



ТРАНСПАРЕНТНА
И ОТЧЕТНА ПОСТАПКА

ЗА ГРАДЕЖНА ДОЗВОЛА

АНАЛИЗА

НА ТРАНСПАРЕНТНА И ОТЧЕТНА ПОСТАПКА ЗА ГРАДЕЖНА ДОЗВОЛА ВО ОПШТИНА ВЕЛЕС

Истражување, јавно мислење, анализа и препораки



Велес, јануари 2019 година

Издавач: **Фондација за локален развој и демократија „ФОКУС“** – Велес
Ул: **Солунска бр. 2А, 1400 Велес**
Телефон: **+389 43 221 583**
www.focus.org.mk

Експерт по градежништво и урбанизам: **Костадин Настевски**
Редактура: **Убавка Јаневска**
Лектура: **м-р Саше Андреевски**
Ликовно-графичко уредување: **Ентити Медиа, Скопје**
Печати: **Датапонс**
Тираж: **100 примероци**

Бесплатен/некомерцијален тираж

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“, Скопје
711:352(497.713)“2018“(047.31)
711:343.352]:352(497.713)“2018“(047.31)

АНАЛИЗА на транспарентна и отчетна постапка за градежна дозвола во Општина Велес : истражување, јавно мислење, анализа и препораки. - Велес : Фондација за локален развој и демократија „Фокус“, 2019. - 21, [1] стр. : илустр. ; 21 см

Публикацијата е во рамки на проектот: „Граѓанските организации и медиуми против корупцијата - Коалиција за нулта толеранција“

ISBN 978-608-66315-0-5

а) Урбанизам - Општина Велес - 2018 - Истражувања б) Урбанизам - Корупција - Општина Велес - 2018 - Истражувања
COBISS.MK-ID 109485322



Програмата CSO and Media Against Corruption - Coalition for Zero Tolerance EuropeAid/155322/DD/ACT/MK имплементиран од Транспарентност Македонија (ТМ), во соработка со НВО Инфоцентарот



Оваа анализа е подготвена со финансиска поддршка од Европската Унија, во рамките на проектот „Граѓанските организации и медиуми против корупцијата - Коалиција за нулта толеранција“. Содржината на анализата е единствена одговорност на авторите и на Фондација „Фокус“ и таа не мора да ги одразува гледиштата на Европската Унија.

СОДРЖИНА

ТРАНСПАРЕНТНА
И ОТЧЕТНА ПОСТАПКА
ЗА ГРАДЕЖНА ДОЗВОЛА

06

ВОВЕД

08

ЈАВНО МИСЛЕЊЕ

14

АНАЛИЗА

22

ПРЕПОРАКИ

ВОВЕД

Република Македонија располага со законска регулатива за превенција и спречување на корупцијата како и на судирот на интереси која помалку или повеќе е усогласена со европската легислатива. Досегашните истражувања потврдија дека во Македонија стимулот на корупција не се базира на недостиг на регулатива туку на општествена култура и менталитетот на изнудување од една или од друга страна нудење на мито за голем дел од административните услуги на сите нивоа.

Извештајот за проценка на корупцијата во 2018 година* изработен од Македонскиот центар за меѓународна соработка (МЦМС) покажа дека на над 600.000 граѓани им бил побаран поткуп барем еднаш, а повеќе од половина милион од граѓаните во Македонија поткупиле барем еднаш изминатата година.

Проекциите покажаа раширеност на административната корупција за околу 70% од граѓаните преклопувањето на службените обврски и личните интереси и моралната криза која постои во општеството се фактори кои влијаат врз распространетоста на корупцијата.

Граѓаните не го препознаваат само поткупот даден во пари, туку препознаваат и други посложени форми на корупција, како непотизам, клиентелизам итн, пишува во Извештајот за проценка на корупцијата во 2018 година на МЦМС.

Во областа пак на урбанизмот коруптивни примери се констатирани уште во 2010 година, исто така од страна на Државната комисија за спречување на корупцијата.

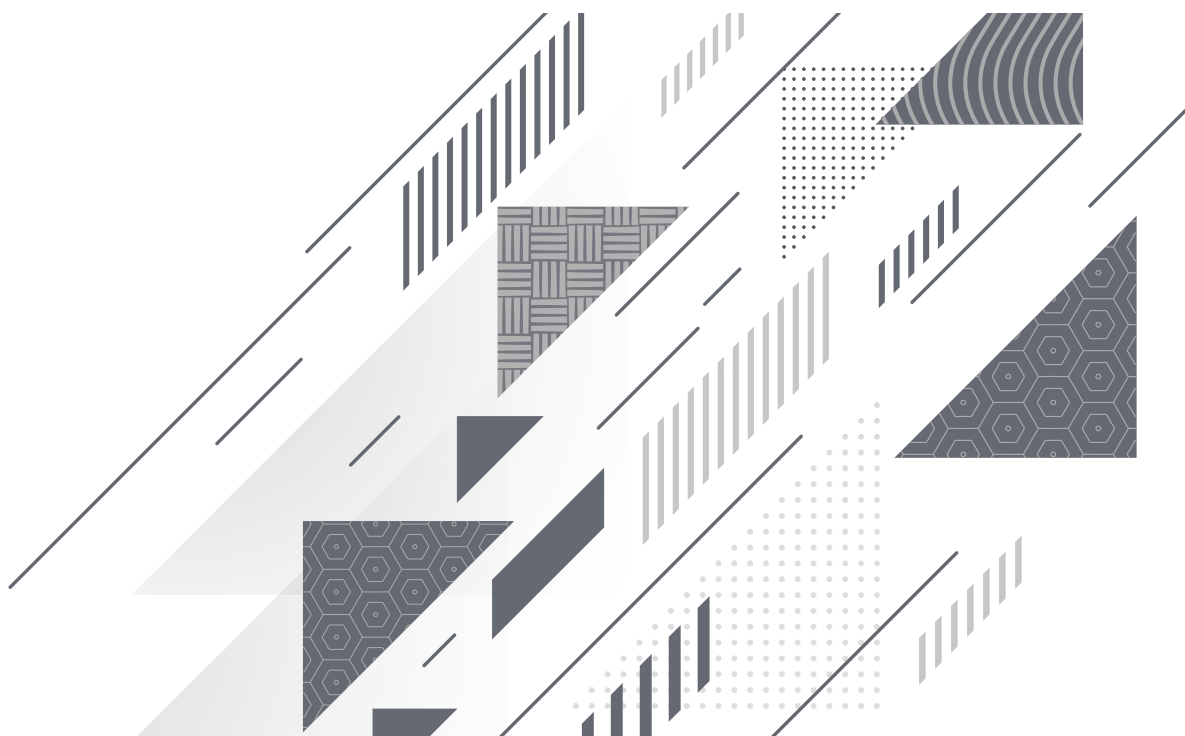
На јавна дебата на тема “Корупцијата во постапувањето на државните органи и ЕЛС во областа на урбанизмот/ градежништвото” утврдени се широки можности за злоупотреби и корупција и тоа започнувајќи од постапките на носење на генералните и деталните урбанистички планови, измената на урбанистичките планови поради легализација на бесправните градби наместо планирање на просторот, големиот број на бесправни градби, издавањето на дозволи за градење и располагање со земјиште кои се во постапка на денационализација преку селективниот однос на општините и органите при уривањето на бесправните објекти како и при санкционирање на прекршителите на законот, потоа високиот процент на нереализирани решенија за уривање на бесправно изградени објекти до голем број на станбени и деловни згради меѓу дивоградбите.

