

АПСТРАКТ

У овом раду истражује се генерални урбанистички план (ГУП), као традиционални инструмент планирања који може да одговори изазовима савременог друштвеног контекста. С обзиром да је 2019. године донета одлука о изради новог ГУП-а Београда који би на принципима друштвене, економске, еколошке и културне одрживости требало да понуди стратешко просторно-урбанистичко решење које ће се развијати у наредним деценијама, актуелно је питање шта је и шта би требало да буде ГУП, али можда и најважније – шта може да буде ГУП данас?

Улога и домети генералног урбанистичког плана истражују се са два аспекта. У првом, улога ГУП-а се анализира у његовим институционалним оквирима – *Закон о планирању и изградњи* и *Закон о планском систему РС* који је ступио на снагу 2018. године, као и у оквиру њиховог међусобног прожимања, интеракције и могућности које из тога произилазе. У другом кораку, домети ГУП-а се истражују кроз оцену стања савремене праксе планирања у Београду, где се као камен темељац узима *Генерални план Београда 2021* донет 2003. године и потом анализирају промене у планирању до којих је долазило кроз његово даље планско спровођење и детаљну разраду. Док се стратешка улога ГУП-а са могућношћу повезивања оба планска система повећава, у пракси његов значај и домети континуирано слабе, препуштајући плански раст и развој Београда економским интересима на појединачним локацијама.

Кључне речи: генерални урбанистички план, плански системи, планска култура, друштвена улога планирања, економска експлоатација урбаног простора

ABSTRACT

This paper investigates the General urban plan (GUP), as a traditional planning instrument that can respond to the challenges of the contemporary social context. Given that in 2019 a decision was made to develop a new GUP of Belgrade, which should offer a strategic spatial and urban solution based on the principles of social, economic, environmental and cultural sustainability to be developed in the coming decades, the question is what is and what should be the GUP and what should it look like, but perhaps most importantly - what can be included in the GUP be today?

The role and scope of the General urban plan are explored from two aspects. In the first, the role of the GUP is analyzed within the institutional framework - the *Law on planning and construction* and the *Law on the planning system of the RS*, which was adopted in 2018, as well as their connection, interaction and the possibilities that arise from it. In the second step, the scope of the GUP is explored through an assessment of contemporary planning practice in Belgrade, with the *General plan of Belgrade 2021* adopted in 2003 as its *cornerstone*, and then analyzing the changes in planning that occurred through its further implementation and detailed elaboration. While the strategic role of the GUP is increasing with the possibility of connecting both planning systems, in practice its importance and scope are continuously weakening, leaving the planned growth and development of Belgrade to the economic interests related to individual locations.

Keywords: general urban plan, planning systems, planning culture, social role of planning, economic exploitation of urban space

УВОД

Четврт века након доношења првог закона, који је улогу планског система прилагодио великим друштвено-економским и политичким променама у оквирима постсоцијалистичке транзиције, које су резултирале, између осталог, либерализацијом тржишта, приватизацијом,

* Ана Граовац, дипл.инж.арх., урбаниста планер, Урбанистички завод Београда, ana.graovac@gmail.com

** др Јасмина Ђокић, дипл.инж.арх., урбаниста планер, Урбанистички завод Београда, jasminda.jokic@gmail.com

*** мр Аница Теофиловић, дипл.инж.пејз.арх., урбаниста планер, Урбанистички завод Београда, anica.teofilovic@gmail.com

**** Весна Теофиловић, дипл.инж.арх., урбаниста планер, Урбанистички завод Београда, vesna.vladi@gmail.com

реформама својинских односа над грађевинским земљиштем и стамбеним фондом у друштвеном власништву, диференцијацијом и фрагментацијом тржишта некретнина и повећањем инвестиција (Tsenkova, et al., 2006), поред десетина измена закона о планирању и изградњи које су уследиле, као и стотина урбанистичких планова различитих обухвата и нивоа детаљности који су само за територију Београда у том периоду донети, домети урбанистичког планирања у савременом друштвеном контексту су још увек нејасни. Поред евидентног паралелног постојања планског и непланског процеса трансформације урбаних подручја¹, значајан је још један феномен савременог развоја: фаворизовање интереса приватног капитала у односу на све друге легитимне интересе, односно фокусирање на економску експлоатацију појединачних локација у односу на укупну друштвену, еколошку и економску добит, у чему нарочито предњачи Београд. Такође, на оперативном нивоу, све је теже оправдати практичну сврсисходност и уочити успешну координацију и имплементацију различитих одлука, стратегија и других докумената који се тичу урбанистичког планирања.

Ове околности, заправо, говоре о губитку друштвене улоге и легитимитета планирања. У западноевропској традицији и схватању, планирање заузима важну улогу корективног фактора слободног тржишта, које би тешко решило проблеме негативних екстерналија, монопола над природом, социјалних трошкова, правичности или јавног добра. Нажалост, у постсоцијалистичким земљама губитак легитимитета планирања последица је схватања да је слободно тржиште само по себи „ослобођено планирања“, што је можда и пресудно детерминисало улоге управе, тржишта и њихове међусобне односе у урбаном развоју (Nedovic-Budic, 2001, videti још: Begović, 1995). Овако схваћено, питање друштвене улоге планирања тесно је везано и са појмовима јавног интереса и јавног добра, у доба социјалистичке Југославије главни извори легитимитета планирања, који у постсоцијалистичкој транзицији постају флуидни и неодређени, без јасних критеријума који би их формулисали и дефинисали, па као такви и поље за многобројне неспоразуме, замене теза и злоупотребе (Vujošević, et al., 1998; Vujošević, Petovar, 2006; 2008). Међутим, какве су могућности да урбанистичко планирање у данашњем контексту утврди и унапреди своју друштвену улогу? Та улога може бити практична, оперативна и подразумевати логичке и техничке методе

¹ Иако је град у периоду након 2000. године улагао напоре у планску стандардизацију, регулацију и легализацију неформалних београдских насеља и у том циљу донео велики број планова детаљне регулације (за насеља Алтину, Крњачу, Батајницу, Падину, ММЛ, Јајинце, Мирлијево и многа друга), као и *План генералне регулације Београда* (Petrić, et al., 2018), по званичним подацима са сајта Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (2017), број нелегалних објеката у Београду је износио око 266 хиљада.

