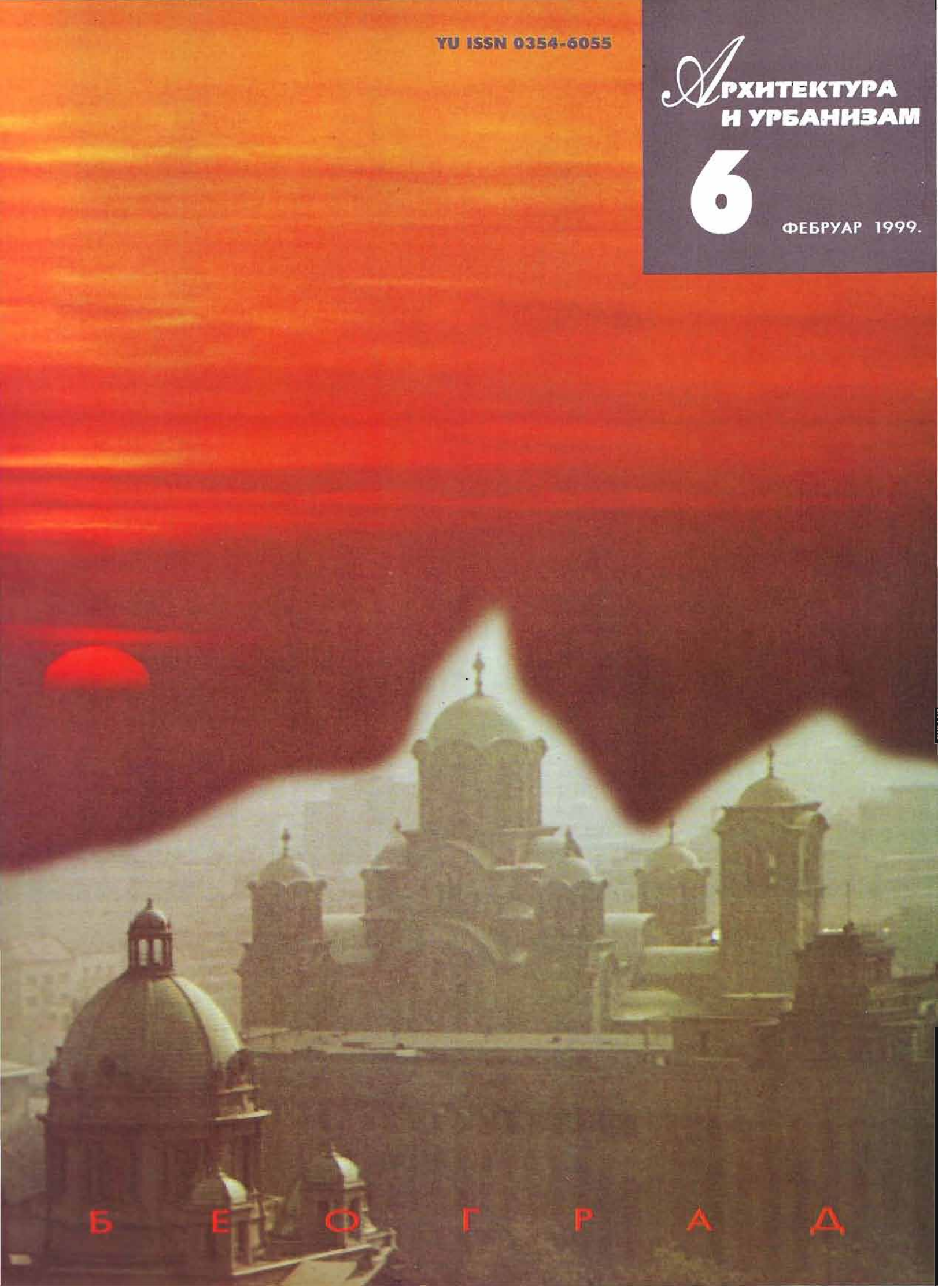


YU ISSN 0354-6055

*А*РХИТЕКТУРА  
И УРБАНИЗАМ

6

ФЕБРУАР 1999.



Б Е О Г Р А Д

Број часописа који је пред вама разликује се од досадашњих по томе што је тематски, односно, нема уобичајену поделу на области.

У сусрет новим сагледавањима развоја Београда и променама које га очекују желели смо да избором текстова укажемо на неке од тема које би биле интересантне за његов развој.

Ограничени обим часописа није нам допустио да прикажемо више прилога, али у наредним бројевима, поред уобичајеног садржаја, наставићемо да публикујемо теме о Београду.

Жеља нам је да овом приликом и убудуће објавимо више размисљања о савременим методологијама планирања, нове анализе тренутних дешавања у урбаном развоју и оригиналне идеје које би унапредиле и улепшале Београд.

Редакција

# АРХИТЕКТУРА И УРБАНИЗАМ

Часопис за просторно планирање, урбанизам и архитектуру

---

Год. VI, број 6

Београд, 1999.

## РЕДАКЦИОНИ ОДБОР

---

др Михајло Чанак, научни саветник (председник)  
проф Предраг Цагић, научни саветник, зам. председника  
др Добривоје Тошковић, научни саветник  
др Милица Бајић-Брковић, ванр. проф.  
др Бранислав Дерић, ванр. проф.  
др Борислав Стојков, ванр. проф.  
др Недељко Боровница, виши научни сарадник  
др Зоран Маневић, виши научни сарадник  
др Нада Милапин, виши научни сарадник  
др Владимир Маџура, научни саветник  
арх. Бранко Бојовић, стручни саветник ИАУС  
мр Игор Марић, помоћник директора  
др Миодраг Вујошевић, самостални истраживач  
арх. Инес Марић  
Академик Владимир Николајевич Белоусов (Москва)  
др Влатко Коробар (Скопље)  
арх. Евангелја Хаџитрифлорос (Солун)  
проф Јухани Паласма (Хелсинки)

## РЕДАКЦИЈА

---

др Зоран Маневић  
др Божидар Стојановић  
др Борислав Стојков  
др Миодраг Вујошевић  
мр Игор Марић

## ГЛАВНИ И ОДГОВОРНИ УРЕДНИК

---

др Зоран Маневић

## УРЕДНИК БРОЈА

---

мр Игор Марић

## СЕКРЕТАР РЕДАКЦИЈЕ И ТЕХНИЧКИ УРЕДНИК

---

д.п.п. Мирослав Антанасијевић

## КОМПЈУТЕРСКИ ПРЕЛОМ

---

д.п.п. Мирослав Антанасијевић

## ИЗДАВАЧ

---

Институт за архитектуру и урбанизам Србије

## ЗА ИЗДАВАЧА

---

др Ненад Спасић, директор ИАУС-а

## АДРЕСА РЕДАКЦИЈЕ

---

Институт за архитектуру и урбанизам Србије

Архитектура и урбанизам

11000 Београд, Булевар Револуције 73/II

Телефони: 011/ 3370-094, 3370-185, факс 3370-203, e-mail : iaus@EUnet.yu, iaus@SezamPro.yu

Часопис излази периодично

НАСЛОВНА СТРАНА - коришћене фотографије -Иво Етеровић, "Београд на длану"

---

У публикацији су коришћене фотографије из књиге "Београд са старих фотографија", Београд, 1968.

