prostorne celine, mogućim rešenjima za urbanu obnovu, kao i efektima planiranja.⁵⁸

Izlaganje materijala na rani javni uvid se obavlja u sedištu jedinice lokalne samouprave i na internet strani nosioca izrade planskog dokumenta.

Tokom trajanja ranog javnog uvida, organ jedinice lokalne samouprave svim zainteresovanim fizičkim i pravnim licima pruža potrebne informacije i stručnu pomoć u vezi sa pojedinim rešenjima i eventualnim davanjem primedbi i sugestija na izloženi materijal, koje se dostavljaju nosiocu izrade planskog dokumenta u pisanom obliku.⁵⁹

Po završetku ranog javnog uvida, nosilac izrade planskog dokumenta priprema izveštaj o obavljenom ranom javnom uvidu, koji usvaja Komisija za planove.⁶⁰ Izveštaj sadrži, između ostalog, primedbe

54 Deklaracija iz Rija o životnoj sredini i razvoju, 1992.

55 Deklaracija iz Kita o održivim gradovima i naseljima za sve, 2016.

56 Čolić, 2013.

57 Savet arhitekata Evrope, ACE, 2016.

58 Član 45a Zakona o planiranju i izgradnji (2014).

59 Pravilnik (2015), čl. 40. i 41.

60 Zakon (2014), član 52.

i sugestije podnete u toku ranog javnog uvida, kao i smernice Komisije za planove za dalji rad obrađivača plana na izradi nacrtu plana, ali ne i stavove Komisije o svim podnetim primedbama.⁶¹

U postupku stručne kontrole nacrtu planskog dokumenta, obrađivač plana obrazlaže svoje stavove u pogledu primedbi i sugestija sa ranog javnog uvida, grupisane u odnosu na namenu površina i urbanističke parametre i planirane kapacitete.

U skladu sa odredbama Zakona, možemo zaključiti da on obezbeđuje tek drugi nivo participacije – konsultacije kroz rani javni uvid i kasnije javni uvid. U tom smislu, a imajući u vidu postojeći društveno-politički kontekst, mogli bismo reći da treći nivo – građenje konsenzusa – predstavlja realan domet participacije u Srbiji u ovom trenutku.

Kakva je praksa?

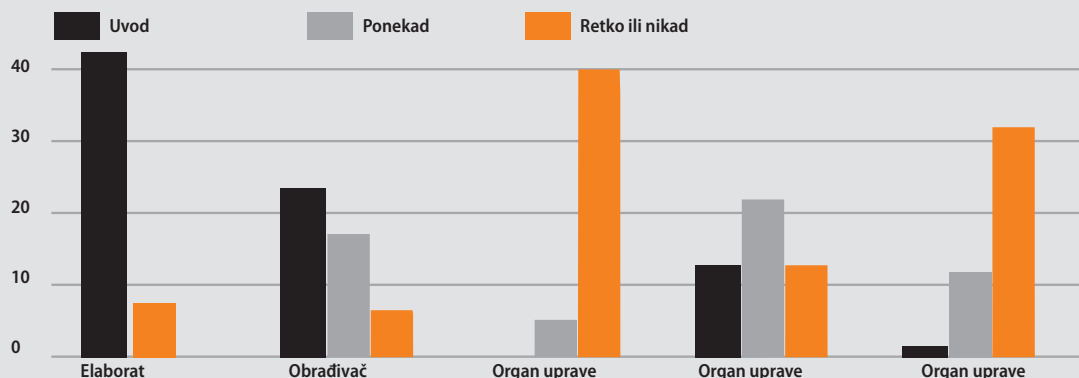
U praksi postoje dva uočena nedostatka faze ranog javnog uvida na strani lokalne samouprave: obrađivač, u ime naručioca, često namerno daje minimum informacija (granicu, izvod iz šireg plana, najgrublju namenu velikih površina sa najopštijom legendom iz šireg plana), bez opisa konkretnih ciljeva i namena, dilema ili alternativa, čak i kada su poznate, jer to nije propisano zakonom. Drugi je činjenica da stanovnici ne prepoznaju svoje mesto, lokaciju iz naziva plana, predmet obrade plana, vreme i način izlaganja i posebno svoju ulogu u informisanju i učestvovanju u ovoj fazi plana. Ove dve činjenice čine fazu ranog javnog uvida skoro nepotrebnom, a zakonom propisanu obavezu učešća javnosti, pukom formom.

Rezultati ankete pokazuju da se materijal za rani javni uvid uvek izlaže u prostorijama uprave u više od 90% opština/gradova; međutim obrađivač plana redovno daje informacije o konceptualnom rešenju zainteresovanim građanima tek u polovini opština, organ uprave obavezno organizuje tribine i javne prezentacije u četvrtini, dok se sprovođenje ankete, organizacija radionica sa građanima i slične aktivnosti tokom trajanja ranog javnog uvida podrazumevaju u samo tri anketirane opštine. Sa druge strane, u proseku oko 35% opština organizuje sve ove aktivnosti bar ponekad. Načelo obaveštavanja građana o stavljanju plana na rani javni uvid slanjem poziva na kućne adrese nije ustaljena praksa ni u jednoj opštini i samo ponekad se upražnjava u nešto više od 10% anketiranih opština. Ovi rezultati nam govore o tome da je stepen participacije u ključnim, početnim fazama izrade urbanističkih planova u Srbiji i dalje veoma nizak, kao i da inicijalno informisanje zainteresovanih o organizovanju ovakvog uvida javnosti u koncept plana nije sistemsko.

U prilog ovim činjenicama, navodimo i jedno konkretno iskustvo. Gradska opština Stari grad, preko Saveta za građevinske i komunalne poslove, kao radnog tela Skupštine Opštine Stari grad, daje mišljenja na planska rešenja koja se rade na njenoj teritoriji. Sekretarijat za urbanizam i građevinske poslove obaveštava opštine kada će se organizovati rani javni uvid za planove na teritoriji opštine i dostavlja elaborat za rani javni uvid. Sekretarijat, takođe, dopisom odredi da je opština u obavezi da o tome obavesti građane, što GO Stari grad radi preko oglasne table, postavljanjem obaveštenja na ulaznim vratima zgrade opštine, zatim stavljanjem informacija na zvaničnu internet stranicu opštine, a, kada za to postoje mogućnosti, informacija o ranom javnom uvidu ili javnom uvidu objavljuje se i u Informatoru GO Stari grad. Iskustva učešća opštine na ranom javnom uvidu su do sada bila prilično loša, jer predstavnici opštine nisu uspevali da dobiju bilo kakvu dodatnu informaciju u odnosu na ono što je sadržano u elaboratu. Jednom ih je čak dežurni predstavnik obrađivača plana, koji je bio privatno preduzeće, pitao: „Zašto ste vi uopšte došli?“, a potom konstatovao „Ovo je rani javni uvid, još uvek se ništa ne zna.“

61 Pravilnik (2015), član 42.

3.5. Na koje se sve načine organizuje rani javni uvid za planove?



Dijagram 20: Način organizacije javnog uvida

Takođe, treba imati u vidu da, vezano za proceduru ranog javnog uvida, postoji vidljiva neza interesovanost svih uključenih subjekata. Često se RJU održi sa minimalnim brojem posetilaca, a često i bez ijedne primedbe i predloga. Opšti razlog za to može biti realna neobaveznost primene saznanja iz ove faze u kasnijim fazama izrade nacrtu plana. Međutim, konkretnije razloge možemo potražiti u činjenicama da niti institucije (osim onih koje daju uslove i koje su formalno i direktno obavestene iz uprave i od obradivača) ni građani nemaju saznanje o održavanju RJU, kao ni o tome na koji se prostor i ciljeve plana on odnosi. Naposljetku, najkonkretniji razlog može biti i taj da obradivač plana svesno daje na RJU minimum informacija u što opštijem obliku, birajući liniju manjeg otpora, koja vodi do bržeg i lakšeg nastavka procedure izrade plana, čemu se planske komisije i uprava, po pravilu, ne protive.

Šta nije zabranjeno?

S obzirom na činjenicu da suštinu ranog javnog uvida predstavlja komunikacija i razmena podataka i ideja s ciljem postizanja konsenzusa, gde je prethodno urađeni *elaborat za rani javni uvid* osnov za diskusiju, u koju se uključuje šira javnost, kao i to da je upravo opština nadležna za njegovo organizovanje, aktivnosti koje bi mogle biti preduzete, a nisu zakonom zabranjene su:

a) *Dobro informisanje svih zainteresovanih*

Na primer, opština može poslati pozive na učešće u ranom javnom uvidu svim građanima sa teritorije na koju se plan odnosi na njihove kućne adrese.

b) *Obezbeđivanje okvira za postizanje konsenzusa radi međusobnog razumevanja i uspostavljanja pregovaračkih pozicija koje su prihvatljive za sve grupe – kroz radionice, diskusije, fokus grupe, javne prezentacije, ankete građana i stejkholdera uopšte, rasprave, formiranje zajedničke vizije...*

Na primer, poseban problem prilikom izrade planskog rešenja može biti konflikt interesa investitora plana (ukoliko to nije opština) ili vlasnika većeg obima zemljišta koje se planira za investicionu izgradnju sa lokalnim stanovništvom, pa bi radi postizanja kompromisa i dogovora, opština trebalo da obezbedi njihovu saradnju i bude medijator u toj saradnji već tokom ranog javnog uvida, odnosno početne faze izrade plana.

c) *Edukacija građana o pravima i mogućnostima za participaciju, kao i o širini polja na koje mogu da deluju svojim angažovanjem.*

Na primer, ukoliko se inicijative građana sa ranog javnog uvida odnose u najvećoj meri na povećanje urbanističkih parametara za građenje na pojedinačnim parcelama, taj podatak nam govori da stanovništvo ima svest isključivo o svom ekonomskom interesu, ali ne i o zajedničkom, socijalnom, kulturnom ili ekološkom interesu, te se o takvim temama mogu kontinualno organizovati tribine u prostorijama opštine i tako se može povećavati poverenje građana u mehanizme planiranja.

- d) *Permanentna izgradnja kapaciteta same opštine da se bavi građanskim inicijativama, participacijom i saradnjom.*

Nažalost, ne postoje zakoni koji detaljno uređuju ovu oblast, pa samim tim ne postoji dovoljno jaka institucionalna podrška za organizaciju (finansiranje) procesa participacije i upravljanje tim procesima, ne ulaže se u edukaciju planera i službenika organa lokalne uprave o modelima saradnje sa građanima i ne obezbeđuju se dodatna finansijska sredstva za rad sa građanima u procesu izrade planova. Iz tih razloga, neophodno je napraviti barem male korake u unapređenju rada uprave uz pomoć priručnika dostupnih svima, poput Vodiča za participaciju u planiranju urbanog razvoja ili ove publikacije.

Bez obzira na to što je institucija ranog javnog uvida uvedena tek poslednjom izmenom Zakona o planiranju i izgradnji (2014), u dotadašnjoj urbanističkoj praksi uobičajen je bio oblik pisane inicijative koju građani dostavljaju u ranim fazama izrade plana kao informaciju odgovornom obrađivaču plana. Pošto ovakav model učestvovanja u izradi plana nije bio pravno formulisan, broj inicijativa je zavisio od obaveštenosti građana o izradi plana i, uopšte, mogućnosti da se inicijativa dostavi, a njihovo razmatranje bilo je stvar individualnog stava planera. Ukoliko bi se striktno gledalo, Zakon je svojim odredbama vezanim za rani javni uvid omogućio još jedan razgovor sa planerom⁶² i zvanično dostavljanje primedbe/inicijative na predloženo preliminarno rešenje, o kojoj će planer izneti svoj stav prilikom stručne kontrole plana, što je samo jedan korak napred u odnosu na raniju praksu pojedinačnog dostavljanja inicijativa. Na opštini je da utiče na to da ova faza izrade urbanističkog plana ne bude puka forma kojom se ispunjavaju zahtevi posmatrača nacionalnih procedura radi procene ispunjenosti uslova za pridruživanje i usaglašavanje sa propisima EU, već stvarni, voljni proces saradnje sa onima kojih se rešenje plana zaista tiče. Takođe, s obzirom na to da je participacija kontinualan proces, moguće je saradnju sa građanima, investitorima ili pojedinim grupama nastaviti i nakon završetka ranog javnog uvida, kroz proces izrade nacrtu plana.

4.6. Nacrt plana – Zašto je izrada nacrtu plana važna za opštinu odnosno grad?

S obzirom na to da izrada nacrtu plana predstavlja konkretizaciju dotadašnjih konceptualnih postavki i njihovu razradu do nivoa građevinske parcele, u ovoj fazi se definišu sva pravila, mogućnosti i ograničenja izgradnje na pojedinačnim parcelama. U sprovođenju plana će se za svaku planom formiranu građevinsku parcelu izdavati lokacijski uslovi, odnosno građevinska dozvola.

U ovoj fazi plana se detaljno usklađuju interesi svih učesnika u planiranju koji su svoje inicijative, uslove i primedbe dostavili u prethodnoj fazi ili tokom izrade nacrtu. U tom smislu, suština izrade nacrtu plana je u saradnji i međusobnoj komunikaciji svih učesnika, koje u ovoj fazi treba da budu intenzivne.

⁶² Kao dodatak dotadašnjoj proceduri kojom su definisani javni uvid i javna rasprava na sednici Komisije za planove Skupštine Grada Beograda nakon završenog javnog uvida.

Takođe u ovoj fazi plana se vrši precizna tehnička obrada, razrada i konkretizacija konceptualnog rešenja prema važećim propisima i pozitivnoj praksi, čiji su rezultat prostorno uobličeni, kvantifikovani i georeferencirani podaci značajni za proveru urbanističkih parametara, preciznu regulaciju i nivelaciju površina. Ova precizna geometrija planskog rešenja se kasnije sprovodi u katastru i ima implikacije za imovinske odnose.

U skladu sa tim, izrada nacrtu plana značajna je za lokalnu upravu sa aspekta:

- planiranih površina i namena zemljišta na kom je opština korisnik, odnosno vlasnik,
- ostvarivanja osnova za moguća JPP,
- planiranja komunalnih infrastruktura i objekata (naročito saobraćajnica i njihovih adekvatnih, savremenih regulacija) u prostorima koji čine funkcionalnu okosnicu grada i njegovog razvoja,
- predračuna budućih javnih ulaganja i eventualnih profita,
- zadovoljstva lokalne zajednice,
- stvaranja privlačnog, uređenog ambijenta za građane i investitore,
- stvaranja skupa uslova za pozitivan odgovor građanima i investitorima kod zahteva za izgradnju pojedinačnih objekata (građevinska dozvola),
- kvalitetnog planskog rešenja koje će se bez problema sprovesti.

Šta kaže zakon?

Urbanistički plan sadrži tekstualni i grafički deo.⁶³ Tekstualni deo plana se sastoji od opšteg dela, koji sadrži izvod iz plana šire prostorne celine, opis obuhvata i postojećeg stanja, kao i planskog dela, koji sadrži pravila uređenja i pravila građenja.⁶⁴

Pravila uređenja se odnose na koncepciju uređenja urbanističkih celina u odnosu na osnovne karakteristike koje ih definišu (istorijske, morfološke, ambijentalne...), opis i kriterijume podele na karakteristične celine i zone, opis detaljne namene zemljišta sa mogućim kompatibilnim namenama i bilansima površina, popis parcela i opis lokacija za površine i objekte javne namene, uslove za mrežu saobraćajne i komunalne infrastrukture, stepen komunalne opremljenosti, uslove i mere zaštite prirodnog i kulturnog nasleđa, životne sredine, života i zdravlja ljudi, uslove pristupačnosti površina i objekata javne namene, mere energetske efikasnosti izgradnje i druge elemente značajne za sprovođenje plana, poput popisa objekata za koje se pre rekonstrukcije moraju izraditi konzervatorski uslovi i sl.⁶⁵

Pravila građenja sadrže uslove izgradnje, namenu i kompatibilnost namene objekata u odnosu na pojedinačne zone, kao i namenu objekata čija je gradnja zabranjena, uslove za parcelaciju i formiranje građevinske parcele, položaj i broj objekta na građevinskoj parceli, maksimalne urbanističke parametre (indeks zauzetosti/izgrađenosti i visina/spratnost objekta), uslove za pristup građevinskoj parceli, parkiranje, priključenje na mrežu komunalne infrastrukture, uslove za uređenje zelenih površina na parceli, inženjersko-geološke uslove izgradnje, pravila za arhitektonsko oblikovanje objekata, odnosno rekonstrukciju, adaptaciju i dogradnju postojećih objekata, kao i elemente značajne za sprovođenje plana (lokacije za koje je obavezna izrada urbanističkog projekta ili projekta parcelacije, arhitektonskog konkursa i sl.).⁶⁶

63 Zakon (2014), član 28. stav 1.

64 Pravilnik (2015), član 25. st. 2–4.

65 Pravilnik (2015), član 25. stav 5.

66 Pravilnik (2015), član 25. stav 6.

Grafički deo plana sadrži grafički prilog postojećeg stanja, sa granicom plana i postojećom detaljnom namenom površina, kao i grafičke priloge planskih rešenja.⁶⁷

- detaljnu planiranu namenu površina u obuhvatu plana sa lokacijama za javne površine, sadržaje i objekte i podelom na karakteristične zone;
- regulaciono-nivelacioni plan sa analitičko-geodetskim elementima za obeležavanje, građevinskim linijama, planiranom spratnošću i karakterističnim profilima javnih saobraćajnica;
- plan mreže i objekata infrastrukture sa sinhron planom;
- plan građevinskih parcela sa smernicama za sprovođenje;⁶⁸
- prikaz orijentacione fizičke strukture (kompozicioni plan, plan parternog uređenja ili aksonometrija) u slučaju da to doprinosi kvalitetu planskog rešenja (za zone urbane obnove, revitalizacije, zaštite i sl.)

