

Razorni trendovi srpskog
urbanizma:

demontaža planiranja u nekoliko koraka



Razorni trendovi srpskog
urbanizma:



demontaža planiranja u
nekoliko koraka

Publikacija je nastala na osnovu dva rada prezentovana na naučno-stručnim konferencijama: *Planning Belgrade in reverse: questioning strategic planning in practice* (IRASA International Scientific Conference Science, Education, Technology and Innovation SETI V 2023) i *Evaluacija i efekti sprovođenja planova generalne regulacije* (Planska i normativna zaštita prostora i životne sredine, APPS i GF 2023).

Autorke:

Jasmina Đokić

Ana Graovac

Ljubica Slavković

Ksenija Radovanović

Dizajn:

Jelena Kesić

Izdavač:

Nova planska praksa, baza za urbanistička istraživanja i razvoj planiranja

Štampa:

Standard2

Tiraž:

200

Publikacija je realizovana u okviru *Nova planska praksa* projekta „Javnost u javnim politikama III“, u kooperaciji sa Heinrich Böll Stiftung – predstavništvo Beograd.

Štampa publikacije realizovana je uz podršku Evropskog fonda za Balkan.

Stavovi izraženi u ovoj publikaciji su stavovi autora i ne predstavljaju nužno stavove Evropskog fonda za Balkan.

Fotografije na naslovnim stranama: **Ljubica Slavković**

Fotografije u publikaciji Demontaža: **Instagram profil Malo smo nadogradili**

Ilustracije u publikaciji Remontaža: **Generalni urbanistički planovi Beograda**



Sadržaj

01	Uvod	04
02	Sistem planiranja u Srbiji	08
2.1.	Zakonski okvir planiranja	08
2.2.	Strateški i regulacioni planovi	09
2.3.	Hijerarhija planova	10
03	Ciklus urbanističkog planiranja	13
04	Mehanizmi demontaže	17
4.1.	Obrnuto planiranje	17
4.2.	Toboznje planiranje	20
4.3.	Planiranje radi planiranja ili urbanistički <i>l'art pour l'art</i>	24
05	Posledice	27
06	Zaključak	30
01	Rešenje: vraćanje na fabrička podešavanja	04
1.1.	Pravo planiranje	04
1.2.	Planiranje radi efekata – uređenja prostora	09
Bilansi površina		10
Kapaciteti izgradnje		11
Broj stanovnika/korisnika prostora		12
Volumetrija objekata		14
Zelenilo u direktnom kontaktu sa tлом		15
02	Šta nam je činiti?	16

Uvod

Prema Zakonu o planiranju i izgradnji¹, izrada i donošenje planskih dokumenata su od javnog interesa za Republiku Srbiju. Planiranje je delatnost čiji je zadatak da sistemski štiti i unapređuje prostor, zatečene prirodne i stvorene vrednosti u njemu, da minimizira konflikte, da uvažava prošlost i tradiciju, i omogućava stalno osavremenjavanje i inovaciju, čuvajući pritom prostor i za buduće naraštaje. Prostorno i urbanističko planiranje treba da bude ute-meljeno u usvojenim politikama, usklađeno sa potrebama društva u celini, usmereno na razvoj i rešavanje postojećih problema u prostoru, racionalno u korišćenju resursa. Sva navedena očekivanja od planiranja proizilaze iz slova zakona, taksativno navedenih načela pobrojanih u uvodnim članovima, i nisu plod poetske interpretacije stručnjaka, političara ili građana.

Među načelima za uređenje i korišćenje prostora, Zakon o planiranju i izgradnji promoviše načela ***horizontalne i vertikalne koordinacije***. Iza ove formu-lacije stoje jednostavni i logični principi koji treba da budu primenjeni tokom izrade prostornih i urbanističkih planova:

- > Da se tokom planiranja određenog područja podrazumeva „povezivanje sa susednim teritorijama (...) radi rešavanja zajedničkih funkcija i interesa, kao i povezivanje i participaciju svih učesnika u prostornom razvoju javnog i civilnog sektora i građana”²; i

Da se „podrazumeva uspostavljanje veza svih nivoa prostornog i urbanistič-kog planiranja i uređenja prostora, od nacionalnog ka regionalnom i dalje ka lokalnom nivou, kao i informisanje, saradnja i koordinacija između lokalnih ini-cijativa, planova i projekata sa regionalnim i državnim planovima i akcijama”³.

Dakle, prostorno i urbanističko planiranje jeste delatnost od javnog značaja, koja treba da obezbedi upravljanje prostorom i prostornim razvojem tako da se usvojena načela sprovode od najvišeg, republičkog, do lokalnog nivoa, i da se pri tome područja posmatraju celovito, u kontekstu širih teritorija.

Planiranje prostora, kao i svako drugo pitanje u javnim politikama, podrazu-meva da se nekoj temi pristupa sistemski, da se prepoznae početno stanje, promišljaju ciljevi i načini za njihovo ostvarenje, da se bira optimalni način, sa minimalnim rizicima i maksimalnim efektima. Konačno, svako planiranje sadrži i nameru da se posle određenog vremena jasno ustanovi šta je posti-gnuto, odnosno u kojoj meri su *planovi doneli očekivani rezultat*.

Međutim, za zainteresovanu javnost i stručnjake koji prate oblast planskog uređivanja prostora, u poslednjim decenijama – tačnije od početka postso-cijalističke društvene i ekonomskne tranzicije, uočljiv je trend ***izvitoperenog i nepovezanog planiranja***. Ovaj trend obeležen je planiranjem koje nije prila-godeno konkretnoj teritoriji koju treba da uredi, niti je u vezi sa opštim prin-cipima i vrednostima koje smo kao država usvojili, a kao društvo promovisali.

Stvarne razmere ovakvog planiranja ne znamo, jer ne postoje mehanizmi za praćenje i vrednovanje rezultata.

Praksa pokazuje da su mnoge veze u planskom nizu pokidane i da se odluke o urbanom razvoju gradova donose mahom *ad hoc* – bez suštinske koordi-nacije planova, bez odgovarajuće analize i vrednovanja postojećeg stanja, mogućnosti i problema, bez unapred utvrđenih kriterijuma, bez procene po-sledica planiranog i osmišljenog praćenja realizacije u realnom prostoru.

1 Zakon o planiranju i izgradnji, („Sl. glasnik RS”, br. 72/2009, 81/2009 - ispr., 64/2010 - odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - odluka US, 50/2013 - odluka US, 98/2013 - odluka US, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 - dr. zakon, 9/2020, 52/2021 i 62/2023);

2 Zakon o planiranju i izgradnji, član 3 stav 3;

3 Zakon o planiranju i izgradnji, član 3 stav 4;

Kada su u pitanju slabosti u planiranju, dosadašnja istraživanja bavila su se uglavnom procedurom izrade pojedinačnih planova i odnosila se na zakonske propuste i nedoslednosti u samom predlogu. Međutim, izostaju istraživanja koja su usmerena na ispitivanje utemeljenosti planskog rešenja u sistemu planiranja i posledice koje „iščašenja“ imaju na pojedinačne planove i planski sistem u celini.

Ipak, kada se posledice ovog trenda sagledaju kumulativno, postaje jasno da nedoslednosti negativno utiču na plansko rešenje, proizvode propuste i manjkavosti u profesionalnom pristupu, i vode ka neispunjenu kriterijuma koji doprinose odgovornom i kvalitetnom planiranju.

Ova publikacija ukazuje na glavne probleme aktuelnog planiranja u Srbiji, koji ozbiljno i trajno narušavaju ne samo pojedinačne lokacije i područja, već i strukturu planskog sistema.

„Pick your king“

Malo smo nadogradili, 28. decembar 2021. godine



Sistem planiranja u Srbiji

2.1. Zakonski okvir planiranja

Sistem planiranja u Srbiji uređuju dva zakona.

Prvi je Zakon o planiranju i izgradnji⁴ koji određuje šta i kako može da se gradi i koristi na prostoru Republike Srbije, posebno u gradovima i drugim naseđenim mestima. Ovim zakonom je propisno da se mogućnosti i ograničenja prostornog razvoja definišu kroz izradu prostornih i urbanističkih planova, te su njime i precizno definisani sadržaj planova i procedura njihovog usvajanja, kao i uslovi pod kojima se može dobiti građevinska dozvola.

Ovakvu vrstu planiranja često zovemo i *formalnim planiranjem ili tradicionalnim planiranjem*.

Drugi zakon je Zakon o planskom sistemu⁵ koji sagledava planiranje prostora i gradova kao razvojnu politiku i to kroz izradu planskih dokumenata - strateška, koncepcata politika i dr.

Za razliku od formalnog planiranja, Zakon o planskom sistemu ne definiše precizno ni proceduru ni sadržaj planskih dokumenata, već način na koji se oni rade, a sa posebnom pažnjom promoviše participaciju svih zainteresovanih strana.