ТИРАЖ 500 примерака.

ШТАМПА : Марина д.о.о, Београд

ЧАСОПИС СЕ РАЗМЕЊУЈЕ СА ВЕЋИМ БРОЈЕМ ИНСТИТУЦИЈА У ИНОСТРАНИМ ЗЕМЉАМА

У финансирању часописа учествовало је Министарство за науку и технологију Републике Србије.

# САДРЖАЈ

---

<i>Зоран Никезић, Ксенија Пејовар, Миодраг Вујошевић, Ненад Сјасић</i> ГЕНЕРАЛНИ ПЛАН ОДРЖИВОГ УРБАНИСТИЧКОГ РАЗВОЈА БЕОГРАДА - ОКОСНИЦА НОВОГ ПРИСТУПА <i>(оргинални научни рад)</i>	5
<i>Милан Кукрика, Драгана Базик, Омиљена Целебцић</i> ПРИСТУП ФОРМИРАЊУ ИНФОРМИЦИОНЕ ОСНОВЕ ГЕНЕРАЛНОГ ПЛАНА БЕОГРАДА <i>(свручни рад)</i>	19
<i>Славка Зековић</i> ЕЛЕМЕНТИ И ОБЛИЦИ УРБАНЕ ОБНОВЕ БЕОГРАДА <i>(оргинални научни рад)</i>	27
<i>Љубдраг Шимић</i> БЕОГРАД И ЊЕГОВ ШУМСКИ ПОЈАС <i>(оргинални научни рад)</i>	35
<i>Зоран Жеђарац, Надежда Чанак, Смиља Панџић</i> УПРАВЉАЊЕ УРБАНИМ ОТПАДОМ - ЕВРОПСКИ ТРЕНДОВИ И БЕОГРАДСКЕ ПЕРСПЕКТИВЕ <i>(свручни рад)</i>	43
<i>Дијана Милашиновић-Марић</i> БЕОГРАДСКА АРХИТЕКТУРА ПОСЛЕДЊИХ ДЕЦЕНИЈА ДВАДЕСЕТОГ ВЕКА <i>(оргинални научни рад)</i>	51
<i>Драгана Аћимовић</i> ТРГ РЕПУБЛИКЕ- АНАЛИЗА РАЗВОЈА ЈЕДНОГ ЗНАЧАЈНОГ УРБАНОГ ПРОСТОРА <i>(прегледни рад)</i>	67
<i>Борислав Сјојков, Игор Марић</i> ИНИЦИЈАТИВЕ - "ВОЖДОВ ТРГ" У БЕОГРАДУ <i>(свручни рад)</i>	81

# ЕЛЕМЕНТИ И ОБЛИЦИ УРБАНЕ ОБНОВЕ БЕОГРАДА

Славка Зековић

*elaborates in the paper the context, the basic conditions, the mechanisms of genesis and effects of temporary objects in Belgrade. On the basis of uncompleted data the global assessment of potential and lost effects is accounted for, for the city of Belgrade, as the illustration of impacts of this type of urban reconstruction from the point of view of the use of urban building land. It is concluded that the City should have managed with public assets for the benefit of all its citizens, instead of enabling the internalization of external effects of public urban assets for the investors and developers, through the uncontrolled privatized sweeping of urban rents rates and untaxed or partially taxed extraprofits. It has been assessed that the responsible city and councils lost effects for the City. It has been concluded in this paper that the levers for the solutions of urban renewal are in general outside power and the domain of urban planning and partially beyond the power of City of Belgrade.*

*Key words: urban renewal, typology of temporary business premises, urban building land, external effects, economic effects and assets.*

УДК 711.4-14 (497.11)

## Увод

Урбана обнова је процес промена начина и интензитета коришћења грађевинског земљишта у граду, заменом постојећег грађевинског фонда или његовим прилагођавањем, модернизацијом или функционалном адаптацијом ради ефикасније употребе овог ресурса. Овај процес има неколико видова интервенције: реконструкција, урбани развој и изградња, регенерација, обнова, ревитализација, рехабилитација, рестаурација и конзервација.

Водеће високоразвијене земље, посебно Велика Британија, заговарају стратегију урбане обнове и реконструкције кроз развој власништва и тржишта некретности, као основни регулаторни механизам у процесу развоја градова, бољег управљања земљиштем и подстицања инвестиција у интегралне пројекте урбане обнове, у складу са принципима одрживог развоја.

Анализа домаћих искустава у планирању урбане реконструкције показује да постоји неколико облика обнове градова:

- бесправна стамбена изградња (како нових објеката, тако и надзиђивања постојећих, доградња, проширење, адаптација и сл.),
- подизање привремених објеката (монтажних, киоска, тезги и сл.),
- рушење старих и изградња нових објеката,
- конверзија стамбеног у пословни простор,
- конзервација и рестаурација објеката културно-историјског (урбаног) наслеђа, обнова фасада и ревитализација постојећих објеката (са или без промене намене),
- реконструкција градске инфраструктуре,
- ненаменско коришћење земљишта.