Grafički deo urbanističkog plana izrađuje se po pravilu na overenom katastarsko-topografskom planu, u digitalnom i analognom obliku.⁶⁹

Pre izrade nacrtu plana, obrađivač plana priprema obrazloženje svojih stavova u pogledu primedbi i sugestija sa ranog javnog uvida i razvrstava (grupaše) ih na one koje se odnose na namenu površina, urbanističke parametre i planirane kapacitete građenja.

Tokom izrade nacrtu plana pribavljaju se uslovi nadležnih organa, organizacija i javnih preduzeća koji su ovlašćeni da utvrđuju posebne uslove za zaštitu, uređenje prostora i izgradnju objekata. Uslovi obuhvataju podatke o postojećem stanju, uslovima korišćenja i razvojnim planovima pojedinačnih sektora i dostavljaju se obrađivaču plana u roku od 30 dana od podnošenja zahteva. U ove institucije ubrajaju se javna komunalna preduzeća, sekretarijati i zavodi u čijoj nadležnosti se nalaze saobraćajna i komunalna infrastruktura, zaštita prirode, životne sredine, vodotokova, vodoizvorišta, kulturnog nasleđa, javne službe (obrazovanje, zdravstvo, socijalna i dečija zaštita...), sanitarni, hidrometeorološki, seizmički uslovi, zaštita od požara i dr.⁷⁰

Nacrt plana podleže stručnoj kontroli u skladu sa zakonom.

Kakva je praksa?

Tokom izrade nacrtu plana, procena budućih ulaganja u opremanje građevinskog zemljišta, eksproprijaciju i izgradnju površina i objekata javnih namena ili neka druga vrsta urbo-ekonomske analize se radi skoro uvek u tek tri anketirane opštine, u 50% njih samo kada se ukaže potreba za tim ili kada je to bilo propisano zakonom, a u skoro 45% nikada ili veoma retko. Ovi podaci nam govore o tome da su *urbo-ekonomske analize*, odnosno bar osnovni predmer i predračun budućih ulaganja prestali da budu sastavni deo planiranja u trenutku kada je ukinuta zakonska obaveza da se oni izrađuju, kao i da *uprava ne sagledava važnost ovakvih istraživanja*. Sa druge strane, ako u fokus stavimo kompozicioni i projektantski aspekt planiranja, čak više od 70% anketiranih se izjasnilo da se trodimenzionalni prikazi fizičke strukture i ilustracije predloženih urbanističkih pravila uređenja i izgradnje *ne rade nikada ili se rade veoma retko*, a samo četvrtina da se to radi u slučajevima kada se ukaže potreba za tim, kada je to propisano odlukom ili

67 Pravilnik (2015), član 26. st. 1–3.

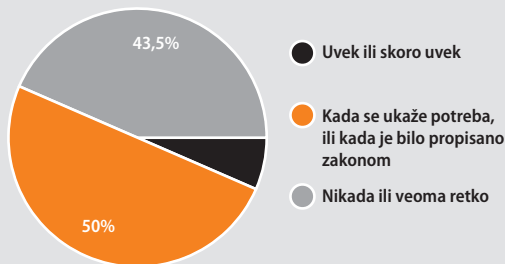
68 Skrećemo pažnju na činjenicu da građevinske parcele na koje se ovaj grafički prilog odnosi pripadaju površinama javne namene, dok je planska parcelacija zemljišta ostale namene moguća samo u specifičnim slučajevima, kao što je već opisano u ranijim poglavljima.

69 Zakon (2014), član 32. st. 3 i 5.

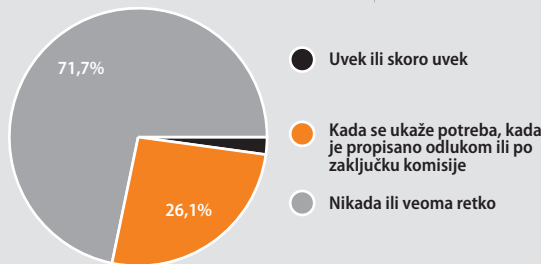
70 Pravilnik (2015), čl. 45–47.

po zaključku Komisije za planove. Ovaj podatak nedvosmisleno govori o tome da se u Srbiji *malo pažnje posvećuje donošenju zaključaka na osnovu vizuelnih provera potencijala izgradnje*, odnosno da se umnogome oni zasnivaju samo na proceni numeričkih pokazatelja i apstraktnih pravila.

3.9. Da li se tokom izrade nacrtu plana radi procena budućih ulaganja u opremanje građevinskog zemljišta, eksproprijaciju i izgradnju površina i objekata javnih namena (ili druga vrsta urbo-ekonomske analize)?



3.10. Da li se tokom izrade nacrtu plana rade trodimenzionalni prikazi fizičke strukture kao ilustracija predloženih urbanističkih pravila\ uređenja i izgradnje (ili drugi način ilustracija, razumljivih javnosti)?

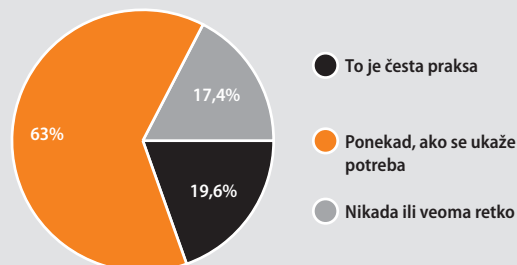


Dijagrami 21 i 22: Procena budućih ulaganja i prikazi fizičke strukture

Kao glavni problem u procesu izrade urbanističkih planova u najvećem broju opština i gradova se navodi *nedovoljno učešće šire javnosti* (skoro tri četvrtine), dok je znatan broj opština naveo kao problem i neusaglašene interese svih zainteresovanih učesnika, tzv. *stakeholdera* (oko 60%), zatim programski zadatak, manjak prethodnih studija i analiza i provera (nešto više od polovine opština), kao i nedovoljan kapacitet uprave (oko 45%), dok je komplikovanu administraciju, rigidno tumačenje propisa, netransparentnost procedure i loš izbor obrađivača manje od 20% anketiranih predstavnika opština i gradova navelo kao značajne probleme. Sa stanovišta mogućeg unapređenja prakse, što je cilj ovog istraživanja, značajan je zaključak da veći deo lokalnih uprava probleme vidi u domenu saradnje svih učesnika, sopstvenog angažovanja, kao i kvaliteta i obima informacija na osnovu kojih se plan radi, a ne u neodgovarajućoj regulativi i procedurama, bilo da se one odnose na sam proces planiranja ili da su vezane za izbor obrađivača.

3.11. Šta mislite da su glavni problemi u procesu izrade urbanističkih planova?	
Neusaglašeni interesi svih zainteresovanih učesnika (stakeholdera)	58,7 %
Programski zadatak, manjak prethodnih studija, analiza i provera	52,2 %
Netransparentan proces	13 %
Nedovoljan kapacitet uprave	43,5 %
Loš izbor obrađivača	17,4 %
Nedovoljno učešće građana i šire javnosti	73,9 %
Komplikovana administracija i rigidno tumačenje propisa	19,6 %

3.8. Da li postoji praksa da se pre ili u toku izrade planova organizuju veći sastanci ili stručni saveti o najvažnijim temama plana na kojima prisustvuju i predstavnici lokalne samouprave?



Dijagrami 23 i 24: Glavni problem u procesu izrade urbanističkih planova i organizacija sastanaka i stručnih saveta

Organizacija većih sastanaka ili stručnih saveta u vezi sa najvažnijim temama plana, na kojima prisustvuju i predstavnici organa lokalne samouprave, česta je praksa u više od 60% anketiranih opština i gradova u Srbiji, dok se u nešto manje od 20% njih ovakve aktivnosti ne sprovode nikad ili se sprovode

veoma retko. Ovaj podatak nam pokazuje da u velikom broju slučajeva lokalna uprava ne utiče na šire nje broja učesnika koji će diskutovati o planskom rešenju i uticati na donošenje odluka.

Šta nije zabranjeno?

S obzirom na predmet izrade nacrtu plana – usklađivanje svih interesa i definisanje uslova i mogućnosti izgradnje na svakoj planom formiranoj građevinskoj parceli, aktivnosti koje mogu biti značajne za opštinu u ovoj fazi i koje se odnose na različite aspekte procesa planiranja jesu:

- a) *Omogućavanje uslova za bolju komunikaciju i koordinaciju* među svim učesnicima kroz organizovanje međusektorskih i drugih sastanaka, okruglih stolova, diskusija, ali i obavezno vođenje zvaničnih zapisnika, radi pravovremenog rešavanja problema i transparentnog donošenja zaključaka.

Na primer, u periodu od mesec dana, koliko traje zakonska obaveza dostavljanja uslova nadležnih komunalnih službi i drugih institucija, što predstavlja period „zatišja“ u izradi plana, moguće je organizovati zajedničke sastanke o pojedinim temama, na kojima će se diskutovati o konkretnim temama, problemima i dilemama i tražiti najracionalnija rešenja, što će biti ugrađeno u uslove koje nadležne institucije dostavljaju.

- b) *Formiranje stručnog saveta*, uključivanjem eminentnih stručnjaka koje odabere opština ili uvođenje prakse stručne revizije ili ekspertskih mišljenja o pojedinim temama i problemima, radi pomoći za argumentaciju pri donošenju odluka o prostoru, kontrole kvaliteta planskog rešenja pre i tokom formalnog procesa stručne kontrole, može mnogostruko unaprediti proces i kvalitet planiranja, a verovatno i kasnije sprovođenje plana.

Značajni gradski projekti zahtevaju, osim ekspertskih znanja, i druge, finansijske kulturološke i političke ulazne podatke, kako bi predloženo urbanističko rešenje bilo dobro prihvaćeno i opravdano sa stanovišta lokalne uprave. Takva multidisciplinarna tela daju planerima uporišta i argumente za inovativne, ali i standardne ideje i rešenja, koji su neophodni u vremenu različitih prirodnih i društvenih izazova, velike konkurencije u privlačenju investicija i rešavanja kompleksnih tema u tradicionalnim centrima ili novim naseljima. Pored toga, traženje ekspertskog mišljenja može biti i za konkretnu temu, poput, na primer, mišljenja pravniko o mogućnosti koje različiti zakoni iz oblasti upravljanja građevinskim zemljištem daju u vezi sa sprovođenjem planskih rešenja, odnosno izdavanje lokacijskih uslova i građevinskih dozvola – javno korišćenje u okviru zemljišta ostale namene, preklapanje sadržaja u okviru iste građevinske parcele, uslovi za utvrđivanje javnog interesa na osnovu kojeg se vrši eksproprijacija, parcelacija ostalog građevinskog zemljišta i sl.

- c) *Procena ulaganja u opremanje građevinskog zemljišta*, rušenje, eksproprijaciju i izgradnju javnih sadržaja, kao i profita od buduće investicione izgradnje, u vidu finalnog predmera i predračuna, radi provere ostvarenih odnosa zemljišta javne i ostale namene koji utiču na ukupne troškove i dobit, a posledično i na potencijale za JPP, udruživanje sa drugim opštinama, subvencionisanje izgradnje i sl.

Na primer, ukoliko se veličina kompleksa javnih službi škola i vrtića planira u skladu sa optimalnim normativima, njihova izgradnja koštaće više, ali će obezbediti veći standard stanovanja u naselju i uticati na ekonomsku pogodnost lokacije za stanovanje, posledično i na demografska kretanja i cenu budućih stanova. Sa druge strane, planiranje minimalnih ili podstandardnih kompleksa javnih službi smanjiće troškove ulaganja u njihovu izgradnju, ali će posledično uticati na smanjenje standarda stanovanja i buduću strukturu stanovništva (bez dece).

d) *Obezbeđenje fleksibilnosti u planskim uslovima i načinu sprovođenja plana.* Svaki plan ima zakonom propisani minimalni sadržaj i nema rok trajanja. Kvalitet plana i njegova postojanost obezbeđuju se preciznim i profesionalnim odabirom stepena obaveznih odrednica za sprovođenje (namena, parametara, utvrđene regulacije, građevinskih linija itd.) i brižljivoj podeli na zone sa različitim načinima sprovođenja. Time će zone za direktnu primenu pravila imati znatno detaljnija pravila uređenja i građenja od područja za koje je potrebno detaljnije sagledavanje da bi se pravila mogla sprovesti.

Na primer, ukoliko opština insistira na detaljnoj regulaciji površina i objekata kako bi se plan mogao sprovesti direktno u što većem obuhvatu, obrađivač se tada trudi da što bolje sagleda mogućnosti na velikoj teritoriji, pa i za područja za koja nema dovoljno podataka o prirodnim karakteristikama, postojećim strukturama ili zahtevima u okviru lokalne zajednice. To može dovesti do toga da se utvrde previše detaljni uslovi uređenja i izgradnje koji će se kasnije, u sprovođenju, pokazati kao neopravdani i ograničavajući, ili pak obrnuto, previše liberalni za konkretnu zonu ili blok.

e) *Mogućnost „bonusa“ parametara za pojedine lokacije namenjene investicionoj izgradnji,* ukoliko se realizuje rešenje koje će imati uticaja na dobrobit šire zajednice – uključivanje najvažnijih ili najvećih investitora sa područja plana da doprinesu postizanju svojih i opštih, zajedničkih, ciljeva.

Na primer, jedan od planskih uslova za budućeg investitora koji ima interes da realizuje maksimalne parametre na lokaciji može biti da obezbedi dobro dizajniran prostor za javno korišćenje, deo socijalnih ili subvencionisanih stanova ili dependans dečije ustanove. Neki inspirativni primeri iz prakse dati su u poglavlju 5.

f) *Određivanje prioriteta i faza realizacije* je neophodno ustanoviti u fazi nacрта plana, posebno ukoliko se on koristi kao instrument upravljanja procesima uređenja opština i gradova. Kada postoji jasan programski zadatak ili program za realizaciju nekog strateškog projekta, preciznost u redosledu ili uslovima za neku od faza je poželjan uslov plana. Tehnološki, komunalni ili saobraćajni preduslovi, finansijski scenariji ili rešavanje pitanja vlasništva ili partnerstva na lokacijama mogu biti predmet razmatranja i usaglašavanja lokalne uprave i dugih učesnika i korisnika plana.

Na primer, kada su planirani sadržaji kompleksni i prevazilaze uobičajene namene i procedure, odnosno kada tokom izrade plana nema dovoljno podataka ili jasnog tehnološkog rešenja od kojeg zavisi prostorna organizacija, neophodno je realizaciju plana ili njegovih delova posebno usloviti. Moguće je podeliti teritoriju plana na različite celine i faze, odvojiti one koje se realizuju bez ograničenja i druge, uslovljene tehnološkim projektima, realizacijom nekih prethodnih konstrukcija, sadržaja ili čitavih (na primer infrastrukturnih) sistema. Neophodno je planom predvideti redosled koraka kojim se sukcesivno obezbeđuje puna funkcionalnost budućih sadržaja.

Sve nabrojane aktivnosti i „alati“ koji se odnose na izradu urbanističkog plana, poput onih koji se odnose na saradnju svih učesnika (radne grupe, radionice, međusektorski sastanci i sl.) ili na kvalitet odabira planskog rešenja (stručni saveti, studije, ekspertska mišljenja i sl.) nisu definisani nijednim zakonom ili podzakonskim aktom, ali su nasleđe dobre profesionalne prakse. Lokalna uprava ima slobodu da odabere najbolje i najefikasnije forme u zavisnosti od cilja, teme, kulture zajednice i svojih potreba, i odgovornost da njima upravlja pravično i transparentno.

4.7. Studije, analize i urbanističko-arhitektonski konkursi

Zašto je proces izrade dodatnih analiza i provera važan za opštinu/grad?

Čest je slučaj da je za urbanističko rešavanje određene teritorije neophodno uraditi dodatna istraživanja zemljišta, različitih vrsta zaštite, statistike i demografije, urbanističkog ili projektantskog rešenja, fizičke strukture, mišljenja lokalne zajednice, okruženja, tržišta itd., koje smo pominjali u svim ranijim poglavljima ove publikacije. Međutim, iako rezultati ovih dodatnih analiza i provera doprinose kvalitetu planskog rešenja, za opštinu je od presudnog značaja i vreme kada se one rade. Ukoliko se ne usklade rokovi izrade i razmatranje ponuđenih rezultata dodatnih istraživanja sa rokovima izrade plana, moguća su dva ishoda nepovoljna po opštinu:

- dobijeni rezultati nisu primenljivi u planu – ukoliko se dodatne pojedinačne analize i provere urade prerano, pre nego što se sagledaju sve uslovljenosti, ograničenja, potrebe i interesi na datom području, a zatim i
- usporen je proces izrade i usvajanja plana – ukoliko rezultati dodatnih analiza i provera zakasne, zbog naknadnih korekcija i usklađivanja prema novim rezultatima i saznanjima koja vode ponavljanju pojedinih faza u propisanoj proceduri izrade i stručne kontrole plana.