⁴ Zakon o planiranju i izgradnji („Sl. glasnik RS”, br. 72/2009, 81/2009 – ispr., 64/2010 – odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – odluka US, 50/2013 – odluka US, 98/2013 – odluka US, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 – dr. zakon, 9/2020, 52/2021 i 62/2023);

⁵ Zakon o planskom sistemu („Sl. glasnik RS”, br. 30/2018);

Zakon o planskom sistemu prepoznaje strateške prostorne i urbanističke planove kao dokumente razvojnog planiranja, odnosno deo šire skupine planskih dokumenata čija se izrada zasniva na načelima konzistentnosti i međusobne usklađenosti. Međutim, radi definisanja načina izrade i usvajanja urbanističkih i prostornih planova, Zakon o planskom sistemu upućuje na Zakon o planiranju i izgradnji.

Iz tih razloga i ova publikacija analizira sistem planiranja u kontekstu formalnog, tradicionalnog planiranja definisanog odredbama Zakona o planiranju i izgradnji.

2.2. Strateški i regulacioni planovi

Osnova podela planskih dokumenata definisana je Zakonom o planiranju i izgradnji: *prostorni planovi* (koji se bave celokupnim teritorijama) i *urbanistički planovi* (koji se bave gradovima i naseljima). Ipak, za potrebe sa-gledavanja uticaja na prostor je mnogo značajnija podela na *strateške i regulacione planove*.

Strateški planovi definišu ciljeve i prioritete prostornog i urbanog razvoja, primenjuju načela, postavljaju standarde, utvrđuju generalne pravce razvoja.

Regulacioni planovi se bave građevinskim zemljištem, podelom na namene i uslovima gradnje na pojedinačnim parcelama.

Prema Zakonu o planiranju i izgradnji, svi prostorni planovi su strateški planovi, dok je među urbanističkim planovima jedino generalni urbanistički plan onaj koji se donosi kao strateški plan. Međutim, ova podela nije u potpunosti „stroga“, s obzirom da pojedini prostorni planovi mogu u sebi sadržati elemente regulacije, pa predstavljaju neku vrstu *hibridnih planova*.

Prostorni plan RS	►	STRATEŠKI
Regionalni prostorni plan	►	STRATEŠKI
Prostorni plan jedinice lokalne samouprave	►	HIBRIDNI
Prostorni plan područja posebne namene	►	HIBRIDNI
Generalni urbanistički plan	►	STRATEŠKI
Plan generalne regulacije	►	REGULACIONI
Plan detaljne regulacije	►	REGULACIONI
Urbanistički projekat	►	NIJE PLAN!

„Ono kad se potradiš pa ispratiš ritam postojećih prozora“

Malo smo nadogradili, 19. septembar 2020. godine

2.3. Hijerarhija planova

Da bi planiranje bilo koherentno, odnosno bilo povezano i imalo svoj sled, svi planovi su postavljeni u jedinstveni (hijerarhijski) niz. Ista vrsta planova se ne može preklapati po svojim granicama, već se mora uskladiti i povezivati u šire celine. Kao što smo već naveli, Zakonom o planiranju i izgradnji je ovakav način povezivanja planova definisan i propisan kao načelo vertikalne i horizontalne koordinacije.

Na početku niza nalazi se Prostorni plan Republike Srbije koji daje opšte ciljeve i odrednice o prostornom razvoju i na koji se oslanjaju svi drugi prostorni planovi nižeg reda. Sledstveno tome, prostorni plan najnižeg reda – prostorni plan jedinice lokalne samouprave, utvrđuje ciljeve i pravila razvoja celokupne teritorije grada ili opštine, a na njega se oslanjaju urbanistički planovi –

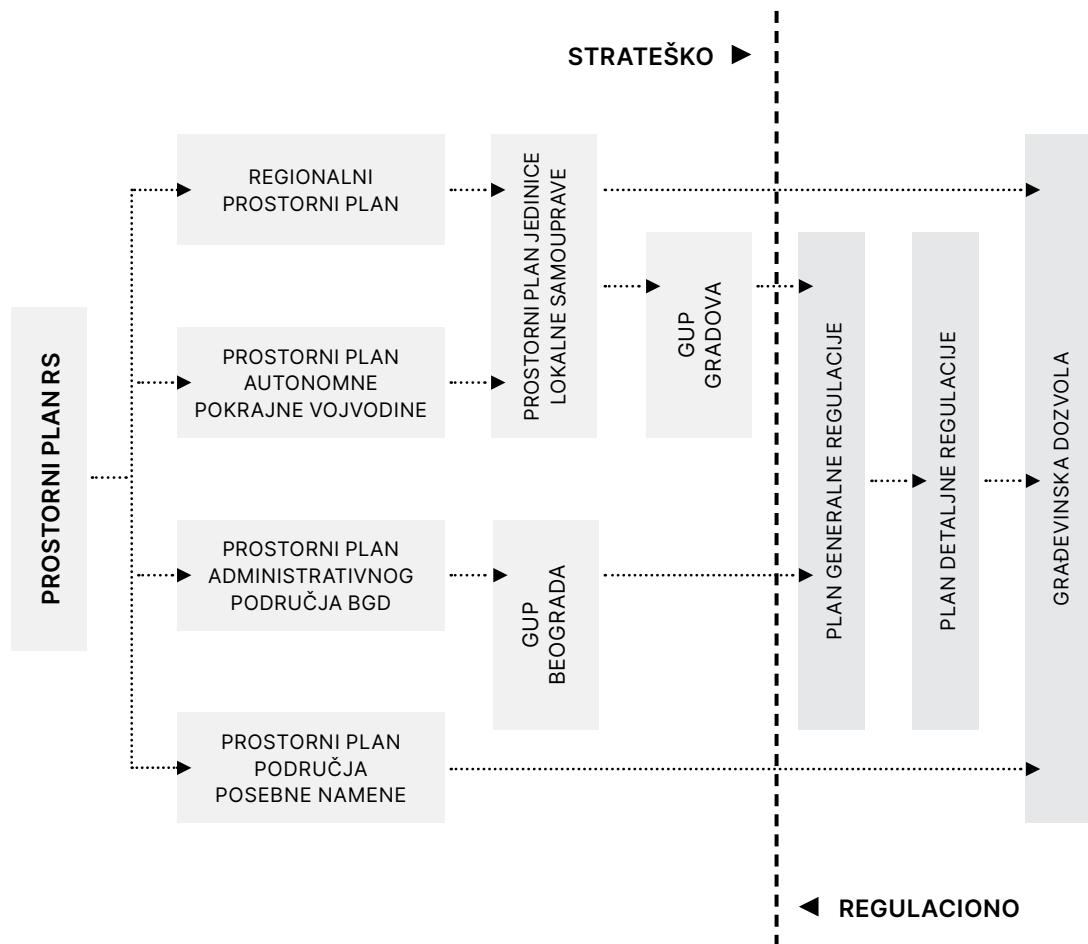


prvenstveno generalni urbanistički plan (GUP) koji se izrađuje za gradove ili planovi generalne regulacije (PGR) koji se izrađuju za druga naseljena mesta.

Posmatrano na ovaj način, ideja Zakona je da se svi opšti ciljevi prostornog i urbanog razvoja za koje se opredeli Država Srbija (npr. u domenu zaštite životne sredine, razvoja privrede ili dosezanja društvenih standarda), spuste kroz čitav niz planova na svaku pojedinačnu parcelu. Takođe, ukoliko se taj postupak uspešno sproveđe, prostorno i urbanističko planiranje će imati zadovoljavajuće efekte i ispunjavati ciljeve koje smo kao Država zamislili i postavili.

3.0

Ciklus urbanističkog planiranja



Najvažniji dokument koji određuje upravljanje prostorom i njegovo uređivanje je Prostorni plan Republike Srbije. Njega, po Ustavu i Zakonu o planiranju i izgradnji usvaja Narodna skupština. Prostorni plan RS utvrđuje ciljeve prostornog razvoja za celu teritoriju države.

Na osnovu ovih ciljeva, a uzimajući u obzir specifičnosti svake konkretnе teritorije, prostorni planovi u Republici Srbiji obavezno utvrđuju ciljeve prostornog razvoja za konkretnu teritoriju. To se odnosi i na generalni urbanistički plan, kao dokument strateškog i urbanističkog planiranja, jednako kao i na prostorne planove.

Vizija razvoja, opšti i na kraju posebni – konkretni ciljevi su osnov za operativan set mera preko kojih se ostvaruju.

Ciljevi u planiranju nisu proizvoljni, niti proizvod nadahnuća planera – oni proizilaze iz usvojenih strategija i planova. Kada je reč o uređivanju urbanih celina – gradova i naseljenih mesta, pored Prostornog plana RS, najvažniji dokument na nacionalnom nivou iz koga treba da proizilaze ciljevi prostornog razvoja u urbanim sredinama, je Strategija održivog urbanog razvoja RS do 2030. godine. U teoriji, na osnovu ciljeva postavljaju se konkretne mere, čija se primena i ostvarivanje prati kroz određeno vreme, a na kraju se postignuto vrednuje i procenjuje u kojoj su meri postavljeni ciljevi zaista i dostignuti.