У раду су размотрени елементи и ефекти обнове Београда кроз изградњу привремених објеката за пословне намене, као доминантног облика процеса урбане реконструкције са становишта коришћења градског грађевинског земљишта, као и предлози за

*The elements and modes of Belgrade urban renewal. In the paper one elaborates the elements of Belgrade urban renewal strategies, through the temporary construction of the business typology buildings: prefab. buildings, kiosks, stands etc. and elements of management politics with urban building land. The paper points out to the lacking of an over-*

*all urban renewal strategy and to the presence of numerous different elements of urban reconstruction politics, out of which one of the dominant modes is the construction of the temporary buildings. It is concluded that the massive appearance of the temporary buildings on our streets is the consequence of numerous factors including the most important one socio-economic crisis, unemployment, existing legal solutions in the realm of land use, urban and*

*the developmental politics, lack of market institutions and location land market, the pressures of private investors, developers and a powerful financial elite, inefficiency of responsible city institutions/ departments related to planning, management and to the control of urban land use and others. One*

*elaborates in the paper the context, the basic conditions, the mechanisms of genesis and effects of temporary objects in Belgrade. On the basis of uncompleted data the global assessment of potential and lost effects is accounted for, for the city of Belgrade, as the illustration of impacts of this type of urban reconstruction from the point of view of the use of urban building land. It is concluded that the City should have managed with public assets for the benefit of all its citizens, instead of enabling the internalization of external effects of public urban assets for the investors and developers, through the uncontrolled privatized sweeping of urban rents rates and untaxed or partially taxed extraprofits. It has been assessed that the responsible city and councils lost effects for the City. It has been concluded in this paper that the levers for the solutions of urban renewal are in general outside power and the domain of urban planning and partially beyond the power of City of Belgrade.*

*Key words: urban renewal, typology of temporary business premises, urban building land, external effects, economic effects and assets.*

УДК 711.4-14 (497.11)

измену политика за управљање грађевинским земљиштем и урбаном обновом.

## ЕЛЕМЕНТИ СТРАТЕГИЈЕ УРБАНЕ ОБНОВЕ БЕОГРАДА КРОЗ ПОСТАВЉАЊЕ ПРИВРЕМЕНИХ ОБЈЕКТА

На бази емпиријских сазнања о процесу урбане обнове Београда, формално-правно не постоје документи или планови који садрже целовиту стратегију обнове или се баве планирањем урбане реконструкције Београда, изузев, делимично, ДУП-ова или регулационих планова појединих ужих градских зона. На основу увида у постојеће ДУП-ове и регулационе планове који делимично обухватају проблем градске реконструкције, могу се издвојити следеће просторне форме обнове града Београда:

- линијске (нпр. Коридори: ул. Булевар револуције, Кнез Мухајлова, Српских владара, Пожешка, улица Војводе Степе, Вишњичка, Устаничка и др.),
- збијене (тргови и скверови - нпр. Славија, Трг Републике и др.),
- зонске/ блоковске (нпр. Косанчићев Венац, Гардош, подручје уже градске зоне око железничке станице - "Еурополис", стамбени и мешовити блокови у централној зони града и др.),
- појединачни објекти/ пункттови.

Иако не постоји јединствени концепт урбане обнове Града, овим питањем се на индиректан начин бави докуменат измене и допуне ГУП-а Београда, која није усвојен и формално донет. Изменама и допунама плана обухваћени су услови и регулација надградње, адаптације и проширења постојећих објеката, ради регулисања, пре свега, изградње стамбених површина, легализације постојећег стања изграђености објеката у складу са урбанистичким плановима и брже издавања грађевинских дозвола.

Одсуство стратегије урбане обнове Београда, уз појаву мноштва различитих елемената процеса градске реконструкције, условило је "урбанистички хаос" у граду. Димензије овог проблема илуструју по-

даци Градског секретаријата за урбанизам о стању и обиму бесправне изградње у Београду, из 1995. године:

- укупан обим бесправне стамбене изградње је 3,784 мил  $m^2$  за подручје Града, односно 2,403 мил  $m^2$  у 10 градских општина,
- укупан обим бесправно изграђених помоћних објекта, адаптација и слично је 1,234 мил.  $m^2$ , од чега 1,016 мил.  $m^2$  у десет градских општина.

Према проценама, од 1995. године до данас, обим бесправне стамбене изградње је знатно увећан - за око 80.000 $m^2$ . Овако стање последица је не само одсуства стратегије урбане реконструкције и обнове града, већ и бројних социо-економских проблема и услова као што су сиромаштво, тешка економска и финансијска криза, одсуство тржишних институција, неадекватност постојећих законодавно-правних решења у домену урбане, земљишне и развојне политике, употреба старих планских приступа и метода планирања, неизграђеност планских механизма и механизма управљања и контроле развоја, притисци приватних инвеститора и предузетника, сегрегација моћне финансијске елите и др. Сви наведени процеси и проблеми условили су:

- интензивирање свих облика бесправне изградње, као основног вида градске реконструкције,
- заузимање и смањење јавних и зелених површина, као јавног градског добра,
- анархију и неадекватно коришћење градског грађевинског земљишта.

Неспремност и неефикасност надлежних градских органа и институција у планирању, управљању и контроли коришћења градског земљишта, као једног од основних градских ресурса, битно је допринела насталој ситуацији - таласу стихијне изградње, надградње, адаптација, реконструкција и проширења, као доминантних облика урбане обнове Београда.

Доношење Закона о посебним условима за издавање грађевинске односно употребне дозволе (1997.) [1], "подстицајно" је деловало на даљи наставак притисака бесправне изградње, притисака на градске комуналне фондове и процес имиграције становништва у београдску агломерацију. Ефекти овог закона испољили су се више у сфери смањења социјалних тензија и легализације - регулисања правног статуса бесправно изграђених објеката, а сасвим су мали са становишта побољшања финансијских могућности градског буџета. Власници бесправно подигнутих објеката углавном не могу да плате потребне надокнаде у складу са градском одлуком о обрачууну накнаде за уступање грађевинског земљишта.

На основу помевутог закона, градске и приградске општине Београда углавном су донеле одлуке о изради "Програма пописа и геодетског снимања изграђених објеката без грађевинске дозволе, објеката који се користе без употребне дозволе и објеката у изградњи" (1998.) [2] који треба да обухвати попис:

- објеката изграђених без грађевинске дозволе који се могу ускладити са урбанистичким планом и прописаним условима грађења, независно од намене,
- реконструисаних и дограђених објеката без грађевинске дозволе,

- објеката који се, с обзиром на намену и локацију не могу ускладити са урбанистичким планом,
- објеката који се налазе на подручју за које није донет урбанистички план,
- објеката изграђених на основу грађевинске дозволе, а који се користе без претходно прибављене употребне дозволе,
- објеката у изградњи (за које није издато одобрење за изградњу).

