

# Izazovi regularizacije neformalnih naselja u jugoistočnoj Evropi

Pregled relevantnih zakona  
i prakse iz oblasti urbanističkog  
planiranja i legalizacije



**Izazovi regularizacije  
neformalnih naselja  
u jugoistočnoj Evropi**  
Pregled relevantnih zakona  
i prakse iz oblasti  
urbanističkog planiranja i legalizacije



2011

# Zahvalnost

Komparativna analiza zakonskih okvira relevantnih za urbanističko planiranje u regionu jugoistočne Evrope sprovedena je u okviru NALAS radne grupe za urbanističko planiranje i finansirana od strane GIZ Otvorenog regionalnog fonda za komunalne usluge, kroz zajednički angažman stručnog tima koji čine:

## **Regionalni ekspert**

dr Đorđe Mojović, autor

## **Regionalni ekspert za legalizaciju**

mr Miodrag Ferencak, koautor poglavlja o neformalnim naseljima i legalizaciji

## **Međunarodni ekspert**

Mathias Ellger, tehnički savetnik

## **Lokalni eksperti iz asocijacija, NALAS članica, koji su obezbedili potrebne informacije**

Aldor Karaja, Asocijacija albanskih opština (AAM)

Iliana Avramova i Nora Yovcheva, Nacionalna asocijacija opština u Republici Bugarskoj (NAMRB)

Azra Agić, Savez opština i gradova Federacije Bosne i Hercegovine (SOGFBIH)

Biljana Marković, Asocijacija lokalnih vlasti Republike Srpske (ALVRS)

Božidar Poljak, Udruženje opština u Republici Hrvatskoj (UoRH)

Florina Jerliu, Asocijacija kosovskih opština (AKM)

Aliona Cazacu, Kongres lokalnih vlasti Moldavije (CALM)

Katica Dimovska Taleska, Asocijacija jedinica lokalne samouprave Republike Makedonije (ZELS)

Đuro Karanikić, Zajednica opština Crne Gore (ZOCG)

Claudia Pamfil, Asocijacija opština Rumunije (ACOR)

Biljana Vrbaški, Stalna konferencija gradova i opština (SKGO), Srbija

Zoran Vitorovič, Asocijacija opština i gradova Slovenije (SOS)

Emre Tepe, Savez opština regiona Marmara, Turska (UMM)

## **Međunarodni ekspert za legalizaciju**

Geoffrey Payne, recenzija Studije

## **Podrška**

Ana Raković

Jasna Marićević

Jasmina Vidmar

Klara Danilović

Milena Garthley

Sunita Selak

Andrea Warner

Program za urbani razvoj, Beograd

# Predgovor

*Geoffrey Payne*

Ovaj izveštaj se bavi pitanjem koje je od velike važnosti za društveni, ekonomski i institucionalni razvoj lokalnih samouprava u jugoistočnoj Evropi, predstavljenih preko svojih asocijacija putem Mreže asocijacija lokalnih vlasti u jugoistočnoj Evropi (NALAS). Svih trinaest entiteta imaju različito poreklo u pogledu ekonomskog upravljanja i političke strukture. Trenutno se skoro svi oni nalaze u različitim fazama velike društveno–ekonomske tranzicije, koja nameće nove izazove u svim oblastima ekonomskog upravljanja. Nijedan sektor nije direktnije pogođen ovim promenama od sektora koji se odnosi na urbani razvoj i upravljanje, s obzirom na ključnu ulogu koju urbani centri imaju u razvoju države. Ova činjenica je, zajedno sa zajedničkim ciljem integracije u Evropsku uniju, motivisala pripremu ove studije.

Ubrzan urbani rast generisao je dramatično povećanje potrebe za zemljištem, uslugama, kreditima i novim životnim mogućnostima. Razumljivo, pokazalo se da je lokalnim samoupravama teško da drže korak sa složenošću i obimom tih potreba. Kao rezultat toga, ljudi su pribegavali samopomoći i u svim zemljama su se pojavili različiti tipovi neformalnih naselja, kako je navedeno od strane asocijacija lokalnih vlasti koje su učestvovala u studiji.

U fokusu studije je najčešći oblik neformalnih naselja, odnosno velika prigradska stambena naselja, koja se sastoje od individualnih porodičnih kuća, uglavnom izgrađenih na privatnom poljoprivrednom zemljištu oko velikih gradova. Druga pitanja, kao što je integracija Roma ili drugih grupa sa posebnim potrebama, nisu direktno istaknuta, mada se, pomažući da se uklone prepreke za održivi urbani razvoj, korist očekuje za sve društvene grupe.

Integracija neformalnih naselja u formalno tržište zemljišta i nekretnina neizostavno u fokusu izveštaja stavlja i pravna pitanja, iako su standardi i propisi o planiranju i izgradnji, zajedno sa administrativnim procedurama koje prate investicionu izgradnju, kratko obrađeni.

## **Metodologija studije:**

Izveštaj je pripremljen tokom kratkog perioda uz pomoć anketnog upitnika. Ispitanici su bili lokalni eksperti iz asocijacija lokalnih vlasti koje su učestvovala u studiji. Sve informacije i podaci analizirani su od strane iskusnog regionalnog konsultanta koji je pripremio izveštaj, u kome se može naći obilje informacija o odgovarajućim urbanističkim uslovima, zakonima, procedurama, planovima i situacijama na njihovom nacionalnom nivou. Neoobrađeni podaci se nalaze u nizu tabela.

## **Pitanja vezana za urbanističko planiranje**

U trenutnoj fazi društveno–ekonomske tranzicije, lokalne uprave u jugoistočnoj Evropi su pod pritiskom da svoje sisteme planiranja učine efikasnijim, kako bi privukle investicije i podstakle svoje ekonomije. Oni to pre svega čine pokušavajući da pojednostave propise iz oblasti planiranja i izgradnje i administrativne procedure za izdavanje građevinskih dozvola. Međutim, kako lokalne vlasti u budućnosti budu postajale ekonomski sve ambicioznije, u obzir će morati da se uzmu i druga društvena pitanja i pitanja životne sredine, kao što su uravnoteženje potreba investitora i developera sa potrebama onih ugroženim zajednicama.

### **Promovisanje participacije**

U zrelim demokratijama, participacija je osnovni element koji obezbeđuje da planiranje dostigne i odražava društveni legitimitet. Ovakva integralna karakteristika planiranja zahteva za urbaniste takav modus operandi, u kome se njihove veštine i iskustvo stavljaju u službu šire zajednice, a ne u kome oni sami kao stručnjaci traže proveru za svoje planove.

Nalazi studije ukazuju na to da je za neke asocijacije lokalnih vlasti u toku proces promene uloge od kontrolne, do regulatorne i usmeravajuće. Lokalni zvaničnici, lokalne vlasti i njihove asocijacije bi jasno iskoristili prednost poboljšanih veza sa evropskim mrežama, što bi pomoglo u pružanju praktičnih smernica kroz projekte studija slučaja. Na ovaj način, participacija može omogućiti širokom spektru zainteresovanih aktera iz privatnog i sektora civilnog društva, kao i posebnih interesnih grupa, da utiču na formulisanje strategija, kao i na njihovo sprovođenje.

### **Decentralizacija**

U izveštaju se sa pravom naglašava da efikasna decentralizacija zahteva da se ovlašćenja i odgovornosti podudare sa realokacijom finansijskih, tehničkih i drugih resursa. Ako to nedostaje, decentralizacija može da ometa efikasno planiranje i umanjiti javnu podršku za politiku, pa čak i za samu demokratiju. Realokacija kadrova takođe može zahtevati promenu načina rada i kulture, što zahteva vreme za očekivane efekte, ali i dovodi do perioda stagnacije pre nego što se ostvare pozitivni rezultati.

Biće veoma važno da se minimizira sukob interesa između centralnih i lokalnih vlasti. To se najverovatnije može desiti kada su na različitim nivoima upravljanja različite stranke na vlasti ili kada se političke ambicije gradonačelnika vide kao pretnja nosiocima vlasti na državnom nivou. Pravilno rešavanje ovih pitanja je jedan od ključnih elemenata u obezbeđenju efikasnog i efektivnog sistema planiranja čime će se stvoriti mogućnosti za svakoga.

### **Definisanje javnog interesa**

Slomom socijalizma, javni interes više nije bio definisan od strane države, već od mnogobrojnih privatnih i civilnih društvenih grupa. Prema tome, ključna tema za NALAS članice je da se u zemljama u društveno–ekonomskoj tranziciji pomogne lokalnim samoupravama da pravilno definišu javni interes, kao i da se kroz široku javnu raspravu utvrdi koji su privatni interesi validni i kao takve ih uključiti u planove i strategije, a one koji su negativni treba isključiti.

Jedan od izazova sa kojima se planeri suočavaju na globalnom nivou, i to ne samo u lokalnim samoupravama u jugoistočnoj Evropi, je kako da se uspostavi balans između tržišno

osetljivih strategija koje ispunjavaju interese investitora i istovremeno zaštiti javni interes. Ključni elementi ravnoteže se jasno fokusiraju na zaštitu javnog zdravlja i bezbednosti.

### **Promena uloge planiranja**

Izveštaj potvrđuje da je u tržištima u razvoju ili mešovitim ekonomijama, ključna funkcija planiranja da stimuliše investicije, što znači da bude osetljivo na tržišna kretanja. Međutim, napominje se da to mora da bude urađeno na način da se obezbedi korist od takve investicije za širu zajednicu, kao i za investitora. Za profesionalne planere to zahteva određenu obuku i mogućnost da posete i umreže se sa profesionalcima u drugim lokalnim upravama sa više iskustva u upravljanju privatnim investicijama za dobrobit javnosti. Takođe, ukazuje na potrebu da se obezbede mogućnosti za mlade profesionalce i da im se daju prilike za učenje i obuku u drugim evropskim gradovima gde je praktično iskustvo dobro utemeljeno.

### **Integracija neformalnih naselja u formalna tržišta zemljišta i stanova**

Ključna karakteristika ovog izveštaja je njegovo fokusiranje na široko rasprostranjeno postojanje neformalnih ili neregistrovanih naselja u nadležnosti većine lokalnih vlasti. Ovo pitanje nije ograničeno na zemlje jugoistočne Evrope, već je takođe široko rasprostranjeno u Portugaliji i Grčkoj. Međutim, postoji razumljiva briga u okviru članica NALAS asocijacije da se ovaj problem reši i identifikuju mogućnosti za legalizaciju i integraciju tih naselja u formalno tržište zemljišta i stanova.

Uzroci neformalnih naselja, njihov obim i karakteristike prikazani su u poglavlju 4 ovog izveštaja. Opisane su dve osnovne vrste: slamovi – izgrađeni uglavnom na javnom zemljištu i naseljeni visokim procentom Roma i velika prigradska stambena naselja sa porodičnim kućama. Izveštaj se fokusira na drugu kategoriju i rezimira pružanje komunalnih usluga, planersku praksu i forme izgradnje. Takođe, opisuje se odnos između neformalnih naselja i šireg tržišta nekretnina, koji pruža čvrstu osnovu za procenu mogućnosti za legalizaciju.

Identifikovana su tri različita zakonska okvira u vezi legalizacije neformalnih naselja. To su slučajevi gde: 1) neformalna gradnja nije posebno obrađena kroz zakone i planove; 2) osnovni zakoni o urbanističkom planiranju, podzakonski akti i planski dokumenti na nacionalnom i lokalnom nivou prepoznaju i tretiraju pitanje neformalne izgradnje; i 3) posebni zakoni (*lex specialis*) i podzakonski akti su na snazi, što omogućava efikasnu legalizaciju i regulaciju. Institucionalne strukture i planerske prakse razmatraju se kao osnova za dublje rasprave o tri studije slučaja: Asocijacije albanskih opština (AAM), Asocijacije jedinica lokalnih samouprava Republike Makedonije (ZELS) i Stalne konferencije gradova i opština (SKGO, Srbija).

Studije slučaja otvaraju prostor za diskusiju u poslednjem poglavlju u kome se predlaže model procedure za regulisanje neformalnih naselja i legalizaciju neformalne izgradnje. Ovo pruža pažljivo promišljen i sveobuhvatan pravni okvir za kreatore politike. Model predlaže posebne zakone kojima će politički ciljevi biti ostvareni. Međutim, ostaje da se vidi da li će prevashodno zakonski pristup biti dovoljan za rešavanje složenih socijalnih i ekonomskih pitanja. Može biti da je potrebno usmeriti dodatnu pažnju na pojednostavljanje administrativnih procedura, pregled planiranja i izgradnju standarda i uklanjanje

nepotrebnih restriktivnih planskih propisa. Ako se takve mere kombinuju sa modelom preporučenih postupaka, to može pomoći da holistički pristup omogući postepenu integraciju neformalnih naselja u formalna tržišta zemljišta i stanova.

Međunarodno iskustvo pokazuje da pokušaj da se postigne takva integracija u kratkom vremenu može da generiše niz neželjenih posledica. Pristup korak-po-korak koji omogućava kreatorima politike i administratorima da uče iz prakse, može predstavljati realnu osnovu za postizanje željenih ciljeva.

### **Struktura izveštaja**

Poglavlja 1 do 3 obezbeđuju neprocenjivo vredan uvid i uporednu analizu sistema urbanističkog planiranja i srodnih nacionalnih zakonodavnih okvira u regionu koji obuhvata NALAS, što čini studiju jedinstvenim izvorom za kreatore politike i donatorske zajednice, u nastojanju da se urbani menadžment poboljša na način koji je od koristi za čitavu gradsku populaciju, kao i zaštitu životne sredine i kulturne baštine. Studije slučaja za AAM, ZELS i SKGO u poglavlju 4 pružaju mnoštvo informacija o pravnom i institucionalnom kontekstu u kome su formalizacija i legalizacija predložene ili implementirane, posmatrano iz perspektive javnog sektora. U poglavlju 5, Studija predlaže generalizovani model procedure legalizacije kao detaljni okvir za akciju.

Autorima i saradnicima ovog izveštaja čestitam za preuzimanje ogromnog izazova. To je suštinski značajno štivo za kreatore politike i sve profesionalce, organizacije civilnog društva i istraživače uključene u rešavanje izazova. Na kraju, GIZ zaslužuje pohvale za finansiranje studije. Treba se nadati da će se takva podrška nastaviti i u budućnosti, kao i da će članice NALAS asocijacije i njihove opštine težiti da primene primere i pouke koje nudi ova studija, u cilju poboljšanja života i životnih uslova rastućeg urbanog stanovništva u regionu i šire.

# Sadržaj

|   |    |
|---|----|
| Zahvalnost  | 2  |
| Predgovor   | 3  |
| Sadržaj   | 7  |
| Tabele  | 10 |
| Slike   | 11 |
| Lista skraćenica  | 12 |
| Uvod  | 15 |
| 1. Pregled relevantnih evropskih i međunarodnih dokumenata o politici prostornog planiranja   | 19 |
| 1.1 Dokumenti sa opštim smernicama za politike prostornog planiranja                          | 19 |
| 1.2 Dokumenti orijentisani na usmeravanje regionalnih i lokalnih politika i prakse planiranja | 26 |
| 2. Pregled planskih sistema   | 31 |
| 2.1 Administrativna podela  | 31 |
| 2.2 Vrste planova   | 32 |
| 2.2.1 Hijerarhijske veze između planova   | 37 |
| 2.3 Institucionalni okvir u planiranju  | 39 |
| 2.4 Zaključni komentar  | 40 |
| 3. Odabrana ključna pitanja za lokalno urbanističko planiranje                                | 45 |
| 3.1 Nadležnosti lokalne samouprave  | 46 |
| 3.1.1 Vlasništvo opštine na zemljištu   | 47 |
| 3.1.2 Donošenje i odobravanje lokalnih planova  | 48 |
| 3.1.3 Izrada planova  | 50 |
| 3.1.4 Učešće lokalnih izabраниh predstavnika  | 51 |
| 3.1.5 Povezanost planova sa lokalnim politikama   | 52 |
| 3.1.6 Saradnja sa lokalnim i državnim institucijama   | 52 |
| 3.1.7 Zaključci i preporuke   | 53 |
| 3.2 Fleksibilnost planiranja prema razvojnim mogućnostima                                     | 57 |
| 3.2.1 Uključenost poslovnog sektora u planski proces  | 57 |
| 3.2.2 Promena plana i efekti planiranja vođenog tražnjom                                      | 58 |
| 3.2.3 Efikasnost planskog procesa i efektivnost plana   | 59 |
| 3.2.4 Zaključci i preporuke   | 60 |



|  |     |
|--|-----|
| 3.3 Učešće građana (participacija)   | 65  |
| 3.3.1 Zakonodavstvo  | 65  |
| 3.3.2 Odgovornosti   | 66  |
| 3.3.3 Informisanje i pozivanje građana na učešće u procesu i njihova sposobnost da utiču na plan   | 67  |
| 3.3.4 Viđenje participacije građana od strane lokalnih eksperata   | 69  |
| 3.3.5 Zaključci i preporuke  | 70  |
| 3.4 Sadržaj generalnih urbanističkih planova   | 74  |
| 3.4.1 Metodologija i alati   | 74  |
| 3.4.2 Strateški planski elementi u regulativi i praksi   | 75  |
| 3.4.3 Zaštita životne sredine  | 76  |
| 3.4.4 Regulatorna funkcija plana   | 77  |
| 3.4.5 Zaključci i preporuke  | 78  |
| 3.5 Pitanja upravljanja zemljištem relevantna za urbanističko planiranje   | 72  |
| 3.5.1 Očuvanje zemljišta   | 73  |
| 3.5.2 Pribavljanje i procena vrednosti zemljišta   | 82  |
| 3.5.3 Realokacija zemljišta (urbana komasacija)  | 75  |
| 3.5.4. GIS kao alat za planiranje i upravljanje zemljištem   | 84  |
| 3.5.5 Zaključci i preporuke  | 85  |
| 4. Neformalna izgradnja, neformalna naselja i legalizacija   | 91  |
| 4.1 Uvod   | 91  |
| 4.2 Analiza stanja   | 94  |
| 4.2.2 Javni servisi u neformalnim naseljima  | 95  |
| 4.2.3 Planerska praksa   | 97  |
| 4.2.4 Neformalna gradnja   | 99  |
| 4.2.5 Tržište nekretnina   | 101 |
| 4.3 Legalizacija   | 102 |
| 4.3.1 Zakonski i institucionalni okvir   | 102 |
| 4.3.2 Praksa   | 105 |
| 4.3.3 Studije slučaja  | 109 |
| 4.3.3.1 AAM  | 109 |
| 4.3.3.2 ZELS   | 114 |
| 4.3.3.3 SKGO   | 117 |
| 4.3.3.4 Zaključna razmatranja  | 125 |
| 4.4 Zaključci i preporuke  | 127 |
| 4.4.1 Zaključci  | 127 |
| 4.4.2 Preporuke  | 130 |
| 4.4.2.1 Osnovni principi za uspešnu integraciju neformalnog razvoja  | 130 |
| 4.4.2.2 Preporuke za uspostavljanje odgovarajućeg zakonskog okvira za legalizaciju neformalne izgradnje i regularizaciju neformalnih naselja | 131 |
| 4.4.2.3 Pripremni koraci za realizaciju nacionalnog programa legalizacije  | 132 |
| 4.4.2.4 Sadržaj <i>lex specialis</i> -a  | 133 |
| 4.4.2.5 Posebne preporuke za unapređenje zakona o planiranju i izgradnji   | 135 |

|  |     |
|--|-----|
| 5. Model postupka za regularizaciju neformalnih naselja i legalizaciju neformalno izgrađenih objekata  | 137 |
| 5.1. Procedura   | 139 |
| 5.1.1 Pripremna faza, obavlja se na centralnom nivou   | 139 |
| 5.1.2 Faza I Identifikacija neformalnih naselja i registracija neformalno izgrađenih objekata  | 141 |
| 5.1.3 Faza II Registracija i obrada individualnih imovinskih zahteva, definisanje finansijskih obaveza i potpisivanje ugovora o legalizaciji         | 142 |
| 5.1.3.1 Faza II Korak 1 Kompletiranje prijava – registracija individualnih imovinskih zahteva i procena tehničkih karakteristika objekta             | 143 |
| 5.1.3.2 Faza II Korak 2 Potpisivanje ugovora o legalizaciji i usaglašavanje finansijskih obaveza   | 144 |
| 5.1.3.3 Faza II Korak 3 Dodatne procedure za slučajeve koji se potencijalno mogu legalizovati, ali za sada ne ispunjavaju minimalne propisane uslove | 145 |
| 5.1.4 Faza III Regularizacija neformalnog naselja i planska integracija neformalnih objekata   | 146 |
| 5.1.5 Faza IV Konačna legalizacija i integracija: izmirivanje finansijskih obaveza, legalizacija zemljišta i objekata i regularizacija naselja       | 148 |
| 5.2 Organizaciona struktura  | 150 |
| 5.2.1 Glavni partneri u Programu   | 151 |
| 5.2.1.1 Nacionalna/regionalna specijalizovana agencija (institucija, kancelarija) za regularizaciju i legalizaciju                                   | 151 |
| 5.2.1.2 Specijalizovane jedinice za legalizaciju u lokalnoj samoupravi   | 152 |
| 5.2.1.3 Participativni tim zajednice u neformalnom naselju   | 153 |
| 5.2.2 Ostali učesnici  | 153 |
| 5.2.2.1 Sudovi sa lokalnim nadležnostima za prekršaje neformalne izgradnje   | 153 |
| 5.2.2.2 Katastar i sudski imovinski registar (u slučaju da su zemljišni katastar i imovinski registar odvojeni)                                      | 153 |
| 5.2.2.3 Odeljenje za urbanizam u lokalnoj samoupravi   | 154 |
| 5.2.2.4 Institucije lokalne samouprave zadužene za upravljanje javnim investicijama  | 154 |
| 5.2.2.5 Poslovne i nevladine organizacije i pojedinačni eksperti koji pružaju profesionalne usluge   | 154 |
| 5.2.2.6 Asocijacija lokalnih vlasti  | 155 |
| Literatura   | 156 |

## Tabele

|  |     |
|--|-----|
| Tabela 1. Pregled relevantnih opštih dokumenata, predstavljen po hronološkom redu  | 19  |
| Tabela 2. Pregled relevantnih opštih dokumenata sa ključnim odredbama koje se odnose na prostorno planiranje i urbana pitanja              | 25  |
| Tabela 3. Pregled odabranih dokumenata, predstavljen po hronološkom redu   | 27  |
| Tabela 4. Pregled odabranih specifičnih dokumenata i njihove ključne ideje   | 29  |
| Tabela 5. Pregled planiranja na lokalnom nivou   | 43  |
| Tabela 6. Uloga, nadležnosti i učešće lokalnih vlasti i odnos između planiranja i lokalnih politika  | 56  |
| Tabela 7. Fleksibilnost i efikasnost planskih procedura i efektivnost planova  | 64  |
| Tabela 8. Pregled građanske participacije u zakonima i praksi i preporučene aktivnosti za unapređenje                                      | 73  |
| Tabela 9. Elementi metodologije i sadržaja plana   | 81  |
| Tabela 10. Neki instrumenti i alati upravljanja zemljištem koji neposredno utiču na planiranje i sprovođenje planova                       | 87  |
| Tabela 11. Pregled odabranih ključnih pitanja lokalnog urbanističkog planiranja  | 88  |
| Tabela 12. Gruba procena odnosa površina područja neformalnih naselja u odnosu na ukupnu površinu stambenih zona glavnog grada             | 94  |
| Tabela 13. Dostupnost javnih usluga u neformalnim naseljima  | 96  |
| Tabela 14. Procena obima neformalne gradnje prema tipu objekta   | 99  |
| Tabela 15. Indikatori efikasnosti postupka legalizacije: procene lokalnih eksperata  | 106 |
| Tabela 16. Poređenje naknada za uređenje između redovnog postupka i postupka legalizacije (cene u EUR)                                     | 108 |
| Tabela 17. Uporedni pregled osnovnih karakteristika zakona koji regulišu legalizaciju neformalnih objekata u Albaniji, Makedoniji i Srbiji | 120 |

## Slike

|  |     |
|--|-----|
| Slika 1. Rumunija – Planska hijerarhija  | 32  |
| Slika 2. Turska – Procedura pripreme i usvajanja Nacionalnog razvojnog plana   | 33  |
| Slika 3. Turska – Procedura pripreme i usvajanja Regionalnog plana, Urbanističkog master plana i Urbanističkog regulacionog plana                      | 38  |
| Slika 4. Moldavija – Procedura pripreme i usvajanja Generalnog urbanističkog plana   | 49  |
| Slika 5. Hrvatska – Procedura pripreme i usvajanja lokalnog Master (Generalnog urbanističkog) plana  | 50  |
| Slika 6. Turska: Istanbul, neformalno naselje Ayazma   | 93  |
| Slika 7. Bugarska: Neformalno naselje lazovir  | 95  |
| Slika 8. Makedonija: Prilep – Ulice u naselju  | 97  |
| Slika 9: Turska, Istanbul – neformalno naselje Azayma  | 98  |
| Slika 10. Srbija: Beograd – Savremena tehnologija izgradnje stambenog objekta u naselju Batajnica  | 100 |
| Slika 11. Rumunija: grad Botosani – 21 kuća izgrađena nelegalno na poljoprivrednom zemljištu u predgrađu   | 100 |
| Slika 12. Hrvatska: Neformalna gradnja namenjena za komercijalnu upotrebu u naselju Vir  | 102 |
| Slika 13. Bugarska: Rušenje neformalnog objekta  | 104 |
| Slika 14. Moldavija: Kišinjev, Valea Farmecelor (Čarobna dolina) – jedno od najvećih neformalnih naselja u Kišinjevu, sa luksuznim vilama/vikend zona. | 105 |
| Slika 15. Albanija, okrug Tirana – neformalna naselja  | 110 |
| Slika 16. Faze postupka legalizacije u Albaniji  | 112 |
| Slika 17. Makedonija: Prilep – skromne individualne kuće u neformalnom naselju   | 115 |
| Slika 18. Srbija: Grad Beograd – Neformalno naselje “Šangaj” u Batajnici. U nizu: struja, voda, asfalt.  | 119 |
| Slika 19. Albanija: Neformalno naselje Paskuqan – plan sa neformalno izgrađenim objektima i parcelacijom   | 134 |
| Slika 20. Dijagram toka procedure legalizacije   | 138 |
| Slika 21. Srbija: Grad Beograd – područja neformalne stambene izgradnje u Beogradu, u ljubičastoj boji (GUP Beograda do 2021)                          | 140 |
| Slika 22. Kosovo: Oblast Salahane u Uroševcu   | 148 |
| Slika 23. Hrvatska: Neformalno naselje Vir   | 150 |

## Lista skraćenica

### Lista Asocijacija lokalnih vlasti

|         |   |
|---------|---|
| AAM     | Asocijacija albanskih opština   |
| SOGFBIH | Savez opština i gradova Federacije Bosne i Hercegovine                  |
| ALVRS   | Asocijacija lokalnih vlasti Republike Srpske                            |
| NAMRB   | Nacionalna asocijacija opština u Republici Bugarskoj                    |
| UORH    | Udruženje opština u Republici Hrvatskoj                                 |
| AKM     | Asocijacija kosovskih opština   |
| ZELS    | Asocijacija jedinica lokalne samouprave Republike Makedonije            |
| CALM    | Kongres lokalnih vlasti Moldavije                                       |
| ZOCG    | Zajednica opština Crne Gore   |
| ACOR    | Asocijacija opština Rumunije  |
| SKGO    | Stalna konferencija gradova i opština, Savez gradova i opština u Srbiji |
| SOS     | Asocijacija opština i gradova Slovenije                                 |
| UMM     | Savez opština regiona Marmara, Turska                                   |

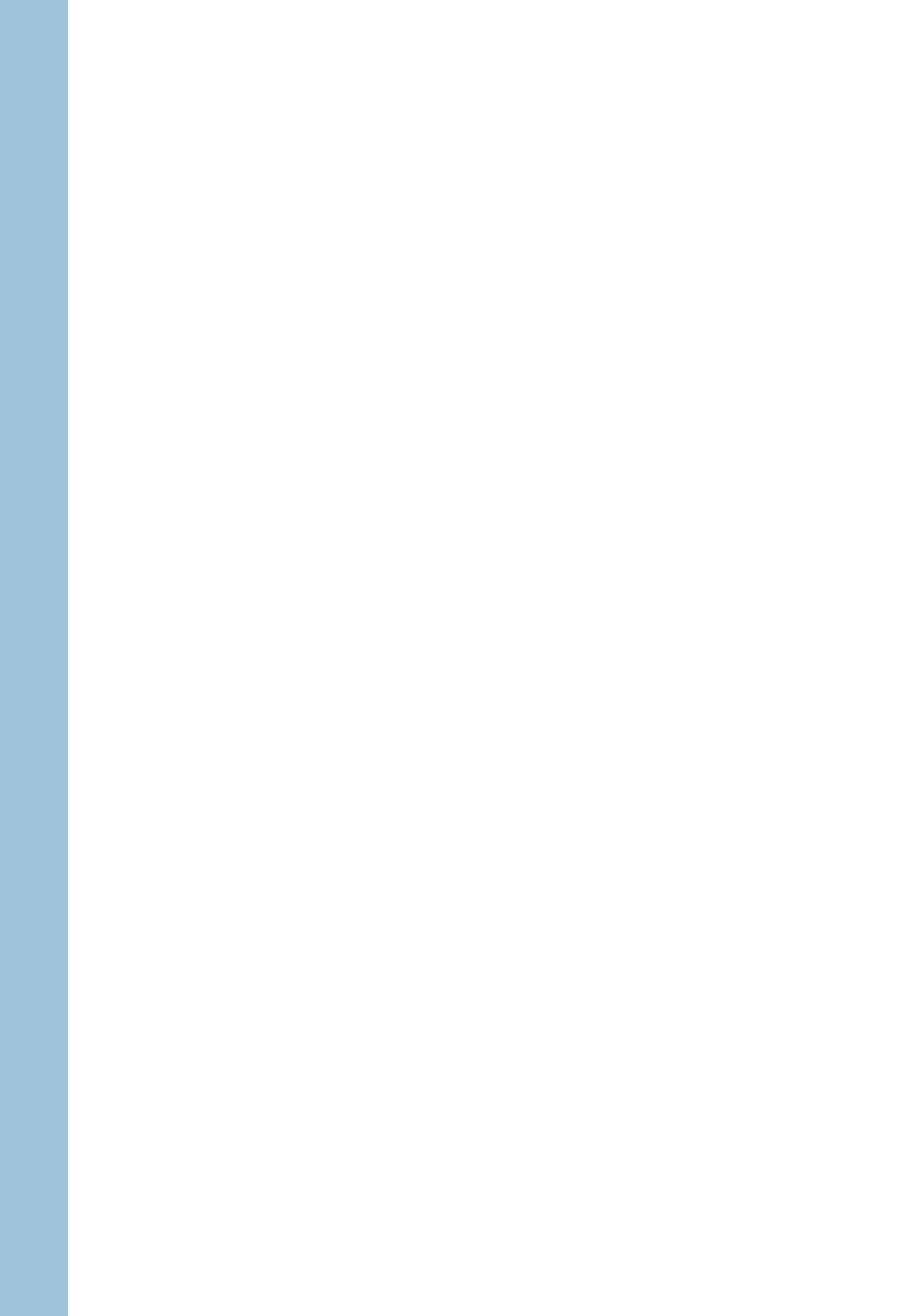
### Ostale skraćenice

|         |   |
|---------|---|
| ALUIZNI | Agencija za legalizaciju, urbanizaciju i integraciju neformalnih područja/gradnje |
| ALV     | Asocijacija lokalnih vlasti   |
| AP      | Akcioni plan  |
| CEMAT   | Savet Evrope, Evropska konferencija ministara nadležnih za regionalno planiranje  |
| ECTP    | Evropski savet prostornih planera   |
| EU      | Evropska Unija  |
| GIS     | Geografski informacioni sistem  |
| GIZ     | Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit                           |
| GUP     | Generalni urbanistički plan   |
| ISPU    | Institut za izradu urbanističkih planova i studija                                |
| KRRT    | Savet za teritorijalno prilagođavanje   |
| KRRTRSH | Savet za teritorijalno prilagođavanje u Republici Albaniji                        |
| LJL     | Lokalna jedinica za legalizaciju  |
| LS      | Lokalna samouprava  |
| NAL     | Nacionalna agencija za legalizaciju   |
| NALAS   | Mreža asocijacija lokalnih vlasti jugoistočne Evrope                              |

|             |  |
|-------------|--|
| NVO         | Nevladina organizacija                                       |
| NUTS        | Nomenklatura statističkih teritorijalnih jedinica            |
| OLZ         | Organizacija lokalne zajednice                               |
| PDR         | Plan detaljne regulacije                                     |
| PGR         | Plan generalne regulacije                                    |
| PLZ         | Predstavnicima lokalne zajednice                             |
| PUŽS (EIA)  | Procena uticaja na životnu sredinu                           |
| PPO         | Prostorni plan opštine                                       |
| SPUŽS (SEA) | Strateška procena uticaja na životnu sredinu                 |
| UN          | Ujedinjene nacije  |
| UNCED       | Konferencija ujedinjenih nacija o životnoj sredini i razvoju |
| UNECE       | Ekonomska komisija Ujedinjenih nacija za Evropu              |
| ZRPP        | Kancelarija za registraciju nepokretne imovine               |

## Beleška čitaocu

1. U ovoj analizi, reč entitet koristi se za označavanje administrativne jedinice koja odgovara asocijaciji lokalne samouprave, učesnice u ovom projektu. Entitet se ponekad odnosi na državu (kao što su Albanija i Makedonija), a ponekad i na regionalne ili federalne jedinice, kao što su Marmara (Turska) ili Federacija Bosne i Hercegovine i Republika Srpska (delovi Bosne i Hercegovine).
2. Budući da se u većem delu teksta i u svim tabelama na entitete upućuje skraćenicama asocijacija lokalnih vlasti, zbog lakšeg čitanja je dat spisak njihovih skraćenica, sa punim nazivima asocijacija na unutrašnjoj strani korica publikacije, istim redosledom kao što su one navodjene u tabelama.



Nakon analize aktuelne situacije u oblasti urbanističkog planiranja, radna grupa za urbanizam NALAS-a, koju čine lokalni eksperti za urbanističko planiranje iz regiona jugoistočne Evrope, zaključila je da su mnoge zemlje regiona suočene sa problemom manjkavog zakonskog okvira i nezadovoljavajućeg sprovođenja planova.

Ovi problemi izazivaju nekoherentan urbani razvoj koji dalje proizvodi lančanu reakciju različitih poremećaja u pogledu saobraćaja, pristupačnosti, zelenih površina, pristupa javnim servisima, nasleđa, itd. – sve ono što utiče na život, pa i na zdravlje građana. Budući da širom jugoistočne Evrope postoje brojna neformalna naselja koja obezbeđuju stambeno zbrinjavanje i srodne urbane funkcije za značajan broj stanovnika sa niskim i srednjim prihodima, ali predstavljaju i značajan tržišni potencijal, potrebno je prilagoditi zakonske okvire kako bi se omogućila efikasna integracija ovih naselja u regularne sisteme.

Predstavnici nacionalnih i regionalnih vlasti iz jugoistočne Evrope su 2004. godine potpisali Bečku deklaraciju, koja naglašava značaj zakonodavstva i predviđa da će *urbana, socijalna i ekonomska integracija neformalnih naselja u celokupnu gradsku strukturu predstavljati ključni faktor u pripremi za pristupanje EU.*

Tokom perioda od 2007. do 2010. godine, NALAS-ova radna grupa za urbanizam je implementirala projekat pod nazivom "Urbana integracija neformalnih naselja", koji se sastojao od tri komponente. Fokus projekta bio je usmeren na pojavu neformalnih naselja i njihove uzroke i posledice. Ova pitanja su razmatrana kroz pilot projekte u dve opštine, Sukth u Albaniji i Prijedor u Republici Srpskoj (BIH). Treća komponenta je bila priprema komparativne analize zakonskih okvira za urbanističko planiranje u šest NALAS članica. Ovu komponentu projekta sprovela je slovenačka asocijacija opština (SOS). Rezultati analize dostupni su na web stranici NALAS-a: <http://www.nalas.eu/up/legalanalysis/index.aspx>.

Ovaj projekat je nadgradnja rezultata pravne analize komponenata prethodnog projekta. Inicijalnoj komparativnoj analizi pridružilo se još sedam članica NALAS-a. Iako se ovaj projekat oslanja na kontekst istraživanja koji je uspostavljen tokom prve analize, razvijena je nova metodologija, prethodni upitnici su značajno prošireni, a ažuriran je i zakonski okvir prve grupe entiteta.

Otvoreni regionalni fond za modernizaciju opštinskih službi nemačke organizacije za međunarodnu pomoć (GIZ) podržao je implementaciju projekta „Komparativna analiza zakonskih okvira relevantnih za urbanističko planiranje u različitim članicama NALAS-a“. Cilj projekta je bio da se identifikuju glavne grupe nedostataka u zakonskim okvirima relevan-



tnim za urbanističko planiranje i daju preporuke kako da se oni unaprede, sa naglaskom na urbanoj integraciji neformalnih naselja.

Projekat je realizovala Stalna konferencija gradova i opština, nacionalna asocijacija lokalnih vlasti u Srbiji, od novembra 2010. do oktobra 2011. godine. Trinaest NALAS-ovih članica imenovalo je svoje predstavnike – lokalne eksperte za urbanističko planiranje, koji su aktivno učestvovali u projektu. U projektu su učestvovala sledeće asocijacije lokalnih vlasti: Asocijacija albanskih opština (AAM), Nacionalna asocijacija opština u Republici Bugarskoj (NAMRB), Savez opština i gradova Federacije Bosne i Hercegovine (SOGFBH), Asocijacija lokalnih vlasti Republike Srpske (ALVRS), Udruženje opština u Republici Hrvatskoj (UOH), Asocijacija kosovskih opština (AKM), Kongres lokalnih vlasti u Moldaviji (CALM), Asocijacija jedinica lokalne samouprave Republike Makedonije (ZELS), Zajednica opština Crne Gore (ZOCG), Asocijacija opština Rumunije (ACoR), Stalna konferencija gradova i opština (SKGO), Asocijacija opština i gradova Slovenije (SOS), Savez opština regiona Marmara, Turska (UMM). Uloga lokalnih eksperata je bila pružanje detaljnih informacija o zakonskom okviru i njegovom učinku koji se odnosi na planiranje, izgradnju, neformalnu gradnju, neformalna naselja i legalizaciju, kao i saradnja i učešće u izradi preporuka.

Pored lokalnih eksperata koje su imenovala asocijacije lokalnih vlasti, ključna uloga u vođenju procesa, razvoju metodologije i izradi studije poverena je regionalnom ekspertu. Poveravajući ekspertu iz regiona (jugoistočna Evropa) ovaj kompleksan zadatak koordinacije, analize i izrade preporuka, čitav proces je dobio snažniji osećaj vlasništva. Rad regionalnog eksperta podržan je od strane regionalnog eksperta za legalizaciju, posebno kratkoročno angažovanog da se bavi pitanjima neformalnih naselja i legalizacije. Proces je pomogao i savetnik iz GIZ-a, koji je tokom čitavog procesa obezbeđivao tehničke savete u pogledu metodologije i sadržaja. Imena i zvanja autora, saradnika i drugih članova projektnog tima navedena su u na početku ("Zahvalnost").

Svrha ove publikacije je da asocijacijama lokalnih vlasti i njihovim članovima pruži skup kvalitetnih argumenata za buduće pregovore sa vlastima na centralnim nivou, kada je reč o poboljšanju relevantnog zakonskog okvira za urbanističko planiranje. Ona bi lokalnim asocijacijama trebalo da posluži u lobiranju za unapredjenje zakona i podzakonskih akata koji regulišu procese urbanističkog planiranja i izgradnje, regularizacije neformalnih naselja i legalizacije neformalne gradnje.

## Metodologija

Glavni metodološki izazovi odnosili su se na postavljanje osnovnih hipoteza o potencijalnim rezultatima istraživanja, definisanje ključnih pitanja, prikupljanje i obradu podataka i način njihove sveobuhvatne prezentacije. Istraživanje je otpočelo pod pretpostavkom da svih 13 asocijacija lokalnih vlasti dele značajne i slične probleme u oblasti urbanističkog planiranja i sa zakonskim okrivima koji se često menjaju<sup>1</sup>. Dodatni motiv za pokretanje samog istraživanja bio je jasno vidljiv problem neplanskog urbanog razvoja u velikom broju analiziranih teritorija. Projektnom timu je dat zadatak da razvije model procesa legalizacije i regularizacije koji se može primeniti u celom regionu jugoistočne Evrope, u zemljama najviše pogođenim neformalnom gradnjom.

---

<sup>1</sup> Dogovoreni rok za dopunu koja se odnosila na izmenu zakonodavstva bio je 15. jun 2011. Studija nije uzela u obzir promene zakona koje su se dogodile nakon 15. juna 2011.

Podaci su prikupljeni kroz pažljivo pripremljene upitnike, gde su pitanja bila tematski strukturirana, sa unapred pripremljenim odgovorima. Unapred definisani odgovori bili su praćeni referencama zakona i pisanim komentarima. Lokalni eksperti su takođe bili pozvani da predlože moguća rešenja za identifikovane probleme. Ekspertski izveštaji su se sastojali od ličnih procena situacije u zemlji, praćeni dijagramima procesa usvajanja karakterističnog urbanističkog plana, kao i prikupljenih svih dostupnih relevantnih zakona i podzakonskih propisa na maternjem i na engleskom jeziku.<sup>2</sup>

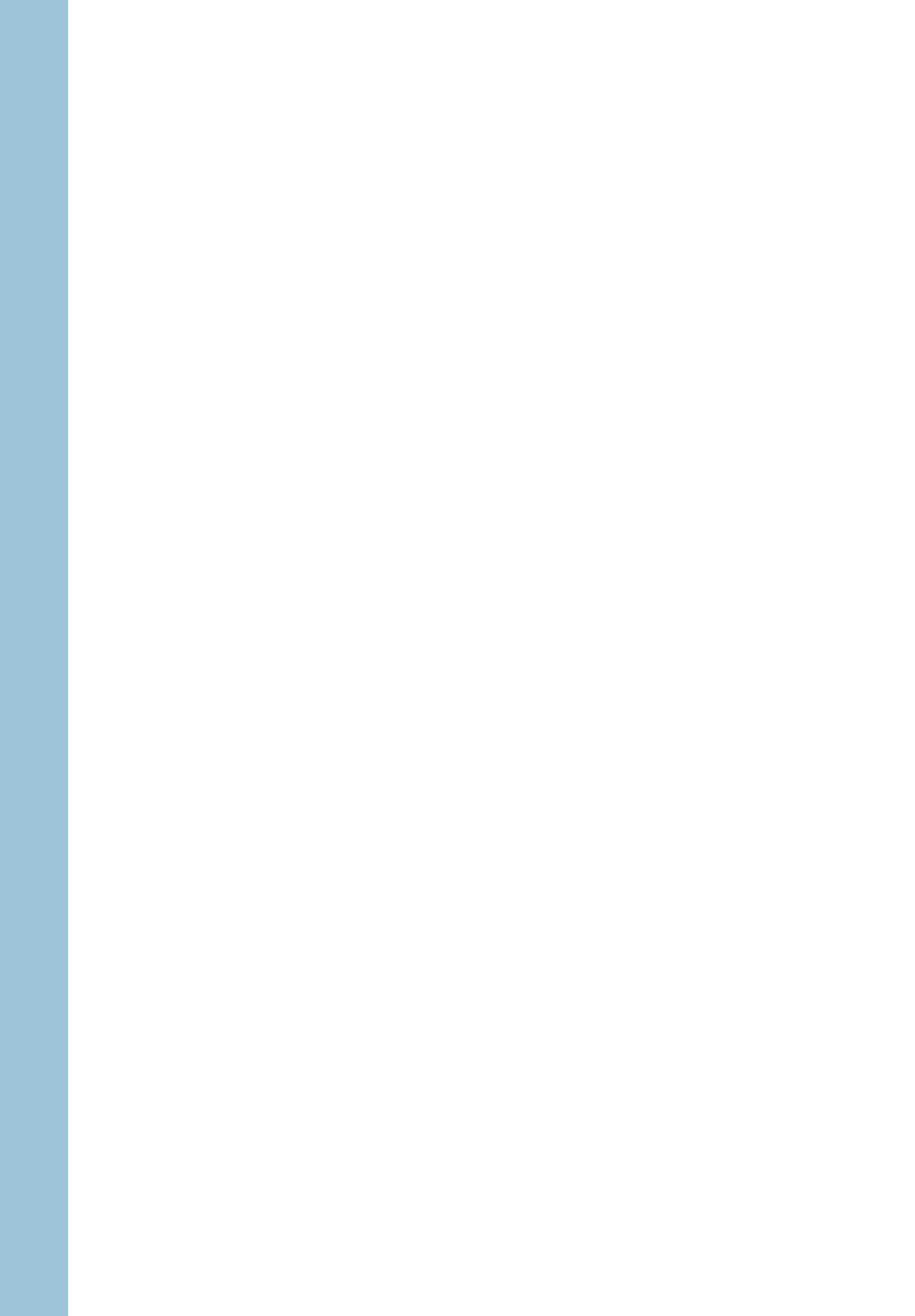
Detaljnija analiza problema neformalne izgradnje i neformalnih naselja urađena je u poslednjem delu studije (Poglavlje 4), gde su predstavljene studije slučaja zakona o legalizaciji u Albaniji, Makedoniji i Srbiji. Preporuke ovog poglavlja sastoje se od već preciziranih smernica za izradu propisa o legalizaciji, koji se mogu primeniti u zemljama sa značajnim prisustvom neformalne gradnje.

Kao rezultat prethodne analize, autori su na kraju studije predložili detaljan model postupka legalizacije, koji se zasniva na pozitivnim i negativnim iskustvima u praksi i zakonodavstvu u tri prethodno pomenute zemlje.

Studija je zamišljena kao kombinacija štampanog dokumenta, koji se sastoji od rezultata istraživanja, zaključaka i preporuka i elektronske verzije. Elektronska verzija je ponuđena na CD-u, sa linkovima na sve originalne izvore, odnosno, popunjene upitnike sa originalnim komentarima, listama relevantnih zakona i njihovih tekstova, posebno za svaku lokalnu asocijaciju i objedinjeno u zbirnoj tabeli kako bi se omogućilo poređenje. Očekuje se da originalni izvori ovog pregleda istraživanja mogu predstavljati vrlo korisne informacije za stručnjake u lokalnim samoupravama, asocijacije lokalnih vlasti i resorna ministarstva širom jugoistočne Evrope i poslužiti im kao pomoćno sredstvo u procesu revizije zakona i procedura koje su relevantne za urbani razvoj.

---

<sup>2</sup> Svi prikupljeni upitnici, kao i zakoni, fotografije i drugi materijali sadržani su u elektronskoj verziji Studije, koja je dostupna na CD-u i na web stranici <http://knowledge.nalas.eu/...>



# 1. Pregled relevantnih evropskih i međunarodnih dokumenata o politici prostornog planiranja

Pitanja urbanističkog i prostornog planiranja bila su i sve više postaju zajednički interes za EU<sup>3</sup>, kao i za međunarodne institucije. Tokom proteklih nekoliko dekada, inovativni pristupi prostornom planiranju podstakli su stvaranje novih ideja o prostoru i mestu, kao i o ulozi prostornih strategija u kontekstu savremenog upravljanja. U vreme brzih promena, kada se regioni, prestonice i gradovi suočavaju sa dalekosežnim društvenim i ekonomskim promenama i izazovima koji proizilaze iz pretnji na životnu sredinu, različite institucije i organizacije su usvojile i primenjuju brojne ključne planske dokumente.

Prilikom pregleda sledećih tekstova, fokusiraćemo se na najvažnije postojeće dokumente koji se odnose na prostorno planiranje i urbana pitanja. Dokumenti su podeljeni u dve kategorije, u zavisnosti od tipa političke institucije koja je izradila dokument i na osnovu obima urbanih pitanja koja razmatraju.

## 1.1 Dokumenti sa opštim smernicama za politike prostornog planiranja

Izabrani dokumenti izražavaju političke obaveze institucija EU i UN, a njihov sadržaj se bavi principima, ciljevima, odgovornostima, procedurama i instrumentima za prostorno planiranje i urbana pitanja.

| Institucija   | Dokument  |
|---|---|
| Ujedinjene nacije                                       | Agenda 21 ili Rio Deklaracija o životnoj sredini i razvoju (1992)<br>Habitat Agenda (1996) na Konferenciji UN o ljudskim naseljima (Habitat II) |
| Ekonomska komisija Ujedinjenih nacija za Evropu (UNECE) | Arhuška konvencija o pristupu informacijama, učešću javnosti u donošenju odluka i pristupu pravdi u pitanjima životne sredine (1998)            |

<sup>3</sup> Prostorno planiranje nije formalna nadležnost EU. Po pravilu, evropska politika posredno utiče na urbani nivo i ima za cilj da podrži pozitivne pomake na lokalnom nivou. Razvoj evropskih strategija i politika prostornog planiranja i razvoja sprovodi se kroz aktivnosti dve centralne evropske organizacije – Saveta Evrope i Evropske Unije. Međutim, ovi dokumenti su vremenom postali toliko važni da novi Ustavni sporazum EU uključuje pojam teritorijalne kohezije.

| Institucija  | Dokument  |
|--|---|
| Savet Evrope, Evropska konferencija ministara odgovornih za regionalno planiranje (CEMAT)            | Vodeći principi za održivi prostorni razvoj evropskog kontinenta (2000)   |
| Evropski parlament i Savet EU  | EU SEA Direktiva o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu (2001/42/EC)   |
| Evropski parlament   | Primena Arhuške Konvencije na institucije i organe Evropske Komisije (2006)   |
| Evropska unija   | Teritorijalna agenda Evropske unije (2007)<br>Lajpciška povelja o održivim evropskim gradovima (2007)                       |
| Komisija Evropskih zajednica   | Zelena knjiga o teritorijalnoj koheziji. Pretvaranje teritorijalne raznovrsnosti u snagu (2008)                             |
| Ekonomski komisija Ujedinjenih Nacija za Evropu (UNECE) Odbor za stanovanje i upravljanje zemljištem | Prostorno planiranje. Ključni instrument za razvoj i efikasno upravljanje sa posebnim osvrtom na zemlje u tranziciji (2008) |
| Evropski Parlament   | Rezolucija o urbanoj dimenziji kohezivne politike u novom programskom periodu. Urbana dimenzija kohezivne politike (2009)   |
| Ministri za urbani razvoj Evropske Unije   | Toledo Deklaracija (2009)   |

Tabela 1. Pregled relevantnih opštih dokumenata, predstavljen po hronološkom redu

### Agenda 21 ili Rio Deklaracija o životnoj sredini i razvoju (Konferencija Ujedinjenih Nacija o životnoj sredini i razvoju UNCED, 1992)

Na Konferenciji Ujedinjenih Nacija o životnoj sredini i razvoju (UNCED), briga o uticaju urbanog razvoja na životnu sredinu bila je osnova za oživljavanje interesovanja za urbanističko planiranje 1990-ih. Ova konferencija je, kroz Agendu 21, uvela koncept održivog razvoja u planiranje. Kako se zemlje brzo urbanizuju, pitanje održive urbanizacije postaje ključno, jer neplanska urbanizacija ozbiljno ugrožava održivi razvoj gradova.

Akcion plan Agende 21, koji je usvojilo je više od 178 vlada na konferenciji UNCED 1992. godine, posvećuje celo poglavlje planiranju i upravljanju zemljišnim resursima. Tekst prepoznaje široke ljudske zahteve i mesto ekonomskih aktivnosti u sve većem pritisku na zemljišne resurse, dok stvaranje konkurencije i konflikata ima za posledicu neracionalno korišćenje zemljišta i zemljišnih resursa. Akcion plan<sup>4</sup> potvrđuje da je neophodno efektivnije i efikasnije korišćenje zemljišta i prirodnih resursa da bi se buduće potrebe ljudi ispunile na održiv način. Integrisano urbanističko planiranje i upravljanje zemljištem su praktičan način da se to postigne.

**Arhuška konvencija** (UNECE Konvencija o pristupu informacijama, učešću javnosti u donošenju odluka i pristupu pravdi u pitanjima životne sredine, 1998)

4 Akcion plan Agende 21 navodi da: Razmatrajući svaku upotrebu zemljišta na integrisan način, omogućava se da se smanje konflikti, da se dođe do najefikasnijih kompromisa i da se poveže socijalni i ekonomski razvoj sa zaštitom i unapređenjem životne sredine, čime se postižu ciljevi održivog razvoja. Suština integrisanog pristupa pronalazi izraz u koordinaciji sektorskog planiranja i upravljanja aktivnostima koje se bave različitim aspektima korišćenja zemljišta i zemljišnih resursa.

Četvrta Ministarska konferencija u procesu "Životna sredina za Evropu" održana je u dan-  
skom gradu Arhusu. Arhuška konvencija je nova vrsta ekološkog sporazuma. Konvencija  
povezuje životnu sredinu i ljudska prava, prihvata obavezu prema budućim generacija-  
ma, utvrđuje da se održivi razvoj može postići samo kroz uključivanje svih zainteresovanih  
strana, povezuje odgovornost vlade i zaštitu životne sredine i fokusira se na međusobne  
odnose između građanstva i vlasti u demokratskom kontekstu.

Konvencija nije samo sporazum o životnoj sredini; ona je i konvencija o odgovornosti i  
transparentnosti vlasti. Arhuška konvencija obezbeđuje prava javnosti, a vlastima nameće  
obaveze u pogledu pristupa informacijama, učešća javnosti i pristupa pravdi.

**Vodeći principi za održivi prostorni razvoj evropskog kontinenta** (Evropska konferenci-  
ja ministara odgovornih za regionalno planiranje CEMAT, 2000);

Kao vizija integrisane Evrope, ovi vodeći principi predstavljaju referentni politički doku-  
ment za brojne mere i inicijative prostornog razvoja preduzete na evropskom kontinentu,  
a posebno za transnacionalnu i međunarodnu saradnju. Aktivnosti Evropske konferencije  
ministara odgovornih za regionalno planiranje (CEMAT) u oblasti prostornog razvoja us-  
postavljaju važnu osnovu za harmoničnu integraciju Evrope i skreću pažnju na teritorijal-  
nu dimenziju demokratije i socijalne kohezije.

Dokument naglašava značaj prostornog razvoja kao političkog zadatka saradnje i parti-  
cipacije, gde vodeći principi čine osnovu za procenu projekata i mera koje su važne sa  
stanovišta politike prostornog razvoja i koji se odnose na nekoliko država. Tako velika ra-  
znovrsnost strukturnih i prostornih mera zahteva interdisciplinarnu integraciju i saradnju  
između relevantnih političkih tela i vlasti.

**EU Direktiva o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu** (EU Parlament i Savet EU  
2001/42/EC)

Direktiva EU o strateškoj proceni uticaja određenih planova i programa na životnu sre-  
dinu usvojena je od strane Evropskog parlamenta i Saveta EU, 2001. godine. Glavni ci-  
ljevi strateške procene uticaja na životnu sredinu (SEA) su: 1) prevazilaženje ograničenja  
procene uticaja na životnu sredinu (EIA) na projektnom nivou, uzimajući u obzir ključna  
pitanja životne sredine u procesu planiranja i rešavanja kumulativnih i sinergijskih uticaja,  
2) uvođenje razmatranja životne sredine i održivosti u formulisanju strateških aktivnosti i  
3) doprinos političkoj proceni, tako da strateške odluke budu bolje struktuirane i transpa-  
rentnije. Procena uticaja na životnu sredinu sprovodi se za one planove i programe koji će  
verovatno imati značajne efekte na životnu sredinu.

SEA je posebno relevantna u kontekstu zemalja u tranziciji gde se donose brojne strateške  
odluke sa značajnim implikacijama na životnu sredinu. Praktično, sve ove zemlje su uvele  
SEA u svoj zakonski okvir.

**Primena Arhuške konvencije na institucije i tela Evropske komisije** (EU Parlament, 2006)

Evropski parlament usvojio je ovu zakonsku rezoluciju o *Primeni odredaba Arhuške kon-  
vencije o pristupu informacijama, učešću javnosti u donošenju odluka i pristupu pravdi u  
pitanjima životne sredine u institucijama i telima Zajednice* (6273/2/2005 – C6–0297/2005 –  
2003/0242(COD)). Cilj ovog propisa je da doprinese sprovođenju obaveza koje proizilaze iz

Arhuške konvencije, propisivanjem pravila za praktičnu primenu odredaba Konvencije u institucijama i organima Evropske zajednice.

### **Teritorijalna agenda Evropske unije (ministri zemalja članica EU, 2007)**

Prvi neformalni sastanak ministara nadležnih za prostorno planiranje i teritorijalnu koheziju održan je 24. i 25. maja 2007. godine u Lajpcigu. Usvajena su dva dokumenta – Lajpciška povelja o održivim gradovima i Teritorijalna agenda Evropske unije.

Usvajanjem Teritorijalne agende EU (na osnovu ESDP<sup>5</sup>, Perspektive evropskog prostornog razvoja), istaknuta je potreba da se nastavi održivi ekonomski rast, otvaranje novih radnih mesta, kao i socijalni razvoj i unapređenje životne sredine u svim regionima EU, uz istovremeno osiguravanje *boljih životnih uslova i kvaliteta života sa jednakim mogućnostima za sve, bez obzira na mesto u kome ljudi žive*. Novi identifikovani izazovi su regionalno različiti uticaji klimatskih promena, rast cene energenata, ubrzanje integracije regiona u globalnoj ekonomskoj konkurenciji, uticaj proširenja EU, prevelika eksploatacija ekoloških i kulturnih resursa i teritorijalni efekti demografskih promena. Ključno pitanje je omogućavanje jednakih šansi za građane i razvojnih perspektiva za preduzetništvo. Teritorijalna agenda vidi ulogu teritorijalne kohezije<sup>6</sup> kao fokusiranje regionalnih i nacionalnih teritorijalnih razvojnih politika na bolje iskorišćenje regionalnih potencijala i teritorijalnog kapitala.

### **Lajpciška povelja o održivim evropskim gradovima (ministri zemalja EU, 2007)**

Lajpciška povelja podržava koncept da je integralni pristup urbanom planiranju preduslov za održivi razvoj evropskih gradova. Ona postavlja temelje za novu integrisanu urbanu politiku u Evropi, fokusirajući se na pomoć gradovima u rešavanju socijalne isključenosti, strukturnih promena, starenja, klimatskih promena i mobilnosti.

Njene ključne teme tiču se strategija za unapređenje urbanog tkiva i jačanje lokalne privrede i tržišta rada, uredan gradski prevoz i integraciju migranata. U skladu sa Poveljom, primarni cilj treba da bude da se ljudi, aktivnosti i investicije privuku natrag u gradove – pokretače istraživanja, inovacija i ekonomskog razvoja u Evropi – i da se stavi tačka na urbano širenje, jer povećava saobraćaj u gradovima, potrošnju energije i korišćenje zemljišta. Fokus treba da bude na regeneraciji postojećih stambenih i poslovnih zona u unutrašnjosti gradova, sa većom mešavinom stambenih, radnih i prostora za razonodu, čineći gradove uzbudljivijim i življim, ali i socijalno i ekonomski stabilnijim. Države članice su se složile da zapuštenim susedstvima treba posvetiti posebnu pažnju i da to treba da se smatra "javnim

5 Evropska perspektiva prostornog razvoja (ESDP) iz 1999.g., neobavezujući okvir koji ima za cilj da koordinira različite uticaje evropske regionalne politike, bila je rezultat inicijative država članica tokom 1990–tih. Dokument se zalaže za razvoj policentričnog i uravnoteženog urbanog sistema i jačanje partnerstva između urbanih i ruralnih područja; jednak pristup infrastrukturi i znanju i mudro upravljanje prirodnim područjima i kulturnim nasleđem. Zelena knjiga o teritorijalnoj koheziji, Teritorijalna agenda Evropske unije i Lajpciška povelja o održivim evropskim gradovima nadovezuju se na ESDP.