Zakonska postavka pretpostavlja jednostavan i logičan sled urbanističkog planiranja:

- 1) Generalni urbanistički plan ili prostorni plan jedinice lokalne samouprave postavlja **opšte i posebne ciljeve urbanog razvoja**, na osnovu ocene stanja i ciljeva datih Prostornim planom RS i razvojnim strategijama,
- 2) Plan generalne regulacije **operacionalizuje opšte i posebne ciljeve urbanog razvoja** u prostoru, kroz definisanje pravila uređenja i građenja.

Međutim, kroz zakon i podzakonska dokumenta nisu nedvosmisleno utvrđeni naredni koraci u ciklusu urbanističkog planiranja:

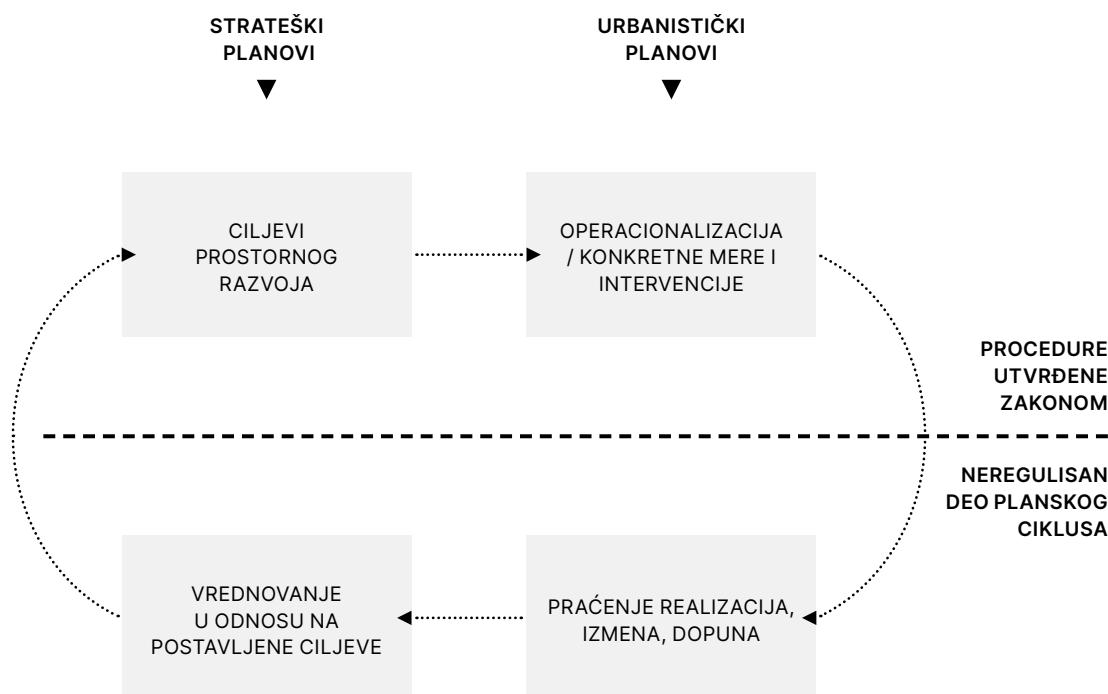
- 3) **monitoring**, odnosno praćenje sprovođenja planskih dokumenata, i
- 4) **evaluacija**, odnosno vrednovanje efekata planiranja.

Praćenje i vrednovanje planova i njihovog sprovođenja i realizacije je segment urbanističkog planiranja koji već decenijama nedostaje u srpskoj planerskoj regulativi i praksi. Uprkos tome što Zakon o planiranju i izgradnji predviđa vrednovanje postojećeg stanja i prethodnih planova kao ulazni podatak u izradi strateških planova, ni zakon ni podzakonski akti ni na koji način ne uređuju kako izgleda sam postupak vrednovanja (evaluacija) i praćenja realizacije planova (monitoring). Tokom izrade planova, ne postoje jasni kriterijumi vrednovanja koje bi primenjivali planeri, urbanisti i komisija za planove. Takođe, nije imenovana institucija nadležna za monitoring i evaluaciju sprovođenja planova, obvezan obim i interval praćenja, niti konačni izlaz iz postupka – vrsta i raspoloživost podataka.

U idealnim uslovima, kroz dobro osmišljen i sproveden sistem monitoringa i evaluacije, bilo bi moguće ispratiti stepen realizacije planova od pojedinačnih parcela do najvišeg planskog dokumenta – Prostornog plana Republike Srbije. Uz odgovarajuću informatičku podršku i prilagođen softver, urbanisti,

uprava, investitor i široka javnost mogli bi da imaju dostupne kvantifikovane, sistematizovane i pregledne podatke o prostornom razvoju, od nivoa jedinica lokalne samouprave do republičkog nivoa.

Ukoliko nema vrednovanja planskih rešenja, ne možemo znati da li smo ispunili postavljene ciljeve, ukoliko nema realnog praćenja realizacije planskih rešenja, nema ni osnova za vrednovanje uspeha planova. Ako se ne sprovodi evaluacija realizovanog, novi planski ciklus se ne može započeti na relevantnim ulazim podacima, te se ne može garantovati primenljivost niti održivost (novih) planskih rešenja. Kao posledica izostanka precizno definisanih alata tj. prakse monitoringa i evaluacije planskih dokumenata, dezintegriran je okvir i obesmišljena suština zakonom definisanog ciklusa planiranja.



4.0

Mehanizmi demontaže

Gubitak celovitosti i logike planiranja u domaćoj praksi postiže se kroz tri ključna postupka, koji zajedno čine svojevrsan *mehanizam demontaže* prostornog i urbanističkog planiranja u Srbiji:

- 4.1. Planiranje pojedinačnih zona i lokacija bez analize uticaja na celinu – *obrnuto planiranje*.
- 4.2. Planiranje u kome ciljevi nisu povezani sa rešenjem – *tobožnje planiranje*.
- 4.3. Planiranje u kome ne postoji praćenje i vrednovanje realizacije planova – *planiranje radi planiranja ili urbanistički l'art pour l'art*.

Rezultat demontaže je da prostorno i urbanističko planiranje nema svrhu podizanja kvaliteta (prirodnog i urbanog) prostora i života građana, već je administriranje planiranja ono koje postaje samo sebi svrha.

4.1. Obrnuto planiranje

Obrnuto planiranje podrazumeva postupak u kome se pojedinačne zone i lokacije u gradu ili na nivou šire teritorije planiraju *ad hoc* i bez prethodnog utemeljenja u strateškim planovima višeg reda. Ovakve odluke se često donose naprasno, kada za neke konkretnе lokacije ili delove grada postoji interesovanje aktuelne politike, pojedinih investitora ili sprege politike i krupnog kapitala.

„Ne znam koja metoda mi se više sviđa, skraćivanje drveća ili proširivanje zgrada?”

Malo smo nadogradili, 1. april 2021. godine



Analiza prakse u Beogradu pokazuje da se postupak *obrnutog planiranja* sprovodi primenom sledećih instrumenata:

- **Izrada prostornih planova područja posebne namene za projekte od nacionalnog interesa.**
primer: Zona projekta „Beograd na vodi”, planiranje izgradnje „Nacionalnog stadijuna”, nova Luka Beograd kod Pupinovog mosta (ipak obustavljena).
- **Ugrađivanje konkretnih (političkih i investitorskih) zahteva u GUP ili PGR.**
primer: pretvaranja dela Makiškog polja u zonu mešovite namene i stotina hektara poljoprivrednog zemljišta u Krnjači u komercijalnu zonu tokom javnog uvida u GUP i PGR Beograda 2016. godine, planiranje novih linija metroa posebnim planom generalne regulacije, iako nisu predviđene GUP-om Beograda i sl.
- **Učestale izmene planova generalne regulacije, u skladu sa spiskom želja i pojedinačnim interesima.**
primer: u Beogradu se Plan generalne regulacije⁶ menja u fazama koje imaju n etapa (n je možda konačan broj, a možda i ne) od 2019. godine, nevezano od izrade novog GUP.
- **Izrada planova detaljne regulacije kojima se menjaju rešenja PGR i GUP Beograda.**
primer: slučaj Avala Filma na Košutnjaku, fabrika IMT i FOM na Novom Beogradu, kompleksa Aerodroma Beograd i dr.
- **Ukidanje kontrolnih urbanističkih parametara, da bi se omogućila izgradnja vanredno velikih kapaciteta.**
primer: kompleks Skyline na Mostarskoj petlji, kompleks West 65 i okolina Airport city-ja na Novom Beogradu, kompleksi K-distrikt i Novi Dorćol na Starom gradu, Voždovih kapija u ulici Vojvode Stepe itd.
- **Izrada urbanističkih projekata kojima se bitno menjaju parametri urbanističkog plana**
primer: Urbanistički projekat za blok 37 na Novom Beogradu, javna prezentacija urbanističkog projekta za deo bloka A na Novom Beogradu

⁶ Plan generalne regulacije građevinskog područja sedišta jedinice lokalne samouprave – grad Beograd, celine I – XIX („Sl. list grada Beograda, br. 20/16, 97/16, 69/17, 97/17, 72/21, 27/22 i 45/23);

Sva ova rešenja naknadno se ugrađuju u strateške planove poput GUP Beograda i prihvataju kao komponenta strateškog razvoja grada. U takvoj postavci GUP ne sprovodi strateška opredeljenja i rešenja na urbanu teritoriju, već služi kao dokument koji apsorbuje *ad-hoc* urbanistička rešenja kao strateška, dajući im legitimitet.