Овај програм требало би да се уради за пет година у складу са планским актима Града. Израда планских аката обухвата измене и допуне ГУП-а ради стварања планских претпоставки за легализацију, као и измене и допуне постојећих ДУП-ова и доношење нових регулационих планова на основу података о стању промена у простору вападног бесправном изградњом. Поступак утврђивања објеката изграђених без грађевинске и употребне дозволе треба да се спроводи преко Дирекције за грађевинско земљиште и изградњу Београда за десет градских општина, за објекте који су у надлежности Градске управе, а за објекте у надлежности општина, поступак ће спровести носиоци које одреди општина својом одлуком.

Одлуком о изради помевутог програма, Секретаријат за имовинско-правне и грађевинске послове, у сарадњи са грађевинским инспекцијама општина, треба да предузме мере за примену Закона о посебним условима за издавање грађевинске, односно употребне дозволе за одређене објекте. На основу Програма пописа и геодетског снимања објеката изграђених без грађевинске и употребне дозволе, надлежни органи градске и општинске управе треба да направе сопствене програме, да групишу и класификују поднете пријаве према локацијама бесправних објеката (насеља, групације) и врстама бесправне изградње у изграђеном градском ткиву (доградња, надзиђивање, адаптације и сл.). Планирана израда "Програма пописа и геодетског снимања изграђених објеката без грађевинске и употребне дозволе и објеката у изградњи", не обухвата попис привремених објеката (киоска, монтажних и других објеката) јер за њих није потребна грађевинска дозвола, већ се постављају на основу решења општинских органа.

Један од важних облика урбане обнове Београда је изградња привремених објеката. Овај процес у Београду је неконтролисан, масован и стихијног је карактера и поред покушаја његове регулације и усмеравања од стране надлежних градских органа.

Одлуком о условима и начину постављања привремених објеката на јавним површинама у Београду (1994.) [3] створен је правни основ за процес масовне изградње привремених објеката на јавним површинама. Према овој одлуци *привремени објекат* се дефинише као мањи монтажни објекат, киоск, тезга или сличан објекат за продају прехранбених и других производа на мало, за пружање угоститељских и занатских услуга и за задовољење других потреба грађана (телефонска говорница, јавни WC и др.).

*Киоск* је типски објекат за пружање шалтерских услуга чија бруто површина не може да буде већа од 9,5  $m^2$  и који се поставља у већ изграђеном финалном облику.

Мањи монтажни објекти је типски монтажни објекат, површине до 30 m<sup>2</sup>, који се формира од готових типских елемената.

Тезга је типски отворени објекат за излагање и продају робе, чија бруто површина не може бити већа од 2,5 m<sup>2</sup>.

Према истој одлуци, тип, величину, изглед и друге услове за постављање привремених објеката на подручју десет градских општина (Вождовац, Врачар, Звездара, Земун, Нови Београд, Палилула, Раковица, Савски Венац, Стари град и Чукарица) утврђује посебним актом орган Градске управе надлежан за послове урбанизма. Одлуком се предвиђа постављање привремених објеката на јавним површинама, које чине изграђено градско грађевинско земљиште које је у општој употреби.

На основу чл. 8 исте Одлуке Извршни Одбор Скупштине града Београда донео је "План постављања привремених објеката на јавним површинама територије града Београда" (1997.)[4], по локацијама и објектима, за подручје девет градских општина, искључујући општину Земун. Доношењем овог Плана, који је у надлежности Града и појединих градских општина, омогућена су "прелазна", "привремена" правна решења и издавање одговарајућих одобрења, сагласности и решења, без испитивања социо-економских, просторних, еколошких и других ефеката привремених објеката са становишта интереса Града и укупне заједнице. Овај акт је допринео и интензивирању процеса урбане реконструкције кроз стихијну изградњу привремених објеката на јавним просторима. Према Плану, предвиђено је пос-

Табела 1: Биланс планираних привремених објеката на јавним површинама територије града Београда [4]

општина	К И О С Ц И		МОНТАЖНИ ОБЈЕКТИ		укупан број објеката	укупна површина m <sup>2</sup>	број локација
	број	m <sup>2</sup>	број	m <sup>2</sup>			
1. С. Венац	81	447	-	-	81	447	81
2. Вождовац	50	292	92	1.689	142	1.981	135
3. Чукарица	-	-	-	1.860*	62	1.860	54
4. Раковица	41	366	11	316	52	682	42
5. Палилула	117	1.100	44	1.088	161	2.188	133
6. Стари град	129	1.226	6	198	135	1.424	111
7. Звездара	10	90	86	2.580*	96	2.670	63
8. Н. Београд	38	321	43	1.290	81	1.611	54
9. Врачар	62	558**	72	2.160*	134	2.718	101
10. Земун	-	-	-	-	-	-	-
УКУПНО	528	4.399	354	11.181	944	15.581	774

\* у Плану није дата површина, узет је просек од 30 m<sup>2</sup>/објекту

\*\* за просечну површину киоска узето је 9 m<sup>2</sup>

Постављање привремених објеката на јавним површинама регулише се Планом постављања ових објеката (место, тип, величина, намена и време коришћења привременог објекта), који припремају Градски секретаријат за урбанизам и саобраћај, а на основу предлога градских општина о потребама за постављање ових објеката на њиховом подручју. Корисник привременог објекта се одређује на основу конкурса за који критеријуме и начин спровођења прописује општина, у складу са Планом постављања привремених објеката. Након спроведеног конкурса, орган општинске управе надлежан за комуналне послове издаје одобрење за постављање привременог објекта у форми решења. Решење садржи податке о месту, површини која се заузима, типу, величини и намени привременог објекта, време коришћења и рок у коме је корисник дужан да отпочне са обављањем делатности (који не може да буде дужи од 90 дана).

Одлуком су предвиђене повчане казне у износу од 1.000 - 5.000 динара уколико правно лице постави привремени објекат без одобрења или супротно одобрењу. Већ из ове "меке" одредбе градске одлуке уочава се њена неефикасност. У пракси је дошло до масовног кршења Одлуке о условима и начину постављања привремених објеката, између осталог и због благих санкција за њено непоштовање.

тављање 944 привремена објекта, површине 15.581m<sup>2</sup> на 774 локације у девет градских општина (Табела 1).

Највећи број привремених објеката предвиђен је у централним градским општинама: Врачар, Звездара и Палилула. Занимљиво је да је у општинама Стари град и Раковица планиран најмањи обим подизања ових објеката у Граду. Поузданих података о стварном стању изграђености привремених објеката у граду нема за период до доношења Плана постављања привремених објеката а ни након његовог доношења. Надлежни градски органи управе - Градски секретаријати за урбанизам, привреду, финансије, Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу града, Завод за информатику и статистику града, не располажу подацима о обиму изграђености привремених објеката у Београду.