Наодите од истражувањето на МЦМС укажуваат дека перцепцијата за корупцијата останува непроменета во однос на 2016 година и 2014 година, меѓутоа постои зголемување на коруптивниот притисок и вклученост на граѓаните во корупција.

Иако значителен дел од граѓаните ја препознаваат корупцијата, тие се повеќе се толерантни и подложни на истата. Во изминатата година, 8% од граѓаните се соочиле со директно барање поткуп во повеќето случаи на контакт со администрацијата, а за 16,4% од граѓаните имало индиректно барање поткуп. За 17,8% од граѓаните директното барање поткуп се случило во изолирани случаи, а за 18,9% од граѓаните во изолирани случаи имало сугестија дека административците имале такви очекувања.

Општина Велес важи за една од најтранспарентните и најотчетни општини во Република Македонија, според истражувањата на релевантни меѓународни и домашни невладини организации како и центри за истражување на јавно мислење. Според нив општината има потреба да ги развива дополнително процедурите и практиките за комуникација со граѓаните и сервисирање на нивните потреби во повеќето заедници како би се намалила можноста за злоупотреби и доведување на корупцијата до нулта толеранција. Инаку најчестите забелешки што на општина Велес и се даваа се однесува на процесот на издавање на градежни дозволи како и дозволите за времени објекти. Ваквата состојба, констатирана од релевантни државни и меѓународни институции како и организации за спречување и борба против корупцијата, беа доволен мотив и поттик за реализација на проектот „Транспарентна и отчетна постапка за градежна дозвола“ во чија реализација се вклучија 3 (тројца) вработени во Фондација „Фокус“ еден (1) Експерт, еден (1) новинар, четворица (4) граѓани, пет (5) дипл. архитект инг, пет (5) градежен инг, пет лица од општинска администрација и тоа четири (4) дипл.архитект инг и еден (1) правник како и четири (4) члена на Комисијата за урбанизам на Советот на општина Велес.

○ Проектот е финансиран од Европската Унија преку грантот „Граѓански организации и медиуми против корупцијата - Коалиција за нулта толеранција“ спроведен од страна на Транспарентност Македонија и Фондација НВО Инфоцентар.



* Во Воведот за „Транспарентна и отчетна постапка за градежна дозвола“ се користени податоци од Извештај за проценка на корупцијата во Македонија - 2018 година на Македонскиот центар за меѓународна соработка (МЦМС) <https://www.mcms.mk/images/docs/2018/izveshtaj-za-procenka-na-korupcijata-vo-Makedonija-2018-g.pdf>

ЈАВНО МИСЛЕЊЕ

Граѓани на Велес

Половина од граѓаните во Велес, избрани во проектот поради искуство во водење на постапка за Одобрение за градење, се запознати со потребните чекори за добивање на документот. Скоро сите имаат информации од Законот за градење. Повеќе од половината воделе постапка за одобрение за градење и се соочиле со проблеми при добивање на потребниот документ но, тие не се задоволни од роковите во кои општината ја води постапката за издавање на документот. Ниту еден од граѓаните/инвеститори не одговори потврдно на прашањето дали дал „награда“ на посредник или вработен во администрацијата за „побрзо завршување на постапката“.

Инвеститорите недоволно се запознати од страна на Проектантските бироа за условите за градење кои произлегуваат од ДУП за градежните парцели на кои планираат изградба на семеен, колективен, деловен или индустриски објект.

Ваквиот пристап наведува на констатација дека граѓанинот/инвеститор ја нема точната информација за тоа што се е предвидено да се гради на конкретна локација во Велес со што се создава можност Проектантот, сакајќи да ја добие работата, инвеститор да му понуди проект кој не соодветствува со изводот од планот и се води од желбите на инвеститорот. Во понатамошната постапка за добивање на Одобрение за градење инвеститорот и Проектантот вршат притисок врз стручните служби за да се добие Одобрението што може да преставува мотив за корупција.

Искуствата на Велешани покажуваат дека тие имаат од катастрофално лоши до коректни искуства со службата за издавање на Одобрение за градење во Секторот за урбанизам, заштита на животната средина, комунални дејности, сообраќај, патишта, локален економски развој и информатичка технологија на Општина Велес.

Граѓаните имаат генерален став или искуство според кое инспекциските служби не излегуваат и не ги контролираат објектите во изградба освен по поднесено барање или пријава. Одговор во кој граѓанин напишал дека имал 150 контроли пак укажува на пример за селективен пристап или сомнеж за исправност на издаденото Одобрение за градење. Освен за лични, граѓаните знаат и за проблеми во постапката што ги имаат сограѓани, роднини или пријатели.

На прашањето дали мислите дека во Велес има тенденција на нелегални градби сите анкетирани граѓани, за потребите на проектот, одговориле позитивно што покажува дека се уште не е намален интензитетот на изградба на дивоградби и покрај донесениот Закон за легализација во 2011 година.

Голем дел од Велешани немаат став за висината на надоместокот за уредување на градежно земјиште (комуналии) додека дел од нив сметаат дека е скап ако станува збор за легални градби и многу ефтин доколку се однесува на надоместокот за легализација.

Во делот на предлози за подобрување на состојбата со процедурата на Одобрението за градење граѓаните или немаат одговор или пак се револтирани поради квалитетот на услугите што требало да ги добијат од Секторот за урбанизам, заштита на животната средина, комунални дејности, сообраќај, патишта, локален економски развој и информатичка технологија на Општина Велес. Како најеклатантен пример од страна на граѓаните беше посечена постапката за издавање на Одобрение за надградба на деловниот простор наспроти Младинскиот парк во Велес каде дел од сопствениците на деловните објекти не можат да го остварат правото за надградба согласно важечкиот Детален план веќе 10 години додека тројца од сопствениците во комплексот изградија дивоградби што веќе се легализирани.