S obzirom na to da opština u najvećem broju slučajeva finansira ova dodatna istraživanja, kao i sam plan, cilj je da ona budu kvalitetno i pravovremeno urađena, odnosno da budžetska sredstva i vreme budu svrsishodno uloženi.

Takođe, za opštinu je važno i da zaključci dodatnih studija, analiza ili konkursa budu u formi koja se može lako primeniti i upotrebiti u procesu izrade planskog rešenja.

Promocija pripremnih radova, studija ili istraživanja koje opština pokrene za potrebe izrade kvalitetnijeg plana, kao i anketiranje stručne javnosti kroz urbanističko-arhitektonske konkurse, izložbe i prezentacije rešenja u medijima, razgovori sa nagrađenim autorima i članovima žirija, mogu biti odličan promotivni potez uprave, ali mogu i podići nivo svesti građana o važnosti urbanističkih tema i uticati na autoritet uprave u pitanjima vezanim za uređenje i planiranje prostora.

Šta kaže zakon?

Postoje dva tipa obaveza za izradu studije, analize, projekta ili javnog konkursa tokom izrade urbanističkog plana i to su one proizašle iz zakona i propisa i one utvrđene usvojenim planom šire prostorne celine, na primer:

- strateška procena uticaja plana na životnu sredinu definisana je zakonom⁷¹, a rešenje o pristupanju ili nepristupanju njenoj izradi donosi se još tokom donošenja odluke o izradi plana i ona se izrađuje paralelno sa izradom nacrtu plana i verifikuje na stručnoj kontroli Komisije za planove
- analiza ispunjenosti kriterijuma za izgradnju visokog objekta u gradu Beogradu je definisana Planom generalne regulacije⁷² i radi se takođe tokom izrade nacrtu plana; verifikuje je Komisija za planove pre stručne kontrole plana;
- obavezna izrada arhitektonsko-urbanističkog konkursa propisana je za pojedine lokacije

71 Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu (2010).

72 Plan generalne regulacije građevinskog područja sedišta jedinice lokalne samouprave – Grad Beograd (celine I–XIX)

takođe kroz PGR Beograda⁷³, ali bez definisane obaveze u kom trenutku izrade plana se konkurs sprovodi.

Takođe, sprovođenje arhitektonsko-urbanističkih konkursa na teritoriji Republike Srbije vrši se prema Pravilniku o načinu i postupku za raspisivanje i sprovođenje urbanističko-arhitektonskog konkursa.

Sve druge studije, analize i projekti koji su u pojedinim slučajevima neophodni za izradu nacrtu urbanističkog plana, poput specifičnih inženjersko-geoloških istraživanja (vezanih za sanaciju zemljišta ili specifične uslove izgradnje i sl.), saobraćajnih studija (vezanih za funkcionisanje saobraćaja u gradu i opterećenost saobraćajnog sistema na mikro i makro nivou), projekata infrastrukture (vezano za opravdanost izmeštanja pojedinih trasa magistralnih vodova ili sistemski rešenja), elaborata zaštite (spomenika kulture, prirodnih dobara...), drugih uticaja planirane gradnje na okruženje (vizure, panorame, zaštićena dobra...) ili ukupnu održivost rešenja (ekonomsku, ekološku, socijalnu, kulturnu...) i sl., kao i sprovođenje urbanističko-arhitektonskih konkursa, izrađuju se po potrebi, na inicijativu i uz jasne argumente obrađivača plana, nadležnih institucija, investitora plana ili građana.

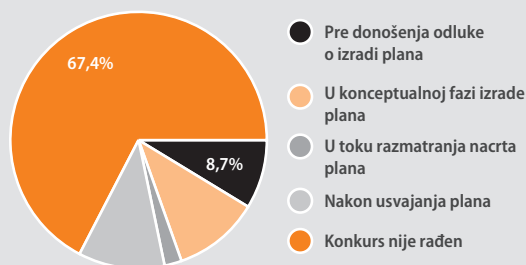
Kakva je praksa?

Na osnovu podataka anketiranih opština i gradova u Srbiji, inicijative za izradu dodatnih studija i analiza se u najvećem broju opština (oko 80%) pokreću samo ukoliko postoji obaveza prema zakonu ili planu šire prostorne celine. Nešto manje od 45% anketiranih je navelo Komisiju za planove kao inicijatora ovih dodatnih planskih aktivnosti, a oko 30% sopstvenu procenu. Po zahtevu javnih komunalnih preduzeća i drugih nadležnih institucija, kao i građana, nevladinog sektora i strukovnih udruženja, dodatne studije i analize su rađene u oko 10% opština, dok je samo jedna opština zabeležila slučaj da investitor plana pokrene ovakvu inicijativu. Iz navedenog se može zaključiti sledeće: ukoliko nisu obavezne, zahtev za izradu dodatnih studija i analiza pokreće u najvećoj meri javni sektor (uprava, komisija za planove, javna preduzeća), a u tek neznatnom broju slučajeva i civilni i privatni sektor, zatim da više od dve trećine opština i gradova ne pokreće ovakve inicijative ukoliko one nisu prethodno definisane kao obavezne, kao i da u petini anketiranih opština i gradova u skorašnje vreme uopšte nije bilo dodatnih studija i analiza.

Dijagrami 25 i 26: Inicijative za izradu dodatnih studija, analiza i urbanističko-arhitektonskih konkursa

3.6. Da li se i u kojim okolnostima tokom izrade plana pokreću inicijative za izradu dodatnih studija i analiza?	
Ukoliko postoji obaveza prema Zakonu ili planu višeg reda	80,4 %
Po zahtevu javnih komunalnih preduzeća	10,9 %
Procenom organa jedinice lokalne samouprave	28,3 %
Po zahtevu investitora plana	2,2 %
Po zaključku komisije za planove	43, %
Po zahtevu građana, nevladinog sektora, strukovnih udruženja itd.	8,7 %
Nije bilo dodatnih studija i analiza	26,1 %

3.7. Ukoliko su u poslednjih deset godina rađeni urbanistički ili arhitektonski konkursi, u kojoj fazi izrade plana su najčešće sprovedeni?



(2016), opšta pravila građenja.

73 Plan generalne regulacije građevinskog područja sedišta jedinice lokalne samouprave – Grad Beograd (celine I-XIX) (2016), sprovođenje plana.

Arhitektonsko-urbanistički konkurs u poslednjih deset godina nije rađen u čak dve trećine anketiranih opština i gradova Srbije, a u nešto više od 10% njih se radio tek nakon usvajanja plana. Takođe, u 10% slučajeva konkurs je sproveden u konceptualnoj fazi izrade plana, u tek nešto manjem broju pre donošenja odluke, dok je samo jedna opština zabeležila slučaj da se konkurs radio tokom razmatranja nacrtu plana. Pored očiglednog zaključka da arhitektonsko-urbanistički konkurs nije popularan instrument u urbanističkom planiranju (bilo da su razlozi za to finansijske, organizacione ili tematske prirode), jasno je i da se konkurs sprovodio u početnim fazama ili u fazi sprovođenja plana, ali ne i u procesu izrade nacrtu plana, kao i da su se dve trećine sprovedenih konkursa bavile urbanističkim rešenjem kao osnovom za budući plan, a samo jedna trećina idejnim rešenjem, odnosno projektom.

Šta nije zabranjeno?

Aktivnosti koje može da pokrene opština/grad radi kvalitetne i pravovremene izrade dodatnih analiza i provera, kao i primenjivosti dobijenih zaključaka se tiču:

a) Ranog sagledavanja ključnih dodatnih studija, analiza, projekata ili konkursa već kroz pripremu elemenata za donošenje odluke o izradi plana, a potom i sprovođenje javne nabavke i sklapanje ugovora sa obrađivačem plana, kroz koje bi bilo poželjno definisati:

- vrstu dodatnih studija, analiza ili konkursa za koje opština ima interes da budu sastavni deo izrade plana
- vreme, odnosno fazu u procesu izrade plana kada je potrebno početi/završiti dodatne studije, analize ili konkurse
- obaveze nosioca izrade plana (opštine), investitora plana (koji može biti i privatno ili pravno lice), obrađivača plana ili drugih firmi i institucija u pogledu izrade dodatnih provera i analiza (ko ih izrađuje, ko finansira, odnosno čija je obaveza da se dostave obrađivaču plana).

Na primer, raspisivanje i sprovođenje urbanističko-arhitektonskog konkursa, kao prave stručne ankete o mogućim rešenjima, daje najbolje efekte u fazi izrade konceptualnog planskog rešenja odnosno pre ili odmah posle ranog javnog uvida. U oba slučaja elaborat za javni rani uvid je praktično konkursni zadatak i program koji dodatno razmatra i komisija za planove i kroz pripremu i izradu ovog materijala se sagledavaju svi potencijali, ograničenja, uslovljenosti na području obuhvaćenom planom i prave realne, preliminarne procene planiranih kapaciteta i urbanističkih parametara.

b) Adekvatnog odabira obrađivača studija, analiza i provera, odnosno partnera u sprovođenju konkursa

S obzirom na to da ove dodatne aktivnosti podrazumevaju i dodatna finansijska sredstva za njihovu izradu, koje opština često nije u mogućnosti da obezbedi ili to nerado čini, važno je imati na umu da rezultati svakog ovakvog dodatnog istraživanja variraju u odnosu na stručnost, ali i pristrasnost obrađivača, odnosno njegovu spremnost da zastupa različite interese. U tom smislu, sasvim je opravdano očekivati da javno preduzeće ili nezavisno odabrana privatna firma koju angažuje opština pristupi konkretnom problemu na drugačiji način od firme koju angažuje, na primer, investitor buduće izgradnje.

c) Aktivnog učešća u pisanju projektnih zadataka za studije, analize i raspise konkursa (sadržaj, metodologija, rokovi...) radi dobijanja rešenja koje odgovara potrebama opštine

d) Zahteva vezanih za prezentaciju zaključaka studija, analiza, konkursnih rešenja ili izveštaja žirija radi dobijanja adekvatnog i „upotrebljivog“ materijala (šta se tačno traži?) i to u pogledu:

- formata (digitalno, analogno, u vidu teksta, grafičkih priloga itd.)
- stepena detaljnosti (idejni ili projektni konkurs, analiza na nivou zone, bloka ili parcele, tro-dimenzionalni modeli ili skice itd.)
- forme (izveštaj žirija u vidu smernica ili obaveza, rezultati studija opisno ili normativno itd.).

Važno je napomenuti da prilikom raspisivanja urbanističko-arhitektonskog konkursa za pojedina područja i lokacije treba posvetiti posebnu pažnju mogućnosti implementacije nagrađenih rešenja sa stanovišta vlasništva nad zemljištem odnosno mogućnosti njihovog objedinjavanja, deobe ili planiranja za zemljište javne namene.⁷⁴ Sve dok urbana komasacija ne uđe u praksu planiranja, JPP u praksu investiranja, a lokalna uprava ne bude u zakonskoj mogućnosti da pribavlja građevinsko zemljište na drugi način osim kroz postupak eksproprijacije, konkurse će biti svrsishodno raspisivati samo za jedinstvenog investitora (bilo da je zemljište u javnoj ili drugoj svojini), javni prostor (trg, park, otvoreni blok, objekat od javnog interesa...) ili izgradnju i rekonstrukciju na postojećoj katastarskoj osnovi. Područja predviđena za urbanu obnovu, transformaciju *brownfield* lokacija, potpunu transformaciju fizičke strukture ili izgradnju novih naselja su mnogo kompleksnija i zahtevaju primenu široke lepeze različitih instrumenata urbanih politika pri implementaciji urbanističkih rešenja, bilo da su ona proizvod konkursa ili samog urbanističkog plana.

Diskusija o konkursu u toku izrade urbanističkog plana data je u sledećem poglavlju na primeru Urbanističko-arhitektonskog konkursa za rešenje nove autobuske i železničke stanice i komercijalnog kompleksa u Bloku 42 na Novom Beogradu.

⁷⁴ Na osnovu Zakona o eksproprijaciji (2013), površine javnih namena su one za koje se utvrđuje javni interes (ulice, škole, domovi zdravlja itd.).

5. Dobre prakse i uzori

U ovom poglavlju su predstavljeni primeri dobre domaće i strane prakse koji se mogu primeniti u lokalnim upravama u izradi planova i u korist boljeg upravljanja zemljištem i generalno resursima lokalnih samouprava. Najveći deo primera je iz Beograda, jer je autorski tim ovih preporuka najvećim delom svoje profesionalno iskustvo stekao u urbanističkoj delatnosti Grada Beograda. Dobre prakse ostalih opština i gradova rezultat su ili profesionalne saradnje, edukacije ili prijateljske komunikacije sa urbanistima iz prakse ili iz lokalnih uprava. Cilj prikaza dobrih praksi ili izazova sa kojima su se kolege i uprave sretale u procesima izrade i donošenja planova jeste razmena, deljenje znanja i iskustva koje se može koristiti u praksi, u analizi, a, nadamo se, i u predlozima za zakonska ili praktična unapređenja u našoj sredini.

5.1. Strategije razvoja gradova

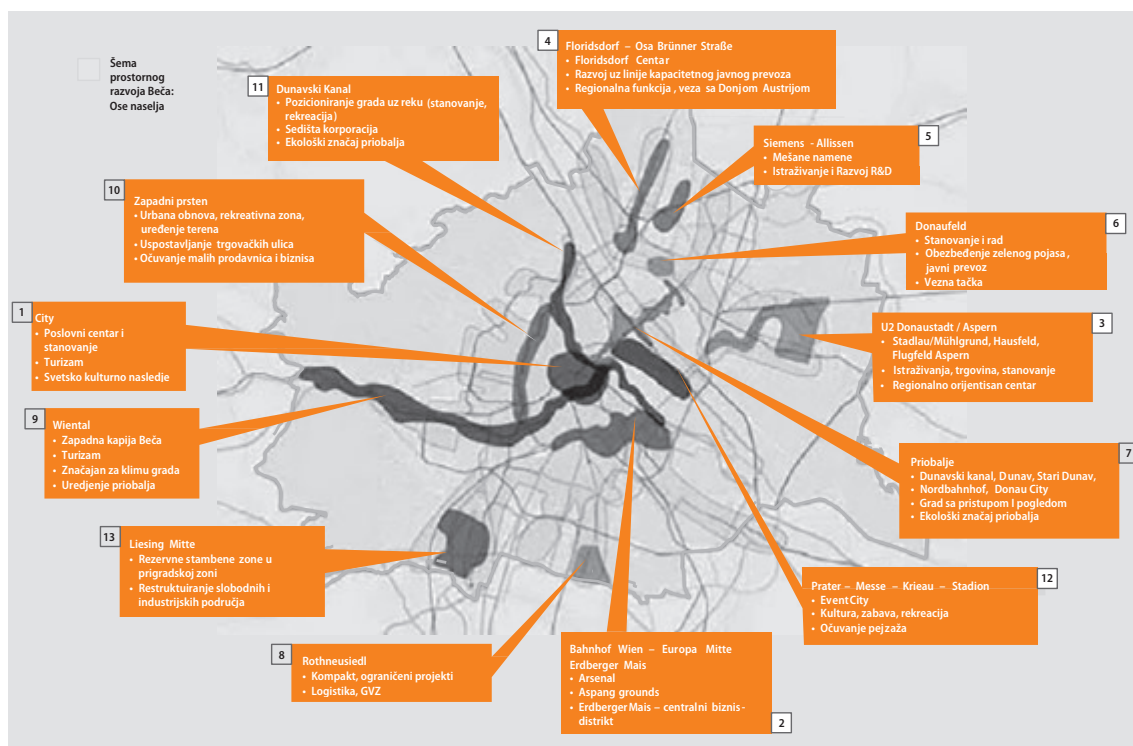
Savremeni gradovi koriste strategije i politike razvoja kao osnov za pojedinačne projekte, bilo javne ili privatne. Bilbao (Španija) je, na primer, donosio nekoliko ciklusa strategija od kraja osamdesetih godina, kada je započeta transformacija grada od zagađenog industrijskog centra u savremenu kulturnu i naučnu baskijsku i evropsku destinaciju. Ciljevi razvoja grada definisani su integralno u vidu vizije grada kulture, znanja ili profesionalizma, dok bi se pojedinačni, najpre javni i zajednički, javno-privatni projekti realizovali kao uzor i podsticaj privatnim. Sa druge strane, Kopenhagen je, na primer, doneo usaglašenu Arhitektonsku politiku, umesto standardnog sveobuhvatnog plana, u kojoj su taksativno navedeni ciljevi i standardi prema kojima se imaju raditi planovi i projekti, bilo javni bilo privatni. U tom smislu je Kopenhagen postao jedan od najudobnijih i najprijatnijih gradova Evrope, u kom je prioritet uređenje javnog prostora za kretanje pešaka i biciklista. Na kraju, odlučili smo da damo i opširniji prikaz strategije jednog evropskog grada koji može da posluži kao inspiracija lokalnim upravama u procesu razmišljanja o osmišljavanju i planiranju sopstvenog razvoja.