6 Koncept "teritorijalne kohezije" se nadovezuje na ESDP i Vodeće principe održivog prostornog razvoja evropskog kontinenta. Teritorijalna kohezija u kontekstu Lisabonske strategije znači: fokusiranje regionalnih i nacionalnih teritorijalnih razvojnih politika na bolje iskorišćavanje regionalnih potencijala i teritorijalnog kapitala – evropske teritorijalne i kulturne raznolikosti; bolje pozicioniranje regiona u Evropi, kako kroz njihovo jače profilisanje i kroz trans-evropsku saradnju u cilju njihovog lakšeg povezivanja i teritorijalne integracije; promovisanje koherentnosti politika EU sa teritorijalnim uticajem, i horizontalno i vertikalno, tako da pruže podršku održivom razvoju na nacionalnom i regionalnom nivou.

zadatom”, jer postojanje takvog naselja ugrožava atraktivnost, konkurentnost, socijalnu koheziju i sigurnost u gradovima.

### **Zelena knjiga o teritorijalnoj koheziji: Pretvaranje teritorijalne raznolikosti u prednost** (Komisija Evropskih zajednica, 2008)

U današnje vreme, kohezija je glavna tema regionalnih i politika orijentisanih na gradove na evropskom nivou, koja ima za cilj da promoviše društveno–ekonomsko približavanje i koherentnost unutar i između regiona i u velikim gradova Unije, čime se obezbeđuje visok kvalitet života. Zelena knjiga nastavlja da promoviše ideju da je teritorijalna raznolikost EU prednost od vitalnog značaja koja može doprineti održivom razvoju EU kao celine. Kako bi se ova raznolikost pretvorila u prednost, nužno je pozabaviti se pitanjem teritorijalne kohezije fokusirajući se na nove teme, nove odnose koji će evropske teritorije povezivati na različitim nivoima, kao i nove oblike saradnje, koordinacije i partnerstva.

### **Prostorno planiranje: Ključni instrument za razvoj i efikasno upravljanje sa posebnim osvrtom na zemlje u tranziciji** (Ekonomska komisija Ujedinjenih nacija za Evropu UNECE, 2008)

Studija prepoznaje ulogu i koristi prostornog planiranja, posebne izazove u prostornom planiranju sa kojima se suočavaju zemlje u tranziciji, ključne principe, podelu uloga i odgovornosti, kao i prioritete aktivnosti za zemlje u tranziciji. Prema studiji, prostorno planiranje je definisano kao *ključni instrument za uspostavljanje dugoročnih održivih okvira za socijalni, teritorijalni i ekonomski razvoj unutar i između zemalja. Njegova primarna uloga je poboljšanje integracije između sektora, kao što su stanovanje, transport, energija i industrija, kao i poboljšanje nacionalnih i lokalnih sistema urbanog i ruralnog razvoja, takođe uzimajući u obzir i pitanja vezana za životnu sredinu. Sveobuhvatan okvir definisanih zadataka prevazilazi tradicionalno shvatanje zadataka vezanih za planiranje namene zemljišta (fizičko planiranje).*

Najpre su definisane dve glavne funkcije planiranja – razvojna i regulatorna funkcija. Studija objašnjava principe, ciljeve, odgovornost, procedure i instrumente prostornog planiranja i zaključuje da prostorno planiranje može pomoći da se ostvare ekonomski, socijalni i ekološki benefiti. Ukoliko se pravilno sprovodi, važno je sredstvo za promociju investicija, razvoj, unapređenja životne sredine i kvaliteta života.

### **Urbana dimenzija kohezije politike** (Rezolucija Evropskog parlamenta 2009)

Rezolucija o urbanoj dimenziji kohezije politike<sup>7</sup> istakla je važnost prihvatanja integralnog pristupa urbanističkom planiranju i principa “odozdo na gore” i promocije održivog urbanog razvoja kao strateškog prioriteta i doprinosa urbanih područja regionalnom ra-

7 Rezolucija preporučuje da planovi održivog urbanog upravljanja treba da uključe neke od sledećih elemenata: plan upravljanja otpadom, mape buke i akcione planove, lokalne programe zaštite od zagađenja vazduha i zaštite životne sredine, prognoze rasta stanovništva, zahteve za novim područjima za razvoj, rekultivaciju napuštenih lokaliteta i objekata, regeneraciju naselja u propadanju i deindustrijalizovanih područja, raspoloživost i dostupnost javnih servisa, urbanu strukturu i procenat zelenih površina, objekte za osobe sa invaliditetom, unapređenje kulturnog, istorijskog i prirodnog nasleđa, procenu zahteva za vodom i energijom i njihovo efikasno korišćenje, dostupnost javnog prevoza, efikasno upravljanje saobraćajem, integraciju ugroženih grupa (migranti, manjine, osobe sa invaliditetom, žene, itd.), dostupnost pristojnog stanovanja po pristupačnim cenama i planove za borbu protiv kriminala.



zvoju. Rezolucija identifikuje hitnu potrebu da se ojača administrativni kapacitet i vertikalnog i horizontalnog urbanog upravljanja i skreće pažnju na hitnu potrebu da se usvoji integrisani pristup u sprovođenju politike urbanog razvoja (transportne usluge, javni servisi, kvalitet života, zapošljavanje i lokalne ekonomske aktivnosti, bezbednost, itd.) na osnovu principa participacije i partnerstva.

#### **Toledo deklaracija** (ministri za urbani razvoj Evropske unije, 2010)

2010. godine, Ministri nadležni za urbani razvoj u zemljama Evropske unije<sup>8</sup> ozvaničili su želju da se primeni španski predlog integrisane urbane regeneracije. Toledo Deklaracija utvrđuje političku obavezu EU da definiše i primenjuje integrisanu urbanu regeneraciju kao jedan od ključnih alata Strategije 2020. Imajući u vidu urbanu dimenziju i buduće izazove evropskih gradova, ministri su istakli potrebu da promovišu održivi razvoj zasnovan na socijalnoj koheziji. U tom cilju, ministri su potvrdili činjenicu da integrisani pristup urbanim politikama predstavlja jedan od ključnih instrumenata koji će olakšati implementaciju Evropske strategije 2020. U cilju stvaranja modela inteligentnog, održivog i socijalnog grada, ministri su naglasili važnost implementacije razvojne strategije koja pruža globalnu viziju i potrebu da se unaprede ekonomske performanse, ekološka efikasnost i socijalna kohezija.

Toledo deklaracija uspostavlja pet kriterijuma koji se odnose na zaštitu životne sredine, ekonomiju, društveni sektor i urbanističko, arhitektonsko i kulturno planiranje.

Naredna tabela objašnjava glavne karakteristike odabranih referentnih dokumenata.

---

<sup>8</sup> Sastanak je održan u kontekstu globalne finansijske, ekonomske i socijalne krize, sa jakim uticajem na ekonomiju Evrope i na kvalitet života njenih građana. Evropski gradovi su pred velikim izazovom prevazilaženja ove krize i budućih jačih od nje; ali, oni se takođe suočavaju sa drugim strukturnim i dugoročnim izazovima – globalizacijom, klimatskim promenama, pritiskom na resurse, migracijama, starenjem i demografskim propmenama, itd. – sa snažnom urbanom dimenzijom – uticaj na ekonomiju gradova, pogoršanje urbane sredine, čime se povećava rizik od socijalne polarizacije i isključenosti, itd. Ovi izazovi su poziv na buđenje, prilika da se zacрта čvrsta putanja zasnovana na principima integrisanog, pametnog, održivog, kohezivnog, inkluzivnog urbanog razvoja, kao jedini način da se postigne veća ekonomska konkurentnost, eko–efikasnost, socijalna kohezija i napredak građanskog društva u evropskim gradovima, kao i da garantuje kvalitet života građana i blagostanja u sadašnjosti i budućnosti.

| Dokumenti  | Vodeći principi i mere   |
|--|--|
| Agenda 21  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– integracija pitanja i interesa;</li> <li>– dugoročni karakter;</li> <li>– globalna dimenzija;</li> <li>– održivo upravljanje resursima.</li> </ul>  |
| Arhuška konvencija   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– učešće javnosti u pregovorima i realizaciji programa i planova koji se bave pitanjima zaštite životne sredine</li> </ul>  |
| Vodeći principi za održivi prostorni razvoj evropskog kontinenta   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– razvoj strategija prilagođenih lokalnom kontekstu;</li> <li>– kontrola širenja urbanih područja (urbano širenje);</li> <li>– regeneracija zapuštenih susedstva;</li> <li>– pažljivo upravljanje urbanim ekosistemom;</li> <li>– razvoj efikasnog, ali u isto vreme ekološki prihvatljivog javnog transporta;</li> <li>– uspostavljanje planerskih tela za koordinaciju planiranja i sprovođenje mera;</li> <li>– očuvanje i unapređenje kulturne baštine;</li> <li>– razvoj mreže gradova.</li> </ul> |
| EU SEA Direktiva o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– odredbe za visok nivo zaštite životne sredine;</li> <li>– doprinos integraciji životne sredine u pripremi i usvajanju planova i programa sa ciljem promocije održivog razvoja</li> </ul>  |
| Primena Arhuške konvencije na institucije i tela Evropske komisije | <ul style="list-style-type: none"> <li>– garantovanje prava pristupa javnosti informacijama o životnoj sredini;</li> <li>– obezbeđivanje da informacije progresivno budu na raspolaganju i distribuiraju se javnosti;</li> <li>– obezbeđivanje učešća javnosti u vezi sa planovima, programima i politikama;</li> <li>– obezbeđivanje pristupa pravdi u pitanjima životne sredine.</li> </ul>  |
| Teritorijalna agenda Evropske unije                                | <ul style="list-style-type: none"> <li>– jačanje policentričnog razvoja i inovacija;</li> <li>– novi oblici partnerstva i teritorijalnog upravljanja između ruralnih i urbanih područja;</li> <li>– promocija regionalnih klastera konkurentnosti i inovacija;</li> <li>– jačanje i proširenje transevropskih mreža;</li> <li>– promocija trans-evropskog upravljanja rizikom, uključujući uticaj klimatskih promena;</li> <li>– jačanje ekoloških struktura i kulturnih resursa kao dodatne vrednosti za razvoj.</li> </ul>                   |
| Lajpcička povelja o održivim evropskim gradovima                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– pregled snaga i slabosti gradova i naselja;</li> <li>– definisanje konzistentnih razvojnih ciljeva i vizije urbanog područja;</li> <li>– koordinacija različitih sektorskih i tehničkih planova, politika i investicija;</li> <li>– usmereno korišćenja sredstava od strane aktera iz javnog i privatnog sektora;</li> <li>– koordinacija nivoa i učešće građana i zainteresovanih stajkholdera.</li> </ul>   |

| Dokumenti  | Vodeći principi i mere  |
|--|---|
| Zelena knjiga o teritorijalnoj koheziji: Pretvaranje teritorijalne raznolikosti u snagu                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>– koordinacija javnih politika na različitim nivoima;</li> <li>– bolja procena teritorijalnog uticaja;</li> <li>– poboljšanje upravljanja na više nivoa;</li> <li>– potreba za funkcionalnim pristupima;</li> <li>– teritorijalna saradnja kao jasno sredstvo EU;</li> <li>– unapređena baza podataka – bolje teritorijalno znanje.</li> </ul>   |
| Prostorno planiranje: Ključni instrument za razvoj i efikasno upravljanje sa posebnim osvrtom na zemlje u tranziciji | <ul style="list-style-type: none"> <li>– uključivanje stejkholdera na početku procesa i nastavak komunikacije i dijaloga;</li> <li>– sporazum o principima prostornog razvoja, ciljevima i strategijama;</li> <li>– razvoj baze podataka prostornog planiranja;</li> <li>– fer i konzistentne procedure;</li> <li>– jednostavan okvir plana koji obezbeđuje sigurnost i pruža mogućnost za fleksibilnost;</li> <li>– fleksibilan proces za rešavanje neočekivanih posledica i kreiranje održivih rešenja;</li> <li>– primena tehnike procene i izvodljivosti;</li> <li>– integrisane urbane i ruralne strategije kako bi se osigurala sprega da sektorskih interesa;</li> <li>– liderstvo, strategija i koordinacija resursa – ključni temelji implementacije.</li> </ul> |
| Urbana dimenzija kohezivne politike  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– integralni pristup urbanističkom planiranju i “princip odozdo na gore”;</li> <li>– promocija održivog urbanog razvoja, kao strateški prioritet;</li> <li>– izgradnja administrativnih kapaciteta i vertikalnog i horizontalnog urbanog upravljanja;</li> <li>– princip partnerstva.</li> </ul>   |
| Toledo deklaracija   | <ul style="list-style-type: none"> <li>– principi integrisanog, mudrog, održivog, kohezivnog, inkluzivnog urbanog razvoja;</li> <li>– kriterijumi koji se odnose na zaštitu životne sredine, ekonomiju, društveni sektor i urbanističko, arhitektonsko i kulturno planiranje</li> </ul>   |

*Tabela 2. Pregled relevantnih opštih dokumenata sa ključnim odredbama koje se odnose na prostorno planiranje i urbana pitanja*

## 1.2 Dokumenti orijentisani na usmeravanje regionalnih i lokalnih politika i prakse planiranja

Ovi dokumenti, koje prate i odgovarajuća istraživanja, usvojeni su od strane lokalnih i regionalnih vlasti i profesionalnih asocijacija i formulisani u skladu sa specifičnim urbanim temama (kao što su npr. neformalna naselja). Zajedno sa prvom grupom dokumenata, oni predstavljaju komplementarni okvir i smatramo ih preporučljivim tekstovima.

| Institucije  | Dokumenti   |
|--|---|
| Civilno društvo i asocijacije lokalnih i regionalnih vlasti  | Povelja o održivom razvoju evropskih gradova i mesta (Olborška povelja, 1994.) i Olborške obaveze (2004.) |
| Evropski savet urbanista (ECTP)  | Nova Atinska povelja (2003)   |
| Pakt za stabilnost jugoistočne Evrope  | Bečka deklaracija o neformalnim naseljima u Jugoslovenskoj Evropi (2004)                                  |
| Kongres lokalnih i regionalnih vlasti Saveta Evrope  | Evropska urbana povelja II, Manifest za novu urbanost (2008)  |
| Ekonomska komisija Ujedinjenih nacija za Evropu (UNECE) Odbor za stanovanje i upravljanje zemljištem | Spontano nastali gradovi, U potrazi za održivim rešenjima za neformalna naselja u regionu UNECE (2009)    |

*Tabela 3. Pregled odabranih dokumenata, predstavljen po hronološkom redu*

**Povelja o održivosti evropskih gradova i mesta** (Olborška povelja, Konferencija EU o održivim gradovima i mestima, 1994.)

Principi Agende 21 usvojeni na Samitu u Riju de Žaneiru 1992. godine, postali su opipljivi dve godine kasnije na Konferenciji EU o održivim evropskim gradovima i mestima, održanoj u Olborgu (Danska). Olborška povelja potvrđuje istorijsku ulogu gradova i mesta kao centara društvenog života i čuvara kulture.

Olborška konferencija je postavila temelje i uspostavila osnovne zahteve za održivost evropskih gradova i mesta. Povelja predstavlja ulogu evropskih gradova i principe održivosti integrisane u lokalne urbane politike. Ona se bavi pitanjima urbane ekonomije, društvene jednakosti, održivog planiranja korišćenja zemljišta, mobilnosti, odgovornosti za globalno zagrevanje i zagađenje. Ona takođe navodi i pravo na samostalno upravljanje dato gradovima. Gradovi se obavezuju da saraduju sa svim sektorima u zajednici – građanima, preduzećima, interesnim grupama – da koriste raspoloživa politička i tehnička sredstva za upravljanje gradom i deluju u pravcu globalne održivosti. Gradovi se podstiču na izradu lokalnih srednjoročnih i dugoročnih akcionih planova (Lokalna Agenda 21), a jedna od obaveza istaknutih u Povelji je i jačanje saradnje unutar vlasti i povezivanje tog procesa sa aktivnostima Evropske unije.

**Nova atinska povelja** (Evropski savet urbanista ECTP, 2003)

Evropski savet urbanista (ECTP) promovisao je zajedničku viziju integracije evropskih gradova. Glavni okvir vizije zasniva se na „Povezanim gradovima“ – kao sistemu koji harmonično integriše društvenu, ekonomsku i ekološku povezanost. Društvena povezanost obuhvata društvenu ravnotežu, učešće građana, bogatstvo multikulturalnosti, međugeneracijske veze, društveni identitet, pokretljivost i mobilnost, kao i sadržaje i usluge. Ekonomska povezanost postiže se ravnotežom između globalizacije i regionalizacije, konkurentnošću gradova, policentričnim urbanim mrežama i ekonomskim diverzitetom. Priroda, predeo, otvoreni prostori i zdravi gradovi su ključni elementi ekološke povezanosti.

Ova verzija čuvene Atinske povelje iz 2003.godine, prvenstveno se odnosi na urbaniste profesionalce koji rade širom Evrope, kao i na one koji se bave procesom planiranja – u cilju pružanja smernica za njihovo delovanje.

## **Evropska urbana povelja II, Manifest za novi urbanitet (Savet Evrope 2008)**

Kongres lokalnih i regionalni vlasti Saveta Evrope usvojio je Evropsku urbanu povelju (1992), Revidovanu Evropsku urbanu povelju (2005) i Evropsku urbanu povelju II, Manifest za novi urbanitet (2008). Manifest ima za cilj da uspostavi korpus zajedničkih principa i koncepata koji će pomoći gradovima i njihovom stanovništvu da odgovore na izazove sa kojima se suočavaju urbana društva. To je poziv lokalnim vlastima da, u svojoj svojoj različitosti, primene principe etičkog upravljanja, održivog razvoja i veće solidarnosti u javnim politikama.

Manifest teži da podstakne koheziju i održivost urbane zajednice, zasnovanu na integrisanom pristupu urbanom razvoju i upravljanju. On nudi novi model urbanog življenja i upravljanja, utvrđuje principe za izgradnju i upravljanje urbanim okruženjem, prilagođene lokalnim potrebama i pokriva različite aspekte urbanog života – ekologiju, biodiverzitet, urbanističko planiranje i razvoj, održivu potrošnju, javne prostore, pristup ekonomiji, kulturi, obrazovanju i zdravstvenoj zaštiti. Manifest apeluje na teritorijalne vlasti da postave ljude u samu srž javnog delovanja u procesu urbanističkog planiranja i razvoja, naročito vodeći računa o potrebama najugroženijih grupa. Ova nova ideja se uklapa u šire napore za uspostavljanjem novog urbanog okruženja usmerenog ka građanima, prostor koji obuhvata različite aspekte života svih kategorija stanovništva, uključujući decu, starije, manjine i osobe sa invaliditetom.

## **Bečka deklaracija o neformalnim naseljima u jugoistočnoj Evropi (2004)**

Na sub-regionalnom nivou, Bečka deklaracija<sup>9</sup> o nacionalnim i regionalnim programima politike o neformalnim naseljima u jugoistočnoj Evropi, prepoznaje ovo pitanje kao prioritet i poziva nacionalne i lokalne politike da legalizuju i unaprede neformalna naselja na održiv način. Ova deklaracija, koju je potpisala većina nadležnih ministara regiona jugoistočne Evrope, zagovara nužnost sprečavanja nastanka budućih neformalnih naselja, što treba uraditi kroz održivi urbani menadžment, principe dobre uprave i adekvatnu izgradnju kapaciteta.

## **Spontano nastali gradovi: U potrazi za održivim rešenjima za neformalna naselja u UNECE regionu (Ekonomska komisija Ujedinjenih Nacija za Evropu UNECE, 2009)**

Ova studija daje opšti pregled fenomena neformalnih naselja i načina na koji se ovim izazovom treba pozabaviti. Naglasak je dat na prakse koje mogu da olakšaju pristup dostupnom zemljištu i stanovanju i poboljšaju život stanovnika neformalnih naselja, i uopšte, na strategije za unapređenje fizičkih, društvenih, ekonomskih i ekoloških uslova u neformalnim naseljima. Iz nekoliko ključnih, međusobno povezanih promena, proizašli su kritični uzroci nastajanja neformalnih naselja: brza urbanizacija i pristizanje ljudi u određena urbana područja; nerealne i nedovoljno jasne planske odredbe i neefikasno upravljanje zemljištem; ratovi i prirodne katastrofe koje uzrokuju masovno iseljavanje stanovništva u područja koja obezbeđuju sigurnost i uslove za život; siromaštvo i nedostatak jeftinih prostora za stanovanje i usluga. Konkretno, siromaštvo i socijalna isključenost identifikovani su kao ključni pokretači formiranja neformalnih naselja u većini zemalja UNECE regiona.

---

<sup>9</sup> Bečku deklaraciju o neformalnim naseljima u jugoistočnoj Evropi su 2004. godine potpisale Albanija, Makedonija, Crna Gora, Srbija i UNMIK Kosovo.

Sledeća tabela daje pregled glavnih karakteristika preporučenih deklaracija i izveštaja.

| Dokumenti   | Vodeći principi i mere  |
|---|---|
| Olborška povelja  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– odgovornost gradova za održivost;</li> <li>– pojam i principi održivosti;</li> <li>– održivost kao kreativni, lokalni i proces koji traži ravnotežu;</li> <li>– gradska ekonomija koja vodi održivosti;</li> <li>– socijalna jednakost za urbanu održivost;</li> <li>– obrasci održivog korišćenja zemljišta;</li> <li>– održivi obrasci urbane mobilnosti;</li> <li>– odgovornost za globalnu klimu;</li> <li>– sprečavanje trovanja ekosistema;</li> <li>– građani kao ključni akteri i uključenost zajednice;</li> <li>– instrumenti i alati za urbano upravljanje u smeru održivosti.</li> </ul>   |
| Nova Atinska povelja  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– zajednička vizija integracije evropskih gradova;</li> <li>– Povezani grad.</li> </ul>  |
| Evropska urbana povelja II  | <ul style="list-style-type: none"> <li>– etična uprava;</li> <li>– održivi razvoj;</li> <li>– veća solidarnost u javnim politikama.</li> </ul>  |
| Bečka deklaracija o neformalnim naseljima u jugoistočnoj Evropi                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>– prihvatanje i legalizacija neformalnog razvoja;</li> <li>– održivi urbani menadžment;</li> <li>– principi dobre uprave;</li> <li>– izgradnja kapaciteta.</li> </ul>  |
| Spontano nastali gradovi, u potrazi za održivim rešenjima za neformalna naselja u regionu UNECE | <ul style="list-style-type: none"> <li>– ne postoji univerzalan način rešavanja problema neformalnih naselja;</li> <li>– politika mora biti zasnovana na shvatanju da su neformalna naselja prostorna manifestacija društvene nejednakosti i na razumevanju kompleksne i višedimenzionalne prirode društvene nejednakosti;</li> <li>– zajednički i inkluzivni pristupi upravljanju obezbedili bi bolje rezultate intervencija u odnosu na neformalna naselja;</li> <li>– strategije za neformalna naselja moraju da budu zasnovane na jasnom razumevanju prirode siromaštva i treba da slede integrisan pristup, sa naglaskom na ljudima i prostoru;</li> <li>– neformalna naselja moraju da budu deo dobro-osmišljenog sistema upravljanja zemljištem, posvećenog obezbeđivanju dostupnih usluga građanima;</li> <li>– nužno je postojanje sistema prostornog planiranja u korist siromašnih, zasnovanog na principima održivog razvoja;</li> <li>– treba unaprediti znanje građana i pristup informacijama;</li> <li>– prostorno planiranje i zonska regulacija su neophodni, a evidencija zemljišta treba da bude transparentna i svima dostupna;</li> <li>– politike gradske vlasti treba da zadovolje trenutne društvene, ekološke i ekonomske potrebe.</li> </ul> |

Tabela 4. Pregled odabranih specifičnih dokumenata i njihove ključne ideje

## Zaključni komentari

Mera uspešnosti urbanizacije zavisi od sistema planiranja u svakoj zemlji. To je pretežno u domenu državne, ali i lokalnih i regionalnih vlasti. Postoji velika raznovrsnost sistema i kultura urbanističkog planiranja; međutim, njihova efikasnost zavisi od stepena odgovornosti, njihovog obima, kulture i istorije planiranja, a takođe i od stepena uticaja državnih vlasti na prostorno planiranje. U slučaju zemalja jugoistočne Evrope, treba obratiti pažnju na istovremeno postojanje tri institucionalna modela: onog koji ima koren u prethodnom socijalističkom sistemu, modela koji je stvoren od strane neformalnog sektora i modela kreiranog od strane politike u skladu sa tržišnom ekonomijom (Petrović, 2005).

Zemlje uključene u proces evropskih integracija suočene su sa novim zahtevima koji se odnose na odgovarajuće standarde u konsolidaciji socio–prostornih nejednakosti<sup>10</sup>, a koji su dati uputstvima različitih dokumenata. Jaka planska legislativa i otvoreni proces upravljanja prepoznati su kao ključni za urbanu sredinu i integralnu teritorijalnu politiku.

**Odabrani i ostali relevantni dokumenti pomenuti u ovom poglavlju posebno su navedeni u Bibliografiji.**

---

10 Negativne posledice slabog urbanog menadžmenta, zastupljene u širenju gradova, uveliko su prepoznate – potrošnja zemljišta, gubitak poljoprivrednog zemljišta i otvorenih prostora; propadanje centralnih gradskih područja; socijalna segregacija; loš pristup komunalnim uslugama; visoka cena javnih servisa; zagušenje saobraćaja; povećanje potrošnje goriva i zagađenja vazduha; uništenje biotopa i fragmetacija ekosistema.

## 2. Pregled planskih sistema

Kroz ovu uvodnu analizu studije pokušaćemo da ukažemo na osnovne razlike između sistema planiranja u 13 asocijacija lokalnih vlasti<sup>11</sup> i na napredak u njihovom prilagođavanju novim društveno ekonomskim uslovima razvoja.

Najpre, imajući u vidu administrativnu podelu koja odgovara planskim nivoima, zemlje smo podelili u dve grupe: 1) one u kojima planski sistemi funkcionišu na dva administrativno–upravna nivoa i 2) one u kojima planski sistemi funkcionišu na tri ili više administrativno–upravna nivoa.

Kako bi se stvorio osnov za poređenje, kao referenca je uzeta važeća hijerarhija prostornih i urbanističkih planova u Srbiji, dok je glavni tip lokalnog plana, korišćen kao model za analizu ključnih zakonskih pitanja, bio prostorni plan urbanizovane teritorije opštine. Ova vrsta plana (“master plan” grada, uglavnom poznat kao generalni urbanistički plan), postoji svuda osim u Crnoj Gori i Sloveniji.

Istražene su i hijerarhijske veze između planova, kao i njihova efikasnost u horizontalnoj i vertikalnoj koordinaciji.

Kada je u pitanju upravljanje procesima prostornog i urbanističkog planiranja, postepeni prenos odgovornosti sa centralnog na lokalni nivo je u toku. U ovom pregledu, istražićemo i nadležnosti – ko priprema i ko usvaja plan, uključujući i kratak osvrt na kapacitete struke – pre svega, organizacija koje izrađuju planove.

Posebna pažnja posvećena je izvršnoj snazi planova, odnosno mogućnosti da služe kao osnova za izdavanje urbanističkih i građevinskih dozvola.

### 2.1 Administrativna podela

Neki od entiteta imaju dvostepeni (centralni i lokalni) sistem vlasti, čak i kada neke regionalne i pokrajinske podela postoje. Standardni dvostepeni sistem vlasti naveden je od strane ALVRS, SOS, SKGO, ZELS, ZOCC, AKM i AAM. U mnogim zemljama regionalna podela postoji, ali samo za potrebe statistike, bez kompletne upravljačke strukture. Rumunija je

---

<sup>11</sup> Asocijacija albanskih opština (AAM), Nacionalna asocijacija opština u Republici Bugarskoj (NAMRB), Savez opština i gradova Federacije Bosne i Hercegovine (SOGFBH), Asocijacija lokalnih vlasti Republike Srpske (ALVRS), Asocijacija opština u Republici Hrvatskoj (UoH), Asocijacija kosovskih opština (AKM), Kongres lokalnih vlasti Moldavije (CALM), Asocijacija jedinica lokalne samouprave Republike Makedonije (ZELS), Zajednica opština Crne Gore (ZOCC), Asocijacija opština Rumunije (ACOR), Stalna konferencija gradova i opština (SKGO), Asocijacija opština i gradova Slovenije (SOS), Savez opština regiona Marmara, Turska (UMM).



podeljena na okruge i na tom nivou postoji odgovarajuća upravljачka struktura, a takođe i na regione, ali ne kao upravljачke strukture, već za potrebe statistike i za koordinaciju programa EU. U Turskoj i Hrvatskoj postoji administracija na pokrajinskom nivou. Moldavija ima distrikte. Bosna i Hercegovina ima izuzetno složen administrativni sistem (dva asimetrična entiteta – Federacija BiH i Republika Srpska, sa posebnim Brčko Distriktom koji pripada obema entitetima; Federacija BiH sastoji se od 10 kantona).

Metropolitenska područja velikih gradova najčešće su jednaka pokrajinama, gde takve definicije postoje (Kišinjev u Moldaviji, metropolitensko područje grada Beograda u Srbiji). U Turskoj, metropolitensko područje se preklapa u dve pokrajine (Istanbul i Kocaeli)<sup>12</sup>.

Svi zakoni iz oblasti planiranja usvajaju se na centralnom nivou (sa izuzetkom FBiH (Bosna i Hercegovina) gde se oni usvajaju na regionalnom ili čak subregionalnom–kantonalnom nivou).

## 2.2 Vrste planova

Sve zemlje razvile su tipologiju planskih dokumenata, uglavnom se oslanjajući na strukturu planiranja nasleđenu iz prošlosti. Sa druge strane, razvoj svake od tipologija, posebno na lokalnom nivou, zasnovan je na potrebi da se broj i vrsta planova prilagode novim uslovima razvoja i poveća fleksibilnost planskog okvira. To rezultuje čestim promenama u zakonodavnom okviru i često nejasnom pozicijom i svrhom pojedinih vrsta planova.

| Territorial level | Type of documentation and relations   | Administrative structure   | Form Approval competences  |
|-------------------|---|--|--|
| National          | Territorial development strategy of Romania   | Romania 41 counties and Bucharest municipality                                     | Integrating strategic documentation - Government decision / Law  |
|                   | National spatial planning plan (PATN)   |  | Strategic documentation on specialized sections - Law - Parliament   |
| Zonal             | Regional zonal spatial planning plan (PATZR)  | One of the eight development regions   | Strategic documentation on specialized sections - Law - Parliament   |
|                   | Zonal spatial planning plan - inter-county, inter-municipalities, inter-comunal, periurban (PATZ) | One or more territorial administrative units (County, municipality, town, village) | Strategic documentation which follows increase the cooperation and solutions for common problems - Local council decisions - County council decision |
| County            | County spatial planning plan (PATJ)   | County   | Strategic documentation which shows the development directions for the county - Local council decisions - County council                             |
| Local             | General urban planning plan   | A territorial administrative unit (municipality, town, village)                    | Local strategy for urban planning which regulate the land use - Local council decisions  |
|                   | Zonal urban planning plan   | A part from the territorial administrative unit                                    | Documentation which detail the regulations for the land use and building places - Local council decisions  |
|                   | Detailed urban planning plan (PUD)  | One or several plots   | Documentation which regulate the building place - Local council decisions  |

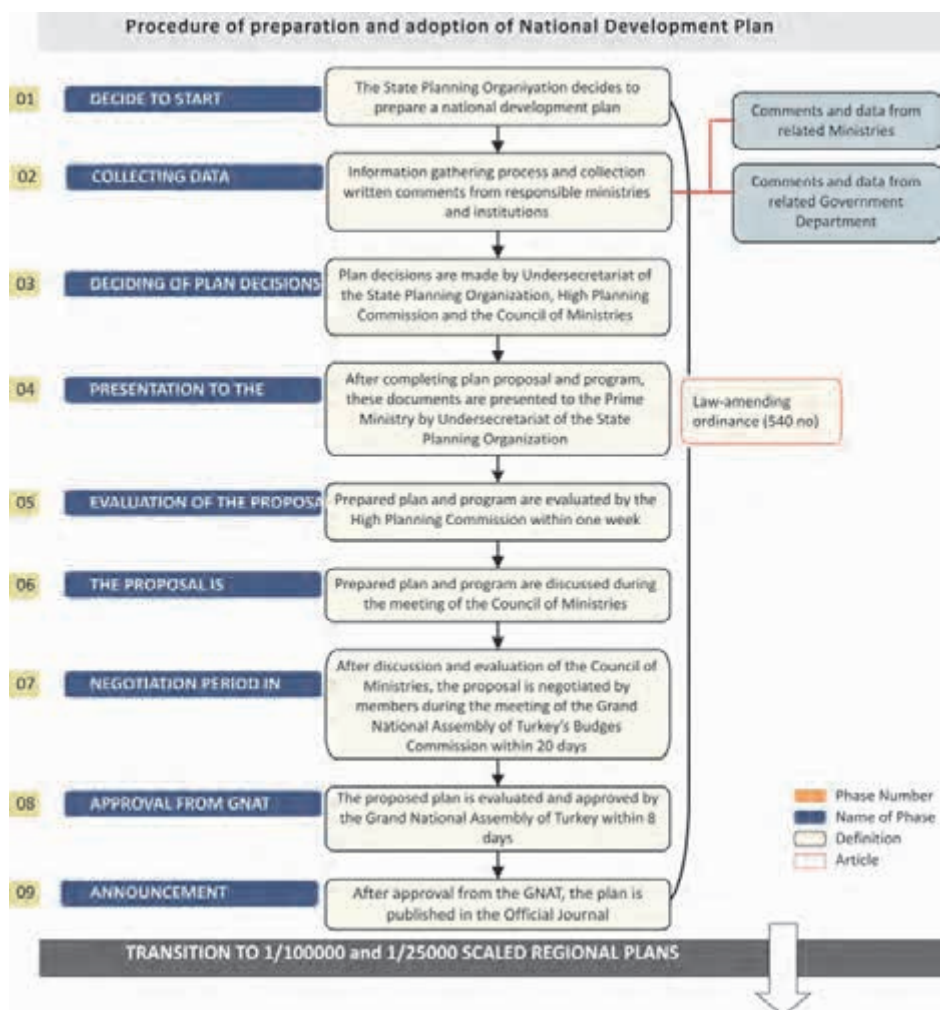
Slika 1. Rumunija – Planska hijerarhija

<sup>12</sup> U Turskoj, metropolitensko područje definiše se kao krug od 100 km u prečniku, a njegova centralna tačka se nalazi u centru pokrajine. Metropolitensko područje se definiše ako pokrajina ima preko 1 milion stanovnika.

Studija je napravila inventar svih vrsta planova u svim zemljama, deleći ih na tri nivoa, na nacionalni, regionalni i lokalni, sledeći administrativnu podelu teritorija obuhvaćenih studijom.

### Nacionalni nivo planova

Svi entiteti imaju nacionalni prostorni plan predviđen zakonom, za čitavu državnu teritoriju. U nekim slučajevima, kao u UoRH, ALVRS i SKGO, ovi planovi se smatraju razvojnim strategijama. U Republici Srpskoj (Bosna i Hercegovina), na ovom nivou, postoje dva dokumenta – Prostorni plan i Strategija prostornog razvoja. U većini slučajeva, nacionalni prostorni planovi imaju planski horizont od 20 godina, dok je u nekim slučajevima, kao što je to u Srbiji, taj period 10 godina.



Slika 2. Turska – Procedura pripreme i usvajanja Nacionalnog razvojnog plana

U mnogim slučajevima, ove planove izrađuju specijalizovane državne agencije za prostorno planiranje (UoRH, ZELS, SKGO, AKM, ACoR, NAMRB, UMM, CALM). Svuda je uobičajeno da se planovi za područja od nacionalnog interesa usvajaju na centralnom nivou. Tu spadaju prostorni planovi područja posebne namene za nacionalne parkove, parkove prirode, deponije, vodne akumulacije i izvorišta vodosnabdevanja, područja eksploatacije mineralnih sirovina, međuregionalnu infrastrukturu i transportne koridore. Ove planove obično usvajaju nacionalni parlamenti, dok u Srbiji, Turskoj i Albaniji to spada u nadležnost vlada. U FBiH (Bosna i Hercegovina) se neki detaljni planovi, ukoliko su predviđeni prostornim planovima posebne namene od interesa za FBiH, usvajaju na centralnom nivou, ali je to moguće i na nivou kantona. U Makedoniji, planovi iz programa Vlade mogu se donositi po skraćenom postupku.

U nekim entitetima, postoje i dodatne posebne vrste planova koji se usvajaju na centralnom nivou. U Republici Srpskoj (Bosna i Hercegovina), pored već pomenute strategije prostornog razvoja za celokupnu teritoriju, postoji i strategija prostornog razvoja za područja posebne namene. U Crnoj Gori postoje Državna studija lokacije i Detaljni prostorni plan. Slovenija ima detaljne planove za veće infrastrukturne objekte.

### **Regionalni nivo planova**

Već je pomenuto da nijedan od ovih entiteta nema jake regionalne podele, sa punim upravnim, zakonodavnim i fiskalnim kapacitetima. Umesto toga, sistem planova obično prati administrativne podele (formalne ili samo statističke) prenoseći državne ciljeve prostornog razvoja na lokalni nivo. Ove vrste planova mogu se naći u svim izveštajima, osim u slučaju SOS, ZOČG i AKM. Regionalni planovi povezuju programe usvojene na okružnom ili regionalnom nivou, sa sektorskim i drugim razvojnim programima usvojenim na nacionalnom nivou.

Ova vrsta prostornog plana obično pokriva teritorije odgovarajućih NUTS 2 i NUTS 3 nivoa<sup>13</sup>, a postoje i planovi koji se smatraju regionalnim, ali su, u stvari, supra-lokalni (obuhvataju teritorije nekoliko opština, a ne čitavog regiona). To su planovi koji pokrivaju teritoriju pokrajina i metropolitenskih područja. Broj vrsta i hijerarhijskih nivoa sub-nacionalnih i supra-lokalnih planova veoma varira, što je obično direktno povezano sa veličinom određene zemlje. Na primer, Rumunija je podeljena u 8 razvojnih regiona (NUTS 2), od kojih svaki ima svoj prostorni plan. Makedonija je utvrdila razvojne regione koji imaju regionalne planove, iako ne postoji regionalni nivo uprave.

Planove odobravaju vlade na nacionalnom, regionalnom i na nivou pokrajine, gde one postoje. U nekim entitetima, zakon predviđa prostorne planove prekoračujući vertikalnu hijerarhiju administrativnih podela. U ovim vrstama planova, nekoliko okruga ili lokalnih samouprava, deleći zajedničke razvojne interese, izrađuju zajednički plan. Primeri ove vrste planova su međuokružni zonalni prostorni planovi i međugradski zonalni prostorni planovi u Rumuniji, zajednički regionalni planovi za teritoriju dve ili više jedinica lokalne samouprave u Republici Srpskoj (Bosna i Hercegovina) i zonalni prostorni planovi u Moldaviji. U Rumuniji, ove planove usvajaju okružna veća, a u Republici Srpskoj (Bosna i Hercegovina) Narodna skupština.

---

<sup>13</sup> Nomenklatura teritorijalnih statističkih jedinica, skraćeno NUTS (na francuskom Nomenclature des Unités territoriales statistiques) je geografska nomenklatura koja deli teritoriju Evropske unije (EU) na regione na tri različita nivoa (NUTS 1, 2 i 3, odnosno, od većih ka manjim teritorijalnim jedinicama). NUTS 2 ima od 800,000–3,000,000 stanovnika, NUTS 3 od 150,000 do 800,000, dok u celini NUTS 1 označava teritoriju cele zemlje.

Metropolitenska područja prestonica i velikih gradova su obično obuhvaćena prostornim planovima koji se mogu smatrati regionalnim.

Pojedini specifični prostorni planovi na regionalnom nivou odnose se na područja sa posebnom namenom (na primer, turizam ili deponije) ili slična sektorska pitanja (kao što su planovi životne sredine u Albaniji).

Većina nacionalnih strateških prostorno-planskih i drugih razvojnih dokumenata zasniva se na pretpostavci regionalizacije i decentralizacije, kao efikasnim instrumentima za njihovo sprovođenje. Iskustva u planiranju na regionalnom nivou su različita i u velikoj meri zavise od veličine regionalnih jedinica, uspostavljenih administrativnih kapaciteta i vlasti i stepena prenetih ovlašćenja sa centralnog nivoa. Iskustvo Turske ukazuje da na neuspešnu implementaciju ovih planova mogu uticati i politički problemi, gde političke stranke često prepoznaju regionalne planove kao katalizator za regionalne podele (strah od izolacije). Ipak, centralna vlada je počela da ubrzava pripreme svih regionalnih planova Turske.

### Lokalni nivo planova

Lokalni nivo planiranja, koji je u fokusu ovog istraživanja, najsloženiji je deo sistema planiranja u ovim zemljama i često je predmet kontinuiranih promena. Koliko je jedan grad u stanju da se efikasno razvija, presudno zavisi od prostorno-urbanističkog planskog okvira.

Ključno pitanje koje direktno može uticati na efikasnost plana je da li se na osnovu njega može izdati građevinska dozvola.<sup>14</sup> Ostala, jednako važna pitanja, koja su svakako povezana sa znanjem i iskustvom planera, jesu pitanja zaštite javnog interesa i ponekad suprotstavljenih perspektiva ekonomskog razvoja.

Uobičajeno je da je planski okvir podeljen na prostorne planove, koji obuhvataju prostorni razvoj čitave teritorije opštine ili na urbanističke planove, koji obuhvataju prostorni razvoj gradova ili urbanih područja. Jedino je u Crnoj Gori ova vrsta podele nedavno napuštena, pa sada postoji jedan razvojni plan (Prostorno-urbanistički plan), za koji se smatra da bolje odgovara teritoriji Crne Gore i veličini njenih urbanih aglomeracija.

Uslovna podela koja se može napraviti između planova na lokalnom nivou je podela između onih koji imaju stratešku dimenziju razvoja i planova koji su izvršno orijentisani i imaju regulatorni karakter. Mnogo je unakrsnih pitanja sa kojima se planovi na lokalnom nivou danas suočavaju:

- ekonomska efikasnost, u pogledu brzih planskih procedura i dovoljno odredbi za izdavanje građevinskih dozvola u jedinstvenoj standardnoj, vremenski ograničenoj proceduri;
- dovoljno fleksibilnosti koja može odgovoriti razvojnim mogućnostima ili neregulisanoj urbanizaciji (neformalnoj izgradnji);
- rešavanje teritorijalnih konflikata između građana i lokalne vlasti, građana i developera, između samih građana i između developera i lokalnih vlasti;

---

<sup>14</sup> Utvrđivanje efikasnosti plana isključivo po tome koliko se brzo izdaju građevinske dozvole, može biti problematično. Ukoliko se zanemare drugi aspekti plana (socijalni, ekološki, ekonomski, itd.), onda se može zaključiti da su najefikasniji planovi oni koji dozvoljavaju, praktično, bilo koji tip gradnje, uz minimalnu kontrolu od strane vlasti i izdavanje građevinske dozvole uz minimalne kriterijume.

- prepoznavanje i stroga kontrola uticaja na životnu sredinu, kako potrošnje energije, tako i zagađenja, danas prisutni u skoro svim aktivnostima društva;
- smanjenje siromaštva i socijalne segregacije i mnoga druga.

Ovo znači da planiranje na lokalnom nivou treba da proistekne ne samo iz odredaba propisanih na višem planskom nivou, nego u velikoj meri i iz svih lokalnih politika i postane njihovo efikasno sredstvo, istovremeno čuvajući ključne resurse (zemljište i izgrađenu strukturu) za budućnost. U narednim poglavljima osvrnućemo se na pitanja efikasnosti i kvaliteta planova na lokalnom nivou i pokušati da razumemo u kojoj meri lokalno planiranje ispunjava ove uloge.

### Lokalni prostorni planovi

Prostorni planovi koji obuhvataju čitavu teritoriju opštine, uključujući i manja naselja, prisutni su na području SOGFBiH, UoRH, SKGO, AKM i CALM, dok ostali entiteti koriste regionalne prostorne planove. Jedinствен slučaj Crne Gore je objašnjen ranije. Turska ima poseban dokument, nazvan *Strateški plan i realizacija*, koji obuhvata razvoj cele teritorije, ali nije prostorni plan. U Turskoj su prostorni planovi područja posebne namene deo lokalnog nivoa planiranja (posebni planovi za privatizaciju, turizam, industriju, itd.). Njihovo mesto i uloga u planskoj hijerarhiji biće objašnjeni u daljem tekstu.

Lokalni prostorni planovi imaju dominantan strateški karakter, utvrđuju dugoročnu politiku i ciljeve prostornog razvoja i određuju namenu prostora opštine. Obično se izrađuju za period od 15–20 godina.

Pored strateške, ovi planovi mogu imati i regulatornu ulogu obezbeđujući direktnu primenu na većem delu područja opštine, što je slučaj opisan od strane SOS, SKGO, ZOCC, AKM i CALM. Regulatorne funkcije prostornog plana se obično odnose na one teritorije gde prostorni plan ne zahteva izradu urbanističkih planova. U Sloveniji se lokalni prostorni plan sastoji iz dva dela – operativnog i strateškog dela plana. Cilj je da se kroz jedan dokument objedine sva relevantna pitanja prostornog razvoja opštine i u isto vreme obezbedi neophodna osnova za izdavanje urbanističkih i građevinskih dozvola. U Sloveniji se strateški deo plana usvaja kao samostalan dokument – Strateški prostorni plan. Preplitanje nivoa prostornog i urbanističkog planiranja može dovesti i do nejasnoća u pogledu njihove primene.

U svim analiziranim entitetima, lokalni prostorni plan je definisan propisima koji se donose na nacionalnom nivou, izuzev u FBiH (Bosna i Hercegovina), gde se oni izrađuju i usvajaju u skladu sa kantonalnim propisima. Priprema planova je, po pravilu, u nadležnosti opštine, koje često nemaju adekvatne tehničke i administrativne kapacitete ni dovoljna finansijska sredstva za pripremu planova i njihovu realizaciju. U većini slučajeva, odobravanje lokalnih prostornih planova spada u nadležnost višeg nivoa, osim u Republici Srpskoj (Bosna i Hercegovina), na Kosovu, u Rumuniji, Bugarskoj, Moldaviji i Turskoj. Ključni element u proceduri pripreme lokalnog prostornog plana je usklađivanje njegovog nacрта sa politikama ministarstava i planovima višeg hijerarhijskog nivoa. Za proveru usklađenosti planova obično je nadležno resorno ministarstvo.

## Lokalni urbanistički planovi

Lokalni urbanistički planovi definišu urbanizovanu teritoriju, najčešće razgraničenu od ostatka opštine kao izgrađeno područje. Ovde se pravi razlika u pristupu i vrsti planova između gradova i manjih naselja. Generalni urbanistički plan je glavni urbanističko-planski dokument u gradovima, obično sa strateškom razvojnom ulogom. Manje opštine obično imaju operativne regulatorne planske dokumente. Izuzeci su Albanija i Rumunija, gde se Generalni urbanistički plan izrađuje i za male opštine; u Turskoj, gde postoji Ruralni master plan; u Moldaviji gde se GUP izrađuje za naselja sa više od 1,500 stanovnika. U Sloveniji GUP ne postoji. Umesto njega, postoji prostorni plan koji obuhvata tri planska nivoa (sva tri nivoa se pripremaju i usvajaju kroz isti proces). Prostorni plan za opštinu čine: a) strateški deo i plan namene površina, b) koncept urbanog razvoja i c) opšte regulatorne odredbe.

U nekim entitetima, GUP nije osnov za izdavanje građevinskih dozvola. Ovo je slučaj u Srbiji, Bosni i Hercegovini, Makedoniji i Turskoj i Crnoj Gori (gde ne postoji GUP već lokalni *Prostorno-urbanistički plan*). U ovim entitetima, postoji poseban regulacioni plan koji prati GUP i definiše pravila za izgradnju (u Crnoj Gori, ovu funkciju vrše detaljni planovi za određena područja opštine). U Hrvatskoj, GUP može biti osnov za izdavanje građevinske dozvole, osim za područja unutar njegovog obuhvata za koja je predviđena izrada detaljnih planova (Generalni regulacioni plan ili Detaljni regulacioni plan). U FBiH (Bosna i Hercegovina), ukoliko ne postoji regulacioni plan, dozvole se izdaju na osnovu ekspertize odgovornih institucija, u skladu sa postojećim planom.

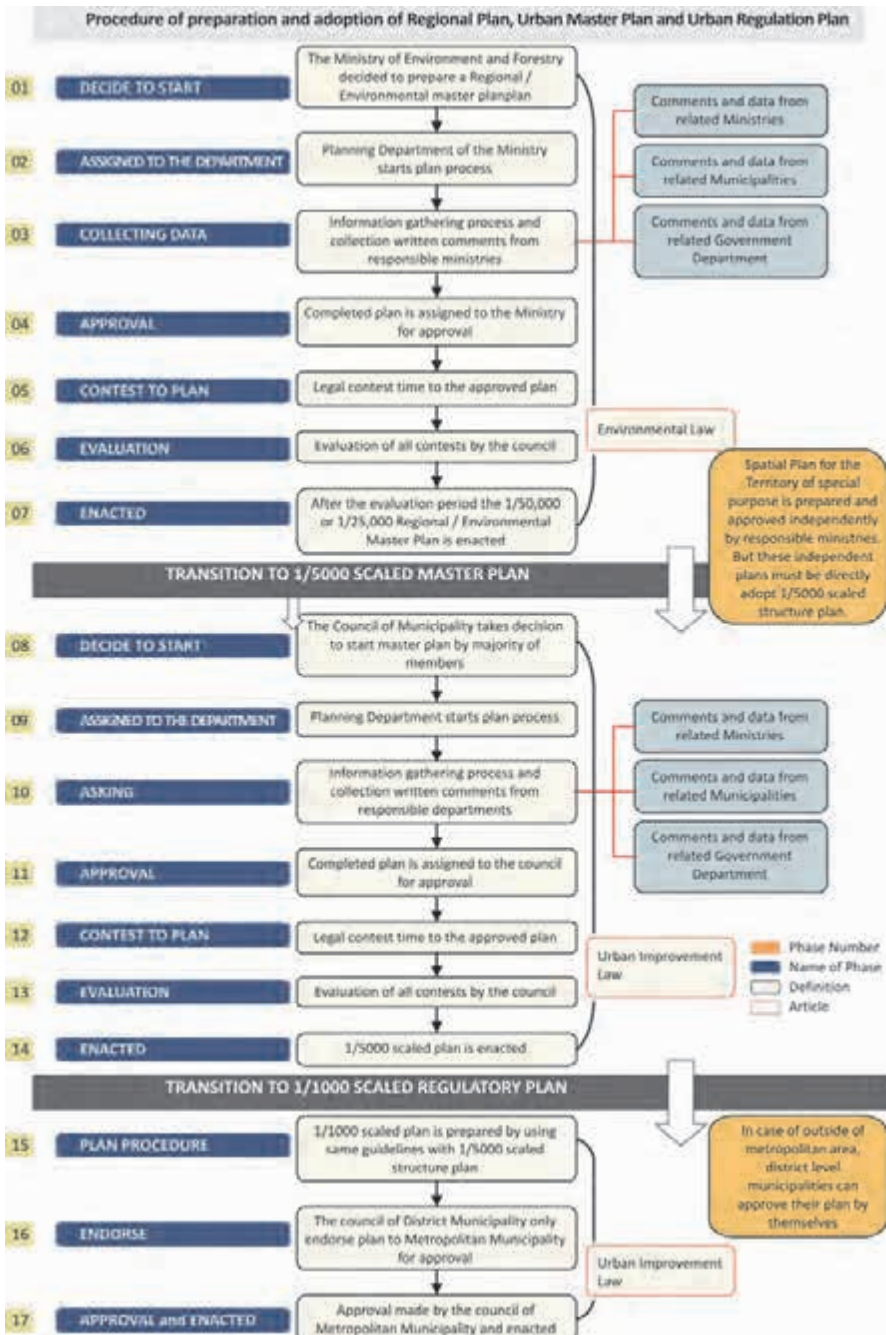
Detaljni urbanistički planovi ili urbanistički projekti za određeno područje opštine definišu detaljna pravila građenja (obično obuhvataju i idejno arhitektonsko rešenje). Ove vrste planskih dokumenata postoje skoro svuda, i u velikim gradovima i u malim naseljima. Vrlo često ovu vrstu planova pokreću i finansiraju zainteresovani investitori, pa su podložni promenama.

### 2.2.1 Hijerarhijske veze između planova

Jasno uspostavljena hijerarhija planova karakteristika je svih posmatranih planskih sistema. U načelu, međusobne veze i uslovljenosti planova zasnivaju se na hijerarhijskom principu „odozgo na dole“ i podrazumevaju obavezu usklađivanja planova užih područja sa planovima šireg područja. Osim odredbi za svoje sprovođenje, planovi višeg nivoa najčešće sadrže i smernice za izradu planova nižih nivoa za uža područja unutar svog obuhvata. Planovi istog nivoa, po pravilu, moraju biti međusobno usklađeni, odnosno, potrebno je da se, pored vertikalne, uspostavi i njihova horizontalna koordinacija.

U nekim zemljama poput Turske, propisana mogućnost izmene plana može biti važan faktor koji narušava ovu hijerarhiju. U Turskoj se planovi posebne namene rade nezavisno od ukupne planske hijerarhije (posebni planovi za turizam, industriju, velike stambene zone i sl.) da bi se skratilo vreme za njihovo usvajanje. Ovi planovi su često u suprotnosti sa odlukama viših planskih nivoa.

Princip vertikalne hijerarhije uspostavljen je i kada su u pitanju nadležnosti za proveru međusobne usklađenosti planova i kompetencije u nadzoru nad njihovom primenom. Najznačajniji instrumenti za proveru su saglasnosti koje tela uprave nadležna za poslove planiranja na nacionalnom i nižem (regionalnom, kantonalnom) nivou daju na konačne predloge planova.



Slika 3. Turska – Procedura pripreme i usvajanja Regionalnog plana, Urbanističkog master plana i Urbanističkog regulacionog plana

Složena struktura većine planskih sistema, s obzirom na brojnost vrsta planova na različitim nivoima planiranja, zahteva njihovu složenu vertikalnu i horizontalnu koordinaciju. U principu, svi nivoi planiranja trebalo bi da budu nezavisni, ali međusobno povezani konsenzusom, koordinacijom i saradnjom. To bi trebalo da osigura očuvanje i razvoj strateških državnih i lokalnih interesa. Međutim, ovakav način planiranja još uvek nailazi na velike teškoće. Lokalni nivo najčešće nema finansijskih resursa ni stručnih kapaciteta da razvoj sagledava strateški i integralno, u kontekstu ukupne nacionalne i/ili regionalne politike prostornog razvoja. Naviknut na hijerarhijski sistem planiranja „odozgo na dole“, najčešće prihvata gotova rešenja i smernice, bez značajnijeg uticaja na donošenje odluka višeg planskog nivoa, koje imaju direktne implikacije na lokalni razvoj.

## 2.3 Institucionalni okvir u planiranju

S obzirom na činjenicu da je planiranje aktivnost od najvećeg javnog interesa, njen institucionalni okvir je duboko ugrađen u javni sektor na svim upravnim nivoima. U procesu planiranja, osnovna institucionalna postavka obuhvata a) vlast koja naručuje plan (na najnižem nivou planiranja to čak može biti i privatna zainteresovana strana), b) profesionalnu planersku organizaciju koja izrađuje plan i c) javno telo koje odobrava plan.

Osim samog procesa, postoje i institucije za pripremu propisa (zakona, uredbi, pravila, uputstava), kao što su resorna ministarstva na centralnom ili regionalnom nivou i odeljenja lokalne samouprave, kao i one institucije koje usvajaju propise (parlamenti ili vlade, na centralnom, regionalnom ili lokalnom nivou). U planskom procesu, možemo identifikovati i ekspertske ili političke odbore, savetnike onih koji odobravaju plan, profesionalne komore planera, profesionalne organizacije koje opslužuju proces (facilitatori u participaciji, na primer) i obrazovne institucije (za univerzitetsko obrazovanje i specijalizovane obuke).

U studiji smo analizirali šta ko radi u procesu planiranja. Vlade (centralne, regionalne, lokalne) su kroz svoja specijalizovana odeljenja odgovorne za pripremu plana u okviru svojih nadležnosti. Obično je za planove na državnom nivou odgovorno ministarstvo za prostorno planiranje ili u nekim slučajevima, kao u Hrvatskoj, Turskoj, Srbiji i Makedoniji, postoji posebna agencija za prostorno planiranje koju je vlada osnovala i nad kojom vrši nadzor. U Makedoniji, državna agencija, između ostalog, može pripremati i lokalne prostorne i urbanističke planove koje država predviđa (finansira) svojim godišnjim programima. Te planove odobrava nadležno ministarstvo. Državne agencije su odgovorne za strateški prostorni razvoj zemlje, što uključuje organizovanje izrade pojedinačnih planova, njihovo praćenje i pripremu propisa.



## 2.4 Zaključni komentar

**Planski sistemi slede iste osnovne principe i regulisani su zakonom u većini analiziranih članica NALAS–a.** Osim u Turskoj, postsocijalističke transformacije i tranzicioni procesi presudno su uticali na profilisanje i funkcionisanje planskih sistema. Tu su se zakonski okviri u kojima su se pripremali zakoni o planiranju fokusirali prvenstveno na relaksiranje administrativnih procedura i privlačenje investicija, nekad i na račun javnog interesa i zaštite najvažnijih resursa. Tranzicioni procesi su takodje istakli i razlike između novih EU članica i država u procesu pristupanja EU i razvijenih zapadnoevropskih država u poimanju uloge planiranja.

**Transformaciju planskih sistema prati neujednačen proces decentralizacije upravljanja planskim procesom.** Uloga centralnih vlasti kako u definisanju zakonskog okvira tako i u kontroli planskih procesa i dalje je dominantna.

**Sistem planova obično sledi administrativne podele (formalne ili samo statističke).** Svi ovi entiteti imaju sličan dvostepeni sistem vlasti (centralne i lokalne), čak i kada neke regionalne i pokrajinske podele postoje. U mnogima od njih ova podela postoji samo u statističke svrhe, bez ikakve upravljačke strukture. Svi zakoni povezani sa planiranjem se donose na centralnom nivou (izuzev Bosne i Hercegovine, gde je to učinjeno na regionalnom–entitetskom ili čak sub–regionalnom–kantonalnom nivou). Uobičajena je praksa da se planovi za područja od nacionalnog interesa usvajaju na centralnom nivou; usvajanje planova na lokalnom nivou uglavnom je u nadležnosti lokalnih vlasti, u skladu sa proklamovanim principom decentralizacije.