Изведувачи и надзори во Велес

Повеќе од половина од анкетираниите изведувачи и надзори во Велес имаат водено постапка за Одобрение за градење и се соочиле со проблеми. Од обезбедување на потребните согласности за приклучок, разрешување на имотно правните односи до некавалитетна проверка на документација се причини за одолговлекување на постапката за добивање на Одобрението чие издавање трае во просек од 3 до 4 месеци. Тие сметаат дека под законските акти се квалитетни додека половина од нив посочија не почитување од страна на проектантите и недоволна контрола од страна на стручните служби во општината.

На прашањето дали сте имале барања за давање на „награда за побрзо завршена работа“ еден претставник од изведувачите и надзорот даде потврден одговор без да конкретизира кому и зошто.

Честата измена на Законот за градење им пречи во текот на работењето на изведувачите и на надзорите. Најголем дел од нив ги наведоа проблемите што ги имале со стручните служби и се поврзани со завршувањето на изградбата и приклучување на инфраструктура на објектите додека за издавање на Одобрението за градба имаат позитивни искуства. Согласно законските прописи кои налагаат само две можни корекции или дополнувања на Основниот проект, во тек на водење на постапката, изведувачите и надзорите истакнаа дека не се соочиле со

добивање на втори забелешки. Од ова може да се констатира дека навреме се воочени сите недостатоци на проектната документација.

Тие исто така пренесоа искуства на незадоволни граѓани за добивање на Одобрение кои најчесто се однесуваат на долга постапка и беа едногласни дека во градот не е намален интензитетот на градење на дивоградби. Ова се должи на не покриеност на општина Велес со урбанистички планови како и на скоро никаква контрола од страна на општинските инспектори. Најголем дел од изведувачите и надзорите немаа забелешки на висината на надоместокот за уредување на градежно земјиште и предложија мерка за намалување на дивиградбите преку донесување на ДУП според кој ќе има можност да градат сите граѓани, според финансиски можности. Еден од предлозите се однесуваше на субвенција од страна на општината во делот на надоместокот за уредување на градежно земјиште преку утврдување на пониска цена за домаќинства со пониски примања.

Тоа конкретно значи пониски комуналии за посиромашните, субвенционирани од општината, а повисоки за побогатите граѓани.

За подобрување на процедурата за добивање на Одобрение треба да се изготват квалитетни урбанистички планови, да се екипира општинското Одделение за издавање на овој документ со стручен кадар за сите потребни фази од проектната документација чија контрола мора да се зголеми како и задолжителна достава на Изведбениот заедно со Основниот проект за градење за покомплицирани градби.

Комисија од општинското одделение со претставници на ЈКП Дервен, ЕВН Македонија и други даватели на согласности задолжително да излезат на терен и да ја утврдат фактичката состојба пред издавање на согласностите за приклучоци. Така нема да има проблеми при приклучување на објектот на постоечката инфраструктура и др.

При изработката на Основните проекти од страна на Проектантските бироа инвеститорот многу често не е запознат со важноста на извршената непристрасна ревизија на проектот и најчесто ревизијата ја изработува ревидентска куќа по избор на проектантот со што се забрзува рокот за ревизија но реално не се врши контрола на изработениот Основен проект. Комората за овластени Инженери и Архитекти на Република Македонија не врши скоро никаква контрола на издадените овластувања за ревизија и за проектирање исто како и Министерството за транспорт и врски кое прави не доволна контрола на издадените лиценци за ревизија и за проектирање. Ова создава еден вакум простор кој може да се искористи за различно толкување и злоупотреба на Правилникот за стандарди и нормативи за урбанистичко планирање што од друга страна може да преставува мотив за корупција.

Од ова произлегува дека примената на прописите се сведува на личната мотивираност на проектантите, а не на строго утврдени прописи и процедури. Во пракса се среќаваат случаи кога на одобрен проект за изградба се констатира дека архитектурата е од еден проект, а статиката од друг. Овој пример посочува и на не екипираност на стручните служби во постапката за издавање на Одобрение бидејќи на предметите работат само инженери архитекти. Во овој контекст посебно треба да се истакне дека во негативен контекст во рамки на процедурата предвидена за издавање на Одобрение важи правилото дека ревидиран проект не треба повторно да се разгледува од стручен аспект.

Државни службеници/ јавна администрација на општина Велес

Државни службеници од Секторот за урбанизам, заштита на животната средина, комунални дејности, сообраќај, патишта, локален економски развој и информатичка технологија на Општина Велес со поделени ставови за времетраењето на роковите за донесување на ДУП. Половина се изјаснија дека роковите кратки, а останатите дека се долги и зависат од законската регулатива. Но, беа едногласни за вклученоста поточно невклученоста на граѓаните во донесувањето на ДУП-ви што според нив се дожи на недоволно конкретизираната обврска на Општината во делот на организирање на јавна расправа и јавна анкета. Поточно нема пропис со задолжително присуство на број на граѓани или повторување на

постапка доколку нема присутни што во пракса често се случува.

Нискиот квалитет на изработени Основни проекти и неразрешени меѓусоседски односи се најчестите причинители за одолговлекување на постапката за Одобрение која според државните службеници треба да остане со рокови кои ги пропишал законодавецот за да не влијае на квалитетот на обработката на Основни, Идејни и Изведбени проектите од страна на стручните служби.

Генералната забелешка на локалната администрација директно задолжена за спроведување на постапката се однесува на недоречености во подзаконските акти што сметаат дека остава простор за различно толкување на правилниците. Тие се амнестираа од обвинувањата за селективен пристап кој се однесува на побрза или поспора постапка на издавање на Одобрение.

Проектанските бироа доставуваат лошо или задоволително изработени проекти при поднесување на барање за Одобрение, смета администрацијата која се согласува со генералната констатација на јавноста дека не се врши посета на локацијата каде е предвидено да се гради објектот.

Причините за големата тенденција на изградба на нелегални објекти ја гледаат во Законот за легализација за кои сметаат дека е многу либерален како и во лошата екипираност на инспекциските служби и немањето на детални урбанистички планови за голем дел од градот.

Според нив висината на надоместокот за уредување на градежно земјиште е низок и предлагаат зонска поделба на Велес со воведување на надоместок со различна висина за секоја зона поодделно.