Primer 1: Strategija razvoja Beča – *STEP 05*

Dobar uzor za lokalne uprave u Srbiji može biti Strategija razvoja Beča – *STEP 05*. Beč se razvio od granične oblasti Evrope posle Drugog svetskog rata, preko centra slobodne Evrope posle pada Berlinskog zida i ulaska u Evropsku uniju 1995. godine, do današnjeg vodećeg grada u *SMART* politikama; promenjena je geografska, politička i ekonomska pozicija ovog grada, zbog čega je bilo potrebno sprovesti nekoliko ciklusa planiranja – usklađivanja strateških odluka i izrade urbanističkih planova. Zbog svesti o značaju očuvanja životne sredine, grad je 1991. godine pristupio „Austrijskoj klimatskoj alijansi“ sa ciljem smanjenja emisije ugljen-dioksida, usvojivši nekoliko različitih sektorskih strategija,

kao što su: Program zaštite klime (*KliP*), Gradski program energetske efikasnosti (*SEP*), Master plan saobraćaja i transporta (*MPV*) i *Strateški plan urbanog razvoja (STEP)*, u kome se uspostavlja osnov za sveobuhvatni, holistički razvoj grada.⁷⁵

Kako je u periodu 1980–2011. godine grad porastao sa 1,5 na 1,7 miliona stanovnika, a očekuje se da do 2035. dostigne dva miliona, motiv za urbane planere i gradsku upravu bio je da održe kvalitet života u gradu sa izuzetno dinamičnim rastom, postavljajući visoke ciljeve u integraciji novih stanovnika, njihovih različitih zahteva i navika (*city software*), uključujući tehničku i socijalnu infrastrukturu, stanove, radna mesta i javni prostor (*city hardware*). Strategija urbanog razvoja Beča, *STEP 05*, dala je odličan pravac i *dovoljno fleksibilan instrument gradskoj upravi* da odgovori na stalno nove izazove urbanog razvoja. Osnovni postulati urbane vizije bili su: moderna ekonomija zasnovana na istraživanju i obrazovanju, internacionalizacija, svetska prestonica kulture i visokog kvaliteta života, u kojoj se svi građani osećaju dobro, kao i grad inteligentne mobilnosti i održive životne sredine.



Slika 7: Trinaest ključnih oblasti za urbani razvoj Beča, STEP 2005

Tadašnja vizija Beča je bila zasnovana na četiri osnovna principa: održivost, participacija, rodna ravnopravnost i socijalna raznolikost. Ocena implementacije važećeg plana tokom pripreme novog (*STEP 2015*) pokazala je da je njegov kvalitet kao dokumenta *planskih smernica* nezavisnih od planerskih zakona bio veliki, odnosno da je strategija bila fleksibilan instrument, koji se inovira prema profesionalnom i političkom diskursu i adaptira kada se promene osnovni uslovi.⁷⁶ Grad Beč je 2014. godine usvojio svoju novu strategiju „pametnog grada“ (*Smart City*) i inovirani plan urbanog razvoja *STEP 2025*, kao jedan od instrumenata za njeno sprovođenje.

75 Madreiter & Haunold, str. 37.

76 Jilka 2011, p.1292.

Za najveći doprinos unapređenju planiranja pri izradi strategije iz 2005. godine smatra se metod „ciljanih oblasti“ utvrđenih konsenzusom, odnosno velikih gradskih projekata koji se sprovode sukcesivno, uključujući sve privatne i javne aktere, kroz različite platforme i modele. Drugi strateški cilj, rodna ravnopravnost i solidarno društvo, sproveden je kroz različite sektore i oblasti i razrađen kroz poseban priručnik za potrebe urbanističkog planiranja i projektovanja (*Manual for Gender Mainstreaming in Urban Planning and Urban Development, 2013*). Osim ovih internih, strategija je uspostavila i ciljeve za aktivnosti grada na regionalnom, evropskom i međunarodnom nivou, gde je urbani razvoj zauzeo značajno mesto sa projektima „Zeleni centar (*green centre*) dunavskog forlanda“ (*Danube floodplains*) i „Grad na jezeru Aspern“ (*Aspern Urban Lakeside*), kao deo regionalne vizije. Opšti koncept urbanog razvoja fokusira se na 13 prioritetnih tema značajnih za sve sektore i građane, različite urbane probleme i različite oblasti, koji zajedno formiraju bogat razvojni potencijal za celinu grada. Oni su različiti po obuhvatu, dinamici, vremenskom horizontu, a osnov za njihovo sprovođenje predstavljaju programi implementacije formirani u saradnji sa administrativnim jedinicama, javnim i privatnim partnerima i građanima. Odgovornost za primenu usvojenih prioriteta plana je dodeljena članovima tima iz Departmana za urbano planiranje grada (MA18) kako bi se koordinacija svih aktivnosti vršila od usvajanja planova do izgradnje. Takođe, formirano je posebno telo, Grupa za izgradnju i tehnologije, koje je odgovorno političkom i administrativnom rukovodstvu za sprovođenje ciljeva strategije.

Iako smo danas po stepenu ekonomskog, institucionalnog i urbanog razvoja daleko od nivoa Beča ili Kopenhagena, prikazanih 13 ključnih oblasti mogu biti polazna tačka i za svaku našu strategiju – i za male i za velike lokalne samouprave, jer su pitanja koja postavljaju univerzalna, a ona koja su specifična se mogu lako prepoznati i prilagoditi konkretnoj problematici. Dobro je obratiti pažnju na njih i koristiti ih kao temu za proveru urbanističkih odluka, jer naša regulativa prepoznaje strategije razvoja opština i urbanističke planove koji, ukoliko se rade usaglašeno i integralno, uključujući sve donosiocce odluka i aktere u planiranju, mogu imati slične efekte kao bečki strateški plan.

5.2. Planski i tehnički dokumenti

Primer 2: Generalni urbanistički plan Beograda

GUP Beograda donet je 2016. godine, nakon višegodišnje procedure usvajanja prema izmeni Zakona iz 2009. godine. Iste godine je usvojena Izmena generalnog plana Beograda 2021/2 i uspostavljen je novi sistem planova u kom GUP postaje isključivo strateški dokument, koji se u celom svom obuhvatu sprovodi preko izrade plana generalne regulacije. Ova zakonska obaveza je realizovana kao svojevrsna revizija GP-a Beograda 2021 iz 2003. i 2009. godine i, zajedno sa Planom generalne regulacije, obezbedila planski osnov za razvoj centra Beograda za narednih pet godina. Imajući u vidu planski horizont, jednovremenu izradu drugih strateških i operativnih dokumenata, a prvenstveno Strategiju razvoja grada Beograda („Službeni list Grada Beograda“, broj 21/11) i strateške prioritete za period 2011–2016. godine, kao i očekivane promene trendova ekonomskog i socijalnog razvoja, dinamiku realizacije planiranih projekata (posebno u domenu sistema saobraćajne i komunalne infrastrukture i prostora od posebnog interesa za grad) i prioritete gradske uprave, uvedeno je posebno poglavlje 3.2. GUP-a *Evaluacija i revizija plana*. U njemu je uvedena *obavezna izrada posebnog izveštaja o stepenu realizacije u periodu od tri godine posle njegovog usvajanja*, odnosno do kraja 2018. godine je potrebno izvršiti evaluaciju planskih rešenja GUP-a Beograda, eventualne korekcije i adaptacije „za period do

izrada novog plana 2021. godine, a u svemu u skladu sa odredbama Zakona o planiranju i izgradnji („Službeni glasnik RS”, br. 72/09, 81/09, 64/10, 24/11, 121/12, 132/14 i 145/14)“.

Ova odrednica ima uporište u Generalnom planu Beograda iz 2003. godine, inspirisana je prethodnim iskustvom tačkastih periodičnih izmena proizašlih iz potreba uprave da obezbedi planski osnov za nove investicije u grad, a po uzoru na dobru praksu bečkog strateškog plana *STEP 05*. Ona je takođe prvi korak u sprovođenju ideje kontinualnog planiranja i prilagođavanja planova novim okolnostima. Iako je u prvi mah naišla na veliki otpor uprave zbog činjenice da zakonom nije eksplicitno propisana, njena primena je potvrđena odlukom Komisije za planove.

Primer 3: Dilema oko pripreme plana generalne regulacije

Jedna od dilema koja od 2009. godine postoji u pripremi planova generalne regulacije, naročito velikih gradova, jeste da li ovaj plan treba pripremati i donositi jedinstveno, za čitavo građevinsko područje kroz jedan plan, elaborat i jednu odluku, ili kroz više odluka i planova.

Beograd je posle velikih debata tokom nekoliko godina rada na planu izabrao prvi oblik, a Kragujevac drugi. Beogradski postupak je bio izuzetno stresan i zahtevan za sve učesnike, što potvrđuje činjenica da je izrada trajala preko šest godina, sa dve procedure stručne kontrole nacрта i dva javna uvida, najmanje tri verzije koncepta plana i dr. Kada je najzad uspešno završen i stavljen u upotrebu, plan je pokazao niz prednosti u korišćenju, prvenstveno zbog metodološki dobro postavljenog i sistemskog sagledavanja cele teritorije. Uz to, ovaj urbanistički plan je u istoriji urbanizma u Srbiji najverovatnije najveći po broju rešenih pozicija i obimu tekstualnog i grafičkog dela, kao i veličine obuhvaćene teritorije i sistema za koje se na osnovu njega mogu izdavati lokacijski uslovi. Samim tim, i postupak izmene ovakvog plana je složen i zahtevan.

Sa druge strane, Kragujevački postupak pokrivanja gradske teritorije planovima generalne regulacije se odvija mnogo lakše, sa više paralelnih timova zaduženih za različite planove u mozaiku, sukcesivnim pregledima stručne komisije i potom usvajanjima na Skupštini grada, pa je preglednost pojedinačnih tema i prostora lakša i brža za svaki plan ponaosob. Međutim, s obzirom na to da u vreme pisanja ove publikacije još nisu doneseni svi planovi (od oko 20 započetih), ne može se tvrditi, ali se može pretpostaviti da će korišćenje dvadesetak različitih elaborata, sa mogućim razlikama u tehnici i koordinaciji posebnih odredbi ili podsistema u susednim planovima, biti problem na koji će se naići kasnije, tokom njihovog sprovođenja. Ali će se i pitanje izmena i dopuna ovih planova otvarati lakše i lokalizovano.

Primer 4: Plan generalne regulacije Beograda

PGR Beograda je 2016. godine usvojen jednovremeno za 19 prostornih celina, koje je obrađivao Urbanistički zavod Beograda, dok je samo jedna, dvadeseta celina (koja obuhvata opštinu Grocka) usvojena naknadno (sa drugom firmom kao obrađivačem). Izrada beogradskog PGR-a razlikuje se od drugih sedišta jedinica lokalnih samouprava po obuhvatu od oko 60.000 ha, što je metodološki, profesionalno i tehnički bio zahtevan zadatak. Naručilac plana, Direkcija za građevinsko zemljište i izgradnju Beograda, zbog obima planom obuhvaćene teritorije nije obezbedio ažurne topografske podatke, već je plan rađen na katastarskim podlogama pribavljenim od Republičkog geodetskog zavoda. Bez obzira na ovaj veliki nedostatak, koji je smanjio pouzdanost planskih procena i otežao donošenje odluka, čak 26% područja obuhvaćenog planom je određeno za direktno sprovođenje, kroz izradu urbanističkog projekta ili lokacijskih uslova.

U postplanskom periodu, odnosno već posle nešto više od godinu dana, uočene su tri vrste problema pri njegovom sprovođenju. Prvo, pojavio se znatan broj zahteva za korekciju uslova izgradnje na pojedinačnim parcelama za koje je predviđeno direktno sprovođenje, zbog neprimenjivosti propisanih pravila, što je posledica specifičnosti i izuzetaka koji nisu mogli biti sagledani na raspoloživim podlogama i u zadatim rokovima. Zbog neprihvatljivih „tačkastih“ izmena ovako glomaznog plana, rešenje problema i dalje predstavlja izrada plana detaljne regulacije za sve sporne slučajeve. Izmene pojedinih pravila građenja za područja koja se sprovode njihovom direktnom primenom, opštih pravila i pojmo-va, kao i načina sprovođenja donetih planova detaljne regulacije, objedinjene su i usvojene u okviru jedinstvenog dokumenta – *Zaključka o ispravci tehničkih grešaka u Planu generalne regulacije građevinskog područja sedišta jedinice lokalne samouprave – Grad Beograd, celine I–XIX*. Takođe, prilikom direktnog sprovođenja pojedinih zona kroz izradu urbanističkog projekta, kakvo je npr. područje uz ulicu Jurija Gagarina ili prostor nekadašnje fabrike „FMO“ (oba na Novom Beogradu), zaključeno je da plan zapravo nema dovoljno elemenata regulacije primarnih saobraćajnica i osnovnih građevinskih linija, bez obzira na to što novobeogradsko tkivo zbog morfologije terena deluje naizgled jednostavno za urbanizaciju, odnosno da je izrada plana detaljne regulacije ipak neophodna. Međutim, problem su predstavljale započete procedure potvrđivanja urbanističkih projekata, za koje postoji pravni i planski osnov, pa se kompromis našao u ranoj saradnji obrađivača plana detaljne regulacije i timova započetih urbanističkih projekata, pod supervizijom Komisije za planove.



Slika 8: Grafički prikaz namena površina Plana generalne regulacije građevinskog područja sedišta jedinice lokalne samouprave – Grad Beograd

Primer 5: Plan detaljne regulacije za Almaški kraj u Novom Sadu

Ideja o uređenju grada prema novim pravilima i regulaciji nije uvek dobrodošla u slučaju istorijskih celina i susedstava. Jedan takav primer je PDR-a za Almaški kraj u Novom Sadu, koji je, nakon burne i organizovane reakcije građana, povučen iz procedure. Potom je ista institucija izradila novo rešenje, koje je uvažilo jedinstvo matrice i arhitekture. Matrica je očuvana, a radikalno saobraćajno rešenje (probijanje bulevara uz Almašku crkvu) povučeno je i zadržana je postojeća, nepravilna ulična matrica. Postojeći građevinski fond

je pažljivo vrednovan, a nove intervencije su bile manje radikalne (spratnosti su smanjene). Ovakav plan je još uvek na snazi i realizuje se na terenu, odnosno ima nove izgradnje i pod novim, restriktivnim uslovima. U međuvremenu je započelo proglašenje Almaškog kraja za prostornu kulturno-istorijsku celinu.⁷⁷

Primer 6: Urbanistički projekat za izgradnju stambenog naselja „Stepa Stepanović“

Ponekad je urbanistički projekat adekvatan instrument za postizanje ciljeva lokalne ili državne uprave i sprovođenje određene prostorne ili socijalne politike. Tako je, na primer, UP za izgradnju stambenog naselja „Stepa Stepanović“ bio rezultat sporazuma centralne i lokalne vlasti o sprovođenju dve strateške odluke – jedne utemeljene u GP Beograda 2021/2 i vezane za transformaciju lokacija Vojske Srbije koje su ocenjene kao „neperspektivne“, i druge utemeljene u posebnom Zakonu o podsticanju građevinske industrije Republike Srbije u uslovima ekonomske krize (objavljen u „Službenom glasniku RS“, broj 45/2010).



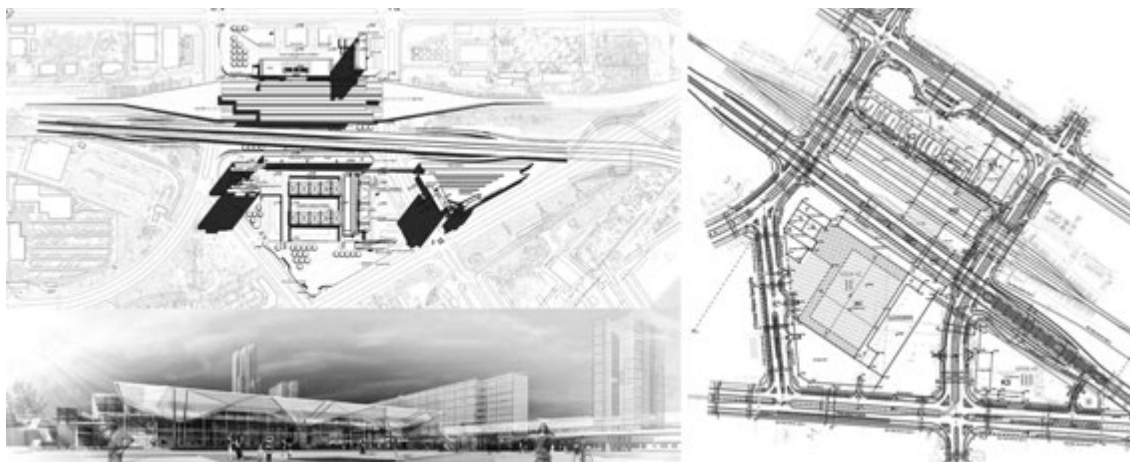
Slika 9: UP stambeno poslovnog kompleksa sa pratećim sadržajima na lokaciji kasarne „Stepa Stepanović“ u Beogradu

Ovaj urbanistički projekat je bio osnov za prenamenu prostora bivše kasarne u stambeni kompleks sa pratećim javnim i komercijalnim sadržajima, u kome je obezbeđeno 25% stambenih kapaciteta za zaposlene u VS, a preostalih 75% je, prema posebnim kreditnim uslovima, prodato na tržištu. Odluka da se ova transformacija, u koju su bila uključena dva nivoa uprave i više javnih institucija, sprovede kroz postupak UP-a bila je moguća zbog jedinstvenog, državnog vlasništva nad zemljištem. Međutim, zamerka profesionalnih organizacija na ovaj postupak bila je vezana za način odabira idejnog rešenja, bez javnog urbanističkog konkursa, koji je verovatno izostao zbog štednje na vremenu u sprovođenju celokupnog postupka. Na osnovu potvrđenog urbanističkog projekta izvršena je preparcelacija i odvojene su površine javne namene i ostalih namena, a zatim urađeni projekti, izdate građevinske dozvole i izvedeni objekti, saobraćajnice i infrastruktura. Izvedene saobraćajnice, kao i parcele za osnovnu školu i dečije ustanove, predati su po izvođenju na upravljanje Gradu Beogradu.