**Planski sistemi imaju razvijenu tipologiju planskih dokumenata, naročito na lokalnom nivou.** Raznovrsnost u pogledu tipologije planova, trebalo bi da dovede do veće efikasnosti planskih sistema, što nije uvek slučaj. Međutim, veliki broj tipova planova može da zakomplikuje i uspori razvoj. Fleksibilnost se može bolje postići ublažavanjem propisa i smanjenjem broja planova za određeno područje (grad, region), umesto da se na istom području preklapaju prostorni plan, generalni urbanistički plan, plan generalne regulacije i plan detaljne regulacije (urbanistički projekat), što je sada slučaj u većini posmatranih zemalja. Nejasna pozicija i uloga pojedinih planova u sistemu može stvoriti nejasnoće u pogledu njihove primene i teškoće u horizontalnoj i vertikalnoj koordinaciji.<sup>15</sup>

Imajući u vidu nedostatak finansijskih, ljudskih, administrativnih i drugih resursa u većini članica NALAS–a, zajedno sa potrebom za izradom fleksibilnijih planova kako bi se brže prilagodili promenljivim zahtevima, jedno rešenje je smanjenje broja različitih planova, odnosno, uvođenje neke vrste „planskog minimalizma“, u odnosu na raspoložive resurse za izradu i sprovođenje planova<sup>16</sup>.

**Jasno uspostavljenu hijerarhiju planova ne prati uvek odgovarajuća praksa u pogledu sprovođenja i nadzora nad njihovom primenom.** Postavlja se i pitanje nedostatka kon-

15 To može biti slučaj sa Prostorno–urbanističkim planom u Crnoj Gori, Urbanističkim konceptom za naselja u Sloveniji, Šemama naselja u Prostornom planu opštine u Srbiji.

16 M. Vujošević u svojoj knjizi (Vujošević, M. 2004. *Racionalnost, legitimitet i implementacija planskih odluka: novije teorijske interpretacije i pouke za planiranje u tranziciji*) Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije (IAUS), daje primer Češke, koja je u tranziciji do sada bila veoma uspešna, kao i u sprovođenju promena u sistemu planiranja. Oni su drastično pojednostavili planiranje na početku post–socijalističke tranzicije ka tržišnoj privredi, a zatim, kako je društvo ekonomski snažilo, postepeno razvili nove, složenije generacije planskih dokumenata.

senzusa oko ključnih planskih postavki svih učesnika u procesu planiraja, koji treba da osigura očuvanje i razvoj strateških državnih i lokalnih interesa. Odgovarajući mehanizmi učešća lokalne uprave u donošenju planskih odluka na višem nivou nisu dovoljno razvijeni. Slab uticaj lokalnih uprava u donošenju planskih odluka višeg nivoa ne doprinosi efikasnoj vertikalnoj koordinaciji i saradnji.

**Suštinska odrednica planova je njihova strateška, odnosno, regulatorna uloga.** Nacionalni i regionalni prostorni planovi su strateški dokumenti, a strateški karakter ima i većina prostornih i generalnih urbanističkih planova na lokalnom nivou. Ozbiljan nedostatak je njihova nedovoljna povezanost različitim lokalnim politikama razvoja. Regulatorna uloga po pravilu pripada regulacionim planovima na lokalnom nivou, a u pojedinim slučajevima osnov za izdavanje građevinske dozvole mogu biti i prostorni i generalni urbanistički planovi, što otvara prostor za fleksibilniji pristup razvojnim promenama, ali može da dovede i do nejasnoća u pogledu njihove primene. Delotvornost planova koji u sebi sadrže elemente i prostornog i urbanističkog planiranja (Prostorno–urbanistički plan u Crnoj Gori, Urbanistički koncept za naselje u Sloveniji, šeme naselja<sup>17</sup> u Prostornim planovima opština u Srbiji) u praksi nije dovoljno proverena.

**Česte i višestruke promene zakona prouzrokuju nepotrebna formalna usaglašavanja sadržine planova i međusobno povezanih zakonskih okvira.** To rezultira pravnom nesigurnošću svih učesnika planskog procesa. Takođe, složenost i dugotrajnost planskih procedura otežava suštinsko prilagođavanje planova razvojnim potrebama i fleksibilnost u primeni.

**U svim asocijacijama lokalnih vlasti uspostavljen je potreban institucionalni okvir i utvrđene nadležnosti za sprovođenje planskog procesa.** On obuhvata organe i institucije nadležne za pripremu, kontrolu, usvajanje i odobravanje planova. Problem predstavlja nedovoljna razvijenost administrativnih i stručnih kapaciteta i njihova sposobnost da na adekvatan način upravljaju planskim procesima i razumeju njihovu kompleksnu suštinu, naročito na lokalnom nivou. Takođe, nedostatak finansijskih sredstava za pripremu i sprovođenje planova, naročito u manjim opštinama, bitno umanjuje efikasnost pripreme i efekat sprovođenja planova.

**Da bi planovi bili efikasniji i efektivniji, potrebno je promeniti trenutnu paradigmu, koja važi u svim članicama NALAS–a.** Ta paradigma još uvek podrazumeva modernističko shvatanje planiranja po kome planovi predstavljaju sami sebi cilj, a ne sredstvo za podsticanje urbanog, prostornog i ekonomskog razvoja grada ili regiona<sup>18</sup>. Novi urbanistički

---

<sup>17</sup> Termin "šema" je uveden u srpsko planiranje Zakonom o planiranju i izgradnji 2003.g. i predstavlja prevod francuskog termina *schéma*, koji u francuskom planskom zakonodavstvu označava plan za određeno područje ili određeni sektor (slično kao plan detaljne regulacije u srpskom planiranju). Mnogi stručnjaci su veoma kritиковали uvođenje ovog termina u srpsko planiranje i tvrdili da njegovo značenje i uloga u planiranju nisu bili jasno definisani Zakonom – da li je to drugačija vrsta detaljnog plana, ima li viši ili niži rang od detaljnog plana, itd. (Pajović, D. 2006, 'Urbanistički zakoni južnoslovenskih zemalja: Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija, Slovenija, Srbija'). Od svih analiziranih zemalja u ovom istraživanju, samo Srbija je imala ovaj tip plana u svom zakonodavstvu.

<sup>18</sup> Ova paradigma je bila preovlađujuća u skoro svim zemljama zapadne Evrope, u periodu pre 1980–ih, a glavni instrument ove vrste planiranja bio je Master plan ili Generalni urbanistički plan. Ovaj pristup je u razvijenim zemljama napušten tokom 80–ih, kada je urbanističko planiranje bilo žestoko kritikovano, a racionalnost planiranja, metode, procesi, legitimitet, itd., dovedeni u pitanje, što je dovelo do pokreta koji je sugerisao potpuno isključenje planiranja i regulisanja planskih procesa, oslanjanjem na isključivo tržišne mehanizme. 1990–ih, planiranje ponovo dobija na značaju, uglavnom kroz komunikativno/kolaborativne trendove, koji teže da definišu novi teorijski okvir

planovi koji postoje danas u razvijenim zemljama su, međutim, zasnovani na principima i tehnikama prezentacije koji su mnogo drugačiji od onih iz modernističke ere. Glavni pomak je u novom konceptu strategija (sektorski i opšti razvoj), koji treba da obezbedi opšte pravce razvoja, definisanjem ključnih strateških ciljeva i konkretnih akcija neophodnih za postizanje tih ciljeva. Sami planovi su često veoma jednostavni, poput skice, i koriste više kao osnova za dijalog i raspravu o konkretnim razvojnim projektima, pre nego za davanje konačnih rešenja.

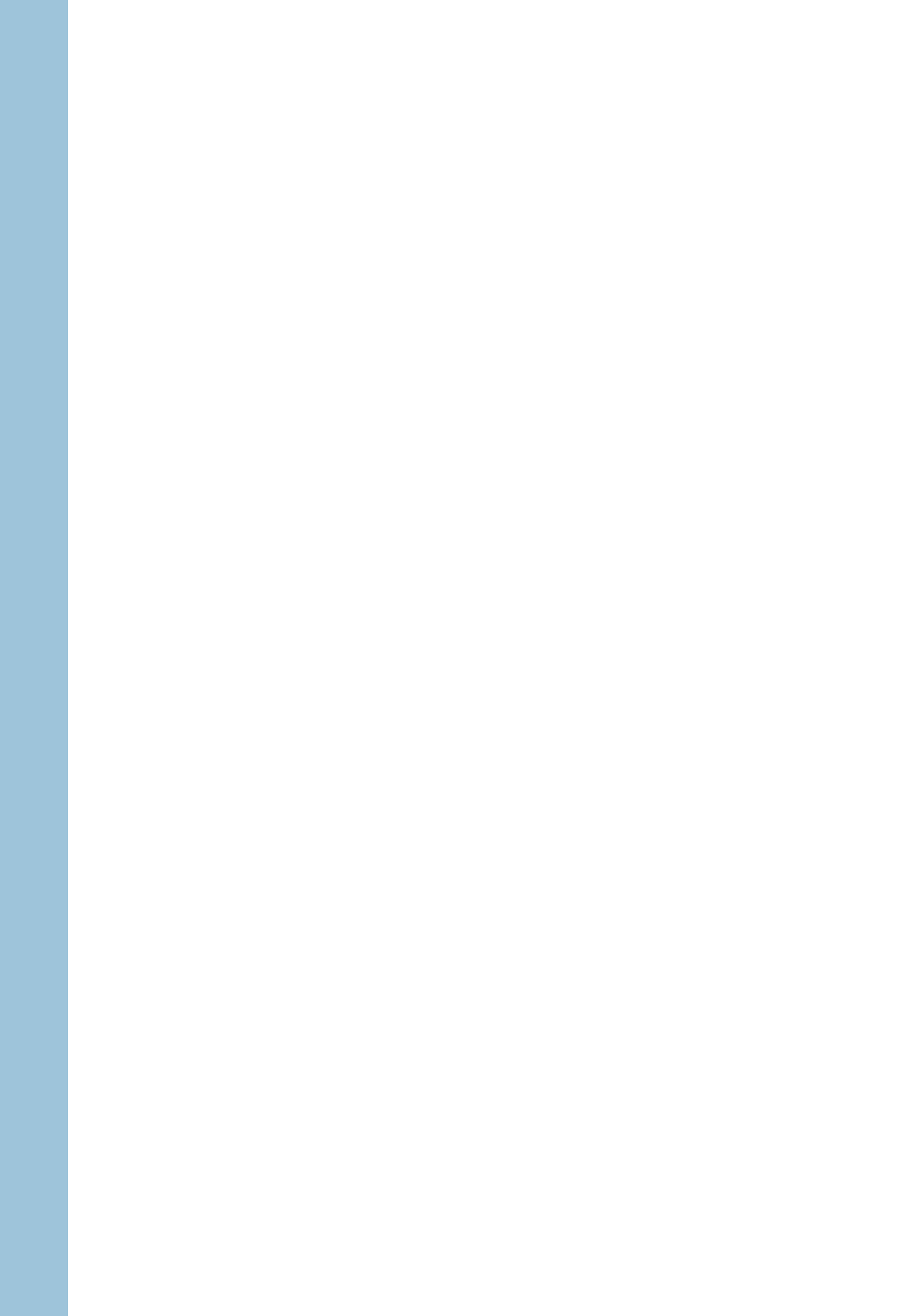
---

za disciplinu, kao pomak ka liberalnim konceptima tokom 80-ih u mnogim razvijenim zemljama (pre svega SAD i Velika Britanija), što je dovelo do određenih razočarenja i do toga da samo tržište ne može da reguliše određena društvena pitanja, a posebno pitanja zaštite životne sredine.

|         | Vrste lokalnih planova |     |     |     | Lokalna vlast odobrava plan |    |   |   | Plan ima stratešku ulogu |   |   |   | Plan je osnov za izdavanje građevinske dozvole |   |   |   |
|---------|------------------------|-----|-----|-----|-----------------------------|----|---|---|--------------------------|---|---|---|--|---|---|---|
|         | PPO                    | GUP | PGR | PDR |                             |    |   |   |                          |   |   |   |  |   |   |   |
| SOGFBIB | ✓                      | ✓   | ✓   | ✓   | +*                          | +* | + | + | +                        | + | - | - | -  | - | + | + |
| ALVRS   | ✓                      | ✓   | ✓   | *   | +                           | +  | + | + | +                        | + | - | - | -  | - | + | + |
| UORH    | ✓                      | ✓   | ✓   | ✓   | +                           | +  | + | + | +                        | + | - | - | +  | + | + | + |
| SOS     | ✓                      | **  | ✓   | ✓   | -                           |    | - | + | +                        |   | + | - | +  |   | + | + |
| ZELS    | ✓                      | ✓   |     | ✓   | -                           | +  |   | + | +                        | + |   | - | -  | - |   | + |
| ZOCG    | ***                    | *** |     | ✓   | -                           | -  |   | + | +                        | + |   | - | +  | + |   | + |
| SKGO    | ✓                      | ✓   | ✓   | ✓   | -                           | -  | + | + | +                        | + | - | - | +  | - | + | + |
| AKM     | ✓                      | ✓   |     | ✓   | +                           | +  | + |   | +                        | + | - |   | +  | + | + |   |
| ACOR    |                        | ✓   | ✓   | ✓   |                             | +  | + | + |                          | + | - | - |  | + | + | + |
| NAMRB   |                        | ✓   | ✓   | ✓   |                             | +  | + | + |                          | + | + | - |  | - | - | + |
| CALM    | ✓                      | ✓   | ✓   | ✓   | +                           | +  | + | + | +                        | - | - | - | -  | + | + | + |
| UMM     | ****                   | ✓   | ✓   | ✓   | +                           | +  | + | + | +                        | - | - | - | -  | + | + | + |
| AAM     |                        | ✓   |     | ✓   |                             | -  |   | + |                          | + |   | - |  | - |   | + |

Tabela 5. Pregled planiranja na lokalnom nivou

|                             |        |   |
|-----------------------------|--------|---|
| <b>PPO</b>                  | (*)    | Urbanistički projekat   |
| Prostorni plan opštine      | (**)   | Generalni konceptualni plan za svako naselje kao deo Prostornog plana opštine |
| <b>GUP</b>                  | (***)  | Prostorno urbanistički plan   |
| Generalni urbanistički plan | (****) | Strateški plan i realizacija  |
| <b>PGR</b>                  | ✓      | postoji   |
| Plan generalne regulacije   | +      | da  |
| <b>PDR</b>                  | +*     | u skladu sa kantonalnim propisima   |
| Plan detaljne regulacije    | -      | ne  |



### 3. Odabrana ključna pitanja za lokalno urbanističko planiranje

Ovo poglavlje istražuje ključna pitanja relevantna za urbanističko planiranje na lokalnom nivou. Na osnovu inputa koje su obezbedili lokalni eksperti, u odvojenim podpoglavljima analiziraće se sledeća pitanja:

- Uticaj, ovlašćenja i odgovornost lokalnih vlasti u procesu planiranja,
- Fleksibilnost i efikasnost lokalnih planova i procedura,
- Učešće građana u procesu,
- Pitanja vezana za sadržinu Generalnog urbanističkog plana, i
- Pitanja upravljanja zemljištem.

Svrha studije je da proceni ostvareni obim demokratizacije i decentralizacije nadležnosti na lokalnom nivou u ovom sektoru i analizira u kojoj meri su lokalne vlasti u stanju da samostalno i efikasno upravljaju prostornim razvojem na svojoj teritoriji. Mogućnost lokalne samouprave da samostalno raspolaže i upravlja zemljištem je preduslov svake suštinske decentralizacije, ali i ključno pitanje implementacije planske politike. Pored ovoga, analizirana su i druga pitanja, kao što su:

- Nadležnost i odgovornost lokalnih vlasti za proces pripreme, izrade i usvajanja planova na lokalnom nivou;
- Sposobnost da se urbanističko planiranje sprovodi integralno i u sadejstvu sa drugim lokalnim politikama;
- Nivo i kvalitet saradnje državnih i lokalnih institucija u planskom procesu.

Fleksibilnost planiranja u zemljama u tranziciji je imperativ, a sadržaj planova i procedure planskog procesa redefinisani su u skoro svim posmatranim zemljama. Istražiće se u kojoj meri su planovi sposobni da brzo i na adekvatan način odgovore na česte promene u razvojnim prioritetima i potrebama, a da istovremeno budu pouzdan instrument za zaštitu javnog interesa i ključnih resursa prostora i obezbede sigurnost investicija<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Pitanje u post-socijalističkim zemljama je i kako definisati javni interes. Od kolapsa socijalizma (u kojima je javni interes bio definisan od strane države i koji je u osnovi bio jedini koji je smatran relevantnim i negovan kroz planove), postoji mnoštvo privatnih i grupnih interesa, sa novim javnim interesom koji još nije definisan. Dakle, nije jasno šta planovi treba da štite. Široka participacija bi takođe mogla da bude jedno od sredstava za definisanje javnog interesa

Široka participacija građana, njihovo pravovremeno informisanje o toku i značaju procesa i postojanje instrumenata za uticaj na planske odluke imaju za cilj da se olakša formulisanje i usvajanje planskih dokumenata kroz široki konsenzus. Fleksibilnost i participacija zajedno treba da obezbede efikasnost i efektivnost planova.

Istražiće se i nedostaci u postojećim zakonskim procedurama i praksama koje regulišu ovu oblast, kao i mogući načini njihovog unapređenja.

Generalni urbanistički plan je dokument koji postoji u većini planskih sistema. On će biti izabrani tip plana na osnovu koga će se istražiti sva izabrana ključna pitanja. Njegov sadržaj i metodologija izrade razmotriće se kroz njegove ključne uloge – stratešku i regulatornu.

Takođe ćemo razmotriti i druga pitanja od značaja za urbanističko planiranje, a koja nisu direktno povezana sa izradom planova, kao što je efikasnost upravljanja zemljištem – zaštita zemljišta, akvizicija, redistribucija i procena vrednosti.

Ovaj izbor ključnih pitanja odražava lične stavove tima koji je koordinisao ovo istraživanje i kao takav, svakako je podložan kritici. Međutim, očekuje se da bi, na osnovu rezultata ove studije, neka od asocijacija lokalnih vlasti mogla pokrenuti detaljnije istraživanje ili promene koja se tiču pitanja od njihovog interesa.

### 3.1 Nadležnosti lokalne samouprave

Evropski kontinent se suočava sa velikim izazovima u svom razvoju. U poslednje tri decenije, u njenom razvijenijem, zapadnom delu, regionalni razvoj je snažno zagovaran, kao optimalno rešenje za nerazvijena područja kao što su Portugal, Španija, južna Italija i druga, kako bi se smanjile velike ekonomske razlike u Evropskoj uniji. Proces regionalizacije bio je praćen odgovarajućim politikama i strategijama teritorijalnog razvoja i kroz strukturne fondove, snažno podržan od strane evropske porodice. Ubrzane globalne promene i radikalni preokreti u svetskoj ekonomiji menjaju ovu razvojnu paradigmu fokusirajući se na gradove, kao pokretače procesa. Ovaj proces je, u stvari, danas neminovan u celom svetu, a ubrzana urbanizacija je postala uobičajeni fenomen u svim zemljama u razvoju.

Sve ovo se odnosi na asocijacije lokalnih vlasti, članice NALAS-a koje učestvuju u ovoj studiji. Shodno tome, kod administrativnog procesa decentralizacije, prisutnom u skoro svim zemljama u tranziciji, preovladala su nova lokalna pitanja kao što su, u našem slučaju, pitanja održivog razvoja, siromaštva, društvene povezanosti i zloupotrebe resursa. Mnogi internacionalni i dokumenti EU ukazuju na ključnu ulogu lokalnih vlasti u rešavanju ovih pitanja, ističući glavne predstojeće izazove.

Lajpciška povelja o održivim evropskim gradovima, neformalno usvojena od strane nadležnih evropskih ministara 2007., naglašava prednosti i slabosti gradova i naselja, dajući neke vodeće principe o tome kako lokalne vlasti treba da se pozicioniraju. Ovaj dokument naglašava potrebu za integrisanim pristupom u definisanju konzistentnih razvojnih ciljeva i vizije za gradska područja, koordinacijom različitih sektorskih planova, politika i investicija, usmerenim korišćenjem javnih i privatnih fondova i koordinacijom učešća građana i drugih zainteresovanih strana.

Da bi se izborile sa ozbiljnim problemima, koji se sada smatraju lokalnim, potrebno je da lokalne samouprave imaju odgovarajuće kapacitete. To znači:

- a) Transfer odgovornosti i ovlašćenja, praćen adekvatnim finansijskim transferima sa centralnog nivoa,
- b) Uspostavljanje institucionalnog okvira i razvoj njegovih kapaciteta kroz zapošljavanje odgovarajućeg kadra i edukaciju,
- c) Razvoj lokalnih propisa, politika i strategija,
- d) Podizanje obrazovnog nivoa funkcionera lokalne samouprave, kao i onih koji donose odluke na lokalnom nivou,
- e) Transparentnost i demokratizacija u donošenju odluka kroz aktivno učešće građana.

Naglasak u ovoj studiji stavljen je na istraživanje zakonskih ovlašćenja i kapaciteta lokalne samouprave, raspodelu odgovornosti u planskom procesu, povezanost planova i planskog procesa sa lokalnim politikama, kao i na neka ključna pitanja vlasništva.

### 3.1.1 Vlasništvo opštine na zemljištu

Proces planiranja i dalji razvoj u velikoj meri zavise od vlasničkog statusa na zemljištu, u smislu javnih investicija i neformalnih naselja, ali takođe i bilo koje buduće „greenfield“<sup>20</sup> ili „brownfield“<sup>21</sup> investicione izgradnje. Međutim, generalni urbanistički planovi najčešće ne identifikuju vlasništvo na zemljištu.

Sa izuzetkom UMM, koja nije prošla kroz pola veka socijalizma u kome je praktično svo građevinsko zemljište bilo nacionalizovano, sve druge asocijacije lokalnih vlasti koje učestvuju u studiji su bivše socijalističke države. Sve one su prolazile kroz sličan proces denacionalizacije, restitucije ili konverzije prava korišćenja u privatnu svojinu, počev od ranih 1990–ih. U Makedoniji, ovaj proces je započeo tek 2005.godine (dok je proces denacionalizacije počeo 2000.). Međutim, u nekim od entiteta, privatno izgrađeno zemljište u gradovima, nacionalizovano nakon Drugog svetskog rata, još uvek je u vlasništvu države, što je slučaj koji navode AAM i SKGO. U Srbiji, Zakon o planiranju i izgradnji iz 2009. godine uveo je mogućnost konverzije prava korišćenja u pravo svojine, za opštine i za vlasnike postojećih objekata.

Javno vlasništvo na zemljištu je preneto na lokalne vlasti u većini entiteta, osim u Srbiji i Albaniji. Albanija prolazi kroz proces izrade inventara lokalnog javnog vlasništva. Na Kosovu, javno zemljište i imovina je podeljena između društvenih preduzeća koja su pod ingerencijom lokalne samouprave i javnih preduzeća kojima upravlja Agencija za privatizaciju. Retki slučajevi državnog vlasništva na javnom zemljištu, kao što je to u Hrvatskoj i Sloveniji, odnose se uglavnom na infrastrukturu od nacionalnog interesa.

Važno pitanje je kontrola korišćenja zemljišta i upravljanje njime od strane lokalnih samouprava. U nekim slučajevima u Turskoj, u cilju podizanja vrednosti zemljišta, opštine veoma često menjaju postojeće planom definisane namene u visokoprofitabilne, (kao što

<sup>20</sup> Izgradnja na zemljištu na kome do sada nije građeno.

<sup>21</sup> Izgradnja novih ili rekonstrukcija postojećih objekata na zemljištu na kome postoje objekti koji više nisu u funkciji. Odnosi se pre svega na napuštene industrijske pogone..



su npr. benzinske pumpe), što ponekad može narušiti javni interes i sprečiti konkurenciju. Odgovarajući mehanizmi za zaštitu opšteg dobra i kontrolu upotrebe javnog zemljišta nisu razvijeni ni na jednoj od teritorija NALAS operativnog regiona.

### 3.1.2 Donošenje i odobravanje lokalnih planova

U čitavom regionu, decentralizacija je donela mnoge nove nadležnosti lokalnim samoupravama, a to je slučaj i sa nadležnostima u prostornom i urbanističkom planiranju. Međutim, postavlja se pitanje da li su profesionalni, finansijski i tehnički kapaciteti lokalnih samouprava dosegli nivo dovoljan za ispunjenje njihovih novih obaveza.

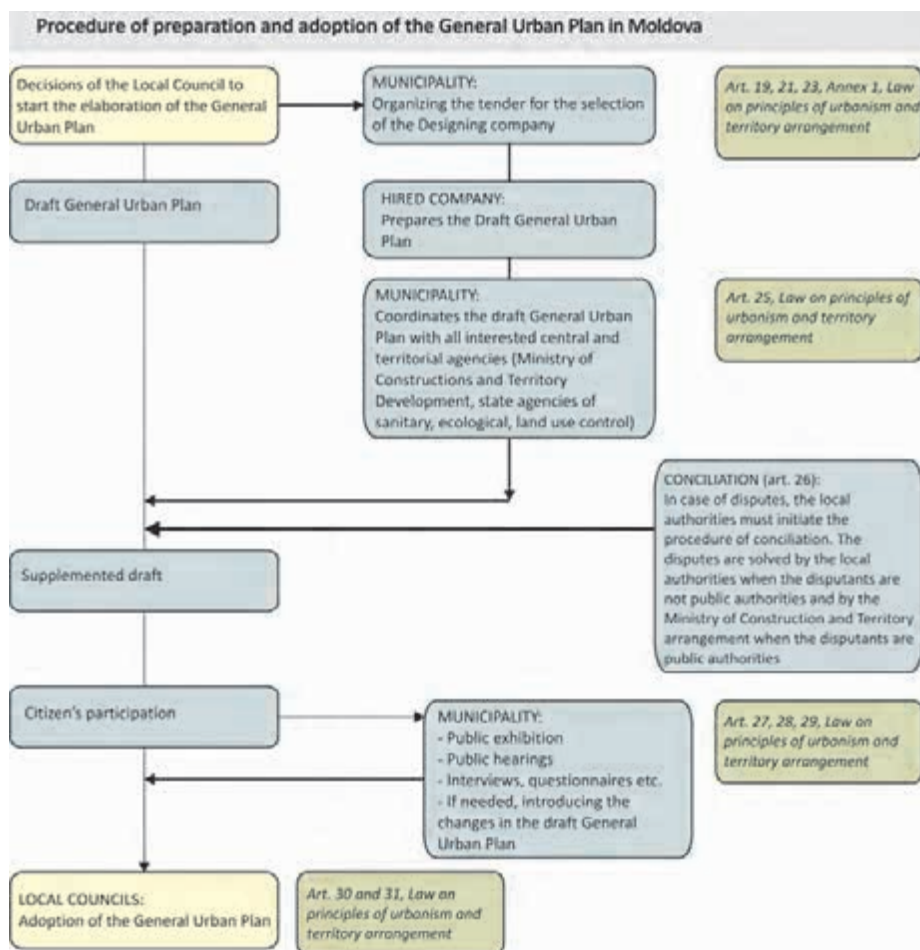
Među većinom članica NALAS-a, opštine imaju ovlašćenje da izdaju lokalne podzakonske propise (osim u Hrvatskoj, Makedoniji i Turskoj), uglavnom u formi opštinskih odluka. Takođe, u većini slučajeva, opštine imaju nadležnost za izradu lokalnih planova. U Crnoj Gori postoji mogućnost da Vlada preuzme odgovornost za pripremu ovih planova. Male opštine još uvek nemaju kapacitete da preuzmu na sebe pripremu planova i često su finansijski potpomognute od strane centralne vlasti ili regionalnih ili kantonalnih vlasti, kao što je to slučaj u Federaciji BiH (Bosna i Hercegovina). Generalni urbanistički planovi se usvajaju na lokalnom nivou, na osnovu propisa donetih na centralnom nivou, sa izuzetkom FBiH (Bosna i Hercegovina), gde je usvajanje lokalnih generalnih planova u nadležnosti kantona (na osnovu kantonalnog zakona) i Albanije, gde se važni planovi odobravaju od strane vladinog Saveta ministara.

Koje je telo u okviru lokalne uprave nadležno za pripremu plana? U principu, u većim opštinama obično postoji specijalizovano odeljenje odgovorno za pripremu i praćenje realizacije urbanističkih planova (osim u Republici Srpskoj (Bosna i Hercegovina), Bugarskoj i Turskoj), dok u u manjim, ovakva odeljenja ne postoje. U tim slučajevima, opštinsko veće snosi odgovornost za pripremu planova. Pomenute službe su zadužene i za izdavanje građevinskih dozvola, izuzev u Crnoj Gori (gde dozvole izdaje ministarstvo) i Sloveniji (dozvole izdaju lokalne kancelarije centralne vlasti).

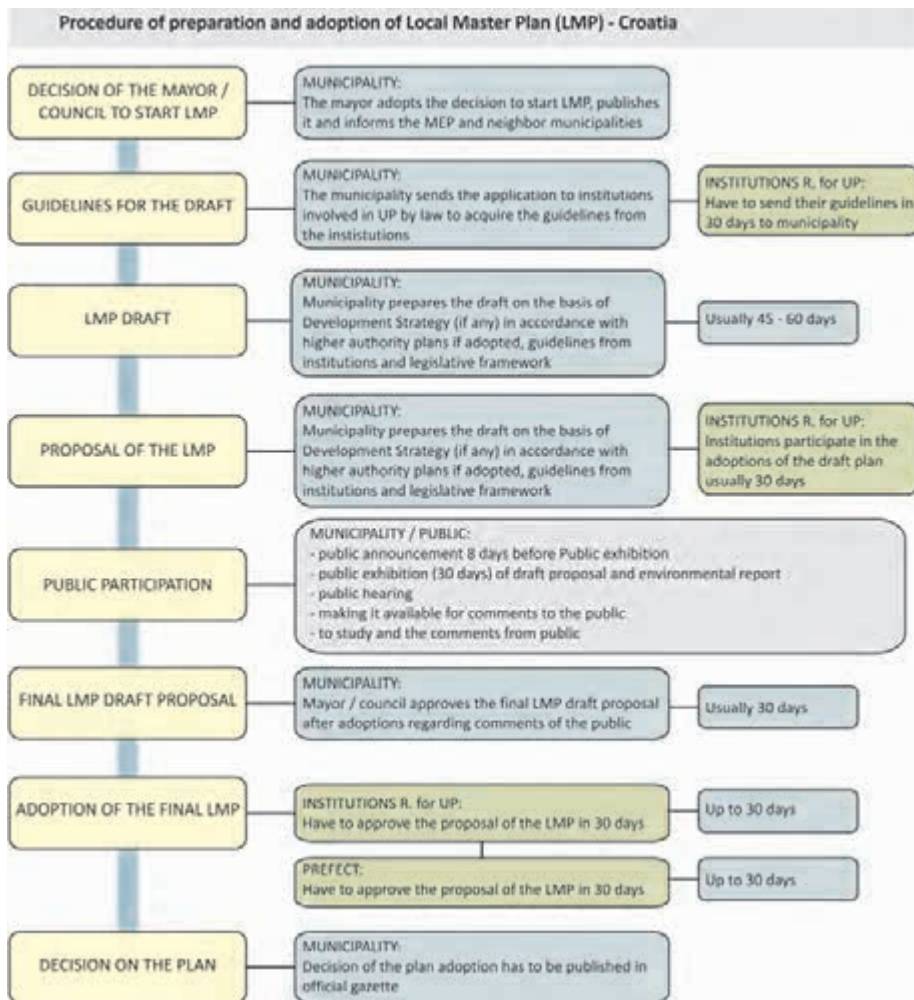
U skoro svim slučajevima, zakonska preporuka je da opština uspostavi stalno ili *ad hoc* stručno telo, odgovorno za nadzor nad planskim procesom (planske i tehničke komisije, opštinska tehnička tela ili odeljenja, ekspertske saveti, itd.). Ova tela često ne sačinjavaju samo eksperti, već i lokalni političari. U drugim slučajevima gde to zakonom nije predviđeno, ovakvi odbori se mogu osnivati, kao što je slučaj u Crnoj Gori ili u Moldaviji, gde je kontrolna uloga obično prenetna na gradskog arhitektu ili grupu eksperata nadležnog ministarstva. U Turskoj, ova vrsta spoljnog stručnog nadzora planskog procesa nije zakonski propisana.

Lokalnim samoupravama nisu uvek data ovlašćenja da donose i odobravaju planove sa strateškom dimenzijom za razvoj svoje teritorije. U mnogim slučajevima, za opštinske prostorne planove i generalne urbanističke planove velikih gradova, potrebna je posebna saglasnost/odobrenje višeg nivoa vlasti (kantonalne vlasti u FBiH (Bosna i Hercegovina), okružnih vlasti u Hrvatskoj i državnih vlasti u Albaniji, Sloveniji, Srbiji i Makedoniji). Ova saglasnost/odobrenje obično se odnosi na usklađenost sa planovima višeg nivoa i zakonitost planova. U nekim slučajevima (u situaciji suprotstavljenih interesa između različitih aktera) viši kontrolni nivo može da odluči o konačnom odobrenju pojedinih planskih odluka (Slovenija).

Na osnovu napred navedenog, može se zaključiti da lokalne samouprave još uvek nemaju poželjan nivo samostalnosti u ovoj oblasti, bez obzira na uspostavljen institucionalni okvir i zakonom data ovlašćenja. Najveća slabost uočena je na nivou razvijenosti administrativnih (organizacionih, stručnih, tehničkih), ali i finansijskih kapaciteta, naročito u manjim opštinama. Još uvek dominantna uloga države u regulisanju i kontroli planskih procesa bitno umanjuje zainteresovanost lokalnih samouprava da sa punom pažnjom i odgovornošću usmeravaju svoj strateški prostorni razvoj. Ovaj problem nije ograničen na manje urbane centre, već se podjednako odnosi i na velike gradove. To je zato što centralna vlada često smatra da gradonačelnici većih gradskih područja osporavaju njen politički autoritet i interese – pogotovo gde su različite političke partije na vlasti na centralnom i lokalnom nivou.



Slika 4. Moldavija – Procedura pripreme i usvajanja Generalnog urbanističkog plana



Slika 5. Hrvatska – Procedura pripreme i usvajanja lokalnog Master (Generalnog urbanističkog) plana

### 3.1.3 Izrada planova

Izrada plana, kao profesionalni deo planskog procesa, može se organizovati na nekoliko načina. U bivšim socijalističkim zemljama postojale su javne institucije u svim glavnim gradovima, pa čak i tela u okviru lokalnih uprava, stručno osposobljena i specijalizovana za izradu svih vrsta planova za lokalne potrebe. Tokom tranzicije, ova aktivnost se postepeno premeštala ka otvorenom tržištu, kroz privatizaciju i razvoj novih specijalizovanih firmi. Danas, sve asocijacije lokalnih vlasti navode da postoje privatna i javna preduzeća koja se ravnopravno takmiče na javnim tenderima za izradu plana. Pored ove opcije,

SKGO, UMM i SOGFBIB navode da postoje i posebni slučajevi u kojima opštinska vlast može specijalizovanim opštinskim preduzećima direktno poveriti izradu plana. Druge retke opcije uključuju situaciju u kojoj je ovaj zadatak poveren opštinskim odeljenjima za planiranje (UMM) ili kada odeljenja za planiranje na okružnom nivou izrađuju planove za manje opštine, ali u skladu sa javnim nabavkama (UoRH). AKM navodi da na Kosovu, opštinska odeljenja za planiranje ponekad sama izrađuju planove, ako se to od njih zahteva.

Sa izuzetkom Turske, gde širenje informacija o javnim raspravama može da organizuje firma koja izrađuje plan, za ovu aktivnost su zadužena nadležna opštinska odeljenja.

Izrada plana je kompleksna i visoko profesionalna aktivnost od najvišeg javnog interesa. Lokalna samouprava ovaj zadatak može poveriti specijalizovanoj javnoj instituciji, organu koji je deo lokalne vlasti ili specijalizovanoj privatnoj firmi. Koja je opcija bolja teško je zaključiti. Sa jedne strane, fer konkurs proizvodi kvalitet, ali sa druge strane, ukoliko je na konkursu presudna najniža cena, kvalitet će sigurno trpeti. Transparentnost je takođe pitanje koje ne treba zanemariti. Konačno, kvalitet plana se smatra pre kao pitanje profesionalne etike i rezultat opštih znanja i kontinuiranog usavršavanja urbanista. Zaključak je da efikasnost postojećeg modela izrade planova veoma zavisi od nivoa razvijenosti planerske profesije u datoj zemlji.

### 3.1.4 Učešće lokalnih izabranih predstavnika

Privremeno izabrani politički deo lokalne samouprave (gradonačelnik, lokalni saveti, ponekad načelnici odeljenja), odgovoran za formulisanje politike i njeno sprovođenje, trebalo bi da bude u potpunosti uključen u planski proces, imajući u vidu samu prirodu planiranja, kao ključnog instrumenta za upravljanje lokalnom teritorijom. U svim asocijacijama lokalnih vlasti navodi se da ovo učešće postoji, ali je samo manje od polovine (UoRH, ZELS, ZOCC, NAMRB i AAM) ocenilo da političari zaista daju suštinski doprinos. U svim drugim asocijacijama, učešće političara se smatra kao čisto formalno.

Pored toga, učešće političara (i iz vlasti i iz opozicije) retko dolazi pre početka planskog procesa (samo u Rumuniji i Albaniji). Novi propisi u Albaniji predviđaju obavezu političara da formulišu strateške ciljeve plana, ali to još nije postalo praksa. Političari zvanično učestvuju u proceni nacrtu planova, ali samo formalno. Oni takođe uvek učestvuju u javnim raspravama, ali retko pružajući neki suštinski doprinos.

Ne postoji razvijena praksa zajedničkog rada profesionalnih planera i političara, koja bi rezultirala kompromisom u iznalaženju optimalnih rešenja. To je posledica mnogih faktora, a presudni razlozi za to su nedovoljno poznavanje planiranja i nerazumevanja značaja celokupnog procesa. Planovi nemaju uvek direktan rezultat u realizaciji, a planiranje se ne doživljava kao instrument upravljanja. Kapaciteti i znanja izabranih funkcionera, ali i zaposlenih u opštini su nedovoljni, što se nepovoljno odražava na kreiranje i sprovođenje planova, naročito onih koji utvrđuju strateške elemente plana. Konačno, planski propisi nisu uvek efikasni i proces planiranja se smatra suviše sporim. Štaviše, oni su često neopravdano restriktivni, a administrativne procedure suviše glomazne, dugotrajne, skupe i sa često neizvesnim ishodom, što sputava investicije i sposobnost običnih građana da se prilagode propisima.

### 3.1.5 Povezanost planova sa lokalnim politikama

Postojanje bilo kakve strukturirane lokalne razvojne politike u mnogim slučajevima može biti dovedeno u pitanje. Sa druge strane, većina lokalnih eksperata ukazuje na to da su planovi najčešće zasnovani na snažnim inputima koji proističu iz lokalnih politika. Obim i kvalitet ovih inputa može se značajno razlikovati među lokalnim samoupravama u okviru iste ALV (Srbija). U Moldaviji se, međutim, ne smatra da su planovi povezani sa lokalnim politikama. U Crnoj Gori, s obzirom na veličinu zemlje, odgovarajuće politike su vezane za planove isključivo na nacionalnom nivou. Izmene planova obično su rezultat promena lokalnih politika (Makedonija, Albanija). U Sloveniji, planovi uvek predstavljaju kompromis između lokalnih interesa i državnih stejkholdera (ministarstava i agencija).

Opštine nisu uvek u obavezi da imaju plan implementacije koji prati GUP i koji će uzeti u obzir i sintetizovati sve postojeće planove sa GUP-om. Ovo je slučaj i sa pojedinim članicama EU (Rumunija, Slovenija) bez obzira što je u EU od skora to postalo obaveza. U stvari, samo nekoliko preostalih asocijacija lokalnih vlasti (SOGFBIH, ALVRS, UoRH, ZELS, NAMRB) propisuje tu obavezu. Slično tome, nisu sve javne institucije u obavezi da se pridržavaju odredbi GUP-a prilikom realizacije svojih planova i programa (usluge primarne infrastrukture, zdravstva, obrazovanja, socijalne usluge ili slični sektori).

U tesnoj vezi sa prethodnim poglavljem, čini se da lokalni urbanistički planovi, čak i oni sa strateškom dimenzijom (kao što je GUP) ne proizilaze iz lokalnih politika i zbog toga se mogu posmatrati kao puko poštovanje zakonske obaveze da se teritorija pokrije određenom vrstom plana. Plan se često ne priprema u skladu sa analizama i na kraju postaje samo „spisak želja“. Osim toga, GUP se često ne sprovodi u skladu sa drugim planovima implementacije pa se redovno javljaju neusaglašenosti, niti se GUP poštuje u drugim upravnim sektorima, osim kada je u pitanju izgradnja.

### 3.1.6 Saradnja sa lokalnim i državnim institucijama

Zvanična, institucionalna saradnja sa javnim institucijama je od vitalnog značaja za efikasno obezbeđivanje neophodnih podataka za pripremu i sprovođenje bilo koje vrste plana. Ako ovo nedostaje, neminovno će se umanjiti kvalitet plana i efikasnost procesa. Saradnja sa svim javnim institucijama postoji i obično je formalne prirode. U nekim slučajevima, kao što je to na lokalnom nivou u Republici Srpskoj (Bosna i Hercegovina), Makedoniji i Crnoj Gori, neki lokalni partneri obezbeđuju značajne inpute za planiranje. Na državnom nivou, saradnja se obično ocenjuje kao čisto formalna i često neefikasna, iako nivo saradnje varira među institucijama. Državni javni stejkholderi često su veoma birokratični, nekada i veoma rigidni (Slovenija). Ponekad se spremnost državnih javnih institucija na saradnju zasniva na specifičnim okolnostima ili interesima (Bosna i Hercegovina). Međutim, postoje i retki primeri odlične saradnje sa institucijama na državnom nivou, kao što je to slučaj u Srbiji, u oblasti zaštite životne sredine (dok je istovremeno, veoma slaba saradnja u oblasti urbanističkog planiranja).

Saradnja sa javnim institucijama je od ključnog značaja za kvalitet i brzinu izrade plana, kako na nivou razmene podataka, tako i u formulisanju strateških ciljeva plana. U suštini, mnogi važni akteri, kao što su komunalna preduzeća (elektrodistribucija, vodovod i kanalizacija, sakupljanje i odlaganje otpada, prevoz, itd.) obavezno treba da budu povezani sa planiranjem i dobrom i ravnopravnom saradnjom sa takvim institucijama. Bilo da se radi

o nacionalnom ili lokalnom nivou, ovo je od suštinskog značaja. Međutim, čini se da to obično nije slučaj i da su javne organizacije sklone da monopolizuju i trguju informacijama koje poseduju, dok sa druge strane, planerske institucije mogu da zanemare potrebu da od ovih organizacija dobiju suštinske i strateške inpute.

### 3.1.7 Zaključci i preporuke

#### Zaključci

**Proces planiranja i dalji razvoj veoma zavisi od statusa vlasništva na zemljištu.** Svojina lokalne samouprave na zemljištu je ključna kada su u pitanju javne investicije, regularizacija neformalnih naselja, ali i bilo koja vrsta budućeg grinfild ili braunfild investicija. Međutim, planovi kao što je GUP, najčešće ne identifikuju vlasništvo na zemljištu. Važno pitanje je i kontrola korišćenja javnog zemljišta i zaštita javnog interesa u slučajevima zloupotrebe i netransparentnih planskih izmena.

**Lokalnim samoupravama nije uvek dato ovlašćenje da pripremaju i usvajaju planove od strateškog značaja za razvoj svoje teritorije.** U nekim slučajevima, o strateškom razvoju lokalnih teritorija se odlučuje na višem nivou (nacionalnom ili pokrajinskom), a lokalne GUP-ove ne usvajaju lokalne skupštine.

**Zakonski je predviđeno da opštine osnivaju stalna ili *ad hoc* stručna tela, odgovorna za nadzor nad planskim procesom.** Veoma često, ova tela ne sačinjavaju samo eksperti, već i političari. U slučajevima gde to zakonom nije predviđeno, ovakvi odbori se mogu osnivati ili se kontrolna uloga može preneti na gradskog arhitektu ili odeljenje za planiranje u lokalnoj upravi.

**Lokalni političari su retko uključeni u proces planiranja na adekvatan način.** Nezainteresovanost i nedovoljno poznavanje planiranja i značaja planskog procesa, uobičajeni su razlozi za nezadovoljavajuće učešće lokalnih političara, koji najčešće učestvuju samo formalno. Sa druge strane, nije neobično da se lokalni političari direktno mešaju u planske odluke kako bi služili interesima određenih pojedinaca ili političkih grupa, što ne mora nužno da bude u skladu sa javnim interesom. Ne postoji razvijena praksa zajedničkog rada profesionalnih planera i političara, koja bi rezultirala kompromisom u iznalaženju optimalnih planskih rešenja. Odgovornost planera je da pripreme dobro utemeljene političke opcije, sa procenom relevantnih društvenih, ekonomskih i implikacija na životnu sredinu, kako bi političari mogli da donose odgovarajuće odluke, nadamo se, kao rezultat široke javne konsultacije i participacije.

**Planovi nemaju uvek stvarni izvršni učinak u praksi.** Neuspeh u usklađivanju interesa i prioriteta među različitim akterima, može dovesti do neuspeha u sprovođenju pojedinih planskih odredbi na određenom prostoru ili u zadatom roku. Profesionalni planeri treba da budu obučeni da budu zaštitnici javnog interesa, posebno jer to utiče na najugroženije delove društva i osetljive sredine ili kulturnu baštinu.

**Planiranje se obično ne smatra istinskim instrumentom vlasti.** Planovi imaju dugoročni okvir i njihovi ciljevi se ne moraju uvek podudariti sa kratkoročnim ciljevima ograničenim na trajanje mandata trenutne vlasti. Pitanje diskontinuiteta vlasti često povlači i pitanje diskontinuiteta planskih ciljeva i sprovođenja plana. Diskontinuitet je prisutan i kada se

političke stranke na vlasti na državnom nivou razlikuju od onih koje su na vlasti na lokalnom nivou.

**Kapaciteti i znanja izabranih funkcionera, ali i zaposlenih u opštini su nedovoljni** ili su planski propisi neefikasni, a proces suviše spor. Oni su često neopravdano restriktivni, a administrativne procedure previše glomazne, dugotrajne, skupe i sa neizvesnim ishodom, što sprečava investicije i sposobnost običnih građana da se prilagode zvaničnim normama.

**Lokalni urbanistički planovi, čak i oni sa strateškom ulogom, nisu u dovoljnoj meri odraz lokalnih politika.** Iz tog razloga, mogu se sagledati kao puko poštovanje zakonskih zahteva da se teritorija pokrije određenom vrstom plana. Osim toga, GUP se često ne sprovodi u skladu sa drugim planovima implementacije, niti se poštuje po sektorima, osim kada je u pitanju izgradnja.

**Saradnja sa i između javnih institucija je od ključnog značaja za obezbeđivanje kvaliteta i brzinu izrade plana.** Nekada je ta saradnja vezana za razmenu podataka, ali i za formulisanje strateških ciljeva plana. U stvari, trebalo bi da bude obavezno da mnogi važni akteri, kao što su komunalna preduzeća (elektrodistribucija, vodovod i kanalizacija, sakupljanje i odlaganje otpada, javni prevoz, itd.), budu direktno povezani sa procesom planiranja. Javne ustanove imaju tendenciju da monopolizuju, a često i da „trguju“ informacijama koje poseduju, a sa druge strane, planerske institucije mogu zanemariti potrebu za obezbeđenjem suštinskih i strateških inputa od takvih organizacija.

### **Preporuke**

#### **a) Dati lokalnim samoupravama pravo da poseduju i raspolazu zemljištem**

Zakonom treba omogućiti lokalnim samoupravama da poseduju i raspolazu zemljištem, kako bi njime mogle samostalno i efikasno da upravljaju i adekvatno planiraju prostorni razvoj svoje teritorije.

#### **b) Uspostaviti mehanizme unutrašnje kontrole promene namene zemljišta u vlasništvu lokalne samouprave**

Opštine treba da usvoje efikasne mehanizme kontrole korišćenja zemljišta u cilju sprečavanja njegove zloupotrebe (promena namene zemljišta u neodgovarajuće, ali visokoprotabilne namene na štetu javnog interesa).

#### **c) Obezbediti lokalnim samoupravama punu nadležnost za pripremu, usvajanje i implementaciju lokalnih planova**

Lokalne vlasti treba da imaju adekvatna zakonska ovlašćenja da upravljaju planskim procesom i sprovode lokalne planove. Prenos odgovornosti i nadležnosti treba da bude praćen odgovarajućim finansijskim sredstvima prenetim sa centralnog na lokalni nivo.

#### **d) Unaprediti i regulisati praksu zajedničkog rada profesionalnih planera i lokalnih aktera**

Usvajanjem odgovarajućih smernica potrebno je unaprediti praksu zajedničkog rada profesionalnih planera i političara, kako u fazi planiranja, tako i u fazi

implementacije procesa. U isto vreme, potrebno je uložiti više napora kako bi se podigao nivo svesti kada su zvaničnici lokalne uprave i kreatori politike u pitanju, kao predušlov za unapređenje prakse zajedničkog rada.

**e) Unaprediti strateški aspekt lokalnih planova uspostavljanjem čvršće veze sa lokalnim politikama**

Strateške aspekte lokalnih planova trebalo bi unaprediti uspostavljanjem čvršće veze sa lokalnim politikama. Osnovni zakoni i podzakonski akti iz oblasti planiranja treba da propišu obaveze koje će omogućiti vertikalno i horizontalno usklađivanje programa za implementaciju planova sa drugim planovima, programima i politikama razvoja (posebno onih vezanih za uređenje i upravljanje građevinskim zemljištem).

**f) Uspostaviti saradnju između planerskih institucija i javnih institucija na centralnom i lokalnom nivou**

Lokalna vlast treba da usvoji odluku o obaveznoj saradnji između planerskih institucija i lokalnih javnih institucija u smislu razmene podataka, ali i formulisanja strateških ciljeva koji određuju kvalitet i efikasnost plana. Preporučuje se uspostavljanje odgovarajućih protokola sa ključnim institucijama na centralnom nivou (kao što je katastar).

**g) Unaprediti postupak javne nabavke kako bi se obezbedio očekivani kvalitet planova**

Važno je uspostaviti zahteve za odgovarajući i ujednačen kvalitet planova, posebno onih koji su od strateškog značaja za lokalnu zajednicu. U slučaju kada ne postoji adekvatna ponuda profesionalnih planerskih usluga na tržištu, a postupak javne nabavke ne može da obezbedi očekivani nivo kvaliteta, lokalne samouprave treba da imaju zakonsku mogućnost direktnog potpisivanja ugovora za izradu strateških planova sa javnim planerskim institucijama (koje imaju odgovarajuće stručne i tehničke kapacitete za kvalitetnu izradu plana), u skladu sa uslovima finansiranja koje preporučuje stručna komora.



Tabela 6. Uloga, nadležnosti i učesće lokalnih vlasti i odnos između planiranja i lokalnih politika

|         | Opštine poseduju zemljište i njime samostalno raspolažu | Opštine imaju ovlašćenje da pripremaju i usvajaju planove | Lokalni izabrani zvaničnici su suštinski uključeni u proces | Planovi su povezani sa lokalnim politikama | Saradnja sa lokalnim i državnim institucijama | Efikasnost izrade i kvalitet planova |
|---------|---|---|---|--|---|--------------------------------------|
| SOGFBIH | ●   | ■   | ■   | ■  | ■   | ■                                    |
|         | b   | c   | d   | e  | f   | g                                    |
| ALVRS   | ●   | ■   | ■   | ■  | ■   | ■                                    |
|         | b   | c   | d   | e  | f   | g                                    |
| UORH    | ●   | ■   | ●   | ■  | ■   | ■                                    |
|         | b   | c   |   | e  | f   | g                                    |
| SOS     | ●   | ■   | ■   | ■  | ■   | ■                                    |
|         |   | c   | d   | e  | f   | g                                    |
| ZELS    | ●   | ●   | ●   | ■  | ■   | ■                                    |
|         | b   |   |   | e  | f   | g                                    |
| ZOCG    | ■   | ■   | ●   | ■  | ■   | ■                                    |
|         | a, b  | c   |   | e  | f   | g                                    |
| SKGO    | ■   | ●   | ■   | ■  | ■   | ■                                    |
|         | a, b  |   | d   | e  | f   | g                                    |
| AKM     | ■   | ●   | ■   | ■  | ■   | ■                                    |
|         | a, b  |   | d   | e  | f   | g                                    |
| ACOR    | ●   | ●   | ■   | ■  | ■   | ■                                    |
|         | b   |   | d   | e  | f   | g                                    |
| NAMRB   | ●   | ●   | ●   | ■  | ■   | ■                                    |
|         | b   |   |   | e  | f   | g                                    |
| CALM    | ●   | ●   | ■   | ■  | ■   | ■                                    |
|         | b   |   | d   | e  | f   | g                                    |
| UMM     | ●   | ●   | ■   | ■  | ■   | ■                                    |
|         | b   |   | d   | e  | f   | g                                    |
| AAM     | ▼   | ▼   | ●   | ■  | ■   | ■                                    |
|         | a, b  | c   |   | e  | f   | g                                    |

## 3.2 Fleksibilnost planiranja prema razvojnim mogućnostima

Lokalne samouprave, a takođe i planski propisi, često su uzrok veoma duge i spore procedure izrade i usvajanja lokalnih urbanističkih planova. Zajednički stav u mnogim entitetima je da proces planiranja ometa razvoj i ekonomske aktivnosti *per se* i ne uzima u obzir stvarne potrebe i mogućnosti. Sa druge strane, statično planiranje omogućava sigurnost ulaganja i sprečava rizičan razvoj i korupciju.

U zemljama u tranziciji, iako prvobitno sistemi planiranja nisu imali sličnosti, ekonomije su u osnovi bile planirane na centralnom nivou, a paradigma planiranja bila je u korist progresivnog razvoja. Danas je situacija potpuno različita, zavisi mnogo više od nepredviđenih mogućnosti koje niko ne želi da propusti. U isto vreme, broj aktera i (ne)legitimnih interesa uključenih u korišćenje gradskog prostora se značajno povećao, što je još jedna bitna razlika u odnosu na period socijalizma, u kome je država imala monopol i bila ključni akter u procesima urbanizacije.

Danas bi kolaborativno planiranje trebalo da bude efikasna paradigma, ali ipak, zakonski okvir, administrativne metode i prakse nisu dovoljno efikasne da bi planiranje postalo jedan od ključnih alata za upravljanje lokalnim razvojem.

Ovo poglavlje istražuje nedostatke procesa, sa proceduralne tačke gledišta. Proceniće se nivo saradnje sa zainteresovanim akterima, fleksibilnost planskih procedura i trajanje procesa.

### 3.2.1 Uključenost poslovnog sektora u planski proces

Većina asocijacija lokalnih vlasti u okviru studije u svojim izveštajima je navela da su investitori koji mogu snažno uticati na ekonomski razvoj, uključeni kada su zainteresovani i sposobni da daju suštinske inpute za planove. Po pravilu, njihovo formalno učešće je omogućeno kroz pokretanje procedura za izradu planova i kroz javne rasprave. U Sloveniji, privatni sektor ima mogućnost da doprinese inputima u svim fazama planskog procesa; ukoliko su u skladu sa lokalnim politikama, ovi inputi su uvek prihvaćeni od strane lokalnih vlasti. U nekim entitetima, iako ne postoje posebne zakonske odredbe za formalno učešće, poslovni sektor učestvuje redovno i neformalno i svakako utiče na planiranje (kako navode UMM, AKM). Međutim, u izveštajima ZELS, ZOCC, ACoR i CALM, navodi se da poslovni sektor nije suštinski uključen u planski proces.

Neki entiteti (što se, prema izveštaju AKM, desilo nedavno) doneli su zakone za podešavanje okvira za javno–privatna partnerstva koji, u stvari, daje prostor za efikasno kolaborativno planiranje. To je proisteklo iz potrebe da se izgradi međusobno poverenje između lokalnih vlasti i investitora. Bez obzira što ovaj vid saradnje obuhvata prvenstveno poslovni sektor, procenjuje se da slična iskustva mogu biti primenjena i na stambeni, kao i druge sektore i politike urbanog razvoja.

Problem sa investitorima je često nedostatak adekvatnog zakona koji će omogućiti realokaciju gradskog zemljišta, a i kada je zakonom predviđena, često ne funkcioniše u praksi (Hrvatska, Srbija).

U svim entitetima, pluralizacija interesa među kojima dominira poslovni sektor i njihove tržišno zasnovane odluke i inicijative, neizostavno ističe pitanje mere njihovog uticaja na odvijanje planskog procesa. Sa jedne strane, poslovni sektor se uključuje formalno, koristeći mogućnosti koje im nudi uspostavljen planski regulatorni okvir. Bitnije pitanje svakako predstavlja situacija prihvatanja nametnutih zahteva investitora i prilagođavanje razvoja grada interesima određene grupe, koja je često prepoznata kroz termin "investitorski urbanizam". Iz toga neminovno proizilazi i preispitivanje uloge i odgovornosti lokalnih vlasti i planera, kao ključnih aktera planskog procesa.

Ključna funkcija planiranja je da se podstakne investiranje na načine kojima bi se štitio javni interes – posebno štiteći najugroženije grupe i osetljiva okruženja. Ako se interesima investitora, pogotovo onih moćnih, pruži prevelika podrška, to će podriti legitimnost planiranja. Veoma je teško uspostaviti tu ravnotežu, pogotovo lokalnim samoupravama koje su zainteresovane da privuku investicije.

### 3.2.2 Promena plana i efekti planiranja vođenog tražnjom

Postupak izmene lokalnog plana se čini kao veoma važan faktor fleksibilnog pristupa ekonomskom razvoju, koji zahteva brzo reagovanje na mogućnosti investiranja. Sa druge strane, ako se lako naprave, izmene mogu izazvati neželjen socijalni, ekološki, ekonomski ili kulturni uticaj i ozbiljno ugroziti interes.

U skoro svim entitetima prisutne su zakonske odredbe koje omogućavaju zainteresovanim telima ili građanima da iniciraju izradu novog ili izmenu postojećeg plana. U Moldaviji, Kosovu i Albaniji to nije zakonski predviđeno, ali je moguće u praksi. U mnogim slučajevima, investitori imaju pravo da izrađuju plan svojim sredstvima, kao što je to slučaj u Turskoj. Odluke koje se tiču inicijativa za izmenu planova, po pravilu, donosi lokalna administracija. Uobičajeno je da niži nivo detaljnih regulacionih planova izrađuju investitori za zemljište koje oni uređuju, u skladu sa odgovarajućim zakonskim procedurama. Međutim, investitorima ne bi trebalo dozvoliti da pripremaju regulacione planove – to je zadatak lokalnih vlasti.

Većina lokalnih eksperata izveštava da su promene planova česte i da ponekad ugrožavaju javni interes. To je uobičajeno u područjima brzog razvoja, prvenstveno u atraktivnim turističkim zonama (ZOCG, NAMBR), ali takođe i u gradovima. ACoR je istakao da je zbog brojnih izmena Generalnog urbanističkog plana, urbani razvoj postao nekontrolisan, generišući mnoge probleme, naročito u pogledu saobraćaja.

Izmene planova se ne smatraju štetnim za opšte dobro u Turskoj, Moldaviji, Kosovu i Makedoniji. Razlozi za to mogu se naći u:

- dugotrajnim procedurama koje sprečavaju investitore da menjaju planove (CALM, AKM),
- efikasnim mehanizmima, koji ponekad prekidaju usklađenost sa planovima višeg nivoa (UMM)
- uzajamnom nepoverenju i
- lokalne samouprave nisu dovoljno sposobne da finansiraju redovnu reviziju planova i rado prihvataju inicijative investitora, radeći zajedno (ZELS)

Još jedan važan aspekt ili propratni efekat fleksibilnosti u promeni plana, a takođe i fleksibilnosti u tumačenju postojećeg plana, može da bude manja transparentnost koja favorizuje privatni na štetu javnog interesa. To postoji svuda i u više od polovine ALV se smatra veoma značajnim. Slovenija, na primer, ne dozvoljava puno prostora za fleksibilnu interpretaciju planova.