За да се скратат роковите во постапката за издавање на Одобрение предлогот е задолжително доставување на Идеен проект и тоа пред поднесувањето на Основниот проект како и поголема ангажираност на проектантските бироа за изработка на поквалитетни проекти.

Проектанти и Урбанисти во Велес

Од три поканети Проектантски бироа во Велес, кои во изминатите години имаат изработено најголем дел од проектите поднесени за Одобрение за градење, само едно учествуваше во активностите на проектот. Проектантот заедно со урбанистите како најголем проблем во постапката за издавање на Одобрение ги истакнаа времетраењето и неконзистентноста во исказите на државните службеници кои ја водат постапката.

И првите и вторите предочија на чести измени на Законот за градење кој наместо да им ја олеснат им создадоа проблеми во работата посебно што после измените често не се изготвува пречистен текст на Законот а со тоа се отежнува неговата примена во пракса.

Проектантот и урбанистите имаат различни искуства, од солидни до коректни, кои се однесуваат на соработката со стручните служби. Тие за роковите предвидени во Законот за градење сметаат дека се поволни но во постапката континуирано се пробиваат како од стручните служби така и од надлежните институции (ЖКП и ЕВН). Затоа предложија можност за скратување на времетраењето на некои фази од постапката. Конретно, навремено запознавање на соседите со изработениот проект или уште во фаза на проектирање како и со

собирање на согласностите поврзани со приклучоците на објектот на постоечката инфраструктура во процесот на изработка на Основниот проект. Проектантот се изјасни дека немал искуство на доставување на забелешки, по втор пат, од стручните служби на општината додека заедно со урбанистите констатираа дека нема незадоволни граѓани од нивното водење на постапката за добивање на Одобрение.

Се намалува бројот на инвеститори кој сакаат да градат нелегални објекти но слабата контрола од страна на инспекциските служби, нискиот надоместок за легализација и продолжувањето на роковите за легализација делуваат стимулативно на изградбата на нелегални објекти.

Проектантот и урбанистите проценија дека е мала висината на надоместокот за градежно земјиште во Велес, со доставување на Идеен, покрај Основен проект, кој ќе го имаат на увид и соседите ќе се скрати времето на издавање на Одобрението за градење, во процес кога Ревидентите одговорно и темелно ќе ја изработат ревизијата и ќе се избегнат

техничките пропусти на проектната документација за градење на објектот. Според Правилниците а не желбите на инвеститорите треба да се изработуваат Основните проекти, рокот за издавање на Одобрение може да се намали со скратување на рокот за плаќање на надоместокот за уредување на градежно земјиште од 15 на 7 дена, во кои, исто така и соседите би направиле увид во документацијата и доколку нема жалби (во фаза на Идеен проект) рокот за правосилност ќе може да се намали од 15 на 8 дена.

Комисија за урбанизам на Советот на Општина Велес

Конфигурацијата на теренот и донесените планови во Велес се изработени без добро планирање. Деталниот план за населба Речани, лоцирана на источната страна на брегот на река Вардар од Железен мост до индустриската зона во близина на Весела Долина, Дурутовец и Башино Село, е практично неупотреблив затоа што планирањето на просторот и предвидените содржини не се соодветни на потребите на граѓаните кои се принудени за задоволување на основните потреби од храна, лекови, образование, градинка и друго да доаѓаат во централното градско подрачје. Иако во ДУП-от се содржани нема изграденост ниту еден објект кој би претставувал основа за подигнување на квалитетот на живот на Велешани кои токму таму имаат изградено објекти за домување. Ништо подобра не е ни сликата со останатите делови на градот за кои има донесено ДУП-ови.

Од една страна овие плански документи се со низок степен на изработка додека од друга страна сопки прави Законот за јавни набавки што не дава можност да се избира квалитет туку обврзува избор на најевтина понуда за изработка на план. Општините, меѓу нив и велешката, се соочени со сериозни проблеми и при подготовката на Детални планови а пример за неусогласеност на планирана со фактичка состојба на терен е планот за улица „Тодор Јанев“ каде имајќи функција на главна пристапна сообраќајница наместо по стандарди како што се максимално дозволен нагиб на нивелета на сообраќајница од 12 % таа е изведена со нагиб поголем од 18% и без тротоари што предизвикува проблеми како во нормалното одвивање на сообраќајот така и по безбедноста на граѓаните пешаци, констатираа членовите на Комисијата за урбанизам на Советот на Општина Велес.

Измените во ДУП се прават според желби, а не според потребите на граѓаните. За голем дел од Велес граѓаните во редовна постапка не можат да добијат Одобрение за градба, констатираа членовите на Комисијата. Тие во суштина потврдија дека Велес не е покриен со Детални урбанистички планови.

Во моментот во тек е постапка за донесување на нов ГУП кој можеби ќе преднесе да се заштити она што останало од автентичната староградска архитектура по која градот со десени беше препознатлив.

За Комисијата за урбанизам контрадикторно е да добива готови материјали 7 дена пред закажана седница и да не биде вклучена во планирањето на планот иако членовите признаа не се доволно едуцирани и стручни за да можат подетално да се вклучат во процесот на планирање.

Сепак генералната препорака се однесува на потребата од носење на нови Детални Урбанистички планови и вклопување на легализираните објекти со што законодавецот пропишал дека треба да заврши постапката за легализација. Тоа е обврска на општината која произлегува од Законот за легализација и мора да се испочитува за да ја заврши постапката

та што како обврска ја има кон 10.123 поднесени граѓански барања. Сомнителен е процесот на издадени 4 Одобренија за градба без обезбеден паркинг простор во централното градско подрачје во изминатите шест години, констатираа членовите на Комисијата како и дека не е запрено градењето на нелегални објекти во градот наспроти легалните кои на годишно ниво, во просек изнесуваат помеѓу 60 и 90 објекти..

Како најповикана за донесување на ДУП-ви, за Комисијата, неприфатлива е фактичката состојба која покажува дека во последните 45 години Велес не донел Планска документација (ДУП) на градежно земјиште кое не е во приватна сопственост што општината ќе била во состојба да ги остварува потребите на заинтересираните граѓани за локации за градба со комплетно уредена инфраструктура. Актуелната ситуација во која се наоѓа општина Велес овозможува издавање на Одобрение за градба само на приватно земјиште како резултат на донесување на ДУП-ви на приватно земјиште кои најчесто граѓаните сами ги финансираат.