Obrnuto korišćenje planova i planskog sistema usmerava pažnju (ne samo pojedinaca i interesnih grupa, već i institucija i republičke i gradske uprave) na detaljnu razradu lokacija, odnosno izgradnju na pojedinačnim katastarskim parcelama u različitim oblicima svojine.

U ovakvoj urbanističkoj praksi planiranje se pojavljuje u krajnje redukovanim obliku, kao niz nedoumica vezanih za rešavanje konkretnih problema lokacije, uglavnom sukoba javnih i privatnih interesa, za čije rešenje često nedostaje upravo krovni princip ili jasan vrednosni okvir.

4.2. Tobožnje planiranje

Tobožnje planiranje je postupak u kome se načela i strateški ciljevi u planovima postavljaju samo deklarativno, bez razrade i primene na konkretni prostor za koji se plan radi. U praksi planiranja često se navode načela poput održivog razvoja, javnog interesa ili, u novije vreme, prilagođavanja klimatskim promenama, koji se u odsustvu ostvarivanja logičke, jezičke i suštinske veze sa planskim rešenjem svode na floskule.

Postupak *tobožnjeg planiranja* je sastavni deo samog procesa izrade planova. Može se reći da on u izvesnom obimu predstavlja posledicu manjkavosti Zakona o planiranju i izgradnji koji nije utvrdio metod izrade planova. Drugim rečima, obavezan sadržaj planskog dokumenta propisan je zakonom, dok je način na koji se dolazi do planskog rešenja i njegovo povezivanje sa osnovnim načelima planiranja ili strateškim ciljevima koji se na početku izrade plana postavljaju, stavljen u nadležnost planerske struke⁷.

⁷ Poseban slučaj tobоžnjeg planiranja predstavlja i postupak kada se dobra rešenja planova generalne regulacije relativizuju tokom stručne kontrole ili skupštinskog usvajanja, ubacivanjem pasusa sa uputstvom da je ceo plan zapravo orientaciono rešenje koje se može menjati kroz dalju plansku razradu, kao što je bio slučaj sa PGR sistema zelenih površina Beograda.

„Uputstvo: gledati u fotku minimum 15 minuta i obratiti pažnju na (brojne) detalje. P.S: Prva dva su originalni objekat, druga dva su nadogradnja predviđena planom – koja se nosi na spoljnim stubovima oko originalnog objekta, a treća dva su (u skladu sa planom) „krov”. Karaburmica“

Malo smo nadogradili, 3. decembar 2020. godine



Ilustrativan primer tobožnjeg planiranja predstavlja konceptualno rešenje GUP Beograda do 2041. godine (izloženo na ranom javnom uvidu tokom leta 2022. godine):

- Kao pravni i planski osnov navedene su desetine zakona i strateških dokumenata, ali ciljevi izrade GUP nisu vezani za mere iz konkretnih dokumenata koji su prepoznati kao relevantni. Ovo posebno važi za ciljeve Strategije održivog urbanog razvoja RS do 2030⁸ koja predstavlja najaktuelniji domaći dokument u oblasti urbanog razvoja, donet 2019. godine.
- Nisu postavljeni nikakvi opšti kriterijumi (prostorno-ekološki i društveno-ekonomski) za postizanje ciljeva i ispunjenje očekivanih rezultata.
- Prilikom izrade GUP nije primenjena konkretna metodologija koja na jasno utvrđen način, a ne proizvoljno i nasumično, dovodi u vezu postavljene ciljeve sa sadržajem plana – tekstrom i grafikom.
- Naveden je čitav niz aktuelnih svetskih koncepcata i trendova - zdrav grad, efikasan grad, otporan grad, inovativan grad, pametan grad, mobilan grad i sl. – bez njihovog objašnjenja, selekcije, kontekstualizacije i, što je najvažnije, povezivanja sa predloženim rešenjem.

Međutim, u postavci u kojoj dominira obrnuto planiranje i u kojoj GUP služi kao dokument koji apsorbuje proizvoljna urbanistička rešenja (prethodno usvojena kroz regulacione planove ili aktuelne političko-investitorske zahnteve), urbanisti i planeri postaju oslobođeni bilo kakvih obaveza u pogledu ozbiljne metodologije izrade plana. Naime, nema nikakve realne potrebe da se ciljevi plana vezuju sa konkretnim planskim rešenjima, naprotiv!

GUP neutrališe strateške ciljeve iz planova višeg reda, ignoriše planiranje kao društvenu delatnost od javnog interesa, a legitimizuje sva *ad hoc* rešenja i političko-investitorske ideje.

Lanac planiranja strateški planovi – urbanistički planovi – intervencije u prostoru absolutno je pokidan.

⁸ Strategije održivog urbanog razvoja RS do 2030 („Sl. glasnik RS”, br. 47/2019);



„Brigo moja pređi na drugoga?”

Malo smo nadogradili, 30. mart 2019. godine

4.3. Planiranje radi planiranja ili urbanistički l'art pour l'art

Planiranje radi planiranja je postupak koji za svrhu celog procesa ne postavlja efekte planiranja, odnosno uređenje prostora, već formalnu proceduru, uključujući i formalnu participaciju građana i institucija, a bez praćenja, vrednovanja i kritičkog stava prema onome što se u prostoru dešava ili će se nakon usvajanja plana desiti.

Postupak se sprovodi tako što uprava, kao nosilac izrade svakog plana, svu pažnju posvećuje administriranju planiranja, ispunjavanju zakonom propisanih minimuma i traženju „rupa“ u zakonu za dodatna iskrivljenja procesa, dok suština i kvalitet planova, njihov potencijalni uticaj na uređenje prostora ili efekti participacije ostaju „van njihove kontrole“.

Tako obim i efekti usvojenih urbanističkih planova na određenoj teritoriji ostaju fragmentirani i nesagledivi, bez sistematizovanih podataka (zbirnih podataka o npr. broju stanovnika i korisnika koji odgovara isplaniranim kapacitetima, vrsti i dinamici planirane privredne aktivnosti, planiranom kvalitetu urbanog okruženja i životne sredine itd.), podaci o stvarnom obimu planirane izgradnje nisu dostupni, a apsolutno ne postoje ni podaci o izgradnji realizovanoj po planu, izgradnji sa prekoračenjem planiranih parametara i neplanskoj izgradnji i sl.

Pojavni oblici planiranja koje je samo sebi svrha su mnogi, a navećemo neke:

- Preplanirani gradovi, dimenzionisani za višestruko veći broj stanovnika i korisnika;
- Preizgrađeni kompleksi i objekti prevelikih gabarita, premala rastojanja između objekata, nedovoljno zelenih površina, nedostatak kapaciteta za parkiranje, fizička struktura i arhitektura neprimerena ambijentu i sl;
- Konstantno širenje građevinskog područja nauštrb poljoprivrednog i šumskog zemljišta, dok mnoge lokacije i zone unutar gradskog područja ostaju zapuštene i neiskorišćene;

Veliki obim nelegalne gradnje i usurpacije javnih dobara;

Planiranje najvrednijih gradskih lokacija za stambenu izgradnju koja ne rešava pitanja dostupnosti i kvaliteta stanovanja građana ili gradnju „introvertnih“ tržnih centara;

Ugrožavanje spomenika kulture, obala reka, vodoizvorišta, park-šuma i dr.;

Planska izgradnja koja se teško razlikuje od neplanske, neusklađenost javnih ulaganja (u saobraćaj, komunalnu infrastrukturu, zelene površine, vrtiće, škole...) sa obimom i dinamikom nove gradnje;

Preveliki broj primedbi na javnim uvidima u planove koje se moraju administrativno obraditi i najčešće odbiti.

Međutim, planiranje radi planiranja neminovno dovodi do konačnog zaključka koji vreba već tu iza ugla – da nam je planiranje zapravo potpuno nepotrebno!