Studija je ocenila lične stavove eksperata za planiranje o pojavi korupcije u procesu planiranja i izdavanja urbanističkih i građevinskih dozvola. Anonimno je navedeno da ona postoji, dok se u tri asocijacije lokalnih vlasti smatra irelevantnom (ZELS, ZOČG i CALM). U svim drugim asocijacijama lokalnih vlasti fenomen se smatra značajnim, naročito u velikim gradovima.

Zakonski okvir pruža mogućnost da se pokrene izrada novog ili izmena postojećeg plana. Međutim, nedovoljna efikasnost i efektivnost tih promena može dalje generisati neformalnu gradnju na štetu javnog interesa. U tom smislu, interesantna je pozicija investitora koji se, sa jedne strane, zalažu za tržišno uređivanje procedura planiranja, dok sa druge strane koriste mogućnosti arbitrarnog odlučivanja. Kontrola i strateško usmeravanje prostornog razvoja i izgradnje često su bili suštinski zapostavljeni.

### 3.2.3 Efikasnost planskog procesa i efektivnost plana

Primetno je da dugotrajne procedure često ugrožavaju razvojne mogućnosti, ali ponekad sprečavaju investitore da preuzmu inicijative koje su u suprotnosti sa javnim interesom, prouzrokujući društvene i konflikte u korišćenju zemljišta. Sa druge strane, ima i situacija kada brze planske procedure, planirane da brže odgovore na mnogobrojne zahteve investitora, mogu proizvesti već pomenute negativne posledice na urbani razvoj (Rumunija). U nekim entitetima, za promenu plana potrebno je isto ili nešto kraće vreme nego za izradu i usvajanje novog (FBiH (Bosna i Hercegovina), Srbija). Uobičajeno je da promena plana traje između 25% i 50% manje vremena od procedure izrade novog.

Ocenili smo i dužinu procesa izrade GUP-a. Najduže minimalno trajanje zabeleženo je u SOS (od 3 do 5 godina), gde je nakon stupanja na snagu najnovijeg zakona o planiranju, usvojeno samo oko 10% planova. Dve godine bilo je najčešće minimalno trajanje (FBiH (Bosna i Hercegovina), Crna Gora, Srbija, Albanija, Bugarska, dok je u Hrvatskoj, Makedoniji, na Kosovu i u Republici Srpskoj (Bosna i Hercegovina) potrebno nekoliko meseci manje). U Moldaviji je potrebno 12 meseci, u Turskoj 9 meseci, dok u Rumuniji, za manje ruralne lokalne samouprave, minimalno trajanje može iznositi samo 8 meseci (ali za veće gradove 3, pa čak i 5 godina). Izmjena plana traje od 24 meseca u FBiH (Bosna i Hercegovina), do samo 6 meseci u Rumuniji, Bugarskoj, Turskoj i Albaniji.

Lokalni eksperti naglasili su brojne značajne faktore koji utiču na dužinu trajanja procesa:

- Efikasnost u prikupljanju svih potrebnih podataka i efikasnost organizacije koja izrađuje plan (ZELS),
- Izrada posebnih studija za potrebe izrade plana (SKGO),
- Broj i suština primedbi iznetih u toku javnog uvida (UoRH),

- Česte izmene zakonskih i podzakonskih akata u oblasti planiranja (treba ih izbegavati, jer mogu značajno da produže proceduru izrade planova, zahtevajući stalna prilagođavanja)
- Nedovoljan broj prijavljenih zahteva od strane zainteresovanih investitora (faza pripreme plana), njihov neodgovarajući tretman (faza izrade plana) ili veoma suprotstavljeni privatni i javni interes, pa ih je teško usaglasiti (faza primene plana).

Važan faktor koji pokazuje efektivnost GUP-a je njegov izvršni kapacitet. U Rumuniji, Moldaviji i Bugarskoj, ova vrsta plana može biti osnov za izdavanje građevinske dozvole. U Crnoj Gori je to takođe moguće, ali samo kada je u pitanju javna infrastruktura (putevi, dalekovodi, cevovodi, itd.), a u Turskoj, čak i kada je u pitanju izgradnja javnih objekata (škola, bolnica, itd.). U Sloveniji, adekvatan, ali konceptualno različit *Opštinski prostorni plan* sastoji se od tri nivoa planova koji se pripremaju i usvajaju u okviru istog procesa: *Prostorni plan*, *Urbanistički koncept plana* za svako naselje i *Generalni regulacioni plan* koji je osnov za izdavanje građevinske dozvole. U svim ostalim entitetima, GUP nema izvršni kapacitet, već je za izdavanje građevinske dozvole potreban niži nivo detaljnih planova.

Za usmeravanje i održivo upravljanje urbanim razvojem prethodno analizirana pitanja su od ključnog značaja. Dosadašnja novija zakonska praksa u većini zemalja fokusirala se prvenstveno na pokušaje relaksiranja administrativnih procedura, ne razrađujući dovoljno mehanizme za upravljanje planskim procesom. Efekti prilagođavanja planskih propisa su uglavnom nezadovoljavajući, a izmene propisa brojne. Adekvatan pristup razradi metodologije i sadržaja plana koji treba istovremeno da ima razvojni kapacitet, ali i efikasnu kontrolnu ulogu, izostao je u većini sistema. Čini se važno pomenuti i ulogu planera koji često ne poseduju dovoljna znanja o složenom funkcionisanju tržišnog sistema, njegovim institucijama, procedurama, mogućnostima i ograničenjima, što takođe utiče na smanjenu efikasnost i efektivnost planskog procesa.

### 3.2.4 Zaključci i preporuke

#### Zaključci

**Fleksibilnost planiranja je zajednička paradigma i jedan od aktuelnih imperativa u redefinisaju planerske prakse.** Veća fleksibilnost znači i više prilagodljivosti i spremnosti za nove investicione mogućnosti. U slučajevima kada drugi instrumenti nisu efikasni (planski propisi, upravljanje zemljištem, propisi koji regulišu sprovođenje), fleksibilnost može dovesti do negativnog ishoda. Efikasni mehanizmi i institucionalni kapaciteti koji omogućavaju fleksibilne odgovore na brze promene u razvojnim prioritetima i potrebama i istovremeno, pouzdanu zaštitu javnog interesa i ključnih resursa prostora, još uvek se istražuju. U isto vreme, najpre treba identifikovati i utvrditi javni interes, a potom uspostaviti ograničenja za fleksibilnost.

**Razvoj u novim tržišnim uslovima, praćen dominacijom kapitala i nejasnom pozicijom brojnih uključenih aktera, može ozbiljno da ometa održivi razvoj gradova.** Pored kratkoročnog pozitivnog efekta na lokalnu ekonomiju, posledice mogu biti trajno uništavanje vrednosti postojećih resursa (zemljišta) i ranije stvorenog javnog dobra. Drugi važan aspekt koji može biti ugrožen u uslovima nestabilne planske prakse i promenljivih planova je sigurnost investicija. Pokazalo se da su sve analizirane zemlje verovatno bliže

ovom scenariju, što je očigledno u zemljama sa značajnim nivoom zastupljenosti neformalnih naselja.

**Regulatorni okvir nudi dovoljno prostora da poslovne mogućnosti utiču na planove.** U većini slučajeva, investitori se uključuju formalno i ne saraduju ravnopravno sa vlastima, bilo da nameću svoje zahteve ili prihvataju rigidne i nefleksibilne planove, ne poznajući realne potrebe i mogućnosti. To je, naravno, plodno tle za netransparentno ponašanje, zatvaranje začaranog kruga. Izvesna poboljšanja postoje u potrazi za ispravnim oblikom saradnje, u cilju izgradnje poverenja među svim značajnim akterima planskog procesa.

**Promene planova su česte i ponekad ugrožavaju javni interes.** Efikasnost postupka izmene plana svakako doprinosi ekonomskom razvoju, ali krajnji efekat fleksibilnosti u promeni i tumačenju postojećih planova može da bude manja transparentnost, koja favorizuje privatni na štetu javnog interesa.

**Složenost i dugotrajnost planskih procedura otežava prilagođavanje planova razvojnim potrebama i njihovu fleksibilnost u pogledu primene.** Promene koje se dešavaju u roku od dve godine koliko dugo taj proces traje u većini zemalja, mogu biti značajne, posebno u gradovima koji prolaze kroz brz privredni razvoj. Sa druge strane, skraćene planske procedure mogu isključiti neophodne studije i analize, provere (usklađivanje razvojnih prioriteta, opravdanost planskih rešenja) i kontrolne mehanizme (uključujući i participativne), što dugoročno može poremetiti strateški razvoj određene gradske teritorije. To je razlog zbog čega je potrebno sve više strateških planova kako bi se na duži rok obezbedio društveni i ekonomski kontekst, u okviru kojeg bi lokalni akcioni planovi mogli biti fleksibilni i bolje odgovoriti na tržišne fluktuacije.

**Efektivnost primene GUP-a zavisi od njegovog izvršnog kapaciteta.** Ukoliko strateški elementi plana nisu podržani neophodnim regulatornim elementima i instrumentima za njihovu realizaciju, oni ne doprinose efikasnoj realizaciji investicija, zaštiti gradskog prostora i ukupnom održivom urbanom razvoju. Trend u izmenama planske regulative u većini zemalja poslednjih godina je objedinjavanje strateških i regulatornih planova u okviru jednog planskog dokumenta, čime se obezbeđuju obe ključne dimenzije. Međutim, značajno je da se kontrolni i strateški pravac prostornog razvoja i izgradnje često zanemaruje. Konačno, ako lokalne vlasti ne obezbede dovoljno finansijskih i tehničkih resursa za sprovođenje svojih ovlašćenja koje im je dodelila politika decentralizacije, oni u tome neće uspeli.

## Preporuke

### a) Unaprediti zakonski okvir tako da postane osetljiv na razvojne mogućnosti

Unaprediti zakonski okvir tako da postane osetljiv na razvojne mogućnosti, ali istovremeno, da ponudi dovoljno instrumenata za zaštitu javnog interesa; modeli javno–privatnog partnerstva predstavljaju dobar okvir za pravičan i transparentan proces saradnje. Iako se prvenstveno odnosi na poslovni sektor, slični modeli mogu se primeniti na stambeni sektor, kao i na druge sektore i politike koji se odnose na urbani razvoj.

### b) Institucionalizovati saradnju između vlasti, planera i zainteresovanih investitora

Institucionalizovati saradnju između vlasti, planera i zainteresovanih investitora kroz odgovarajuće lokalne podzakonske propise, obezbeđujući punu transparentnost procesa. Veća transparentnost i učešće zainteresovanih investitora u početnim fazama omogućava bolju kompatibilnost između poslovnog sektora i javnog interesa u kasnijim fazama planiranja razvoja, naročito u fazama implementacije plana. Neophodno je precizno propisati metodologiju prikupljanja i korišćenja informacija o preduzećima i potencijalnim investitorima u procesu planiranja.

### c) Razviti efikasne mehanizme za zaštitu javnog interesa

Zakoni i lokalni propisi treba da obezbede razvoj efikasnih mehanizama za definisanje i zaštitu javnog interesa u svim fazama planskog procesa, bez obzira na svojinski status zemljišta. To uključuje stalan i efikasan sistem monitoringa, periodično izveštavanje skupštine o stanju realizacije GUP–a, kontrolu od strane javnosti, preispitivanje odgovornosti funkcionera na vlasti za donete odluke i posledice u slučaju narušavanja javnog interesa. Sistem planske evaluacije treba da bude zasnovan na preciznom utvrđivanju kriterijuma i uloge učesnika u postupku (lokalna uprava, viši nivo vlasti, NVO, privredni sektor, građani, itd.).

### d) Povećati transparentnost procesa planiranja

Odgovarajućim propisima i protokolima potrebno je obezbediti veću transparentnost procesa planiranja kroz obavezu uključivanja svih relevantnih stejkholdera od početka procesa i pravovremeno informisanje javnosti o značaju, ciljevima, javnom interesu, koristima i posledicama planskih rešenja. Obezbediti javnost planskih dokumenata kroz sve faze izrade plana. Da bi se zaštitio javni interes, kao i za odgovarajuću zaštitu javnih dobara, odlučujuće je učešće šire javnosti u svim fazama planiranja.

**e) Podići efikasnost u izradi planova**

Odgovarajućim propisima i smernicama potrebno je obezbediti veći nivo efikasnosti u izradi i izmenama planova, definisanjem optimalnog trajanja planskog procesa i pojednostavljenjem procedura, ali bez izostavljanja neophodnih istraživanja i kontrolnih mehanizama, u cilju očuvanja neophodnog nivoa kvaliteta plana. Potrebno je uspostaviti protokole o saradnji sa onim državnim i lokalnim institucijama, od kojih u velikoj meri zavisi brzina izrade i kvalitet plana.

**f) Obezbediti veću fleksibilnost planova**

Odgovarajućim propisima i smernicama potrebno je unaprediti metodološki okvir urbanističkog planiranja, u cilju obezbeđenja većeg nivoa fleksibilnosti planova. Fleksibilna planska rešenja treba da povećaju primenljivost i izvršnu snagu plana. Moguće smernice odnose se na uzdržavanje od krutih odredbi korišćenja zemljišta; izradu dugoročnih planova koji predviđaju više faza razvoja; i, ukoliko je tempo razvoja brži od planiranog, upravljačku ulogu u sprovođenju planova preuzima skupština koja „otvara“ naredni korak.

**g) Definirati obavezne regulatorne elemente plana i mehanizme za njihovu primenu**

Odgovarajućim podzakonskim propisima potrebno je normativno definirati obavezne regulatorne elemente plana i mehanizme za njihovu primenu kako bi se ubrzao proces dobijanja građevinske dozvole na osnovu GUP-a.



Tabela 7. Fleksibilnost i efikasnost planskih procedura i efektivnost planova

|         | Postoji na zadovoljavajućem nivou ●                              | Postoji, ali ne na zadovoljavajućem nivou ■       | Ne postoji ▼                               | Postoji na zadovoljavajućem nivou ●       | Postoji, ali ne na zadovoljavajućem nivou ■ | Ne postoji ▼              | Postoji na zadovoljavajućem nivou ● | Postoji, ali ne na zadovoljavajućem nivou ■ | Ne postoji ▼ |
|---------|--|---|--|---|---|---------------------------|-------------------------------------|---|--------------|
|         | Poslovni sektor utiče na planove bez ugrožavanja javnog interesa | Postoje zakonski instrumenti za iniciranje izmena | Transparentno menjanje i tumačenje planova | Trajanje procesa izrade GUP <sup>22</sup> | Trajanje manjih izmena plana <sup>24</sup>  | GUP ima izvršni kapacitet |                                     |   |              |
| SOGFBIH | ▼  | ●   | ■  | ●   | ■   | ▼                         |                                     |   |              |
|         | a, b, c, d   |   | d  | e, c                                      | e, c  | f, g                      |                                     |   |              |
| ALVRS   | ▼  | ●   | ▼  | ●   | ●   | ●                         |                                     |   |              |
|         | a, b, c, d   |   | d  | e, c                                      | e, c  |                           |                                     |   |              |
| UORH    | ▼  | ●   | ▼  | ●   | ■   | ●                         |                                     |   |              |
|         | a, b, c, d   |   | d  | e, c                                      | e, c  |                           |                                     |   |              |
| SOS     | ▼  | ●   | ▼  | ■   | ●   | ●                         |                                     |   |              |
|         | a, c, d  |   | d  | e, c                                      | e, c  |                           |                                     |   |              |
| ZELS    | ■  | ●   | ■  | ■   | ●   | ▼                         |                                     |   |              |
|         | a, b, c, d   |   | d  | e, c                                      | e, c  | f, g                      |                                     |   |              |
| ZOCCG   | ▼  | ■   | ■  | ●   | ■   | ■                         |                                     |   |              |
|         | a, b, c, d   | a, d  | d  | e, c                                      | e, c  | f, g                      |                                     |   |              |
| SKGO    | ▼  | ●   | ▼  | ●   | ■   | ▼                         |                                     |   |              |
|         | a, b, c, d   |   | d  | e, c                                      | e, c  | f, g                      |                                     |   |              |
| AKM     | ▼  | ■   | ▼  | ●   | ●   | ▼                         |                                     |   |              |
|         | a, c, d  | a, d  | d  | e, c                                      | e, c  | f, g                      |                                     |   |              |
| ACOR    | ▼  | ●   | ▼  | ■   | ■   | ●                         |                                     |   |              |
|         | a, b, c, d   |   | d  | c   | c   |                           |                                     |   |              |
| NAMRB   | ▼  | ●   | ▼  | ●   | ■   | ●                         |                                     |   |              |
|         | a, b, c, d   |   | d  | e, c                                      | c   |                           |                                     |   |              |
| CALM    | ■  | ●   | ●  | ■   | ■   | ●                         |                                     |   |              |
|         | a, b, c, d   |   |  | e, c                                      |   | c                         |                                     |   |              |
| UMM     | ■  | ●   | ▼  | ■   | ■   | ■                         |                                     |   |              |
|         | a, b, c, d   |   | d  | c   | c   | f, g                      |                                     |   |              |
| AAM     | ▼  | ■   | ▼  | ●   | ■   | ▼                         |                                     |   |              |
|         | a, b, c, d   | a, d  | d  | e, c                                      | c   | f, g                      |                                     |   |              |

22 24 meseca je uslovno uzeto kao zadovoljavajuća dužina trajanja procesa potrebnog za efikasnu izradu dokumenta visokog kvaliteta. Ocene su vršene u na osnovu razlike u vremenu trajanja, u odnosu na zadovoljavajuću prosečnu dužinu trajanja, i u dužem i u kraćem periodu.

23 Primenjena je ista metoda procene, gde je 12 meseci procenjeno kao zadovoljavajuća prosečna maksimalna dužina trajanja procesa izmene plana

### 3.3 Učešće građana (participacija)<sup>24</sup>

Važni dokumenti koji promovišu učešće u planiranju, Habitat Agenda (1996) i UNECE Arhuška konvencija o pristupu informacijama, učešću javnosti u donošenju odluka i pristupu pravdi u pitanjima životne sredine (*Aarhus Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters*, 1998), dali su jasan okvir povezanosti životne sredine, održivog razvoja i ljudskih prava, što podrazumeva da sve zainteresovane strane treba da budu uključene u planski proces<sup>25</sup>. Oni naglašavaju važnost interakcije između građana i javne vlasti, kao preduslov za uspostavljanje i održavanje odgovorne, transparentne i vlasti koja ima sluha za građane. U tom kontekstu, izložićemo kako je šira javnost uključena u proces izrade lokalnog plana, od početka izrade do njegovog konačnog usvajanja od strane nadležnih institucija uprave.

Dok se učešće građana prvobitno stavljalo u politički domen ljudskih prava, savremeni kontekst proširuje opseg njegove primene, kao rezultat napretka civilnog društva i njegovih standarda. U savremenim uslovima, participacija je prepoznata kao tehnički zahtev gradske vlasti, ali i kao ključni element u obezbeđivanju da planiranje ima društveni legitimitet, uz posredovanje i koordinaciju različitih komponenti i aktivnosti<sup>26</sup>. Povećanje broja učesnika i zahteva u planiranju prouzrokuje da uslovi za definisanje i rešavanje problema postaju kompleksniji. Preduslov za iznalaženje problema je rano prepoznavanje neizvesnosti i mogućih konflikata, kako bi se umanjili rizici i neželjeni efekti.

U praktičnom smislu, participacija obezbeđuje identifikaciju građana sa njihovim životnim okruženjem i pruža im osećaj da su deo upravljačkog procesa (odlučuju o svojoj budućnosti), podižući individualnu odgovornost, ali i izgradnju institucija zasnovanu na principima dobre uprave (*good governance*), kroz uspostavljanje poverenja između vlasti i građana. Kao pomoć planskom procesu, planeri mogu dobiti važne i relevantne informacije o određenoj teritoriji direktno od ljudi koji na njoj žive i na kraju, uzeti u obzir probleme građana, čime će oni biti direktno uključeni i u prihvatanje finalnog proizvoda – plana.

U ovoj studiji smo analizirali nominalno postojanje zakonskih odredbi koje propisuju učešće građana, određena pravila i smernice za uključivanje javnosti, suštinu ovih dokumenata i stvarni efekat normi i smernica sprovedenih u praksi. Lični stavovi lokalnih eksperata nude dragocenu procenu stvarnih dostignuća ove demokratske procedure i nivoa upravljanja među uključenim članicama NALAS-a.

---

24 Ovo poglavlje ne razmatra participaciju svih javnih i privatnih zainteresovanih aktera, već samo građana. Drugi zainteresovani akteri u participaciji razlikuju se u zavisnosti od vrste, namene, veličine i značaja plana. Njihovo učešće u planskom procesu razrađeno je u poglavlju 3.2

25 NALAS je objavio priručnik o participativnom planiranju, *Uvođenje sveobuhvatne participacije građana, kao i vladinih i nevladinih organizacija u proces urbanističkog planiranja*, januara 2010., koji je predviđen kao sredstvo za podršku planskom procesu u asocijacijama lokalnih vlasti, članicama NALAS-a

26 Jedan od problema u zemljama u tranziciji je da su mnoge promene uvedene samo zbog zahteva EU, bez pravog razumevanja zašto su one korisne za društvo, a u ovom slučaju, za proces planiranja.

### 3.3.1 Zakonodavstvo

U svim asocijacijama lokalnih vlasti postoje norme koje propisuju učešće građana. U skoro svima postoje odgovarajuće odredbe u osnovnim zakonima o planiranju, dok je u Turskoj formalna participacija predviđena samo zakonom o zaštiti baštine i odnosi se na građane u zaštićenim područjima. U Albaniji, participacija je uključena u aktuelni nacrt novih propisa o teritorijalnom planiranju koji uvode savremene koncepte planiranja. Kosovsko zakonodavstvo podzakonskim aktom predviđa procedure za javnu raspravu, koje slede nakon procesa prostornog i urbanističkog planiranja.

Nekoliko entiteta (kako izveštavaju SOGFBiH, ZELS, ACoR, AKM i CALM) razvilo je detaljnu metodologiju i procedure za uključivanje građana, formulišući ih kroz zakone o prostornom planiranju, odovarajuće podzakonske akte i uredbe (koje se posebno odnose na participaciju) ili su ih uključili u uputstva za planske procedure. U Rumuniji je učešće građana detaljno razrađeno (formulisanjem potrebnih elemenata za informisanje i konsultovanje građana od početka planskog procesa, kao i izveštavanje, pa čak i objavljivanje imena vlasnika koji mogu da utiču na planske odredbe u cilju povećanja transparentnosti procesa). U Makedoniji, zakon predviđa formiranje participativnih tela preko kojih se javnost uključuje u planski proces. Ova participativna tela vode računa o tome da se stavovi, mišljenja i potrebe građana i pravnih lica uzimaju u obzir. Propisi koji regulišu participaciju građana uvek se donose na centralnom nivou.

U principu, u postojećim zakonskim rešenjima najnaprednijih zemalja, kada je participacija u pitanju, nedostaju razrađene detaljne procedure za uključivanje zainteresovanih aktera i građana, za svaki tip plana (što podrazumeva različite nivoe prepoznavanja interesa, vrste primedbi i stepen zainteresovanosti za učešće u planskom procesu). Propisi nisu uvek praćeni odgovarajućim uputstvima i priručnicima o participaciji<sup>27</sup> za svaki poseban tip plana i izabrane faze planskog procesa, a što se smatra potrebnim.

Precizno zakonsko definisanje procedura participacije, alata i nadležnosti za praćenje i kontrolu postupka podiže nivo transparentnosti procesa i legitimnost donošenja odluka o promenama u prostoru. Sadašnjim procedurama često nedostaje transparentnost i suštinska demokratičnost, a formalno uključivanje javnosti često služi samo za obezbedjenje legitimiteta već usvojenim odlukama.

### 3.3.2 Odgovornosti

U svim asocijacijama lokalnih vlasti, opštinska uprava je kroz odgovarajuće organe nadležne za prostorno planiranje odgovorna za upravljanje i facilitaciju procesa participacije građana.

U FBiH (Bosna i Hercegovina), nosioci pripreme plana obavezni su da izrade *Program uključivanja javnosti u proces pripreme i izrade* za sve planske dokumente, kojim se precizno definišu metode uključivanja javnosti u svim fazama pripreme i izrade planskog dokumenta.

U zemljama u kojima je učešće građana uobičajeno (kao u ACoR), koordinacija i facilitacija ovih aktivnosti je veoma često deo ugovorne obaveze firme koja izrađuje plan. Primeri ove prakse mogu se naći u Srbiji, više kao neformalni (dogovoreni) vid saradnje i pomoć opštinskim službama, koje često nisu u stanju da uspešno facilitiraju proces. U principu,

---

<sup>27</sup> Poput NALAS priručnika o participativnom planiranju

lokalne samouprave odgovorne za pripremu plana, odgovorne su i za organizovanje građanske participacije.

U nekim zemljama, kao što je Bugarska, lokalne vlasti informišu građane, ali facilitaciju rasprava neformalno sprovode samo zainteresovane nevladine organizacije.

Mnogi lokalni eksperti navode da opštine često nisu u stanju da uspešno sprovode svoje zakonske obaveze u facilitaciji procesa participacije. Iz tog razloga, neki smatraju da ovaj zadatak treba dodeliti kvalifikovanim organizacijama – planerskim firmama, NVO ili drugim privatnim preduzećima. Opštine bi onda proširile svoju ulogu u monitoringu završnog dela procesa i evaluaciji konačnih rezultata. Ovo naravno podrazumeva dodatna budžetska sredstva i stručnu kompetentnost. Potencijal organizacija civilnog društva da kanališu javne interese, kako u formulisanju plana, tako i u monitoringu, trebalo bi podržati.

U izveštajima se generalno navodi postojanje potrebe za izgradnjom kapaciteta opštinskih službi i profesionalaca koji će obavljati ovaj proces. Potrebno je više znanja o metodama za povećanje nivoa građanskog učešća, kao i uključivanje širokog kruga profesionalaca za uspešno sprovođenje tog procesa. Pošto većina planera ne poseduje dovoljno veština i iskustva u komunikacionom i kolaborativnom planiranju, za postizanje i održavanje uspešnog planskog procesa ključna je edukacija svih učesnika.

### **3.3.3 Informisanje i pozivanje građana na učešće u procesu i njihova sposobnost da utiču na plan**

Informisanje se može posmatrati kao prvi pokazatelj demokratičnosti planske procedure i osnovni preduslov ravnopravnog učešća građana u donošenju odluka. Svi relevantni međunarodni dokumenti potvrđuju ovaj princip.

U svim razmatranim entitetima, građani se informišu o planu, mada na različite načine i u različitim fazama procesa.

U više od polovine asocijacija lokalnih vlasti, lokalne samouprave informišu svoje građane pre nego što planiranje otpočne (SOGFBiH, UoRH, SOS, ZOCCG, AKM, ACoR, CALM i AAM). Odluka o izradi plana obično se objavljuje u Službenom glasniku, lokalnim medijima i na sajtu opštine. U Makedoniji, građani se o planiranju informišu samo kroz godišnji program za izradu urbanističkih planova, ali ne i pre početka aktuelnog planskog procesa.

Jedinstven slučaj je u Turskoj, gde se građani informišu o planu samo nakon njegovog odobrenja, ali u praksi lokalne vlasti pronalaze različita rešenja za podsticanje učešća građana u planskom procesu (prikupljanje komentara i primedbi građana pre nego što proces planiranja započne i traženje rešenja za njihove zahteve tokom procesa planiranja).

Možemo povući paralelu između načina na koji je informacija saopštena i nivoa transparentnosti planskog procesa. Studija je istraživala u kojoj fazi se građani informišu o planu i pozivaju da učestvuju. U mnogim slučajevima, informisanje ne prati i poziv za izjašnjavaње o predloženim elementima plana i to se može posmatrati kao bitna razlika u kvalitetu participacije među ovim zemljama. Nedostatak informacija je ozbiljna prepreka punom učešću građana u procesu odlučivanja.

Informisanje građana o vitalnim pitanjima koja se njih tiču od najranijih faza i održavanje otvorene komunikacije, čak i tokom faza kada učešće građana nije zakonski predviđeno, od

ključnog je značaja za podizanje nivoa demokratičnosti procesa putem procedura dobrovoljnog učešća. To takođe pomaže u izgradnji poverenja između lokalne samouprave i građana.

U nekim entitetima, građani se pozivaju da učestvuju kroz davanje komentara i primedbi u različitim fazama (pre početka planiranja, u fazi kada se određuju prioritetni ciljevi i koncepti, i nakon što je izrađen nacrt plana), kao što je slučaj u SOGFBIH, UoRH, ACoR, CALM i AAM. U Sloveniji se građani ne pozivaju na učešće u javnoj raspravi pre početka planskog procesa, ali mogu da daju pisane predloge ili inicijative. Predlozi u skladu sa opštim ciljevima uključuju se u plan. Međutim, nivo i kvalitet učešća zavisi od specifičnosti lokalne samouprave, ali i od specifičnosti područja za koje se plan izrađuje.

Uobičajeno je da se građani pozivaju da daju svoje mišljenje o planovima samo na kraju procesa, kroz javni uvid nacrtu plana. To je slučaj u Srbiji, Republici Srpskoj (Bosna i Hercegovina) i Makedoniji. Obično su u ovoj fazi građani aktivniji i daju svoje komentare i primedbe, najčešće u vezi sa korišćenjem zemljišta, infrastrukturnim koridorima i gustom.

U Srbiji, na primer, na Generalni urbanistički plan za grad od 200,000 stanovnika, uputi se i do 200 primedbi i predloga i uobičajeno je da se pismeni prigovori pojedinačno razmatraju. O sličnom odnosu primedbi izveštavaju ZOCCG, AKM i ALVRS, dok je kod NAMRB i SOGFBIH njihov broj mnogo veći. Prosečan broj komentara u svakom entitetu varira u zavisnosti od vrste plana i od broja obuhvaćenih subjekata u obuhvatu plana. U Srbiji, za planove koji tretiraju centralne zone i zone rekonstrukcije uvek je veći broj primedbi. Slična je situacija i kada su u pitanju područja zaštite.

U većini slučajeva, primedbe razmatraju posebna opštinska tela (kao što su odbori ili planske komisije). Na Kosovu, opštinski odbori za urbanizam, koji razmatraju i odgovaraju na primljene primedbe, sastavljeni su od predstavnika lokalne samouprave, članova lokalne skupštine i nezavisnih eksperata. U Srbiji, sve pristigle primedbe razmatra planska komisija sastavljena od predstavnika lokalne uprave i stručnjaka imenovanih na nacionalnom nivou. Služba odgovorna za pripremu plana takođe razmatra primedbe i odlučuje o njima u skladu sa koncepcijom i profesionalnim standardima.

Nivo prihvatanja primedbi građana u Rumuniji je ispod 1%, dok je za AAM, CALM, AKM, ZELS i ALVRS između 1% i 10%. Više od 10% prihvaćenih primedbi navodi se od strane SOGFBIH, SOS, ZOCCG, SKGO i NAMRB.

Građani treba da budu formalno pozvani da daju svoje predloge, komentare i primedbe, ne samo na konačni nacrt plana, već kroz više faza, počev od analitičke faze i definisanja strateških ciljeva, što je preduslov za uspešnost i efikasnost planskog procesa. Istovremeno, to dovodi do smanjenja broja primedbi u završnoj fazi izrade plana. Čak i kada to zakon predviđa i kada postoji dobra volja vlasti, građani najčešće nisu dovoljno edukovani o njihovim zakonskim pravima i odgovornostima u pogledu politike razvoja njihovih gradova, naselja i susedstva. Vrste primedbi i komentara koje građani upućuju dovode do zaključka da preovlađuje situacija u kojoj participacija nije posvećena javnom interesu i da građani u tom procesu brinu, pre svega, o zadovoljenju sopstvenih parcijalnih interesa. To je pitanje demokratske kulture, koja u većini slučajeva koji uključuju pitanja od lokalnog značaja nije razvijena. Lokalne vlasti nedovoljno rade na poboljšanju ovakve situacije, a često ni same nisu dovoljno edukovane, sposobne ili zainteresovane da poboljšaju kvalitet građanske participacije. Sa druge strane, participacija je obično osmišljena i razvijena na takav način

da ljude obeshrabruje da u njoj učestvuju, smatrajući da su sve odluke već donete. U tom smislu, u istoj meri postoji problem i kada je u pitanju upravljačka kultura.

### 3.3.4 Viđenje participacije građana od strane lokalnih eksperata

Uprkos činjenici da je u skoro svim entitetima participacija građana zakonski propisana, u praksi se ona drugačije doživljava. Postoji u tri oblika:

- 1) Participacija uopšte ne postoji
- 2) Participacija postoji, ali je samo formalna, bez ikakvog stvarnog uticaja i
- 3) Participacija postoji i može istinski uticati na plan

U nekim entitetima gde proces nije detaljno propisan, efekat participacije se i dalje vidi kao značajan (SOGFBiH, ZELS, ZOCC, ALVRS, SKGO i NAMRB). U drugim entitetima, gde je participacija detaljno razrađena kroz smernice (ACoR, CALM), efekat učešća građana se, međutim, smatra zanemarljivim, a proces čisto formalnim.

Važno pitanje pokrenuto u prigovorima je to da uprkos postojanju dobre volje lokalnih vlasti, postoji snažna potreba da se građani edukuju o njihovim pravima i moćima.

Iako razrađena propisima, većina lokalnih eksperata zastupa stav da je participacija građana prisutna više na normativnom nego praktičnom nivou. Većina građana se ne oseća učesnikom u donošenju odluka u svojoj lokalnoj zajednici, niti je adekvatno i pravovremeno obavestena o dešavanjima i planovima lokalnih vlasti. Pokretanje inicijativa kojima bi se rešila određena pitanja i unapredio život u zajednici, više je izuzetak nego pravilo. Retko konsultovanje javnosti, kada se raspravlja o predlozima ili odlukama vlasti, dodatno udaljava građane od procesa odlučivanja.

Takođe je naglašeno da postoji potreba da se unaprede znanja građana o urbanističkom planiranju i potreba da se daju jasna objašnjenja o tome zašto planovi uključuju izvesna ograničenja (ekološka, socijalna, ekonomska). Ipak, široj javnosti, kao i političarima, ne trebaju tehnička znanja o planiranju – to je zadatak profesionalaca. Njima jednostavno treba a) kanal za artikulisanje njihovih potreba i prioriteta i b) dokaz da će, ako budu učestvovali, njihov doprinos biti uzet u obzir dovoljno ozbiljno tako da utiče na ishod planiranja.

Bitan razlog za neuspeh procesa je nedostatak poverenja prema lokalnim vlastima, posebno kada su suočeni sa neočekivanim i „neprofitabilnim“ planskim odlukama u vezi sa njihovim parcelama. Iz tog razloga, lokalne vlasti moraju najpre da pridobiju poverenje građana i uvere ih da je urbanističko planiranje javni interes; vlasti moraju sprovoditi svaku fazu planiranja na osnovu ovih realnosti.

Mnogi eksperti ocenjuju stepen prihvatanja primedbi kao nezadovoljavajući. Najčešći razlog odbijanja primedbi je njihova neosnovanost i neutemeljenost u zakonu. Kvalitativna unapređenja procesa participacije, aktivnije angažovanje planera i lokalnih samouprava, kao i edukacija građana, mogli bi značajno da utiču na kvalitet i nivo prihvatanja građanskih inputa. Takođe, stalna kontrola od strane građana, zajedno sa redovnim javnim saopštenjima, imala bi pozitivan uticaj na transparentnost čitavog procesa.

### 3.3.5 Zaključci i preporuke

#### Zaključci

**U većini zakonskih sistema, participacija je obezbeđivanje pravne sigurnosti građana u procesu planiranja.** Formalno učešće utvrđeno zakonom nameće javnu proceduru i potrebu za konsultacijama, zahteva uspostavljanje ravnoteže između prava zainteresovanih aktera i građana da direktno učestvuju i potrebe vlasti da obezbedi efikasan planski okvir kako bi se razmotrili obim i raznovrsnosti interesa. Stručna kompetentnost, demokratski legitimitet i opšta autentičnost plana (njegov legitimitet za implementaciju) postiže se izlaganjem nacрта plana u javnosti. Ovim se stiče poverenje i pravna sigurnost za sve učesnike.

**Sa izuzetkom UUM, sve razmatrane ALV imaju prilično razvijene zakonske instrumente za uključivanje građana.** U nekima, procedure su detaljnije razrađene i primenjuju se u mnogim fazama procesa. Ali, postoji nekoliko primera gde se participacija uvodi u planski proces samo u fazi kada je nacrt plana već formulisan (SKGO, ALVRS, ZELS). Javne debate su jedan od osnovnih oblika participacije građana u većini ALV. Međutim, nije neuobičajeno da se javne debate koriste samo da bi se dao legitimitet odlukama koje su već donete, a nisu namenjene da služe aktivnoj saradnji i donošenju odluka. Rezultat toga je da građani retko učestvuju u njima.

**Opštine nisu spremne i često nemaju kapacitet da uspešno preuzmu facilitaciju procesa.** Uspešna implementacija zahteva odgovarajuće znanje o metodama i uključivanje širokog spektra stručnjaka, a to nedostaje. Problem je i što su iskustvo i veštine povezane sa komunikacionim/kolaborativnim planiranjem nedovoljni, što dalje ukazuje na to da je edukacija svih učesnika ključna za uspeh procesa.

**Nedovoljna informisanost je prepreka za potpunije učešće građana u donošenju planskih odluka.** U većini slučajeva, građani nisu blagovremeno i dovoljno upoznati sa planovima i namerama lokalnih vlasti, naročito na početku planskog procesa. Pravovremeno i kontinuirano informisanje o celokupnom toku i značaju planskog procesa i mogućnost da građani blagovremeno reaguju kako bi zaštitili ili obezbedili ostvarenje svojih interesa identifikovano je samo u nekoliko asocijacija lokalnih vlasti. Pitanje informisanja neminovno povlači i pitanje ocene transparentnosti celokupnog procesa, a time i procene nivoa poverenja između vlasti i građana.

**Pored formalno predviđenih procedura, participacija se može uspešno ostvariti i kroz neformalne načine.** Planerske firme ili građanske NVO ponekad podržavaju planski proces u cilju obezbeđenja dodatnih informacija ili u cilju zaštite zajedničkih interesa koji mogu biti ugroženi planom.

**Iako zakonski razrađena, građanska participacija više je prisutna u propisima nego u praksi.** Razlog se može naći na obe strane. Javni sektor participaciju obično vidi kao teret i formalnost koja usporava proces. Na strani građana, nema previše brige za pitanja od zajedničkog interesa (u izveštajima se navodi da se primedbe uvek odnose na pojedinačne vlasničke interese). Ovo ukazuje na to da nema dovoljno vere u stvarni efekat participacije. Građani mogu postaviti pitanje dobre namere vlasti i transparentnosti procesa. Očigledno je da je zajednički imenitelj u svim entitetima, pored opšteg nepoverenja prema vlastima, to da građani nisu dovoljno svesni svojih demokratskih snaga. Ovu praksu bi, stoga, trebalo posmatrati kao lakmus test nivoa demokratizacije svake pojedine zemlje.

Građani najčešće nisu dovoljno edukovani o njihovim zakonskim pravima, kao i njihovim odgovornostima u vezi sa politikom razvoja njihovih gradova, naselja i susedstava. Kultura građanske participacije u aktivnostima od opšteg interesa nije razvijena. Lokalne vlasti ne rade dovoljno na unapređenju ovog pitanja, a često ni same nisu dovoljno edukovane, zainteresovane i sposobne da poboljšaju nivo kvaliteta ovog procesa.

## Preporuke

### a) Uvesti proširenu participaciju u planske propise i praksu

Preporučuje se da se participacija građana uvede u planske propise u onim zemljama gde trenutno nedostaje ili je neodgovarajuća. Zalaganje za njeno formalno uvođenje može da bude zadatak asocijacija lokalnih vlasti.

### b) Detaljno zakonski urediti participaciju građana i obezbediti odgovarajuće priručnike

Procedure za uključivanje zainteresovanih aktera i građana treba detaljnije razviti, tj. uspostaviti procedure i mehanizme za učešće u donošenju odluka, u cilju postizanja konsenzusa i efikasnijeg planiranja za svaku posebnu vrstu plana, a u skladu sa fazama planskog procesa<sup>28</sup>; Propisi treba da budu podržani odgovarajućim uputstvima i priručnicima za participaciju.

### c) Podržati neformalne načine participacije i širenja informacija

Pored formalnih procedura participacije, lokalne samouprave treba da ohrabruju i podržavaju neformalnu participaciju i širenje informacija (konsultacije i komunikacije putem elektronskih medija i interneta, učešće u anketama, građanska inicijativa, podnošenje peticija i predloga građana, delovanje preko interesnih grupa, lokalnih medija ili u okviru udruženja građana; neformalne kolektivne akcije i susedske inicijative; saveti korisnika usluga i druga savetodavna tela, korišćenje interneta kao foruma za elektronske debate, itd.)

### d) Participacija treba da bude sprovedena od strane kvalifikovanih organizacija

Uloga opština u organizovanju i facilitaciji participacije treba da bude prebačena sa lokalnih samouprava na kvalifikovane organizacije – planerske kompanije, NVO ili privatne kompanije, dok opštine treba da prošire svoju ulogu u monitoringu procesa i evaluaciji finalnog proizvoda; Odgovarajući resursi moraju biti dodatno predviđeni budžetom.

<sup>28</sup> Prema fazama planskog procesa (inicijalna faza, priprema, izrada plana, implementacija i upravljanje/podrška) utvrđen je adekvatan nivo participacije. Svaka faza planskog procesa uključuje zajednicu na način koji obezbeđuje najbolje prepoznavanje i realizaciju zajedničkih interesa. Iako se participacija zahteva od samog početka planskog procesa, pokazalo se da je ona najznačajnija u fazi formulisanih plana (definisane probleme, formulisane ciljeve i ocena alternativnih rešenja) i sprovodi se na nivou uzajamnog odlučivanja i kontrole.



#### **e) Edukovati profesionalne planere u veštinama participacije**

Facilitacija participacije uključuje podizanje kapaciteta u organizacijama koje je obavljaju. Adekvatna edukacija treba da bude uspostavljena i obezbeđena za sve profesionalce uključene u proces planiranja. S obzirom na činjenicu da većina planera nije dovoljno vešta da upravlja interakcijama između ekonomskih moći i institucionalne i političke strukture, niti da razume komunikativno/kolaborativni aspekt planiranja, postoji potreba za njihovom permanentnom edukacijom, povezanom čak i sa individualnim licenciranjem, gde postoji takva vrsta potvrde profesionalnog statusa.

#### **f) Edukovati građane o njihovim zakonskim pravima u planskom procesu**

Pored edukacije stručnjaka uključenih u planski proces, građani takođe treba da budu edukovani o njihovim pravima i odgovornostima za razvoj njihovih gradova i naselja. Lokalne samouprave treba da se potrudu da razviju kulturu i praksu učešća javnosti u pitanjima od lokalnog značaja. Ovaj posao treba da se uradi u partnerstvu sa civilnim sektorom i profesionalnim organizacijama.

#### **g) Informisati građane tokom planskog procesa**

Već u najranijim fazama, opštine treba da razmotre pravovremeno informisanje građana o najvažnijim pitanjima koja se njih tiču. One treba da održavaju otvorenu komunikaciju, čak i tokom faze kada učešće građana nije zakonom predviđeno. To će pomoći izgradnji poverenja između lokalne vlasti i građana.

#### **h) Pozivati građane da učestvuju u svim ključnim fazama planskog procesa**

Građani treba da budu formalno pozvani da daju predloge, komentare i primedbe, ne samo na konačni nacrt plana, već u svim fazama, naročito u početnoj fazi kada se utvrđuju strateški ciljevi. Kvalitet plana treba meriti nivoom i efektom uključenosti zainteresovanih aktera i učešća građana, kroz odgovarajuće kontrolne mehanizme i indikatore, dok lokalne samouprave i stručnjaci treba da povećaju nivo prihvatanja građanskih inputa. Potrebno je da se uspostavi adekvatan monitoring i instrumenti za izveštavanje.

Tabela 8. Pregled građanske participacije u zakonima i praksi i preporučene aktivnosti za unapređenje

|                   | Participacija je predviđena zakonom | Postoje detaljne smernice | Nivo Informisanja građana | Nivo uticaja građana na promene | Postoje kapaciteti za participaciju |
|-------------------|-------------------------------------|---------------------------|---------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|
| SOGFBIH           | ●                                   | ■                         | ●                         | ■                               | ■                                   |
|                   |                                     | b                         |                           | h                               | e, f                                |
| ALVRS             | ●                                   | ▼                         | ■                         | ●                               | ■                                   |
|                   |                                     | b                         | c, g                      |                                 | e, f                                |
| UORH              | ●                                   | ▼                         | ●                         | ■                               | ■                                   |
|                   |                                     | b                         | c, g                      | h                               | e, f                                |
| SOS               | ●                                   | ●                         | ●                         | ●                               | ■                                   |
|                   |                                     |                           |                           |                                 | e, f                                |
| ZELS              | ●                                   | ●                         | ■                         | ●                               | ■                                   |
|                   |                                     |                           | c, g                      |                                 | e, f                                |
| ZOCC              | ●                                   | ■                         | ●                         | ●                               | ■                                   |
|                   |                                     | b                         |                           |                                 | e, f                                |
| SKGO              | ●                                   | ▼                         | ■                         | ■                               | ■                                   |
|                   |                                     | b                         | c, g                      | h                               | e, f                                |
| AKM               | ●                                   | ●                         | ■                         | ■                               | ▼                                   |
|                   |                                     |                           | c, g                      | h                               | d, e, f                             |
| ACOR              | ●                                   | ●                         | ●                         | ■                               | ●                                   |
|                   |                                     |                           |                           | h                               |                                     |
| NAMRB             | ●                                   | ▼                         | ●                         | ●                               | ■                                   |
|                   |                                     | b                         |                           |                                 | e, f                                |
| CALM              | ●                                   | ●                         | ●                         | ■                               | ■                                   |
|                   |                                     |                           |                           | h                               | e, f                                |
| UMM               | ▼                                   | ▼                         | ▼                         | ▼                               | ▼                                   |
|                   | a                                   | b                         | c, g                      |                                 | d, e, f                             |
| AAM <sup>27</sup> | ▼                                   | ▼                         | ●                         | ■                               | ▼                                   |
|                   | a                                   | b                         |                           | h                               | d, e, f                             |

29 Nacrt novog zakona o planiranju uvodi participaciju.

## 3.4 Sadržaj generalnih urbanističkih planova

Planski propisi, kako je navedeno od strane analiziranih ALV, članica NALAS–a, konstantno se menjaju tokom proteklih 20 godina, pokušavajući da se izbore sa ozbiljnim razvojnim izazovima – zahtevom za ekonomskim rastom i investiranjem, stambenim nestašicama i u isto vreme, rastućom „bolesti“ – nelegalnom gradnjom. Urbanističko planiranje se obično optužuje da je sporo i nefleksibilno, da ne služi potrebama i apetitima developera. Izmene u planskoj regulativi posledično utiču i na promene u metodologiji, za koje smo zainteresovani.

U ovom poglavlju ukratko ćemo oceniti neke elemente metodologije, odnosno formalnog sadržaja izabranog tipa lokalnog plana – Generalnog urbanističkog plana i obim u kome je ova metodologija regulisana normama. U svim entitetima, odabrani tip plana postoji u sličnoj formi, osim u Sloveniji i Crnoj Gori, gde je nedavno uveden novi tip plana. To je **Prostorno–urbanistički plan**, koji pokriva čitavu teritoriju jedinice lokalne samouprave, spaja ono što je u svim drugim zemljama podeljeno, obično na “prostorni” plan koji pokriva čitavu teritoriju i “urbanistički plan” koji definiše urbanizovane zone opštine (glavni grad).

Ovo poglavlje procenjuje formalne uslove za planske procedure, poštujući sadržaj GUP–a. Nekoliko važnih suštinskih i tehničkih pitanja su istražena i uporedno analizirana, a pojedini su i dodatno poređena sa nekim savremenim evropskim propisima i praksom.

### 3.4.1 Metodologija i alati

U svim ALV sadržaj plana je propisan zakonom ili drugim propisima na centralnom nivou. Metodologija je takođe propisana nacionalnim zakonima i detaljnije definisana podzakonskim aktima, osim u Crnoj Gori. U Bugarskoj se metodologija dodatno razrađuje na lokalnom nivou, a u FBiH (Bosna i Hercegovina) federalnim i kantonalnim propisima. U Rumuniji su uputstva o metodologiji data u formi priručnika. Ponegde, kao što je to slučaj na Kosovu i u Srbiji, zakon je u suprotnosti sa kasnije usvojenim podzakonskim propisima i zahteva prilagođavanja. Pored sadržine plana, podzakonski propisi regulišu urbanističke standarde, razrađuju metodologije, standarde za prezentaciju plana i način njegove primene.

Specifične analitičke metode, kao što su SWOT analiza, problemi i potencijali i analiza polja uticaja, ponekad su propisani (SOGFBiH, AKM, ACoR, AAM), ponekad nisu obavezni, ali se koriste u praksi (ALVRS, ZOCC, CALM, UMM), dok se u nekim ALV uopšte ne koriste (UoRH, SKGO i ZELS). U izveštajima se navodi da je često i korišćenje zastarelih statističkih podataka.

Važno planersko sredstvo, utvrđivanje granice između izgrađenog (urbanizovanog) i neizgrađenog područja, definisano je u skoro svim planskim propisima. Poseban slučaj gde ova granica ne postoji je u Crnoj Gori. Skoro uvedeni *Prostorno–urbanistički plan* ne poznaje ovu granicu, a iz njega direktno proizilaze detaljni planovi za pojedinačne lokacije. Ovde se može primetiti da su problemi nekontrolisanog urbanog širenja u direktnoj vezi sa ograničavanjem građevinskih područja.

Generalno, ne postoji striktno pravilo kada je u pitanju razmera GUP-a; razmera varira, u zavisnosti od veličine teritorije (obuhvata) plana. Mali planovi (do 10km<sup>2</sup>) uglavnom se rade u razmeri 1:2.500, a često i u razmeri 1:5.000. U Srbiji, Crnoj Gori i na Kosovu ove planove je moguće raditi i u razmeri 1:10.000. Srednji planovi (do 100km<sup>2</sup>) najčešće se rade u razmeri 1:5.000–1:10.000, a ređe u razmeri 1:20.000 (Srbija, Moldavija). Uobičajeno je da se veliki planovi (metropolitenska područja velikih gradova) rade u razmeri 1:25.000, u Republici Srpskoj (Bosna i Hercegovina), Makedoniji i Bugarskoj u razmeri 1:10.000, dok se u Srbiji i Turskoj ovi planovi izrađuju u razmeri 1:50.000. Na detaljnost plana (nivo razmere) može uticati i njegova regulatorna snaga, gde veći nivo detaljnosti može podrazumevati i razrađenije elemente plana. I pored toga što savremene tehnike prezentacije plana daju velike mogućnosti na tom polju, standardizacija nije uspostavljena u punoj meri.

Iako zakonski propisi uređuju opšti sadržaj i postupak izrade GUP-a, čini se da propisana metodologija i sadržaj nisu uvek prilagođeni stvarnim mogućnostima i budućim potrebama grada. Određivanje urbanizovane zone važan je zadatak GUP-a, kao sredstvo u kontroli širenja gradova. Racionalnost u korišćenju ovog planerskog sredstva može biti predmet preispitivanja. Dugogodišnja praksa jednostranog i neusklađenog upravljanja građevinskim zemljištem doprinosi opstrukciji planskih rešenja, pa je očigledan nedostatak efikasnijih metoda realizacije plana.

### 3.4.2 Strateški planski elementi u regulativi i praksi

GUP se, čak i ako to nije izričito propisano zakonom, generalno smatra strategijom prostornog razvoja grada, sa izuzetkom Moldavije i Turske. Bez obzira na njegovu stratešku komponentu, retko se razrađuje u strukturi strateškog plana, ali može imati neke elemente strateškog planiranja. Obično je ovo prostor gde se neformalne procedure (strateško i akcioni planiranje) uvode u formalni proces kako bi se dobili bolji inputi.

Elementi strukture strateškog planiranja koji su bili ispitani uključivali su formulisanje vizije i prioriternih ciljeva, dok su se druga pitanja od interesa odnosila na povezanost planskih ciljeva i predloga sa razvojnim konceptima i dostupnost sredstava za realizaciju plana.

Formulisanje vizije i ciljeva plana su propisani elementi sadržine plana u većini analiziranih zemalja, osim u Makedoniji, Moldaviji i Turskoj, gde oni nisu obavezni, ali postoje kao deo planerske prakse. Prioritetni ciljevi takođe su svuda definisani, osim u Hrvatskoj i Srbiji, gde to niti je propisano, niti je praksa. Obavezno uključivanje i široki konsenzus svih relevantnih aktera u definisanju strateških elemenata plana, karakteristično za metodologiju strateškog planiranja, u proceduri izrade GUP-a često izostaje, što je detaljno analizirano u poglavlju 3.3.

Definisani razvojni koncept prethodi planiranom korišćenju zemljišta svuda, osim u Rumuniji. Ovo nije propisano kao obavezno, osim u Sloveniji, ali je uobičajeni deo planerske prakse u Crnoj Gori, Moldaviji i Turskoj. Koncept na žalost, retko uključuje ponudu varijantnih rešenja, kao poligon za otvaranje diskusije o izboru optimalnog rešenja. U Srbiji se kroz planski koncept utvrđuje i konačan obuhvat plana, kao i područja za koje se predviđa izrada detaljnih planova.

Važan aspekt koji ukazuje na verovatnoću implementacije plana je u kojoj se meri plan zasniva na realnoj prognozi potencijalnih resursa potrebnih za njegovu realizaciju. To je slučaj u većini ALV, a u nekima je to čak i regulisano (Bosna i Hercegovina i Bugarska), dok na Kosovu, Turskoj i Albaniji planovima nedostaje ova dimenzija. Na Kosovu je istaknuto da, u praksi, planovi često teže da precene potencijale resursa (posebno finansijske), a posledica toga je često nerealan rezultat planova i konflikti u sprovođenju. Pojedini eksperti smatraju da je fleksibilan planski okvir ključ ostvarenja postavljenih ciljeva plana (Crna Gora).

GUP ima izuzetno važnu ulogu u gotovo svim planskim sistemima. Njegov prevashodni zadatak je da usmerava strateški razvoj grada. Međutim, praktični tretman u fazama izrade i primene ne uključuje celokupni proces strateškog planiranja, a planski ciljevi nisu uvek usklađeni i koordinirani sa drugim lokalnim strategijama i retko su dostignuti. Kao takav, GUP je manje sredstvo, a više konačni cilj i ne omogućava najbolje odluke za efikasno upravljanje razvojem grada. Unapređenje metodologije je prioritetan zadatak.

### 3.4.3 Zaštita životne sredine

Rio Deklaracija o životnoj sredini i razvoju je početkom 1992. godine predstavila aspekt zaštite životne sredine kao neodvojivi deo održivog razvoja na nivou UN, podižući nivo svesti u EU Arhuškom konvencijom iz 1998. godine. Arhuška konvencija je razvila proceduralna pitanja upražnjavanja demokratije kroz pristup informacijama i pravdi, kao i učesće javnosti u pitanjima životne sredine. Aspekti zaštite životne sredine u planiranju su napokon međunarodno regulisani na nivou EU, kroz Direktivu o strateškoj proceni uticaja (*Directive on Strategic Environmental Assessment, SEA*) iz 2001. i zakonskim propisima kojima je utvrđena operativna praksa Arhuške konvencije, donetim od strane EU parlamenta 2006. godine.

SEA direktiva postala je takođe veoma značajna za zemlje kandidate za članstvo u EU. Studija je potvrdila da (izuzev Moldavije, gde to nije zakonska obaveza, ali se čini u praksi) preostalih 12 entiteta imaju zakone koji predviđaju analizu životne sredine, kao deo analitičke faze planskog procesa. Od značaja je takođe i procena uticaja na životnu sredinu (*Environmental Impact Assessment, EIA*). U Turskoj, EIA se izrađuje posebno u slučajevima kada se radi o područjima za koja treba da se donese odluka o nameni gradskog građevinskog zemljišta (za industriju, velika stambena naselja, pristaništa i slično). EIA izveštaj najpre odobrava resorno ministarstvo nadležno za životnu sredinu, pre donošenja odluke o novoj nameni zemljišta.

Kao što je navedeno od strane nekih ALV, svi nacionalni propisi koji se odnose na životnu sredinu sadržani su u jednom zakonu, obično nazvanom Zakon o životnoj sredini (zaštiti), dok je u nekima, regulatorni okvir za pitanja životne sredine veoma razvijen, kao u Srbiji, koja ima Zakon o zaštiti životne sredine, Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja životne sredine i Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu. Ovi zakoni se direktno odnose na planiranje, ali ponekad mogu biti međusobno neusaglašeni. Sličan regulatorni okvir postoji u FBiH (Bosna i Hercegovina), Makedoniji i Bugarskoj. U svim entitetima zakoni predviđaju Stratešku procenu uticaja na životnu sredinu (SEA) kao obavezan element plana.

Bez obzira na širok spektar propisa za zaštitu životne sredine, većina ALV izveštava da ova pitanja nisu na adekvatan način tretirana u planovima. Razlog ovome je (u Srbiji, na primer) nedostatak suštinske veze između zakona iz oblasti planiranja i zakona iz oblasti zaštite životne sredine. Postupak izrade strateške procene uticaja na životnu sredinu sprovodi se više kao formalni korak i često ne podrazumeva procenu alternativnih rešenja. SEA se prilaže kao deo konačnog nacrtu plana. U Srbiji, uobičajeno je da lokalne samouprave donose odluku da se SEA ne izrađuje zbog nedostatka sredstava, zanemarujući na taj način jedan od bitnih uslova i instrumenata za odgovorno planiranje. Na Kosovu se ovaj deo plana smatra površnim, zbog nedostatka dostupnih podataka o stanju životne sredine.

### 3.4.4 Regulatorna funkcija plana

Ovo poglavlje analizira pitanja vezana za praktičnu primenu plana. Čini se da se mnoge razlike u propisima u ovoj oblasti još više manifestuju u planerskoj praksi.

Svaki urbanistički plan grada uključuje namenu površina ili način korišćenja zemljišta kao glavni, često osnovni element zoniranja. Nekolicina osnovnih urbanih funkcija (stanovanje, rad, rekreacija, saobraćaj, centralni sadržaji) su po prirodi konstantni po strukturi, uz različite načine organizacije i realizacije. Propisima se definišu i opisuju vrste objekata i tipovi korišćenja zemljišta (stambene, komercijalne, mešovite namene, industrijske i druge vrste zemljišta) u svim entitetima, osim u Srbiji.

Urbanistički pokazatelji koji definišu dozvoljeni obim izgradnje (indeks zauzetosti, indeks izgrađenosti, visine, itd.), propisima su definisani svuda izuzev u FBiH (Bosna i Hercegovina), Makedoniji, Crnoj Gori i Srbiji, gde ove parametre za pojedinačne lokacije i parcele propisuje niži (detaljni) nivo planova, prema smernicama iz GUP-a. U Srbiji, važeće zakonodavstvo definiše samo termine za ove urbanističke parametre, ali nisu usvojeni odgovarajući podzakonski propisi kojima bi se definisali parametri za posebne namene.

GUP definiše/propisuje pravila izgradnje, regulacione i građevinske linije, tipove objekata, u većini slučajeva, osim u FBiH (Bosna i Hercegovina) i Makedoniji. U Makedoniji, GUP definiše samo regulacione linije primarne saobraćajne mreže i površina za javno korišćenje od gradskog značaja, dok su regulacione linije, građevinske linije i vrste objekata predmet detaljnog plana. U Srbiji, korišćenje različitih tipologija stanovanja i uslova za njihovu izgradnju obično je definisano, ali samo u pisanoj formi.

