

РАСПЛИЊАВАЊЕ И ОДРЖИВИ РАЗВОЈ ЕВРОПСКИХ ГРАДОВА

SPRAWL AND SUSTAINABLE URBAN DEVELOPMENT IN EUROPE

Abstract

Over 50 years urban development in Europe has been affected by extensive urban sprawl. Environmental, economic and social impacts of long lasting sprawl are threatening urban identity, urban culture and cultural identity of European territory. Last two decades the main concept in European planning and governance system has been the sustainable development, namely sustainable urban development and its implementation. We ought to be realistic about the possibilities to counter sprawl. Realistic seems to steer sprawling tendencies in more suitable and sustainable manner, so called smart urban sprawl. This paper analyses the planning concepts and gives the brief review of current policies for steering the urban sprawl in EU, which are considered to be of importance in achieving more sustainable urban development and efficient urban management in Serbia.

Key words: *urban sprawl, sustainable urban development, steering the urban sprawl, concepts and policies for steering the urban sprawl.*

Апстракт

У последњих 50 година развој европских градова прати екстензивно ширење урбаног подручја, то јест појава урбаног расплињавања (urban sprawl). Расплињавање представља претњу урбаном идентитету европских градова, чиме се нарушава урбана култура и културни идентитет европских земаља. Последње две деценије у фокусу су концепт и различити приступи остваривању одрживог урбаног развоја. Како се досадашње тенденције раста градова не могу зауставити ни потуно променити и ефикасно контролисати, почетком овог века се разматра и опција мудрог усмеравања, или одрживог урбаног расплињавања (smart urban sprawl). У раду се анализирају приступи и указује на политике одрживог развоја и усмеравања расплињавања градова и регија који се примењују у европским земљама, а могу да буду од значаја за одрживи урбани развој и унапређење управљања урбаним развојем у Србији.

Кључне речи: *расплињавање града, концепт одрживог урбаног развоја, усмеравање расплињавања града, приступи и политике за усмеравање расплињавања града.*

Увод

Више од три четвртине становника Европске уније је настањено у урбаним подручјима, која заузимају преко четвртине површине њене територије.

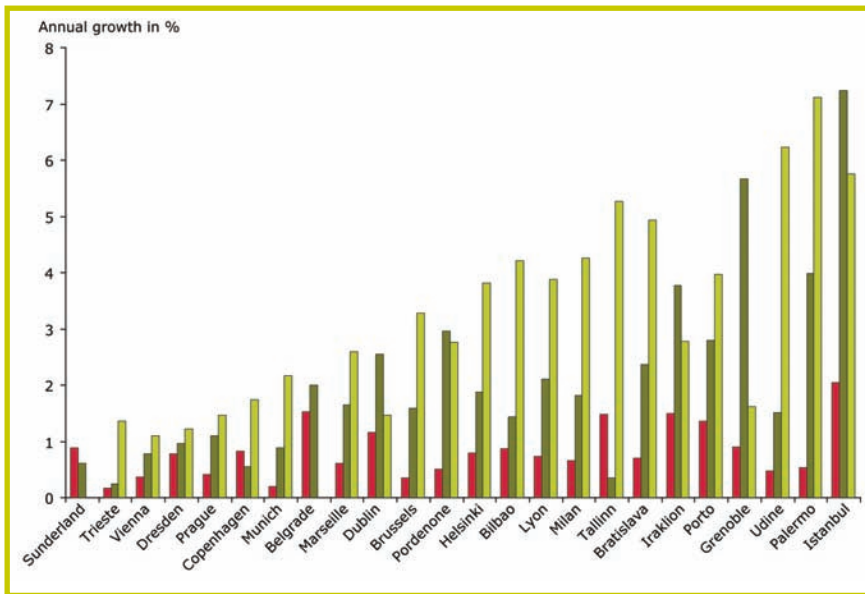
Процењује се да ће удео урбаног становништва до 2020. године порастати на око 80%, а у седам европских земаља и преко 90% (ЕЕА, 2006).