Primer 7: Konkurs kao osnov za izradu PDR-a autobuske i železničke stanice Novi Beograd i poslovno-komercijalnog kompleksa u Bloku 42 na Novom Beogradu

Institucija javnog konkursa je omiljena kod profesionalaca jer omogućava fer utakmicu ideja, a lokalne uprave kroz konkurs demonstriraju javnost i transparentnost izbora programa ili projekata. Konkursi su često tehnička provera kojom se dolazi do programa za određene lokacije i osnov su za izradu PDR-a.

Javni urbanističko-arhitektonski konkurs za izradu urbanističko-arhitektonskog rešenja autobuske i železničke stanice Novi Beograd i poslovno-komercijalnog kompleksa u Bloku 42 na Novom Beogradu raspisao je Grad Beograd i realizovan je u saradnji sa Urbanističkim zavodom Beograda JUP i Društvom arhitekata Beograda u periodu 20. 2. 2014. – 10. 7. 2014. godine. Kroz javnu anketu (između 53 rada) izabrana su najkvalitetnija urbanističko-arhitektonska rešenja za novi saobraćajni terminal sa pratećim komercijalnim sadržajima, ukupnih kapaciteta oko 180.000 m². Urbanističkom zavodu Beograda prvo je bila poverena izrada programa i raspisa konkursa, što je podrazumevalo detaljnu analizu svih uslovljenosti i potencijala lokacije, kao i potreba buduće autobuske i železničke stanice, a potom, nakon sprovedenog konkursa, i formiranje koncepta i nacrtu plana na osnovu prvonagrađenog rešenja.



Slike 10 i 11: Prvonagrađeno konkursno rešenje autobuske i železničke stanice Novi Beograd i poslovno-komercijalnog kompleksa u Bloku 42 na Novom Beogradu, kao osnov plana detaljne regulacije

S obzirom na to da je konkurs raspisan kao anketni, pre početka izrade plana, deo konkursnog programa nisu bili tehnološki detalji, poput tačnog kapaciteta buduće autobuske stanice (broj perona i precizan sadržaj staničnog prostora svaki tim je trebalo da odredi u zavisnosti od sopstvene procene u odnosu na zadati opšti normativ), analize uslova izgradnje visokih objekata, zatim vlasničkih odnosa na pojedinačnim katastarskim parcelama, kao i uslova vezanih za mogućnosti/zabranu izgradnje na postojećim i planiranim koridorima javne infrastrukture i sl. Tokom izrade koncepta plana, prvonagrađeno konkursno rešenje je prilagođeno svim uslovima lokacije koji nisu bili eksplicitno navedeni u raspisu konkursa, što je po pojedinačnim temama verifikovala Komisija za planove, nakon čega je plan ušao u fazu nacrtu. Proces izrade nacrtu plana se odvijao kroz saradnju sa gradskim i republičkim

javnim i komunalnim preduzećima, institucijama, operaterima autobusnog saobraćaja i Opštinom Novi Beograd, autorima prvonagrađenog rada i investitorom plana. Tokom tog procesa i kroz nekoliko ciklusa saradnje, savladavani su problemi koji pripadaju različitim sektorima i oblastima – od politike javnog autobusnog saobraćaja na nivou grada, organizacije ulične mreže za pojačano opterećenje autobusnim saobraćajem, novih zahteva za parkiranje turističkih autobusa, korelacije železničkog i autobusnog saobraćaja itd., koji su proces izrade plana učinili veoma kompleksnim.

Međutim, tokom procesa izrade plana, Komisija za planove je insistirala da autorski tim prvonagrađenog rada adaptira rešenje prema detaljnim uslovima dobijenim kroz proceduru, koji će se kasnije doslovno ugraditi u nacrt PDR-a. Drugim rečima, u želji da bude doslovno implementiran, anketni konkurs je tretiran kao projektni, a u Plan je ugrađeno neuobičajeno puno detaljnih uslova izvedenih iz idejnog rešenja. Kao posledica takve odluke, nacrt i predlog plana su dva puta korigovani i prezentovani planskoj komisiji radi dopune stručne kontrole i tri puta radi provere usklađenosti rešenja sa usvojenim izveštajima.

Suviše precizni uslovi izgradnje, ugrađeni iz konkursnog rešenja u plan, proizveli su previše determinisan plan i učinili su ga nefleksibilnim u sprovođenju svega dve godine od raspisivanja konkursa. Naime, izmenjena tehnološka šema stanice, uslovljena promenom operatera u odnosu na vreme raspisivanja konkursa i izrade plana, kao i promena finansijske konstrukcije, mogu izmeniti urbanističko, a time i plansko rešenje. Ovaj primer je argument za favorizovanje anketnih, programskih urbanističkih konkursa, čiji rezultati mogu da trpe izmene tokom izrade planova, a da pritom ne izgube osnovne kreativne i funkcionalne elemente, dozvoljavajući da plan ostane važan alat u sprovođenju najboljih rešenja do građevinske dozvole.

Primer 8: Projektni konkursi

Za primer projektnih konkursa u saradnji Grada Beograda i Društva arhitekata Beograda u periodu od poslednjih desetak godina odabrali smo veoma uspešnu razradu lokacija javnih namena za socijalno i pristupačno stanovanje, kao i nekoliko konkursa za objekte osnovnih škola i dečijih ustanova, koji su svi izvedeni. Za uspešno sprovođenje projektnih konkursa od presudnog značaja je da se prvonagrađena rešenja potom i realizuju, jer to doprinosi ne samo kvalitetnom uređenju grada već i izgradnji poverenja i jačanju saradnje gradske uprave, svih sektora, arhitekata, profesionalaca različitih struka i građana.



Slike 12 i 13: Prvonagrađeni konkursni rad za urbanističko rešenje tri glavna trga u Beogradu, autorski tim Zorica Savičić i Zoran Dmitrović, i vrtić „Tesla – nauka za život“ u naselju „Belvil“ na Novom Beogradu, izveden prema prvonagrađenom konkursnom rešenju autorskog tima Milan Đurić i Aleksandru Vuja

5.3. Faze u izradi planskih dokumenata

Primer 9: Elementi za pripremu odluka za izradu planova detaljne regulacije na teritoriji PGR Beograda

Urbanistički zavod Beograda je tokom 2016. godine pripremio elemente za donošenje preko 40 odluka o izradi planova detaljne regulacije na teritoriji celog grada, a na osnovu prethodno donetog Plana generalne regulacije Beograda. Jednovremeno pripremanje svih elemenata je bio veoma zahtevan poduhvat, pa je odlučeno da se, pored uobičajenih elemenata koje odluka treba da sadrži, kao što su precizno definisanje cilja i konceptualnog okvira planiranja, posebna pažnja posveti dodatnim specifičnostima svakog od planskih obuhvata.

U tu svrhu, urađene su analize:

- geoloških karakteristika terena, naročito potencijalnih klizišta i zona njihove sanacije na pokrenutom terenu šumadijskog dela Beograda, odnosno u opštinama Palilula, Zvezdara i Voždovac. Kao rezultat ove analize u elementima za donošenje odluka za planove detaljne regulacije uz Višnjičku ulicu, spoljnu magistralnu tangentu, Novi avalski put, ulice Marijane Gregoran i Dimitrija Tucovića, naselja Višnjica, Bajdina i Kumodraž, područja uz Kumodražki potok i sela Kumodraž i Rakovica, definisana je granica snimanja geodetskih podloga i izrade inženjersko-geološkog elaborata i eksplicitno navedeno da je ona šira od granice obuhvata plana zbog vrlo nepovoljnih terena koji se nalaze na datom području i u kontaktnoj zoni;
- planova u izradi čija rešenja mogu da utiču na novu odluku ili se preklapaju sa njom, poput Plana detaljne regulacije za alternativni pristup sanitarnoj deponiji Vinča, u okviru elemenata za odluku „PDR Veliko Selo”, gradska opština Palilula,
- prirodnih i stvorenih uslovljenosti, kakve su visok nivo podzemnih voda, zaštita od poplava, blizina lesnog odseka ili prethodni način korišćenja zemljišta (poput deponije, fabrike, livnice i sl.), na osnovu čega su propisana detaljna geološka istraživanja datih područja i *obavezna izrada elaborata o određivanju stepena kontaminacije tla sa predlogom sanacije terena* pojedinih planova detaljne regulacije na teritoriji Novog Beograda i Surčina, poput PDR-a šireg područja Bloka 9b, fabrike „IMT” i područja uz Vinogradsku ulicu;
- zona sanitarne zaštite beogradskog vodoizvorišta, na osnovu koje je propisano da se tokom izrade plana detaljne regulacije u saradnji sa institucijama nadležnim za razvoj vodoizvorišta i zaštitu životne sredine utvrde precizne mere iz oblasti zaštite, poput planova detaljne regulacije za novobeogradske blokove 44 i 70a;
- uticaja i zaštite primarnih infrastrukturnih koridora, posebno nadzemnih dalekovoda visokog napona (110 kV i 220 kV), na osnovu koje je propisana izrada posebnih elaborata u kojima će se definisati tačan odnos postojećih nadzemnih vodova i planirane izgradnje, poput planova detaljne regulacije za kompleks fabrike „IMT” i Rakovica selo;
- problematike za koju je neophodna izrada idejnog rešenja na osnovu kog će se koncipirati urbanističko rešenje u okviru plana, poput Idejnog rešenja saobraćajnice Beograd – Južni Jadran i njene veze sa raskrsnicom ulica Dr Ivana Ribara i Jurija Gagarina za potrebe izrade Plana detaljne regulacije uz Vinogradsku ulicu, gradske opštine Novi Beograd i Surčin;
- područja koja zbog gradskog značaja, potencijala za razvoj i složenih prirodnih uslova treba da budu predmet javnog konkursa, poput plana detaljne regulacije za urbanu transformaciju područja fabrike „IMT” ili elitne lokacije u Bloku 18 na Novom Beogradu;

- mogućnosti za faznu izradu i donošenje plana na osnovu jedinstvene odluke kod kompleksnih planova koji obuhvataju više područja sa različitim ciljevima izgradnje i prioritetima, poput Plana detaljne regulacije uz Vinogradsku ulicu, za koji je predviđeno fazno donošenje i to: I faza – komunalna površina uz nastavak ulice Jurija Gagarina (otvoreni tržni centar sa pripadajućim parkinzima), II faza – saobraćajna veza ulica Vojvođanske, Jurija Gagarina i obilaznice i III faza – područje mešovitog gradskog centra uz Vinogradsku ulicu.

Primer 10: Procedura za odabir obrađivača PGR Požege

Nakon sprovedene javne nabavke za izbor obrađivača urbanističkog plana u *opštini Požega*, po preporučenom cenovniku Inženjerske komore Srbije, i dobijene dve ponude u vrednosti većoj ili duplo većoj od raspoloživog fonda opštine, inače formiranog iz podrške „Programa podrške opštinama“ (MSP), Švajcarske agencije za razvoj i saradnju (SDC), Ministarstva za državnu upravu i lokalnu samoupravu, kao i sopstvenih resursa, Opština je bila u velikoj dilemi šta da uradi da projekat ne bi propao. Na predlog MSP-a krenulo se u realizaciju izrade PGR Požege na jedinstven način – formiranjem tima lokalnih stručnjaka iz javnih preduzeća (kako sa teritorije opštine, tako i van opštine), Službe za katastar nepokretnosti Požege i Opštinske uprave Požege, a pod vođstvom 3 lica (rukovodilac i 2 konsultanta za infrastrukturu i pravila uređenja i građenja) sa licencom odgovornog urbaniste i dugogodišnjim iskustvom na izradi planskih akata. Predsednik Opštine Požega doneo je Odluku o imenovanju projektnog tima za izradu urbanističkog plana Požege, a još desetak lica, lokalnih stručnjaka, angažovano je na izradi plana preko ugovora o delu. Realizacija projekta je uključila (pored niza obuka/radionica sa konkretnim zadacima za pojedine faze izrade plana) i 2 kursa za program ACAD za saradnike na izradi plana iz JP „Direkcija za izgradnju Požege“, JP „Naš dom“, Katastra, Elektrodistribucije, Telekoma i Opštinske uprave Požege, kao i nabavku računarske opreme za Odeljenje za urbanizam, građevinarstvo, stambeno-komunalne poslove i zaštitu životne sredine, JP „Direkcija za izgradnju“ i Katastar Požege (ploter i računar). Iz budžeta projekta finansirani su izrada geo-mehaničkog elaborata i dodatna geodetska snimanja, kao i anketa građana i privrednih subjekata o urbanističkim problemima i potrebama na teritoriji na koju se plan odnosi, a koju je sprovela NVO „Sretenje“ iz Požege. Mali broj učesnika je do ovog projekta učestvovao u nekim fazama izrade planova – uglavnom na sprovođenju, a većina je do tada razmišljala samo projektantski. Generalni zaključak je da je za većinu ovo urbanističko iskustvo bilo izuzetno pozitivno, kako zbog novih saznanja i boljeg obavljanja redovnih poslova, tako i zbog razmene korisnih informacija, bitnih za sve učesnike na teritoriji Požege. Ovaj specifični primer pokazuje da je moguće da se plan izradi angažovanjem stručnih lica, bez klasičnog angažovanja firme obrađivača. Sredstva za izradu plana upotrebljena su za jačanje kapaciteta lokalnih službi za buduće sprovođenje planova, a dodatna korist od ovog projekta je jačanje međusobnih veza i odnosa između stejkholdera na lokalnu. Posle ovog, MSP je na isti način sproveo još 2 projekta: Program za izradu Prostornog plana opštine Lučani i izradu PGR Arilja, na kojima je učestvovalo više lica iz projektnog tima iz Požege.

Primer 11: Programski zadatak za PDR Bloka 18 na Novom Beogradu

U Beogradu, počevši od 2016. godine, Direkcija za građevinsko zemljište i izgradnju Beograda⁷⁸ u ulozi naručioca pre sklapanja ugovora dostavlja obrađivačima planova detaljno tehničko uputstvo i korake u izradi planskog rešenja. Programski zadaci su u osnovi slični za sve planove, a ovde ćemo prikazati primer vezan za izradu Plana detaljne regulacije Bloka 18 (Gradska opština Novi Beograd), čiji je obrađivač Urbanistički zavod Beograda.