U nešto više od polovine analiziranih entiteta, zakonom je propisana mogućnost za primenu mera u vidu urbanih naredbi u planu (bilo koje vrste naredbe vezane za razvoj i revitalizaciju, rušenje, obnovu, održavanje ili ozelenjavanje grada). One nisu predviđene zakonom u Bosni i Hercegovini, Srbiji, Rumuniji i Moldaviji. U Crnoj Gori predviđene su mere za rušenje i eksproprijaciju, dok je u Srbiji predviđena samo mera rušenja. U Turskoj svaka detaljna mera je opisana u tekstu plana. U Makedoniji je GUP, u praktičnom smislu, zakon za razvoj i organizaciju prostora-grada.

Nedostatak pomenutih urbanističkih normi, pokazatelja i mera bitno utiče na smanjenu regulatornu snagu GUP-a i nedovoljnu efikasnost u primeni plana, čak i kada on predstavlja osnov za izdavanje građevinske dozvole. Nedovoljna definisanost ovih parametara otvara prostor i za moguća proizvoljna tumačenja plana.

### 3.4.5 Zaključci i preporuke

#### Zaključci

**GUP ima istaknuto mesto u planskim sistemima, a značajne promene u današnjem razvoju stavljaju ga u fokus planerske struke.** Očekivanja su da GUP objedini različite razvojne zahteve, transponuje smernice planova višeg hijerarhijskog nivoa i služi kao efikasan instrument realizacije plana. Istovremeno, ovi kompleksni zahtevi otvaraju pitanje preispitivanja njegovog adekvatnog sadržaja i metodologije, kao i meru njegove efektivnosti u usmeravanju prostornog razvoja grada.

GUP nemaju svi entiteti, već postoji i nova forma osnovnog lokalnog plana, a to je *Prostorno-urbanistički plan* kojim se celokupna teritorija lokalne samouprave, zajedno sa njenim urbanim delom, tretira jedinstvenim aktom.

**Sadržaj i metodologija GUP-a prilično su razvijeni kroz planersku regulativu i praksu u svim ALV.** Pojedine specifične metodologije i alati (SWOT, problemi, ograničenja i sl.) nisu uvek propisani, ali su često deo pozitivne planerske prakse. Uočava se nedostatak njihove detaljnije i preciznije razrade u odnosu na osetljive i realne kapacitete lokalnih samouprava, što može ozbiljno umanjiti efektivnost njegove primene.

**Pitanje proširenja granica grada značajno je istaknuto i tiče se dugoročne politike razvoja.** Činjenica da se nekontrolisano širenje gradova javlja u mnogim ALV kao posledica neformalne gradnje i urbanizacije neminovno postavlja zahteve u pogledu kontrole prostorne ekspanzije gradova. Važno planersko sredstvo, razgraničenje izgrađenog i neizgrađenog područja, skoro svuda je propisano kao obavezan element sadržaja plana. Racionalnost primene ovog sredstva kada je u pitanju definisanje granica urbanizovanih zona, često može biti predmet preispitivanja.

**GUP se smatra strategijom prostornog razvoja grada.** Bez obzira na njegov strateški karakter, retko se izvodi u strukturi strateškog plana. Procenjeni strateški planski elementi u procesu urbanističkog planiranja (vizija, prioritetni ciljevi i sl.) su ili formalno propisani ili primenjeni u praksi kao zajedničke neformalne metode. Čini se da je ova oblast bolje razjašnjena kroz priručnike, praktično svuda.

**Velika pažnja se posvećuje pitanjima zaštite životne sredine, generalno prateći EU SEA Direktivu iz 2001.** Međutim, postoji mnoštvo različitih propisa koji se odnose na vrste zahtevanih studija i nivo razrade. Stvarnu vrednost ovih studija, uprkos tome što su obavezan deo planova, možda treba preispitati.

**Regulatorna snaga GUP-a je najvažniji segment njegove praktične primene.** Vrste, karakter i status izgrađenih zona, urbanistički parametri za izgrađenost zemljišta, vrstu i tipologiju planirane izgradnje, nisu uvek deo građevinskih normi koje su predviđene planom.

Čak i kada imaju regulatornu snagu, planovi ne sadrže uvek određene urbane naredbe vezane za razvoj i revitalizaciju, rušenje, obnovu, održavanje, ozelenjavanje, itd. Nedovoljna definisanost ovih parametara bitno utiče na smanjenu efikasnost u primeni plana.

## **Preporuke**

### **a) Detaljno razraditi sadržaj i metodologiju GUP-a**

Sadržaj i metodologija plana treba da budu detaljno razrađeni odgovarajućim propisima i uputstvima; Ovo je posebno važno kod izmena zakona o planiranju i kada održivost procedura mora da bude razrađena i testirana u praksi, pre donošenja krajnjih odluka.

### **b) Uspostaviti standardizaciju u izradi planova**

Odgovarajući podzakonski akti treba da uspostave standardizaciju u izradi planova, kako bi se olakšao rad planera i specijalizovanih odeljenja odgovorih za planiranje i prostorni razvoj.

### **c) Uključiti savremene metode, alate i tehničke sisteme u planski proces**

Savremene metode i alati, uključujući procedure strateškog planiranja, specifične analitičke metode, tehnički sistemi kao što je GIS, ne moraju neophodno da budu propisani kao obavezni, već da budu deo propisanih smernica za proces planiranja. Planeri i zvaničnici lokalne samouprave koji su uključeni u proces bi trebalo da budu upoznati sa značenjem i principima ovih metoda, a ne da ih primenjuju samo da bi ispunili zahteve. Zbog toga, pored potrebe za dodatnom razradom ovih procedura i tehnika, neophodno je da se obezbedi adekvatna obuka za profesionalce i službenike lokalnih samouprava.

### **d) Uskladiti zakone u oblasti planiranja i zaštite životne sredine**

Neophodno je uskladiti zakone iz oblasti urbanističkog planiranja sa zakonima koji regulišu SEA i na taj način obezbediti njihovu suštinsku povezanost i komplementarnost. Izveštaj o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu mora da bude adekvatno implementiran u planski dokument. Takođe je važno uspostaviti instrumente monitoringa i obaveze periodičnog izveštavanja o uticaju plana na aspekte životne sredine tokom njegove implementacije.

### **e) Razviti obrazac i metodologiju za procenu uticaja na životnu sredinu i osposobiti stručnjake**

Važno je, kroz odgovarajuće propise, detaljno razviti formu i metodologiju SEA. Budući da je to još uvek praksa u mnogim entitetima, neophodno je da se obezbedi adekvatna obuka profesionalaca, kako u lokalnim samoupravama, tako i u planerskim kompanijama, prvenstveno da bi se razumela suština i kvalitet EIA.



#### **f) Unaprediti regulatornu funkciju GUP-a**

Potrebno je zakonski unaprediti regulatornu ulogu GUP-a kroz uvođenje obavezne liste sadržaja sa odredbama koje se odnose na urbanu infrastrukturu i izgradnju objekata, naročito u zaštićenim područjima od posebnog interesa, gde oni mogu poprimiti formu naredbe, obezbeđujući mnogo veći stepen izvršne snage plana.

Tabela 9. Elementi metodologije i sadržaja plana

|         | Postoji na zadovoljavajućem nivou ●<br>Postoji, ali ne na zadovoljavajućem nivou ■<br>Ne postoji ▼ | Detaljno regulisan sadržaj i metodologija GUP-a | Strateško planiranje je deo planskog procesa | Pitanja zaštite životne sredine uključena u proces planiranja | Propisi određuju planske standarde | Regulatorna snaga plana | Urbane naredbe su deo plana |
|---------|--|---|--|---|------------------------------------|-------------------------|-----------------------------|
| SOGFBIH | ■  | ■   | ●  | ■   | ▼                                  | ▼                       |                             |
|         | a, b   | c   | d, e   | f   | f                                  | f                       |                             |
| ALVRS   | ■  | ■   | ●  | ●   | ■                                  | ▼                       |                             |
|         | a, b   | c   | d, e   |   | f                                  | f                       |                             |
| UORH    | ■  | ■   | ●  | ●   | ●                                  | ▼                       |                             |
|         | a, b   | c   | d, e   |   |                                    | f                       |                             |
| SOS     | ■  | ■   | ●  | ●   | ●                                  | ●                       |                             |
|         | a, b   | c   |  |   |                                    |                         |                             |
| ZELS    | ●  | ■   | ●  | ●   | ■                                  | ●                       |                             |
|         | b  | c   | d, e   |   | f                                  |                         |                             |
| ZOCG    | ●  | ■   | ●  | ■   | ●                                  | ●                       |                             |
|         | a, b   | c   | d, e   | f   |                                    |                         |                             |
| SKGO    | ●  | ■   | ●  | ■   | ■                                  | ▼                       |                             |
|         | a, b   | c   | d, e   | f   | f                                  | f                       |                             |
| AKM     | ■  | ●   | ●  | ●   | ●                                  | ▼                       |                             |
|         | a, b   | c   | d, e   |   |                                    | f                       |                             |
| ACOR    | ●  | ●   | ●  | ●   | ■                                  | ▼                       |                             |
|         | b  | c   | d, e   |   | f                                  | f                       |                             |
| NAMRB   | ●  | ■   | ●  | ●   | ●                                  | ●                       |                             |
|         | b  | c   | d, e   |   |                                    |                         |                             |
| CALM    | ■  | ■   | ●  | ●   | ■                                  | ▼                       |                             |
|         | a, b   | c   | d, e   |   | f                                  | f                       |                             |
| UMM     | ■  | ■   | ●  | ●   | ●                                  | ●                       |                             |
|         | a, b   | c   | d, e   |   |                                    |                         |                             |
| AAM     | ■  | ●   | ●  | ●   | ●                                  | ●                       |                             |
|         | a, b   | c   | d, e   |   |                                    |                         |                             |

## 3.5 Pitanja upravljanja zemljištem relevantna za urbanističko planiranje

Alati za upravljanje zemljištem su ključni za efikasno lokalno upravljanje i održivi lokalni razvoj. Postojanje zakonskog okvira i razvijene procedure omogućavaju lokalnim vlastima da iskoriste svoj glavni neobnovljivi resurs – zemljište na najefikasniji način. Urbanističko planiranje omogućava lokalnim samoupravama optimalna strateška rešenja, ali realizacija uglavnom zavisi od njihove sposobnosti da razviju zemljišne parametre. Alati za upravljanje zemljištem treba da obezbede rešenja za implementaciju bilo koje kontrolisane intervencije u prostoru, kako za privatne, tako i za javne investicije. Zaštita posebnih zona, obezbeđivanje izgradnje važne infrastrukture, omogućavanje rentabilne stambene izgradnje ili čak sprečavanje zemljišnih špekulacija, neophodna su ovlašćenja odgovorne lokalne uprave. Ova zakonska sredstva trebalo bi da obezbede balans između opštih interesa i ljudskih prava. Urbanisti bi trebalo da budu potpuno upoznati sa ovim propisima kako bi znali do koje su mere njihovi predlozi izvodljivi, a to je često veza koja nedostaje između plana i verovatnoće njegove primene. Neuspeh u primeni može da utiče na poverenje kako lokalnog rukovodstva tako i javnosti u planiranje i ugrozi ugled urbanističke profesije.

U ovom poglavlju, pitanje upravljanja zemljištem istraženo je analizom glavnih elemenata planiranja (zoniranja, propisa o planiranju i izgradnji, pravila građenja) i nekih administrativnih elemenata zemljišne politike (nacionalizacija i eksproprijacija svojine na zemljištu, zaštite prirodnih i kulturnih vrednosti, uređenja i izgradnje zemljišta i parcelacije). Ovo poglavlje tretira nekoliko posebnih pitanja vezanih neposredno za upravljanje zemljištem, uzimajući u obzir prethodno pomenute elemente planiranja.

### 3.5.1 Očuvanje zemljišta

Ovo podrazumeva zakonske mere za sprečavanje ili ograničavanje izgradnje na određenoj teritoriji, trajno ili privremeno. Svih trinaest analiziranih teritorija imaju zakonska sredstva da spreče ili ograniče izgradnju kroz svoje planove. U Hrvatskoj i na Kosovu, mere zaštite zemljišta se primenjuju na područja od posebnog interesa. U Sloveniji, gradska veća usvajaju uredbu za određeno područje od interesa, koja se donosi za period od pet godina, nakon čega se automatski ukida i ne može se ponovo doneti za određeni vremenski period. Većina entiteta, osim u Hrvatskoj, Makedoniji, Srbiji i na Kosovu, ima zakonsku mogućnost da privremeno odloži građenje, dok neke zavisne faze investicione izgradnje mogu biti u toku ili se zahteva da budu ispunjeni neki drugi preduslovi.

Ove zaštitne mere mogu se primeniti na zoniranje (veličina parcele, oblik, pravila izgradnje, itd.), zaštitu kulturnih i prirodnih vrednosti ili zaštitu od mogućih akcidenata. Međutim, zemljišna tržišta uspostavljena u analiziranim područjima imaju tendenciju da se odupru merama zaštite, koje utiču na elastičnost ponude zemljišta, posebno u rubnim delovima grada, gde ove mere nisu uvek efikasne.

### 3.5.2 Pribavljanje i procena vrednosti zemljišta

Zakonska i svakako finansijska sredstva za pribavljanje zemljišta za izgradnju od javnog interesa ili radi proširenja ponude građevinskog zemljišta i ublažavanja cene zemljišta, postoje svuda, ali se ovi instrumenti uglavnom smatraju složenim i skupim za primenu i često

su vezani za odluke viših nivoa vlasti. Ovde treba ponoviti činjenicu da opštine nemaju svuda mogućnost da poseduju zemljište, već imaju samo pravo korišćenja, dato od strane države, koja je formalni vlasnik. Ova situacija navedena je od strane SKGO, ZOCC i AAM, ali je sada u procesu decentralizacije. Drugo pitanje odnosi se na restituciju nacionalizovane privatne imovine, koje još uvek nije pravno regulisano u Srbiji i na Kosovu.

Analizirane opcije da lokalne samouprave steknu zemljište su:

- Pravo preče kupovine
- Eksproprijacija
- Kupovina
- Kompenzacija

Zakonsko pravo koje lokalnoj vlasti daje prioritet pri kupovni zemljišta u privatnom vlasništvu postoji u polovini analiziranih ALV, tj. u SOGFBiH, ALVRS, UoRH, ZELS, SOS i NAMRB. ACoR navodi da zakon osigurava lokalnim vlastima pravo preče kupovine samo kada su u pitanju istorijski spomenici. U slučaju istorijskih spomenika, ovo pravo se takođe odnosi i na zemljište. Kako navodi ZELS, lokalna samouprava ima pravo preče kupovine samo ako ima nepodeljen interes na zemljištu, u skladu sa zakonom o obligacionim odnosima. U Sloveniji, lokalna samouprava utvrđuje područja sa pravom preče kupovine na osnovu posebno donete uredbe.

Pravila i procedure koje se primenjuju na eksproprijaciju postoje svuda i obično su predmet definisanja javnog interesa na centralnom nivou.

U slučajevima kada opština treba da stekne zemljište za budući razvoj (privatno ili javno), koje nije od većeg zajedničkog interesa, one to mogu da urade direktnom kupovinom ili putem kompenzovanja privatnog vlasnika drugim opštinskim zemljištem slične vrednosti. Obe opcije postoje u većini ALV, dok u nalazima za AAM, takve zakonske odredbe ne postoje. Za UMM, samo kompenzacija postoji kao rešenje. Uslovi pod kojima lokalna uprava ima pravo na kupovinu su čak i relevantniji od zakonske mogućnosti.

Ključno pitanje je da li opština može da kupi zemljište pre nego što je njegova namena planski definisana i da potom izradi urbanistički plan u kome će se njegova namena definisati sa svim parametrima izgradnje, projektujući tako buduću vrednost zemljišta. Razlika u ceni pre i posle definisanja namene zemljišta je očigledna.

Procena zemljišta za sve zemljišne transakcije (eksproprijaciju, kupovinu, kompenzaciju i realokaciju) stoji kao važno pitanje i pored pitanja zakonske regulative, ona funkcioniše na otvorenom tržištu i njena transparentnost može biti dovedena u pitanje. Najčešća sredstva za procenu vrednosti zemljišta su:

- Standardne procedure korišćene od strane poreskih odeljenja
- Standardne procedure korišćene od strane katastarskih službi
- Ekspertske komisije za procenu zemljišta
- Ovlašćene agencije za nekretnine
- Individualni ovlašćeni procenjivači.

Uprkos činjenici da poreska odeljenja imaju standardizovane instrumente za procenu nepokretne imovine za svrhe oporezivanja, samo u Albaniji i u nekim slučajevima u Bugarskoj i FBiH (Bosna i Hercegovina), procenjene vrednosti su adekvatne vrednostima na slobodnom tržištu. Slično je i u Crnoj Gori gde je državna služba za katastar nadležna za procenu zemljišta.

Najčešći način za procenu tržišne cene zemljišta je preko posebno uspostavljenih, stalnih ili ad hoc ekspertskih komisija, što je slučaj u Turskoj, Srbiji, Rumuniji i na Kosovu.

Slučaj da procenu obavlja ovlašćeni sudski ekspert ili specijalizovana i ovlašćena agencija za nekretnine može se naći u Moldaviji, Sloveniji, a ponekad i u Makedoniji i Srbiji. U Makedoniji se ovlašćeni sudski veštak poziva samo ako opština ne uspe da dogovori cenu. U Hrvatskoj se navodi da je cena zemljišta uvek procenjena, što može da bude u direktnoj vezi sa tim da li se zemljište stiće pre ili nakon što je plan definisao njegovu namenu.

Instrumenti za procenu zemljišta treba da čine kompleksan i razvijen mehanizam, potpomognut zakonima i lokalnim propisima i sproveden u javnoj transparentnoj proceduri.

### **3.5.3 Realokacija zemljišta (urbana komasacija)**

Realokacija zemljišta omogućava redefinisanje i prilagođavanje katastarskih granica u skladu sa urbanističkim regulacionim planom. U novim uslovima razvoja, realokacija poprima karakter kompleksnog razvoja. Ovaj instrument upravljanja zemljištem može da olakša novu izgradnju i da značajno utiče na urbanu obnovu i revitalizaciju *brownfield* investicija. Ovo kompleksno pitanje otvara transparentan i regulisan proces pregovora između lokalnih vlasti i privatnih vlasnika zemljišta. Razvoj grada u mnogome zavisi od njegove efikasnosti.

U Albaniji, realokacija nije zakonski predviđena. U svim drugim entitetima postoji u zakonu, ali nije funkcionalna u praksi, pre svega zbog dugotrajnih procedura, nedostatka iskustva i nedovoljno razvijenih propisa. Dva osnovna alata – realokacija svojinskih prava (kompenzacija) i prilagođavanje granica parcele, prisutna su u svim analiziranim ALV.

### **3.5.4. GIS kao alat za planiranje i upravljanje zemljištem**

U uslovima brzih i često nepredvidivih promena na tržištu, uz diverzifikaciju prava i interesa zainteresovanih aktera, brzo i efikasno odlučivanje o prostoru postalo je veliki izazov. Pored potrebe za metodološkim prilagođavanjem, fleksibilno i adaptibilno planiranje i upravljanje promenama zahteva korišćenje modernih alata i sistema za efikasno evidentiranje, analiziranje i monitoring. Razvoj geografskog informacionog sistema (GIS) omogućava lokalnim vlastima da donose odluke na osnovu realnih prostornih informacija i pomaže da se predvide budući trendovi. U isto vreme, GIS olakšava upravljanje investicionim razvojem, formalizaciju i regularizaciju neformalnih naselja, napredak u rešavanju zemljišnih sporova, porast upotrebe zemljišta, itd. Umrežavanje planerskih institucija sa ostalim organizacijama i institucijama koje poseduju različite vrste prostornih informacija (naročito informacija o pravima, obavezama i ograničenjima na zemljištu) je od ključnog značaja za održiva planska rešenja, efikasnu primenu instrumenata zemljišne politike i efikasno upravljanje prostornim razvojem.

Prostorni informacioni sistemi (GIS) su široko prihvaćeni kao neophodno sredstvo za podršku planiranju. Međutim, iako se često koristi, GIS nije regulisan u svim entitetima, uglav-

nom zbog toga što se propisi odnose na druge sektore koji mogu imati vodeću ulogu u razvoju i koordinaciji GIS-a (katastar).

U Bosni i Hercegovini, Crnoj Gori, Rumuniji, Moldaviji i Albaniji, GIS je uveden u propise, dok je u Bugarskoj i Turskoj korišćenje GIS-a uobičajena praksa. U Hrvatskoj, Makedoniji, Srbiji i Kosovu koristi se u osnovnom obliku i povremeno, ali samo većim opštinama. U izveštajima stoji da lokalne samouprave najčešće nemaju odgovarajuće stručne, administrativne i tehničke kapacitete neophodne za adekvatan razvoj ovog sistema i efikasno upravljanje prostornim razvojem.

Uprkos porastu svesti o značaju GIS-a među planerima, on nije dovoljno i na odgovarajući način iskorišćen u praksi. Najveća prepreka za veću upotrebu GIS-a nalazi se u standardnim zastarelim metodama izrade, implementacije i monitoringa planskih dokumenata. Nedovoljna saradnja i koordinacija na nivou razmene i korišćenja podataka između različitih institucija, kao i odsustvo standarda u fazi njegove primene, direktno utiče na smanjenje efikasnost u svim oblastima prostornog uređenja.

### 3.5.5 Zaključci i preporuke

#### Zaključci

**Zemljišna politika ne reaguje dovoljno brzo na društveno–ekonomske promene u regionu.** Očekivanja od mehanizama upravljanja zemljištem povezana su sa novim mogućnostima razvoja i obezbeđivanjem ravnoteže između privatnih prava i javnog interesa.

**Zakonske mere zaštite zemljišta, ukoliko su pravilno usmerene, mogu bitno da utiču na upravljanje urbanim razvojem.** Osetljiva pitanja urbanog razvoja posebno su važna za stanovišta zaštite trajnih vrednosti i neobnovljivih resursa, kao i zaštite neizgrađenih zona na obodu gradskog područja.

**Instrumenti za akviziciju zemljišta uglavnom nisu efikasni za lokalni razvoj i često zavise od odluke višeg nivoa vlasti.** U gradovima, sa pitanjima neregulisanog zemljišta, vlasništva nad imovinom (restitucija/denacionalizacija), razvojne mogućnosti su umanjene i za javni i za privatni sektor. Ponekad su ova pitanja u suprotnosti sa ostalim elementima urbanog razvoja. U nekim slučajevima, uslovi sticanja zemljišta (pre ili nakon izrade plana korišćenja zemljišta) su značajniji od zakonskih mogućnosti za akviziciju zemljišta, zbog velike razlike u cenama. Procena vrednosti zemljišta je institucionalizovana, ali se konačna utvrđuje sporazumno. Neke od opcija procene zemljišta su neprikladne i neefikasne, dok drugima nedstaje transparentnost.

**Zemljišne transakcije (eksproprijacija, sticanje, kompenzacija i realokacija – komasacija) su važne za urbani razvoj. Zemljišne transakcije se odvijaju na otvorenom tržištu i mogu biti predmet ispitivanja javnosti.** Eksproprijacija zemljišta za potrebe razvoja obično se vrši samo ukoliko je u pitanju javni interes. Zemljište za izgradnju objekata od javnog interesa je određeno planom namene zemljišta.

**Pitanje realokacije zemljišta je regulisano, ali bez značajnih rezultata postignutih u praksi.** Realokacija (urbana komasacija) i usaglašavanje katastarskih granica je kompleksno pitanje koje omogućava lokalnim samoupravama da pravilno usklade javni i privatne interese i vlasnička prava sa razvojnim ciljevima. U principu, sadašnji instrumenti za realokaciju gradskog građevinskog zemljišta nisu efikasni. Potrebno je unapređenje propisa i više prakse u ovim poslovima.

Geografski informacijski sistem (GIS) je široko prihvaćen kao sredstvo za planiranje korišćenja zemljišta i efikasno upravljanje zemljištem, ali je i dalje, generalno, nedovoljno razvijen. Zakonskoj regulativi nedostaju odredbe o metodologiji i standardima GIS-a. U retkim slučajevima gde je GIS uspostavljen, ovaj koncept se koristi delimično i u njegovoj osnovnoj formi. Nivo saradnje i razmene geoprostornih podataka između različitih institucija i sistema je u većini slučajeva nezadovoljavajući. Problem sa primenom GIS-a odnosi se i na nedovoljna znanja planera i službi odgovornih za implementaciju prostornih planova.

## Preporuke

### a) Poboljšati efikasnost primene propisa o čuvanju zemljišta

Razviti smernice za efikasniju primenu propisa o očuvanju zemljišta i obezbediti najbolju praksu kroz informisanje javnosti o posledicama neformalnog korišćenja zemljišta, doslednu primenu propisa od strane lokalnih vlasti i monitoring.

### b) Uvesti zakonsku mogućnost sticanja zemljišta pre nego što je planirano za gradnju

Usvojiti odgovarajuće propise koji omogućavaju akviziciju zemljišta pro nego što ono bude planirano za gradnju. To će omogućiti lokalnim vlastima da steknu zemljište po nižim cenama i finansiraju budući razvoj na mnogo efikasniji način. Takođe je potrebno razmotriti mogućnost osnivanja „banke zemljišta“ za javne i privatne investicije<sup>30</sup>. Lokalnim vlastima treba da bude dostupan širok spektar mogućnosti za pribavljanje zemljišta. Gradovi treba da kreiraju sopstvene rezerve zemljišta za razvoj, što bi im omogućilo da štite javni interes i izbegnu zemljišne špekulacije.

### c) Zakonski unaprediti metodologiju za procenu vrednosti zemljišta i razraditi odgovarajuće smernice

Usvajanjem odgovarajućih propisa omogućiti standardizaciju metodologije za procenu zemljišta i razviti smernice za njenu primenu. Instrumenti za procenu zemljišta treba da budu deo kompleksnog mehanizma podržanog zakonima i propisima i sprovedenog kroz javni i transparentan proces. Razvijena metodologija treba da bude efikasna i transparentna.

### d) Uvesti zakonsku mogućnost preče kupovine i kompenzacije u akviziciji zemljišta za lokalne vlasti.

### e) Unaprediti zakonski okvir i razviti smernice za realokaciju zemljišta

Poboljšati propise i razviti detaljnu metodologiju za primenu instrumenata za realokaciju gradskog zemljišta sa standardnim alatima.

### f) Unaprediti metodologiju i praksu korišćenja GIS-a u pripremi i implementaciji lokalnih planova

<sup>30</sup> Banke zemljišta imaju izuzetno mešovitu reputaciju. U zemljama u kojima nedostaje spoljni nadzor ili gde uprava nije u potpunosti transparentna, to je dovelo do korupcije i neefikasnosti u uređenju zemljišta. Takođe, to često znači da su seoski zemljoposednici prinuđeni da prodaju zemljište sa postojećom umesto potencijalnom namenom zemljišta, pa su u iskušenju da ovo preduprede prodajući ga neformalnim graditeljima. Potrebna je uravnoteženija raspodela troškova i dobiti.

Zakonom predvideti obavezu korišćenja GIS-a kao standardnog planerskog alata i unaprediti praksu i znanja planera i stručnih službi u ovoj oblasti. Radi potrebne standardizacije, odgovarajućim podzakonskim propisima i smernicama precizno definisati sadržaj i način primene prostornih podataka u procesu izrade i primene urbanističkih planova.

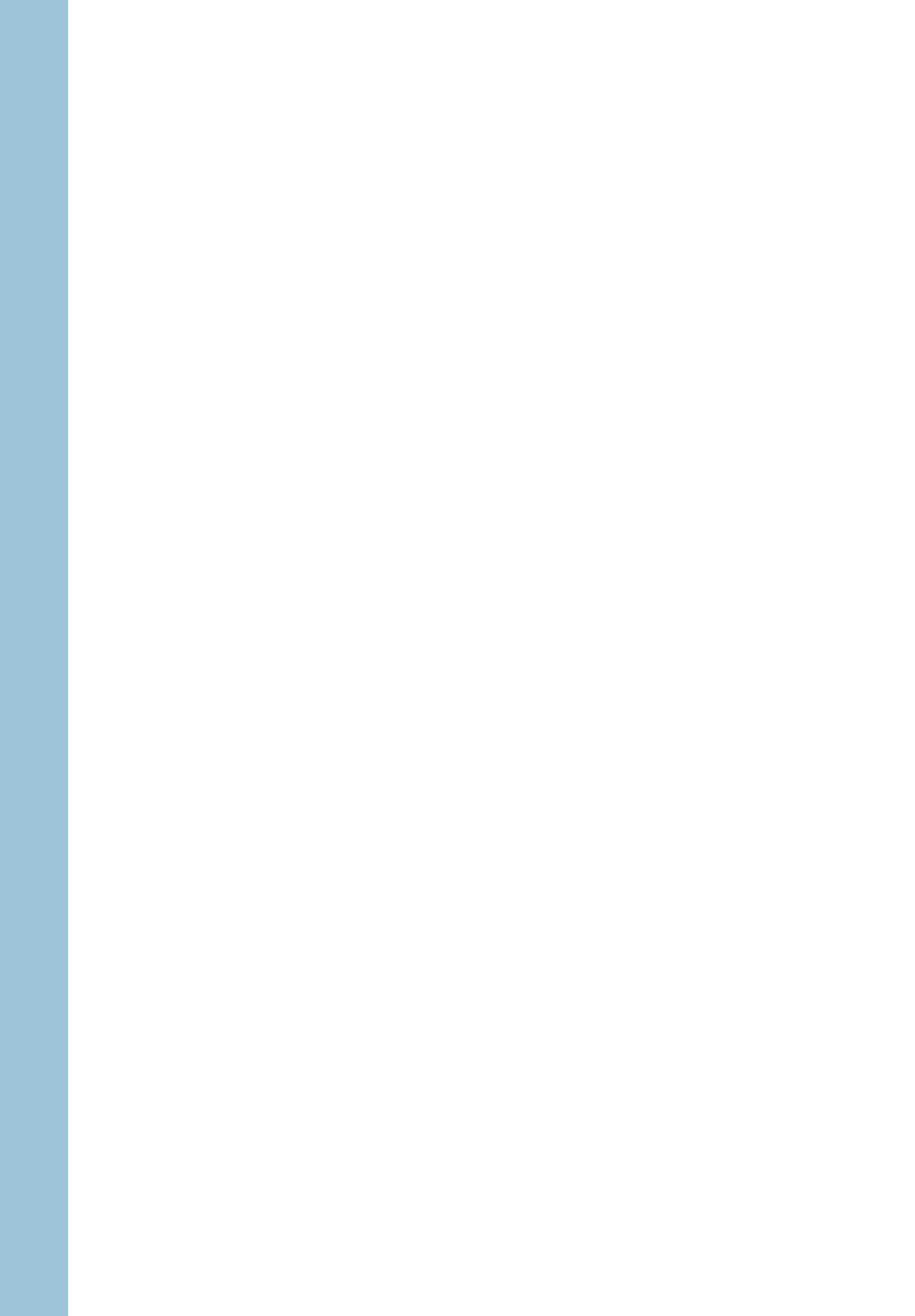
Tabela 10. Neki instrumenti i alati upravljanja zemljištem koji neposredno utiču na planiranje i sprovođenje planova

|         |   | Očuvanje zemljišta | Pribavljanje zemljišta | Realokacija zemljišta | Razvoj GIS-a u propisima i praksi |
|---------|---|--------------------|------------------------|-----------------------|-----------------------------------|
|         | Postoji na zadovoljavajućem nivou ●         |                    |                        |                       |                                   |
|         | Postoji, ali ne na zadovoljavajućem nivou ■ |                    |                        |                       |                                   |
|         | Ne postoji ▼                                |                    |                        |                       |                                   |
| SOGFBIH |   | ■                  | ●                      | ■                     | ●                                 |
|         | a   |                    | b, c                   | e                     |                                   |
| ALVRS   |   | ■                  | ●                      | ■                     | ●                                 |
|         | a   |                    | b, c                   | e                     |                                   |
| UORH    |   | ■                  | ■                      | ■                     | ▼                                 |
|         | a   |                    | b, c                   | e                     | f                                 |
| SOS     |   | ●                  | ●                      | ●                     | ●                                 |
| ZELS    |   | ■                  | ●                      | ■                     | ■                                 |
|         | a   |                    | b, c, d                | e                     | f                                 |
| ZOCG    |   | ●                  | ■                      | ■                     | ●                                 |
|         |   |                    | b, d                   | e                     |                                   |
| SKGO    |   | ■                  | ■                      | ■                     | ■                                 |
|         | a   |                    | b, c, d                | e                     | f                                 |
| AKM     |   | ■                  | ■                      | ■                     | ▼                                 |
|         | a   |                    | b, c, d                | e                     | f                                 |
| ACOR    |   | ●                  | ■                      | ■                     | ●                                 |
|         |   |                    | b, d                   | e                     |                                   |
| NAMRB   |   | ●                  | ●                      | ■                     | ■                                 |
|         |   |                    | b                      | e                     | f                                 |
| CALM    |   | ●                  | ■                      | ■                     | ●                                 |
|         |   |                    | b, d                   | e                     |                                   |
| UMM     |   | ■                  | ●                      | ●                     | ■                                 |
|         | a   |                    | b, d                   |                       | f                                 |
| AAM     |   | ■                  | ■                      | ▼                     | ●                                 |
|         | a   |                    | b, c, d                | e                     |                                   |



| KLJUČNA PITANJA | Uloga, nadležnosti i učesće lokalnih vlasti i odnos između planiranja i lokalnih politika   |   |   |  |   |                                      | Fleksibilnost i efikasnost planskih procedura i efektivnost planova  |   |  |                               |                              |                           |
|-----------------|---|---|---|--|---|--------------------------------------|--|---|--|-------------------------------|------------------------------|---------------------------|
|                 | Opštine poseduju zemljište i njime samostalno raspolazu   | Opštine imaju ovlašćenje da pripremaju i usvajaju planove | Lokalni izabrani zvaničnici su suštinski uključeni u proces | Planovi su povezani sa lokalnim politikama | Saradnja sa lokalnim i državnim institucijama | Efikasnost izrade i kvalitet planova | Poslovni sektor utiče na planove bez ugrožavanja javnog interesa   | Postoje zakonski instrumenti za iniciranje izmena | Transparentno menjanje i tumačenje planova | Trajanje procesa izrade GUP-a | Trajanje manjih izmena plana | GUP ima izvršni kapacitet |
| SOGFBIB         | ●   | ■   | ■   | ■  | ■   | ■                                    | ▼  | ●   | ■  | ●                             | ■                            | ▼                         |
|                 | b   | c   | d   | e  | f   | g                                    | a, b, c, d   |   | d  | e, c                          | e, c                         | f, g                      |
| ALVRS           | ●   | ■   | ■   | ■  | ■   | ■                                    | ▼  | ●   | ▼  | ●                             | ●                            | ●                         |
|                 | b   | c   | d   | e  | f   | g                                    | a, b, c, d   |   | d  | e, c                          | e, c                         |                           |
| UORH            | ●   | ■   | ●   | ■  | ■   | ■                                    | ▼  | ●   | ▼  | ●                             | ■                            | ●                         |
|                 | b   | c   |   | e  | f   | g                                    | a, b, c, d   |   | d  | e, c                          | e, c                         |                           |
| SOS             | ●   | ■   | ■   | ■  | ■   | ■                                    | ▼  | ●   | ▼  | ■                             | ●                            | ●                         |
|                 |   | c   | d   | e  | f   | g                                    | a, c, d  |   | d  | e, c                          | e, c                         |                           |
| ZELS            | ●   | ●   | ●   | ■  | ■   | ■                                    | ■  | ●   | ■  | ■                             | ●                            | ▼                         |
|                 | b   |   |   | e  | f   | g                                    | a, b, c, d   |   | d  | e, c                          | e, c                         | f, g                      |
| UOM             | ■   | ■   | ●   | ■  | ■   | ■                                    | ▼  | ■   | ■  | ●                             | ■                            | ■                         |
|                 | a, b  | c   |   | e  | f   | g                                    | a, b, c, d   | a, d  | d  | e, c                          | e, c                         | f, g                      |
| SCTM            | ■   | ●   | ■   | ■  | ■   | ■                                    | ▼  | ●   | ▼  | ●                             | ■                            | ▼                         |
|                 | a, b  |   | d   | e  | f   | g                                    | a, b, c, d   |   | d  | e, c                          | e, c                         | f, g                      |
| AKM             | ■   | ●   | ■   | ■  | ■   | ■                                    | ▼  | ■   | ▼  | ●                             | ●                            | ▼                         |
|                 | a, b  |   | d   | e  | f   | g                                    | a, c, d  | a, d  | d  | e, c                          | e, c                         | f, g                      |
| ACOR            | ●   | ●   | ■   | ■  | ■   | ■                                    | ▼  | ●   | ▼  | ■                             | ■                            | ●                         |
|                 | b   |   | d   | e  | f   | g                                    | a, b, c, d   |   | d  | c                             | c                            |                           |
| NAMRB           | ●   | ●   | ●   | ■  | ■   | ■                                    | ▼  | ●   | ▼  | ●                             | ■                            | ●                         |
|                 | b   |   |   | e  | f   | g                                    | a, b, c, d   |   | d  | e, c                          | c                            |                           |
| CALM            | ●   | ●   | ■   | ■  | ■   | ■                                    | ■  | ●   | ●  | ■                             | ■                            | ●                         |
|                 | b   |   | d   | e  | f   | g                                    | a, b, c, d   |   |  | e, c                          |                              | c                         |
| UMM             | ●   | ●   | ■   | ■  | ■   | ■                                    | ■  | ●   | ▼  | ■                             | ■                            | ■                         |
|                 | b   |   | d   | e  | f   | g                                    | a, b, c, d   |   | d  | c                             | c                            | f, g                      |
| AAM             | ▼   | ▼   | ●   | ■  | ■   | ■                                    | ▼  | ■   | ▼  | ●                             | ■                            | ▼                         |
|                 | a, b  | c   |   | e  | f   | g                                    | a, b, c, d   | a, d  | d  | e, c                          | c                            | f, g                      |
| PREPORUKE       | <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Dati lokalnim samoupravama pravo da poseduju i raspolazu zemljištem</li> <li>b) Upostaviti mehanizme unutrašnje kontrole promene namene zemljišta u vlasništvu lokalne samouprave</li> <li>c) Obezbediti lokalnim samoupravama punu nadležnost za pripremu, usvajanje i implementaciju lokalnih planova</li> <li>d) Unaprediti i regulisati praksu zajedničkog rada profesionalnih planera i lokalnih aktera</li> <li>e) Unaprediti strateški aspekt lokalnih planova uspostavljanjem čvršće veze sa lokalnim politikama</li> <li>f) Upostaviti saradnju između planerskih institucija i javnih institucija na centralnom i lokalnom nivou</li> <li>g) Unaprediti postupak javne nabavke kako bi se obezbedio očekivani kvalitet planova</li> </ul> |   |   |  |   |                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Unaprediti zakonski okvir tako da postane osetljiv na razvojne mogućnosti</li> <li>b) Institucionalizovati saradnju između vlasti, planera i zainteresovanih investitora</li> <li>c) Razviti efikasne mehanizme za zaštitu javnog interesa</li> <li>d) Povećati transparentnost procesa planiranja</li> <li>e) Podići efikasnost u izradi planova</li> <li>f) Obezbediti veću fleksibilnost planova</li> <li>g) Definirati obavezne regulatorne elemente plana i mehanizme za njihovu primenu</li> </ul> |   |  |                               |                              |                           |

| Pregled građanske participacije u zakonima i praksi i preporučene aktivnosti za unapređenje  |                           |                           |                                 |                                     | Elementi metodologije i sadržine plana  |  |   |                                    |                         |                             |                    | Neki instrumenti i alati upravljanja zemljištem koji neposredno utiču na planiranje i sprovođenje planova   |                       |                                   |  |
|--|---------------------------|---------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|---|--|---|------------------------------------|-------------------------|-----------------------------|--------------------|---|-----------------------|-----------------------------------|--|
| Participacija je predviđena zakonom  | Postoje detaljne smernice | Nivo Informisanja građana | Nivo uticaja građana na promene | Postoje kapaciteti za participaciju | Detaljno regulisan sadržaj i metodologija GUP-a   | Strateško planiranje je deo planskog procesa | Pitanja zaštite životne sredine uključena u proces planiranja | Propisi određuju planske standarde | Regulatorna snaga plana | Urbane naredbe su deo plana | Očuvanje zemljišta | Pribavljanje zemljišta  | Realokacija zemljišta | Razvoj GIS-a u propisima i praksi |  |
| ●  | ■                         | ●                         | ■                               | ■                                   | ■   | ■  | ●   | ■                                  | ▼                       | ▼                           | ■                  | ●   | ■                     | ●                                 |  |
| ●  | ▼                         | ■                         | h                               | e, f                                | a, b  | c  | d, e  | f                                  | f                       | f                           | a                  | b, c  | e                     | ●                                 |  |
| ●  | b                         | c, g                      | ■                               | e, f                                | a, b  | c  | d, e  | ●                                  | ●                       | ●                           | a                  | b, c  | e                     | ●                                 |  |
| ●  | ▼                         | ●                         | ■                               | ■                                   | ■   | ■  | ●   | ●                                  | ●                       | ▼                           | ■                  | ■   | ■                     | ▼                                 |  |
| ●  | b                         | c, g                      | h                               | e, f                                | a, b  | c  | d, e  | ●                                  | ●                       | f                           | a                  | b, c  | e                     | f                                 |  |
| ●  | ●                         | ●                         | ●                               | ■                                   | ■   | ■  | ●   | ●                                  | ●                       | ●                           | ●                  | ●   | ●                     | ●                                 |  |
| ●  | ●                         | ■                         | ●                               | e, f                                | a, b  | c  | ●   | ●                                  | ■                       | ●                           | ■                  | ●   | ■                     | ■                                 |  |
| ●  | ●                         | c, g                      | ●                               | e, f                                | b   | c  | d, e  | ●                                  | f                       | ●                           | a                  | b, c, d   | e                     | f                                 |  |
| ●  | ■                         | ●                         | ●                               | ■                                   | ●   | ■  | ●   | ■                                  | ●                       | ●                           | ●                  | ■   | ■                     | ●                                 |  |
| ●  | b                         | ■                         | ■                               | e, f                                | a, b  | c  | d, e  | f                                  | ■                       | ▼                           | ■                  | b, d  | e                     | ■                                 |  |
| ●  | b                         | c, g                      | h                               | e, f                                | a, b  | c  | d, e  | f                                  | f                       | f                           | a                  | b, c, d   | e                     | f                                 |  |
| ●  | ●                         | ■                         | ■                               | ▼                                   | ■   | ●  | ●   | ●                                  | ●                       | ▼                           | ■                  | ■   | ■                     | ▼                                 |  |
| ●  | ●                         | c, g                      | h                               | d, e, f                             | a, b  | c  | d, e  | ●                                  | ●                       | f                           | a                  | b, c, d   | e                     | f                                 |  |
| ●  | ●                         | ●                         | ■                               | ●                                   | ●   | ●  | ●   | ●                                  | ■                       | ▼                           | ●                  | ■   | ■                     | ●                                 |  |
| ●  | ●                         | ●                         | h                               | ●                                   | ●   | c  | d, e  | ●                                  | ●                       | f                           | ●                  | b, d  | e                     | ■                                 |  |
| ●  | ▼                         | ●                         | ●                               | ■                                   | ●   | ■  | ●   | ●                                  | ●                       | ●                           | ●                  | ●   | ■                     | ■                                 |  |
| ●  | b                         | ●                         | ●                               | e, f                                | b   | c  | d, e  | ●                                  | ●                       | ●                           | ●                  | b   | e                     | f                                 |  |
| ●  | ●                         | ●                         | ■                               | ■                                   | ■   | ■  | ●   | ●                                  | ■                       | ▼                           | ●                  | ■   | ■                     | ●                                 |  |
| ▼  | ▼                         | ▼                         | h                               | e, f                                | a, b  | c  | d, e  | ●                                  | ●                       | f                           | ■                  | b, d  | e                     | ■                                 |  |
| ▼  | ▼                         | ▼                         | ▼                               | ▼                                   | ■   | ■  | ●   | ●                                  | ●                       | ●                           | ■                  | ●   | ●                     | ■                                 |  |
| a  | b                         | c, g                      | ■                               | d, e, f                             | a, b  | c  | d, e  | ●                                  | ●                       | ●                           | a                  | b, d  | ▼                     | f                                 |  |
| ▼  | ▼                         | ●                         | ■                               | ▼                                   | ■   | ●  | ●   | ●                                  | ●                       | ●                           | ■                  | ■   | ▼                     | ●                                 |  |
| a  | b                         | ●                         | h                               | d, e, f                             | a, b  | c  | d, e  | ●                                  | ●                       | ●                           | a                  | b, c, d   | e                     | ●                                 |  |
| a) Uvesti proširenu participaciju u planske propise i praksu<br>b) Detaljno zakonski urediti participaciju građana i obezbediti odgovarajuće priručnike<br>c) Podržati neformalne načine participacije i širenja informacija<br>d) Participacija treba da bude sprovedena od strane kvalifikovanih organizacija<br>e) Edukovati profesionalne planere u veštinama participacije<br>f) Edukovati građane o njihovim zakonskim pravima u planskom procesu<br>g) Informisati građane tokom planskog procesa<br>h) Pozivati građane da učestvuju u svim ključnim fazama planskog procesa |                           |                           |                                 |                                     | a) Detaljno razraditi sadržaj i metodologiju GUP-a<br>b) Upostaviti standardizaciju u izradi planova<br>c) Uključiti savremene metode, alate i tehničke sisteme u planski proces<br>d) Uskladiti zakone u oblasti planiranja i zaštite životne sredine<br>e) Razviti obrazac i metodologiju za procenu uticaja na životnu sredinu i osposobiti stručnjake<br>f) Unaprediti regulatornu funkciju GUP-a |  |   |                                    |                         |                             |                    | a) Poboljšati efikasnost primene propisa o čuvanju zemljišta<br>b) Uvesti zakonsku mogućnost sticanja zemljišta pre nego što je planirano za gradnju<br>c) Zakonski unaprediti metodologiju za procenu vrednosti zemljišta i razraditi odgovarajuće smernice<br>d) Uvesti zakonsku mogućnost preče kupovine i kompenzacije u akviziciji zemljišta za lokalne vlasti.<br>e) Unaprediti zakonski okvir i razviti smernice za realokaciju zemljišta<br>f) Unaprediti metodologiju i praksu korišćenja GIS-a u pripremi i implementaciji lokalnih planova |                       |                                   |  |



## 4. Neformalna izgradnja, neformalna naselja i legalizacija

### 4.1 Uvod

***Dolepotpisani nacionalni i regionalni predstavnici iz jugoistočne Evrope prepoznaju da:***

*I. Cilj ove deklaracije je zajednički dogovor o akcijama koje će (a) regulisati (legalizovati) i unaprediti neformalna naselja na održiv način i (b) sprečiti buduća nelegalna naselja.*

*II. Neformalna naselja su ljudska naselja, koja iz različitih razloga ne ispunjavaju uslove za zakonsko priznanje (naselja koja su izgrađena bez poštovanja formalnih procedura koje se tiču zakonskog sticanja svojine, prenosa svojine, kao i građevinskih i urbanističkih propisa), postoje u njihovim zemljama i ometaju ekonomski razvoj. Iako postoje značajne regionalne razlike u pogledu njihovog ispoljavanja, ova naselja uglavnom odlikuje neformalan ili nesigurno korišćenje zemljišta, neadekvatan pristup osnovnim javnim uslugama, kako društvenoj tako i komunalnoj infrastrukturi i stambenom finansiranju.*

*III. Svaki čovek u gradu ili zajednici ima pravo da bude ravnopravni član zajednice.*

*Legalizacija/regulisanje neformalnih graditelja učiniće ih licima sa jednakim pravima. Kao takvi, stanovnici grada treba da uživaju jednake mogućnosti za ostvarivanje pristupa pravu na adekvatni životni standard i javne usluge kao i svi drugi u gradu, kao i iste obaveze poštovanja zakona, plaćanja poreza i komunalija.*

Bečka deklaracija o nacionalnim i regionalnim politikama i programima u vezi sa neformalnim naseljima u jugoistočnoj Evropi od 28. septembra 2004. (*Vienna Declaration on National and Regional Policy and Programmes regarding Informal Settlements in South Eastern Europe*), potpisana je od strane nadležnih ministara Makedonije, Albanije, Crne Gore i Srbije, a potom i Bosne i Hercegovine i UNMIK Kosova.

Postojanje neformalne izgradnje i neformalnih naselja i potreba za njihovom legalizacijom priznata je činjenica i važan zadatak za sve ALV, članice NALAS-a, osim delimično, za SOS i CALM. Ovaj fenomen se, kao manje prisutan, beleži u UoRH, ACoR and NAMRB, što će detaljnije biti objašnjeno u poglavlju 4.2.

Prema rezultatima dobijenim kroz ovu studiju, intenzitet napora i primena različitih modela integracije nisu doveli do održivih rešenja za neformalna naselja. Da bi se legalizacija sproveda u praksi, moraju biti ispunjeni odgovarajući zakonski preduslovi, koji se analiziraju u ovom poglavlju kao dodatak navedenim predlozima.

Zajednički pristup neformalnoj izgradnji uglavnom se usmeravao na rešavanje njenih posledica kroz nametanje (mada ne i primenu) restriktivnih mera za uklanjanje nelegalnih objekata (suprotno Bečkoj deklaraciji) i sporadične pokušaje njihove integracije u formalni (pravni) sistem. Analiza, kao i rešenje za legalizaciju i integraciju neformalne izgradnje zahteva, međutim, sveobuhvatni, multidisciplinarni pristup.

Regularizacija neformalnih naselja i legalizacija nelegalnih objekata je zajednički zadatak za većinu ALV i zakonskih sistema obuhvaćenih studijom. Trenutno iskustvo ukazuje na to da je legalizacija dugotrajan proces koji bi trebalo da ima više paralelnih ciljeva: legalizaciju, urbanističko regulisanje i punu fizičku, ekonomsku i socijalnu integraciju neformalnih naselja i njihovih stanovnika u postojeće urbano tkivo.

Naravno, nije moguće legalizovati sva neformalna naselja zato što se nalaze na strateškim lokacijama (na magistralnom putu, infrastrukturnom koridoru ili rečnoj obali, ugrožena poplavama ili klizištima i dr).

Bilo bi podjednako važno zaustaviti i sprečiti buduće širenje neformalnih naselja i objekata, što je cilj utvrđen Bečkom deklaracijom i drugim relevantnim dokumentima. Ovaj cilj se najbolje postiže kroz odgovarajuću zemljišnu politiku i reviziju složenih propisa o planiranju i izgradnji, standarda i administrativnih procedura.

Neformalni razvoj je posledični proces istorijskih i socio-ekonomskih uslova u evropskim regionima obuhvaćenim studijom, a ne samo zakonska, planerska ili administrativna greška. Glavni uzroci neformalnog razvoja u tri grupe regiona u jugoistočnoj Evropi doveli su do ove negativne pojave, sa dalekosežnim društvenim, prostornim, ekonomskim i političkim posledicama, čije je rešenje još uvek nedovoljno uspešno:

- 1) **Prvi i osnovni razlog je zakasneo, ali snažan proces urbanizacije** u drugoj polovini 20. veka, sa kojim ova društva nisu bila u stanju da se uspešno nose (Slovenija je jedini izuzetak). U većim gradovima u jugoistočnoj Evropi, ovaj proces je ostao nekontrolisan, čiji rezultat su neformalna prigradska naselja.
- 2) **Post-socijalistička transformacija društveno-ekonomskog sistema u bivšim socijalističkim zemljama (ovo uključuje sve osim Turske)**, koja se dešavala od 1989. u ovim regionima. Od tada se, mnogi entiteti, a najdrastičnije Albanija, suočavaju sa nekontrolisanom urbanizacijom i rastom gradskih periferija, ali i povećanjem broja pojedinačnih neformalnih objekata i naselja unutar gradskog područja i na ekonomski prosperitetnim lokacijama.
- 3) **Pojava građanskih ratova (1991–1999) u bivšoj Jugoslaviji**, što je dovelo do priliva velikog broja izbeglica i migranata u veće gradove zapadnog Balkana, pre svega u Srbiji i Bosni i Hercegovini. Ovo je doprinelo raznovrsnosti i kvantitetu neformalnog razvoja.

Vlasti nisu bile u stanju da se nose sa ovim problemom i evidentno je da je on bio administrativno zapostavljen. Takođe, u post-socijalističkim zemljama postojao je veliki pravni vakuum nakon što je započela tranzicija. Novi propisi bili su neadekvatni i neprimenljivi.

Obimna neformalna izgradnja u velikim perifernim zonama i koridorima je rezultirala neefikasnim i neplaniranim proširenjima zona oko rubnih delova grada, uzurpacijom poljoprivrednog i javnog zemljišta i ogromnim problemima sa razvojem odgovarajuće društvene, saobraćajne i komunalne infrastrukture, kao i sa očuvanjem i unapređenjem životne sredine.

Izvešteno je da su neformalna naselja prisutna u svim ALV, osim u SOS, gde se neformalna gradnja dešava retko unutar planiranih zona. CALM i ACoR navode da se nekontrolisana urbanizacija smatra zanemarljivom. Prema ALVRS, SOGFBiH, SKGO i ACoR, neformalna naselja su počela da se razvijaju pre 1960-tih. Prema ZELS, ZOCC, AKM i UMM-u, proces je započeo između 1960 i 1990 god. Za UoRH i AAM, i u manjoj meri za NAMRB i CALM, ovaj fenomen je kulminirao nakon pada socijalističkog režima i sa početkom demokratizacije.



*Slika 6. Turska: Istanbul, neformalno naselje Ayazma*

## 4.2 Analiza stanja

Da bi se razumeo obim neplanske urbanizacije, ispitano je učešće neformalnih naselja u ukupnom gradskom području. Analiziran je odnos područja neformalnih naselja prema ukupnoj površini stambenih zona u glavnim gradovima.

| SOGFBIH | ALVRS  | UORH   | SOS  | ZELS   | ZOCG    | SKGO    |
|---------|--------|--------|------|--------|---------|---------|
| 25%-50% | 5%-25% | 5%-25% | 0%   | 5%-25% | >50%    | 25%-50% |
| AKM     | ACOR   | NAMRB  | CALM | UMM    | AAM     |         |
| >50%    | 5%-25% | <5%    | <10% | >50%   | 25%-50% |         |

Tabela 12. Gruba procena odnosa površina područja neformalnih naselja u odnosu na ukupnu površinu stambenih zona glavnog grada

Tabela pokazuje da je fenomen flagrantan u Crnoj Gori, Kosovu i Turskoj, ali je situacija jednako loša u FBiH (Bosna i Hercegovina), Srbiji i Albaniji. Evidentno je da se Slovenija, Bugarska i Moldavija ne suočavaju sa bilo kakvim ozbiljnijim problemom u vezi sa formiranjem neformalnih naselja, što je često potvrđeno u ovoj studiji.

Vrste neformalnih naselja se prilično razlikuju i mogu se analizirati prema veličini, lokaciji, karakteristikama stanovništva i prostornoj organizaciji. Razlike se ogledaju u standardima izgradnje (od slamova do luksuznih vila), lokaciji (od predgrađa do gradskih centara, zaštićenih područja) i veličini (od malih stambenih jedinica do naselja sa više od 50,000 stanovnika (primer: naselje Kaluđerica, koja se nalazi na periferiji Beograda). Razlike se takođe uočavaju u odnosu na vlasničku strukturu i tipove zemljišta na kojima su ova naselja izgrađena.

Za potrebe ove studije, klasifikovali smo neformalna naselja na dva osnovna tipa, pre svega prema korišćenju zemljišta:

1. Slamovi – neformalna naselja izgrađena na javnom zemljištu i obično naseljena visokim procentom ugroženih grupa stanovništva, pre svega Roma; ova naselja nisu dominantna; slamovi su naseljeni najsiromašnijima, objekti su neuslovni za stanovanje, napravljeni od starog i materijala neprikladnog za izgradnju i bez bilo kakve ili samo sa osnovnom infrastrukturom.
2. Velika prigradska stambena naselja sa porodičnim kućama (standardna veličina i struktura kuća tipičnih za individualnu stambenu izgradnju) izgrađena na privatnom ili javnom zemljištu (uglavnom poljoprivrednom) većinom preovladavaju u zemljama u kojima je ovaj problem značajan.

Studija će se fokusirati samo na drugi tip naselja i neformalne objekte u njima. U zavisnosti od načina korišćenja zemljišta, mogu imati različite forme, kao što su:

- Naselja u kojima su nepokretnosti izgrađene na uzurpiranom javnom ili privatnom zemljištu, gde objekti nisu u okviru planiranog građevinskog područja i gde objekti nisu u skladu sa zvaničnim planskim i građevinskim normama. Moguće je da ne postoji nikakva dokumentacija o ovakvim objektima.

- Naselja u kojima su graditelji legalno kupili zemljište, ali u području koje nije zonirano za izgradnju. Objekti mogu, a i ne moraju biti u skladu sa zvaničnim normama, ali je dokumentacija ograničena samo na vlasništvo.
- Naselja u kojima su graditelji legalno kupili zemljište u području koje je zonirano za urbani razvoj, ali gde objekti nisu u skladu sa zvaničnim normama i gde je dokumentacija ograničena.
- Naselja u kojima su graditelji zakonski vlasnici zemljišta u području zoniranom za urbani razvoja i u kojima su objekti u skladu sa zvaničnim normama, ali nisu okončali administrativne procedure kako bi potvrdili usklađenost.

Zajedničke karakteristike za sve ALV obuhvaćene studijom su velika naselja izgrađena na poljoprivrenom zemljištu na periferiji gradova, sa izuzetkom ACoR, CALM i SOS. Prema UMM, uzurpacija javnog zemljišta je najdominantniji i neznatno ređi slučaj od onog o kome su izvestili SOGFBiH, SKGO i AKM. Izgradnja objekata i formiranje naselja na nelegalno zauzatom poljoprivrednom zemljištu je primećena samo od strane SOGFBiH, SKGO, AKM i AAM, dok je najčešći slučaj, neformalna izgradnja na privatnom građevinskom zemljištu.