У периоду од јануара 1997. године до фебруара 1998. године на подручју десет градских општина постављено је око 3.540 киоска, а до маја 1998. године још око 1.000 комада или укупно око 45.000m<sup>2</sup> простора (рачунајући са максималном величином киоска од 9,5m<sup>2</sup>). Од тога броја 960 киоска је на подручју општине Земун.

Према непотпуним и непозданим подацима (објављеним у "Политици" маја 1998.године), укупна површина бесправно изграђених привремених објеката за пословне намене (које обухватају углавном трговину, угоститељство, занатство, пословне

услуге) износи око 400.000m<sup>2</sup> или 1,6% укупно расположивог пословног и производног простора града Београда (укупна површина овог простора у граду је око 25,212 мил m<sup>2</sup>). Према подацима Завода за информатику и статистику града Београда, укупна површина пословног простора који користи трговина, угоститељство, занатство и пословне услуге је око 5,2 мил.m<sup>2</sup> (30.04.1997.) са следећом структуром:

• трговина.....	2.649.656 m <sup>2</sup>
• угоститељство .....	673.712 m <sup>2</sup>
• занатство .....	1.051.442 m <sup>2</sup>
• пословне услуге ....	830.054 m <sup>2</sup>
<b>УКУПНО .....</b>	<b>5.204.854 m<sup>2</sup></b>

Процењује се да око 7,7% (400.000m<sup>2</sup>) овог простора има статус привремених објеката.

Према ГУП-у Београда на подручју десет градских општина предвиђено је око 359 ха за пословне делатности:

- трговина, угоститељство и туризам..... 224,5 ха
- услужно занатство и остале услуге .....
- финансије, осигурање и банке .....

На основу расположивих података и процена привремени објекти (монтажни, киосци, тезге и др.) заузеле су око 80 ха јавних површина на територији града Београда, и то изван ГУП-ом предвиђених површина (359 ха).

Програмом уређења грађевинског земљишта у Београду, у 1998. години биће додељене локације за изградњу 74.840m<sup>2</sup> пословног простора, док је у 1997. додељено грађевинско земљиште за изградњу 120.380m<sup>2</sup> корисне површине пословних објеката. Истовремено, у 1998. години требало би да буде додељено земљиште за изградњу привредно-производних објеката површине 7 ха (5 ха у индустријској зони Новог Београда и 2 ха у привредној зони Железника).

На основу теорије и праксе планирања, градови би требало да управљају јавним добрима (јавним, зеленим и слободним површинама) на добробит свих грађана, а не да омогућавају приватним инвеститорима и предузетницима да коришћењем јавних добара интернализују њихове екстерне ефекте. Екстерни ефекти јавних добара (посебно градског земљишта) имају привлачно дејство на различите елементе, структуре и процесе у простору. Она су изложена притисцима инвеститора и предузетника који граде привремене објекте на изграђеном градском грађевинском земљишту или зеленим површинама. Постављање привремених објеката обично се изводи између грађевинске регулационе линије и коловоза. Изградња киоска и монтажних објеката условљава низ кумулативних промена у друштвено-економској и физичко-просторној структури градске територије. Активирањем и валоризовањем развојних утицаја јавних градских добара (земљиште, тргови, скверови, тротоари и др.) кроз масовну изградњу привремених објеката, врши се неконтролисано присвајање градске ренте и стварања неопорезованих (или делимично опорезованих) екстрадохода - или интернализација екстерних ефеката јавних добара града.

Урбава обнова Београда кроз масовну изградњу привремених објеката је можда нужна ради стварања финансијски моћнијих инвеститора, који ће овим путем доћи до акумулације средстава за даља улагања у сталне објекте и подстицање токова привређивања. За изградњу привремених објеката потребан је релативно мали почетни капитал (5.000 - 10.000 DEM) за киоск и почетна обртна средства за пословање. Временом, стицањем капитала (због великог дела неопорезованих прихода), инвеститори постају финансијски моћнији и спремнији за већа инвестициона улагања. У ситуацији када је привредна активност готово замрла (у односу на период пре десетак година) и када су ограничена средства за развој, овај облик изградње (киосци) може да буде само привремено решење у прелазној фази ка тржишној економији. Међутим, томе је требало да претходи бар прелиминарно изучавање могућих позитивних и негативних ефеката, кроз примену једноставних "cost - benefit" анализа.

Пример: Просечна цена монтажног киоска у Београду креће се између 5.000-20.000 DEM, што је једнако вредности 1-2 аг-а градског грађевинског земљишта. Ако пођемо од претпоставке да је просечна величина киоска 9,5 m<sup>2</sup> и величина потребног простора за његово функционисање најмање 10m<sup>2</sup>, укупна површина заузетих јавних површина које се користе била би мин 20-25m<sup>2</sup>/ киоску.

То показује да је улагање инвеститора у објекат, без обзира да ли легално или бесправно, по обиму слично вредности запоседнутог јавног градског добра (градског земљишта). Ова процена указује на неколико отворених проблема и питања:

1. Бесправни и легални градитељи директно капитализују део вредности јавних градских површина за стварање сопственог профита, не плаћајући или делимично плаћајући порез на остварени приход, порез на промет, не плаћајући накнаде за неуступљено запоседнуто земљиште (земљишне накнаде, локалне комуналне таксе - за коришћење јавних површина, за истицање фирми, реклама, излога, паноа, витрина и др.), чиме интернализују екстерне ефекте јавног градског добра,
2. Инвеститори са легалним статусом (добијеним решењем - одобрењем за постављање привременог објекта), такође капитализују део вредности јавних градских простора, уз маргиналну надокнаду за уступљену локацију - коришћење јавне површине у износу од 1,7- 6,6 DEM/m<sup>2</sup> изграђеног објекта месечно. То је 10-20 пута нижа јединична вредност градске ренте у односу на европске градове. За уступање градског грађевинског земљишта на привремено коришћење (за изградњу привремених објеката), према градског одлуци не плаћају се накнаде за уређење земљишта. Висина ове накнаде за објекте пословног простора креће се од 20-40% грађевинске цене m<sup>2</sup> објекта, или 200-400 DEM/m<sup>2</sup> изграђене површине.
3. Град Београд и Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу, као градска институција која се бави газдовањем градским грађевинским земљиштем, директан је суфинансијер постављања прив-



ременских објеката (имајући у виду вредност земљишта које се даје на привремено коришћење у бесцење). Део проблема настаје због постојећих системских решења - статуса и цене градског грађевинског земљишта (која износи 1-2% тржишне цене  $m^2$  изграђене стамбене површине по  $m^2$  земљишта), социјалних, економских и политичких притисака, одсуства легалног тржишта грађевинског земљишта ("сиво" тржиште некретнина и земљишта уставовљено је у овој деценији), механизма понуде и тражње, а добар део проблема последица је одсуства релевантних планско-развојних приступа, анализа ефеката, "cost - benefit" метода и др.