На Велес му се потребни квалитетно изработени Детални Планови реално остварливи и применливи за дадена локација, за што е потребно ангажирање на квалитетни проектантски куќи, интензивирање на соработката помеѓу локалната и централната власт за да реалните потреби на општините се преточат во квалитетни законски решенија кои ќе овозможат општините да излезат во пресрет на потребите на граѓаните. Општина Велес приоритетно треба да обезбеди зона каде ќе се шири градот и заинтересираните граѓани за изградба на сопствени објекти ќе можат да го остварат правото на легална градба во регуларна постапка, се генералните препораки на Комисијата.



АНАЛИЗА



Генералниот урбанистички план содржи текстуален дел и графички приказ на планските решенија, како и нумерички дел со билансни показатели.

Графичките прикази од ГУП-от содржат:

- граница на планскиот опфат која претставува граница на градот,
- граници на зони според намената на земјиштето и општиот режим на градење и употреба,
- примарна сообраќајна мрежа со нивелманско решение,
- примарни водови и градби од сите градски инфраструктури,
- граници на урбани подрачја за детално планирање на просторот,
- граници на споменички целини и други заштитени подрачја и
- други податоци потребни за планските решенија.

Текстуалниот дел од ГУП-от содржи:

- цел и средства на планските решенија,
- општи и посебни услови за просторен развој,
- параметри за спроведување на планот,
- плански услови за детално планирање на просторот,
- стратешка процена на влијание врз животната средина,
- мерки за заштита на културното наследство,
- природата и животната средина,
- мерки за заштита од разурнувања и
- други податоци за планските решенија.

Нумеричкиот дел на ГУП-от содржи:

- нумерички податоци за површините на градежното земјиште,
- наменска употреба на земјиштето во рамките на регулациона линија,
- густината и површината на планираната изградба,
- податоци за инфраструктурните водови и градби и
- други податоци за планските решенија.

Генералниот урбанистички план (ГУП) на Велес треба да преставува основен документ за плански развој и од неговата содржина се гледа предвидениот раст и развој на градот во сите сегменти на живеењето. Постапката во која се донесува е предвидена во Законот за просторно и урбанистичко планирање, а треба да обезбеди широка вклученост на целата заедница со што се обезбедува транспарентност, отчетност во реализацијата и спречување на корупција уште при неговата изработка поточно избегнување на можноста одредена група на луѓе или поединци да остварат лични интереси на штета на јавниот интерес.

Општина Велес наместо да го донесе прво Генерален урбанистички план (ГУП) планирањето на просторот го започнува со донесување на еден Детален урбанистички план (ДУП) за централно градско подрачје кој е изработен за плански период од пет години и се уште се користи, до ден денеска. ГУП-от на Велес е донесен пред дванаесет години, во 2006 година, додека најголем дел од Деталните Планови на град Велес (ДУП) се изработени во 2000 година што значи шест години пред донесувањето на стратешкиот документ за планирање на развојот на градот. Од донесувањето на ГУП-от до месец декември 2018 година, овој документ, поточно Основен план на градот, има претрпено три измени со дополнувања и тоа во 2007, 2008 и 2009 година. Решенија што произлегле и се однесувале на посочените временски периоди тогаш дале конкретни резултати што пак не може да се констатира за потребите на сегашната актуелна состојба во Велес. Најголем проблем со најсериозни последици врз квалитетот на живот на Велешани претставува планирањето на сообраќајот во градот. Тоа во согласност со ГУП – от, во денешни услови, изгледа утопистички, несоодветно на реалната ситуација и неостварливо ако се земат во предвид финансиските можности на општината.

Конкретно, анализирајќи го ГУП-от се гледа дека при планирање на сообраќајот на делот во централното градско подрачје предвидено е изградба на главна градска сообраќајница на местото каде сега се наоѓа железничката пруга Велес- Гевгелија, што од финансиска страна е невозможно општината да го направи во планскиот период за кој е донесен. Од друга страна пак ДУП за централното градско подрачје предвидува изградба на станбени објекти околу сообраќајницата што фактички претставува заштитен појас на електрифицирана железничка пруга. Во изминатиот период на овој простор изградени се неколку станбени објекти без обезбеден паркинг простор во парцелата повикувајќи се на одредбите од ДУП-от каде се предвидува паркирање покрај улицата која реално не постои. Во оваа корелација на работите во јавноста се добива перцепција за можности за злоупотреби и корупција.

Се ова укажува на локални интервенции односно планирања според актуелна потреба без тенденција на стратешко развојно планирање од една деценија, што е законска обврска

согласно постоечката регулатива во државата. Конкретно кога се анализира Велес тогаш во никој случај планскиот развој на градот не може да се споредува со стратешкото планирање во развиените земји.

Според планскиот период, Деталните урбанистички планови (ДУП) се изработени за период од 5 години што во реалниот живот или во сегашни услови предизвикува состојба на целосна неприменливост. Еклатантен пример во користењето на ДУП-ви е ДУП за централното градско подрачје кој е донесен во далечната 1996 година односно пред 22 години и се уште е во употреба. Состојбата е обременета и со бројката од над 10.000 нелегано изградени објекти на територијата на општина Велес од кои голем дел се во опфатот на ГУП-от и претставуваат 66% од бројот на домаќинства според последниот Попис на населението во 2002 година. Фактот што 6.100 дивоградби се веќе легализирани укажува на сериозната потреба од донесување на нови ДУП-ви со кои општината во одредени делови на градот ќе мора да забрани секаков развој поточно доградби, надградби или нови градби, особено во месноста Рамина, која претставува санирано но сепак потенцијално свлечиште. Ова особено важи за зоните во градот кои имаат висок коефициент на изграденост како што се старите градски јадра конкретно месностите Дворови, Прцорек, Врналиите, Којник, Бузаана, Мегдан, Камено Брдо, Керамидна и други.

Анализирајќи ја планската документација со која располага општина Велес се констатира дека во рамките на сегашната состојба во делот на домување има изработени Детални Урбанистички Планови за просторот во новиот дел на градот, за просторот покрај главните градски сообраќајници, во делот на новите населби Керамидна и Речани. Иста е состојбата и во делот на индустриските објекти на индустриска зона Брако, на индустриска зона Узус и на локацијата околу и над поранешната Топилница за олово и цинк.

Останатиот дел од Велес, што во суштина претставува најголем дел од просторот на кои е распослан градот поточно под ридестите предели на Вршник и на Свети Илија посебно високите зони, нема изработено ДУП-ви. Голем дел од овој простор е општествено земјиште, а со тоа е и погоден за диво градби. Всушност најголем процент од дивоизградените објекти се сконцентрирани токму на локации во овие предели на градот каде изграденоста е со голема густина и тесни сообраќајници. Ваквата состојба директно влијае и го намалува квалитетот на животот на граѓаните во овие месности кои се составен дел на градот.