Ako svakom investitoru povezanom za političkim strukturama treba, na primer, godinu dana „provlačenja“ svog idejnog rešenja kroz planske procedure i postupke, uz potencijalno gnječenje institucija i ignorisanje građana i stručne javnosti, da bi napokon dobio ono od čega je i krenuo – teško je bilo kome objasniti čemu planiranje zaista služi. Pogotovo jer se i Država kao investitor ponaša na identičan način. Beograd na vodi, linije metroa, Nacionalni stadion, Beogradski sajam – sve su državni projekti koji su „gotovi“ pre bilo kakvog plana, poput divlje gradnje, i kako praksa pokazuje nemoguće ih je kroz izradu plana kritički sagledati i menjati.

Čemu onda plan?



5.0

Posledice

Ne postoje zvanični podaci o interesovanju javnosti za teme urbanističkog i prostornog planiranja, ali već na osnovu elementarnog praćenja medija, nameće se zaključak da je razlog za veće uključivanje građana gotovo uvek negativna reakcija na neku najavljenu plansku intervenciju.

Izrada Prostornog plana RS⁹ je već više od dve godine u zastoju zbog žestoke reakcije na najavljene rudnike litijuma i druge intervencije koje prete da ozbiljno ugroze status životne sredine na velikim delovima teritorije.

GUP Beograda u procesu je izrade od 2019. godine, a reakcije na Elaborat za rani javni uvid bile su bez izuzetka negativne¹⁰. Izmene i dopune PGR Beograda takođe su podigle na noge brojne građane, izazvale masovno udruživanje stanovnika novobeogradskih blokova sa ciljem sprečavanja nove *de facto* nepredvidive izgradnje na slobodnim površinama u svom susedstvu.

PDR Avala film¹¹ je već anegdotski slučaj pokušaja uništavanja delova najveće i najpoznatije gradske šume i kulturnih prostora domaće kinematografije. Sprečen je takođe udruživanjem građana - stanovnici iz svih delova Beograda artikulisali su jedinstven glas protiv ove drske namere.

9 Javni uvid u Nacrt Prostornog plana RS od 2021. do 2035. godine održan je u periodu od 5. aprila do 5. maja 2021. godine, uz brojne proceduralne manjkavosti.

10 Rani javni uvid u Nacrt Generalnog urbanističkog plana Beograda 2041 održan je u periodu od 13. juna do 30. juna 2022. godine

11 Rani javni uvid povodom izrade Plana detaljne regulacije za kompleks Avala filma, Gradska opština Čukarica, objavljen je 29. juna i trajao je do 13. jula 2020. godine

Poslednje, na delu imamo nasrtanje na kompleks Beogradskog sajma, i to korišćenjem urbanističkog projekta, dokumenta koji nije plan i ima veoma skraćenu proceduru usvajanja, odnosno vrlo ograničene mogućnosti učešća javnosti.

Ukratko, *mehanizmi demontaže* koriste širok spektar mogućnosti za zloupotrebe i iskriviljena tumačenja - od prostornih planova do urbanističko-tehničkih dokumenata, poput urbanističkog projekta ili projekta parcelacije i pre-parcelacije. Jasno je, takođe, da se sve češće pribegava nižim urbanističkim dokumentima baš zato što kraća procedura i smanjena vidljivost definisana zakonom daje veće izglede da se namerene intervencije - suprotne planovima višeg reda i javnom interesu - „provuku ispod radara“. Cilj je opasan koliko i komičan, suštinski razarajući za sistem planiranja: da se *zakonitost* željenih intervencija obezbedi samo pukim poštovanjem formalnih procedura, ali ne i kroz poštovanje zakonom propisanih načela, poput vertikalne i horizontalne koordinacije planova, važnih za očuvanje suštine planiranja.

Primena mehanizama demontaže planiranja ostavlja značajne posledice po sistem planiranja RS:

► PRVI NIVO

gubitak delovanja u okviru struke: apsolutno ukidanje realnog praćenja postignutih rezultata ciljeva određenih kroz strateške planske dokumente (PPRS, SOUR, GUP-ovi) – dostizanje standarda održivog razvoja, društvenog blagostanja, prilagođavanja na klimatske promene ili racionalnog korišćenja javnih dobara, relativizacija profesionalnih standarda;

► DRUGI NIVO

gubitak delovanja u okviru Zakona, tj. proizvoljno i voluntarističko tumačenje legislative, planova višeg reda i usvojenih javnih politika. Na delu je selektivna primena Zakona, arbitrarna i selektivna primena zakonskih odredbi o sadržaju, postupku izrade, ciljevima i efektima planiranja;

► TREĆI NIVO

gubitak planiranja kao delatnosti od javnog značaja. Na delu je fragmentiranje i obesmišljavanje sistema planiranja: regulaciono planiranje postaje potpuno autonomno u odnosu na dugoročne strateške ciljeve.

„Ahoj putniče, kuda ?! Palilulska izvidnica“

Malo smo nadogradili, 13. novembar 2019. godine



Zaključak

U javnosti se plasira argument da ovaj, nominalno efikasan, a faktički široko i olako postavljen sistem planiranja, daje veću slobodu za izgradnju i plansku podršku za projektno finansiranje i kreditiranje u ovoj oblasti. Međutim, puna istina je da je većinom reč o suštinski nedovoljno osmišljenim i ispitanim intervencijama, koje su u suprotnosti sa postojećim planovima, a samim tim i sa zakonom. Sloboda i efikasnost u njihovom sprovođenju ne čini situaciju ništa boljom.

Naprotiv, sad možemo bez ikakvog utemeljenja praviti i krupne ekonomske greške, odnosno investirati u projekte čiji kvalitet i učinak na fizičku strukturu i grad kao složen sistem u celini, ni na koji način nije realno proveren.

Na kraju, ne treba zaboraviti ključnu činjenicu kada je reč o prostornom i urbanističkom planiranju: glavni donosilac odluka u upravljanju i razvoju prostorom je država, odnosno uprava na različitim nivoima. Odluku o izradi Prostornog plana RS, a zatim i sam Prostorni plan RS, usvaja Narodna skupština, a svaki sledeći u nizu usvaja skupština za nivo za koji se plan izrađuje. Skupština bira članove komisije za planove i glavne urbaniste. Uprava imenuje nosioce izrade planova, organizuje stručnu kontrolu, javne i rane javne uvide, sprovodi participaciju. Država je definisala postupak izdavanja licenci odgovornim prostornim planerima i urbanistima, i odredila ko za njen račun obavlja ovaj posao.

Organi uprave na različitim nivoima vode postupak izrade planskih dokumenata, dok su izabrani narodni predstavnici oni koji, po završetku procedure izrade, usvajaju prostorne i urbanističke planove glasanjem u skupštini.

Na početku, u toku i na kraju izrade svih planskih dokumenata stoje državni organi i izabrani narodni predstavnici, koji na kraju procedure planove usvajaju glasanjem u skupštini. Prebacivanje odgovornosti za razaranje sistema planiranja na privatne investitore i slobodno tržište može značiti samo jedno: (1) uprava je nezainteresovana za oblast upravljanja prostorom, (2) nije dorađala zadatku, ili (3) sprovodi paralelnu agendu, umesto one koja je definisana zakonom.

„Manekenka da budem“

Malo smo nadogradili, 23. jul 2020. godine



Remont planiranja



ISBN 978-86-903760-5-6

Remont planiranja

Sadržaj

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

711.45(497.11 Београд)

RAZORNI trendovi srpskog urbanizma : demontaža planiranja u nekoliko koraka /
[авторке Jasmina Đokić ... [et al.]]. - Beograd : Nova planska praksa, 2023 (Beograd : Standard 2). - 45 str. : илстр. ; 22 cm

"Publikacija je nastala na osnovu dva rada prezentovana na naučno-stručnim konferencijama: Planning Belgrade in reverse: questioning strategic planning in practice (IRASA International Scientific Conference Science, Education, Technology and Innovation SETI V 2023) i Evaluacija i efekti sprovodenja planova generalne regulacije (Planska i normativna zaštita prostora i životne sredine, APPS i GF 2023)" → kolofon.
- "Publikacija je realizovana u okviru Nova planska praksa projekta 'Javnost u javnim politikama III', u kooperaciji sa Heinrich Böll Stiftung – predstavništvo Beograd" → kolofon. - Podaci o autorkama preuzeti iz kolofona. - Tiraž 200. - Sadrži i: Remontaža planiranja.