*Slika 7. Bugarska: Neformalno naselje lazovir*

#### **4.2.2 Javni servisi u neformalnim naseljima**

Vrste javnih servisa u neformalnim naseljima se razlikuju, ali je, u celini, njihov kvalitet neadekvatan. U zemljama gde je neformalno stanovanje preovlađujući oblik stanovanja, obično su dostupne različite forme komunalne infrastrukture i javnih usluga. U Turskoj,



glavna infrastruktura i servisi dostupni su u više od 80% neformalnih naselja, dok je najlošije stanje u Moldaviji. U zemljama u kojima neformalno stanovanje nije tako često (Moldavija, Rumunija, Bugarska), pod-standardna naselja su najdominantnija urbana forma sa minimumom javnih servisa i infrastrukture. Ovo može dovesti do zaključka da podrška javnog sektora generiše neformalni razvoj. Ako to i nije slučaj, makar ukazuje na to da je država saučesnik u problemu. Tokom perioda socijalizma, kao i danas, vlasti tolerišu neformalnu gradnju kao neku vrstu "neformalne socijalne politike" – budući da nisu u stanju da obezbede pristojno stanovanje za sve i plašeći se socijalnih nemira, one dozvoljavaju ljudima da grade neformalno.

|         | Priključak na dovod struje (elektromrežu) | Priključak na javnu kanalizacionu mrežu | Priključak na javnu vodovodnu mrežu | Pristup javnim putevima | Sakupljanje otpada |
|---------|---|---|-------------------------------------|-------------------------|--------------------|
| SOGFBIH | >80%                                      | <30%                                    | 30-80%                              | 30-80%                  | 30-80%             |
| ALVRS   | >80%                                      | 30-80%                                  | >80%                                | >80%                    | 30-80%             |
| UORH    | >80%                                      | <30%                                    | 30-80%                              | >80%                    | <30%               |
| SOS     | n.a.                                      | n.a.                                    | n.a.                                | n.a.                    | n.a.               |
| ZELS    | >80%                                      | <30%                                    | 30-80%                              | >80%                    | >80%               |
| ZOCG    | >80%                                      | <30%                                    | 30-80%                              | >80%                    | 30-80%             |
| SKGO    | >80%                                      | <30%                                    | 30-80%                              | 30-80%                  | <30%               |
| AKM     | 30-80%                                    | <30%                                    | <30%                                | <30%                    | <30%               |
| ACOR    | >80%                                      | <30%                                    | 30-80%                              | <30%                    | <30%               |
| NAMRB   | <30%                                      | <30%                                    | <30%                                | <30%                    | <30%               |
| CALM    | <30%                                      | 0%                                      | 0%                                  | <30%                    | <30%               |
| UMM     | >80%                                      | >80%                                    | >80%                                | 30-80%                  | >80%               |
| AAM     | >80%                                      | 30-80%                                  | >80%                                | >80%                    | <30%               |

Tabela 13. Dostupnost javnih usluga u neformalnim naseljima

Neformalna naselja su obično priključena na elektro i telekomunikacionu mrežu, a nešto ređe na vodovodnu mrežu. Standardni i najozbiljniji problem u ovim naseljima je nedostatak kanalizacionih sistema, zbog visokih troškova. U većini entiteta, manje od 30% naselja su povezana na kanalizacioni sistem, sa pratećim štetnim uticajima na životnu sredinu. Slična situacija je i kada je u pitanju sakupljanje i odlaganje smeća. Naravno, u mnogim slučajevima je uobičajeno da postoji neformalna komunalna oprema, izgrađena od strane nelegalnih graditelja, ispod nivoa propisanih standarda i koja često ugrožava lokalnu ekološku situaciju i uslove života.

Društveni servisi, kao što su škole, bolnice, biblioteke, rekreativni prostori, uređeni otvoreni prostori, itd., su prisutni u veoma ograničenom obimu. Najčešće, ova naselja koriste usluge dostupne u formalnim i planski uspostavljenim urbanim područjima, na čijoj su se periferiji razvila. Ovo je, pored negativnog uticaja na životnu sredinu, najveći problem koji

neformalna izgradnja prouzrokuje na razvoj grada – preopterećenje postojeće infrastrukture, ne samo komunalne (mreže električne energije, vode, itd.), već i društvene (škole, bolnice, javni prostori, itd.), koja je primarno projektovana za mnogo manji broj korisnika. U nekim slučajevima, neformalni graditelji koriste javna dobra i ne plaćaju za njihovo održavanje, otežavajući ukupni urbani razvoj. U drugim, verovatno najbrojnim slučajevima, ljudi u neformalnim naseljima plaćaju više za osnovne servise kao što je voda, nego oni sa zvaničnim priključcima. Oni nekada moraju da plate i mito, kako bi se priključili na ostale usluge.



*Slika 8. Makedonija: Prilep – Ulice u naselju*

Naplata komunalnih usluga u neformalnim naseljima je organizovana gotovo u svim posmatranim entitetima, osim u Rumuniji i Turskoj, a stopa naplate veoma varira (manje od 30% izveštava UoRH, ZOCCG, SKGO, AKM i CALM, a preko 80% izveštava ZELS i AAM). Naknade se obično uspešno prikupljaju za usluge koje mogu biti "odsečene". Prihodi od prikupljenih naknada često ne pokrivaju održivo održavanje komunalnih usluga.

Porez na imovinu u neformalnim naseljima naplaćuje se u većini entiteta, bez obzira na zakonski status zemljišta, sa izuzetkom ACoR, CALM, UMM i AAM.

#### **4.2.3 Planerska praksa**

Lokalni generalni urbanistički planovi ne prepoznaju uvek postojanje neformalnih naselja (SOS, ACoR, NAMBR, CALM i AAM). U planovima na nižem nivou (generalni i detaljni regulacioni planovi) većine drugih analiziranih zemalja, neformalni objekti su označeni sa trenutnim neformalnim statusom<sup>31</sup> (osim u izveštajima ALVRS, ZOCCG, ACoR, NAMRB, CALM i AAM).

<sup>31</sup> To znači različite forme pravnog statusa korišćenja zemljišta, usklađenost sa planskim i građevinskim normama i dokumentovani dokazi o statusu.



*Slika 9: Turska, Istanbul – neformalno naselje Azayma*

Planovi obično ne sadrže rešenja za konsolidaciju neformalnih naselja ili mere za sprečavanje buduće neformalne izgradnje. U određenim slučajevima, neformalnim naseljima može biti posvećena posebna pažnja kroz planske mere obnove područja, kroz posebne sanacione planove (SOGFBiH) ili definisanjem područja koja će se rešavati nižim nivoom plana (UoRH).

U većini slučajeva, pokazalo se da odredbe za sprečavanje nekontrolisane urbanizacije sadržane u planovima imaju mali uticaj i nisu dovoljne kada nema institucionalne volje i kapaciteta da se ovaj problem reši.

Urbanistički standardi variraju među analiziranim zemljama. Oni uključuju:

- a) punu fleksibilnost, gde objekti u naselju ne mogu biti legalizovani samo u izuzetnim slučajevima (UoRH, ZELS, SKGO, AAM);
- b) ograničena fleksibilnost (SOGFBiH, ALVRS, ZOCC, ACoR) gde standardi mogu biti niži, ali u strogo ograničenom opsegu, i
- c) ekstremna nefleksibilnost u kojima se primenjuju isključivo regularni standardi (SOS, NAMRB, CALM, UMM).

Unapređenje planerske prakse u smislu prepoznavanja i adekvatnog tretmana neformalnih naselja i izgradnje kroz sve nivoe lokalnog planiranja treba da omogući dugoročno održivo plansko unapređenje i integraciju ovih područja u urbane entitete.

#### 4.2.4 Neformalna gradnja

Neformalna stambena izgradnja, bez urbanističkih planova, nastavlja se u većoj ili manjoj meri u skoro svim posmatranim ALV, osim u SOS i NAMRB. Prema izveštajima SOGFBIH, SKGO i ACoR, neformalna gradnja se nastavlja u značajnoj meri, dok UUM i ALVRS izveštavaju da se nova neformalna gradnja veoma retko sreće. U drugim entitetima, u ovom trenutku, vrlo je niskog intenziteta i obuhvata uglavnom pojedinačne slučajeve. Značajno smanjenje neformalne gradnje registrovano je u poslednjih nekoliko godina u Turskoj, zbog strožijih sankcija za graditelje. Generalno, jedan od ključnih faktora za smanjenje neplanske gradnje bilo je usvajanje propisa koji nameću obaveze i regulišu postupak legalizacije. Međutim, postoje i primeri kada norme legalizacije nisu bile izvodljive u rešavanju problema, pa su kasnije česte izmene ovih zakona rezultirale značajnim padom autoriteta nadležnih organa. U tom smislu, karakterističan primer je Srbija, gde su od 1996. do 2009. godine usvojena tri zakona o legalizaciji; dva poslednja, iz 2003. i 2009. godine bili su deo zakona koji regulišu planiranje i izgradnju. Ove intervencije su proizvele beznačajne rezultate, pre svega zbog toga što je zakonodavna procedura veoma složena i zbog toga što administracija nema odgovarajuće kapacitete (ljudstvo) za njegovo sprovođenje.

|         | Individualno stanovanje (u hiljadama) | Kondominijumi (stambene jedinice u hiljadama) | Broj komercijalnih objekata (u hiljadama) | Broj drugih objekata (u hiljadama) | Ukupan broj neformalno izgrađenih objekata (u hiljadama) | Procenat ukupnog broja neformalno izgrađenih stambenih jedinica u ukupnom stambenom fondu u zemlji |
|---------|---------------------------------------|---|---|------------------------------------|--|--|
| SOGFBIH | n.a.                                  | n.a.  | n.a.                                      | n.a.                               | n.a.   | n.a.   |
| ALVRS   | n.a.                                  | n.a.  | n.a.                                      | n.a.                               | 120  | n.a.   |
| UORH    | 451                                   | 45  | 45  | 23                                 | 564  | 25%  |
| SOS     | n.a.                                  | n.a.  | n.a.                                      | n.a.                               | n.a.   | 1-3%   |
| ZELS    | n.a.                                  | n.a.  | n.a.                                      | n.a.                               | 320  | n.a.   |
| ZOCCG   | 57                                    | 9.5   | 9.5                                       | 19                                 | 95   | 30%  |
| SKGO    | 650                                   | 70  | 70  | 140                                | 930  | 40%  |
| AKM     | n.a.                                  | n.a.  | n.a.                                      | n.a.                               | n.a.   | n.a.   |
| ACOR    | n.a.                                  | n.a.  | n.a.                                      | n.a.                               | n.a.   | 2%   |
| NAMRB   | n.a.                                  | n.a.  | n.a.                                      | n.a.                               | n.a.   | 5%   |
| CALM    | n.a.                                  | n.a.  | n.a.                                      | n.a.                               | n.a.   | <5%  |
| UMM     | 1800                                  | 0   | 300                                       | 192                                | 2292   | 60%  |
| AAM     | 253                                   | 1   | 5.5                                       | 11                                 | 271  | 40%  |

Tabela 14. Procena obima neformalne gradnje prema tipu objekta

Individualni stambeni objekti su daleko najčešći tip neformalne gradnje. Oni se nalaze uglavnom u perifernim delovima urbanih područja, iako postoji određeni nivo nelegalne gradnje komercijalnih, zanatskih i drugih objekata, naročito kuća za odmor u turistički atraktivnim oblastima. Neformalno izgrađeni višeporodični stambeni objekti namenjeni prodaji na tržištu postoje u svim zemljama, osim u Sloveniji i Bugarskoj. Nalaze se u većim gradovima i turistički atraktivnim područjima.

Privatni neformalno izgrađeni poslovni prostori postoje svuda, osim u Sloveniji i Rumuniji. Legalna gradnja manjih montažnih komercijalnih objekata vremenom prerasta u širenje



*Slika 10. Srbija: Beograd – Savremena tehnologija izgradnje stambenog objekta u naselju Batajnica*



*Slika 11. Rumunija: grad Botosani – 21 kuća izgrađena nelegalno na poljoprivrednom zemljištu u predgrađu*

poslovanja i nelegalnu gradnju mnogo većih poslovnih prostora. Neformalno izgrađeni poslovni prostori namenjeni za prodaju na tržištu postoje u značajnoj meri samo u FBiH (Bosna i Hercegovina), Crnoj Gori, Srbiji i na Kosovu, u manjoj meri u Republici Srpskoj (Bosna i Hercegovina), Makedoniji, Albaniji i Moldaviji, dok ova vrsta neformalne gradnje uopšte nije prisutna u Sloveniji, Rumuniji i Bugarskoj. Po pravilu, poslovni prostor, odnosno preduzeća, ne mogu da dobiju dozvolu za rad u neformalno izgrađenim objektima, koji nisu legalizovani. Češća je situacija da se takvi prostori nalaze u objektima koji imaju građevinsku dozvolu, ali koji su odstupili od odobrenog projekta.

Takođe, važno je napomenuti da su i javni objekti veoma često izgrađeni neformalno, posebno u FBiH (Bosna i Hercegovina), Crnoj Gori, Srbiji i Turskoj. Najčešće, ovo su obično situacije kada se ne poštuju uslovi građevinske dozvole ili se urbanistički planovi nedosledno primenjuju.

Neformalno izgrađeni infrastrukturni objekti postoje u skoro svim zemljama, izuzev u Sloveniji i Rumuniji. U većini slučajeva, međutim, ovaj tip neformalne gradnje je veoma ograničenog obima.

#### 4.2.5 Tržište nekretnina

Širok spektar uzroka neformalnog razvoja ukazuje na neophodnost da se razume ekonomski uticaj ovih naselja i objekata.

Postojanje tržišta neformalnih objekata i transakcije sa građevinskim zemljištem na kome se oni grade, nije karakteristično za većinu zemalja uključenih u studiju, osim za Srbiju i Bosnu i Hercegovinu, gde ono funkcioniše u značajnoj meri. Cene neformalnih objekata su do 50% niže u odnosu na nove, legalno izgrađene objekte. U slučaju prodaje neformalne imovine, cena zavisi od lokacije, postojanja infrastrukture i pretpostavljenih mogućnosti za dobijanje dokumenata potrebnih za legalizaciju. Najčešći razlog za prodaju ovih objekata je loša finansijska situacija vlasnika ili njegova želja da se preseli u smeštaj boljeg kvaliteta (i legalan). U Sloveniji je strogo zabranjeno prodavati neformalnu imovinu, a građevinski inspektori su ovlašćeni da zabrane prenos zemljišta i upis u katastar.

Praksa iznajmljivanja neformalnih objekata je češća nego njihova prodaja, zato što je manje rizična. Ipak, u Sloveniji i Rumuniji ovi objekti se ne iznajmljuju. Gde ova praksa postoji, praktično nema razlike između cene zakupa legalne i neformalne imovine. Zakup zavisi uglavnom od postojanja komunalne infrastrukture i komfora objekta. Procene su da rezerve prostora u neformalnim objektima koji se mogu koristiti za iznajmljivanje stanova, postoje u Bosni i Hercegovini, Hrvatskoj, Crnoj Gori, Srbiji i na Kosovu.

Ozbiljan problem za porodice koje žive u neformalnim objektima predstavlja to što ne mogu da konkurišu za stambene kredite. Samo je u Srbiji moguće staviti hipoteku na neformalnu imovinu, iako to nije čest slučaj. Većina banaka, kao preduslov za odobravanje kredita za legalizaciju imovine, zahteva pisane garancije da imovina može da se legalizuje.



Slika 12. Hrvatska: Neformalna gradnja namenjena za komercijalnu upotrebu u naselju Vir

## 4.3 Legalizacija

### 4.3.1 Zakonski i institucionalni okvir

Zakonske odredbe koje regulišu legalizaciju neformalne gradnje mogu se naći u posmatranim zakonima i/ili podzakonskim aktima i opštinskim odlukama kod svih ALV članica NALAS-a, izuzev kod ZOČG, CALM i SOS.

Mogu se uočiti značajne razlike u pogledu kriterijuma i potrebnih preduslova za legalizaciju – usklađivanje sa odredbama planskog dokumenta, adekvatan tehnički kvalitet objekta, različite opcije za tretman neformalnih objekata izgrađenih u različitim vremenskim periodima, potrebna tehnička dokumentacija, rokovi, potrebne saglasnosti, itd. Ključni parametri zakonskog i institucionalnog okvira za legalizaciju su na dalje komparativno analizirani u studiji slučaja za AAM, ZELS i SKGO.

Zakonski okviri u regionu mogu se razvrstati u tri opšte kategorije u odnosu na tretman neformalnih naselja i neformalne gradnje:

- 1. Neformalna gradnja nije posebna tema zakona i planova**, dok redovna procedura, zakoni i planski dokumenti ne pružaju dovoljno osnova za regulisanje neformalne gradnje (UoRH, ZELS, ZOČG, AKM, NAMRB, CALM).
- 2. Osnovni zakoni o urbanističkom planiranju, podzakonski akti i planski dokumenti na nacionalnom i lokalnom nivou prepoznaju i tretiraju pitanja neformalne gradnje** u odvojenim poglavljima, u pokušaju da regulišu najvažnije aspekte problema (uočeno je od strane SOGFBiH, SKGO, UMM i u manjoj meri od strane ALVRS i UoRH). U FBiH (Bosna i Hercegovina), federalni zakon o planiranju sadrži odredbu po kojoj

je legalizacija moguća i koja će dodatno biti razrađena odgovarajućim kantonalnim zakonima. U izvesnom smislu, ovaj koncept podrazumeva da legalizacija može biti redovna procedura, koja se primenjuje dokle god ovaj fenomen postoji. Međutim, za područja sa masovnom neformalnom gradnjom, očigledno je da je nemoguće uspešno spojiti elemente redovnog procesa izgradnje i elemente ekstra-pravnog sadržaja neformalnog razvoja – u isti zakon.

- 3. Posebni zakoni (*lex specialis*) i podzakonski akti su na snazi, što omogućava efikasnu legalizaciju i regulaciju** (kao što se navodi od strane UMM, AAM, SOGFBiH za kantone i ZELS). U FBiH (Bosna i Hercegovina), legalizacija se primenjuje u skladu sa kantonalnim odlukama o legalizaciji. U Republici Srpskoj (Bosna i Hercegovina), međutim, lokalne odluke koje imaju obim i snagu zakona u drugim zemljama, u celini regulišu proceduru legalizacije. U Crnoj Gori i Hrvatskoj posebna legislativa za legalizaciju je bila u pripremi u vreme izrade ove studije. Protivnici uvođenja posebnih zakona imaju mnogo značajnih primedbi, a najviše se ističe potencijalno devalviranje regularnog sistema prostornog planiranja i regularnog zakonskog okvira<sup>32</sup>.

Lokalni propisi čiji je cilj rešavanje problema neformalne gradnje, uglavnom se odnose na različite vrste odluka pripremljene od strane opštinskih uprava (Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Srbija, Turska i Albanija).

Procedura legalizacije najčešće ne pravi razliku i ne klasifikuje različite vrste neformalne gradnje. Objekti su klasifikovani u izvesnoj meri u FBiH (Bosna i Hercegovina), Srbiji, na Kosovu i u Turskoj, prema veličini, nameni i tehnologiji građenja. Klasifikacija zahteva za legalizaciju prema socijalnom statusu domaćinstva, izvršena je u Makedoniji, Turskoj i Bugarskoj, budući da su neformalna naselja organizovana uglavnom unutar slučajnih socijalnih grupa. U ovim slučajevima, socijalni kriterijumi nisu primenjeni na individualnu neformalnu gradnju izvan granica neformalnog naselja.

Zakoni ili podzakonski akti, kao i odluke, sadrže odredbe koje u nekim slučajevima (FBiH (Bosna i Hercegovina), Srbija, Albanija, Kosovo) olakšavaju plaćanje troškova legalizacije za socijalno ugrožene vlasnike. U Srbiji i FBiH (Bosna i Hercegovina), naknada se obračunava posebno ili se potpuno ukida za stambene objekte do 100 m<sup>2</sup>. U Sloveniji i Turskoj, svi neformalni graditelji imaju isti tretman.

U svim entitetima, pravne sankcije za neformalnu gradnju postoje, ali se veoma retko primenjuju. Problem je kako kontrolisati neformalnu gradnju – graditelji obično završe gradnju pre nego što inspektori završe inspeksijsku proceduru. Slična situacija je uočena i u pogledu izvršenja sankcija, odnosno rušenja objekata.

Specifična karakteristika u svim zakonima koji su ovde posmatrani je da je neformalnost (nelegalnost) utvrđena samo na osnovu postojanja ili nepostojanja građevinske dozvole. Na taj način, uprava građevinske inspekcije je jedina institucija koja se bavi neformalnom gradnjom i dalje, predviđenim uklanjanjem ovih objekata.

Uprkos činjenici da svi odgovarajući zakoni sadrže eksplicitne odredbe o zaustavljanju

---

<sup>32</sup> Na primer, videti diskusiju u Hrvatskoj iz 2011.g. vezanu za "Zakon o postupku sa nezakonito izgrađenim objektima"





*Slika 13. Bugarska: Rušenje neformalnog objekta*

neformalne gradnje, ova pravila se ne primenjuju dosledno u većini ovih entiteta, što ozbiljno narušava autoritet vlasti. U stvari, ovi zakoni propisuju nešto što država ne može da izvrši. Pored toga, sprovođenje procedura legalizacije je često ometeno prilagođavanjima koja se vrše kako bi se ubrzao proces (produžavanje rokova i snižavanje kriterijuma za legalizaciju, nesprovođenje sankcija prema neformalnim graditeljima, selektivnost u obradi zahteva, itd.)

Svi entiteti često dele zajednički problem nedostatka harmonizacije sa drugim zakonima i nedostatak koordinacije sa povezanim procedurama (eksprijacija, restitucija, privatizacija, poljoprivredno zemljište, vlasništvo na zemljištu, porezi, proces planiranja i izgradnje, građevinske i upotrebne dozvole, katastar, kreditiranje i hipoteke, bezbednost i saobraćajni propisi, komunalna infrastruktura, javni servisi, ekologija, itd.). Ovaj problem bi trebalo da bude rešen pre ili istovremeno sa izradom zakona o legalizaciji objekata i regulaciji naselja. Pored toga, čak i kada su propisi zasnovani na dobrom pristupu, oni se teško sprovode, zbog troškova, nedostatka kapaciteta, preambicioznih ciljeva, itd.

### **Institucije**

Institucionalni okvir za legalizaciju je obično uspostavljen na centralnom i lokalnom nivou. Državni nivo je odgovoran za izradu i usvajanje relevantnih zakona i podzakonskih akata, a sprovođenje zakona je uglavnom u nadležnosti lokalnog nivoa. Izuzetak od ovog pravila je u Albaniji, gde je država glavna odgovorna strana za sprovođenje zakona i u Republici Srpskoj (Bosna i Hercegovina), gde lokalne odluke o legalizaciji sadrže detaljne odredbe koje bi negde drugde bile predviđene nacionalnim zakonom. U slučaju FBiH (Bosna i Hercegovina), gde takođe postoji regionalni (kantonalni) nivo, zakoni se donose od strane kantona.

Albanija je jedina zemlja koja ima specijalizovanu državnu agenciju, ALUIZNI – *Agencija za legalizaciju, urbanizaciju i integraciju neformalnih područja/izgradnje*. Ova veoma razvijena institucija upravlja čitavim procesom. *Lex specialis* u Albaniji je takođe predvideo ulogu ostalih važnih državnih institucija na državnom i regionalnom nivou.



*Slika 14. Moldavija: Kišinjev, Valea Farmecelor (Čarobna dolina) – jedno od najvećih neformalnih naselja u Kišinjevu, sa luksuznim vilama/vikend zona.*

Lokalni propisi određuju takse, minimalne planske standarde i subvencije. Proceduru obično sprovodi odeljenje za urbanizam, odgovorno za izdavanje građevinskih dozvola u redovnom, zakonskom postupku. U Albaniji, zakon predviđa da su urbanističke jedinice lokalne uprave odgovorne za deo postupka legalizacije. Uopšte, posebna tela lokalne uprave koja bi bila zadužena samo za proces legalizacije retko se nalaze, osim u većim gradovima. Zbog značajnog broja prijavi, Beograd (Srbija) je osnovao poseban Sekretarijat za legalizaciju za čitavo gradsko područje, sa kancelarijama za svaku opštinu.

Detaljnija objašnjenja zakonskog i institucionalnog okvira u Albaniji, Makedoniji i Srbiji biće data u studijama slučajeva, u poglavlju 4.3.3.

#### **4.3.2 Praksa**

Uprkos činjenici da neformalna izgradnja postoji već duže vreme u jugoistočnoj Evropi, većina lokalnih eksperata proces legalizacije ocenjuje kao nedovoljan i bez očekivanog trajnog i održivog rešenja problema. Efikasnost procedure pozitivno je ocenjena samo u Sloveniji, Bugarskoj, na Kosovu i u Makedoniji, a kao potpuno neefikasna u FBiH (Bosna i Hercegovina) i Srbiji. Neki od glavnih razloga za neefikasnost zakonskih sredstava mogu biti:

- nedovoljan administrativni kapacitet službi koje sprovode postupak,
- komplikovana procedura i politički pritisak,
- tolerancija lokalnih vlasti za pojedinačne slučajeve neformalne gradnje,

- promene u zakonskim odredbama koje stimulišu dalju neformalnu gradnju (snižavanje kriterijuma, produžavanje rokova, procedura je jeftinija nego regularna gradnja, itd.),
- neispunjavanje sankcija predviđenih zakonom, neadekvatan inspekcijski nadzor,
- nesprovodljivost zakona

|         | Da li smatrate da je postupak legalizacije povoljan za siromašne graditelje? | Da li smatrate da je postupak legalizacije povoljan za bogate graditelje? | Ukoliko postoje zakonske odredbe za zaustavljanje nelegalne gradnje, da li su one efikasne? | Da li se naknade za legalizaciju preusmeravaju na unapređenje naselja? | Koji su troškovi legalizacije u odnosu na redovnu proceduru? | Procenat podnetih zahteva neformalnih graditelja za legalizaciju |
|---------|--|---|---|--|--|--|
|         | A  | B   | C   | E  | D  | F  |
| SOGFBIH | 1  | 1   | 0   | 0  | 3  | 1  |
| ALVRS   | 1  | 2   | 0   | 1  | 3  | 1  |
| UORH    | 2  | 1   | 0   | 1  | 1  | 25%  |
| SOS     | 0  | n.a.  | 0   | 0  | 0  | 0  |
| ZELS    | 2  | 2   | 1   | 2  | 2  | 90%  |
| ZOCG    | n.a.   | n.a.  | 2   | n.a.   | n.a.   | n.a.   |
| SKGO    | 2  | 2   | 0   | 0  | 3  | 30%  |
| AKM     | 1  | 2   | 1   | 1  | 2  | 80%  |
| ACOR    | 2  | 1   | 0   | 0  | 0  | >60%   |
| NAMRB   | 1  | 0   | 2   | 1  | 0  | 80%  |
| CALM    | n.a.   | n.a.  | 1   | 0  | 1  | n.a.   |
| UMM     | 0  | 0   | 2   | 1  | 0  | 10%  |
| AAM     | 2  | 2   | 2   | 2  | 2  | >90%   |

Odgovori za kolone A, B, C i D: 0 – Ne; 1 – Da, ali ne značajno; 2 – Da, značajno;

Odgovori za kolonu E: 0 – Skuplje; 1 – Jeftinije, ali na nivou troškova; 2 – Jeftinije, ispod nivoa troškova; 3 – Jeftinije i sa posebnim olakšicama za neke ciljne grupe

Tabela 15. Indikatori efikasnosti postupka legalizacije: procene lokalnih eksperata

Iako većina zakona koji se odnose na legalizaciju definišu rokove za podnošenje zahteva, odgovor neformalnih graditelja varira, bez obzira ne sve prednosti postupka legalizacije i ponuđene olakšice. Odgovori su bili ocenjeni kao slabi po ALVRS, SOGFBiH, SKGO, UoRH i UMM. Najzačajniji odziv neformalnih graditelja na legalizaciju zabeležen je u NAMRB, ZELS i AKM. Mogućnost da legalizuje objekat često ne menja stav neformalnog graditelja po pitanju legalizacije, izuzev ako to moraju (hipoteka, prodaja, itd.)

ili ako ih odredbe zakona na to prisiljavaju. U entitetima gde je odziv na legalizaciju slab, razlozi su nepoverenje prema lokalnim vlastima, ali i nespremnost da se preuzmu finansijske obaveze koje slede.

Sprovođenje zakona je nerešeno pitanje praktično svuda. Ovo je oblast u kojoj država (i centralna i lokalne vlasti) gubi autoritet, usvajajući i održavajući propise koji se ne mogu sprovesti. Tipično, zakoni predviđaju rušenje objekta, kao opštu sankciju za neformalnu gradnju, ali se ova mera izuzetno retko primenjuje i najčešće služi samo da pokaže političku čvrstinu vlasti i pošalje upozorenje budućim nelegalnim graditeljima.

Osim u Sloveniji i Turskoj, većina nelegalnih graditelja smatra da je proces legalizacije mnogo povoljniji nego kada je u pitanju redovna procedura. Ovo posebno važi za neformalne graditelje komercijalnih objekata, koji ulaze u nelegalnu gradnju nakon izračunavanja svih troškova, rizika i koristi.

Troškovi legalizacije takođe veoma variraju među entitetima, kada se uporede sa troškovima redovne, zakonske procedure. U Sloveniji, Rumuniji, Turskoj i Bugarskoj, troškovi legalizacije premašuju troškove legalne izgradnje jer uključuju kazne za kršenje zakona. Troškovi legalizacije su jednaki onima u redovnom postupku u Hrvatskoj i Moldaviji, a ponekad su i niži kad se uračunaju svi troškovi (projektovanje, itd.). Jeftina procedura legalizacije predviđena je u Srbiji, Makedoniji, na Kosovu i u Albaniji (gde uključuje i plaćanje kazne), sa već pomenutim popustima za određene grupe neformalnih graditelja (Srbija, BiH). Sudeći prema ovim taksama, legalizacija u nekim entitetima može izgledati kao amnestija (Makedonija, Srbija).

Sledeća tabela prikazuje sve troškove izgradnje u formalnim i neformalnim procedurama. Osnov za poređenje je izgradnja individualnog stambenog objekta od 100 m<sup>2</sup>, koji se nalazi u jeftinijoj prigradskoj zoni glavnog ili većeg grada.

Troškovi redovnog postupka (A) obuhvataju sve troškove za dobijanje građevinske dozvole (obično su to: urbanistička, građevinska i upotrebna dozvola) do sticanja prava na upis imovine.

Troškovi postupka legalizacije (B) obuhvataju sve troškove potrebne za dobijanje prava na upis imovine. Oni ne obuhvataju troškove koji se odnose na izradu tehničke dokumentacije (kao što su geodetski snimak i priprema projektne dokumentacije izvedenog stanja), već samo takse koje se plaćaju vlastima.

Sredstva prikupljena od legalizacije često se ne usmeravaju na poboljšanje infrastrukture i komunalnih usluga u naseljima. Lokalni budžeti značajno finansiraju izgradnju infrastrukture samo u Makedoniji, Turskoj i Albaniji. U Sloveniji i Bugarskoj, iznosi dobijeni od naknada za legalizaciju dele se između lokalnih samouprava i države. Međutim, prikupljene naknade su nedovoljne za adekvatno finansiranje urbanističkih planova i poboljšanje infrastrukture.

|                   | A. REDOVNA PROCEDURA   |                                    |                                      |                      |          | B. PROCEDURA LEGALIZACIJE |                        |   |                                  |                      | RAZLIKA B/A |          |
|-------------------|------------------------|------------------------------------|--------------------------------------|----------------------|----------|---------------------------|------------------------|---|----------------------------------|----------------------|-------------|----------|
|                   | A.1                    | A.2                                | A.3                                  | A.4                  | UKUPNO A | B.1                       | B.2                    | B.3                                     | B.4                              | B.5                  |             | UKUPNO B |
|                   | Tehnička dokumentacija | Razne takse u pribavljanju dozvola | Naknada za infrastrukturno opremanje | Registracija imovine |          | Kazna                     | Tehnička dokumentacija | Različite takse u postupku legalizacije | Naknada za razvoj infrastrukture | Registracija imovine |             |          |
| SOGFBH (FBIH)     | 1,000                  | 1,800                              | n.a.                                 | n.a.                 | 2,800    | 200                       | 800                    | 1,800                                   | n.a.                             | n.a.                 | 2,800       | 100%     |
| ALVRS (R. SRPSKA) | 750                    | 500                                | 1,050                                | 250                  | 2,550    | 0                         | n.a.                   | n.a.                                    | n.a.                             | n.a.                 | 1,500       | 59%      |
| UORH (HRVATSKA)   | 1,800                  | 165                                | 425                                  | 35                   | 2,425    | 0                         | 1,000                  | 118                                     | 547                              | 25                   | 1,690       | 70%      |
| SOS (SLOVENIJA)   | n.a.                   | n.a.                               | n.a.                                 | n.a.                 | n.a.     | n.a.                      | n.a.                   | n.a.                                    | n.a.                             | n.a.                 | n.a.        | n.a.     |
| ZELS (MAKEDONIJA) | 200                    | 33                                 | 1,500                                | 130                  | 1,863    | 0                         | 100                    | 4                                       | 100                              | 4                    | 207         | 11%      |
| ZOCG (CRNA GORA)  | n.a.                   | n.a.                               | n.a.                                 | n.a.                 | n.a.     | n.a.                      | n.a.                   | n.a.                                    | n.a.                             | n.a.                 | n.a.        | n.a.     |
| SKGO (SRBIJA)     | 180                    | 50                                 | 12,850                               | 50                   | 13,130   | 0                         | 70                     | 35                                      | 2,950                            | 50                   | 3105        | 24%      |
| AKM (KOSOVO)      | 1,000                  | 1,200                              | 170                                  | 150                  | 2,520    | 0                         | 500                    | 1,200                                   | 170                              | 150                  | 2,020       | 80%      |
| ACOR (RUMUNIJA)   | 2,500                  | 500                                | 4,000                                | 3,000                | 10,000   | 5,000                     | 1,500                  | 500                                     | 4,000                            | 3,000                | 14,000      | 140%     |
| NAMRB (BUGARSKA)  | 250                    | 1,350                              | 500                                  | 500                  | 2,600    | n.a.                      | 750                    | 550                                     | 1,000                            | 500                  | 2,800       | 108%     |
| CALM (MOLDAVIJA)  | 1,350                  | 120                                | 200                                  | 30                   | 1,700    | 150                       | 150                    | 120                                     | 200                              | 30                   | 650         | 38%      |
| UMM (TURSKA)      | 1,387                  | 150                                | 2,625                                | 300                  | 4462     | n.a.                      | n.a.                   | n.a.                                    | n.a.                             | n.a.                 | n.a.        | n.a.     |
| AAM (ALBANIJA)    | n.a.                   | n.a.                               | n.a.                                 | n.a.                 | n.a.     | 4% od vrednosti           | n.a.                   | 30                                      | 5% od vrednosti                  | n.a.                 | 3,000       | n.a.     |

Tabela 16. Poređenje naknada za uređenje između redovnog postupka i postupka legalizacije (cene u EUR)

### 4.3.3 Studije slučaja

Potreba da se usvoji poseban zakon za legalizaciju nije dominantan zaključak među stavovima vlada i akademskih tela NALAS članica.

Iz tog razloga, postoji samo jedan sveobuhvatni zakon o legalizaciji u Albaniji koji je na snazi više od 5 godina (Zakon br. 9482/2006). Postoji nekoliko parcijalnih kantonalnih zakona u FBiH (Bosna i Hercegovina), kao i novi poseban zakon u Makedoniji, usvojen u proleće 2011. godine. Specijalni zakoni su u pripremi u Crnoj Gori i Hrvatskoj. Srbija je imala jedan takav poseban zakon 1997., ali nije dao očekivane rezultate. Povučena je 2003. godine i zamenjen odeljkom o legalizaciji u Zakonu o planiranju i izgradnji iz 2009.

U ovom poglavlju odabrali smo tri studije slučaja – dva posebna zakona o legalizaciji iz Albanije i Makedonije i poglavlje iz Zakona o planiranju i izgradnji iz Srbije. Razlog za ovakav izbor su: Albanija ima najveći problem sa neformalnom gradnjom i daleko najrazvijeniji zakonski i institucionalni sistem za legalizaciju; Makedonija je najsvežiji primer posebnog zakona donetog sa snažnom političkom posvećenošću i sa već značajnim rezultatima (Zakon je usvojen u februaru 2011.), a Srbija ima verovatno najdužu istoriju promena u zakonodavstvu o legalizaciji (od 1997.). Analiziraće se i uporediti elementi procedure i institucionalni okvir.

#### 4.3.3.1 Studija slučaja AAM–a

##### **Specijalni zakon o legalizaciji, urbanizaciji i integraciji neformalne gradnje (Zakon br. 9482/2006)**

Koreni sadašnjeg zakona o legalizaciji leže još u 1993. godini, kada je neformalni razvoj po prvi put bio zakonski definisan u zakonu o planiranju<sup>33</sup>, a koji je 1998. evoluirao u celo poglavlje o legalizaciji<sup>34</sup>. Prvi poseban zakon o legalizaciji i urbanizaciji neformalnih naselja, usvojen je 2004.<sup>35</sup> i 2006., kada je, uz podršku projekta Svetske banke, aktuelni zakon o legalizaciji uspostavio sveobuhvatni zakonski i institucionalni okvir za sprovođenje procesa legalizacije. Prema podacima objavljenim od strane Nacionalne agencije za legalizaciju i urbanizaciju neformalnih područja/objekata, broj podnetih zahteva za legalizaciju u 2006. godini je iznosio 270,595 objekata, dok je, u proleće 2011., broj rešenih zahteva koji su dobili dozvolu za legalizaciju bio samo 5,000<sup>36</sup>.

##### **Sadržaj**

Aktuelni zakon usvojen je u aprilu 2006., i sastoji se od 48 članova u 6 poglavlja:

1. Opšte definicije;
2. Centralna i lokalna vladina tela (zadužena) za legalizaciju, urbanizaciju i integraciju neformalnih područja/objekata i dogradnji;
3. Procedure i vremenski okviri;

<sup>33</sup> Zakon o urbanističkom planiranju br. 7693 od 1993

<sup>34</sup> Zakon o urbanističkom planiranju br. 8405 od 1998

<sup>35</sup> Zakon br. 9209 od 23.3.2004

<sup>36</sup> Glavni razlog za slab rezultat je taj što država mora da nadoknadi tržišno zasnovane cene svim prethodnim vlasnicima zemljišta na kojima su legalizovani objekti izgrađeni (pre komunističkog perioda), za šta ne postoji dovoljno resursa.

4. Prenos vlasništva na građevinskoj parceli; Legalizacija dogradnji i

5. Završne odredbe

Svrha zakona uključuje:

- Legalizaciju neformalnih objekata izgrađenih u formalnim naseljima, neformalnim područjima, drugim teritorijama, kao i neformalne dogradnje legalnih objekata;
- Prenos vlasništva na građevinskom zemljištu na kome se nalazi nelegalni objekat;
- Urbanizaciju neformalnih područja, neformalnih blokova i neformalnih objekata, kao i njihovu integraciju u teritorijalni i infrastrukturni razvoj;
- Procedure za sprovođenje legalizacije neformalnih područja/objekata; i
- Uspostavljanje i rad struktura koje su odgovorne za njihovo sprovođenje.



Slika 15. Albanija, okrug Tirana – neformalna naselja

### Postupak

**I Samoprijavlivanje zainteresovanog lica** je za neformalnog vlasnika početna aktivnost u procesu. Sva lica u procesu nelegalne gradnje bila su dužna da urbanističkoj službi podnesu prijavu o svom imovinsko-pravnom zahtevu, u roku od 60 dana od dana stupanja Zakona na snagu. Kancelarija za legalizaciju je u obavezi da prihvati zahteve u roku do narednih 60 dana, ali u tom periodu zakasneli podnosioci zahteva morali su da plate kaznu u visini do 20 eurocenti po m<sup>2</sup>, a nakon toga lica gubi pravo na legalizaciju. Aplikacija uključuje

- formular za samoprijavlivanje,
- fotografije objekta,
- potvrdu o članovima domaćinstva i
- dokumente koji dokazuju vlasništvo na zemljištu, ako postoje.

**II Priprema tehničke i pravne dokumentacije za legalizaciju** od strane Aluizni (specijalizovane državne agencije za legalizaciju) regionalne kacerarije, vodi ka daljoj obradi zahteva prikupljenih od strane urbanističke službe LS. Ona obuhvata proveru na licu mesta (sprovedenu od strane opštinske službe), kvalifikacioni izveštaj, pripremu Generalnog plana naselja, ortofoto snimanje i pripremu odgovarajućeg urbanističkog regulacionog plana. U ovoj fazi, od vlasnika se prikupljaju se sledeća dokumenta:

- tehnička dokumentacija (situacioni plan 1:500, osnove svih spratova 1:100),
- tehnički izveštaj kojim se potvrđuje stabilnost objekta, na osnovu izjave neformalnog vlasnika i licenciranog inženjera, što oslobađa državu bilo kakve odgovornosti u vezi sa bezbednošću objekta,
- izjavu o sporazumu da prihvata implementaciju budućeg regulacionog plana, potpisanu od strane vlasnika,
- dokaz o uplati finansijskih obaveza (taksa za legalizaciju).

**III Prenos prava svojine na zemljištu i upis** u registar vlasništva na nepokretnostima proističe iz dozvole za legalizaciju, a važno pitanje je nadoknada vlasnicima zemljišta zauzetog od strane neformalnih graditelja.

**Prenos prava svojine na zemljištu**<sup>37</sup> je prinudna procedura i najčešće se vrši na račun države. Državno zemljište površine građevinske parcele (građevinski blok, ali ne više od 500 m<sup>2</sup>) prenosi se na vlasnika objekta bez troškova. U slučaju da je legalizovana građevinska parcela imovina drugih pravnih lica, Savet ministara, nakon dostavljanja liste od strane Centralne kancelarije za registraciju nepokretne imovine, donosi odluku o naknadi za vlasnike imovine u lekama (albanska valuta). Zemljište koje prelazi 500m<sup>2</sup> se prenosi po odgovarajućoj tržišnoj ceni. Prethodni ugovori o prenosu zemljišta između privatnih lica u bilo kakvoj pravno valjanjoj formi se prihvataju i oporezuju bez kamata.

**Novčana kazna** od 4% minimalne fiskalne vrednosti stambene jedinice se primenjuje na sve neformalne vlasnike objekta.

**Spor (sa sigurnosnom merom suda)** između neformalnog graditelja i vlasnika privatnog/susednog zemljišta suspenduje proceduru legalizacije, koja se ponovo nastavlja nakon što sigurnosna mera prestane da važi.

**Izuzetak od legalizacije** su sve dogradnje i objekti koji ugrožavaju sprovođenje regulacionog plana, javni interes u vezi sa glavnim putevima/funkcionisanjem javne infrastrukture

<sup>37</sup> Država, u suštini, besplatno daje zemljište neformalnim graditeljima i plaća administrativne troškove. Međutim, država nema finansijskih resursa da isplati prvobitne vlasnike (pre perioda komunizma), a iznos plaćen od strane neformalnih korisnika je suviše mali da bi se ovo pokrilo. Zbog toga što proces legalizacije podrazumeva zakonski prenos zemljišta na sadašnje korisnike i zato što zahteva saglasnost prvobitnih vlasnika nakon što su dobili naknadu u visini tržišne vrednosti, pokazalo se nemogućim da se ovaj proces okonča u celini, već kao što se vidi u prethodnom tekstu, od 270,000 zahteva samo 5,000 je okončano u 2011.g. Situacija je trenutno u застоju. Nova neformalna gradnja biće ograničena jedino već smanjenim nivoom tražnje.



(na primer, blokiranje prilaza, puteva, kolektora, brana, aerodroma ili glavnih trasa infrastrukture) ili spomenike kulture.

#### IV Inicijalni upis objekta u katastru

Zakon predviđa urbanizaciju neformalnih područja, odnosno, poboljšanje postojeće infrastrukture, javnih prostora i servisa, paralelno sa fazama III i IV. To se sprovodi nakon urbanističke studije sprovedene od strane lokalne uprave i odobrene od strane odgovornih institucija na višem nivou. Prihvatanjem legalizacije i regulisanja naselja, država prihvata odgovornost za razvoj neophodne komunalne i društvene infrastrukture, sa izuzetkom neformalno razvijenih područja izvan odobrenih zona za legalizaciju.



Slika 16. Faze postupka legalizacije u Albaniji

## Institucije

Glavne institucije koje učestvuju u procesu legalizacije, urbanizacije i integracije su:

**Savet za teritorijalno prilagođavanje u Republici Albaniji (KRRTRSH)**, telo na nacionalnom nivou, odgovorno za glavno odobrenje određivanja područja za legalizaciju veličine preko 5 hektara i za studije za njihovu urbanizaciju;

**Savet za teritorijalno prilagođavanje (KRRT)**, telo na regionalnom nivou, odgovorno za odobravanje odluka u vezi sa granicama za legalizaciju i urbanizaciju područja veličine između 1 i 5 hektara;

**ALUIZNI (Agencija za legalizaciju, urbanizaciju i integraciju neformalnih područja/objekata)** je novoosnovana specijalizovana državna agencija koja po ovom zakonu koordinira aktivnosti između centralne vlasti i lokalne uprave/opštinskih jedinica. Ona izdaje dozvole za legalizaciju i obavlja druge organizacione i profesionalne dužnosti. Kada urbanističke službe ili regionalni saveti kasne u rasporedu izvršavanja svojih nadležnosti, onda ALUIZNI preuzima njihove dužnosti. ALUIZNI:

- koordinira aktivnosti između centralne vlasti i jedinica lokalne samouprave na izradi i usvajanju urbanističkih studija;
- razvija minimalne urbanističke standarde i norme za neformalna područja/izgradnju;
- identifikuje procedure vezane za proces legalizacije, urbanizacije i integracije neformalne izgradnje u formalnim naseljima, neformalnim područjima i drugim teritorijama;
- planira državni budžet za legalizaciju i urbanizaciju neformalnih područja i neophodna prilagođavanja u formalna naselja;
- prikuplja i/ili podnosi dokumentaciju za legalizaciju urbanističkim službama, regionalnom savetu, KRRZ i/ili KRRTRSH (u slučaju da jedinica lokalne samouprave ne obavlja iz bilo kog razloga svoje nadležnosti u realizaciji procesa. Način i vreme obavljanja ovih nadležnosti utvrđen je od strane Saveta ministara); izdaje dozvole za legalizaciju (prema Članu 27);
- uspostavlja bazu podataka neformalne gradnje i napretka legalizacije;
- vodi kampanju podizanja svesti u saradnji sa medijima na nacionalnom nivou, priprema priručnike o procedurama, direktive, obrasce i obuke za jedinice lokalne samouprave;
- nadgleda proces legalizacije i sprovođenje procedura od strane jedinica lokalne samouprave i regionalnih saveta.

Način organizovanja i funkcionisanja ove Agencije, kao i procedure vezane za prikupljanje, obradu i upravljanje podacima, određuje Savet ministara. ALUIZNI kancelarije postavljene su na centralnom i regionalnom nivou i u posebnim jedinicama lokalne samouprave, sa oko 1,000 zaposlenih širom zemlje.

**Kancelarija za registraciju nepokretne imovine (ZRPP)**, koja ima standardnu ulogu u registraciji, ali na osnovu dokumenata izdatih od strane prethodnih tela;

**Institut za urbanističko planiranje i istraživanje (ISPU)**, koji razrađuje minimum urbanističkih standarda i normi za neformalna područja/izgradnju, u saradnji sa ALUIZNI;

**Odeljenje za urbanizam u okviru jedinice lokalne samouprave**, koje ima važne zadatke da prikupi dokumentaciju u toku procesa samoprijavljivanja; da ih dostavi relevantnoj kancelariji ALUIZNI (za proveru svrhe dozvole za legalizaciju); da proveri stvarnu situaciju na licu mesta; da razvija ili naruči mapiranje i izradu neophodnih geografskih informacionih sistema; da obavlja tehničko ažuriranje stanja na terenu; da priprema projektne zadatke za urbanističke studije i izrađuje ih ili naručuje njihovu izradu;

**Jedinica lokalne samouprave**, koja uspostavlja potrebne lokalne strukture za implementaciju procesa legalizacije; na licu mesta identifikuje onu nelegalnu gradnju za koju nije podneta prijava, kao i buduće slučajeve nelegalne gradnje podignute nakon usvajanja Zakona i pokreće postupak za njihovo rušenje (na osnovu Zakona br. 8408/1998, *o građevinskoj policiji*); prima uplate od strane lica koje legalizuje gradnju, osim za zemljište; upravlja sakupljenim prihodima i nadgleda njihovo korišćenje; koordinira aktivnosti, gde je potrebno, između regionalnog saveta, ALUIZNI, nadležnog ministarstava i KRRTRSH, kako bi se osigurala efikasnost i napredak u procesu legalizacije, urbanizacije i integracije neformalnih područja.

#### 4.3.3.2 Studija slučaja ZELS-a

**Zakon o tretmanu nelegalne izgradnje („Službeni glasnik Republike Makedonije“ br.23/2011, 54/2011)**

##### **Sadržaj**

Zakon je usvojen u februaru 2011. godine i izmenjen u aprilu 2011. godine. Sastoji se od 35 članova i 11 poglavlja.

1. Opšte odredbe;
2. Postupak za utvrđivanje pravnog statusa nelegalne izgradnje;
3. Odluka o utvrđivanju pravnog statusa;
4. Žalbena procedura;
5. Otkup zemljišta u vlasništvu Republike Makedonije na kome je nelegalni objekat izgrađen;
6. Uklanjanje nelegalnih objekata;
7. Odluka za potencijalno nestabilnu zonu;
8. Registar podnetih zahteva za uspostavljanje pravnog statusa nelegalnih objekata;
9. Nadzor,
10. Prekršajne odredbe i
11. Prelazne i završne odredbe

## Predmet zakona

Predmet zakona je nelegalna izgradnja, u slučajevima u kojima su bespravni objekti i instalacije bili u potpunosti završeni do dana stupanja na snagu zakona, a gde objekat i instalacije predstavljaju građevinsku i funkcionalnu celinu. Utvrđivanje pravnog statusa neformalnog objekta podrazumeva upisivanje nelegalnog objekta u javni registar prava na nepokretnostima i njegovo uključivanje u prostorno–plansku dokumentaciju.



*Slika 17. Makedonija: Prilep – skromne individualne kuće u neformalnom naselju*

## Procedura

Procedura za uspostavljanje pravnog statusa neformalnog objekta uključuje sledeće ključne korake:

**I – Podnošenje zahteva** – Zahtev se podnosi u roku od 6 meseci od dana stupanja zakona na snagu i uz njega se prilaže:

- identifikacioni document;
- dokaz o priključku na komunalnu infrastrukturu;
- overena izjava kojom se potvrđuje da je objekat izgrađen pre stupanja zakona na snagu;
- geodetski elaborat o faktičkom stanju objekta, dokaz o vlasništvu;
- ugovor o dugoročnom zakupu ili kupoprodaji zemljišta na kome je objekat izgrađen.

Ukoliko je zahtev nepotpun, nije razjašnjen vlasnički status ili postoji više konfliktnih zahteva, postupak se prekida, uz obaveštenje o njegovoj dopuni. Ako je nelegalni objekat izgrađen na zemljištu sa neregistrovanim pravima, nadležni organ po službenoj dužnosti dostavlja prijavu Agenciji za katastar nepokretnosti da sprovede postupak za upis prava na zemljištu.

**II – Uviđaj na licu mesta** – Po prijemu zahteva, komisija koju formira nadležni organ koji sprovodi postupak, utvrđuje faktička svojstva objekta na licu mesta i sastavlja zapisnik o izvršenom uvidu, sa tehničkim podacima o objektu i fotografijama.

**III – Urbanistička saglasnost** – Izdaje je nadležni organ državne uprave u roku od 6 meseci od dana prijema zahteva, nakon utvrđivanja ispunjenosti uslova za uklapanje objekta u urbanističko–plansku dokumentaciju, a po prethodnom mišljenju jedinice lokalne samouprave. Ukoliko objekat ne ispunjava propisane uslove, zahtev se odbija. Pored urednog zahteva sa svim potrebnim dokazima, uslovi za izdavanje urbanističke saglasnosti su i: zapisnik o izvršenom uvidu na licu mesta; dokaz o ispunjenosti standarda geomehničke stabilnosti, ukoliko se nalazi u potencijalno nestabilnoj zoni; saglasnost nadležnog organa, ukoliko se objekat nalazi u zoni ili području nacionalnog parka, zaštićenih dobara i sl.

**IV – Naknada za utvrđivanje pravnog statusa** – Po izdavanju urbanističke saglasnosti, u roku od 5 dana određuje se iznos naknade koju podnosilac zahteva može da plati u roku od 10 dana ili na 12 mesečnih rata. Visina naknade za stambene objekte iznosi 1 euro/m<sup>2</sup>. Korisnici socijalne pomoći ne plaćaju naknadu. Sredstva prikupljena od naknade jedinice lokalne samouprave koriste namenski za donošenje urbanističko–planske dokumentacije i infrastrukturno uređivanje prostora.

**V – Rešenje za utvrđivanje pravnog statusa bespravnog objekta** je završni dokument koji predstavlja zakonski osnov za upis prava vlasništva na objektu u javnoj knjizi za upis prava na nepokretnostima, uz belešku da je objekat legalizovan prema ovom zakonu. Donosi se u roku od 5 dana od dana dostavljanja dokaza o plaćenju naknadi.

**Otkup zemljišta u državnom vlasništvu** na kome je izgrađen bespravni objekat vrši se u roku od 6 meseci od dana donošenja urbanističko–planske dokumentacije. Ukoliko vlasnik objekta ne podnese zahtev za otkup, dugoročan zakup građevinskog zemljišta utvrđuje se po službenoj dužnosti.

**Uklanjanjaju se objekti** koji ne ispunjavaju uslove za izdavanje urbanističke saglasnosti, odnosno za koje je zahtev za legalizaciju odbijen. Isto važi i za objekte na kojima su nakon podnošenja zahteva izvršene dogradnje i nadgradnje, bez obzira da li objekat ispunjava uslove za utvrđivanje pravnog statusa.

## Institucije

Nadležna tela u postupku su organ državne uprave zadužen za oblast uređenja prostora i jedinica lokalne samouprave. Organ državne uprave sprovodi postupak za objekte od značaja za Republiku, objekte zdravstvenih ustanova najvišeg nivoa i elektronske komunikacione mreže i opremu. Takođe, nadležni ministar izdaje urbanističku saglasnost, donosi podzakonske akte kojima se bliže propisuje sadržaj zahteva, standarde za uklapanje u urbanističko-plansku dokumentaciju i dr. Jedinice lokalne samouprave vode postupak za objekte od lokalnog značaja u skladu sa Zakonom o izgradnji i objekte zdravstvenih ustanova za primarnu i sekundarnu zdravstvenu zaštitu. Lokalna samouprava je nadležna i za: donošenje odluke o potencijalno nestabilnim zonama, davanje mišljenja u postupku izdavanja urbanističke saglasnosti, kao i za donošenje urbanističko-tehničke dokumentacije na osnovu koje se vrši uklapanje bespravnih objekata (u roku od 5 godina od donošenja rešenja za utvrđivanje pravnog statusa).

### 4.3.3.3 Studija slučaja SKGO

Odeljak o legalizaciji u Zakonu o planiranju i izgradnji ("Službeni glasnik Republike Srbije" br. 72/2009, 81/2009, 64/10, 24/2011)

Kroz više zakonskih propisa, legalizacija objekata se u Srbiji tretira skoro deceniju i po, ali su rezultati daleko ispod očekivanja. Zakon iz 2003. godine predviđao je mogućnost legalizacije, ali bez detaljnije definisanih kriterijuma po kojima će se ona vršiti. Zakon o planiranju i izgradnji iz 2009., a naročito njegove izmene iz 2011., u velikoj meri relaksiraju uslove za legalizaciju i ne zahtevaju usklađenost sa planskom dokumentacijom.

Postupak legalizacije tretiran je kroz 16 članova. Definiše se kao *naknadno izdavanje građevinske i upotrebne dozvole za objekat, odnosno delove objekta izgrađene ili rekonstruisane bez građevinske dozvole*. Zakonom je predviđeno da će se građevinska dozvola izdati za sve objekte izgrađene, rekonstruisane ili dograđene bez građevinske dozvole do dana stupanja na snagu ovog Zakona. Izmenama i dopunama osnovnog Zakona, 2011. omogućene su veće olakšice za plaćanje naknade za legalizaciju objekata socijalno ugroženih grupa stanovništva, kao i dodatna ovlašćenja lokalnim samoupravama za pribavljanje propisane dokumentacije u ime vlasnika i za sprovođenje postupka.

## Procedura

### Propisana procedura legalizacije obuhvata:

I – **Podnošenje zahteva** u roku od 6 meseci od stupanja zakona na snagu (do 11. marta 2010.). Potrebna dokumentacija za postupak legalizacije je: dokaz o imovinskom pravu (svojina, zakup, pravo korišćenja) na zemljištu ili objektu; fotografije objekta; tehnička, geodetska i druga dokumentacija, koja je različitog sadržaja u zavisnosti od vrste i veličine objekta; administrativne takse. Za porodične stambene objekte do 300m<sup>2</sup> tehnička dokumentacija ima formu i obim jednostavnog tehničkog izveštaja.

**II – Utvrđivanje ispravnosti i kompletnosti podnete dokumentacije i eventualna dopuna u roku od 60 dana.**

**IIIa – Odbijanje zahteva**, ukoliko ne postoji mogućnost legalizacije ili **odbacivanje zahteva**, ukoliko je neispravan ili nepotpun nakon isteka rokova i prosleđivanje građevinskoj inspekciji na dalji postupak.

**IIIb – Odluka o mogućnosti legalizacije objekta**, ukoliko su ispunjeni uslovi; obaveštavanje podnosioca zahteva o visini naknade.

**IV – Naknada za uređivanje građevinskog zemljišta** – Po donošenju odluke o mogućnosti legalizacije objekta, podnosilac zahteva sklapa ugovor o naknadi za uređenje građevinskog zemljišta u roku od 60 dana; Naknada se naplaćuje sa popustima. Izmenama i dopunama Zakona iz 2011. godine predviđeno je da se za porodične stambene objekte i stanove do 100m<sup>2</sup> naknada umanjuje za 99% za svakih 25m<sup>2</sup> po članu domaćinstva, a za sledećih 100m<sup>2</sup>, naknada se umanjuje za 60%, osim za objekte u ekstra i prvoj urbanističkoj zoni. Naknade utvrđuje svaka jedinica lokalne samouprave posebno, a među njima se uočavaju i velike razlike u pogledu cene. Kriterijumi za umanjenje naknade u postupcima legalizacije definisani su posebnim Pravilnikom.

**V – Jedno rešenje o građevinskoj i upotrebnoj dozvoli** nadležni organ donosi u roku od 15 dana od dostavljanja dokaza o regulisanju naknade.

**VI – Upis prava svojine** u javnoj knjizi o evidenciji nepokretnosti i pravima na njima, vrši se na osnovu pravosnažnog rešenja o građevinskoj i upotrebnoj dozvoli. Upis se vrši uz zabeležbu da je pravo svojine na objektu utvrđeno na osnovu dozvole izdate u postupku legalizacije i da država ne garantuje za bezbednost objekta.

**Objekat može biti privremeno priključen na infrastrukturu**, do okončanja postupka legalizacije. Ukoliko ne bude legalizovan, objekat se isključuje sa infrastrukturne mreže.

Zakon predviđa i **mogućnost uklanjanja objekata** koji ne budu legalizovani, a bliže su definisani objekti koji se ne mogu legalizovati i to: objekti koji nisu u završnoj fazi gradnje; na zemljištu nepovoljnom za građenje i koji su izgrađeni od materijala koji ne obezbeđuje trajnost i sigurnost objekta; koji su izgrađeni na postojećim ili planiranim javnim površinama; objekti u zaštićenim zonama, osim ako su za legalizaciju objekta saglasne nadležne institucije.

## **Institucije**

**Sprovođenje postupka legalizacije je u okviru nadležnosti jedinice lokalne samouprave.** Ona uređuje iznos naknade, utvrđuje detaljnije ispunjenost uslova (na osnovu opštih uslova za izgradnju ili svaka opština posebnom odlukom propisuje uslove za legalizaciju) i odlučuje o pojedinačnim zahtevima za legalizaciju objekata. Izmenama zakona iz 2011. godine, omogućeno je da dokumentaciju u postupcima legalizacije, na osnovu pismenog ovlašćenja vlasnika, može obezbediti i lokalna samouprava na osnovu potpisanog ugovora sa vlasnikom objekta. Iako to zakon ne predviđa, u Beogradu je, zbog velikog broja zahteva i potrebom za koordinacijom procesa, osnovano posebno telo – Sekretarijat za

poslove legalizacije, za čitavu teritoriju grada. Ministar nadležan za poslove planiranja donosi podzakonska akta koji bliže utvrđuju kriterijume za određivanje naknade u postupcima legalizacije; kriterijume za objekte za koje se ne može naknadno izdati građevinska dozvola i o sadržini tehničke dokumentacije i sadržini i načinu izdavanja građevinske i upotrebne dozvole za objekte koji su predmet legalizacije.