Од друга страна Правилникот за стандарди и нормативи за урбанистичко планирање бара исполнување на критериуми што е невозможно да бидат исполнети во старите градски јадра на Велес. Конкретно, причини се процентот на изграденост на парцелите, оддалеченоста од соседните објекти, оддалеченоста на отвори на објектите до соседни парцели, широчините на сообраќајниците и друго. Се ова претставува препрека за донесување на ДУП за овие месности или подрачја.

Фактот што општината не располага со локации каде граѓаните ќе можат да купат парцела на која ќе можат да изградат легално објект делува стимулативно на експанзијата на дивоградбите.

Во моментов најмалку изграден простор за кој има донесено ДУП е населба Речани но целото земјиште е во приватна сопственост и го отежнува развивањето на градот во правец на север – североисток. Тоа е дел од Велес на левата страна на реката Вардар, помеѓу Башино село и Железен мост, на самиот влез во градот. Таму поголем дел од сопствениците на парцелите не се заинтересирани за градба и за продажба затоа го користат земјиштето и цената на земјиштето по метар

квадратен континуирано расте. Но, квалитетот на изработениот ДУП за населба Речани е на ниско ниво затоа што не се земени во предвид сопственоста на катастарските парцели при изработката на урбанистичките парцели. Тоа произлегува од грешка при изработката на ДУП-от затоа што не се користеле ажурирани геодетска и катастарска подлога со што една градежна парцела често пати е составена од две или повеќе катастарски парцели. Ако сопственик на една од парцелите сака да гради мора да откупува делови од соседните парцели за да формира градежна парцела. Тоа всушност делува дестимулативно на заинтересирани граѓани за легална градба. Од друга страна намелениот интерес за градба не обезбедува доволно финансиски средства во општинскиот буџет како приход од надоместок за уредување на градежното земјиште кои би овозможил да се изврши уредување на просторот и опремување со потребната инфраструктура.



Оваа состојба, во делот на уредувањето и интересот за градба се пресликува и во месноста Трпезица каде има донесен нов ДУП. И таму, локациски сместена под автопатот Скопје – Велес пред исклучувањето Велес исток, првично изградените објекти беа дивоградби.

Согледувајќи ја проблематиката од денешен аспект мора да се констатира дека Проектантските бироа во 2014 година немаа законска обврска за изработка на ажурирана геодетска подлога пред изработка на Планот, согласно Правилниците за урбанистичко планирање. Така изработените ДУП-ви во тој временски период не соодветствуваат со реалната состојба на теренот. И како резултат на ова реализацијата на ДУП-те се одвива тешко и граѓаните не можат да го остварат правото на градба.

Втор сериозен проблем е квалитетот на донесените урбанистички планови чија постапка е оптеретена со Законот за јавни набавки. Праксата покажува дека не квалитетот туку најниската цена е критериум за изработка на плановите. Најчесто на распишаните тендери работата ја добиваат „човек фирми“ кои нудат најевтина цена и не вклучуваат во постапката на изработка на планот стручни кадри од различни области како на пример: сообраќајни инженери за изработка на сообраќајни решенија, инженери за хортикултура, електро инженери за изработка на електрични водови, градежни инженери специјализирани за планирање на водоводни и канализациони мрежи, за атмосферска канализација, за топловодна мрежа, за гасификација и слично.

Но она што стигна како најсериозна забелешка од стручната јавност и се однесува во делот на изработката и на донесувањето на планската документација, ГУП-ви и ДУП-ви, е што токму најквалификуваните не се вклучени од самиот почеток на постапката додека пак во делот на носењето на планската документација ги нема граѓаните на јавните расправи. Јавните расправи ги организира општината преку објава во два печатени медиуми. За неинформираниоста и незаинтересираноста на граѓаните проговори и стручната администрација во општината според која исто така од суштествено значење е вклученоста на стручната

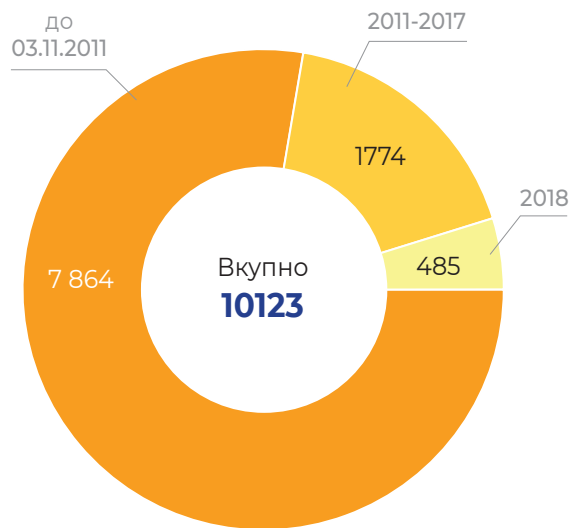
фела во постапката на изработка на планската документација како и презентацијата на новата планска документација пред сите засегнати граѓани. Засега општината нема пракса на вклучување на стручната фела во постапката на изработка на Планската програма пред да ја достави на фирмата избрана на тендер за изработка на ГУП-ви и ДУП-ви. Практиката покажува дека избраната фирма сама ја подготвува и Планската програма. А кога се во прашање процедурите што се пропишани во Законот за просторно и урбанистичко планирање и се однесуваат на одзивот на јавноста тие покажуваат скроман број на присутни граѓани на јавните презентации и расправи. Потоа граѓаните реагираат при реализација на веќе донесените ДУП-ови со категорични несогласувања, нарушувања на меѓусоседски односи, тужби и барање правда во судски постапки.

Во согласност со Законот за постапување со бесправно изградени објекти од 2011 година (за објекти изградени до 3 март 2011 година), до сега на територијата на општина Велес легализирани се повеќе од 6.100 нелегални објекти. Во постапката за легализација на бесправно изградени објекти вклучени се две комисии. Во 2018 година се легализирани 240 објекти, наспроти 2017 кога се легализирани двојно повеќе. Ако општината продолжи да ги легализира нелегалните градби со ова темпо за завршување на процесот ќе и бидат потребни повеќе од 5 години по што следи постапка за донесување на нови ДУП-ови. Овие објекти не се вцртани во постоечките Планови што од друга страна создава неусогласеност на планската документација со фактичката состојба и претставува отежнителна околност при водењето на постапка за Одобрување за градење. На територијата на општина Велес според последниот Попис на населението од 2002 година има 16 959 домаќинства и 20.717 станова а за легализација до 2018 година беа поднесени 10 123 барања што покажува дека во просек секое второ домаќинство има изградено бесправен објект. Како една од главните причини за големиот број нелегално изградени објекти е немањето на контрола од страна на општината. Бројот на инспектори во општината е мал (до сега работела два, а сега еден градежен инспектор) и воопшто не се следи дивото градење на објекти на целата територија на општината.