4. Надлежни градски и општински органи издајући одобрења, решења и сагласности за изградњу привремених објеката, надградњу, дозививање, проширење, адаптацију и изградњу нових објеката у складу са ГУП-ом, Планом постављања привремених објеката, Програмом уређења грађевинског земљишта, урбанистичким/регулационим плановима или другим "ad hoc" решењима, усмеравају, каналишу и кредитирају приватно предузетништво и неприхватљиве облике процеса урбане реконструкције/обнове Београда кроз изградњу привремених објеката.
5. Развој градске економије кроз предузетништво и настанак великог броја малих предузећа, радњи и кноска углавном у сектору услуга, врши притисак на градске комуналне и земљишне фондове, јавна добра, посебно у централним деловима Града, генеришући процесе економског, социјалног и физичко-просторног реструктурирања и обнове. Према грубој процени, са становишта интереса Града, укупна вредност изгубљених ефеката због коришћења запоседнутих јавних површина (око  $800.000m^2$ ) које користе привремени објекти (површине око  $400.000m^2$ ) износи преко 100 мил. DEM. Како је једна од улога Града/општина планирање (алокативна и дистрибутивна интервенција у коришћењу ресурса), потребно је установљивање стратешког концепта урбане реконструкције, кохерентног урбаног развоја, земљишне и развојне политике у регионалном и урбаном контексту.

Као последица друштвено-економске кризе, управљање грађевинским земљиштем у Београду у прошлостом и текућем периоду, углавном није било у функцији урбаног развоја и обнове, већ, пре свега, у сфери одржавања јавних комуналних и друштвених предузећа, комуналног фонда/инфраструктуре и ублажавања социјалних тензија и проблема грађана. Укупни приходи Дирекције за грађевинско земљиште и изградњу у 1996. години износили су око 50 мил. DEM (што је десет пута мање у односу на почетак деведесетих), а у 1998. години планира се око 70 мил. DEM, уз значајна потрживања од различитих инвеститора, али и преузете обавезе на уређењу земљишта - изградњу објеката магистралне, примарне и друге инфраструктуре, расељавање и др. Велика потраживања од инвеститора нису настала само због њихове неликвидности и несолвентности, већ и због дугогодишње праксе непроверавања бонитета инвеститора и избегавања примене постојећих инструмената пражудне наплате (хипотека, протест гаран-

ције банке, пленидба рачуна гаранта и др.).

Остварени приходи Дирекције за грађевинско земљиште и изградњу нису довољни за обезбеђење текуће и проширене репродукције градских комуналних фондова. Другим речима, газдовање земљиштем изван принципа привредног рачуна, не омогућава адекватан обим и изворе средстава која би била инвестирана у уређење локација, модернизацију инфраструктуре, што представља основу за политику урбане обнове Београда.

Уз постојећа правна решења, као мера коју је могуће брзо применити, предлаже се регулација односа градских секретаријата и Дирекције за грађевинско земљиште и изградњу око процедуре издавања грађевинске дозволе (тако да се иста не може издати без уговора о регулисању накнаде за земљиште), употребне дозволе (не може се издати без регулисаних обавеза по Анексу уговора о коначном обрачуњу).

#### Процена ефеката постављања привремених објеката

За постављање привремених објеката на изграђеном градском грађевинском земљишту плаћа се накнада у месечним износима од 5-20 динара/ $m^2$ , у зависности од зона, дефинисаних Одлуком о накнади за коришћење градског грађевинског земљишта [5] или 1,7-6,6 DEM/ $m^2$ /месечно. Поређења ради, градска рента за пословни простор у комерцијалним и шопинг центрима у појединим европским градовима је око сто пута већа него у Београду (Табела 2).

Према процени, на основу овог инструмента земљиште политике, за површину  $400.000 m^2$  привремених објеката пословног простора, укупан обим изгубљених ефеката за града Београд износи око 9,6 - 33,6 мил. DEM годишње.

Табела 2: Годишња висина градске ренте у градовима, 1989. године, у USD/ $m^2$  [6]

град	пословни простор у комерцијалном центру града	пословни простор у трговачком центру
Копенхаген	907	729
Мадрид	366	244
Париз	472	472
Атина	58	275
Милано	431	431
Осло	725	363
Лисабон	312	332
Лондон	3233	3233
Њујорк	1700	1500

За привремене објекте није предвиђена обавеза плаћања накнаде за уређење градског грађевинског земљишта. Према начину утврђивања обрачуна ове накнаде по основу Одлуке о обрачуњу накнаде за уређивање грађевинског земљишта [7], трошкови накнаде за уређивање грађевинског земљишта износе просечно 1.258,8 динара/ $m^2$  за II зону, а 1.775,2 динара/ $m^2$  за I зону, или 209,8 - 295,8 DEM/ $m^2$ , и плаћају се или једнократно или у ратама предвиђеним претходном одлуком. Изгубљене користи по основу

овог инструмента земљишне политике процењују се на око 83,92 - 118,32 мил. DEM.

Према Одлуци о изменама и допунама одлуке о локалним комуналним таксама за територију града Београда [8], за коришћење јавних површина за обављање пословне делатности (тарифни број 1) плаћа се такса по зонама (I - VI) у висини од 3-15 динара/m<sup>2</sup> месечно, која је део општинског буџета. У табели 3. дате су оквирне процене износа ове таксе. Укупна вредност јавних површина запоседнутих привременим објектима процењује се на 40-160 мил. DEM.

Са становишта интереса града Београда, масовна изградња привремених објеката (монтажних, киоска и др.), као облика урбане обнове, утицала је на различите сегменте градске структуре и квалитет живљења, са значајним обимом негативних ефеката за друштво у целини. Коришћење јавних површина за постављање ових објеката условило је бројне потенцијалне али и изгубљене користи за град, које су делимично обухваћене у Табели 3.

ном приватних инвеститора; омогућена је масовна капитализација вредности грађевинског земљишта и градске ренте; "рејтирање" локација изван постојећих законских и планских решења; спекулације од стране инвеститора, али понекад и од општинске власти или појединаца из власти.