У последњих 50 година развој европских градова прати екстензивно ширење урбаног подручја, то јест појава урбаног расплињавања (urban sprawl). У том периоду се удвостручила површина урбаног подручја по становнику. Последње две деценије, површине за урбане намене и инфраструктурне системе

су се повећале за енормних 20%, у односу на пораст европског становништва од 6%.

У извештају Европске агенције за животну средину (ЕЕА) појам расплињавања града се објашњава преко односа између повећања конверзије и коришћења земљишта за урбане намене и раста урбаног становништва. Сматра се да расплињавање града почиње када је степен конверзије и коришћења земљишта за урбане намене већи од пораста становништва урбаног подручја у посматраном временском периоду (Сл. 1).

* Универзитет Сингидунум, Факултет за туристички и хотелијерски менаџмент, Данијелова 32, Београд, mmmicic@singidunum.ac.yu; micic70a@yahoo.com



Сл. 1.
Раст становништва и изграђеног простора у изабраним европским градовима, 1950-1990.
 Figure 1.
Population growth and the growth of built-up areas (mid-1950s to late 1990s), selected european cities

Извор: EEA, Report 10, 2006, pp. 14.

■ Раст становништва
 ■ Раст изграђеног простора

Расплињавање градова најизраженије и највидљивије је у државама, регионима и транспортним коридорима са високим густинама настањености и економских активности (Белгија, Холандија, јужна и западна Немачка, северна Италија, регион Париза) и/или са убрзаним економским растом (Ирска, источна Немачка, регион Мадрида), нарочито када је подржан регионалним политикама и фондовима ЕУ.

Присутно је и у урбаним подручјима са стагнантним или регресивним демографским развојем, под утицајем осталих фактора урбаног расплињавања – промене у стилу живота, развој транспортних инфраструктурних система, информационих и комуникационих технологија (ИТС), повећана мобилност становништва и економских активности, доступност градова и њихових рубних зона и др. (ибид). Само у Скандинавским земљама раст становништва прати контролисан, одрживи раст градова.

Расплињавање представља претњу урбаном идентитету европских градова, који су све до средине 20. века чували традиционалну компактност и препознатљиво старо градско језго. Разградња урбаног идентитета одвија се истовремено у централним и у рубним градским зонама, чиме се нарушава урбана култура и културни идентитет европских земаља. Урбано расплињавање постаје критично и у погледу повећане потрошње

енергије и емисије гасова који утичу на климатске промене, губитка плодног земљишта и угрожавања других ресурса, природне и руралне средине. Оцењује се да различити негативни утицаји урбаног расплињавања имају директне ефекте на погоршање квалитета живљења урбаног становништва (ibid).

Због тога су последње две деценије у фокусу концепти различити приступи остваривању одрживог урбаног развоја. Како се досадашње тенденције раста градова не могу зауставити ни потуно променити и ефикасно контролисати, почетком овог века се разматра и опција мудрог усмеравања, или одрживог урбаног расплињавања (smart urban sprawl, Couch Ch. et al., 2007).

У срединама са недовољно развијеним и сувише флексибилним просторним и урбанистичким планирањем, урбано расплињавање је последица непланираног, децентрализованог или парцијалног и неконтролисаног урбаног развоја. Другим речима, последица је слабог остваривања донетих планова, одсуства хоризонталне и вертикалне координације и кооперације у усмеравању развоја (EEA, 2006; Couch Ch. et al., 2007).

У раду се указује на приступе и политике одрживог развоја и усмеравања расплињавања градова и регија који се примењују у европским земљама, а могу да буду од значаја за неопходно унапређење управљања урбаним развојем у Србији.