Sledeća tabela uporedno analizira kako su neka od ključnih pitanja razrađena u zakonima koji tretiraju process legalizacije.



*Slika 18. Srbija: Grad Beograd – Neformalno naselje “Šangaj” u Batajnici. U nizu: struja, voda, asfalt.*



Tabela 17. Uppredni pregled osnovnih karakteristika zakona koji regulišu legalizaciju neformalnih objekata u Albaniji, Makedoniji i Srbiji

|   | <b>Albanija</b><br>Zakon o legalizaciji, urbanizaciji i integraciji neformalne gradnje (2006)  | <b>Makedonija</b><br>Zakon o tretmanu neformalne gradnje (2011)   | <b>Srbija</b><br>Zakon o planiranju i izgradnji (2009,2011)   |
|---|--|---|---|
| <b>Da li su utvrđeni rokovi za predaju zahteva?</b>   | <b>Da</b> , 60 dana od dana stupanja Zakona na snagu. Kancelarija za legalizaciju prima zahteve 120 dana, ali se nakon 60 dana naplaćuje kazna   | <b>Da</b> , 6 meseci od dana stupanja Zakona na snagu;  | <b>Da</b> , 6 meseci od dana stupanja Zakona na snagu;  |
| <b>Da li su utvrđeni rokovi za obradu zahteva?</b>  | <b>Da</b> , parcijalni rokovi su definisani i za nadležne institucije i za podnosioc zahteva, ali ukupni rokovi za obradu zahteva nisu određeni  | <b>Da</b> , rokovi su precizni – 6 meseci od predaje zahteva je rok za izdavanje urbanističke saglasnosti ili odbijanje zahteva | <b>Ne</b> , ne postoje rokovi za postupanje nadležnih institucija, ali postoji mnogo parcijalnih rokova vezanih za obaveze podnosioca zahteva |
| <b>Da li postoji obaveza nadležnih vlasti da evidentiraju postojeću neformalnu gradnju pre ili u toku rešavanja legalizacije?</b> | <b>Da</b> , u toku rešavanja lokalna jedinica za planiranje i ALUIZNI izrađuju bazu podataka i mapiranje stanja u toku obrade područja i zahteva   | <b>Ne</b> , evidentiraju se samo podneti zahtevi, a ne i ukupno stanje neformalne gradnje                                       | <b>Da</b> , u roku od 90 dana od stupanja na snagu zakona LS šalje nadležnom ministarstvu potpun spisak postojećih neformalnih objekata       |
| <b>Da li je tokom procesa legalizacije propisana izrada GIS-a za teritorije sa neformalnom izgradnjom?</b>                        | <b>Da</b> , u toku rešavanja lokalna jedinica za planiranje i ALUIZNI rade bazu podataka i mapiranje stanja i pripremaju GIS koji se razvija kroz proces legalizacije                    | <b>Ne</b>   | <b>Ne</b>   |
| <b>Da li je usklađenost sa odredbama postojećih planskih dokumenata uslov za legalizaciju?</b>                                    | <b>Da</b> , u toku obrade područja neformalne gradnje, lokalna jedinica za planiranje i ALUIZNI procenjuju stepen ugrožavanja važećih planova i donose odluku u pojedinačnim slučajevima | <b>Da</b> , pribavlja se urbanistička saglasnost o mogućnosti uklapanja objekta u planski dokument                              | <b>Ne</b> , osim ukoliko je objekt na površini planiranoj za objekte javne namene (kao što su npr. infrastrukturni koridori)                  |

|  | <b>Albanija</b><br>Zakon o legalizaciji, urbanizaciji i integraciji neformalne gradnje (2006)   | <b>Makedonija</b><br>Zakon o tretmanu neformalne gradnje (2011)  | <b>Srbija</b><br>Zakon o planiranju i izgradnji (2009,2011)   |
|--|---|--|---|
| <b>Da li se za potrebe legalizacije uspostavljaju posebni urbanistički standardi?</b>  | <b>Da</b> , Institut za urbanističko planiranje i istraživanje razrađuje minimalne urbanističke standarde i norme za neformalna područja/izgradnju, u saradnji sa ALUIZNI;  | <b>Da</b> , ministar propisuje norme po kojima će nelegalni objekat biti integrisani u prostorno-plansku dokumentaciju   | <b>Da</b> , Zakon dozvoljava lokalnim samoupravama da usvoje posebne odluke kojima će se postojeći Pravilnik o standardnim normama menjati u skladu sa lokalnim uslovima, a za potrebe legalizacije |
| <b>Da li se kao završetak procesa legalizacije predviđa donošenje standardnih urbanističkih planova kojima se definitivno integriše neformalna gradnja?</b>  | <b>Da</b> , po završetku procesa donosi se novi regulacioni plan koji sadrži sve odobrene slučajeve i predložena rešenja regulacije   | <b>Da</b> , predviđeno je donošenje urbanističko-planske dokumentacije u koju su uklopljeni odobreni slučajevi legalizacije u roku od 5 godina od kraja postupka | <b>Ne</b> , ali se podrazumeva da će urbanistički planovi naselja, nakon završenog procesa legalizacije biti podvrgnuti redovnom postupku izmena i dopuna   |
| <b>Da li se u postupku legalizacije predviđa integrisana obrada zahteva kroz celovite prostorne jedinice (neformalno naselje, susedstvo, blok) i planske skice za integraciju objekata i regulaciju javnih prostora?</b> | <b>Da</b> , lokalna jedinica za planiranje i ALUIZNI određuju jasne granice prostornih celina i obrađuju rešenja potrebna za integraciju objekata ili pripremaju zadatke za studije ovih prostornih jedinica                            | <b>Ne</b> , zahtevi se obrađuju pojedinačno kroz procenu lokalne samouprave o mogućnosti uklapanja objekata u plansku dokumentaciju                              | <b>Ne</b> , zahtevi se obrađuju pojedinačno   |
| <b>Da li država pomaže u rešavanju pitanja vlasništva na zemljištu?</b>  | <b>Da</b> , država pod subvencionisanim uslovima odobrava upisivanje vlasništva nad državnim zemljištem ispod svakog objekta. Takođe, isplaćuje obeštećenje privatnom vlasniku zemljišta za slučaj da je objekat na privatnom zemljištu | <b>Ne</b> , nema posebno definisanih odredbi   | <b>Ne</b> , nema posebno definisanih odredbi  |

|   | <b>Albanija</b><br>Zakon o legalizaciji, urbanizaciji i integraciji neformalne gradnje (2006)  | <b>Makedonija</b><br>Zakon o tretmanu neformalne gradnje (2011)   | <b>Srbija</b><br>Zakon o planiranju i izgradnji (2009,2011)   |
|---|--|---|---|
| <b>Da li postoji mogućnost prihvatanja izjave vlasnika kao dokaz u postupku?</b>        | <b>Da</b> , za različita pitanja u toku postupka mogu se prihvatiti i izjave vlasnika kao dokaz (vlasništvo, kvalitet objekta i konstrukcija, i dr.)         | Da, ali samo izjava kojom se potvrđuje da je nelegalni objekat izgrađen pre stupanja zakona na snagu  | <b>Ne</b>   |
| <b>Da li je prihvatljiv kvalitet gradnje ispod važećih tehničkih standarda gradnje?</b> | <b>Da</b> , moguće je prihvatiti uz uslov da arhitekta, graditelj i investitor daju zajedničku izjavu kod notara da garantuju sigurnost objekta              | <b>Da</b> , način vođenja postupka omogućava da se i objekti sa nižim tehničkim standardima gradnje legalizuju  | <b>Da</b> , način vođenja postupka omogućava da se i objekti sa nižim tehničkim standardima gradnje legalizuju  |
| <b>Da li je zahtevani obim tehničke dokumentacije manji od regularne procedure?</b>     | <b>Da</b> , zahteva se jednostavni situacioni plan u razmeri 1:500 i osnove spratova u 1:100, izjava o sigurnosti objekta                                    | <b>Da</b> , zahteva se: geodetski elaborat, izveštaj o uviđaju na licu mesta i fotografije objekta  | <b>Da</b> , zahteva se: poseban geodetski snimak parcele i objekta, jednostavan tehnički izveštaj i fotografije objekta   |
| <b>Da li je potreban poseban dokaz/ ekspertiza o sigurnosti objekta?</b>                | <b>Da</b> , osim zajedničke izjave arhitekta, graditelja i investitora, mišljenje o sigurnosti objekta daje i ekspertna institucija koju akredituje ministar | <b>Ne</b> , dokaz da objekat ispunjava standarde geomehničke stabilnosti ukoliko se nalazi u potencijalno nestabilnoj zoni za šta je potrebno dostaviti osnovni projekat – fazu statike; u evidenciji nepokretnosti, stavlja se napomena da država ne garantuje za stabilnost objekta | <b>Ne</b> , osim opšteg stava o kvalitetu objekta u tehničkom izveštaju; pri upisu objekta u javnu knjigu o evidenciji nepokretnosti, stavlja se zabeležba da država ne garantuje za stabilnost objekta |

|  | <b>Albanija</b><br>Zakon o legalizaciji, urbanizaciji i integraciji neformalne gradnje (2006)  | <b>Makedonija</b><br>Zakon o tretmanu neformalne gradnje (2011)  | <b>Srbija</b><br>Zakon o planiranju i izgradnji (2009,2011)   |
|--|--|--|---|
| <b>Da li se u postupku legalizacije izdaju uobičajena dokumenta za izgradnju (urbanistička, građevinska, upotrebna dozvola)?</b> | <b>Ne</b> , dozvola za legalizaciju je specifičan dokument u postupku i on objedinjuje sva tri tipa dozvola  | <b>Ne</b> , odlukom o legalizaciji potvrđuje da objekt ispunjava uslove za uklapanje u urbanističko-plansku dokumentaciju i predstavlja osnov za upis prava svojine u javne knjige | <b>Ne</b> , građevinska i upotrebna dozvola se izdaje jednim rešenjem, a lokacijska dozvola se ne izdaje u postupku legalizacije  |
| <b>Da li su predviđene olakšice u plaćanju naknada?</b>  | <b>Da</b> , legalizacija u celini donosi olakšice u plaćanju naknade za građevinsku parcelu prema njenoj veličini i oslobađanje od plaćanja naknade za deo zemljišta pod objektom; olakšice se primenjuju za legalizaciju samo jednog neformalnog objekta po domaćinstvu | <b>Da</b> , visina naknade za stambene objekte iznosi samo 1euro/ m2; korisnici socijalne pomoći ne plaćaju naknadu  | <b>Da</b> , za porodične stambene objekte do 100m2 naknada se umanjuje za 99% za svakih 25m2 po članu domaćinstva, a za sledećih 100m2, umanjuje se za 60%, osim za objekte u ekstra i prvoj urbanističkoj zoni; olakšice se ne primenjuju za domaćinstva imaju više od jednog objekta u vlasništvu |
| <b>Da li je predviđeno plaćanje posebnih kazni za prekršaj?</b>  | <b>Da</b> , jednokratna kazna u iznosu 4% minimalne vrednosti objekta – poreske osnovice naplaćuje se od svih vlasnika u procesu legalizacije  | <b>Ne</b>  | <b>Ne</b>   |
| <b>Da li se ranije doneto rešenje o rušenju objekta obustavlja do okončanog postupka legalizacije?</b>                           | <b>Da</b>  | <b>Da</b>  | <b>Da</b>   |
| <b>Da li je predviđeno rušenje objekata za koje ne postoji prijava legalizacije ili je prijava odbijena/ odbačena?</b>           | <b>Da</b> , ali indirektno, zakon o legalizaciji definiše slučajeve u kojima se legalizacija ne prihvata i upućuje na osnovni zakon o građenju koji određuje postupak sa objektima bez dozvole   | <b>Da</b> , ali indirektno, prema Zakonu o građenju; predviđeno je i rušenje onih objekata na kojima su nakon podnetog zahteva vršene fizičke intervencije                         | <b>Da</b> , pravosnažnim okončanjem postupka kojim se odbacuje ili odbija zahtev stižu se uslovi za uklanjanje objekta  |

|  | <b>Albanija</b><br>Zakon o legalizaciji, urbanizaciji i integraciji neformalne gradnje (2006)  | <b>Makedonija</b><br>Zakon o tretmanu neformalne gradnje (2011)  | <b>Srbija</b><br>Zakon o planiranju i izgradnji (2009,2011)  |
|--|--|--|--|
| <b>Da li je predviđeno formiranje posebnih institucija za sprovođenje postupka?</b>                          | Da, ALUIZNI je novoosnovana specijalizovana državna agencija za legalizaciju, urbanizaciju i integraciju neformalnih naselja / objekata  | Ne   | Ne   |
| <b>Da li je precizno određena uloga pojedinih institucija u procesu legalizacije i njihova koordinacija?</b> | Da, precizno su definisani zadaci i koordinacija između sledećih institucija:<br>– Savet za teritorijalno prilagođavanje u Republici Albaniji;<br>– Savet za teritorijalno prilagođavanje;<br>– Kancelarija za registraciju nepokretne imovine;<br>– Institut za urbanističko planiranje i istraživanje;<br>– Jedinica za urbanističko planiranje jedinice lokalne samouprave;<br>– Jedinice lokalne samouprave<br>– ALUIZNI | Ne, osim neposrednih upravnih zadataka nadležne jedinice lokalne samouprave i postojećih državnih organa | Ne, osim neposrednih upravnih zadataka nadležne jedinice lokalne samouprave i postojećih državnih organa |

#### 4.3.3.4 Zaključna razmatranja

Neposrednim poređenjem dvadeset osobina koncepata legalizacije u tri izabrana zakona, može se zaključiti sledeće:

- **Sva tri sistema su osmišljena kao jednokratna korektivna kampanja**, a ne kao dugoročno tranziciono sredstvo za rešavanje problema neformalne gradnje sve dok ona postoji.
- **Specijalnim zakonom u Albaniji usvojen je integralni projektni pristup** gde lokalne institucije sarađuju sa specijalizovanim nacionalnim/regionalnim institucijama u posebno definisanim neformalnim zonama za buduću regularizaciju i integraciju.
- **Najbliži konceptu amnestije je specijalni zakon o legalizaciji u Makedoniji**, nudeći legalizaciju za samo 1 euro/m<sup>2</sup> i gotovo izvesno pozitivno mišljenje lokalnog nadležnog organa da je objekat u skladu sa prostorno-planskim dokumentom.
- **Subjekti legalizacije se tretiraju individualno, bez interakcije sa susednim prostorom i objektima** u posebnom poglavlju o legalizaciji u okviru zakona koji tretira planiranje i izgradnju u Srbiji, postavljajući nešto više uslova, složeniji postupak i nešto veće finansijske zahteve pred neformalne graditelje.

Upoređujući pojedinačna pitanja tretirana u zakonima, uočeno je sledeće:

- **Postavljeni rokovi za predaju zahteva nisu realni**; Dva meseca od stupanja na snagu zakona u Albaniji, kao ni 6 meseci u Makedoniji i Srbiji, nije dovoljno za pripremu procesa i pripremu dokumentacije za prijavljivanje.
- **Postupak posle isteka rokova legalizacije nije rešen ni u jednom slučaju**. Implicitno se podrazumeva aktiviranje inspeksijskih naloga o uklanjanju objekata, ali to nije izričito naglašeno ni u jednom od tri zakona. Ukoliko broj nerešenih slučajeva (koji su izgubili pravo na legalizaciju) bude veliki, uklanjanje neće biti moguće, pa će opet biti potrebna nova rešenja.
- **Način evidencije postojeće neformalne gradnje i GIS su važno tehničko pitanje legalizacije**. Ova pitanja su na poželjan način koncipirana u zakonu u Albaniji, nema ih u zakonu Makedonije, a realno su neostvariva u zakonu Srbije.
- **Potrebna je integrisana obrada zahteva koja vodi računa o odnosima između objekata i prostora**. Ova održiva praksa prisutna je samo u Albaniji.
- **Pomoć države u konverziji vlasništva na zemljištu i lične izjave kao dokaz u postupku utvrđivanja zemljišta sa pravom korišćenja značajno olakšavaju proceduru i praktikuju se u albanskom zakonu, za razliku od druga dva**.
- **Tolerisanje nižih standarda gradnje i manji obim tehničke dokumentacije je pozitivna praksa legalizacije u sva tri zakona**.
- **Ekspertiza sigurnosti objekata je značajno pitanje**. U sva tri slučaja koriste se izjave stručnih lica o kvalitetu objekta, a samo albanski zakon dodaje i ekspertizu nadležne državne organizacije. I makedonski i srpski zakon odgovornost za sigurnost objekta eksplicitno prenose na vlasnika.

- **Usklađenost sa postojećom planskom dokumentacijom nije obavezan uslov ni u jednom od tri zakona.** Posebni, niži standardi u postupku legalizacije primenjuju se u sva tri analizirana slučaja.
- **Po završetku procedure legalizacije potrebno je integrisati neformalno naselje u redovni planski sistem, donošenjem standardnih urbanističkih planova,** kao u slučaju albanskog i makedonskog zakona. U Srbiji nije predviđena obaveza donošenja novih urbansitičkih planova u vezi sa legalizacijom.
- **Priroda finalnog dokumenta kojim se neformalni objekti legalizuju je posebna u sva tri slučaja.** Oni imaju i specifične nove nazive, osim u slučaju Srbije gde poseban akt objedinjuje građevinsku i upotrebnu dozvolu.
- **Značajne finansijske olakšice** predviđene su u sva tri zakona, zasnovane na specifičnim socijalnim kriterijumima (veličina objekta, veličina domaćinstva, itd.). Plaćanje je naročito olakšano u Makedoniji, gde bi za oko 100m<sup>2</sup> ukupni troškovi legalizacije iznosili oko 210 eura.
- **Posebne kazne u vezi sa prekršajima neformalne gradnje,** postoje samo u Albaniji. Kazna koja se primijenjuje, u visini od 4% od vrednosti objekta, može biti značajna i uporediva sa naknadom za komunalne usluge; Ovo se može smatrati ispravnim pristupom kod kršenja pravila što je jedan od osnovnih principa legalizacije.
- **Ranije donete opštinske odluke o rušenju objekata obustavljaju se do okončanog postupka legalizacije** u sva tri zakona.
- **Precizna uloga institucija i njihova koordinacija u realizaciji postupka** definisana je samo u albanskom specijalnom zakonu o legalizaciji. Jedina specijalizovana nova institucija u sistemu za sprovođenje postupka legalizacije je ALUIZNI, Agencija za legalizaciju, urbanizaciju i integraciju neformalnih područja i objekata.
- **Prenos vlasništva na zemljištu** ostaje ključno pitanje u Albaniji, s obzirom na to da država plaća naknadu po tržišnim cenama za nelegalno zauzeto zemljište. Potrebna sredstva su ekstremna i nisu dostupna, što je glavni razlog zastoja u procesu. U Makedoniji i Srbiji, neformalni graditelji obično grade na sopstvenom zemljištu.

Zbog značajnih napora i delimičnog uspeha ovih aktuelnih modela legalizacije u jugoistočnoj Evropi, korisno je uzeti u obzir njihove uporedno predstavljene karakteristike i ova tri zakonska dokumenta. Kroz albanski zakon o legalizaciji otvorena su i čak uspešno rešena brojna specifična pitanja, ali ni u kom slučaju i sve što je potrebno. Neophodno je pokušati dalje unapređenje procedure kroz nove modele legalizacije i regularizacije naselja, kao i njihovo testiranje kroz pilot projekte.

## 4.4 Zaključci i preporuke

### 4.4.1 Zaključci

Zaključci ovog poglavlja se prvenstveno odnose na izjave ALV, članice NALAS-a, sa značajnim prisustvom neformalnih naselja. To su SOGFBiH, ALVRS, UoRH, SKGO, ZOCCG, AKM, AAM i UMM.

1. **Značajan, a u nekim slučajevima ogroman obim neformalne izgradnje i formiranja neformalnih naselja je snažno prisutan u poslednje dve decenije usled velikih društvenih i ekonomskih promena.** Kako navode neke članice NALAS-a, neformalna stambena izgradnja čini i do 60% ukupnog stambenog fonda (UMM). Na drugom kraju spektra, neke zemlje ne smatraju neformalnu gradnju značajnim problemom, držeći da je njen obim između 1% i 5% (SOS, ACoR, NAMRB, CALM)
2. **Glavne karakteristike ovih naselja su:**
  - a. Sastoje se uglavnom od skromnih individualnih stambenih objekata u prigradskim naseljima, koje su gradile siromašnije porodice, ali gradnja može da varira od slamova do luksuznih vila;
  - b. Uopšte, uslovi života su pristojni, a porodice koje žive u njima rešile su na ovaj način svoje stambene potrebe;
  - c. Komunalne usluge su, u manjoj ili većoj meri, uvek prisutne, što ukazuje da je država, podržavajući neformalnu urbanizaciju, u izvesnoj meri bila i sama saučesnik u prekršaju.
3. **Problemi neformalnih naselja i njihovih stanovnika su višedimenzionalni i ogledaju se u:**
  - a. Njihovoj funkcionalnoj i pravnoj integraciji;
  - b. Nedostatku administrativnih i finansijskih instrumenata da se izbore sa problemom;
  - c. Otežanoj socijalnoj integraciji njihovih građana, koji veoma često ostaju marginalizovani;
  - d. Ograničenom pristupu javnim servisima;
  - e. Slabljenju pravnog sistema i autoriteta vlasti u celini;
  - f. Nerešenom statusu korišćenja neformalno izgrađenog zemljišta, obično zauzetog na različite načine, od kojih je svaki slučaj teško rešiti;
  - g. Niskim sigurnosnim standardima objekata, velikoj potrošnji energije i negativnom uticaju na životnu sredinu;
  - h. Neadekvatnom stambenom okruženju, kao što su nedostatak otvorenih prostora i rekreativnih sadržaja i slaboj povezanosti sa planski uređenim urbanim zonama, itd.



4. Posledice masovne neformalne izgradnje i neformalne urbanizacije su:
  - a. Neformalna izgradnja trajno menja okruženje i može ometati sadašnju i buduću strategiju razvoja grada: konflikti u korišćenju zemljišta;
  - b. Neformalna naselja su obično izolovana od društvenog razvoja zajednice: društvena stigmatizacija, nedostatak socijalne i ekonomske integracije;
  - c. Postoje značajni ekonomski problemi izazvani nedostatkom administrativnih i fiskalnih instrumenata primenljivih na legalno izgrađene objekte;
  - d. Problemi životne sredine u neformalnim naseljima su očigledni: nedostatak kanalizacije, odlaganje čvrstog otpada, zagađenje vazduha, nedostatak otvorenog prostora/provetranje prostora naselja, itd.;
  - e. Neformalni razvoj, iako u sivoj zoni, predstavlja važnu ekonomsku aktivnost, kako kroz izgradnju, tako i kao značajan deo stambenog tržišta.
5. **Zakonodavni pristupi u područjima zahvaćenim neformalnom izgradnjom se razlikuju – od ignorisanja postojanja neformalne izgradnje i naselja, do razvijanja detaljnog zakonskog i institucionalnog okvira za legalizaciju neformalne stambene izgradnje i integraciju neformalnih naselja u regularne urbane sisteme.** Zakonski okviri u regionu mogu se grupisati u tri opšta tipa:
  - a. Neformalna izgradnja nije posebna tema zakona i planova (u Sloveniji, Moldaviji, Bugarskoj, Rumuniji, ali ni u Hrvatskoj i Crnoj Gori<sup>38</sup>, gde neformalna stambena izgradnja čini između 25% i 30% ukupnog stambenog fonda);
  - b. Osnovni zakoni o urbanističkom planiranju i planski dokumenti na nacionalnom i lokalnom nivou prepoznaju i tretiraju pitanja neformalne izgradnje (Srbija, Hrvatska, Kosovo, Turska, FBiH i Republika Srpska);
  - c. Posebni zakoni (lex specialis), podzakonski akti i planski dokumenti su na snazi (u Albaniji i Makedoniji).

Tamo gde postoje, izuzev u Albaniji, zakoni ne tretiraju problem neformalnih naselja u celini, već su fokusirani na pojedina sektorska pitanja (prvenstveno na zakonitost vlasništva).

6. Planiranje uvek kasni, čak i nakon što je naselje formirano i često ne daje rešenje za njegovu konsolidaciju, kao ni mere za sprečavanje budućeg neformalnog razvoja.
  - a. Planski dokumenti obično ne sadrže rešenja za konsolidaciju neformalnih naselja i mere za sprečavanje neformalne izgradnje;
  - b. Nivo fleksibilnosti u urbanističkim standardima varira od veoma visokog, preko ograničenog (standardi mogu biti umanjeni), do veoma striktno primene regularnih urbanističkih standarda na neformalnu gradnju.
7. **Praksa legalizacije nije ostvarila značajne rezultate, najčešće zbog nesprovodljivosti propisa o legalizaciji (SKGO) ili nepripremljenih kapaciteta i neadekvatnih, preterano razrađenih procedura (AAM).** Osnovne karakteristike prakse legalizacije u regionu su:

<sup>38</sup> U stvari, posebni zakoni za legalizaciju su se pripremali tokom izrade ove studije, kako u Hrvatskoj, tako i u Crnoj Gori, a očekuje se da će oni biti usvojeni tokom 2011. godine.

- a. Legalizacija je zamišljena kao amnestija i proces legalizacije je mnogo povoljniji od redovnog postupka za izgradnju porodične kuće;
  - b. Administrativni kapaciteti u većini entiteta su nedovoljni i neadekvatni za efikasno sprovođenje procesa legalizacije;
  - c. Kazne, čak i uklanjanje neformalnih objekata, postoje u propisima, ali se nedоследno primenjuju. Uklanjanje objekta ostaje kao glavna sankcija za neformalnu gradnju, što se pokazalo kao neefikasno kod masovne neformalne izgradnje;
  - d. Česte promene usvojenih propisa stimulišu dalje generisanje neformalne gradnje (snižavanje kriterijuma, produžavanje rokova, procedura je jeftinija od regularne izgradnje, itd.);
8. Kao glavni rezultati koji proizilaze iz detaljnog pregleda tri zakona o legalizaciji, posmatrano od AAM, ZELS i SKGO može se zaključiti da:
- a. Sva tri zakona razmatraju legalizaciju kao jednokratnu, ograničenu korektivnu aktivnost (projekat) i ne predviđaju moguća rešenja za veliki broj preostalih nerešenih predmeta zbog toga što ili 1) neformalni graditelji, iz bilo kog razloga, nisu predali zahtev, ili 2) slučaj legalizacije nije rešen. U tom smislu, praksa u Srbiji i Albaniji pokazuje ozbiljne nedostatke, s obzirom na činjenicu da su rezultati kampanje legalizacije daleko ispod očekivanja. Greške se mogu naći u kratkim rokovima za podnošenje prijave, kao i nepripremljenom institucionalnom kapacitetu, nedostatku odgovarajućih podzakonskih aktata, priručnika, sredstava, podataka i institucionalnih aranžmanima između ključnih državnih organa. Ogroman nepredviđen finansijski teret za državni budžet koji se odnosi na nadoknadu za prenos vlasništva na zemljištu, čini se kao glavni izazov i glavni razlog slabih rezultata legalizacije u Albaniji.
  - b. Jedan pristup je novčano kažnjavanje neformalnog graditelja i prikupljanje značajnih finansijskih sredstava kroz legalizaciju, dok je drugi pristup da se ponude velike olakšice i amnestira prekršaj nelegalne izgradnje. Drugi pristup ima značajne nedostatke jer 1) diskriminiše građane koji poštuju zakon i 2) šalje jasnu poruku da će nezakonito ponašanje biti nagrađeno i ohrabruje potencijalne nelegalne graditelje.
  - c. Integralni projektni pristup konsolidovanom neformalno izgrađenom području postoji samo u Albaniji. Legalizacija od slučaja do slučaja, ne uzimajući u obzir susedstva, razdvajanje javnog i privatnog zemljišta, integraciju naselja u regularni planski sistem i obezbeđenje javnih servisa, zadržaće zajednicu isključenom, uz dalji porast segregacije.
  - d. Učešće zajednice nije zakonski regulisano, ni preporučeno. Uprkos činjenici da će regularizacija naselja takođe dovesti do određenih fizičkih intervencija i utvrđivanja granica javne i privatne imovine, učešće građana nije predviđeno ovim zakonima.
  - e. Integracija neformalnih naselja u regularni sistem planiranja, usvajanjem redovnog urbanističkog plana, pre ili posle legalizacije objekata, nije predviđena kao obaveza, osim u Srbiji.

- f. Potreba da se detaljno definiše uloga svih uključenih institucija i da im se dodele konkretni zadaci u procesu legalizacije nije uobičajena za sve zakone. Ovo je obrađeno samo u Albaniji, gde je osnovana specijalizovana državna institucija sa regionalnim kancelarijama i zaposlenima na lokalnom nivou. U slučaju Srbije, postojeći institucionalni kapaciteti javnog sektora su daleko ispod odgovarajućih, imajući u vidu razmeru ovog problema. U Makedoniji, rezultati prvih nekoliko meseci legalizacije pokazuju da su postojeće institucije u stanju da uspešno sprovedu proces. Odgovarajući institucionalni kapacitet je, svakako, jedan od najbitnijih preduslova uspešnosti procesa.

Uopšte uzev, sudeći po dosadašnjim rezultatima, postojeće zakonodavstvo u regionu se nije pokazalo kao efikasno. Postoji mnogo sličnosti koje navode ALV, NALAS članice, ali i mnogo razlika, koje proističu iz geneze problema, različitih društveno–ekonomskih i političkih ambijenata i uticaja globalne ekonomije na brzu urbanizaciju gradova.

Više od polovine ALV koje učestvuju u ovoj studiji dele značajan problem neformalne urbanizacije i nelegalne gradnje, držeći ga na visokom mestu u političkim agendama i podstičući napore za usvajanje zakona o legalizaciji. Uprkos tome, sprečavanje dalje neformalne gradnje ostaće podjednako važno pitanje, ako uzroci njenog nastajanja nisu umanjeni ili otklonjeni. U preporukama će ova studija ponovo usmeriti pažnju na uzroke neformalne stambene izgradnje.

#### 4.4.2 Preporuke

Neformalna izgradnja je posledičan proces istorijskih i socioekonomskih uslova u datim evropskim regionima, a ne samo zakonski, planerski ili administrativni problem. Ovi procesi još nisu završeni, a uzroci su i dalje prisutni. Ekonomska snaga stanovništva koje migrira je još uvek ispod nivoa prihoda koji im omogućavaju da kupe stan po tržišnoj ceni. U isto vreme, instrumenti stambene politike u svim entitetima su veoma oskudni i nisu u stanju da u većem obimu obezbede pristupačna stambena rešenja. Pored toga, ekonomska snaga u jugoistočnoj Evropi je još uvek na nivou koji ne dozvoljava vladama široko subvencionisanje stambenih potreba migratornog stanovništva.

Sprečavanje daljeg neformalnog razvoja najbolje će se postići a) povećanjem raspoloživog zemljišta za urbani razvoj (uključujući i širenje granica urbanog područja) i b) razmatranjem i po potrebi, revizijom regulatornog okvira urbanističkih i građevinskih propisa, standarda i administrativnih procedura, kako bi se osiguralo da oni efikasno odgovore potražnji za (individualnom) stambenom izgradnjom.

Odgovarajuća rešenja će tražiti odgovarajuće pristupe, dovoljno vremena i odgovarajući način implementacije. Harmonizacija evropskog prostora i evropskih pravnih sistema zah-teva uspešno rešenje kao osnov za dalji razvoj u celini.

##### 4.4.2.1 Osnovni principi za uspešnu integraciju neformalnog razvoja

Preporuke koje nudi ova studija zasnivaju se na sledećim principima:

1. **Naselja moraju da budu regulisana, a objekti moraju da budu legalizovani.** Od suštinskog je značaja uspostavljanje sukcesivnih društvenih, ekonomskih, stambenih i planskih modela za integraciju neformalnog razvoja i njihovih zajednica u urbani sistem, gde god javno zdravlje i bezbednost nisu ugroženi;

2. **Svi vlasnici nekretnina moraju biti uključeni u poreski sistem;** Važno je da su porezi i druge dažbine pristupačni i da stanovnici uvide da, plaćajući ih, dobijaju za uzvrat korist – na primer, prilazne puteve, komunalne usluge (voda, struja, kanalizacija) i javnu infrastrukturu (škole, zdravstvene ustanove i dr).
3. **Neformalni razvoj uključuje zakonski prekršaj** u nekoliko aspekata, i kao takav, ne može da se toleriše bez zaustavljanja, sprečavanja i kažnjavanja; Legalizaciju ovakve izgradnje bi trebalo ipak smatrati nagradom.
4. **Proces legalizacije i regularizacije je skup.** Vlasnici neformalnog objekta moraju da pravično doprinesu troškovima opšteg i lokalnog urbanog razvoja;
5. **Većina prihoda od taksi i novčanih kazni treba da bude lokalno realizovana,** kao trajan doprinos unapređenju prostora i zajedničkom razvoju infrastrukture;
6. **Direktno učešće stanovnika u procesu regularizacije naselja** i participacija preko izabranih odbora i predstavnika je od suštinske važnosti za uspešnu legalizaciju.
7. **Ne postoji jedinstveno rešenje za rešavanje problema neformalne izgradnje i neformalnih naselja** i izbor zavisi od fizičkog, društvenog, ekonomskog i kulturnog konteksta;
8. **Snižavanje tehničkih standarda gradnje se svuda pokazalo od suštinskog značaja,** iako pragovi tolerancije moraju biti zadržani, pre svega u pogledu bezbednog korišćenja objekta. Ipak, izdavanjem dozvole za legalizaciju, država ne deli odgovornost za bezbedno korišćenje objekta (kao što je slučaj sa upotrebnim dozvolama izdatim u redovnom postupku);
9. **Snižavanje urbanističkih standarda je neophodno** u cilju uključivanja naselja u regularni gradski sistem. Neke sigurnosne mere su međutim i dalje prisutne, prvenstveno u pogledu bezbednosti (kao što je održavanje protivpožarnog pristupa) i na kraju
10. **Neformalna izgradnja će postojati sve dok se smatra povoljnijom od regularne procedure izgradnje.**

#### 4.4.2.2 Preporuke za uspostavljanje odgovarajućeg zakonskog okvira za legalizaciju neformalne izgradnje i regularizaciju neformalnih naselja

Pošto je zakonski okvir fokus ove studije, u skladu sa aktuelnom situacijom sa problemom neformalne izgradnje i dosadašnjim propisima, ALV, članice NALAS-a, mogu preporučiti unapređenje njihovog zakonodavstva, sledeći predložene opcije:

- a. **Lex specialis na centralnom nivou i prateći podzakonski akti** bi trebalo da budu usvojeni u slučajevima gde su neformalna naselja i nelegalna gradnja postala široko rasprostranjeni fenomen i kada postojeći propisi nisu efikasni, prouzrokujući višedimenzionalne konflikte (AAM, SKGO, ZELS, AKM, ZOCCG, UORH, UMM, SOGFBiH i ALVRS);
- b. **Za potrebe legalizacije, osnovni zakon o planiranju i izgradnji** treba da se revidira ili usvoji novi, a postojeći propisi dopune na sinhronizovan način, u slučajevima gde postoje područja sa intenzivnom neformalnom gradnjom (NAMRB, ACoR);

- c. **Ciljano unapređenje postojećih propisa** potrebno je kada područja sa intenzivnom neformalnom gradnjom nisu velikih razmera (NAMRB, ACoR i eventualno u izvesnoj meri CALM).

#### 4.4.2.3 Pripremni koraci za realizaciju nacionalnog programa legalizacije

U prvoj grupi entiteta gde je neformalna izgradnja značajna, preporučljivo je da se obave sledeće uzastopne grupe pripremnih radnji, pre početka sprovođenja legalizacije i programa regularizacije:

1. **Na najvišem dogovorenom nivou (nacionalnom, regionalnom, međuopštinskom) usvojiti Strategiju** za regularizaciju neformalnih naselja i legalizaciju neformalne gradnje. Strategija će biti osnova za prelazak na druge faze pripreme i realizacije. Strategija može biti praćena akcionim planom ili programom legalizacije u kojima će svi potrebni koraci biti detaljno definisani. Akcioni plan se razvija zajedno sa ključnim institucionalnim stejkholderima, uključujući lokalne uprave. Uloga ALV u facilitaciji komunikacije između centralnog i lokalnog nivoa može biti od ključne važnosti.
2. **Razviti propise i obavezne procedure za legalizaciju neformalne izgradnje i regularizaciju neformalnih naselja.** Poseban zakon o legalizaciji i podzakonski akti moraju da budu usvojeni na centralnom/regionalnom nivou. U isto vreme, svi postojeći zakoni koji mogu da budu u suprotnosti sa procesom legalizacije treba da, shodno tome, budu izmenjeni. Zakon o legalizaciji može predvideti period testiranja, tokom kojeg će biti sprovedeni drugi elementi pripreme faze i implementirani pilot projekti. U fazi implementacije treba izraditi preostale operativne podzakonske propise, priručnike za procedure, formulare, predloške sporazuma, programe i ostalu potrebnu dokumentaciju na centralnom/regionalnom nivou, a neke propise i pravila doneti na lokalnom nivou.
3. **Uspostaviti potreban institucionalni okvir** za rešavanje postojeće neformalne izgradnje i njenu prevenciju u budućnosti, na nacionalnom i/ili regionalnom nivou. Institucije uspostavljene na nivou lokalne uprave i naselja, treba da budu deo programa implementacije.
4. **Razviti kapacitete institucija, stručnih službi i lokalnih zajednica.** Obuka zaposlenih u institucijama na nacionalnom nivou, profesionalaca angažovanih u procesu legalizacije (advokata, planera, inženjera, arhitekata, geometara) i širenje informacija među zainteresovanom širom javnosti, služe informisanju zainteresovanih lica i pripremi stručnih kadrova za sprovođenje programa legalizacije.
5. **Osmisliti i sprovesti pilot projekte** u odabranim neformalnim naseljima, kako bi se proverila efikasnost procedura, identifikovale barijere i prepreke, izračunali stvarni troškovi, definisale takse i njihova dostupnost i odredili realni rokovi. Rezultati pilot projekata mogu dati doprinos podešavanju nove legislative u periodu testiranja<sup>39</sup>.

Realan rok u kome bi problem postojeće neformalne izgradnje i neformalnih naselja trebalo da bude rešen, sudeći po do sada ostvarenim rezultatima i postupnosti procesa, ne bi trebalo da bude računat na period manji od jedne decenije.

<sup>39</sup> NALAS je realizovao dva pilot projekta legalizacije neformalnih naselja u Sukth-u (Albanija) i Prijedoru (Bosna i Hercegovina)

Ovo će takođe značiti da relevantni zakonski i institucionalni okvir treba da bude projektovan shodno tome, a redovna budžetska izdvajanja za finansiranje procesa, koji ne može biti finansijski samoodrživ na početku, osigurana na svim administrativnim nivoima. Dugotrajno, pristupačno i održivo prikupljanje taksi za legalizaciju, kao i efikasno korišćenje prikupljenih sredstava je od suštinskog značaja.

Politička podrška procesu i štaviše, konsenzus postignut na nivou parlamenata, mora se posmatrati kao uslov *sine qua non*, zbog posebne senzitivnosti i dugotrajnosti procesa.

#### 4.4.2.4 Sadržaj *lex specialis*–a

Poseban sveobuhvatni zakon, koji će omogućiti legalizaciju neformalnih objekata, otkup zemljišta i regularizaciju neformalnih naselja, treba da sadrži:

- **definiciju svih specifičnih termina** prepoznatih u postupku legalizacije koji je razlikuju od redovne stambene izgradnje, registraciju vlasništva i urbanističke procedure;
- **identifikaciju ključnih javnih institucija** uključenih u proces i detaljno definisanje njihove uloge, uzajamnog odnosa i formalizaciju načina njihove saradnje; ovde zakon treba da predvidi osnivanje novih institucija, ukoliko se donese takva politička odluka;
- **propisivanje učesća građana** iz neformalnih naselja, ali i susedstava, ako je potrebno i propisivanje opštih oblika participacije i izrada priručnika o proceduri od strane nadležne državne institucije;
- **definiciju predmeta legalizacije** sa svim navedenim i detaljno objašnjenim slučajevima gde legalizacija neće biti moguća (kada objekat blokira pristup, smanjuje estetske i druge vrednosti nasleđa i/ili životne sredine i predstavlja očiglednu pretnju za zdravlje korisnika (kada je podignut na klizištu ili infrastrukturnom koridoru, itd.)); Poželjno je da se rešavanje pitanja korišćenja/svojine na zemljištu uradi postepeno.
- **detaljnu definiciju postupka legalizacije** sa opisom svih aktivnosti, odgovornosti, procedura odluka i odobrenja, potrebnih isprava i tačnim imenima obrazaca dokumenata i formulara koje će sačiniti nadležna institucije;
- **detaljnu definiciju posebne procedure za upis prava vlasništva** omogućenog kroz legalizaciju, kao i upisa prava vlasništva na objektima bez upotrebne dozvole (uz posebnu napomenu);
- **definiciju svih podataka** i njihovih zvaničnih izvora, koji su potrebni radi uspostavljanja sveobuhvatne baze podataka programa legalizacije, uključujući i GIS;
- **detaljne operativne uslove za realizaciju** posebnog projekta legalizacije (za pojedinačno neformalno naselje) i **ukupne rokove** za implementaciju programa legalizacije u celoj zemlji;
- **žalbeni postupak i sankcije** za kašnjenje u administrativnim procedurama;
- **pravila i formule za izračunavanje naknade za legalizaciju**, uzimajući u obzir vrste neformalne izgradnje i socijalne kriterijume, uključujući i kaznu za prekršaj i sredstva za obezbeđenje plaćanja, kao i takse za poreze, troškove urbanizacije, popuste, itd.;

- **pravila za prikupljanje i korišćenje sredstava** dobijenih kroz legalizaciju, uključujući mehanizme za kontrolu korišćenja sredstava;
- **opšte podatke o tehničkoj dokumentaciji koja definiše objekat**, sa detaljima dalje razrađenim u podzakonskim aktima ili priručnicima;
- **opšte napomene o potrebnim standardima**, kod dokazivanja prava korišćenja zemljišta, za kvalitet objekta i za urbanizaciju naselja, razrađene detaljno u podzakonskim aktima;
- **korektivne procedure** za dovođenje objekta u prihvatljivo tehničko stanje;
- **instrumente praćenja realizacije na svim nivoima** za kontrolu sprovođenja programa legalizacije;
- **procedure izveštavanja**, dokumente i odgovornosti nadležnih za sprovođenje programa;
- **jasan opis sankcija za dalji prekršaj**, u slučaju da neformalni vlasnik odbija legalizaciju. (Samo u retkim slučajevima kada je ugrožen javni interes ili ugrožena javna bezbednost ili bezbednost pojedinca, kao sankciju bi trebalo primeniti rušenje. U suprotnom, sankcija bi trebalo da bude finansijska kazna, moguće i progresivna sa protokom vremena).



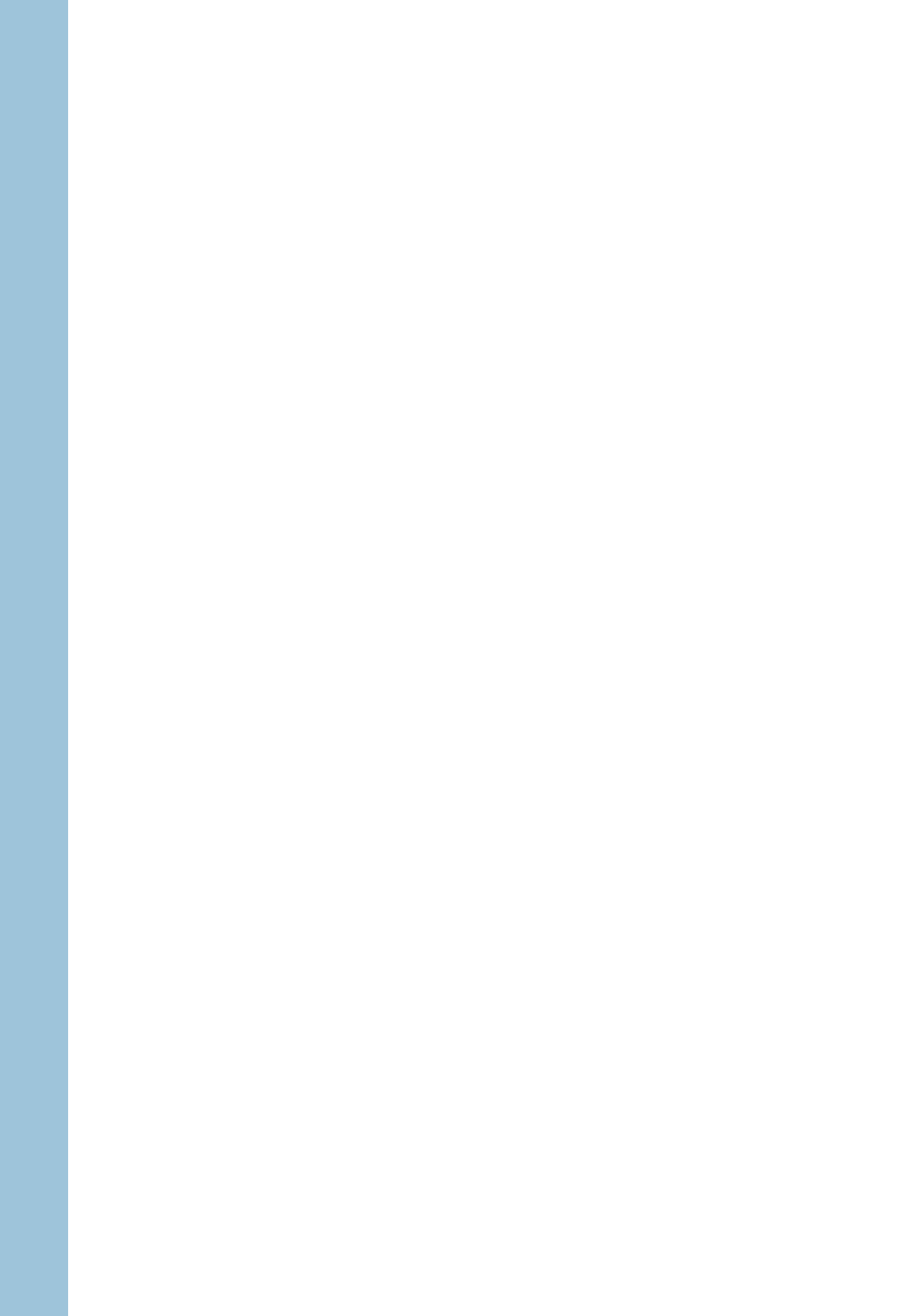
Slika 19. Albanija: Neformalno naselje Paskuqan – plan sa neformalno izgrađenim objektima i parcelacijom

#### 4.4.2.5 Posebne preporuke za unapređenje zakona o planiranju i izgradnji

Što se tiče redovnih propisa o planiranju i izgradnji, potrebno je preduzeti sledeće mere kroz izmene zakona:

- a. **Obavezno uključivanje legalizovanog naselja u planski sistem grada;**
- b. **Odgovarajuće definisanje neformalne izgradnje u redovnim urbanističko-planskim dokumentima**, ali i omogućavanje njenog registrovanja u katastru;
- c. **Odgovarajuće mere za kažnjavanje neformalne izgradnje ili nepropisno korišćenje gradskog zemljišta**, tako da postoji pravna mogućnost za lokalnu samoupravu da stekne srazmerni deo vlasništva (putem hipoteke), u slučaju neplaćanja poreza ili novčanih kazni;
- d. **Redovna revizija planskih dokumenata i fleksibilnija primena njihovih odredaba.**





## 5. Model postupka za regularizaciju neformalnih naselja i legalizaciju neformalno izgrađenih objekata

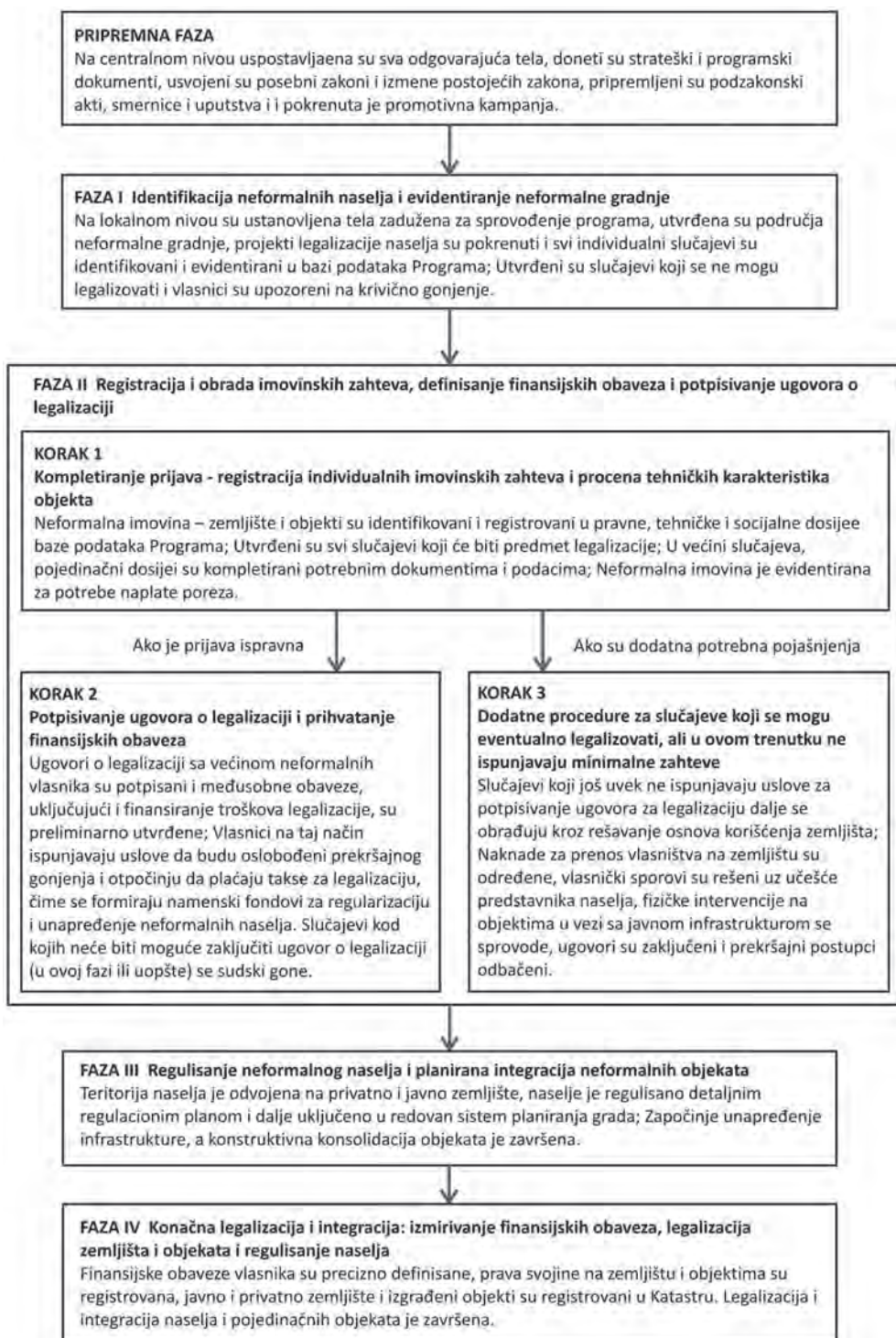
Već je nekoliko procedura za legalizaciju zakonski uvedeno i testirano na teritorijama NALAS članica, ali se rezultati nigde ne smatraju zadovoljavajućim. Svi modeli su sadržali nedostak u nekim aspektima, pa čak i u određenim principima, što je uzrokovalo njihovu veoma nisku efikasnost.

Ovo poglavlje predstavlja jedan mogući model procedure, nastale na osnovu rezultata uporednog pregleda zakona i prakse među članicama NALAS-a, a sa posebnim osvrtom na detaljnu analizu zakona o legalizaciji i rezultate iz prakse iz Albanije, Makedonije i Srbije. Model je zasnovan na principima i preporukama koje su ranije pomenute u poglavlju 4.

Bitne stavke za bolje razumevanje predloženog modela su:

- legalizacija je zasnovana na *lex specialis*-u, gde je glavna pretpostavka da je neformalna gradnja zakonski prekršaj vlasnika ili developera i da taj prekršaj traje sve dok imovina ne bude legalizovana<sup>40</sup>.
- kazna za ovaj prekršaj nije nikada rušenje nelegalnog objekta, već kontinuirana mesečna kazna, znatno viša od troškova legalizacije.
- model nije primenljiv na sve sisteme, već daje pregled izvodljivih koraka i organizacionu strukturu u kojoj lokalna samouprava ima ključnu ulogu, naročito imajući u vidu kontekst ove studije, koja se zalaže za jačanje kapaciteta lokalnih samouprava i ALV.
- model se pre svega odnosi na slučajeve izgradnje prvog stana, koji predstavljaju najveći deo neformalne izgradnje i naselja. Neformalni razvoj u komercijalne svrhe nije predmet ove studije; međutim, u naseljima koja su predmet legalizacije ovi slučajevi mogu biti česti.
- model postupka je izražen kao „Program“ legalizacije na nacionalnom ili opštinskom nivou, a odnosi se na „Projekat“ kada se primenjuje na pojedinačno neformalno naselje koje je predmet legalizacije.
- „legalizacija“ naglašava pravne komponente (uključujući pravno regulisanje statusa zemljišta i objekta kao uslov), dok se „regularizacija“ tumači kao integracija neformalnih objekata i naselja u standardni urbanistički red i funkcionalnost (uključujući i legalnost). Pretpostavka je da nije prihvatljivo da se jedna od ove dve mere primenjuje izolovano, bez one druge.

40 Osim u slučajevima očiglednih opasnosti, kao što su lokacije u poplavnim oblastima i klizištima, u koridorima vodova visokog napona, nesigurne statike objekata, posebno u oblastima podložnim zemljotresima, itd.



Slika 20. Dijagram toka procedure legalizacije

## 5.1. Procedura

Postupci i radnje uključeni u regularizaciju i legalizaciju su obimni, kompleksni, skupi i dugotrajni. Model predlaže postepeni proces, podeljen u više etapa. Rezultat svake etape može da bude formalizovan u zaseban dokument. Moguće je pratiti napredak za svaki pojedinačni slučaj, svako naselje, opštinu ili region. Ovaj postepeni proces je predstavljen u pet osnovnih koraka, uključujući i pripremni. Odgovorne institucije date su na kraju svake aktivnosti.

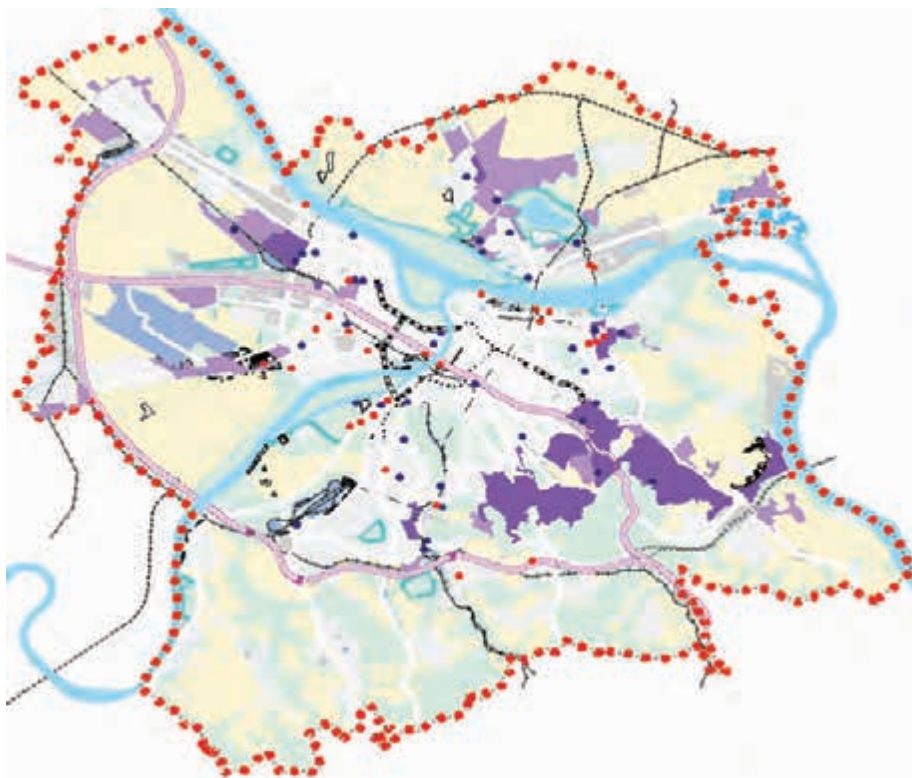
### 5.1.1 Pripremna faza, obavlja se na centralnom nivou

**Očekivani rezultati:** Uspostavljeni su svi odgovarajući institucionalni organi, usvojeni su strateški dokumenti, zakoni su pripremljeni i usvojeni, detaljni podzakonski akti, smernice i uputstva su pripremljeni i pokrenuta je promotivna kampanja.

- 1) **Odluka vlade** da u zemlji sprovede legalizaciju neformalnih naselja i objekata je doneta (Ministarstvo nadležno za poslove planiranja, Vlada)
- 2) **Vladin međuministarski upravni odbor za legalizaciju neformalnih naselja je konstituisan**, (Premijer, ministri nadležni za planiranje, finansije, pravdu, poreze, imovinu, katastar, stanovanje, socijalnu zaštitu)
- 3) **Međuministarska radna grupa** sa predstavnicima svih relevantnih ministarstava, na nivou izvršnih funkcionera, je osnovana
- 4) **Strategije za legalizaciju neformalnih naselja i Program legalizacije neformalnih naselja** su pripremljeni i usvojeni (ministarstvo nadležno za poslove planiranja, angažovani eksperti sa zaposlenima u nadležnim ministarstvima i institucijama, Vlada)
- 5) **Poseban zakon o legalizaciji** je pripremljen i usvojen (ekspertska grupa, resorna ministarstva, Upravni odbor, Vlada, Skupština)
- 6) **Međusobno usaglašene izmene** osnovnog i drugih relevantnih zakona o planiranju, izgradnji, oporezivanju, imovini, zaštiti zemljišta, ekologiji i drugi su predloženi i doneti (ekspertska grupa, nadležna ministarstva, Upravni odbor i Vlada)
- 7) **Nacionalna agencija za legalizaciju (NAL)** (ili druga odgovarajuća institucija) je osnovana, popunjena kadrovima i obezbeđeno je njeno finansiranje (Upravni odbor, Vlada)
- 8) **Saradnja među institucijama je formalizovana** kroz odgovarajuće sporazume (NAL, odgovarajuće centralne institucije, ALV),
- 9) **Podaci o zemljištu (ortofoto, topografske i katastarske mape) i GIS softver su nabavljeni i stavljeni u funkciju** (NAL, katastar, opštine),
- 10) **Procena tipologije naselja**, fizičkih i zakonskih karakteristika neformalnih objekata i socijalnih i ekonomskih uslova domaćinstava je sprovedena (NAL, spoljni eksperti, istraživački instituti)

- 11) **Detaljne procedure za sprovođenje projekata legalizacije neformalnih naselja su definisane** i odobrene (NAL, međuministarska radna grupa, predstavnici lokalne samouprave kroz ALV, Upravni odbor),
- 12) **Priručnici za sprovođenje su pripremljeni** i odobreni (NAL, ekspertski tim, tim opštinskih predstavnika kroz ALV, stručne institucije, Upravni odbor)
- 13) **Informativna i edukativna kampanja** za zaposlene u lokalnoj administraciji i profesionalce koji će biti uključeni u proces je realizovana (ekspertski timovi, pod vođstvom NAL),
- 14) **Promotivna kampanja Programa legalizacije neformalnih naselja** je pokrenuta na nacionalnom/regionalnom nivou, sa datumom početka objavljenim u opštinama (NLA, Upravni odbor, ALV, opštine, PR institucije, mediji).