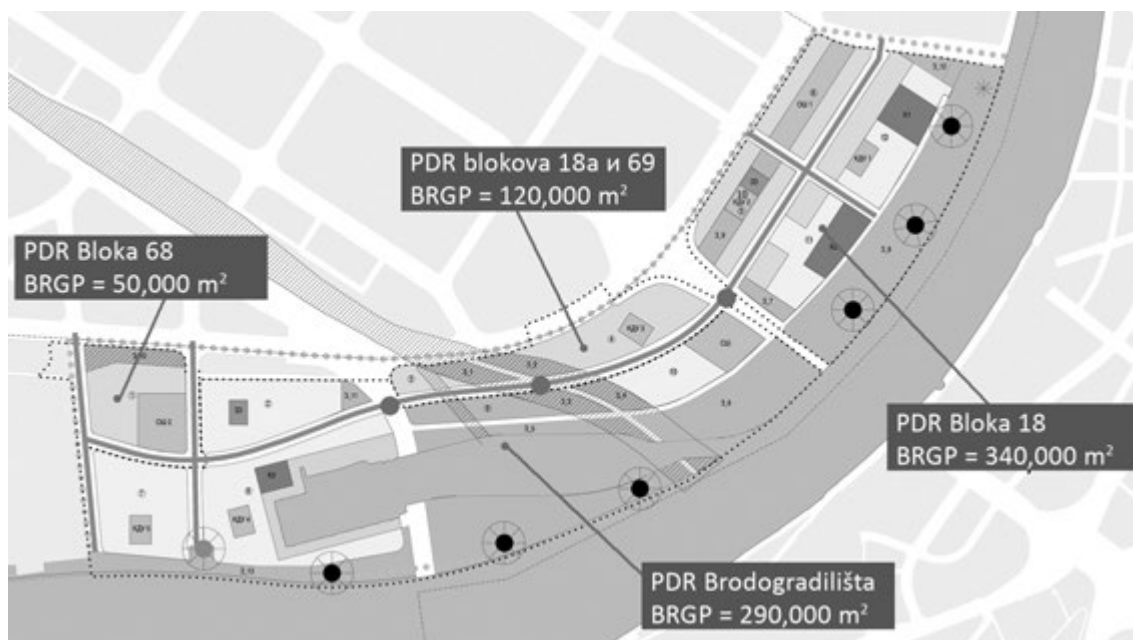
Vežano za obavezan sadržaj plana, pored elemenata definisanih Odlukom, Zakonom i Pravilnikom, plan treba da sadrži i orijentacionu procenu troškova ulaganja u uređenje javnog građevinskog zemljišta, podužne profile saobraćajnica i analizu slivnog područja, kao i dodatni grafički prilog – regulaciono-nivelacioni plan izrađen na ortofoto snimku, koji će se predati u procedure stručne kontrole. Takođe, osnov za definisanje planskog rešenja i pravila za uređenje i izgradnju treba da bude arhitektonsko-urbanistički konkurs, čije sprovođenje je bilo u toku, a čiju implementaciju u plansko rešenje, pogotovo vežano za površine javnih službi, treba uraditi u saradnji sa Direkcijom. U okviru programskog zadatka navedeni su i planovi koji se nalaze u neposrednom okruženju i čije sprovođenje je započeto, a za koje je obavezno zadržavanje postojećih rešenja parcelacije saobraćajnica, bez obzira na potencijalnu mogućnost da se izradom novog plana promeni ili dopuni rešenje u kontaktnoj zoni. Prilikom planiranja novih saobraćajnica treba izvršiti maksimalnu racionalizaciju, tako da treba planirati samo neophodne javne saobraćajnice i građevinske parcele sa jednostranim pristupom, dok u okviru planiranih kompleksa ostalih namena ne treba planirati javne, već interne saobraćajnice. Takođe, s obzirom na to da područje obuhvaćeno planom nema zasnovanu saobraćajnu i infrastrukturnu mrežu, od naročitog je značaja definisanje prethodnih uslova za realizaciju planiranih sadržaja u okviru smernica za sprovođenje plana. Pored navedenih elemenata, programskim zadatkom je definisana i saradnja u toku izrade plana koja se ostvaruje neposredno kroz radne sastanke i dostavljanjem elaborata plana na mišljenje, a obaveza je zajedničkog obilaska područja plana obrađivača i predstavnika Direkcije. Pored neposredne saradnje sa Direkcijom, obavezna je i saradnja sa Gradskom opštinom Novi Beograd i svim ostalim subjektima koji učestvuju u izradi plana. Potrebno je prezentovati rešenje Direkciji i usaglasiti stavove kroz neposrednu saradnju: pre formiranja elaborata za rani javni uvid, po definisanju namene zemljišta i rešenja saobraćajne mreže (podloga za JKP), po definisanju regulaciono-nivelacionog plana i po definisanju sinhron plana. Takođe, neophodno je usaglašavanje svih stavova pre sednice Komisije za planove na kojoj će biti razmatrani plansko rešenje i odgovori na dostavljene primedbe.

Uspostavljena direktna kontrola procesa izrade planova predstavlja značajnu promenu u sistemu i pokazuje da se izrada planova ne može prepustiti samo obrađivačima, licenciranim urbanistima i administraciji već je neophodno stalno usaglašavanje, provera rešenja i pravovremeno reagovanje u svakoj fazi planiranja, ukoliko se, na primer, pojavi potreba za dodatnim studijama ili novim, specifičnim lokacijama u skladu sa potrebama građana, vlasnika, investitora ili lokalne uprave.

⁷⁸ Direkcija je naručilac (sada formalno kao deo Sekretarijata za komunalne delatnosti) i takoreći deo uprave.

Primer 12: Prednosti dobre pripreme elaborata za rani javni uvid u detaljne urbanističke planove na levoj obali Save u Beogradu

Studija kapaciteta i tipologije izgradnje na prostoru leve obale reke Save Urbanističkog zavoda Beograda nastala je iz potrebe da se područje od kompleksa Starog sajmišta do toplane „Novi Beograd“, obuhvaćeno planovima detaljne regulacije za Blok 18, delove blokova 69 i 18a, blok 68 i kompleks beogradskog brodogradilišta, konceptualno sagleda na jedinstven način, radi definisanja ukupnih kapaciteta izgradnje, broja stanovnika i korisnika, saobraćajnog rešenja i distribucije namena površina. Povod za izradu jedinstvene studije predstavljala je činjenica da su, zaključno sa martom 2016. godine, za dato područje donete odluke o izradi četiri različita urbanistička plana, kao i da su planovi, čija izrada je započeta pre više godina, još uvek u procesu prilagođavanja planovima šire prostorne celine. Granicama obuhvata ova četiri plana pokriveno je praktično celo područje, a planovi su se nalazili u približno istim fazama izrade, što je otvorilo mogućnost preispitivanja dosadašnjih planerskih stavova i eventualno kvalitetnijeg celovitog sagledavanja ovog značajnog gradskog poteza pre procedure stručne kontrole. Neposredan razlog za izradu studije predstavlja plansko rešenje Plana generalne regulacije Beograda, koji je ovo područje namenio za zonu mešovitih gradskih centara, ali i dao mogućnost ostvarivanja veoma visokih urbanističkih parametara na pojedinačnim parcelama, sa maksimalnim indeksom izgrađenosti do 5.0. Upravo iz tih razloga studijom je trebalo istražiti kapacitete izgradnje i ukupan broj stanovnika planiran ovaj prostor.



Slika 14: Grafički prikaz distribucije namena površina i kapaciteta izgradnje

U metodološkom smislu, kroz istraživanje je osmišljen niz koraka koji dovode u vezu planiranu fizičku strukturu, dakle arhitektonsko-urbanistički aspekt planiranja, sa strateškim aspektima planiranja, poput usvojenih standarda stanovanja, demografskih projekcija, gradske ekonomije ili životne sredine, odnosno projekcije kvaliteta života u području na koje se plan odnosi. Ukoliko se zaključi da rešenje nije sa nekog aspekta održivo, moguće ga je menjati i unapređivati promenom

normativa i urbanističkih parametara tako da u svakom koraku bude jasno šta je unapređeno ili od kog standarda se odustalo. Uspostavljanje „mehanizma“ za kreiranje urbanističkog rešenja koje obezbeđuje argumentovano donošenje odluka tokom izrade plana ili prilikom njegove stručne kontrole predstavlja najveći doprinos ove studije. Značajno je napomenuti i da je inicijativu za izradu ove studije pokrenuo Urbanistički zavod (obrađivač sva četiri plana), a ne lokalna uprava, naručilac planova, jer prethodno istraživanje nije propisano zakonom. Zaključke studije je potvrdila Komisija za planove, čime je ona postala *konceptualno rešenje* i ulazni podatak za nastavak sva četiri planska procesa, rani javni uvid i dalju saradnju sa javnim komunalnim preduzećima i drugim učesnicima u procesu planiranja.

Primer 13: Participacija u okviru ranog javnog uvida u urbanističke planove u Šapcu

Dobar uzor može biti odluka gradske uprave Šapca da u planiranju javnih sadržaja animira javnost na samom početku procesa. Nakon donošenja odluke o izradi plana detaljne regulacije „Savapark“ u Šapcu, gradska uprava je formirala posebnu Komisiju za „Savapark“, koju su činili glavni urbanista, predstavnici JUP „Plan Šabac“, koji je bio obrađivač plana, zatim predstavnici različitih odeljenja gradske uprave, Turističke organizacije, privrede i civilnog sektora, kao i energetske menadžer grada. Zadatak komisije bio je da redovno, u ime grada, prati izradu plana, te smernicama i sugestijama doprinese što kvalitetnijoj izradi dokumenta, a u skladu sa usvojenom gradskom strateškom politikom da građani sami treba da odlučuju o životu i budućnosti grada. Komisija za „Savapark“ zasedala je najmanje jednom mesečno u toku izrade elaborata za rani javni uvid i nacrtu plana, bila upućena u sva pitanja iz ovog dokumenta i pomagala u oblikovanju adekvatnih rešenja i odgovora na probleme. Nakon usvajanja plana, Komisija za „Savapark“ treba da prati i predlaže dalje aktivnosti na sprovođenju i realizaciji planerskih rešenja, dok pojedini članovi Komisije i njihove matične institucije mogu doprieti i u njegovoj realizaciji i promociji.



Slike 15 i 16: Komisija Grada Šapca za praćenje izrade plana za „Savapark“ i izložba predloga rešenja za „Veliki park“ u Gradskoj galeriji

S obzirom na značaj i veličinu područja obuhvaćenog planom, na preko 300 ha javnog zemljišta uz reku Savu, bilo je važno uključiti građane i informisati ih o ovom gradskom projektu. Tokom ranog javnog uvida organizovana je izložba plakata u Kulturnom centru grada pod nazivom „Grad izlazi na reku, park ulazi u grad“. Na izložbi su prikazani projekti za dva gradska parka: koncept plana detaljne

regulacije „Savapark“ i projekat rekonstrukcije Velikog parka. Na grafički prilagođenim i dizajniranim plakatima prikazani su predlog namene površina, vizuelizacije, preseci, karte kanalske mreže i spisak željenih aktivnosti u Savaparku. Osim stalnog prisustva stručnih ili obučениh lica, pripremljeni su i pamfleti o oba projekta i posebni anketni listići za sugestije i komentare, kao i posebna imejl adresa na koju su građani mogli poslati sugestije i komentare od kuće. Na plakatu sa spiskom aktivnosti ostavljeno je dovoljno praznog prostora, uz poziv da građani dopišu i druge namene i aktivnosti koje bi želeli da vide u budućem Savaparku. Slična prezentacija pripremljena je i tokom trajanja Šabačkog letnjeg festivala 2016. godine sa ciljem da privuče i uključi mlađe stanovništvo, s obzirom na to da su izložbu uglavnom posećivali i sugestije davali stariji sugrađani. Ovaj festival privlači i ljude iz drugih delova Srbije i regiona, pa je to bila šansa da se promovise šabački model održivog planiranja.

Plan je tokom trajanja ranog javnog uvida, javnog uvida i izrade nacрта plana više puta promovisan u lokalnim medijima, na radiju i televiziji, u štampi i na veb portalu. Održavani su redovni sastanci sa drugim predstavnicima javnog sektora – lokalnim javnim komunalnim preduzećima, JP „Srbijavode“, Regionalnim zavodom za zaštitu spomenika kulture Valjevo, JP „Železnice Srbije“ itd. Plan je prezentovan u više navrata i privrednicima, kao i zainteresovanim investitorima iz zemlje i inostranstva. Ovako širok pristup, bez ciljano određene grupe, bio je prihvatljiv za plan ovog ranga i značaja, ali je posledica bio slabiji odziv građana. Najbolji rezultati saradnje sa građanima postignuti su tokom trajanja izložbe, mada se i tu odazvao samo deo lokalnog stanovništva. Plan Savaparka je bio dobar prvi korak za uvođenje modela participacije jer nije izazvao komplikovano usaglašavanje interesa, budući da je zemljište u javnoj svojini, a na području plana relativno mali broj različitih zainteresovanih subjekata, uglavnom javnih.



Slike 17 i 18: Konceptualna rešenja Parka u Gradskoj galeriji i debata o uređenju javnog prostora naselja Benska bara

Projekat za uređenja centra naselja Benska bara je manji i korišćen je model učešća građana kroz radionice. Studija javnih prostora u naselju Benska bara urađena je 2014. godine, a važan deo Studije bile su ankete stanovnika o problemima i njihovim stavovima o naselju. Godine 2017. započeta je druga faza ovog projekta, u kojoj je Grad Šabac naručio izradu Idejnog rešenja za uređenje centralnog dela naselja. Uz podršku gradskih službi organizovan je niz radionica sa građanima radi što boljeg sagledavanja konkretnih problema i potreba. Radionice su varirale od uopštenog izražavanja potreba i sugestija za uređenje prostora, do tematskih radionica sa predstavnicima komunalnih službi

i policijske uprave. Završna radionica bila je u formi izložbe, tokom koje su građani mogli da glasaju za jedno od tri ponuđena rešenja centra naselja, kao i da na prikazu celog naselja, u formi *post-it* poruka, ostave svoje sugestije za dalje planiranje i projektovanje. Interesovanje stanovnika je raslo sa svakom radionicom na oko 30-ak redovnih učesnika. Građani su pozivani preko skupština stanara i plakatima u svakom ulazu u naselju. I na ovom primeru pokazalo se da učešće u participativnim procesima najviše uzimaju muškarci, srednjih godina ili stariji. Broj žena na svakoj radionici bio je oko 10% ukupnog broja učesnika, a mladi i deca gotovo da uopšte nisu učestvovali. Glasnogovornici za porodice ili skupštine stanara bili su uglavnom stariji muškarci.⁷⁹

Primer 14: Participacija u okviru kontakt plana pri izradi Regulacionog plana Bulevara revolucije

Ovakva praksa participacije bila je deo procesa urbanističkih planova još sedamdesetih godina 20. veka, o čemu svedoče primeri angažovanja planera i građana na izradi GUP-a Beograda 1972.⁸⁰ ili generalno angažovanja beogradskog Centra za planiranje urbanog razvoja na upoznavanju i izgradnji poverenja lokalnih zajednica u urbanističko planiranje. U tom cilju, organizovani su dani otvorenih vrata, kad bi građani posećivali planere i iznosili svoje potrebe, stavove, a obavezno je slata anketa svim privrednim društvima i organizacijama na području plana sa pitanjima o njihovim budućim potrebama i očekivanjima. Faza tzv. *kontakt plana*, konceptualnog predloga koji se diskutuje sa svima na području plana, bila je deo planerske kulture CEP-a. Kroz ovakvu praksu, do faze nacrtu plana i formalnog javnog uvida, najveći deo kontraverznih ili problematičnih pitanja i lokacija se ili rešavao konsenzusom ili se makar otvoreno diskutovalo uz pokušaj da se pronađe rešenje koje zadovoljava najveći broj učesnika u procesu.



Slike 19 i 20: Medijsko pokrivanje procesa izrade GUP-a Beograda 1972. i Dan u ulici Luke Vukalovića, timovi arhitekata i dece rade predloge za delove zone Bulevara revolucije kao prethodna provera urbanističkih rešenja za regulacioni plan

79 Podatke i osvrt na dva iskustva iz Šapca pripremila je Milena Zindović, direktorka JUP „Plan“ Šabac.

80 Milutin Glavički u materijalu „Opšti izveštaj o Prednacrtu Generalnog urbanističkog plana Beograda 2000“, str. 199. Urbanistički zavod Beograda.

Regulacioni plan Bulevara revolucije imao je tzv. „pilot“ fazu, u vreme izrade, 1991. godine, nepostojeću u zakonu, ali su se Grad Beograd, odnosno tadašnji Fond (kasnije Direkcija) za građevinsko zemljište i obrađivač plana usaglasili da to bude prva, pripremna, studijska i analitička faza urbanističkog plana kojim će se regulisati oko 300 ha gradske teritorije u već započetoj transformaciji. U ovoj fazi, osim analiza, anketa, statistike i ostalih, tradicionalnih pripremnih radova u izradi planova za značajne gradske komplekse, urađeni su i anketni konkursi za ključne tačke i zone u planu – važne raskrsnice ili za čitave zone i blokove (Cvetkova pijaca i padina blokova ka istoku, zona okretnice kod fabrike „Kluz“ i dr.). Deo pripreme za izradu plana bilo je i preispitivanje stručnih stavova na nacionalnom urbanističkom savetovanju *Komunikacije*, kao i na radionicama u okviru manifestacije „Dan u ulici Luke Vukalovića“, na kojoj su vikendom, na ulici zatvorenoj za saobraćaj, timovi arhitekata zajedno sa građanima iz susedstva pravili modele zgrada i blokova u prigodnoj razmeri, gde su građani mogli da sagledaju i ocenjuju ideje arhitekata.



Slika 21: Prostorno-programsko rešenje za 300 ha gradskog zemljišta u okviru Regulacionog plana zone Bulevara Revolucije

Primer 15: Primeri pripreme nacrtu planova

15.1. U slučaju pripreme dokumentacije za organizaciono, tehnološki i upravljački kompleksne sadržaje, kakav je npr. *PDR autobuske i železničke stanice i poslovno komercijalnog kompleksa u Bloku 42 na Novom Beogradu*, neophodno je da plan sadrži i *posebne uslove za realizaciju*. Plan je bio uslov za rešavanje i regulaciju javnih saobraćajnih površina, dok značajan deo organizacionih i tehnoloških uslova buduće autobuske stanice nije bio poznat učesnicima u proceduri izrade i stručne ocene plana. Tačan kapacitet buduće autobuske stanice, broj perona i precizan sadržaj staničnog prostora, uslovi vezani za mogućnosti/zabranu izgradnje na postojećim i planiranim koridorima javne infrastrukture i sl. bili su utvrđeni kroz saradnju sa gradskim i republičkim javnim i komunalnim preduzećima, institucijama, operaterima autobuskog saobraćaja i Opštinom Novi Beograd, autorima prvonagrađenog rada i investitorom plana, velikim brojem referentnih eksperata i nadležnih organizacija. Formiranje kompleksa koji se sastoji od 5 funkcionalnih celina zahtevalo je odvajanje i precizno definisanje nezavisnih odnosno tehnološko zavisnih faza izgradnje objekta stanice, peronskog prostora i aneksa autobuske stanice.