ISBN 978-86-903760-5-6

1. Ђокић, Јасмина, 1974- [автор]
а) Урбанистичко планирање -- Београд

COBISS.SR-ID 131234057

01	Uvod	04
02	Sistem planiranja u Srbiji	08
2.1.	Zakonski okvir planiranja	08
2.2.	Strateški i regulacioni planovi	09
2.3.	Hijerarhija planova	10
03	Ciklus urbanističkog planiranja	13
04	Mehanizmi demontaže	17
4.1.	Obrnuto planiranje	17
4.2.	Toboznje planiranje	20
4.3.	Planiranje radi planiranja ili urbanistički <i>l'art pour l'art</i>	24
05	Posledice	27
06	Zaključak	30
01	Rešenje: vraćanje na fabrička podešavanja	04
1.1.	Pravo planiranje	04
1.2.	Planiranje radi efekata - uređenja prostora	09
Bilansi površina		10
Kapaciteti izgradnje		11
Broj stanovnika/korisnika prostora		12
Volumetrija objekata		14
Zelenilo u direktnom kontaktu sa tлом		15
02	Šta nam je činiti?	16

Rešenje: vraćanje na fabrička podešavanja

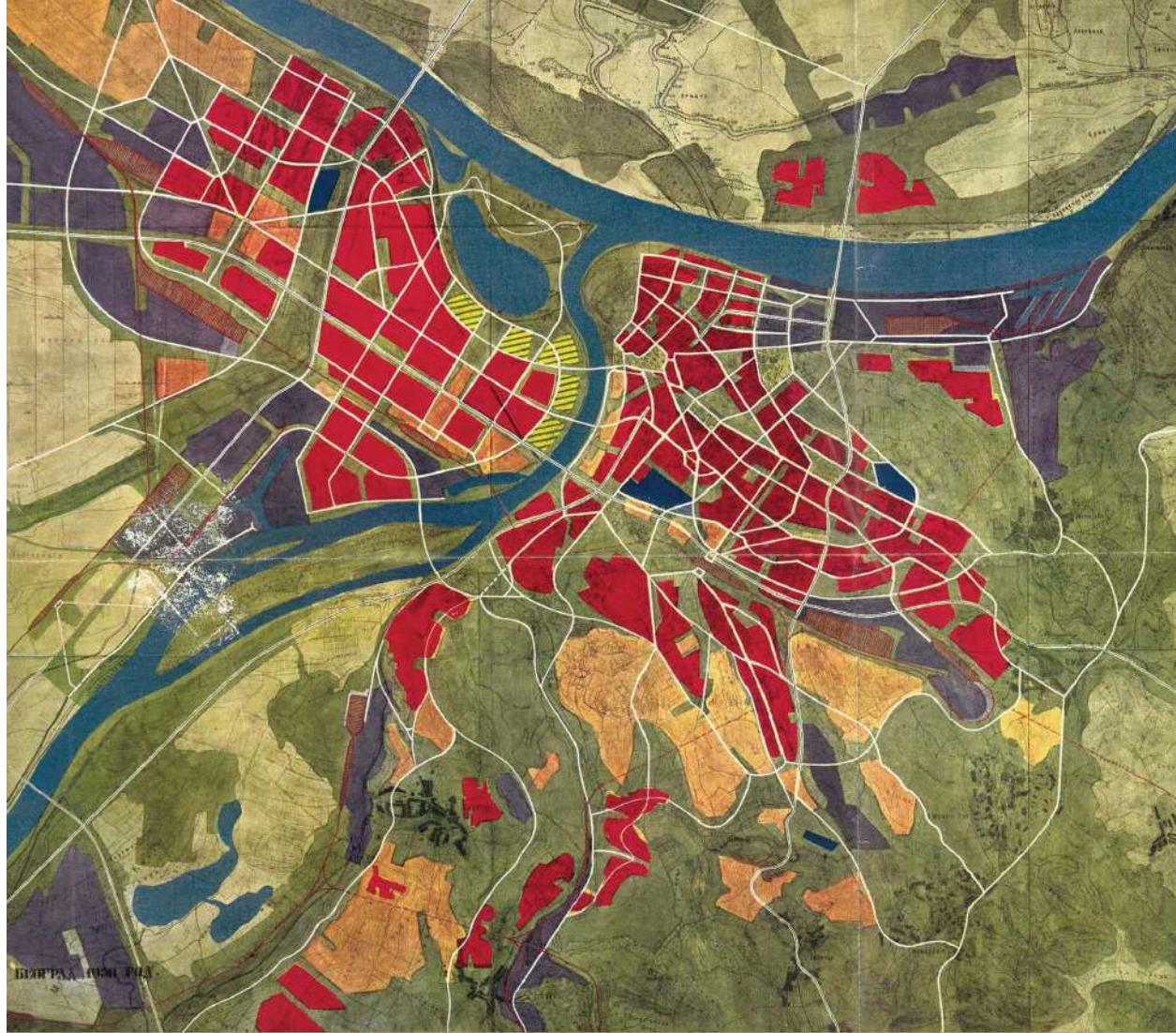
Povratak celovitosti i logike planiranja u domaćoj praksi može se postići samo vraćanjem na fabrička podešavanja, tj. preduzimanjem suprotnih koraka i postupaka u odnosu na one koje upošljava mehanizam demontaže:

Planiranjem u kome rešenje proizilazi iz ciljeva i u kome se pojedinačne zone i lokacije sprovode u skladu sa njihovim uticajem na celinu – *pravo planiranje*;

Planiranjem u kome postoji praćenje i vrednovanje planiranog – *planiranje radi efekata/uređenja prostora*.

1.1. Pravo planiranje

Uprkos tome što zvuči kao pleonazam, **pravo planiranje** je izraz formulisan da označi suštinsku praksu uređenja prostora, za razliku od one koja je trenutno aktuelna u Srbiji. *Pravo planiranje* je ono u kome su zakon i procedure sredstvo za postizanje i osiguranje kvalitetnih, racionalnih rešenja za upravljanje i razvoj prostora. Legislativa je, u postavci pravog planiranja forma koja čuva suštinu, umesto postojećeg stanja gde zakonski okvir omogućava simuliranje prostornog i urbanističkog planiranja, dok se u suštini odvija apsolutno nekontrolisano korišćenje resursa.



Generalni plan Beograda (Urbanistički zavod Beograda, 1950) – Intuitivno-kreativni projekat:
Vizija nove prestonice za novu državu

Početak prostornog i urbanističkog planiranja je postavljanje ciljeva razvoja i upravljanja prostorom, koji se konsekventno spuštaju od najvišeg strateškog dokumenta (PP RS) do pojedinačnih lokacija u celoj državi.

U formatiranju realnog i održivog planiranja koje ispunjava zakonom definisana načela, primenjuju se setovi kriterijuma kroz koje se određuje očekivani rezultat po postavljenim ciljevima:

- ► **Kriterijumi prostornog razvoja** utvrđuju se tako da planirane namene, fizička struktura, saobraćajna i komunalna infrastruktura doprinose kvalitetu urbanog prostora, unapređenju kvaliteta stanovanja, rada, rekreacije, i očuvanju i unapređenju kulturne i prirodne baštine;
- ► **Kriterijumi ekološke zaštite i unapređenja urbanog prostora** - da se buduća gradnja uslovi odgovarajućim merama zaštite životne sredine, da se definišu mogućnosti i ograničenja širenja gradske teritorije, degradacije šuma, poljoprivrednih i zelenih površina, konzumacije vode i vodoizvorišta, izlivanja otpadnih voda i odlaganja otpada, kao i negativnih efekata urbanizacije;
- ► **Ekonomski kriterijumi** koji podrazumevaju racionalno ulaganje i optimizaciju javnih troškova opremanja građevinskog zemljišta;
- ► **Kriterijumi socijalne održivosti plana**, što podrazumeva potrebne analize demografskih, privrednih, socijalnih potreba građana i uticaja urbanizacije na standarde i kvalitet njihovog života i rada;

Kada se primene sve ove grupe kriterijuma, i „spuste“ strateška opredeljenja koja se prenose iz strateških dokumenata (Strategije održivog urbanog razvoja i drugih), polje u kome se ogleda stručni i kreativni doprinos obrađivača planova jeste osmišljavanje i sprovođenje efikasnih mera za sprovođenje utvrđenih kriterijuma.

Pristup planskom uređenju grada i prostora uopšte u savremenom regulacionom i planskom kontekstu, trebalo bi da bude definisan kroz postupak povezivanja razvojnih strategija sa regulacionim planovima, kao tradicio-

nalnim alatima planiranja. Ovaj postupak je dvostruko važan, jer predstavlja „oprostoravanje“ usvojenih strateških ciljeva (iz različitih dokumenata javnih politika) koji usmeravaju razvoj, ali i osnaživanje tradicionalnog strateškog urbanističkog planiranja. Kako ciljevi i potom mere definisane Strategijom postaju opšti ciljevi izrade planova na teritoriji Republike u njihovom obuhvatu i sadržaju, tako urbanistički / regulacioni planovi postaju „sito“ i „levak“ za mere koje se mogu primeniti na prostor – kao namena, pravilo, mogućnost, ograničenje. U ovakvom postupku, osnovne postavke su:

- 01 Postavljanje opšthih društveno-ekonomskog i prostorno-ekološkog strateškog konteksta (na osnovu relevantnih strategija i ažurnih studija, trendova i potreba).
- 02 Definisanje opšthih i pojedinačnih strateških ciljeva u skladu sa osnovama (npr. mere i prioritetne oblasti SOUR-a 2030).
- 03 Sistemsko povezivanje svih strateških ciljeva sa konkretnom teritorijom.
- 04 Suštinska participacija po pitanjima artikulacije usvojenih ciljeva, evaluacije različitih scenarija i/ili varijantnih rešenja i njihove prostorne distribucije, određivanja prioriteta i sl.
- 05 Formiranje rešenja sa svim neophodnim elementima definisanim Zakonom, uključujući i monitoring i evaluaciju.
- 06 Obezbeđivanje kontinuiteta planiranja kroz izradu regulacionih planova - plana generalne regulacije i mogućnost dalje implementacije svih programa i projekata koji ispunjavaju postavljene strateške ciljeve, a nalaze se van domena formalnog urbanističkog planiranja, naročito u cilju stvaranja preduvlasti za pristup nacionalnim i evropskim razvojnim i strukturnim fondovima.