ПРИСТУПИ ОСТВАРИВАЊУ ОДРЖИВОГ РАЗВОЈА И УСМЕРАВАЊУ РАСПЛИЊАВАЊА ЕВРОПСКИХ ГРАДОВА

Почев од Перспектива просторног развоја Европе (1999) фокус се ставља на уравнотеженији и одрживи територијални развој, и успостављање везе територијалне са економском и социјалном кохезијом ЕУ. Овом перспективом се промовише значај полицентричног просторног развоја за територијалну кохезију и конкуритивност ЕУ. Концепт полицентричног развоја заснива се на претпоставци о ефикасности, одрживости и социјалној прихватљивости полицентричног урбаног система. Примена тог концепта подразумева интегралан приступ урбаном развоју у ширем регионалном контексту (тзв. FUAs или урбаних регија).

Већ у овом документу се указује на неопходност обједињеног деловања свих актера у проналажењу одрживих решења урбаног развоја, да би се то потврдило и потенцирало када је реч о ревитализацији градова и ограничавању урбаног расплињавања у Љубљанској декларацији о територијалној димензији одрживог развоја (2003), Извештају о урбаном расплињавању у ЕУ (2006) и Територијалној агенди ЕУ (2007).

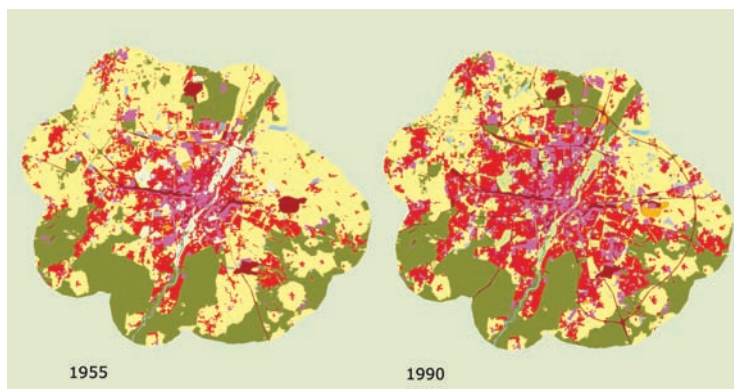
Сматра се да је неопходан предуслов одрживог урбаног развоја (Thematic Strategy on the Urban Environment, 2006; The Common Declaration of Saarbrucken, 2005; Integrated Environment Management, 2007) примена интегралног приступа у процесу планирања урбаног простора и енвајеронмента у коме сви актери (ЕУ, национални, регионални и локални ниво управљања, локалне и невладине организације, привредни субјекти и експерти) настоје да интегрисањем активности и акција обезбеде:

- балансиран, прихватљив и правичан економски развој који омогућава урбану ревитализацију и реконструкцију;
- заштиту ресурса простора и његово најрационалније могуће коришћење, давањем предности пренамени и интензивнијем коришћењу постојећег недовољно искоришћеног и напушеног урбаног земљишта у односу на нове локације ван урбаног подручја, ради ублажавања урбаног расплињавања;
- функционалне везе и енвајеронменталну интеракцију међу урбаним подручјима и урбаних подручја с руралним и регионалним окружењем;

- неопходну густину насељености, интензитет коришћења простора и активности, како би се омогућило рационално организовање, ефикасност и доступност јавних услуга и сервиса и постизање очекиваног квалитета живота и животне средине;
- мешовиту намену земљишта која се сматра предусловом за минимизирање кретања на основним релацијама (кућа-посао-услуге) у урбаном и периурбаном простору;
- висококвалитетну инфраструктуру, нарочито мрежу саобраћајница и јавне саобраћајне системе, ради повећања доступности слабије развијених локалних заједница и интензивирања социјалних, културних и економских активности.

У концептима одрживог урбаног и регионалног развоја одговори на кључне проблеме траже се на основним релацијама: одрживи урбани и регионални развој – рационални и енергетски ефикасни транспортни системи – очување отворених простора (посебно од пренамене у урбаном земљиште), ресурса и вредности.