15.2. U stranoj planerskoj praksi poznati su mehanizmi i posebni uslovi kojima se obezbeđuje mogućnost da privatni sektor doprinosi uređenju javnih prostora. Obezbeđenje privatnog javnog prostora kroz bonus komercijalnih kvadrata na Menhetnu ustanovljeno je Zoning planom Menhetna još 1961. godine. Međutim, praćenjem održavanja i korišćenja tih prostora ustanovljeno je da vlasnici poslovnih solitera ne održavaju na adekvatan način ove prostore, pa je NVO „Advokati za privatni javni prostor“, predvođena profesorom Kajdenom sa univerziteta Harvard GSD (Kayden, POPS NYC, 2000), pokrenula kampanju zajedno sa departmanom za planiranje Menhetna da se ugovori preispitaju, a svi trgovi, prolazi i slobodni prostori koji su bili predmet posebnih ugovora o bonusu mapiraju, a zatim ocene

sa stanovišta kvaliteta obrade, pristupačnosti, bezbednosti i prijatnosti. Uz administrativnu, pravnu i urbanističku podršku, ali i kontrolu kroz sve faze sprovođenja i korišćenja, ovi prostori u privatnom vlasništvu, ali za javno korišćenje, od 2000. godine su uređeni, otvoreni, bezbedni i prijatni za boravak. Aktuelna je praksa i u Beogradu da privatni investitori ili vlasnici objekata u neposrednom kontaktu sa značajnim javnim prostorima učestvuju u njihovom obnavljanju ili osmišljavanju i time pomažu sebi i gradu da uredi javni domen (Cvetni trg, idejno rešenje uređenja parka „Ušće“ i sl.). Iako svrsishodni, dobro primljeni od javnosti i česti u zemljama koje imaju više iskustva u javno-privatnim projektima (Kayden, 2003), ovakvi doprinosi javnom domenu bi trebalo da budu precizno pravno utemeljeni, a samim tim legitimni i poželjni za lokalne uprave već na nivou urbanističkog plana.

5.4. Studije i istraživanja

Urbanističke studije i analize, bilo da prethode izradi plana ili dokazuju mogućnost direktnog sprovođenja doprinoseći kvalitetnijem urbanističkom, arhitektonskom rešenju ili uslovima života na lokacijama za izgradnju, nisu eksplicitno propisane zakonom već se njihova izrada podrazumeva kao deo ustaljene stručne prakse. One su rezultat visokih profesionalnih standarda i dobre stručne prakse. Pored prikazanih primera, ove i druge, jednostavnije analize i provere (parametara, morfologije, javnih sadržaja ili arhitektonskog oblikovanja...) nesporno pomažu u formiranju kvalitetnijih rešenja. Odgovorna uprava mora da ima svest o procesu urbanističkog planiranja kroz koji multidisciplinarni timovi dolaze do kvalitetnih, primenljivih urbanističkih rešenja koja se zatim verifikuju kroz usvajanje planova. Koristi od ovakvih analiza i studija su neprocenjive i van procedura urbanističkih planova za dobijanje argumenata u procesima donošenja kvalitetnih odluka o prostoru.

Primer 16: Studija stanovanja za potrebe izrade GUP-a „Kragujevac 2025”

Studija stanovanja za potrebe izrade GUP-a „Kragujevac 2025”, koju je 2017. godine izradilo JP „Urbanizam” – Kragujevac, analizirala je postojeću stambenu situaciju na području važećeg Generalnog urbanističkog plana i izvršila procenu stambenih potreba u narednom periodu. Cilj izrade studije je bilo dobijanje podataka o stanju i kapacitetima funkcije stanovanja, kao i identifikovanje potencijala, ograničenja, potreba i tendencija u pogledu budućeg razvoja i unapređenja ove funkcije. Kroz izradu studije, analizirani su i dovođeni u vezu različiti aspekti stanovanja i stambenih politika ne bi li se došlo do kvalitetnih i argumentovanih smernica za izradu strategije stanovanja u okviru GUP-a. Tako su analizirani:

- demografski podaci o broju stanovnika iz popisa stanovništva (RZS) i projekcija iz važećeg GUP-a, PGR-a i novog GUP-a, kao i broj domaćinstava i stanova iz važećeg GUP-a, popisa 2011. godine i različiti varijanti projekcija za novi GUP ne bi li se izveli zaključci o trendovima i valjanosti projekcija
- osnovni oblici stanovanja, veličine stanova, prosečna gustina naseljenosti i gustina stanovanja, koji utiču na kvalitet, racionalnost i standard stanovanja
- tržište stanova, vezano za kretanje cene izgradnje i prodajne cene stanova u poslednjih 10–15 godina
- različite programske intervencije u zonama stanovanja, koje su klasifikovane kao urbana obnova (obnova postojeće stambene strukture), urbana rekonstrukcija (kompletna transformacija građevinskih blokova) i urbana nadgradnja (u kojoj se širi funkcionalni karakter stanovanja) i uticaj tržišne ekonomije na svaki od njih

- tipologija stambenih zona, koja je određena u odnosu na gustine stanovanja koje se postižu izgradnjom različitih stambenih struktura, jedinica i intervencija u prostoru
- kapaciteti prostora stanovanja koji su omogućeni važećim planskim dokumentima, ne bi li se utvrdila razlika između realnih potreba i podataka iz urbanističkog plana
- struktura vlasništva nad zemljištem
- opštih pogodnost terena za izgradnju objekata i dr.

Kroz precizno utvrđenu metodologiju, izvedeni su površine vezane za strukturu korišćenja zemljišta, potencijalne nove lokacije višeporodične stambene izgradnje i sumirani su zaključci i smernice za dalji prostorni razvoj stanovanja, ali i opravdanost daljeg značajnijeg proširenja granice građevinskog područja GUP-a.



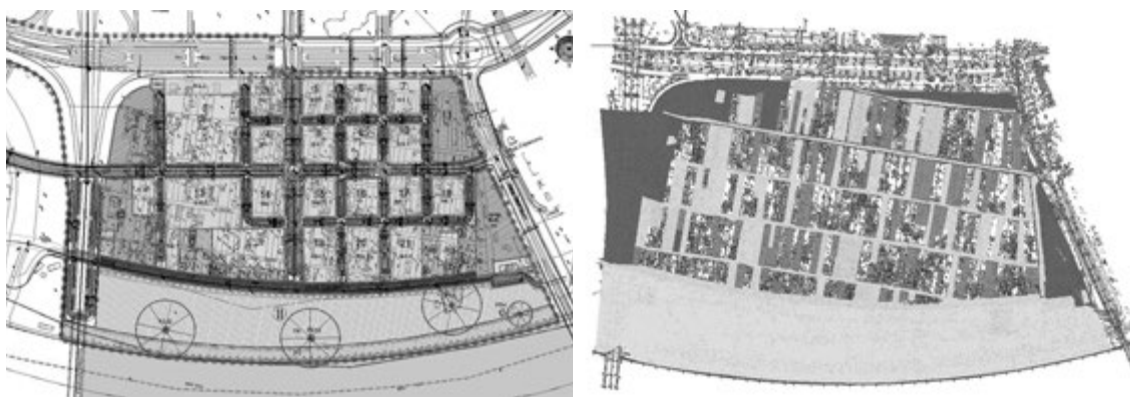
Slike 22 i 23: Područja stanovanja i zone ograničenja, zaštite i drugih uslovljenosti u obuhvatu GUP-a „Kragujevac 2025”

Primer 17: Konkurs za Blok 18 na Novom Beogradu

Drugi primer odnosi se na pravovremenu proveru uslova konkursa radi dobijanja rešenja koje se može sprovesti. Na osnovu javnog, anketnog urbanističko-arhitektonskog konkursa koji je raspisan 2016. godine u saradnji Direkcije za građevinsko zemljište i izgradnju Beograda i Društva arhitekata Beograda, izabrano je rešenje koje će biti osnov za plan detaljne regulacije Bloka 18 na Novom Beogradu. Izrada je poverena Urbanističkom zavodu Beograda i pokrenuta neposredno po završetku konkursa. Radi celovitog sagledavanja poteza leve obale Save od kompleksa toplane „Novi Beograd” do Starog sajmišta, kome pripada i dati blok, Urbanistički zavod inicirao je i izradio ranije pomenutu Studiju kapaciteta i tipologije izgradnje, koja je obuhvatila teritoriju četiri plana detaljne regulacije u izradi. Rezultati Studije zahtevali su naknadno usaglašavanje prvonagrađenog konkursnog rešenja. U tom smislu, zadržane su osnovne namene, matrica, i tipologija izgradnje iz nagrađenog rada, dok je urbanističko rešenje dopunjeno nedostajućim kompleksima javnih službi. Takođe, uvedene su čisto komercijalne zone na prostorima u neposrednoj blizini mostova i povećani parametri kako bi ukupni kapaciteti na nivou plana ostali na nivou onih dobijenih konkursnim rešenjem. Da bi se utvrdili rasporred i obim planiranih javnih površina, urađena je analiza: postojećeg stambenog fonda i komercijalnih objekata (rezultati popisa 2011), postojeće tipologije izgradnje i odnosa površina javne i ostale namene, izgrađenih i neizgrađenih katastarskih parcela, procene udela objekata sagrađenih bez dozvole za izgradnju u ukupnom fondu, kao i vlasništva na svakoj katastarskoj parceli na osnovu javno dostupnih

podataka iz katastra nepokretnosti⁸¹ i utvrđene su one koje su u nekom obliku javne svojine (Republika, Grad, celo pravo ili suvlasnici i sl.). Zatim je izvršena i urbo-ekonomska analiza kako bi se argumentovao obim površina za eksproprijaciju. Na taj način je formirano urbanističko rešenje i upućeno u proceduru stručne kontrole.

Ostaje otvoreno pitanje na koji način će se vlasnički transformisati površine koje su planirane za zemljište ostale namene. Naime, usvojeno konkursno rešenje implementirano u plan, nije formirano uz uzimanje u obzir postojeće, usitnjene i nepravilne parcelacije, već su blokovi definisani u pravilnoj ortogonalnoj uličnoj matrici. Kroz izradu plana nije bilo moguće ustanoviti nijedno sistemsko rešenje budućeg objedinjavanja velikog broja delova pojedinačnih parcela u različitim oblicima vlasništva u okviru svakog mikro-bloka. Da li je ovakva transformacija uopšte realna u važećem zakonskom okviru bez primene mehanizma urbane komasacije?



Slike 24 i 25: Urbanističko rešenje iz radne verzije nacrtu PDR-a Bloka 18 na osnovu prvonagrađenog konkursnog rada i shema katastra i vlasništva parcela u obuhvatu PDR-a

Primer 18: Saobraćajne studije

Posebnu praktičnu vrednost za donošenje pravih odluka o prostoru i izradu kvalitetnih planova imaju programske studije saobraćaja za naselja i studije organizacije saobraćajnica za posebne komplekse i lokacije. One se po pravilu rade kao bazne studije prostornih i generalnih urbanističkih planova, a odgovorne uprave ih koriste i tokom pripreme planova za donošenje odluka tokom uspostavljanja horizontalne i vertikalne regulacije i određivanja kapaciteta prostora ili saobraćajne mreže.

Slično važi i za elemente sistema komunalne infrastrukture, jer ove mreže zahtevaju i prostornu celovitost i tehničku detaljnost i pouzdanost i adekvatna urbanistička i tehnička rešenja za urbane sredine.

81 <http://katastar.rgz.gov.rs/KnWebPublic/>.

6. ZAKLJUČAK

Ideja o prikupljanju iskustava i izradi neke vrste priručnika za lokalne uprave u poslovima urbanističkog planiranja potekla je od Stalne konferencije gradova i opština Srbije sa ciljem da pomogne tranziciju sistema planiranja u opštinama u Srbiji i generalno procese urbanističkog planiranja u dinamičnim uslovima.

Cilj ovog pregleda sa preporukama bio je da podseti, podstakne i inspiriše učesnike u procesima urbanističkog planiranja na obaveze, sa jedne, i široke mogućnosti, sa druge strane, ukazivanjem na globalnu teorijsku osnovanost i zakonske, profesionalne i praktične aspekte urbanističke delatnosti u Srbiji. Različita iskustva i sagledavanje uloga u kompleksnim procesima planiranja trebalo bi da pomognu u razumevanju i ohrabre značajnije učešće predstavnika uprave u svim fazama procesa sa ciljem da se u važećem zakonskom okviru one odvijaju u skladu sa potrebama, ali odgovorno, racionalno i za dobrobit lokalne zajednice.

Lokalne uprave imaju obavezu da obezbeđuju resurse za razvoj, uključujući i prostor, stvarajući vizije i planske osnove za projekte u izuzetno dinamičnom vremenu, za uslove koji danas nisu precizni ili nisu poznati. Na osnovu sopstvenog iskustva u različitim ulogama u procesima planiranja, i rezultata i efekata planova na kojima smo radili ili ih sprovodili, istraživali smo različite aspekte u kojima je moguće biti fleksibilan, a zakonski utemeljen. Predstavljeni su postupci i aktivnosti proistekli iz dobre međunarodne i lokalne planerske prakse koji zakonom nisu izričito propisani (ili izričito zabranjeni), a mogu biti izuzetno korisni lokalnim upravama u procesima urbanističkog planiranja.

Nadamo se da će ovaj dokument poslužiti lokalnim upravama da efikasnije planiraju prostor koristeći sve svoje resurse, zatim planerima i urbanistima da reše izazove koje pred njih stavlja urbanistička delatnost za dobrobit i na zadovoljstvo svih učesnika i, na kraju, istraživačima u oblasti upravljanja i planiranja gradova da sagledaju aktuelnu praksu i regulatorni ambijent.

Takođe, ovo istraživanje može biti osnov za niz budućih radionica ili savetovanja na obrađene teme, što bi moglo da rezultira konkretizacijom, razradom, eliminacijom kontroverzi, brojnijom i detaljnom analizom primera iz prakse, kako bi se obezbedila primena saznanja i rešenja radi podizanja kvaliteta i efikasnosti urbanističkog planiranja u Srbiji.

7. Spisak ilustracija i bibliografija

7.1. Slike

[Slika 1]: Vaš plan i realnost. Izvor: http://forum.slowtwitch.com/forum/Slowtwitch_Forum_C1/Lavender_Room_F4/plan_vs_reality_P4873315/, preuzeto 20. 11. 2017.

[Slike 2 i 3]: Međunarodni indikatori održivog razvoja gradova. Izvor: www.iso.org, preuzeto 20. 11. 2017.

[Slika 4]: Milenijumski ciljevi održivog razvoja, UN Habitat III. Izvor: http://www.rs.undp.org/content/serbia/sr/home/library/democratic_governance/parlamenti-i-ciljevi-odrivog-razvoja.html.

[Slika 5]: Indikatori održivog razvoja gradova. Izvor: FG-SSC, "Overview of key performance indicators in smart sustainable cities", str. 6–9.

[Slika 6]: Tri oblasti koje obezbeđuju održivi razvoj. Izvor: Prezentacija u okviru prve radionice u izradi Strategije razvoja grada Beograda, oblast: Urbani razvoj, 2016.

[Slika 7]: 13 ključnih oblasti za urbani razvoj Beča, STEP 2005. Izvor: <https://www.wien.gv.at/stadtenwicklung/strategien/step/step05/download/pdf/step05kurz-en.pdf>, str. 68, preuzeto 19. 2. 2016.

[Slika 8]: Grafički prikaz namena površina Plana generalne regulacije građevinskog područja sedišta jedinice lokalne samouprave – Grad Beograd, (Urbanistički zavod Beograda, 2016).

[Slika 9]: Urbanistički projekat na lokaciji kasarne „Stepa Stepanović“ na Voždovcu u Beogradu u cilju izgradnje stambeno poslovnog kompleksa sa pratećim sadržajima (Urbanistički zavod Beograda, 2010).

[Slika 10]: Milan Lojanica i Vladimir Lojanica, Urbanističko-arhitektonsko rešenje autobuske i železničke stanice Novi Beograd i poslovno-komercijalnog kompleksa u Bloku 42 na Novom Beogradu, konkursni rad, prva nagrada, 2014.

[Slika 11]: Planirana namena površina, Plan detaljne regulacije kompleksa autobuske i železničke stanice u Bloku 42 na Novom Beogradu, (Urbanistički zavod Beograda, 2016).

[Slika 12]: Zoran Dmitrović i Zorica Savičić, Urbanističko-arhitektonsko rešenje tri glavna trga u Beogradu, konkursni rad, prva nagrada, 2016.

[Slika 13]: Milan Đurić i Aleksandru Vuja, vrtić „Tesla – nauka za život“, naselje „Belvil“, Novi Beograd, prva nagrada na Opštem javnom anonimnom konkursu za izradu idejnog urbanističko-arhitektonskog rešenja za pet kombinovanih dečijih ustanova na teritoriji Beograda, Grad Beograd - Agencija za investicije i stanovanje 2010. godine. Fotografija: Relja Ivanić.