Generalni urbanistički plan Beograda (Urbanistički zavod Beograda, 1972) – Od tehničkog dokumenta do strateškog procesa: Sveobuhvatno i kontinualno planiranje grada

1.2. Planiranje radi efekata – uređenja prostora

Planovi se rade da bi postupak sprovođenja planova dao neki efekat u prostoru. Planovi koji ostanu „mrtvo slovo na papiru” nisu planovi, planovi koji se samo delimično realizuju nisu uspešni, planovi koji degradiraju prostor su loši. Da bismo znali da li je plan kvalitetan i da li će dati dobre rezultate u smislu uređenja prostora, tokom njegove izrade, a naročito u periodu sprovođenja, mora postojati **postupak vrednovanja planskog rešenja**, a potom i **praćenja i vrednovanja onoga što se po planu realizuje i gradi**.

Domaća regulativa ne propisuje postupak monitoringa i evaluacije u urbanističkom planiranju. Ipak, izrada planova generalne i detaljne regulacije podrazumeva obaveznu upotrebu izvesnog broja urbanističkih parametara (indeksa zauzetosti i izgrađenosti, visina, spratnosti, procenata zelenih površina i sl.), a potom i raznih pokazatelja – bilansa (namena površina, kapaciteta po namenama, broja stanovnika, zaposlenih i sl.) na kraju tekstualnog dela plana. Analiza trenutne prakse ukazuje da se ovi tabelarni prikazi u planovima često ispisuju rutinski, a neretko i izostavljaju, jer se izgubila svrha ovakvog sumiranja stvari.

Međutim, analiza i sumiranje urbanističkih parametara i pokazatelja zapravo postavlja metod za sistemsko praćenje i vrednovanje planskih rešenja i njihovih realizacija u odnosu na postavljene strateške ciljeve, kako bismo mogli proceniti efekte plana na okruženje, društvo i ekonomiju.

Analiza efekata realizacije plana mora biti jedan od ključnih kriterijuma prilikom odlučivanja o nekom konkretnom planskom rešenju, a urbanistički pokazatelji, definisani Zakonom i podzakonskim aktima, koji mogu biti baza za postavljanje sistema vrednovanja planskih rešenja, su sledeći:

BILANSI POVRŠINA

Prvenstveno, bilansi površina su pokazatelj koji govori o ukupnom obuhvatu građevinskog područja, odnosno njegovom širenju na račun šumskog i poljoprivrednog zemljišta. Opravdanost takvog širenja značajna je i sa aspekta potencijalne konverzije kvalitetnih šuma i njiva u građevinsko zemljište i uticaj na prirodno okruženje i ekologiju, što uređuju i posebni zakoni, ali i sa aspekta budućih javnih ulaganja u opremanje i održavanje prekomerno proširenog grada.

Na primer, promene u obuhvatu građevinskog područja utiču i na Indeks urbanog širenja (stopa potrošnje građevinskog zemljišta (%)) u odnosu na stopu rasta stanovništva (%) u istom periodu), pokazatelj koji je Strategijom održivog urbanog razvoja RS (SOUR) definisan kao obavezan za praćenje na republičkom i nivou lokalne samouprave, a istovremeno je i pokazatelj SDG-11 (Sustainable Development Goal 11) na svetskom nivou.

Drugi aspekt pokazatelja bilansa površina je obuhvat površina javnog i ostalog zemljišta, odnosno njihov međusobni odnos, ali i promena u odnosu na postojeće stanje ili pređašnje plansko rešenje. Naime, ovaj balans javnog i ostalog govori i o društvenim standardima koji su u planu primenjeni (normativima vezanim za javne službe, zelene površine, profile saobraćajnica i sl.), ali i o opravdanosti ukupnih ulaganja u opremanje građevinskog zemljišta sa ekonomskog aspekta.

Na primer, procena javnih ulaganja u opremanje zemljišta javne namene (rušenje, eksproprijacija, izgradnja i sl.) bila je obavezni deo sadržaja urbanističkih planova i podrazumevala je detaljni obračun svih potrebnih površina i dužina (linearne infrastrukture), samim tim bila je i pokazatelj za odlučivanje o opravdanosti planskog rešenja.

Naposletku, bilansi površina ukazuju i na zastupljenost površina svake namene ponaosob, a njihov udio u ukupnom zbiru ili promena kroz vreme usmerena je opštim, strateškim ciljevima vezanim za ekološke, društvene ili ekonomski tendencije u gradu/državi.

Na primer, bitan pokazatelj je bilans planiranih javnih prostora i zelenih površina, takođe definisan u SOUR RS. Pokazatelj je bitan ne samo u ukupnom zbiru na nivou grada, već i u svakoj gradskoj celini ponaosob, naročito vezano za transformaciju velikih celina u gradskom području, poput kompleksa braunfilda (IMT, FMO, Brodogradilište i sl.).

KAPACITETI IZGRADNJE

Kapaciteti izgradnje su elementarni pokazatelj buduće izgrađenosti prostora, kao i tokova i aktivnosti koje će se u njemu odvijati. Na osnovu kapaciteta izgradnje dimenzioniše se celokupna infrastruktura (komunalna, saobraćajna, socijalna) i procenjuju javna ulaganja i potencijalna ekonomska dobit od izgradnje stambenih i komercijalnih sadržaja. Naposletku, kapaciteti izgradnje tesno su vezani sa budućim stanovnicima i korisnicima prostora, jer su njima namenjeni.

Na primer, na osnovu kapaciteta planirane stambene gradnje procenjuje se budući broj stanovnika naselja, a u skladu sa tim i potrebe za vrtićima, osnovnim školama, zdravstvenim ustanovama, vodom, strujom, parking mestima itd.

Osnovni urbanistički parametar koji određuje kapacitete izgradnje je indeks izgrađenosti – u srpskom planiranju „kontraverzni“ parametar koji je zakonskim rešenjem 2014. godine formalno izbačen iz prakse planiranja kao nepotreban ukoliko se plansko rešenje bavi volumetrijom buduće izgradnje (indeksom zauzetosti i visinom objekata).

Pored toga što se na osnovu njega procenjuju planirani kapaciteti izgradnje, indeks izgrađenosti je poznat i kao *korektivni parametar*, jer racionalizuje i optimizira izgradnju na svakoj parceli, pa su “ekscesi u prostoru” manje verovatni. Takođe, omogućava i fleksibilnost projektantskog rešenja, u skladu sa konkretnim potrebama, a u okviru prostorne envelope objekata.

Međutim, važno je napomenuti da bez procene kapaciteta izgradnje nije moguće uraditi nijedno plansko rešenje i da se oni tokom izrade plana svakako (u tajnosti) proračunavaju. S obzirom da indeks izgrađenosti više nije kao alat na raspolaganju planerima, pribegava se izvedenim računicama u kojima

se zauzetost parcele množi sa približnom procenom budućih etaža u objektima (koja takođe ne sme da se planom propisuje). Greške koje ovom prilikom nastaju mogu znatno premašivati realne kapacitete, jer se zanemaruju stvarni gabariti budućih objekata, naročito stambene namene.

Na primer, volumen koji definišu maksimalna zauzetost parcele i visina objekta je zapravo envelopa u koju se može upisati budući objekat. Međutim, malo je verovatno da ovakvi "kubusi" odgovaraju stambenim traktovima, pogotovo ako su u pitanju velike parcele i zone koje premašuju gradske kompaktne blokove.

BROJ STANOVNIKA/KORISNIKA PROSTORA

Broj stanovnika i korisnika prostora za koji se radi plan regulacije možda je i najviše zanemaren pokazatelj u savremenom srpskom planiranju. On pokazuje za koga se planira, odnosno na čije potrebe treba da odgovori plansko rešenje.