Концепт компактног града заснива се на погушћавању и интензификацији коришћења урбаног земљишта и/или интензификацији активности. У пракси је мало примера успешне примене овог концепта. У поређењу с другим европским градовима Минхен је пример града који је успео да очува компактност (Сл. 2). Основни инструмент за усмеравање одрживог развоја Минхена било је интегрисано



Сл. 2.
Промене у коришћењу земљишта за развој компактног града, Минхен 1955-1990.

Figure 2.
Land use changes in Munich urban area from 1955 to 1990

Извор: EEA, Report 10, 2006, pp.47.

планирање урбаног развоја, подржано координацијом свих кључних актера у реализацији основног циља – очување компактности, урбаности и зеленила на урбаном простору и у његовом функционалном подручју (ФУАс). Остали кључни инструменти и активности обухватили су: регионалну кооперацију, укључивање приватног сектора и грађана у планирање, поновну употребу напуштеног градског грађевинског земљишта, континуелно побољшање јавног градског саобраћаја уз минимизирање изградње нових саобраћајница, очување урбаног идентитета и зелених површина, обезбеђење средстава за реализацију и координацију секторских стратегија итд.

Поларизована становишта око централизације и децентрализације урбаног развоја и форме довела су до тражења средњих решења.

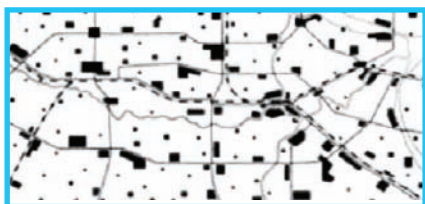
Компромисно решење, тзв. „концентрисана деконцентрација“ подразумева истовремену и комбиновану примену стратегије урбане обнове – ревитализације са спектром нових енвајеронменталних иницијатива и стратегије контролисане децентрализације формирањем система насеља – предграђа и градова у којима постоје могућности за развој свих неопходних услуга и сервиса и јавног транспорта. Сматра се да је једна од пожељних опција мулти-центричан град с интензивним јавним саобраћајем и центрима активности у периурбаној зони.

На концепту концентрисане деконцентрације се заснива холандско просторно планирање. Циљ је очување отворених простора, природних вредности и ресурса и лимитирање коришћења индивидуалних возила (Сл. 3).

У току остваривања овог концепта долазило је до промена и прилагођавања инструменталне политике урбаног развоја и институционалне подршке. У периоду до 1990. године концепт је осмишљен, оствариван и контро-

лисан на националном нивоу управљања, који је имао врло јаку регулаторну улогу, нарочито у домену контролисаног ширења насеља и развоја становања планираних густина, нискоенергетских видова транспорта и смањења дистанци путовања дневних миграната. Градске и локалне управе су располагале и управљале скоро свим урбаним земљиштем и развојем индустријских зона, тако да је очувана компактност урбаних подручја. Томе је допринела и структура извора прихода локалних заједница, у којој доминирају пренета средства из националног буџета (70%). Због тога локалне заједнице нису принуђене да по цену урбаног расплињавања привлаче нове пореске обвезнике. Поред тога је национални ниво управљања обезбеђивао значајне субвенције за планско уређење земљишта, стамбену изградњу, развој јавног превоза и рекреативних зона и санацију земљишта (нарочито напуштених урбаних локација). И поред тога је дошло до дисперзије – расплињавања економских активности дуж аутопутева и у близини значајних саобраћајних чворишта, јер национални ниво управљања није благовремено развио и применио одговарајуће инструменте политика и контролног система.

Децентрализација управљања, промене у расподели надлежности међу нивоима управљања и укључивање приватног сектора у програме урбаног развоја донели су промене у инструментима политике урбаног развоја. Пример је увођење инструмента редоследа избора нових локалитета за урбани развој према утврђеним приоритетима – први приоритет имају унутрашње резерве изграђеног земљишта на урбаном подручју, а потом контактне зоне изграђеног земљишта на урбаном подручју, а само у случају када су прва два приоритета исцрпљена могу да се узму у разматрање поједини делови рубне или периурбане зоне. Промене су дале добре резул-