Поред тога, рапидно повећање пословних површина и киоска условило је пад цена пословног простора у централној зони града и реални пад закупнина.

Конверзија дела јавних површина (тротоара, улоца, скверова и зелених површина) у пословни простор, последица је појачаног притиска на земљиште као јавно добро. То битно угрожава квалитет живљења и безбедност грађана, квалитет урбане животне средине, омета одвијање и безбедност пешака, саобраћајних кретања, паркирања, обављања активности. Смањивање јавних површина, тротоара, уз текући недостатак паркинг места у централној градској зони, води ка све већој загушености улица, потстандарном становању у централним општинама,

Табела 3: Процена потенцијалних и изгубљених ефеката града због изградње привремених објеката (монтажних, киоска, тезги и др.) у Београду

Инструменти земљишне политике	просечна јединична цена/m <sup>2</sup>	укупно DEM
Накнада за коришћење град. грађ. земљишта	1,7 - 6,6 DEM/m <sup>2</sup> /месечно	9.600.000 - 33.600.000
Накнада за уређивање град. грађ. земљи. (изгубљени ефекти)	209,8-295,8 DEM/m <sup>2</sup> изграђеног простора	83.920.000 - 118.320.000
Локалне комуналне таксе		
- за истицање фирми (тарифни бр.2)	I зона 10.000, II зона 9.000, III зона 7.500, IV зона 10.000 динар/фирми/годишње	нема података о броју фирми у привременим објектима
- за коришћење јавних површина (тарифни бр.1)	I зона 14-15, II зона 12, III зона 10, IV зона 8 динар/m <sup>2</sup> /месечно	4.000.000 *
Порез на имовину	0,04 % вредности објеката	16.000.000
Вредност заузетог земљишта	5.000 - 20.000 DEM/аg	40.000.000 - 160.000.000
<b>У К У П Н О</b>		<b>153.520.000 - 331.920.000</b>

\* рачувано са просечном таксом од 10 динар/m<sup>2</sup>/месечно за 400.000 m<sup>2</sup> површине привремених објеката за пословне намене

Процена потенцијалних и изгубљених ефеката привремених објеката пословне намене (према инструментима земљишне политике), са становишта интереса Града, заснива се на непоузданом податку од 400.000 m<sup>2</sup> изграђених привремених објеката и коришћењу око 800.000 m<sup>2</sup> јавних површина. Према постојећим висинама накнада за уређивање и коришћење градског грађевинског земљишта, висинама локалних комуналних такса и пореза на имовину (не укључујући порез на промет непокретности и локалну комуналну таксу за истицање фирми), укупни потенцијални ефекти због овог вида "бесправне" урбане обнове града Београда износе 153,52 - 331,92 мил. DEM.

Због великог обима неконтролисана изградње легалних или бесправних привремених објеката (монтажних и киоска), присутна је "сива" економија у газдовању и коришћењу градског земљишта - противправним коришћењем јавног добра (земљишта) остварују се екстра-доходи, који често нису опорезовани. На тај начин отворен је пут стижијој интернализацији екстерних ефеката урбаних економија и јавних добара од стране углав-

повећању степена аерозагађености, буке и др.

Све наведене последице урбане обнове кроз постављање привремених објеката указују да је потребна израда целовите стратегије и политике градске реконструкције и санације штетних утицаја постојећих процеса.

#### Политика и елементи за управљање градским земљиштем и урбаном обновом

За дефинисање релевантних политика и елемената стратегије урбане обнове Београда, неопходно је усаглашавање политике имовинско-правних и власничких односа (посебно у сфери грађевинског земљишта), извора и механизма финансирања појединих видова обнове, реформа пореске политике (са тежиштем на мањим стопама и већем обиму захвата обвезника, стимулативним фискалним елементима), установљавање тржишних односа и институција у домену некретнина (посебно грађевинског земљишта), промене политике управљања некретнинама (имовином) градске самоуправе (ка децентрализацији и демократизацији процеса одлучивања), као и промене у методолошком приступу урбанистичком планирању.

На основу искустава западно-европских градова, препоручује се примена појединих елемената стратегије и политике у управљању урбаном обновом, као што су:

- установљивање институција које би се бавиле планирањем, реализацијом и финансирањем овог сложеног процеса - Корпорација за урбану обнову и изградњу и Фонда за урбану обнову;
- формирање Градског савета за изградњу и управљање различитим типовима власништва/ својине над некретностима;
- установљивање Градског савета за комерцијалне делатности и индустрију, који би окупио приватни сектор, промовисао партнерство са приватним инвеститорима и јавним сектором, уз промоцију могућности запошљавања и развоја градске економије.

Реорганизација градског простора у процесу урбане обнове директно је условљена развојем привредних делатности, тј. производњом нових вредности и профита.

За установљивање ефикасног концепта урбане обнове неопходна је примена нових приступа - процена развојних и планских добити планиране градске реконструкције, утврђивање начина спровођења стратешких решења, укључивање релевантних институција и јавности у урбану обнову, као и испитивање могућности промене постојећих инструмената земљишне и других политика. У оквиру земљишне и урбане политике требало би да се користе различити инструменти: индикативни (планови, смернице, програми, уговори и др.), фискални (разни порези, пореске олакшице и подстицаји), финансијски (регулаторни финансијски инструменти) и инструменти финансијског тржишта (хартије од вредности - обвезнице, акције, благајнички и комерцијални записи, кредити и др.)

За управљање земљиштем и другим некретностима и регулисање процеса урбане реконструкције и развоја, ниво централне власти представља извесну препреку, јер је у периоду 1995.-1997. године евидентна делимична централизација доношења планских одлука.

Према изменама и допунама закона о грађевинском земљишту [9], додела грађевинског земљишта ради изградње објеката у државној својини (правним лицима из сектора државне својине), даје се уз претходну сагласност Владе РС, коју је овај орган дужан да достави локалној самоуправи у року од 30 дана. Давање грађевинског земљишта на коришћење има у суштини облик дугорочног закупа земљишта (или концесије), а наведеним законским решењем је централизовано одлучивање о употреби основног градског ресурса - грађевинског земљишта. Овим решењем се Влади РС додељује улога ексклузивног "планера" и контролора у управљању развојем градова и газдовању урбаним земљиштем. Истим прописом предвиђено је да надлежни орган општинске/ градске управе доставља уговор о давању на коришћење градског грађевинског земљишта у државној својини Републичкој дирекцији за имовину РС, у року од 5 дана након закључења. Највећи део градског грађевинског земљишта у градовима је у државној својини.