Со процесот на децентрализација на општините соседните општини кои не можеа да обезбедат градежни инспектори за извршување на надлежностите на својата територија склучија договор со општина Велес за користење на услугите на градежната инспекција со што уште повеќе се намали можноста за вршење на контрола на територијата на општина Велес. Од друга страна надоместокот за легализација е многу мал што стимулира нелегална градба. Постапката за легализација е многу поедноставена. Барањата се поднесуваат до општините, каде се приложува копија од лична карта, сметка од струја или вода или изјава на нотар дека објектот е изграден пред донесување на законот, по што процедурата предвидува и доставување геодетски елаборат. Но конкретно на терен се случувало барања за легализација да бидат поднесени уште пред да се започне со градење на нелегален објект бидејќи отсуствува контролата на терен. Проблемот со нелегално градење на објекти е актуелен и сега бидејќи оваа појава не е намалена по продолжување на рокот за поднесување на барања за легализација иако се однесува на објекти изградени до март 2011 година. Со Законот за легализација на објекти се легализираат објекти без да ги исполнуваат урбанистичките барања кои важат за легалните објекти, како растојанија од соседни објекти, поставеност на прозори кон соседите, честопати излегување надвор од парцелите и друго. Особено загрижува фактот што и покрај експертските препораки и забраната диво изградени семејни куќи продолжуваат да се градат во месноста Рамина, времено санирано свлечиште што ескалираше во 1999 година, за чија што итна санација Владата на Република Македонија во два наврати вложи повеќе од 1,5 милиони евра за изградба на заштитни потпорни конструкции како би се заштитиле неколку стотини куќи и можна катастрофа од несогледливи размери.

Со стапување во сила на Законот за легализација на нелегално изградени објекти, заклучно со 03.11.2011 година, на територијата на општина Велес доставени се 7 864 барања за утврдување на правен статус на нелегално изградени објекти . Во периодот од 2011 до 2017 година поднесени се 1774 барања, а до 26. 12. 2018 година дополнително поднесени се уште 485 барања за утврдување на правниот статус со што вкупниот број на барања изнесува 10 123.

Од претходно наведеното може да се констатира дека бројот на барања за легализација за 2018 година е скоро два пати поголем од бројот на поднесени барања за Одобрение за градење за последните 4 години. Ова доведува до заклучок дека интензитетот на дивоградби не само што не е намален туку напротив е зголемен во 2018 година. Од друга страна бројот на издадени решенија за уривање во периодот од 2016 до 2018 година изнесува 231 , од кои извршени се само 10 или помалку од 5 %.



Постапката за добивање на Одобрение за градба е дефинирана во Законот за градење и се води по електронски пат. Роковите дадени во Законот се кратки, 5 дена, по комплетирање на документацијата општината е должна да го издаде Одобрението за градење. Во реалноста, од денот на поднесување на барањето до добивање на одобрението најчесто поминуваат од 2 до 4 месеци и се однесува на делови од градот каде има изработено планска документација (ДУП). Најголем проблем во постапката е констатиран во ниското ниво на изработка на Деталните урбанистички планови, во кои не се даваат доволен број на параметри за изградба на објектите, разработка на инфраструктура, решавање на проблемот со паркирање и др. Планираната состојба е променета од моментот на донесување на плановите (2000 година) со кои се планира реализација за изградба на инфраструктура (мостови, надвозници, проширувања на улици) што не се изведени, поради изградени дивоградби што не се предвидени во планот . Во моментот во општината на издавање на Одобренија за градба работат три државни службеника – урбанисти. Споредено со бројот на поднесени барања на годишно ниво од 60 до 80, ја задоволуваат потребата на граѓаните.

Изработката на голем дел од проектите од страна на проектантските бироа не се на потребно ниво, извршената ревизија најчесто е про-форма па поради тоа и често пати се враќаат на доработка со што се пролонгира времетраењето на постапката за Одобрение за градба. Од друга страна службите на општината не располагаат со сите потребни инженери по фази од проектот (статика, електрика, машинство), што влијае на контролата на квалитетот на изработката на фазите .Има случаи кога се издава Одобрение за градба на објекти со различна архитектура од статика па изведувачите и надзорите се ставаат

во непријатна ситуација, а тоа за инвеститорот значи зголемени трошоци и дополнително време за реализација на градбата.

Често пати се случува луѓето вклучени во постапката за издавање на Одобрение за градење да имаат и други работни ангажмани па се пролонгира потребното време за издавање.

Има случаи кога се добива Одобрение за градба на легално купен плац од општината, легално се гради објектот и кога треба да се приклучи на постоечката инфраструктура, надлежните органи (ЈКП Дервен) бараат инвеститорот да изгради мрежа до постоечката инфраструктура од неколку стотини метри иако е платен надоместокот за уредување на градежно земјиште (комуналии) во полн износ. Во Законот за снабдување со вода за пиење и одведување на урбани отпадни води (член 14) приклучокот за инфраструктура треба да биде донесен до границата на парцелата.

Поради непостоење на детална снимка од подземна инфраструктура изведувачите често пати се ставаат во незгодна положба затоа што при отпочнувањето на градежните работи открива делови од инсталации кои и покрај добиеното Одобрение за градба се изложува на дополнителни финансиски средства за дислокација на подземни водови поставени во неговата парцела. Тоа е така затоа што Велес нема целосен подземен катастар на инфраструктурни водови.

Во текот на 2018 година поднесени се вкупно 73 барања за Одобрение за градење, надградба, доградба и инфраструктура од кои 32 се одобрени, 3 се повлечени додека за 40 постапката е во тек.

Во табелата е даден процентот на издадени барања според потребното време за издавање на Одобрението:

Издадени одобренија за градење во 2018 година	32	100%
Во рок од 30 дена	4	12,50%
Во рок од 45 дена	5	15,63%
Во рок од 60 дена	8	25,00%
Над 60 дена	15	46,88%

Од табелата произлегува дека од вкупниот број на одобрени барања скоро половината се издадени со рок поголем од 60 дена.

Во табелата е даден процент на завршени барања за Одобрение за градење од вкупно поднесени:

Вкупен број на поднесени барања за 2018 година	73	100%
Број на одобрени барања	32	44%
Број на повлечени барања	3	4%
Број на барања во тек	40	55%

Од табелата се гледа дека над 50 % од поднесените барања се во обработка со што бројот на одобрени барања над 60 дена реално ќе се зголеми.