унапређења методолошког апарата израде самих урбанистичких планова (Graovac, et al., 2017), али и активна, уколико артикулише и заступа опште друштвене вредности и интересе или буде катализатор решавања најважнијих просторних и друштвених проблема.

У овом раду истраживаће се генерални урбанистички план (ГУП), као један од кључних инструмената планирања који може да одговори изазовима савременог друштвеног контекста. Београд је од почетка двадесетог века до данас имао један предратни (1923) и само три послератна ГУП-а (1950, 1972, 2003), уз неколико важнијих измена и допуна (нпр. 1985, 2016), што говори о чињеници да су потребу за новим плановима ове врсте иницирале велике промене у политичком, друштвеном и економском систему, али и да су друштвено-економске потребе које су се природно мењале током дугих временских периода у којима је на снази био један план неминовно изискивале нови плански приступ и улогу овог плана. С обзиром да је донета *Одлука о изради Генералног урбанистичког плана Београда до 2041. године* (2019) који би на принципима друштвене, економске, еколошке и културне одрживости требало да понуди стратешко просторно-урбанистичко решење које ће се развијати у наредним деценијама, актуелно је питање шта јесте и шта би требало да буде ГУП, али можда и најважније – шта може да буде ГУП данас?

ПЛАНСКИ СИСТЕМИ, ПЛАНСКЕ ТРАДИЦИЈЕ И МОДЕЛИ ПЛАНИРАЊА

Системи просторног планирања, или плански системи, као институционални аранжмани за изражавање циљева у просторном планирању и механизма које је потребно применити да би се они реализовали (СЕС, 1997), најчешће се дефинишу посредно, преко њихове оперативне улоге и функције: инструмент за контролисан и рестриктивни развој, као и методолошки инструмент који активира урбани и регионални развој (Knieling, et al., 2009:42); аранжман управљања територијом који треба да обликује шеме просторног развоја (Nadin, et al., 2008:35); инструмент дистрибуције различитих облика изграђеног и природног окружења, образаца и токова људских активности, као и смањења просторних разлика у социјално-економским условима и животним шансама грађана (Dühr, et al., 2010); систем који омогућава бројним актерима и међузависним процесима да створе градове који су бољи и подстицајнији за живот (Friedmann, 2005:213); систем са три основне функције: креирање планова, развој и регулација, чија улога у општем случају може бити проактивна или респонсивна (Healey, et al., 1993), уз четврту, информативну функцију производње и циркулације информација (Mazza, 2004).

Само ових неколико ставова отварају бројна питања, која имплицирају да су плански системи сложени оквир

комплексног идеолошког, вредносног или културног садржаја који га испуњава: Да ли се нека активност брани или подстиче? Да ли се на околности пасивно одговара или се оне активно креирају? Да ли одређена дистрибуција површина и активности води класној сегрегацији или смањењу сиромаштва? Да ли начин производње и протока информација води правичној расподели или поларизовању моћи? Међутим, по Јанину Риволину (Janin Rivolin) плански систем није само пуки оквир за нешто више, већ резултат „хиљадугодишњег процеса друштвеног учења“ јавних управа о додели појединачних права на коришћење земљишта, па представља „копчу“ између јавне власти и друштвене употребе простора. Овако схваћена, природа планског система је еволутивна, па је систем својеврсна институционална технологија за територијално управљање, која је константно позвана да обезбеди колективну акцију са креативним одговором, јер сваки адаптивни одговор, заправо, препушта трансформацију физичког окружења да буде стални „талац“ преовлађујућих индивидуалних интереса (Janin Rivolin, 2012:69). Другим речима, сврха планских система се по природи ствари доминантно налази у сфери јавних, општих интереса свих грађана, које инхерентно не могу да обезбеде, већ само да експлоатишу и условљавају, тржишно оријентисани индивидуални интереси, али ће њихова конкретна улога бити резултат еволутивног процеса прилагођавања на променљиве локалне друштвено-економске и политичке прилике.

Структурно гледано, плански систем дефинише сет инструмената, односно планова који се доносе на различитим нивоима управе. По Фалудију (Faludi), планови генерално припадају пројектним плановима, који садрже скуп „рецепата за акцију“ у циљу доласка до жељеног стања ствари или стратешким плановима, који представљају „планирање кроз учење“, односно флексибилан документ који се развија заједно са процесом планирања (Faludi, 2000:302). Аналогно оваквој подели планова, можемо рећи да су успостављена и два модела система планирања која кохабитирају у Европи: један формалан, традиционалан и широко распрострањен у европским земљама, који тежи да *прилагоди* појединачне пројекте заједничкој стратегији, и други мање институционализован, али препознат у законским планским прописима у ЕУ, који промовише оне пројекте који су способни да *изведу* неку политику или стратегију, па су многи теоретичари сагласни да први обликују сам просторни развој, а други обликују размишљања и ставове актера у просторном развоју. У првом, формалном моделу, права на развој и грађење се додељују унапред, заједно са креирањем колективне стратегије, која се из тих разлога преводи у обавезујући план зонирања намена површина. У другом, неформалном моделу, развојна права се додељују након

евалуације пројеката и оцене да су у складу са колективном стратегијом, односно усвојеном политиком (Janin Rivolin, 2008:167,169).