Према Закону о средствима у својини РС [10] на добрима од општег интереса у државној својини (где спадају градско грађевинско земљиште, пословни простор и друге непокретности), може се стећи концесија или право коришћења, јавним надметањем или на основу прикупљених понуда. О давању на коришћење, односно у закуп непокретности које користе органи територијалне заједнице, јавне службе и друге државне организације, одлучују органи територијалне заједнице, јавне службе, уз сагласност Владе РС. Према истом закону, Београд располаже пословним простором у државној својини који одреди Влада РС. Статутом града Београда одређује се орган који одлучује о располагању пословним простором који је граду Београду одредила Влада РС. Поменути закон је предвиђено да Министарство финансија прати и анализира стање средстава у државној својини и начин њиховог коришћења. Изменама и допунама закона о средствима у државној својини РС [11] предвиђа се, практично, преношење надлежности у управљању пословним простором у државној својини на републички ниво.

На подручју десет градских општина има укупно 25,21 мил.м<sup>2</sup> пословног простора, од чега је 12,79 мил.м<sup>2</sup> друштвено (државно) власништво, 3,1 мил.м<sup>2</sup> приватно, 6,72мил.м<sup>2</sup> мешовито, 0,063 мил.м<sup>2</sup> задружно и 2,53мил.м<sup>2</sup> нераспоређено [12].

Претходни трендови у управљању градским грађевинским земљиштем и некретностима указују на:

- поновну делимичну централизацију управљања и планирања градова,
- наставак примене административних процедура у земљишној и урбаној политици, без тржишних механизма и институција, што је у супротности са принципима тржишне економије и демократизације одлучивања и планирања града,
- закључак да су полуге за решавање проблема планирања и обнове градова а) *углавном изван домена урбанистичког планирања* (макроекономска политика, инвестициона, кредитна, регионална и др.), б) *делом изван надлежности градских и општинских власти*.

### Закључак

Анализа области урбане реконструкције у Београду показује да не постоје документи или планови који садрже целовиту стратегију овог процеса. Константно је да је присутно неколико облика овог процеса, од којих је, ако се изузме бесправна стамбена изградња, најзначајнија изградња привремених објеката за пословне намене (монтажних, киоска, тезги и др.) на јавним градским површинама. Оцењује се да је то последица различитих фактора, од којих се истичу: социо-економска криза, постојећа законска решења у домену земљишне и урбане политике, притисци приватних предузетника и инвеститора, одсуство тржишних институција и тржишта грађевинског земљишта, неефикасност надлежних градских и општинских органа у планирању, управљању и контроли коришћења градског грађевинског земљишта.

Анализом услова, социо-економског контекста и

механизма настанка привремених објеката, оцењује се да су надлежни градски и општински органи (издајући одобрења, решења, сагласности, уступајући градске јавне површине - јавна добра) делимично усмеравали, па чак и "кредитирали" приватно предузетништво и изградњу привремених објеката, као "прелазно" решење и тако "суфинансирали" овај дугорочно непривратљив облик урбане обнове Београда. Са друге стране, одсуство релевантних планско-развојних приступа, анализа оправданости, анализа утицаја, "cost - benefit" анализа и др., у процесу урбане реконструкције, допринело је да укупни "изгубљени" ефекти Града буду релативно високи због оваквог вида урбане обнове.

Изградњом привремених објеката на јавним површинама, валоризују се развојни ефекти јавних градских добара (земљишта, тргова, скверова, тротоара, зелених и слободних површина, заједничке комуналне инфраструктуре и др.). Нажалост то се не дешава на добробит свих грађана, већ кроз неконтролисано присвајање градске ренте и неопорезованих (или делимично опорезованих) екстраприхода, тј. интернализују се екстерни ефекти ових добара од стране углавном приватних предузетника и инвеститора.

На основу ефеката и проблема урбане реконструкције у Београду (вероватно и у другим градовима), закључује се да су полуге за решавање проблема обнове Града углавном изван домена урбанистичког планирања и делом изван надлежности градских и општинских органа.

Урбанистичко и просторно планирање је део и облик државне интервенције у управљању ресурсима у чијем процесу се ствара стручна платформа за доношење стратешких одлука у политичко-управној арили. Уз промене друштвено-економског окружења и система, неопходне су промене и у овој врсти планирања - приступу, методима планирања градова и урбане реконструкције и регулативи - систему закона који регулишу област грађевинског земљишта, опор-

зивања, инвестирања, заштите имовинских, материјалних и других права грађана и др.

Нови систем газдовања градским грађевинским земљиштем требало би да укључи низ финансијских инструмената - зајмове, кредите, хартије од вредности (акције, обвезнице, благајнички записи, комерцијални записи и слично), преузимање имовине дужника (хипотека, интабулат), претварање дугова у трајни улог предузећа-дужника, планерски договор и друге.

#### Литература

1. Закон о посебним условима за издавање грађевинске односно употребне дозволе, Сл.гласник РС, бр. 16/97., 35/97. и 36/97.
2. Програм пописа и геодетског снимања изграђених објеката без грађевинске дозволе, објеката који се користе без употребне дозволе и објеката у изградњи, Сл.лист града Београда, бр. 7 и 10/98.
3. Одлука о условима и начину постављања привремених објеката на јавним површинама у Београду, Сл.лист града Београда, бр. 23/94.
4. План постављања привремених објеката на јавним површинама територије града Београда, Сл.лист града Београда, бр. 20/97.
5. Одлука о изменама и допунама одлуке о накнади за коришћење градског грађевинског земљишта, Сл.лист града Београда, бр. 11/96.
6. Land use management and environmental improvement in cities, Proceedings of European Foundation for the improvement of living and working condition, Lisbon, May 1992.
7. Одлука о обрачузу накнаде за уређивање грађевинског земљишта, Сл. лист града Београда, бр. 1/97. и 3/97.
8. Одлука о изменама и допунама одлуке о локалним комуналним таксама за територију града Београда, Сл. лист града Београда, бр. 22/95.
9. Измене и допуне Закона о грађевинском земљишту, Сл. гласник РС, бр. 16/97.
10. Закон о средствима у својини РС, Сл.гласник РС, бр. 53/95.
11. Измене и допуне Закона о средствима у својини РС, Сл.гласник РС, бр. 3/96. и 5/96.
12. Подаци о пословном простору у Београду, стање 30. 4.1997., Завод за информатику и статистику, Београд