[Slika 14]: Grafički prikaz distribucije namena površina i kapaciteta izgradnje, Studija kapaciteta i tipologije izgradnje na prostoru leve obale reke Save, (Urbanistički zavod Beograda, 2016).

[Slike 15 i 16]: Komisija Grada Šapca za praćenje izrade plana za „Savapark“ i izložba predloga rešenja za „Veliki park“ u Gradskoj galeriji. Izvor: Fotografije M. Zindović, 2016.

[Slike 17 i 18]: Konceptualna rešenja Parka u Gradskoj galeriji i debata o uređenju javnog prostora naselja Benska bara. Izvor: Fotografije M. Zindović, 2016.

[Slika 19]: Medijsko pokrivanje procesa izrade GUP-a Beograda 1972. Izvor: *Urbanizam Beograda*, broj 19, str. 5.

[Slika 20]: Dan u ulici Luke Vukalovića, timovi arhitekata i dece rade predloge za delove zone Bulevara revolucije kao prethodna provera urbanističkih rešenja za regulacioni plan. Izvor: Lična arhiva.

[Slika 21]: Prostorno-programsko rešenje za 300 ha gradskog zemljišta u okviru Regulacionog plana zone Bulevara Revolucije, (CEP, 1996).

[Slike 22 i 23]: Područja stanovanja i zone ograničenja, zaštite i drugih uslovljenosti u obuhvatu GUP-a „Kragujevac 2025“, Analiza postojeće stambene situacije grada Kragujevca za područje GUP-a „Kragujevac 2025“ i procena stambenih potreba do 2025. godine, (JP „Urbanizam“ - Kragujevac, 2017).

[Slike 24 i 25]: Urbanističko rešenje iz nacrtu Plana detaljne regulacije Bloka 18 na Novom Beogradu na osnovu prvonagrađenog konkursnog rada i shema katastra i vlasništva parcela u obuhvatu plana, (Urbanistički zavod Beograda, 2017).

7.2. Planovi, propisi i neobjavljena građa

Generalni plan Beograda 2021. (2003). Beograd: Urbanistički zavod Beograda (Arhivski materijal).

Gligorijević, Ž. (1991). Potez Bulevara revolucije i GUP Beograda. U: *Pilot plan Bulevara revolucije*, Beograd: CEP.

Izmene i dopune Generalnog plana Beograda 2021. (2003, 2005, 2007, 2009), „Službeni list grada Beograda“, br. 27/03, 25/05, 34/07 i 63/09.

Izmene i dopune Generalnog plana Beograda 2021. (2003, 2005, 2007, 2009, 2014, „Službeni list grada Beograda“, br. 27/03, 25/05, 34/07, 63/09, 70/2014.

Izveštaj o stanju u prostoru na bazi praćenja realizacije dugoročnih usmjerenja Prostornog plana Kantona Sarajevo za period od 2003. do 2023. godine za 2013. i 2014. godinu“ (2015). Zavod za planiranje razvoja Kantona Sarajevo.

Koncepcija Generalnog plana Beograda 2021 (2001). Beograd: Urbanistički zavod Beograda, str. 6.

Odluka o pristupanju izradi strategije integralnog urbanog razvoja centralne gradske zone Kraljeva (2013), „Službeni list Opštine Kraljevo“, broj 13/13.

Opšti izveštaj o Prednacrtu Generalnog urbanističkog plana Beograda 2000 (1971). Beograd: Urbanistički zavod grada Beograda.

Plan detaljne regulacije kompleksa autobuske i železničke stanice u Bloku 42 na Novom Beogradu, gradska opština Novi Beograd, „Službeni list grada Beograda“, broj 39/16.

Prostorno programsko rešenje zone Regulacionog plana Bulevara revolucije (1996). U: *Regulacioni plan Bulevara revolucije*, Potprojekat 1, Beograd: CEP, str. 3, 4 i 11.

Radović, D., Plovanić, E. (1991). Stanje planiranja i realizacije planske i projektne dokumentacije i stepen izvršenosti dosadašnjih odluka o pristupanju izradi nove planske dokumentacije. U: *Pilot plan Bulevara revolucije*, Beograd: CEP, str. 3–10.

Regulacioni plan ulice Vojvode Stepe (1991). Beograd: Institut za urbanizam i arhitekturu Srbije IAUS, „Službeni glasnik RS”, br. 71/03, 129/2007, 62/2006, 54/1999, 22/2001.

SMART City WIEN (2014). „The Viennese way of living”, *Enjoy Vienna magazin*, Special edition 13/14. Vienna: Public Relations Municipal Department 53, Vienna City Administration, str. 47.

Statut grada Beograda (2004, 2008, 2013), „Službeni list Grada Beograda”, br. 14/04, 39/08, 23/13.

Strategija razvoja grada Beograda (2010). Beograd: Urbanistički zavod Beograda, PALGO Centar. Dostupno na: <http://www.beograd.rs/download.php/documents/SRGBpredlog.pdf>

Strategija razvoja grada Beograda do 2021 (2016). Beograd: izvor: http://www.beograd.rs/images/file/8482b593767213b8926a3fc6988eca50_1021365819.pdf.

Studija javnog prostora, Prva faza (2009). Beograd: Urbanistički zavod Beograda.

Studija visokih objekata (2011). Beograd: Urbanistički zavod Beograda.

Studija prirodnog jezgra Beograda, Prva faza (2011). Beograd: Urbanistički zavod Beograda, neobjavljen materijal.

Zakon o glavnom gradu, „Službeni glasnik RS”, broj 129/07.

Zakon o javnoj svojini, „Službeni glasnik RS”, broj 72/2011.

Zakon o lokalnoj samoupravi, „Službeni glasnik RS”, br. 9/02 i 33/04, 129/07.

Zakon o planiranju i izgradnji, „Službeni glasnik RS”, br. 72/09, 81/09, 64/10, 24/11 121/12, 42/13, 50/13, 98/13, 132/14 i 145/14.

Zakon o regionalnom razvoju, „Službeni glasnik RS”, br. 51/2009 i 30/2010.

Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, „Službeni glasnik RS”, broj 129/07.

7.3. Objavljena građa

Inclusive and Sustainable Urban Planning: A Guide for Municipalities, Vol. 1 (2007). UN HABITAT.

Kayden, S.J. (1978). Incentive zonong in New York City: A Cost Benefit Analysis, *Policy, Analysis Series* No. 201, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.

Kvint, V. (2009). *The Global Emerging Market: Strategic Management and Economics*. New York, London: Routledge.

Mintzberg, H.& Quinn, J.B. (1996). *The Strategy Process: Concepts, Contexts, Cases*. Prentice Hall. (ISBN 978-0-132-340304).

The International Guidelines on Urban and Territorial Planning (2015). Nairobi: United Nations Human Settlements Programme, UN-Habitat, str. 2.

Urban Energies, Positions of the Policy Bard on the National Urban Development Policy (2012). Berlin: Federal Ministry of Transport, Building and Urban Development (BMVBS), Department City Development Policy, part of the public relations program of the Federal Government.

Smart City Wien/The Viennee way of living (2014). *Enjoy Vienna magazin*, specijalno izdanje 13/14. Public Relations Municipal Department 53, Vienna City Administration.

Smart City Wien, Intelligent and Innovative Solutions (2014). *Perspectiven*, 5–6 2014, Beč: Magistrat der Stadt Wien, MA 53.

7.4. Elektronski izvori

Anderson E.U., Brown B. (2013). *Integral Stakeholder Analysis Tool for Major Initiatives*, MetalIntegral Academy, Resource Tool No. 18, https://www.directioninformatique.com/wp-content/uploads/2014/09/Anderson-Brown_2012_Integral-Stakeholder-Analysis-Matrix-for-Business-Initiatives.pdf.

Clos, J. (2004). Cities in focus, Barcelona – City of knowledge. In *Cities of the future, global competition, local leadership*, PricewaterhouseCoopers, <https://www.pwc.com/gx/en/government-public-sector-research/pdf/cities-final.pdf> ppstr. 88, 89 (pristupljeno 1. 1. 2016).

Davis, D., Keyes, L. & Susskind, L. 11. *201 Gateway: Planning Action*, Fall 2002. (Massachusetts Institute of Technology: MIT OpenCourseWare), <http://ocw.mit.edu> (pristupljeno 20. 12. 2015) License: Creative Commons BY-NC-SA.

Frederiksen, M. (2015). *Delivering Better Development*, London: RTPI & Global Planners Network (pdf), str.4. Dostupno na: <http://www.rtpi.org.uk/briefing-room/news-releases/2015/november/events-and-new-vital-guide-to-planning-help-rtpi-to-celebrate-world-town-planning-day>.

Harris, W., „How Urban Planning Works”, objavljeno 5. 5. 2008.

ISO 37120 briefing note: the first ISO International Standard on city indicators, preuzeto sa ISO, www.iso.org, i <https://www.iso.org/obp/ui/#iso:std:iso:37120:ed-1:v1:en>.

Maya Safira, ITU Academy, *Smart Sustainable Cities Training Programme, Module SSC-3*, <https://www.scribd.com/document/331765925/Module-3-Smart-Sustainable-Cities-KPIs-Draft-H>.

Mintzberg, H. at al. (1998). *A Guided Tour through the Wilds of Strategic Management*, New York: The Free Press, https://en.wikipedia.org/wiki/Strategy#cite_note-15, (pristupljeno 27. 5. 2015).

Nears, P. (2015). Business investment decisions and spatial planning policy, *Planning Theory & Practice*, 2015. Vol. 16, No. 2, str. 251–275, <http://dx.doi.org/10.1080/14649357.2015.1021574>, (pristupljeno 21. 1. 2016).

Arnstein, S., <http://www.historyofsocialwork.org>.

Smart City Wien! July 2014, Vienna City Administration, <https://smartcity.wien.gv.at/site/en/initiative/rahmenstrategie/> (pristupljeno 18. 2. 2016).

STEP 05 – Urban Development Plan Vienna 2005. <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategien/step/step05/download/pdf/step05kurz-en.pdf> (pristupljeno 10. 2. 2016).

The International Guidelines on Urban and Territorial Planning (2015). United Nations Human Settlements Programme, Nairobi: UN-Habitat str. 2 The Global Development Framework, <https://www.habitat3.org/the-new-urban-agenda>, (pristupeno 10. 4. 2016)

19. 8. 2015. <http://www.uk.mercer.com/content/mercereurope/uk/en/newsroom/2015-quality-of-living-survey.html>, (pristupljeno 10. 8. 2015).

http://www.ace-cae.eu/fileadmin/New_Upload/7_Publications/Others/2014/ACE_URBA_ISSUES_2014_EN_FORMAT_A5_HORIZ_PANORAMIQUE_WEB.pdf.

<http://www.planet-cense.net>, (pristupljeno 21. 9. 2015) © Planners Network for Central and South East Europe, ed. Federal Office for Building and Regional Planning (BBR), Bonn, Berlin, Germany, 2006.

7.5. Knjige i časopisi

Alvarez A.E. et al. (2011). Long Waves, Lifecycles, and Urban Development: Context for Short-Term Purposeful Action. U: M. Schrenk et al. (eds.), *Proceedings REAL CORP 2011, CHANGE FOR STABILITY: Lifecycles of Cities and Regions*, Essen: Tagungsband, (CD-ROM); str. 551–560. (ISBN: 978-3-9503110-0-6).

Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *JAIP*, Vol. 35, No. 4, 216–224.

Balducci, A. & Fedeli, V. (2011). New Planning approaches/Challenges for Urban and Territorial Planning in Contemporary Cities. U: Alessandro Balducci, Valeria Fedeli & Gabriele Pasqui (eds.). *Strategic Planning for Contemporary Urban Regions – City of Cities: A Project for Milan* (pdf), str. 99–120. (ISBN: 978-0-7546-9923-1).

Čolić, R. et al. (2013). *Vodič za participaciju u planiranju urbanog razvoja*, Priručnik u okviru programa GIZ-a „Unapređenje upravljanja zemljištem na nivou lokalnih samouprava u Srbiji”, Beograd: AMBERO Consulting.

Davidoff, P. (1965). Advocacy and Pluralism in Planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 31 (4), 331–338.

Elin, N. (2004). *Postmoderni urbanizam*, Beograd: Orion-Art, reprint. (ISBN 86-83305-05-8, VIII).

Friedmann, J. (2007). Strategic spatial planning and the longer range. *Planning Theory & Practice*. V5, str. 49–67.

Jacobs, J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Vintage books.

Janić, M. (1997). *Održiv razvoj ljudskih naselja zemalja u tranziciji*, Beograd: JUGINUS, str. 318,319. (ISBN 86-82247-02-X).

Jilka, B. (2011). Innovative Urban Development Projects in Vienna. U: Schrenk, M., Popovich V.V. & Zeile, P.(eds.), *Proceedings REAL CORP 2011*, Essen. p.1291.

Kayden, S. J., The New York City Department of City Planning & the Municipal Art Society of New York, (2000) *Privately Owned Public Space: The New York City Experience*. New York: John Wiley & Sons. (ISBN 978-0-471362579).

- Lücher, R.& Merk, E. (2012). Re-thinking the mixed city. U: *Urban energies, Position on the policy board on the National urban development policy*. Berlin: Federal Ministry of Transport, Building and Urban Development, str. 89–94.
- Richard P. (2011). *Good Strategy/Bad Strategy*. Crown Business (ISBN 978-0-307-88623-1).
- Rodin, J. (2014). *The resilience dividend, Being Strong in a World Where Things Go Wrong*, Rockefeller Foundation Rumelt.
- Rykwert, J. (2004). *The Seduction of Place: the city in the twenty-first century*. New York: Pantheon Books, a division of Random House, Inc., str.7, 260 (ISBN:0-19-280554-1).
- Salet, W., Vermeulen, R., Savini F. & Dembski, S. (2015). Planning for the new European metropolis: functions, politics, and symbols. *Planning Theory & Practice*, 2015. Vol. 16, No. 2, 251–275, Dostupno na: <http://dx.doi.org/10.1080/14649357.2015.1021574>.
- Sančanin, M. (2008). Kapitulacija zagrebačkog urbanizma. U Kovačević, L. at al. (eds.). *Operacija: grad, Priručnik za život u neoliberalnoj stvarnosti*. Zagreb: Savez za centar za nezavisnu kulturu i mlade, Multimedijalni institut, Platforma 9, 81- Institut za istraživanja o arhitekturi, BLOK – Lokalna baza za osvježavanje kulture, SU Klubtura/ Clubture, str. 148, 149. (ISBN 978-953-95317-2-8).
- Segura, A. (1998). Methodological Synthesis of strategic planning. U: *Urban Development in the Mediterranean, Strategic planning as a way of urban management*, Barcelona: Area metropolitana de Barcelona, str. 150–159 (ISBN 84-930080-0-1).
- Schatz, L.& Piracha, A. (2013). Investigating the motivations, rethoric and controversy surrounding recent planning reforms in New South Wales, Australiaand Ontario, Canada. U: Colman, J. & Gossop, C. (eds.) *Frontiers of Planning: Visionary futures for human settlements*, China: ISOCARP review 09, str. 97–109 (ISBN 978-94-90354-21-3).
- Schilling, J.& Mallach, A. (2012). *Cities in Transition – A Guide for Practicing Planners*, FAICP, APA, Planning Advisory Service. (ISBN: 9781611900088).
- Scott, J.A. (2011). Emerging Cities of the third wave, *Cities*, 15 (3-4), Oxfordshire: Routledge Journals, Taylor&Francis, str. 289–321 (ISBN 9780415675116). (DOI:10.1080/13604813.2011.595569).
- Stojkov, B., Damjanović, D., Pavlović Križanić, T., Petrović, M. (2015). *Mogućnosti unapređenja javnog uvida kod pripreme i donošenja urbanističkih i prostornih planova*. Beograd: PALGO Centar.(ISBN 978-86-84865-13-9).
- Widmann, H. (ed.) (2012). *Smart City/ Viennese expertise based on science and research*. Vienna: Schmid Verlag. (ISBN 978-3-900607-51-7).

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

711.4:352.078(497.11)

ГЛИГОРИЈЕВИЋ, Жаклина, 1961-

Kako do kvalitetnog urbanističkog plana po meri lokalne samouprave :
osnove i preporuke za unapređenje pripreme urbanističkih planova / [autorke
Žaklina Gligorijević, Ana Graovac]. - Beograd : Stalna konferencija gradova
i opština - Savez gradova i opština Srbije, 2018 (Beograd : Dosije studio).
- 98 str. : ilustr. ; 26 cm

Podaci o autorkama preuzeti iz kolofona. - Tiraž 300. - Str. 7-8: Predgovor
/ Miodrag Ferenčak. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. -
Bibliografija. str. 93-98.

ISBN 978-86-88459-88-4

1. Граовац, Ана, 1975- [аутор]

а) Урбанистичко планирање - Србија б) Локална самоуправа - Србија

COBISS.SR-ID 256563468



Stalna konferencija gradova i opština

Savez gradova i opština Srbije

Makedonska 22/VIII
11000 Beograd
Srbija

Tel: 011 3223 446
Faks: 011 3221 215
E-mail: secretariat@skgo.org

www.skgo.org
www.facebook.com/skgo.sctm
www.twitter.com/skgo_sctm

ISBN 978-86-88459-88-4



9 788688 459884 >