Истраживања на тему класификације планских система подстакнута су настанком Европске уније и разматрала су планске системе земаља чланица, вођена идејом о јединственом европском моделу планирања, што је подразумевало и накнадно укључивање централно и источноевропских земаља у већ постављену типологију, првенствено у блок свеобухватно-интегративне планске традиције коју одликује хоризонтално и вертикално повезивање политика кроз различите секторе и јурисдикције, иако су земље које су прошле постсоцијалистичку транзицију прошле и промену планског система који је до тада *сматран традиционалним*, а који ипак није довољно истражен и валоризован као ни сама промена до које је дошло (Stead, et al., 2009). Ово запажање је нарочито важно јер су истраживања показала да, и поред планских система као традиционалних институционалних аранжмана, на конкретне ефекте планирања у многоме утиче локални културни, друштвени или политички контекст, који прокламоване вредности, начела, правила и процедуре у пракси може суштински изменити, вођен различитим вредносним, идеолошким или интересним путањама (Sanyal, 2005; Booth, 2011; Getimis, 2012; De Vres, 2015).

Напослетку, сва питања и трагања за идеалним моделом планског система, довољно формалним, а ипак флексибилним, довољно традиционалним и културно утемељеним, а ипак конкурентним на глобалном тржишту, могу се ставити и у контекст вишедеценијске потраге за достојним наследником послератног свеобухватно-рационалног модела планирања, односно његовим *постмодерним такмацем* који би био, како постмодерна времена налажу, осетљив на општи диверзитет култура, потреба, интереса, друштвених норми, вредности или схватања. За аналитичким оквиром оваквог универзалног модела још увек се трага (Knieling, Othengrafen, 2009), а пре доласка до практичних резултата, најбољи предуслов за постизање консензуса у плурализму различитих интереса и, последично, легитимитета планирања, даје партиципативни приступ, као резултат Хабермасове (ипак модернистичке) поставке отворене, рационално структурисане и вођене дебате у оквиру комуникативно-колаборативне парадигме (Healey, 1992; 1997; Sager, 1994).

УЛОГА ГУП-А У ПЛАНСКОМ СИСТЕМУ РС

Документи нашег планског система (планови) традиционално се деле по нивоу на коме се доносе, обухвату, типу и улози коју имају. Њихова вертикална и хоризонтална координација нарочито је важна у контексту критеријума

по којима се различитим плановима делегирају теме од друштвеног интереса по својој сврси и значају. Уколико ове теме нису добро дистрибуиране и координација и партиципација постају, у најмању руку, отежане. У том контексту посебно значајан јесте ГУП, који се налази на прелазу са региона на град и са стратегије на детаљ, односно план који опште визије, циљеве и многобројне политике развоја аплицира на конкретан грађевински рејон и просторне целине. Управо због своје вишеструке улоге, ГУП је традиционално најважнији београдски урбанистички план, који је кроз историју осликавао, не само дугорочне намере у домену урбаног развоја, већ и значај самог планирања као друштвене делатности за Град и градску управу (Gligorijević, 2016), док је за локалну самоуправу евидентно један од најважнијих инструмената управљања просторним развојем (Savkić, 2016).

Плански систем у Србији одавно уређују два закона. Први је *Закон о планирању и изградњи* (2009), који се односи на формално планирање, а други *Закон о планском систему РС* (2018), који дефинише сет мање обавезујућих документа (стратегија, концепта политика, акционих планова) које доноси управа у циљу побољшања управљања урбаним развојем, а који *de facto* креирају развојне политике. У овом мање формалном домену, као и на иницијативу појединих локалних самоуправа, у последње време су учињени и битни кораци у побољшању партиципативног процеса, учешћа јавности и цивилног сектора у процесима формирања и доношења одлука (Čolić, 2013; 2014; Milovanović Rodić, 2013; Čolić, et al., 2018), који су формалном планском систему и широј примени још увек тешко доступни, између осталог и јер не постоји подзаконска регулатива која уређује ову област, па самим тим ни довољно јака институционална подршка за едукацију, организацију, финансирање или медијацију у основним облицима грађанске партиципације – информисању, консултовању, предлагању и одлучивању (Vukelić, 2009). Међутим, повезивање ова два система планирања, тј. имплементирање развојних политика у урбанистичке и просторне планове — њихово спровођење и *опросторавање*, још увек је недостајући, али преко потребни елемент.

Према актуелној легислативи, генерални урбанистички план се спроводи кроз планове генералне регулације, чија је израда обавезна за све градове у држави, а који обухват градске територије решавају на нивоу разграничења земљишта јавне и осталих намена и као такви се налазе у фокусу интересовања градске управе (и многих инвеститора), будући да се кроз њих одређују зоне за реконструкцију и нову изградњу, дају параметри и правила уређења и изградње. Са друге стране, просторни планови јединица локалне самоуправе, који су у систему планирања корак пре ГУП-а, „одређују смернице за развој делатности и намену површина, као и услове за одрживи и равномерни

развој на територији јединице локалне самоуправе“ (*Закон о планирању и изградњи*, 2009), али без спуштања на конкретан простор у виду различитих мера и правила.

Између ова два обухвата планирања — просторног и генералне регулације — налази се генерални урбанистички план. *Закон о планирању и изградњи* га дефинише као „стратешки развојни план“. Између општих развојних смерница и конкретних правила за изградњу и уређење простора, законодавац је поставио стратешки документ који треба да повеже са простором града многобројне развојне политике, између осталих и оне чија улога је дефинисана *Законом о планском систему*². Ово се нарочито односи на документе развојног планирања донете на националном нивоу, који би требало да буду интегрисани у планове нижег ранга, без обзира што механизам за њихову имплементацију још увек није законски прецизно уређен. Политике из домена здравства, образовања, екологије, било које гране привреде, становања, заштите угрожених група, родне или друге равноправности, или било која друга област коју уређује и унапређује држава кроз легислативу и јавне политике, имају, између осталих, и своју просторну компоненту, која би требало да буде имплементирана на простор града кроз систем формалног планирања.