Naime, postojeći broj stanovnika/korisnika saznaće se iz Popisa, dok je procena budućeg broja stanovnika rezultat pažljivo praćenih demografskih trendova, takođe sastavni deo Popisa. Sa druge strane, planirani broj stanovnika u urbanističkom planu je puka pretpostavka, do koje se dolazi kada se planirani kapaciteti stambene izgradnje podele sa površinom prosečnog stana i pomnože sa prosečnim brojem članova domaćinstva (oba podatka se dobijaju iz Popisa). U idealnom slučaju, ove dve procene bi trebalo da budu koordinisane.

Međutim, procena demografskih kretanja i trendova, bazirana na popisima stanovništva i demografskoj politici, u praksi planiranja se u potpunosti ignoriše prilikom definisanja budućih kapaciteta izgradnje na nekom planskom području, što za posledicu ima nešto što bismo mogli nazvati „preplanirani grad“.

Na primer, ukoliko planiramo višestruko više stambenih kapaciteta nego što su to realne potrebe građana, problem u jednom svom delu zadire u stambenu politiku države i tržište stanova, dok sa druge otvara pitanje planiranja (i realizacije) svih drugih pratećih sadržaja koje predstavljaju javne investicije. U tom smislu preplanirani grad je veoma blizak konceptu neplanske gradnje, jer plan u smislu racionalnosti njegovog ukupnog sprovođenja zapravo i ne postoji.



Generalni urbanistički plan Beograda – izmene i dopune (Zavod za planiranje razvoja grada Beograda, 1985) – Razvoj prema unutra: Racionalizacija parametara, ciljeva i vizionarskih rešenja

Broj stanovnika određuje i gustinu naseljenosti nekog područja – urbanistički parametar za kojim takođe naizgled ne postoji nikakva potreba u srpskom planiranju. Pored toga što utiče na saobraćajno opterećenje, parkiranje, potrebe za vrtićima, školama, parkovskim površinama, vodom, strujom itd., gustina stanovanja direktno utiče i na tipologiju izgradnje, a samim tim i diverzitet fizičkih struktura i stambenih obrazaca u gradu.

Na primer, Generalni urbanistički plan Beograda do 2000. godine podelu stambenih zona je definisao kao zone velikih, srednjih i malih gustina, upravo u skladu sa činjenicom da velike gustine mogu da generišu samo višespratni stambeni objekti, dok male gustine prepostavljaju i mogućnost izgradnje individualnih kuća.

VOLUMETRIJA OBJEKATA

Volumetrija objekata, odnosno prostorna envelopa u koju se „smešta“ budući objekat, pokazatelje je koji u najvećoj meri određuje fizičku strukturu buduće izgradnje, odnosno prostorno-arhitektonski aspekt planiranja. Pored indeksa zauzetosti i maksimalne visine objekata, određen je i čitavim nizom drugih parametara koji se tiču rastojanja među objektima i u odnosu na granice parcele, a koji su pored funkcionalnosti parcele i arhitektonskog oblikovanja vezani i za standarde osunčanosti, provetrenosti, privatnosti, pristupačnosti i sl.

Na primer, jedan od ključnih parametara beogradskih urbanističkih planova je uslovljavanje visine objekata širinom ulice u kompaktnim gradskim blokovima ($h = 1,5$ širina), dok je u otvorenim blokovima rastojanje objekata uslovljeno njihovom visinom (donedavno rastojanje = $1h$, od skora rastojanje = $2/3h$).

Međutim, sami za sebe, bez upotrebe drugih parametara poput indeksa izgrađenosti i gustine stanovanja, ova dva parametra (zauzetost i visina) u kontekstu tržišne ekonomije proizvode rešenja koja maksimalno eksploratišu prostor uz minimalan diverzitet struktura.

Naime, ono što naizgled omogućava fleksibilnost budućih rešenja – a to je maksimizirana envelopa u okviru koje se u zavisnosti od konkretnih zahteva i potreba mogu realizovati različiti gabariti objekata – u praksi prestavlja samu

suprotnost fleksibilnosti, jer sugeriše da je maksimum uvek i u svakom slučaju moguć. Ova planerska „greška“, namerno ili slučajno podržana Zakonom, povlači čitav niz urušavanja standarda – od projektantskih do, u krajnjoj liniji i jedno važnih, standarda stanovanja finalnih korisnika prostora.

ZELENILO U DIREKTNOM KONTAKTU SA TLOM

Zelenilo u direktnom kontaktu sa tлом je pokazatelj koji se vezuje za zone građenja, dakle zemljište ostale namene, i ima višestruku funkciju. Prvenstveno, direktno utiče na smanjenje topotnih ostrva, zagadenje vazduha, povećanje standarda stanovanja itd. Po pravilu, obavezan je parametar koji se definiše u regulacionim planovima.

Međutim, zelenilo u direktnom kontaktu sa tлом u direktnom je sukobu sa izgradnjom podzemnih garaža objekata. Stoga je najugroženiji parametar u centralnim zonama grada, u kojima je izgradnja najveća. Paradoksalno, u takvim zonama je upravo najpotrebniji. Sa druge strane, zelenilo u direktnom kontaktu sa tлом, odnosno nezastarte površine, direktno utiče i na stepen poroznosti tla i prirodni oticaj kišnih padavina, posredno na investiranje u kišnu kanalizaciju, jednog od najskupljih i „najkrućih“ infrastrukturnih sistema, kao i opšti rizik od poplava.

Na primer, bujične poplave, do kojih u gradu dolazi kada velika količina padavina ne može da otekne ulicama, rezultat su nedovoljnog kapaciteta kanalizacionog sistema da odjednom prihvati veliku količinu vode, ali i činjenice da je poroznost tla veoma mala i da prirodni oticaj nije moguć.

Naposletku, pored nezastrtih površina, danas su još aktuelniji ekološki funkcionalni prostori (EFP) koji znatno utiču na otpornost gradova na klimatske promene. EFP se dovode u direktnu vezu sa ekološkim indeksom (EI) kao urbanističkim parametrom koji ih definiše. Kao najuticajniji faktor (značajniji od ozelenjenih krovova zgrada, fasada, krovova podzemnih garaža i sl.) ekoloških funkcionalnih prostora su upravo zelene površine u direktnom kontaktu sa tлом. Najnovije inicijative stručnih organizacija, prvenstveno Udruženja pejzažnih arhitekata Srbije, idu ka tome da ekološki indeks postane sastavni deo zakonske regulative i sadržaja urbanističkih planova u Srbiji.

Šta nam je činiti?

Potrebno je sprovesti niz konkretnih aktivnosti kako bi se planiranje ponovo uspostavilo kao društveno važna i relevantna delatnost koja ima za cilj da do prinese uvećanju i očuvanju opšteg dobra. Za početak, da bi se učvrstila strateška uloga planiranja, vrednovalo i pratilo sprovođenje planova, neophodna je:

- ► Izmena i dopuna zakonskog okvira koja bi 1) definisala metod izrade strateških i regulacionih planova i 2) definisala postupak vrednovanja planskih rešenja, kao i vrednovanja i praćenja sprovođenja planova (monitoring i evaluacija).
- ► Dodela zadatka monitoringa i evaluacije nosiocima izrade planova, odnosno republičkoj/pokrajinskoj/gradskoj/opštinskoj upravi. Ukoliko se obaveza praćenja i monitoringa samo usputno navodi u zakonu, bez operacionalizacije i imenovanja konkretnog organa zaduženog za njeno sprovođenje, obaveza i ne postoji u pravom smislu te reči jer nije nikome delegirana.
- ► Uspostavljanje kriterijuma za vrednovanje planskih rešenja (komisija za planove, obrađivači planova). Činjenica je da u procesu odlučivanja, ni urbanisti-planeri kao odgovorni stručnjaci ni komisija za planove kao stručno telo zaduženo za kontrolu planova, nemaju na raspolaganju jasno utvrđene kriterijume za ocenu planskih rešenja - da li ispunjavaju ciljeve, kakve će efekte dati, jesu li u javnom interesu?
- ► Uspostavljanje portala sa ažurnim i dostupnim pokazateljima vezanim za praćenje i monitoring usvojenih planova. Pokazatelji su neophodni kao ulazni podaci za sledeći planski ciklus, ne bi li kontinualno planiranje bilo moguće.

A pre svega, neophodno je da promenimo odnos prema planiranju, da se fokus prebací sa procedure na suštinu, sa administriranja na promišljanje prostora. Za to, potrebno je:

Planiranje u duhu zakona, a ne puka upotreba zakonskih formi.

Primena profesionalnih znanja i standarda u cilju postizanja optimalnih rešenja za prostorni razvoj, umesto sve češćih iskrivljenih tumačenja i prilagođavanja unapred zadatim zadacima koji po pravilu podrazumevaju preteranu izgradnju, devastaciju prirode, životne sredine i kulturnog i istorijskog nasleđa; ofanzivnu razgradnju javnog interesa i proglašenih javnih dobara.

Generalni plan Beograda 2021 (Urbanistički zavod Beograda, 2003) – Planiranje u uslovima krize i neizvesnosti: Strateški i operativni plan