Во табела е даден преглед на понесени , одобрени и одбиени барања за Одобрение за градење во 2015, 2016, 2017 и 2018 година:

Година	2015	2016	2017	2018	Вкупно	%
Вкупно поднесени барања за Одобрение за градење	86	50	86	73	295	100%
Број на одобрени барања	66	35	66	32	199	67%
Број на повлечени и одбиени барања	20	15	20	3	58	20%
Број на барања каде постапката е во тек				40	40	14%

Од табелата се гледа дека 67% од понесените барања се позитивно решени, 20 % се одбиени и за 14 проценти од вкупно поднесените барања за 4 години постапката е во тек за предмети поднесени во 2018 година.

Посебно значаен е проблемот со сообраќајот . Според податоците од Макстат – Државниот завод за статистика бројот на регистрирани патнички автомобили за последните 6 години во Велес , од 2012 до 2017 година, е зголемен за 2189 возила или во 2012 биле регистрирани 7310 возила а шест години подоцна овој број се искачи на 9499 возила. Недостатокот на паркинг простори во централното градско подрачје како и во другите делови на градот , од аспект на законската регулатива, се однесува на обврската при проектирањето да се обезбеди соодветен број на паркинг места за секоја ново проектирана станбена површина. Продажбата на гаражи, често пати, во новоизградените колективни станбени згради се врши одвоено од становите.



Сообраќајно решение ГУП Велес

Во дел од изградените објекти површината наменета за гаражи се пренаменува за друга намена а постојат и примери каде е издадено Одобрение за градење без реално обезбеден паркинг простор, со што се нарушува сообраќајот во централното градско подрачје. Од овој аспект треба да се напомене дека на најголем дел од улиците во централното градско подрачје има паркирано возила на едната сообраќајна лента на која во услови на нерегулирано паркирањето, граѓаните го користат како паркинг простор без контрола од страна на општината. Поради тоа голем дел од поставените возила на улиците овој простор го користат за гаражирање , а не за времено паркирање со што се зголемува сообраќајниот метеж во централното градско подрачје посебно во пазарните денови.

Препораки до Општина Велес како резултат на спроведување на проектот „Транспарентна и отчетна постапка за градежна дозвола“

Од областа на изработка на урбанистичка документација:

1. Изработка на Стратегија за развој на Велес во наредниот период со краткорочни, среднорочни и долгорочни планови
2. Стратегијата да ги утврди развојните компоненти на градот во сите области за наредните 30 години како што се: демографски раст, зони за домување и индустриски, сообраќај и инфраструктура.
3. Утврдување на зони за проширување на ГУП –от со откуп на земјиште, изработка на планска документација и изградба на инфраструктура (анализа на чинење на инвестицијата и затворање на финанасиската конструкција со утврдување на можни извори на средства)
4. Донесување на ДУП-ви за Велес (како се завршува постапката за легализација по делови од градот)
5. За да заврши постапката на легализација на бесправно изградени објекти општината е должна да донесе нови ДУП-ови во кои ќе бидат вцртани легализираните градби.
6. Утврдување на простор за дислокација на свињарските фарми што се наоѓаат во опфатот на сегашниот ГУП.
7. Иако станува збор за објекти изградени со Одобрение за градба и дел легализирани во постапка на легализација на дивоизградени објекти, потребно е да се дислоцираат на парцели што општината ќе ги одреди за да ја промени сегашната состојба во која буквално градот е опкружен со свињарски фарми.
8. Утврдување на методи и постапки за зголемување на интересот и учеството на граѓаните во донесување на планската документација.
9. Општината, надвор од законот, да донесе процедура која што ќе ги мотивира граѓаните активно да учествуваат во процесот на донесување на Урбанистички планови.
10. Формирање на Комисија составена од надворешни стручни лица кои живеат во Велес при донесување на урбанистичка планска документација и нејзино вклучување во постапките).
11. Организирање на стручни обуки од областа на урбанизмот за членовите на Комисијата за урбанизам при Советот на општина Велес и нивно вклучување во постапката за планирање при донесувањето на урбанистичката документација.
12. Општина Велес да донесе ДУП според кој ќе има можност да градат сите граѓани, според финансиски можности. Тоа конкретно значи пониски комуналии за посиромашните, субвенционирани од општината, а повисоки за побогатите граѓани.
13. Општина Велес да иницира иницијатива во ЗЕЛС за дополнување на Правилникот за стандарди и нормативи за урбанистичко планирање, овозможување и изработка на ДУП-ви за старите градски јадра каде според сегашните прописи неможе да се изработи урбанистичка планска документација.
14. Општина Велес да изработи Регистар на стари објекти склони на уривање посебно за објектите кои преставуваат опасност по околината, а немаат сопственик, поради законската можност што и дава на општината право да стане сопственик и да се грижи за објектот, како и да предвиди активности за надминување на овој проблем.

Во областа на подигнување на капацитетите на администрацијата:

1. Екипирање на општинската администрација со потребниот кадар за разгледување на сите фази од проектната документација.
2. Екипирање на општинската администрација со потребниот број на градежни инспектори за контрола на состојбата на терен како и спречување на понатамошно градење на нелегални објекти на територијата на општина Велес.
3. Организирање на работилници со Проектантските бироа и вработените во општината задолжени за постапката на издавање на Одобрението за градење со учество на преставници на Министерството за транспорт и врски за усогласување на примената на подзаконските акти во процесот на изработка на проектна документација.
4. Изработување на Водич за Инвеститори (брошура) во која на идните инвеститори детално ќе им се објасни постапката за Одобрение за градење, со правилно објаснување на важноста на сите чекори предвидени во постапката ставајќи го интересот на Инвеститорот во прв план.
5. Воведување на процедура според која пред издавање на Одобрението за градење од страна на општината, давателите на приклучоци на комунална инфраструктура, Инвеститорот, проектантот и службеникот кој ја води постапката да излезат на лице место и да ја утврдат фактичката состојба на терен. Целта е издадените услови за приклучок да одговараат на состојбата и да бидат применливи во фазата на приклучување на објектот.
6. Општина Велес да воведи процедура во постапката за издавање на Одобрение за градење со која ќе го задолжи инвеститорот да достави Идеен и Изведбен проект и тоа пред поднесувањето на Основниот проект. Оваа мерка ќе ги скрати роковите за издавање на Одобрението и ќе го зголеми квалитетот на доставените проекти.