Закон о планском систему, шире посматрано, јесте примаран законски оквир за креирање и артикулацију развојних политика, док *Закон о планирању и изградњи* уређује конкретну област изградње и коришћења простора, тј. систем просторних и урбанистичких планова. Генерални урбанистички план је плански документ који фигурише у оба закона и представља карику која повезује развојне политике и визије са простором, односно план који их *стратешки распоређује по градској територији* и даје конкретне мере за разраду у даљим фазама урбанистичког планирања. Другим речима, за таксативне задатке које просторни план јединице локалне самоуправе дефинише за конкретну јединицу локалне самоуправе, као и за стратешке документе донесене на националном и локалном нивоу, генерални урбанистички план даје механизме преко којих ће се они дистрибуирати и реализовати у простору.

Ову поставку употпуњују још три релевантна документа која дефинишу развојну димензију ГУП-а: *Стратегија одрживог урбаног развоја Републике Србије до 2030. године* (2019), која у својим пакетима мера предвиђа, између осталог, „усаглашавање имплементације документа развојног планирања, јавних политика, планова и пројеката од значаја за урбани развој“, као и „примену интегралног приступа у планирању урбаног развоја и

2 И пре доношења *Закона о планском систему РС*, у периоду после 2000. године усвојене су бројне стратегије на националном и локалном нивоу, а које се налазе и у домену урбаног развоја (нпр. одрживог развоја, социјалног становања, смањења сиромаштва, развоја појединачних локалних самоуправа итд.).

прилагођавање 'новог' стратешког планирања урбаних насеља и традиционалног урбанистичког планирања", потом *Правилник о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања* (2019) који за полазне основе ГУП-а дефинише „сценарије просторног развоја града, визију, опште и посебне циљеве“, а за плански део „приоритетне стратешке програме и пројекте са институционалним, финансијским и временским елементима за њихово спровођење“, као и *Правилник о класификацији намене земљишта и планских симбола у документима просторног и урбанистичког планирања* (2020), у коме се назначавача улога ГУП-а као документа којим се дефинишу основне намене земљишта, режими заштите и привођење простора планираној намени. Садржај стратешких решења се имплементира из Стратегије као националног документа који одређује равој градова, а механизми операционализације из два потоња документа.

Иако можда недовољно конкретизована, улога ГУП-а као стратешког урбанистичког плана у актуелном регулаторном оквиру заправо отвара широке могућности за интерпретацију појма „стратешког“ у урбанистичком планирању. Од традиционалног појма дугорочног планског развоја, који може подразумевати и визију будућности, разлоге да се спроведу нове експертске и секторске студије, да аргументована потпора или пак спроведу политичке одлуке, или пружање концептуалног оквира за широку јавну расправу и колаборативно планирање, ГУП има елементе и новог „динамичног акционог планирања“ у коме се фокус са свеобухватног, генералног планирања, које детерминише доминантне намене земљишта и генерална инфраструктурна решења, мења на приоритетне пројекте и колаборативни, мултидимензиони процес њихове имплементације (Friedman, 2005:224)

Напослетку, први пут од успостављања вишестраначке демократије и слободног тржишта, а после друштвено-економског планирања које је (мање или више успешно) развијано у социјализму, данашњим законским оквиром је утврђена могућност да се шире развојне политике интегришу у урбанистичко планирање. Генерални урбанистички план има задатак да пружи идејну подршку која ће повезати развојне политике и трендове из разнородних области, и контекстуализовати их у савременој урбанистичкој пракси. У том смислу, то није документ рутинске израде за коју постоји зацртан и универзално примењив образац, већ захтева идејни искорак у осмишљавању садржаја и методологије који ће бити функционалан у постојећим околностима, одговорити законом задатој структури и аспектима, а потом у њих унети договорене стратешке циљеве и прилагодити их примени на конкретној урбаној територији.

Номенклатура и хијерархија просторних и урбанистичких планова, генерално докумената који дефинишу просторни развој града, у великој мери је наслеђена из периода социјализма и транспонована кроз законску регулативу од 1985, преко 1995. до 2003. године и даље. Промене које су се одиграле, међутим, нису само прекомпоновале контекст урбанистичког планирања, већ и саме циљеве и технологију израде планова. Чврста и недвосмислена идеолошко-вредносна матрица социјалистичког планирања, која је у први план стављала јавни интерес, замењена је олако схваћеним либералним моделом чији је централни механизам тржиште које је требало да контролишу недовољно јаке институције и крхко јавно мњење. Простор који су у социјализму осмишљавали урбанисти и други стручњаци, подржани управљачким апаратом, требало би да кроз процес партиципације дефинишу бројни актери, док је улога планера сведена на модерацију различитих интереса, њихово усклађивање и, по потреби, артикулацију.

Промене околности и процес израде урбанистичких планова захтевали су преиспитивање улоге генералног урбанистичког плана. У социјалистичком периоду развоја градова, ГУП је давао идејне смернице за наредни период, постављао визију развоја и *de facto* био главни стратешки документ који је, на основу друштвено-економских трендова и прихваћених вредности потврђених усвојеним нормативима и стандардима у урбанистичком планирању, дефинисао циљеве и правце урбаног раста и развоја. Крајем осамдесетих и током деведесетих година прошлог века, у постсоцијалистичкој транзицији, у трагању за његовом адекватном улогом, израда новог ГУП-а Београда је безуспешно започињана у више наврата (Gligorijević, Graovac, 2018), али је *Генерални план Београда 2021* (ГП, 2003) произведен тек након политичких промена 2000. године.

Ако *Генерални план Београда 2021* узмемо за камен темељац савремене праксе планирања у Београду, анализом његових основних концептуалних поставки можемо уочити многе које се непосредно или посредно тичу друштвене улоге планирања – реална процена могућности изградње, континуитет, одрживи развој, интеграција, заштита и развој природних целина, очување идентитета града, издвајање најважнијих развојних пројеката (Masura, et al., 2019), али и оријентација ка развијању инструмената за непосредну примену плана, што је још током израде плана перципирано као једна од кључних ставки која ће обележити будуће планирање (Vujošević, 2002), а која је била резултат „новог популистичког захтева професији“ од стране политичких структура – директно спровођење планског решења и отварање могућности за издавање грађевинских дозвола (Danilović Hristić, et al., 2019:513). Оваква оријентација је утемељена и паралелним доношењем *Закона о планирању*

и изградњи (2003) који се уско фокусирао на инжењерску компоненту и тако знатно ограничио опсег планирања (Nedović-Budić, et al., 2006). Евалуација планског решења, као и свих његових измена у наредним деценијама, могла би се данас урадити по свим наведеним ставкама³, али за оцену стања планирања у Београду пресудна је потоња.