Procenjeno trajanje 12 meseci.



Slika 21. Srbija: Grad Beograd – područja neformalne stambene izgradnje u Beogradu, u ljubičastoj boji (GUP Beograda do 2021)

### 5.1.2 Faza I Identifikacija neformalnih naselja i registracija neformalno izgrađenih objekata

**Očekivani rezultati:** U ovom koraku, počinje realizacija programa; fokus aktivnosti prenešen je na lokalni nivo i svi ključni lokalni akteri su na mestu, podučja neformalne gradnje su identifikovana i naselja određena, podprojekti za pojedina naselja su pokrenuti i svi individualni slučajevi su identifikovani i registrovani u bazi podataka Programa.

Koraci u ovoj fazi su:

- 1) **Uspostavljanje opštinskog Upravnog odbora za legalizaciju**, sastavljenog od predstavnika lokalne samouprave, skupštine i eksperata (opciono, može se preneti na člana(ove) gradskih veća koji su za to zaduženi),
- 2) **Priprema i usvajanje Lokalnog akcionog plana za legalizaciju neformalnih naselja i objekata**. Akcioni plan obuhvata uopštenu identifikaciju naselja koje će se legalizovati i vremenski raspored realizacije projekata legalizacije u okviru dogovorenog perioda implementacije Programa (LS, eksperti, organizacije lokalne zajednice, NVO, lokalna skupština),
- 3) **Uspostavljanje Lokalne jedinice za legalizaciju (LJL)**, (objašnjeno detaljnije u poglavlju 4.5.1.2, obezbeđivanje finansija, osoblja, obuke (LS, NAL),
- 4) **Prikupljanje svih postojećih prostornih podataka**, uključujući i postojeću infrastrukturu, geotehnička istraživanja, Google Earth monitoring, itd., i uspostavljanje GIS baze podataka za određena neformalna naselja (NAL, LJL, LS),
- 5) **Identifikacija i određivanje granica neformalnih naselja i zona regularizacije i uspostavljanje mapa početnog stanja (LJL)**,
- 6) **Pokretanje Programa za legalizaciju neformalnih naselja na lokalnom nivou** sa projektima za svako pojedinačno naselje, u skladu sa vremenskim rasporedom usvojenim u Akcionom planu. Svako naselje će biti tretirano kao poseban projekat (LJL, LS, PR kompanije, mediji),
- 7) **Uspostavljanje informacionog punkta za građane** u opštinama (LJL, NAL, LS),
- 8) **Distribucija promotivnih materijala i detaljnih informacija** građanima i zainteresovanim stručnjacima, pojedincima i organizacijama (LJL, NAL),
- 9) **Identifikacija i registracija u bazi podataka prostorno rasutih neformalno izgrađenih objekata**, van utvrđene granice naselja ili zona legalizacije, koji se dalje podjednako tretiraju u procesu legalizacije, ali bez obaveze podizanja nivoa komunalnih usluga (LJL),
- 10) **Identifikacija i registracija dostupnih podataka o individualnim slučajevima i kodifikacija** (koordinate i veličina parcela i objekata i, ukoliko postoje, adresa, ime vlasnika, vrsta izgradnje); baze podataka Projekta su deo baze podataka lokalnog Programa legalizacije. Lokalna baza podataka Programa je direktno povezana sa bazom podataka za legalizaciju uspostavljenom na centralnom nivou u NAL. Baze podataka obično treba da budu povezane sa GIS–om gde sve relevantne i dostupne grafičke informacije postoje, (LJL, odeljenje za urbanizam lokalne uprave, NAL),

- 11) **Uspostavljanje tima za participaciju, predstavnika lokalne zajednice (PLZ)** kroz koji će biti predstavljeni vlasnici u procesu legalizacije, (objašnjeno detaljnije u poglavlju 4.5.1.3), (LJL, posebno angažovana NVO ili druge stručne organizacije)
- 12) **Javni poziv sa samoprijavljivanje** sa standardnom prijavom i detaljnim uputstvima. Poziv je otvoren tokom određenog perioda. Uputstva obuhvataju i informacije o celokupnoj proceduri sa kriterijumima koji se razlikuju za zakonito, nelegalno i neformalno izgrađene parcele i objekte, kriterijume šta je moguće legalizovati, a šta nije, sve uslove za dalje faze postupka, uključujući finansijske obaveze, alternativne posledice – zahteve za završetak izgradnje, podsticaje, kazne u slučaju da vlasnik ne prihvati legalizaciju, dinamiku, itd. (NAL, LJL, LS),
- 13) **Prijem prijava i unos podataka** u bazu podataka. Prijava sadrži: tehničke informacije (o parceli, objektu ili njegovim neformalno izgrađenim delovima, strukturi sa spiskom soba i njihovom veličinom, opšti opis konstrukcije i njenog tanja); pravne informacije (specifikacija postojeće dokumentacije o imovini, spisak vlasnika i korisnika, odluka o prihvatanju legalizacije za određene delove ili njihovo uklanjanje, itd.). Prijavu potpisuje vlasnik, dobrovoljno, uz ličnu odgovornost za tačnost podataka (LJL),
- 14) **Analiza i georeferenciranje primljenih podataka** (LJL),
- 15) **Zvanična inspekcija zemljišta i objekata na terenu**, identifikacija i registracija pojedinačnih slučajeva nelegalne gradnje, koja nije prijavljena u predviđenom roku, priprema foto–dokumentacije (LJL),
- 16) **Odgovor podnosiocima prijave** o mogućnostima da pređu u sledeću fazu procesa legalizacije, sa daljim detaljnim instrukcijama (LJL, LS),
- 17) **Zvanično dostavljanje podataka o neformalnom vlasništvu Poreskoj upravi** radi njihove registracije za prikupljanje poreza na imovinu (LJL, NAL, Poreska uprava),
- 18) **Upozorenje o sudskom gonjenju** neformalnih vlasnika čije kuće ne mogu biti legalizovane i onih koji su odbili da podnesu prijavu u utvrđenom periodu (LJL, LS).

Procenjeno trajanje 6 meseci.

### **5.1.3 Faza II Registracija i obrada individualnih imovinskih zahteva, definisanje finansijskih obaveza i potpisivanje ugovora o legalizaciji**

Vlasnik upotpunjuje svoj zahtev sa dokumentima potrebnim za ovu fazu. Pozitivni rezultati njegove prijave dovešće do zaključenja ugovora o legalizaciji. Vlasnici su motivisani da zaključe ugovor o legalizaciji, jer je cena legalizacije niža od kazne za prekršaj koja se plaća u slučaju da vlasnik odbije zaključenje ugovora. Obe isplate se plaćaju u mesečnim ratama, po fakturi koju dostavlja LLU ili kao uobičajena uplata komunalnih usluga, ako to postoji. Plaćanje kazne traje onoliko dugo koliko je imovina u stanju prekršaja (nelegalizovana).

Svi evidentirani (službeno ili samoprijavljeni) neformalni vlasnici (ili korisnici) registrovani su za plaćanje poreza na imovinu (ili korišćenje), bez obzira na dalji razvoj procedure.

Prijave protiv samo–prijavljenih vlasnika koji imaju potpisan ugovor o legalizaciji se sus-

penduju sve dok se obaveze (i mesečna plaćanja) iz ugovora poštuju.

Posebni fondovi za regularizaciju ostvaruju važne, redovne i pravične prihode, tako da se mogu započeti i dalje razvijati stvarna unapređenja u naseljima.

#### 5.1.3.1 Faza II Korak 1 Kompletiranje prijava – registracija individualnih imovinskih zahteva i procena tehničkih karakteristika objekta

**Očekivani rezultati:** U ovoj fazi, sva neformalna imovina – zemljište i objekti na datoj teritoriji je identifikovana sa svojim pravnim, tehničkim i socijalnim karakteristikama i registrovana u projektnoj bazi podataka. Svi slučajevi legalizacije su definisani.

Aktivnosti u ovoj fazi su kompletiranje pojedinačnih dosijea potrebnim dokumentima i unos podataka.

Paralelna aktivnost po službenoj dužnosti obuhvata registrovanje neformalne imovine u poreskoj upravi i početak oporezivanja ove imovine.

Detaljne aktivnosti su:

- 1) **Kompletiranje prijave za legalizaciju od strane vlasnika:** Na osnovu pozitivnog odgovora na inicijalni zahtev za legalizaciju, koju izdaje LJJ, vlasnik prikuplja tražene dokumente i tehničke izveštaje u okviru definisanih rokova. Dokumenti su podeljeni u dva dosijea: vlasnički status i tehničko stanje imovine. Traženi dokumenti su:
  - a. **Dosije o vlasničkom statusu** za objekat i građevinsku parcelu sadrži deklaraciju vlasnika o 1) osnovu korišćenja zemljišta (zakonsko i nelegalno vlasništvo/pravo korišćenja, uzurpacija javnog ili ostalog zemljišta); 2) način korišćenja nelegalnih objekata; 3) spisak korisnika porodičnog objekta, kao privremeni osnov za dalji postupak. Izjava je potkrepljena kopijama svih relevantnih službenih dokumenata i ugovora u vezi vlasništva ili prava korišćenja. U nekim slučajevima, izjava potpisana od strane suseda, koja dokazuje da ne postoje sporovi među njima kada su u pitanju zemljište i objekti, takođe treba da bude uključena. Međutim, ukoliko postoje imovinski sporovi, dosije će se dopuniti odgovarajućim pisanim izjavama.
  - b. **Dosije sa tehničkom dokumentacijom** sastoji se od minimuma potrebnih tehničkih podataka o objektu i parceli (prvi deo osnovnog projekta za legalizaciju i regularizaciju neformalnih objekata): 1) digitalni geodetski snimak građevinske parcele, snimak objekta sa karakteristikama različitih delova objekta (legalno ili nelegalno dograđenih), glavne visinske tačke, topografija postojećih objekata na parceli i konture susednih objekata na susednim parcelama, 2) pojednostavljeni planovi svih etaža sa strukturom soba, veličinom i namenom, 3) fotografije svih fasada, 4) izveštaj o vrsti konstrukcije i procena kvaliteta konstrukcije i instalacija, naročito u pogledu rizika (seizmičkog, klizišta, poplava, požara ili strujnog udara). Takođe je moguće organizovati zajedničko geodetsko snimanje čitavog naselja ukoliko je LS spremna da unapred finansira obaveze vlasnika. (vlasnici, licencirane profesionalne usluge – geodetske, konstruktivne, arhitektonske)
- 2) **Prilagođavanje postojećih i pribavljanje dodatnih informacija** sa PLZ. Imovinska i tehnička pitanja vezana za individualne parcele i objekte se diskutuju i uspostavljaju



se preliminarni sporazumi o podeli prostora na javni i privatni. Konsultacije su deo izgradnje poverenja i prenosa osećaja odgovornosti za realizaciju Projekta na zajednicu (LJL, PLZ)

- 3) Priprema prostorne baze podataka** kao osnove za izradu Plana detaljne organizacije neformalnog naselja. Rezultati goedetskog snimanja se konvertuju u GIS bazu podataka, već pripremljenu plansku strukturu za plan regularizacije naselja. (LJL)

Procenjeno trajanje 6 meseci.

#### 5.1.3.2 Faza II Korak 2 Potpisivanje ugovora o legalizaciji i usaglašavanje finansijskih obaveza

**Očekivani rezultati:** U ovoj fazi, potpisuju se ugovori o legalizaciji, pojedinačno sa svakim vlasnikom koji ispunjava uslove i definišu se međusobne obaveze, uključujući preliminarno utvrđene troškove finansiranja legalizacije. Potpisivanjem ugovora, vlasnici koji ispunjavaju uslove su oslobođeni od sudskog gonjenja za prekršaj i počinju da plaćaju naknade za legalizaciju. Uspostavljeni su namenski budžetski fondovi za finansiranje regularizacije i unapređenja neformalnih naselja. U slučaju da se ne zaključi ugovor o legalizaciji (ne postoji mogućnost ili vlasnik odustaje, u ovoj fazi ili u kasnijem toku procedure), vlasnik se krivično goni.

Koraci u ovoj fazi su:

- 1) Mišljenje o imovinsko-pravnom zahtevu.** Dosijeji o vlasništvu se proveravaju i analiziraju; U slučaju potrebe, pribavljaju se dodatne informacije, bilo od vlasnika ili od partnera u programu (katastar, poreska uprava, policija). U retkim slučajevima, ako je zemljište legalno stečeno, ali nije registrovano, LJL može da izda zahtev i prosledi slučaj katastru na redovnu proceduru registracije imovine. U drugim situacijama, ukoliko to dozvoljavaju pravila Programa, mišljenje o mogućnosti dalje legalizacije donosi LJL, a verifikuje ga NAL (LJL, NAL)
- 2) Mišljenje o tehničkim karakteristikama izgrađenih objekata.** LJL procenjuje tehničke izveštaje i projektnu dokumentaciju i donosi mišljenje o ispunjenosti minimalnih tehničkih zahteva, definisanih u *lex specialis* i Programu legalizacije. U slučaju potrebe za poboljšanjem, mišljenje navodi uopšteno koje intervencije su neophodne da bi se objekat usaglasio, i na osnovu čega se u kasnijim fazama može izdati upotrebna dozvola. Vlasnik se odmah obaveštava i poziva da započne sa unapređenjem njegove zgrade, iako će formalne uslove dati posebna Komisija za tehnički pregled u Fazi III. Ukoliko su tehnički uslovi objekta takvi da ih nije moguće dovesti u zadovoljavajuće stanje, u mišljenju će se navesti razlog zbog kojeg zahtev za legalizaciju ne može preći u narednu etapu, tj. zašto legalizacija objekta neće biti moguća.
- 3) Ugovor o legalizaciji je pripremljen i potpisan** sa vlasnicima koji ispunjavaju uslove. Ugovor garantuje vlasniku da imovina može da se legalizuje. Uključuje obaveze u pogledu poboljšanja objekta i obaveze opštine da obezbedi komunalne usluge, kao i odredbe o preliminarnim finansijskim obavezama vlasnika. U isto vreme, propisane se uslovi pod kojima se mogu dobiti olakšice (LJL, LS, vlasnici).

Finansijske obaveze uključuju državne i lokalne poreze, mesečnu naknadu za troškove legalizacije (regulacija građevinskih parcela, planiranje), troškove zemljišta (u slučaju kada zauzeto zemljište nije u svojini vlasnika, već je u javnoj svojini), kao i troškove obezbeđivanja planirane dodatne infrastrukture u naselju. Naknade treba da budu srazmerne predviđenim tržišnim troškovima, veličini zemljišta i objekata, vrsti i nameni imovine, periodu realizacije i sposobnosti građana da ih plate. Takođe, naknade treba da budu predmet socijalno osetljivih subvencija, odnosno umanjenja, u zavisnosti od socijalnih i ekonomskih uslova pojedinačnog domaćinstva i veličine/vrednosti parcele i objekta. Naknade za legalizaciju treba plaćati kroz niske kamatne dugoročne hipotekarne modele koje nudi LS. Nakon završetka procesa legalizacije, ukupno ugovoreni iznos treba da bude fiksni, u skladu sa stvarnim troškovima.

Potpisivanje ugovora o legalizaciji suspenduje sve postojeće i moguće kazne, odnosno sudska gonjenja protiv neformalnog vlasnika. Ugovor se može pravno preneti na treće lice.

- 4) Pokretanje prekršajnog postupka.** U manjem broju slučajeva kada legalizacija nije moguća u skladu sa ograničenjima utvrđenim u *lex specialis*, kada nije poštovana procedura koju ovaj zakon propisuje, ili u slučajevima kada vlasnička situacija nije razjašnjena, LJL će inicirati sudsko gonjenje za prekršaj i vlasnicima bi ubrzo nakon toga bile nametnute novčane kazne. U slučajevima kada će legalizacija verovatno biti moguća, biće sprovedena dodatna obrada predmeta, predložena u fazi 3. Sve dok se ovi posebni slučajevi ne reše, vlasnici će plaćati mesečne kazne. Kazne plaćene do potpisivanja ugovora o legalizacije biće pretvorene u uplate naknada za legalizaciju.

Procenjeno trajanje 12 meseci.

### 5.1.3.3 Faza II Korak 3 Dodatne procedure za slučajeve koji se potencijalno mogu legalizovati, ali za sada ne ispunjavaju minimalne propisane uslove

**Očekivani rezultati:** Slučajevi koji još uvek ne ispunjavaju uslove za potpisivanje ugovora o legalizaciji se dalje obrađuju u pogledu rešavanja osnova korišćenja zemljišta, uz direktnu podršku LJL; Uspostavljene su naknade za prenos vlasništva na zemljištu, vlasnički sporovi se rešavaju uz učešće PLZ, fizičke intervencije na objektima u vezi sa uslovima javnog prostora se sprovode, ugovori su zaključeni i prekršajni postupci odbačeni.

- 1) Razrada alternativnih zahteva i dokumenata koji mogu obezbediti dovoljno evidencije o vlasništvu:** a) dokazivanje vlasništva, b) sudski postupci, c) saglasnost zainteresovanih strana, d) izuzetni slučajevi; Razrada standardnih rešenja u slučajevima kada: a) vlasnik objekta nije vlasnik zemljišta, b) postoji više od jednog vlasnika različitih delova jednog objekta (etažna svojina ili susvojina); c) deo objekta zalazi u tuđe zemljište i druga slična pitanja. (LJL, sudovi, pravni stručnjaci)
- 2) Ustanovljenje kazni, naknada i standardizovanih cena za regulisanje vlasništva na zemljištu ili kriterijuma za zakup (za javno zemljište, za privatno zemljište) i uslova za prinudno iseljenje u ekstremnim slučajevima. (LJL)**
- 3) Dodatna geodetska istraživanja kada postoje imovinski sporovi u vezi zemljišta.**
- 4) Detaljne analize prostornih regulatornih uslova za mesta gde su identifikovani**

**konflikti** i predlog izvodljivih rešenja za realizaciju i buduća planska dokumenta, uz aktivnu participaciju PLZ (na primer, slučajevi gde treba da se izvrši potpuno ili delimično rušenje u cilju obezbeđenja prostora od zajedničkog interesa, kao što je to pristupni put i sa tim povezane kompenzacije). (LJL, urbanisti, PLZ, NVO)

- 5) **Fizičke intervencije na individualnoj imovini vezane za organizaciju javnih prostora.** (vlasnici)
- 6) **Posredovanje u sporovima** sa PLZ. (LJL, PLZ, NVO, vlasnici u sporu)
- 7) **Izdavanje novih sertifikata o preliminarnoj kvalifikaciji za legalizaciju vlasništva.** (LJL)
- 8) **Zaključenje ugovora o legalizaciji.** (LJL, vlasnici)
- 9) **Zvaničan zahtev sudu da obustavi prekršajni postupak.** Potpisivanjem ugovora o legalizaciji, vlasnici su oslobođeni optužbi za prekršaj. LJL formalno zahteva od nadležnog suda da odbaci optužbe. (LJL, sud)

Procenjeno trajanje 12 meseci, s tim da se aktivnosti preklapaju sa aktivnostima prve grupe vlasnika, čiji se predmeti dalje obrađuju u Fazi III.

#### 5.1.4 Faza III Regularizacija neformalnog naselja i planska integracija neformalnih objekata

**Očekivani rezultati:** Prostor je podeljen na privatni i javni, naselje je regulisano (regulacionim) planom konsolidacije naselja i na taj način uključeno u redovni sistem urbanističkog planiranja grada, započinje unapređenje infrastrukture i strukturna konsolidacija objekata je završena. Najvažniji koraci u ovoj fazi su:

- 1) **Zvanična tehnička procena stanja konstrukcije i bezbednosti objekata.** Po posebno razvijenoj proceduri, zvanična Komisija za tehničku procenu proverava sigurnosne parametre objekata i izdaje tehničke izveštaje u kojima se navode tražene ispravke i poboljšanja, ukoliko su potrebna.
- 2) **Sprovode se hitne intervencije.** U slučaju potrebe za hitnom fizičkom intervencijom, kao što su klizišta ili drugi ekološki hazardi, definišu se i sprovode opšte mere bezbednosti. (LJL, LS)
- 3) **Konsultacije sa PLZ–om** u svim koracima u ovoj etapi. Veoma je važno stimulisati građansku participaciju, organizovati radionice i sastanke na licu mesta i u LS u cilju postizanja opšteprihvaćenih rešenja, naročito u slučajevima gde individualni interesi ugrožavaju zajedničke potrebe. (LJL, PLZ, NVO ili druge organizacije koje se bave facilitacijom ovakvih konsultacija)
- 4) **Planske šeme neformalnih naselja su osmišljene i odobrene.** Profesionalni tim planera imenovan od strane LLU, u konsultaciji sa svim zainteresovanim stranama, pre svega sa lokalnom zajednicom, izrađuje nacrt inicijalnog planskog dokumenta, posebno definisanog *lex specialisom*, kao osnovu za budući regulacioni plan naselja. Dogovoreni nacrt je verifikovan od strane NAL (LJL, urbanističke službe, PLZ, LS, NAL)

Planska šema izrađena za susedstvo ili čitavo naselje, zasniva se na: a) teritorijalnom

određenju naselja i zona iz Faze I, b) početnom nacrtu detaljnog plana organizacije neformalnih grupa objekata i infrastrukture iz Faze II. Ova šema reguliše prihvatljivu integraciju svakog objekta i parcele u naselju, vršeci podelu javnog zemljišta sa pravom prolaza (repozicijom ili eksproprijacijom ako je potrebno), komunalnom infrastrukturom, prilaznim putevima i saobraćajnim zahtevima, osnovnim bezbednosnim uslovima, estetskim zahtevima za održavanje kuća i okruženja, zelenilom, itd.

- 5) **Nacrt dinamike realizacije i budžeti za unapređenje infrastrukture i drugi povezani troškovi su pripremljeni** na osnovu Planske šeme i prosleđeni nadležnoj instituciji na odobrenje i sprovođenje. (LJL, LS, nadležne javne institucije za uređenje zemljišta)
- 6) **Regulatorni planski dokument za naselje je pripremljen i usvojen.** Nakon dogovora o Planskoj šemi i budžetu sa LS i PLZ, LS pristupa pripremi odgovarajućeg standardnog regulacionog plana i priprema ga za usvajanje u lokalnom parlamentu. (LS, urbanističke službe, lokalni parlament)
- 7) **Regulisano i integrisano naselje je uključeno u generalni urbanistički plan grada.** LS inicira promenu postojećeg glavnog urbanističko-planskog dokumenta u cilju integracije regulisanog, bivšeg neformalnog naselja. (LS)

Procenjeno trajanje 12 meseci.

Paralelno sa gore navedenim koracima, ostale aktivnosti Faze III uključuju:

- 8) **Finalnu fizičku parcelaciju – razdvajanje javnog od privatnog zemljišta;** eksproprijacija i izgradnja infrastrukture. (LJL, LS)
- 9) **Finalno ažuriranje katastarskog i topografskog statusa** parcele i objekta. (LJL, katastar)
- 10) **Finalna unapređenja objekata**, da bi se ispunili tehnički uslovi za legalizaciju, uz obezbeđenu tehničku podršku. (LJL, građevinske službe, vlasnici).
- 11) **Kompletiranje projektne dokumentacije za legalizaciju, u skladu sa *lex specialis*.** (vlasnici, stručne službe)
- 12) **Praćenje napretka i direktnih intervencija**, kada je to potrebno. (NAL, LS, Upravni odbor).

Nerešeni slučajevi, obrađeni u Fazi II, Korak 3, trebalo bi da budu rešeni u okviru trajanja Faze III.

#### **5.1.5 Faza IV Konačna legalizacija i integracija: izmirivanje finansijskih obaveza, legalizacija zemljišta i objekata i regularizacija naselja**

**Očekivani rezultati:** Finansijske obaveze vlasnika su precizno definisane, individualna svojinska prava na zemljištu i objektima su definisana, javno i privatno zemljište i izgrađeni objekti su registrovani u katastru.

Aktivnosti u završnoj fazi su:

- 1) **Rešavanje jednokratnih i dugoročnih naknada za legalizaciju.** Ugovorima o legalizaciji prilaže se aneks sa finalnim finansijskim obavezama, koje odgovaraju realnim troškovima postupka legalizacije, opremanja zemljišta i unapređenja infrastrukture. U zavisnosti od nacionalne i lokalne politike, ove obaveze mogu biti subvencionisane, pre svega vezano za socio–ekonomske kriterijume. (LJL, vlasnici)
- 2) **Izdavanje sertifikata omogućava upis prava svojine** na zemljištu i objektu. Nakon potpisivanja aneksa ugovora o legalizaciji, odnosno izmirenja finansijskih obaveza, LJL izdaje, a NAL potvrđuje sertifikat o legalizaciji. Napomena navedena u sertifikatu sadrži:



Slika 22. Kosovo: Oblast Salahane u Uroševcu

- a. posebne uslove pod kojima se imovina ne može prodati
- b. hipoteku, u korist LS, koja je jednaka zaduženju u trenutku izdavanja sertifikata, kao zalog za dugoročnu otplatu koja pokriva ugovorenu naknadu za legalizaciju i troškove regularizacije i obezbeđenja komunalnih usluga

Svi navedeni podaci i ograničenja se nalaze u bazi podataka Projekta, odnosno Programa (LJL, NAL)

- 3) **Izdavanje odobrenja za upotrebu** podrazumeva ispunjavanje uslova definisanih *lex specialis*–om, posebno za objekte u postupku legalizacije. To su sledeće aktivnosti:
  - a. Verifikacija projektne dokumentacije potrebne za legalizaciju neformalnog objekta (LJL, imenovani licencirani projektni biro i pojedinci, ovlašćeni za zvaničnu reviziju projektne dokumentacije)
  - b. Tehnički pregled unapređenja objekata zahtevanih od strane Komisije za tehničku procenu (u okviru Faze III, Korak 1). Komisija sačinjava zvanični izveštaj u kome se navodi da li su ispunjeni preduslovi za izdavanje upotrebne dozvole. (LJL, inženjerske usluge)

### c. Izdavanje sertifikata o usaglašenosti sa odredbama *lex specialis*-a od strane LJL, verifikovan od strane NAL

Posle zvaničnog zahteva, uz tehničku dokumentaciju i izveštaj, a na osnovu rešenja o ispunjenosti uslova, nadležna opštinska služba izdaje upotrebnu dozvolu. Prilikom izdavanja upotrebne dozvole za objekat, od suštinske je važnosti da se navede odricanje od bilo kakve odgovornosti za sigurnost objekta (LJL, NAL, LS);

- 4) **Upis u imovinski registar.** Imovina se registruje na osnovu sertifikata pomenutog u aktivnosti 1 ove faze. Ovim finalnim korakom, neformalni objekat je uveden u regularni sistem. Objekti bez upotrebne dozvole se upisuju sa posebnom napomenom. Registri (sudski/katastarski) primaju zvanične zahteve od LJL. U ovom koraku, saradnja sa državnim institucijom i razvijena efikasna međuinstitucionalna procedura je od suštinske važnosti. (LJL, vlasnik, Imovinski registar)

U slučajevima kada odobrenje za upotrebu objekta nije izdato, objekat može da se registruje u imovinskom registru/katastru kroz posebnu formu utvrđenu *lex specialis*-om, sa naznakom da je objekat registrovan bez odobrenja za upotrebu. U principu, ovi objekti treba da se registruju sa posebnom napomenom da se registracija vrši kroz postupak legalizacije.

Procenjeno trajanje 6 meseci.

U skladu sa procenjenim vremenom potrebnim za korake u ovom modelu, pripremna faza traje najmanje godinu dana, a potpuna implementacija projekta legalizacije ne manje od 3 godine. Broj i veličina projekata utiče na potrebni kapacitet vodećih institucija, što je dalje u direktnoj vezi sa trajanjem procedure.



*Slika 23. Hrvatska: Neformalno naselje Vir*

## 5.2 Organizaciona struktura

Pravilno osmišljene, kadrovski osposobljene, finansirane, obučene i dovoljno dugo održavane institucije su ključne za uspešnu implementaciju.

Najvažnije institucije su već navedene u tekstu.

Ključni akteri procesa su:

- Nacionalna/regionalna ili međuopštinska specijalizovana agencija za regularizaciju i legalizaciju sa odgovarajućim među-ministarskim upravnim odborom
- Specijalizovana lokalna jedinica za legalizaciju u opštinskoj administraciji sa odgovarajućim upravnim odborom
- Predstavnici lokalne zajednice

Drugi akteri angažovani uglavnom u okviru svojih dnevnih dužnosti:

- Sudovi sa lokalnom nadležnošću za prekršaje u neformalnoj izgradnji
- Sudovi koji vode registre imovine
- Zemljišne katastarske službe
- Urbanistička služba u LS
- LS institucije zadužene za javne investicije
- Komercijalne i NVO organizacije i eksperti pojedinci, koji pružaju profesionalne usluge
- Organizacije građana koje štite interese zajednice
- Asocijacija lokalnih vlasti širi informacije o dobroj praksi, obezbeđuje obuke za LS, inicira poboljšanje propisa i procedura

## 5.2.1 Glavni partneri u Programu

### 5.2.1.1 Nacionalna/regionalna specijalizovana agencija (institucija, kancelarija) za regularizaciju i legalizaciju

Nacionalna agencija za legalizaciju (NAL) je vodeća institucija u procesu legalizacije. To je državna institucija, odgovorna vladinom Upravnom odboru za legalizaciju. NAL deluje u partnerstvu sa odgovarajućim specijalizovanim lokalnim organima. NAL može imati svoje isturene opštinske ili regionalne kancelarije ili može da ostane na centralnom/regionalnom nivou. U zavisnosti od nivoa decentralizacije, upravljanje procesom može biti u okviru strukture NAL ili na lokalnom nivou. Predloženi model je izrađen na pretpostavci da će upravljanje na lokalnom nivou biti efikasnije, ali to ne mora svuda biti slučaj.

Glavne aktivnosti Nacionalne agencije za legalizaciju (NAL) su:

- uspostavljanje i održavanje baze podataka o svim slučajevima, koji se prikupljaju na lokalnom nivou, uključujući i GIS bazu svih relevantnih planova i istraživanja
- izrada podzakonskih akata, smernica, priručnika i softvera
- izrada obrazaca za prijave, ugovore i druge sporazume između opštine i vlasnika
- priprema nacрта sporazuma između opština i državnih institucija, učesnika u procesu i organizovanje zaključenja ovih sporazuma
- obuka, edukacija i savetovanje lokalnih učesnika u sprovođenju Programa, kao i nadležnih opštinskih tela
- iniciranje i podrška projektima legalizacije u svim fazama procesa
- davanje odobrenja za područja koja će biti posebno tretirana (*lex specialis*), na osnovu predloga dostavljenih sa lokalnog nivoa
- praćenje napretka procesa u odnosu na Strategiju
- nadzor i intervenisanje u koordinaciji rada različitih aktera u oblasti (odnos između lokalnih organa za legalizaciju i državnih institucija)
- redovno izveštavanje Upravnog odbora za legalizaciju



- komparativna analiza i predstavljanje slučajeva najbolje prakse

Veličina agencije i njene odvojene kancelarije trebalo bi da odgovaraju broju, vrsti i veličini neformalnih naselja i objekata na obuhvaćenju teritoriji, kao i predviđenom vremenu za realizaciju procesa. Zadaci agencije su privremeni, ali će trajati još nekoliko godina nakon završetka programa legalizacije.

### 5.2.1.2 Specijalizovane jedinice za legalizaciju u lokalnoj samoupravi

Specijalizovana jedinica, poseban tim ili posebno radno mesto u opštinskoj administraciji treba da se formira u zavisnosti od veličine opštine i opsega problema. Lokalna jedinica za legalizaciju (LJL) radi u saradnji sa NAL ili njenim izdvojenim odeljenjima, ukoliko postoje. LJL može biti smeštena u instituciji lokalne samouprave koja je odgovorna za gradske investicije i upravljanje zemljištem, jer većina ključnih ovlašćenja koja treba da budu delegirana LJL, već postoje u ovom tipu institucije.

Zadaci LLU biće:

- upravljanje procesom legalizacije,
- određivanje granica područja svakog neformalnog naselja na koje će se primenjivati posebna regulativa,
- pokretanje akcije legalizacije naselja određenog za legalizaciju,
- upoređivanje urbanističko-planskih i katastarskih podataka sa situacijom na terenu,
- priprema pojedinačnih tužbi za prekršaje neformalne gradnje i nelegalne parcelacije zemljišta,
- izveštavanje NAL,
- održavanje komunikacije sa krajnjim korisnicima preko njihovih predstavnika, radionica i kampanja,
- prikupljanje zvaničnih podataka od drugih centralnih i lokalnih institucija,
- priprema elemenata ugovora i zaključivanje ugovora sa neformalnim vlasnicima,
- nadzor nad prikupljanjem naknada i njihovim daljim ulaganjem u unapređenje lokalne infrastrukture,
- organizovanje i facilitacija pune participacije lokalne zajednice iz neformalnih naselja, kroz njihovu zastupljenost u timovima za participaciju, u donošenju odluka koje se odnose na fizičke intervencije u njihovim naseljima, imovinske sporove, unapređenja infrastrukture, itd.,
- upravljanje unapređenjem javnih servisa u neformalnim naseljima.

Veličina specijalizovane jedinice treba da odgovara broju, vrsti i veličini neformalnih naselja i objekata na području, kao i predviđenom vremenu za implementaciju procesa. Zadaci jedinice su privremeni, ali treba da budu integrisani u stalnu šemu opštinskih službi da bi se i nakon završetka akcije legalizacije, u dužem periodu nadgledao proces unapređenja (realizacija projekata unapređenja, realizacija individualnih ugovora, nadzor na terenu, itd.).

Bilo bi korisno kada bi rad LJL bio kontrolisan od strane odgovarajućeg lokalnog upravnog odbora za legalizaciju, sastavljenog od članova lokalnog parlamenta i veća.

### 5.2.1.3 Participativni tim zajednice u neformalnom naselju

Predstavnici lokalne zajednice (PLZ) su tim za participaciju i njega bi, na dobrovoljnoj osnovi, trebalo da čine stanovnici neformalnog naselja, krajnji korisnici projekata legalizacije. PLZ takođe treba da bude proširen članovima zainteresovanih građanskih ili nevladinih organizacija. PLZ takođe mogu biti korisni prilikom posredovanja, pojašnjavanja, kontrole ili samo kao svedoci u nekoj proceduri.

Svako neformalno naselje treba da ima jedan tim za participaciju. Njegovi članovi treba da budu izabrani ili prihvaćeni od strane većine vlasnika, a za dužnosti koje zahtevaju posebne veštine treba da ispunjavaju posebne uslove (na primer, sekretar odbora, zamenik sekretara, tehnički konsultanti za gradnju i slične dužnosti). Proces uspostavljanja ovog tima treba da bude fasilitiran, verovatno najefikasnije od strane neke specijalizovane NVO, koju angažuje LJL.

PLZ su angažovani u vezi pružanja informacija, konsultacija, odlučivanja i dogovaranja budućih fizičkih intervencija, neophodnih radi obezbeđenja zajedničkog interesa u naseljima. Formalna zastupljenost predstavnika krajnjih korisnika takođe će doprineti punom legitimitetu procesa.

## 5.2.2 Ostali učesnici

### 5.2.2.1 Sudovi sa lokalnim nadležnostma za prekršaje neformalne izgradnje

Sudovi lokalne teritorijalne i organizacione nadležnosti treba da budu spremni da prihvate i efikasno obrade veliki broj prijava protiv subjekata u prekršaju, u skladu sa novim definicijama prekršaja u *lex specialisu*, promenama u osnovnom zakonu i relevantnim zakonima u vezi sa neformalnom gradnjom.

U jednoj fazi procesa, nakon što vlasnik zaključi ugovor o legalizaciji, LJL zahteva od suda da privremeno, dok traje proces legalizacije, obustavi tužbe, kazne ili presude.

### 5.2.2.2 Katastar i sudski imovinski registar (u slučaju da su zemljišni katastar i imovinski registar odvojeni)

Registracija nepokretnosti je dokazano usko grlo u većini poređenih sistema. Potrebno je definisati posebne dužnosti, standarde i protokole da bi se uspostavio jednostavan i kvalitetan protok podataka i dokumentacije između kancelarije za katastar, LJL i NAL.

Tokom procesa legalizacije, ove kancelarije obezbeđuju sve postojeće georeferentne podatke vezane za imovinu u definisanim područjima. Na kraju procesa, u skladu sa posebno definisanom procedurom, prihvatiće finalne sertifikate izdate od strane LJL, a potvrđene od strane NAL i izvršiti registraciju zemljišta i izgrađenih objekata u katastar. Katastarske kancelarije će se takođe baviti modelima prenosa zauzetog javnog zemljišta u privatnu svojину ili zakup i razraditi sistem naplate i kompenzacije za različite transakcije sa zemljištem i objektima. Katastar će održavati i koordinirati glavne GIS baze podataka neformalnih naselja u opštini.

### 5.2.2.3 Odeljenje za urbanizam u lokalnoj samoupravi

Ovo odeljenje je obično zaduženo za pripremu prostornih/urbanističkih planova i programa razvoja na teritoriji opštine i biće angažovano uglavnom na početku i na kraju procesa. Ovo odeljenje treba da:

- Obezbedi postojeću plansku dokumentaciju za LJJ
- Identifikuje urbanističke uslove koji su bili zanemareni u slučajevima konkretnih neformalnih zona i naselja i da, prema značaju, rangira i definiše lokalne uslove
- Na kraju, nakon određivanja svih rešivih slučajeva u definisanim zonama i naseljima neformalne gradnje, odeljenje za urbanizam prevodi nacrt planske šeme neformalnog naselja (kreirane u procesu legalizacije i regularizacije na interaktivnoj bazi od slučaja do slučaja, u organizaciji LJJ), u formu standardnog lokalnog urbanističko-planskog dokumenta

### 5.2.2.4 Institucije lokalne samouprave zadužene za upravljanje javnim investicijama

Ovo su obično javna preduzeća nadležna za izgradnju infrastrukture, povezivanje objekata na infrastrukturu i pružanje komunalnih usluga. Njihov angažman će biti naručen od strane lokalne institucije odgovorne za javne investicije (preporučuje se da LJJ bude smeštena u toj instituciji) kroz programe razvoja infrastrukture, koje izrađuje LJJ i odobrava i finansira LS.

### 5.2.2.5 Poslovne i nevladine organizacije i pojedinačni eksperti koji pružaju profesionalne usluge

Dodatne profesionalne usluge potrebne u procesu legalizacije su:

- geodetske usluge (priprema digitalizovanih planova građevinskih parcela, snimak objekta, drugi neophodni topografski detalji, za klijente pojedince ili agenciju),
- urbanističko projektovanje (priprema nacrtu unapređenja javnog prostora i odnosa među objektima, infrastrukture i zelenila za pojedinačnog klijenta ili grupe građevinskih parcela ili za celo naselje, gde je naručilac LJJ),
- arhitektonsko projektovanje (izveštaji o postojećem i unapređenom stanju objekata),
- projektovanje konstrukcije i tehnički pregled (ekspertski izveštaji o konstruktivnoj stabilnosti objekata i obezbeđivanje projektnih šema za racionalne izmene na nosećoj konstrukciji)
- urbanističko planiranje (priprema nacrtu Planske šeme neformalnog naselja),
- projektovanje infrastrukture (priprema izveštaja i planova o postojećem i unapređenom stanju komunalne infrastrukture),
- odnosi sa javnošću (priprema javnih ili sastanaka odbora, štampani izveštaji, komunikacije, promocija aktivnosti),
- pravne savetodavne usluge (kod dokazivanja, svedočenja, odbrane, žalbe, objašnjavanja, kao podrška u pribavljanju potrebnih dokumenata – većinom kod ugovora vezanih za vlasništvo na zemljištu i ugovora o legalizaciji),

- druge usluge manjeg obima koje su potrebne tokom procesa implementacije.

Većinu pomenutih usluga naručuje L JL, a one se finansiraju iz fonda za legalizaciju, dok aktivnosti vezane za kompletiranje prijave za legalizaciju (dosjei o vlasništvu i tehničkoj dokumentaciji) su predmet direktnog sporazuma između kvalifikovanih i ovlašćenih stručnih organizacija ili pojedinaca i vlasnika.

#### **5.2.2.6 Asocijacija lokalnih vlasti**

ALV može imati važnu ulogu u procesu u zaštiti interesa lokalnih samouprava. Njen doprinos može da bude veoma značajan – od širenja informacija o rezultatima pojedinih projekata, predstavljanja primere dobre prakse, do pružanja obuka za LS i iniciranja unapređenja propisa i procedura.

# Literatura

## Odabrani dokumenti iz poglavlja 1

CEC (1999) European Spatial Development Perspective (ESDP) Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU, Office for official publications of the European Communities, Luxembourg.

CEC (2001) A sustainable Europe for a better world: A European strategy for Sustainable Development, Commission Communication, COM(2001) 264 final.

CEC (2008) Green Paper on Territorial Cohesion. Turning territorial diversity into strength (Charter of European Cities and Towns towards Sustainability (1994) Aalborg, Denmark.

Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe (2008) European Urban Charter II, Manifesto for a new urbanity.

Council of Europe, European Conference of Ministers Responsible for Regional Planning (CEMAT) (2000) Guiding Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion (2007) Territorial Agenda of the European Union: Towards a more competitive and sustainable Europe of diverse regions, Agreed on the occasion of the informal Ministerial Meeting on Urban development and territorial cohesion in Leipzig.

Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion (2007) Leipzig Charter on sustainable European cities. Agreed on the occasion of the informal Ministerial Meeting on Urban development and territorial cohesion in Leipzig.

Principles for Sustainable Spatial Development in the European Continent. European Parliament (2009) Resolution on the urban dimension of cohesion policy in the new programming period (2010/C 117 E/12) Urban dimension of cohesion policy.

European Council of Spatial Planners (ECTP) (2003) The New Athens's Charter.

European Spatial Development Perspective, Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU (1999), Committee on Spatial Development EU, Potsdam.

Green Paper on Territorial Cohesion (2008) Turning Territorial Diversity into Strength, European Union, Regional Policy, Communication from the Commission, Luxembourg.

Stability Pact for South Eastern Europe (2004) Vienna Declaration on Informal Settlements in South Eastern Europe.

Territorial Agenda of the European Union (2007) Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions (Agreed on the occasion of the Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion in Leipzig).

United Nations (1992) Agenda 21 or Rio Declaration on Environment and Development.

United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) Committee on Housing and Land Management (2008) Spatial planning. Key Instrument for Development and Effective Governance with Special Reference to Countries in Transition.

United Nations Economic Commission for Europe (UNECE) (2009) Self-made cities, In Search of Sustainable Solutions for Informal Settlements in the UNECE Region.

## Ostale reference koje se odnose na studiju

CEC (2001) European Governance, White Paper. 428 final, Brussels, 2001b.

Committee on Spatial Development 1999. European Spatial Development Perspective (ESDP), Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU, Potsdam

Faludi, A. (2007) 'Making sense of the Territorial Agenda', Congress of the Association of European Schools of Planning – Planning for the Risk Society: Dealing with Uncertainty, Challenging the Future, Naples, 11–15

July 2007 ([http://www.aesop2007napoli.it/full\\_paper/track2/track2\\_155.pdf](http://www.aesop2007napoli.it/full_paper/track2/track2_155.pdf))

Ferencak, M. 2006. Regularization and upgrading of informal settlements. In: Four Strategic Themes for Housing Policy in Serbia. Belgrade: UN HABITAT SIRP

German Institute of Urban Affairs (2007) Integrated Urban Development – a Prerequisite for Urban Sustainability in Europe, Commissioned by the Federal Office for Building and Regional Planning.

Healey, P. (2004) The Treatment of Space and Place in the New Strategic Spatial Planning in Europe. International Journal of Urban and Regional Research

Hall, P. (2002) Bringing Europe together: the European spatial planning perspective, in Reader: Urban and regional Development Strategies, ed. Davidson, F. and Pieter van Dijk, M., IHS Rotterdam

Newman, P., & Thornley, A. (2005) Planning World Cities: Globalization and Urban Politics. Houndmills: Palgrave Macmillan

Payne, G (Editor) (1999) Making Common Ground: Public–Private Partnerships in Land for Housing Intermediate technology Publications, London

Payne, G and Majale, M (2004) The Urban Housing Manual: Making Regulatory Framework Work for the Poor. Earthscan, London

Petrovic, M. (2005) Cities after socialism as a research issue. Discussion papers (South East Europe series), DP34. Centre for the Study of Global Governance, London School of economics and political science, London, UK. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/terco/consultation\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/consultation_en.htm)

Smolka, M. O. and Sabatini, F. (2000) The Land Market Deregulation Debate in Chile. Land Lines 12. Lincoln Institute of Land Policy. Cambridge, Mass, USA

Vujosevic, M. 2002. Novije promene u teoriji i praksi planiranja na zapadu i njihove pouke za planiranje u Srbiji/Jugoslaviji (New shifts in planning theory and practice in the West and lessons for planning in Serbia/Yugoslavia). Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije (IAUS).

Vujosevic, M. 2003. Planiranje u postsocijalistickoj politickoj i ekonomskoj tranziciji (Planning in Post-socialist Political and Economic Transition). Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije (IAUS).

Vujosevic, M. 2004. Racionalnost, legitimitet i implementacija planskih odluka: novije teorijske interpretacije i pouke za planiranje u tranziciji (Rationality, Legitimacy and Implementation of Planning Decisions: New theoretical Interpretations and Lessons for Planning in Transition). Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije (IAUS).

## **Relevantni propisi u oblasti planiranja i legalizacije**

### **Albanija**

#### **Zakoni**

Zakon o teritorijalnom planiranju, br. 10119, 23.4.2009, izmenjen i dopunjen zakonima br. 10258 od 25.3.2010, br. 10315 od 16.09.2010, br. 10360 od 16.12.2010

Zakon o građevinskoj inspekciji, br. 9780 od 16.7.2007, izmenjen i dopunjen zakonima br. 10240 od 25.2.2010,

Zakon o legalizaciji, urbanizaciji i integraciji neformalnih objekata, br. 9482 od 3.4.2006, izmenjen i dopunjen zakonima br.9786 od 19.07.2007, br. 9895 od 09.06.2008, br. 10099 od 19.03.2009, br. 10169 od 22.10.2009, br. 10 219 od 4.2.2010

Zakon o urbanističkom planiranju, br. 8405 od 17.9.1998, izmenjen i dopunjen zakonima br. 8501 od 16.06.1999, br. 8682 od 07.11.2000, br. 8991 od 23.01.2003, br. 9632 od 30.10.2006, br. 9743 od 28.05.2007, br. 9843 od 17.12.2007, br. 10078 od 16.02.2009, br. 10097 od 19.03.2009, br. 10137 od 11.5.2009 i br. 10319, od 16.9.2010.

Zakon o kontroli i disciplini građevinskih radova br. 8402 od 10.9.1998, izmenjen i dopunjen zakonima br. 9200, od 26.02.2004; br. 9794 od 23.07.2007; br. 9826 od 01.11.2007; br. 10 137 od 11.5.2009, br. 10324 od 23.9.2010

#### **Odluke Saveta ministara**

Odluka o definisanju pravila za koordinaciju rada ALUIZNI sa Kancelarijom za registraciju nepokretne imovine i Agencijom za restituciju i kompenzaciju vlasništva u procedurama polaganja imovinskih prava na državnom zemljištu u turistički prioritetnim oblastima, br. 267 od 21.4.2010

Odluka br. 459 od 16.6.2010 o usvajanju zajedničkih geodetskih i GIS standarda

Odluka br. 460 od 16.6.2010. o organizaciji i funkcionisanju Registra o teritorijalnom planiranju

Odluka br. 515 od 13.5.2009 o određivanju perioda, načina i vremena da ALUIZNI obavlja nadležnosti urbanističkih kancelarija i regionalnih saveta u slučaju legalizacije neformalne gradnje

Odluka br. 1190 od 13.11.2009 o organizaciji i funkcionisanju Nacionalne agencije za teritorijalno planiranje

Odluka o definisanju vrednosti naknade za usluge legalizacije i prikupljanju i raspolaganju prihodima iz procesa legalizacije br. 1180 od 5.8.2008., izmenjena i dopunjena Odlukom br. 246 od 13.4.2010.

Odluka br. 258 od 4.5.2007. o registraciji legalizovane nepokretne imovine

Odluka br. 259 od 4.5.2007. o odobravanju propisa o pravilima i minimalnim urbanističkim standardima za

urbanizaciju neformalnih područja

Odluka br. 289 od 17.5.2006. o organizaciji i funkcionisanju Agencije za legalizaciju, urbanizaciju i integraciju neformalnih područja/izgradnje (ALUIZNI) izmenjena i dopunjena Odlukom br. 678 od 4.10.2006. i Odlukom br. 1147 od 5.8.2008.

Odluka br. 397 od 21.6.2006. o odobravanju akcionog plana za legalizaciju, urbanizaciju i integraciju nelegalne gradnje

Odluka br. 437 od 28.6.2006. o definisanju procedura za prikupljanje, obradu i upravljanje podacima o nelegalnoj gradnji za uspostavljanje baze podataka

Odluka br. 438 od 28.6.2006. o definisanju kriterijuma, procedura i dokumentacije primenljive na izgrađen objekat, koji će ili koji neće biti legalizovan, dopunjena Odlukom br. 994 od 6.10.2010.

Odluka br. 870 od 27.12.2006. o koeficijentu iskorišćenja objekta koji se legalizuje u socio-ekonomske svrhe

Odluka br. 871 od 27.12.2006. o kriterijumima, procedurama i formi dozvole za legalizaciju

Odluka br. 836 od 3.12.2004. o sastavu, organizaciji i funkcionisanju Saveta za teritorijalne propise u Republici Albaniji, dopunjena Odlukom br. 717 od 22.11.2005.

Odluka br. 722 od 19.11.1998. o odobravanju propisa o urbanističkom planiranju, izmenjena Odlukom br. 401 od 25.6.2004., Odlukom br. 545 od 12.8.2004 i Odlukom br. 574 od 14.7.2010

#### **Uputstva**

Uputstvo br. 37 od 20.11.2008. o korišćenju prihoda od procesa legalizacije

Uputstvo br. 6 od 8.11.2006. o tehničkoj i pravnoj dokumentaciji za odobravanje granica područja/naseljenog mesta/izdvojenog neformalnog objekta ili druge nelegalno izgrađene teritorije

Uputstvo br. 7 od 8.11.2006. o načinu kompletiranja i čuvanja podataka o neformalnoj gradnji

Uputstvo br. 46 od 18.07.2006. priručnik o proceduri samoprijavlivanja

Uputstvo MTRT br. 4 od 11.8.2004. o nadležnosti jedinice lokalne samouprave u pogledu teritorijalnog planiranja

#### **Federacija Bosne i Hercegovine, Bosna i Hercegovina**

Zakon o prostornom planiranju i korišćenju zemljišta u FBiH, „Službene novine FBiH“, br. 2/06, 72/07, 32/08, 4/10, 13/10, 45/10

Odluka o jedinstvenoj metodologiji za izradu planskih dokumenata, br. 63/04, 50/07

Zakon o građevinskom zemljištu Federacije Bosne i Hercegovine, „Službeni novine FBiH“, br. 67/05

#### **Republika Srpska, Bosna i Hercegovina**

Zakon o uređenju prostora i građenju, 55/10

Zakon o građevinskom zemljištu, 112/06

#### **Bugarska**

Zakon o teritorijalnom planiranju, objavljen SG. 1/2/2001, izmene i dopune SG.: 41/24/2001, 111/28/2001, 43/26/2002, 20/4/2003, 65/22/2003, 107/9/2003, 36/30/2004, 65/27/2004, 28/1/2005, 76/20/2005, 77/27/2005, 88/4/2005, 94/25/2005, 95/29/2005, 103/23/2005, 105/29/2005, SG. 29/7/2006, 30/11/2006, 34/25/2006, 37/5/2006, 65/11/2006, 76/15/2006, 79/29/2006, 82/10/2006, 106/27/2006, 108/29/2006, 41/22/2007, 61/27/2007

Pravilnik br. 7 od 22.12.2003 – pravila i propisi za urbanističko planiranje različitih vrsta teritorija i urbanih zona

Pravilnik o izradi urbanističkih planova – obim i sadržaj

#### **Hrvatska**

Zakon o prostornom uređenju i izgradnji, 76/07, 2009, 2011

Pravilnik o sadržaju, merilima kartografskih prikaza, obaveznim prostornim pokazateljima, standardu elaborata i obaveznih priloga prostornim planova, 148/2010

Strategija održivog razvoja Hrvatske, 30/09

#### **Kosovo**

Zakon o prostornom planiranju, No. 2003/14, No 17/2007

Zakon o izmenama i dopunama zakona o prostornom planiranju 03/L–106, No 42/2008

Pravilnik br. 25/03 o „osnovnim elementima Prostornog plana Kosova“, 21/11/2003

Pravilnik br. 25/03 o „osnovnim elementima optinskog razvojnog plana“, 21/11/2003

Pravilnik br. 30/03 o „osnovnim elementima urbanističkog razvojnog plana“, 26/12/2003

Pravilnik br. 02/05 o „osnovnim elementima urbanističkog regulacionog plana“, 3.4.2005

Pravilnik br. 01/05 o „uslovima lokacije, izdavanju urbanističke saglasnosti i urbanističke dozvole“, 3.4.2005

Pravilnik br. 15/05 o „proceduri za javnu raspravu o prostornim i urbanističkim planovima“, 5.10.2005

Zakon o izgradnji, br. 2004/15, 34/2008

Zakon o javno–privatnom partnerstvu i koncesijama za infrastrukturu i procedurama za njihovu dodelu, br. 03/L–090, 56/27/2009

### **Makedonija**

Zakon o prostornom i urbanističkom planiranju, 51/2005; 69/2006; 137/2007; 151/2007; 24/2008; 91/2009; 124/2010

Pravilnik o standardima i normativima za urbanističko planiranje, 142/2010

Pravilnik o bližoj sadržini, razmeri i načinu grafičke obrade urbanističkih planova, 78/2006

Zakon o izgradnji, 130/2009 124/2010

Zakon o tretmanu bespravno izgrađenih objekata, 23/2011, 54/2011

### **Moldavija**

Odluka Vlade o donošenju Okvirne uredbe o aktivnostima lokalnih odeljenja za arhitekturu i urbanizam, 65–67 (584)/2000

Zakon o urbanističkim principima i teritorijalnom uređenju, 1–2(2)/1997

Odluka Vlade o opštoj urbanističkoj regulativi, 14–15(95) /1998

Zakon o zemljištu, 107(817) /2001

Uredba br. 20 od 05.02.2009. o merama za smanjenje broja neformalnih objekata, 41–44 (148)/2009

### **Crna Gora**

Zakon o uređenju prostora i izgradnji objekata, „Službeni list Crne Gore“ br. 51/08

Pravilnik o bližem sadržaju i formi planskog dokumenta, kriterijumima namene površina, elementima urbanističke regulacije i jedinstvenim grafičkim simbolima, „Službeni list Crne Gore“ br. 24/10

Pravilnik o načinu izrade i sadržini tehničke dokumentacije, „Službeni list Crne Gore“ br. 22/02

### **Rumunija**

Zakon o prostornom i urbanističkom planiranju, 350/2001, 27/2008

Odluka vlade o minimalnoj sadržini prostorno–planskih i urbanističko–planskih dokumenata, 382/2003

Zakon o odobrenju Nacionalnog prostornog plana – Odeljak 3 o zaštićenim područjima, 01.05.00

### **Srbija**

Zakon o planiranju i izgradnji, „Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 72/09, 81/09, 64/10, 24/11

Zakon o Prostornom planu Republike Srbije za period od 2010 do 2020., „Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 88/10

Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izrade planskih dokumenata, „Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 31/10, 69/10, 16/11

Pravilnik o uslovima i kriterijumima za sufinansiranje izrade planskih dokumenata, „Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 51/10

Pravilnik o kriterijumima za određivanje naknade u postupcima legalizacije, kriterijumima za objekte za koje se ne može naknadno izdati građevinska dozvola, kao i o sadržini tehničke dokumentacije i načinu izdavanja građevinske i upotrebne dozvole za objekte koji su predmet legalizacije, „Službeni glasnik Republike Srbije“ br. 89–09, 5–10

Pravilnik o kriterijumima za umanjenje naknade za uređivanje građevinskog zemljišta u postupku legalizacije i o uslovima i načinu legalizacije objekata, „Službeni glasnik Republike Srbije“ br.26/11

### **Slovenija**

Zakon o prostornom planiranju, 33/2007

Zakon o uspostavljanju prostornih aranžmana od nacionalnog interesa, 80/2010

Pravilnik o sadržini, formatu i izradi prostornog plana i o kriterijumima za preciziranje disperzovanih naseljskih područja za potrebe obnove, kao i za određivanje područja za nova naselja, 99/2007

Pravilnik o sadržini, formatu i izradi detaljnog prostornog plana opštine, 99/2007

Pravilnik o detaljnoj sadržini, formatu i metodama izrade regionalnog prostornog plana, 99/2007

Uredba o sadržini i upravljanju sistemom prostornih podataka, 119/2007

Zakon o izgradnji, 110/2002

### **Turska**

Propisi koji se odnose na pripremu planskih principa, 18913 / 02.11.1985

Zakon o urbanom unapređenju, 18749 / 09.05.1985

Zakon o nelegalnim naseljima, 12362 / 30.07.1966

Zakon o regulisanju prakse u neformalnim naseljima, 12428 / 17.10.1966



# Partner organisations

Organizations, institutions and companies that have given significant support to NALAS and its Member Associations are recognized as NALAS Partners. Their support may include, but is not limited to lobbying for NALAS and its members, expertise support and financial support. In addition, NALAS proved to be a valued asset for many of these partners, by providing regional experience, guidelines or coordination of activities conducted in the member countries.



Council of Europe  
Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, Strasbourg  
Tel: +33 388413018, Fax: + 33 388413747 / 27 51  
Internet: [www.coe.int/congress](http://www.coe.int/congress)



Swiss Agency for Development and Cooperation  
Internet: [www.sdc.admin.ch](http://www.sdc.admin.ch)



Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)  
[www.giz.de](http://www.giz.de)



funded by  
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)  
Internet: [www.bmz.de](http://www.bmz.de)



Open Society Institute  
Internet: [www.osi.hu](http://www.osi.hu)

CIP - Каталогизација во публикација  
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје  
352.071.2:728(4-12)

MOJOVIĆ, Đorđe

Izazovi regularizacije neformalnih naselja u Jugoistočnoj Evropi : pregled relevantnih zakona i prakse iz oblasti urbanističkog planiranja i legalizacije / [autor Đorđe Mojović ; koautor poglavlja o neformalnim naseljima Miodrag Ferenčak ; tehnički savjeti Mathias Ellger]. - Skopje : Network of Associations of Local Authorities of South-East Europe-NALAS, 2011. - 160 str. : ilustr. ; 23 cm

Фусноти кон текстот. - Predgovor / Geoffrey Payne: стр. 3-6. -  
Библиографија: стр. 156-159

ISBN 978-608-65394-6-7

1. Ferenčak, Miodrag [автор]

a) Локална самоуправа - Станбено планирање - Југоисточна Европа  
COBISS.MK-ID 90088970