Покривеност града плановима детаљне разраде који дефинишу услове изградње на појединачним локацијама почетком двехиљадитих је била веома мала, што због смањеног обима планирања у доба друштвено-економске кризе деведесетих, што због *неспроводивости решења* старих детаљних планова у контексту нове земљишне, стамбене или економске политике. Са оваквим предусловима, ГУП је делимично задржао карактеристике стратешког развојног документа, али је у потпуности променио размеру сагледавања планираних интервенција, сасвим приближивши решења генералног планирања појединачној парцели, не би ли понудио решење које се лакше и брже може спроводити, а од измена и допуна које су уследиле 2009. године и директном применом правила плана уз испуњење сета утврђених критеријума. Ова дисперзност могућих ситних или крупних планских интервенција на појединачним зонама и локацијама мења се кроз измену *Закона о планирању и изградњи* (2009) одлуком да се за целу територију града донесе јединствен план регулације, са императивом непосредног спровођења, чиме је релевантност генералног урбанистичког плана значајно умањена. *Генерални урбанистички план Београда* (2016) рађен је без већег интересовања градске управе, на нивоу ревизије претходног решења⁴, формално је у потпуности спроведен кроз *План генералне регулације Београда* (ПГР, 2016) и од тада му се *губи сваки траг*.

Са аспекта друштвене улоге планирања, овакво стање ствари у односу према главном градском стратешком урбанистичком плану је значајан податак, нарочито због чињенице да су се одлуке за многе капиталне пројекте последњих година у Београду доносиле, или на оперативном нивоу планова регулације који немају стратешку компоненту (планови за Макишко поље, детаљну разраду прве линије метроа, трансформацију Луке Београд, Аде Хује, бродоградилшта и леве обале Саве, фабрика „ИМТ“ и „ФОМ“, комплекса аеродорма...), или на нивоу просторног планирања са елементима детаљне разраде (за пројекте *Београд на води*, националног стадиона, нове луке код Пупиновог моста) које је под ингеренцијом републичке управе.

3 Нарочито у контексту чињенице да су већ током процедуре његовог усвајања бројна правила која су имала стратешки карактер претворена у луке препоруке или склоњена из нормативног дела плана у његову документацију (нпр. она везана за трајна добра Београда, урбанистичку заштиту вредних изграђених склопова, густине становања и сл.), док је у изменама које су уследиле у потпуности и престала њихова примена.

4 План је рађен без ажуриране и иновиране документационе основе и без прихватања методолошких или садржајних измена предложених концептуалним решењем.

Овакво коришћење инструмената планског система пажњу, не само појединаца и интересних група, већ и институција и градске управе, усмерава на детаљну разраду локација, односно интервенцију над власништвом и могућностима изградње, која се решава инструментом разграничења површина јавне и остале намене на катастарским парцелама у различитим облицима својине. У оваквој урбанистичкој пракси, друштвена улога планирања се појављује у рудиментираним облику, кроз низ недоумица везаних за решавање конкретних проблема локације, углавном суперпонирања јавних, заједничких и приватних интереса, којима често недостаје кровни принцип, стандард коме се тежи или чак јасан вредносни оквир. Такође, документи и процедуре који имају знатно ограничен увид и учешће јавности у ток и процес планирања, као и веома скучен обухват сагледавања планске проблематике (измене и допуне важећих планова, урбанистички пројекти), постају основ за утврђивање или пак ревидирање својинских односа и могућности изградње, претходно дебатованих и потврђених у пуним планским процедурама.

Са удаљавањем од стратешког урбанистичког планирања града, побољшавање постојећих основа за детаљно планирање, увођење нових инструмената планирања (стратегичка политика, акционих планова, урбоекономских анализа), бирање приоритета, бирање професионалних уместо формалних аргумената, фактички више не постоје. Уситњавање размере на којој се одлучује, не само да доводи до некоординисаних одлука на градској територији, него је и узрок сталног удаљавања од усвојених вредности, циљева и општег интереса свих грађана. Општи, јавни интерес постаје нужно преузети минимум из закона и норматива, без расправе о његовом формулисању и улози у новим социоекономским, еколошким, политичким, технолошким и другим околностима. Последице оваквог тренда су вишеструке и комплексне, али се примарно огледају кроз раст јаза између потенцијалних економских трошкова и бенефита локација, са једне стране, и свих других друштвених (социјалних, економских, културних, еколошких, стручних...) интереса, са друге стране – доминација мноштва приватних интереса, појава *скривених интереса*, клијентелизма, фамилијаризма, све већа контрола одлучивања уместо демократизације процеса, раст тензија и неповерења између грађана, стручњака, планера, политичара, цивилног, јавног и приватног сектора воде даљем продубљивању неповерења у планирање у нашој средини, све нејаснијој улози планирања као друштвене делатности и слабљењу институција, укључујући и саму институцију планирања.

У сада већ вишедеценијском трајању постсоцијалистичке транзиције, усвојен је читав систем планова у којима су већ уврштени велики захтеви за реализацију приватних

интереса у простору. Само по себи, укључивање интереса крупног капитала у развојне планове није нелегитимно, проблем је, међутим, када се то ради у недовољно транспарентним процесима, без контекстуализације према генералним развојним политикама и анализе реперкусија на јавни интерес у целини. Многи од ових планова нису реализовани, али, уколико мислимо да је време за њихову измену и осавременавање, суочићемо се са суштином проблема: седименти максимизираних параметара изградње у постојећој планској документацији постали су нова датост, а процес њиховог константног повећавања устаљени и прокламовани принцип унапређења застарелих планских решења — још веће грађевинско подручје, још мање пажње за јавни интерес (нпр. за зелене и слободне површине, прокламована еколошка унапређења, рационализацију јавних улагања), још већи капацитети изградње и, последично, још мања реализација јавног интереса у планирању. Тренд максимализације профита од изградње, и последично ренте, до сада се показао незаустављив. У деценијама постосцијалистичког планирања, многи истраживачи су указивали на странпутице којима је планирање кренуло (Vujošević, 2010; Lalović, et al., 2015; Slaev, et al., 2018) или на могуће иновације и побољшања у планском приступу појединим урбаним темама (Živanović Miljković, et al., 2012; Perić, 2013; Gajić, 2015; Đokić, 2014), међутим, ни у једном тренутку у пракси планирања није спроведена провера овог тренда и нису постављена питања: Да ли га треба кориговати? Да ли је он оправдан са становишта експлоатације градског земљишта? Да ли планиране површине, милиони квадрата стамбеног и пословног простора, иду у било каквом паритету са демографским трендовима, или само подржавају амбиције за профитом у области грађевинарства? Да ли је такав раст еколошки одржив? Укратко, да ли планирамо у јавном интересу — за квалитетан живот и урбани простор становника града, или подржавамо небалансиран раст који иде у прилог искључиво инвеститорима?

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Савремени законски оквир редефинише улогу генералног урбанистичког плана у урбанистичкој пракси Београда и Србије. У новом контексту, ГУП има сасвим конкретан задатак да *прикупи и пројектује у простор*, на градску територију, развојне стратегије из различитих области. Редифинисањем и употпуњавањем његове улоге могу се превазићи раније уочени недостаци процеса формалног планирања, првенствено они који се односе на: потребу за широком, структурираном партиципацијом, имплементацију различитих развојних политика и операционализацију начела балансираног, одрживог развоја. Развојне стратегије које су до скоро *левитирале*

без законског механизма да се опросторе, дефинишу своју просторну компоненту кроз генерални урбанистички план — везни стратешки документ који пројектује циљеве развоја на различите аспекте урбаног простора. Као такав, он у себи већ генерише широку партиципацију око циљева развоја, обављену у претходним фазама планирања кроз израду развојних стратегија и просторних планова, дајући могућност додатног и коначног учешћа јавности у формулисању стратешких приоритета у простору.

Упркос чињеници да се генерални урбанистички план као стратешки документ појављује у оба закона којима се дефинише плански систем РС, чиме се јасно поставља као повезујући елемент између стратешких и урбанистичких планских докумената, његов значај је потцењен у пракси планирања. Управа и локални урбанистички стручњаци не наглашавају, а можда и не препознају, значај који овај план има. Стога постоји опасност да се важне одлуке донете на националном нивоу кроз *Стратегију одрживог урбаног развоја Републике Србије до 2030. године* (2019), схвате олако, као неке далеке и магловите препоруке које не обавезују у реалној изради урбанистичких планова. Између стратешких опредељења и конкретних интервенција у простору је непознати (и пређутани) вакуум — нема инструмената за спровођење стратешких одлука, нити критеријума за њихово вредновање и периодичну ревизију. Иако је формална *Одлука о изради Генералног урбанистичког плана Београда до 2041. године* (2019) донета пре више од годину дана, његова фактичка израда касни, док се у истом периоду пуна пажња поклања најновијим изменама ППР, као и урбанизацији Макишког поља и првој линији метроа, комплекса Авала филма и сл., па се чини оправдана сумња да се ГУП маргинализује управо као документ који у први план ставља и првенствено се бави аспектима који су, по себи, у домену заштите јавног интереса: контрола ширења градске територије и неопходност његовог, са аспекта свих становника, економски одрживог коришћења, питања еколошке заштите и одрживости, развоја саобраћајних и инфраструктурних система као целине која је балансирана и исплатива на нивоу града и слично. Уместо тога, неоптерећени националним развојним стратегијама, игноришући последице планирања, изузев уско схваћених економских (једнократни профит), управа и стручњаци фокусирану су на израду конкретних локација које треба да донесу краткорочну исплативост на релацији инвеститори — градска каса, али без сагледавања контекста и утицаја таквих интервенција на град као целину.

У контексту оцене стања урбанистичког планирања и законом утврђене улоге генералног урбанистичког плана, можемо с правом тврдити да је урбани раст Београда кроз досадашњу праксу израде урбанистичких планова обезбеђен, док је преиспитивање оправданости обухвата грађевинског подручја неопходно. Са друге стране,

развојна компонента, она која *in vivo* показује шта су друштвени ефекти планирања, велико је otvoreno питање. У досадашњој пракси, планирани капацитети изградње појединачних локација су представљали доминантни подстицајни фактор развоја. Међутим, у оваквој поставци, сваки други вид развоја који није примарно инвестициони, потенцијално се перципира као ограничење – и то је управо оштрица којом се одвајају протежирани од системски запостављених тема у планирању. Израда новог генералног урбанистичког плана требало би да отвори бројна питања од јавног интереса која у последњим деценијама нису била предмет урбанистичког планирања, а морала би бити: Како се јавни интерес манифестује и штити у контексту прекомерног ширења грађевинског подручја, континуираног урбаног конзумирања пољопривредног и шумског земљишта? Шта су параметри и механизми за постизање компактности као противтеже оваквим процесима? За коју популациону и привредну политику планирамо град и оволике капацитете изградње? До које мере су јавна улагања у комунално и саобраћајно опремање проширеног и препланираног града рационална? Да ли је обезбеђење различитих модалитета приуштивог становања и диверзитета понуде стамбених типова јавни интерес? Какво место при одлучивању заузима утицај урбанизације на чиниоце животне средине? Шта су приоритетне теме, целине, пројекти урбаног развоја?

На крају, отвара се питање са почетка текста: У којој мери нова законом одређена улога генералног урбанистичког плана може да пружи креативни одговор на употребу простора у граду Београду и да ли уопште може променити и унапредити планску културу и праксу планирања која евидентно јесте *талац преовлађујућих индивидуалних интереса*? Да ли је такво очекивање оправдано, уколико су и управа и доносиоци одлука и стручне институције *закључани* у постојећим аранжманима, односима моћи и вредносним матрицама? У претходном периоду, управо захваљујући неконтролисаној напредовању приватних науштрб општег интереса у граду, профилисало се стрпљиво, упорно и компетентно јавно мњење које са пажњом прати и реагује на озбиљна угрожавања јавног интереса. Ако се овај тренд настави, ако не понестане енергије и пажње, можда ће бити могуће стално кориговање планских решења тако да се јавни интерес очува и унапреди – закон кроз предвиђени процес партиципације даје ту опцију, што може резултирати и трајном променом планске културе у оквирима постојеће урбанистичке легислативе и планерске традиције. Проблем је, само, што прижељкивани процес промене планске културе и праксе планирања много зависи од ентузијазма освешћених и еманципованих грађана, а, нажалост, мало се можемо поуздати у експертски ангажман професионалаца.

ЗАХВАЛНИЦА

Рад је настао на основу истраживања на *Пројекту задатка Генералног урбанистичког плана Београда 2041* рађеног у оквиру Урбанистичког завода Београда и рада писаног за пројекат Центра за културну деконтаминацију „Diversity in Culture and Activism“, IPA - Civil Society Facility programme, подржаног од стране Европске комисије, Делегације ЕУ у Србији.

ЛИТЕРАТУРА

- Begović, B. (1995) *Ekonomika urbanističkog planiranja*, Beograd, Centar za ekonomske studije
- Booth, P. (2011) *Culture, planning and path dependence: some reflections on the problems of comparison*, *The Town Planning Review* **82(1)**, pp. 13–28.
- CEC (1997) *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and Policies*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Union
- Čolić, N., O. Dželebdžić (2018) *Beyond formality: A contribution towards revising the participatory planning practice in Serbia*, *Spatium* **39**, pp. 17–25.
- Čolić, R. (2014) *Evaluation of the capacity development of actors within participatory planning process*, *Spatium* **31**, str. 45–50.
- Čolić, R., Đ. Mojović, M. Petković, N. Čolić (2013) *Guide for Participation in Urban Development Planning*, AmBerO consulting, representative office in Belgrade
- Danilović Hristić, N., N. Čolić, M. Đurđević (2019) *Strategic or strategic? Reaffirmation of socialist planning on the case of Belgrad*, U: Čamprag, N., A. Suri (ur.) *Three Decades of Post-Socialist Transition, Conference proceedings, TU prints, Technische Universität Darmstadt, Urban Morphosis lab.*, pp. 509–517.
- De Vres, J. (2015) *Planning and Culture Unfolded: The Cases of Flanders and the Netherlands*, *European Planning Studies* **23(11)**, pp. 2148–2164.
- Dühr, S., C. Colomb, V. Nadin (2010) *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*, London, Routledge
- Đokić, J. (2014) *Urbanistički obrasci stanovanja u Beogradu: postojeći tipovi i mogućnosti diverzifikacije, doktorska disertacija*, Beograd, Univerzitet u Beogradu, Arhitektonski fakultet
- Faludi, A. (2000) *The Performance of Spatial Planning*, *Planning Practice and Research* **15(4)**, pp. 299–318.
- Friedmann, J. (2005) *Globalization and the emerging culture of planning*, *Progress in Planning* **64(3)**, pp. 183–234.
- Gajić, R. (2015) *Preporuke za održivo korišćenje gradskog zemljišta sa stanovišta urbane morfologije na primeru Novog Beograda, doktorska disertacija*, Beograd, Univerzitet u Beogradu, Arhitektonski fakultet
- Generalni plan Beograda do 2021. godine, Službeni list grada Beograda*, **27/03**.
- Generalni urbanistički plan Beograda, Službeni list grada Beograda*, **11/16**.
- Getimis, P. (2012) *Comparing Spatial Planning Systems and Planning Cultures in Europe, The Need for a Multi-scalar Approach*, *Planning Practice and Research* **27(1)**, pp. 25–40.
- Gligorijević, Ž. (2016) *Odnos strategija urbanog razvoja i planskih politika Beograda 1995–2015, doktorska disertacija*, Beograd, Univerzitet u Beogradu, Arhitektonski fakultet
- Gligorijević, Ž., A. Graovac (2018) *70 godina Urbanističkog zavoda Beograda, knjiga 1: Istorijat*, Beograd, Urbanistički zavod Beograda
- Graovac, A., N. Danilović Hristić, N. Stefanović (2017) *Technical and Logical Methods for Improving the Process of Urban Planning in Serbia*, *Spatium* **38**, pp. 27–34.
- Healey, P., R. Williams, (1993) *European Urban Planning Systems: Diversity and Convergence*, *Urban Studies* **30(4/5)**, pp. 701–720.
- Healey, P. (1992) *Planning through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory*, *The Town planning review* **62(2)**, pp. 143–162.
- Healey, P. (1997) *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, Vancouver, UBI Press
- Janin Rivolin, U. (2008) *Conforming and Performing Planning Systems in Europe: An Unbearable Cohabitation*, *Planning, Practice & Research* **23(2)**, pp. 167–186.
- Janin Rivolin, U. (2012) *Planning Systems as Institutional Technologies: a Proposed Conceptualization and the Implications for Comparison*, *Planning Practice and Research* **27(1)**, pp. 63–85.
- Knieling, J., F. Othengrafen (2009) *En Route to a Theoretical Model for Comparative Research on Planning Cultures*, U: Knieling, J., F. Othengrafen, (ur.) *Planning Cultures in Europe – Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning*, Farham, England, Ashgate Publishing, pp. 39–62.

- Knieling, J., F. Othengrafen, (2009) *Planning cultures in Europe: decoding cultural phenomena in urban and regional planning*, Farham, England, Ashgate Publishing
- Lalović, K., U. Radosavljević, Z. Đukanović (2015) *Reaffirming public interest in the implementation of large urban projects in Serbia: The case of Belgrade waterfront project*, *Facta Universitatis: Architecture and Civil Engineering* **13(1)**, pp. 35–46.
- Macura, V., B. Stojkov, J. Cvejić, J. Đorđević Ciganović, V. Mihaljević, M. Ferenčak, N. Kurtović Folić, B. Stojanović, Z. Vuksanović-Macura, D. Milanović, D. Milašinović Marić (2019) *Urbanističke inovacije iz Generalnog plana 2003: Čuvanje identiteta Beograda, Arhitektura i urbanizam* **49**, str. 40–59.
- Mazza, L. (2004) *Piano, progetti, strategie*, Milan, Franco Angeli
- Milovanović Rodić, D. (2013) *Redefinisanje modela učešća građana u urbanističkom planiranju Srbije u skladu sa komunikativno-kolaborativnom paradigmom*, doktorska disertacija, Beograd, Univerzitet u Beogradu, Arhitektonski fakultet
- Nadin, V., D. Stead (2008) *European spatial planning systems, social models and learning, disp – The Planning Review* **44(172)**, pp. 35–47.
- Nedovic-Budic, Z. (2001) *Adjustment of Planning Practice to the New Eastern and Central European Context*, *Journal- American Planning Association* **67(1)**, pp. 38–52.
- Nedović-Budić, Z., B. Cavrić (2006) *Waves of planning: a framework for studying the evolution of planning systems and empirical insights from Serbia and Montenegro*, *Planning Perspectives* **21**, pp. 393–425.
- Odluka o izradi generalnog urbanističkog plana Beograda, Službeni list grada Beograda, 74/19.*
- Perić, A. (2013) *Uloga urbanističkog planiranja u procesu regeneracije braunfield lokacija*, doktorska disertacija, Beograd, Univerzitet u Beogradu, Arhitektonski fakultet
- Petovar, K., M. Vujošević (2008) *Koncept javnog interesa i javnog dobra u urbanističkom i prostornom planiranju, Sociologija i prostor* **46(1)**, str. 23–51.
- Petrić, J., T. Bajjić, N. Danilović Hristić (2018) *Urban sprawl of informal settlements in Belgrade, Serbia – Models for standardization and reflections on recovery, ISUF Italy 2018 4th International Congress: Reading built spaces, Cities in the making and future urban form, Conference proceedings*, U+D Editions, pp. 793–801.
- Plan generalne regulacije građevinskog područja sedišta jedinice lokalne samouprave – Grad Beograd, celine I – XIX, Službeni list grada Beograda, 20/16.*
- Pravilnik o klasifikaciji namene zemljišta i planskih simbola u dokumentima prostornog i urbanističkog planiranja, Službeni glasnik RS, 105/20.*
- Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja, Službeni glasnik RS, 32/19.*
- Republika Srbija, Minisatrstvo građevine, saobraćaja i infrastrukture (2017) Baza nezakonito izgrađenih objekata*, Pristupljeno 19.06.2020, preko sajta <https://www.mgsi.gov.rs/cir/dokumenti/baza-nezakonito-izgradjenih-objekata>
- Sager, T. (1994) *Communicative Planning Theory*, Aldershot, Avebury
- Sanyal, B. (2005) *Comparative Planning Studies*, New York, Routledge
- Savkić, D. (2016) *Uloga generalnog urbanističkog plana u upravljanju lokalnim razvojem u Srbiji posle 2000-te godine*, doktorska disertacija, Beograd, Univerzitet u Beogradu, Arhitektonski fakultet
- Slaev, A. D., S. Zeković, A. Kovachev, T. Maričić, T. Bajjić (2018) *Regulating market-led urban expansion in the new master plans of Sofia and Belgrade*, *Spatium* **39**, pp. 38–46.
- Stead, D., V. Nadin (2009) *Planning cultures between models of society and planning systems*, U: Knieling, J., F. Othengrafen (ur.) *Planning Cultures in Europe*, Farham, Ashgate, pp. 284–300.
- Strategija održivog urbanog razvoja Republike Srbije do 2030. godine, Službeni glasnik RS, 47/19.*
- Tsenkova, S., Z. Nedović-Budić (2006) *The Post-socialist urban world*, U: Tsenkova, S., Z. Nedović-Budić (ur.) *The Urban Mosaic of Post-Socialist Europe*, Heidelberg, Physica-Verlag HD, pp. 349–366,
- Vujošević, M. (2002) *O novim metodološkim i drugim standardima u planiranju. Povodom Generalnog plana Beograda 2021*, *Arhitektura i Urbanizam* **9**, separat
- Vujošević, M. (2010) *Collapse of strategic thinking, research and governance in Serbia and possible role of The spatial plan of the republic of Serbia (2010) in its renewal*, *Spatium* **23**, pp. 22–29.
- Vujošević, M., K. Petovar (2006) *Javni interes i strategije aktera u urbanističkom i prostornom planiranju, Sociologija* **XLVIII(4)**, str. 357–382.
- Vujošević, M., S. Zeković, A. Kovačević, K. Petovar, V. Stevanović, M. Hadžić (1998) *Socioekonomski i ekološko-prostorni aspekti u generalnom urbanističkom planiranju*, Beograd, Grad Beograd – gradska uprava: Urbanistički zavod
- Vukelić, J. (2009) *Neposredno učešće građana u donošenju odluka na lokalnom nivou vlasti u Srbiji, Sociologija* **L(3)**, str. 291–312.
- Zakon o planiranju i izgradnji, Službeni glasnik RS, 47/03.*
- Zakon o planiranju i izgradnji, Službeni glasnik RS, 72/09.*
- Zakon o planskom sistemu Republike Srbije, Službeni glasnik RS, 30/18.*
- Živanović Miljković, J., T. Crnčević, I. Marić (2012) *Land use planning for sustainable development of peri-urban zones*, *Spatium* **28**, pp. 16–22.