Распливавање
Sprawl

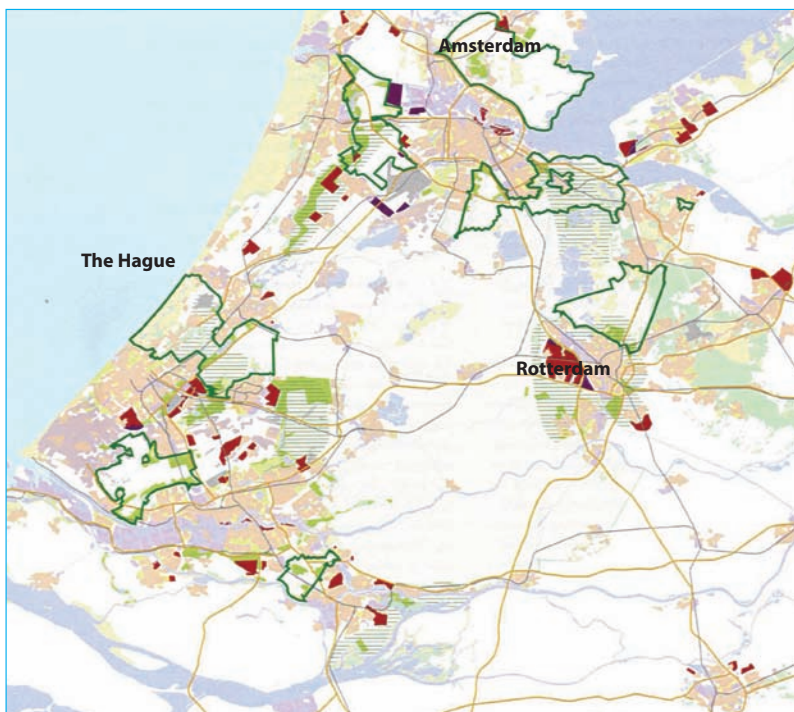


Концентрисана деконцентрација
Concentrated/Clustered deconcentration

Сл. 3.
Концепт концентрисане деконцентрације у холандском просторном планирању
Figure 3.
Concept of concentrated deconcentration in Dutch spatial planning

тате у очувању компактности постојећих градова и деконцентрацији развоја у мале градове, као и у погледу задовољења потреба становништва. И даље је остао недовољно контролисан процес расплињавања економских активности, пре свега услужних делатности у рубним зонама градова и дуж аутопутева. Реакција на овај проблем је увођење додатног концепта интегралног развоја подручја (integrated area development), заснованог на интегралном приступу развоју подручја, интегрисању просторне и секторских политика (нарочито траспортних) и актера из јавног и приватног сектора. Фокус националног нивоа управљања, у сарадњи са осталим нивоима управљања, померен је ка интегрисаном развоју полицентричне мреже урбаних центара и мреже главних саобраћајних система на нивоу макрорегиона (Сл. 4). Једна од подршки обезбеђена је интегрисањем политика просторног развоја и транспорта (Сл.5) и новим институционалним аранжманима (Remmen, Burg, 2008).

Како нема једнозначне дефиниције ни једноставног решења за остваривање одрживог развоја, тако су се и сваки од примењених концепција и приступа одрживом регионалном и урбаном развоју



Сл. 4.
Планиран урбани развој и регионалне зелене зоне на подручју Рандштада, Холандија
Figure 4.
Designated VINEX locations and regional green areas in Randstad area, Netherlands

Извор: Remmen Y., Burg A.J., *Past and future of Dutch urbanization policies, 44th ISOCARP Congress, 2008*

Сл. 5.
Заштита отворених простора дуж аутопута у Холандији
Figure 5.
Protection of open views on national landscapes around highways in Netherlands

Извор: *Ibid.*



и контроли расплињавања градова показали само делимично ефикасним.

У истраживању урбаног расплињавања (URBS PANDENS) седам европских градова – Атина, Лајпциг, Ливерпул, Љубљана, Стокхолм, Варшава и Беч (Couch Ch. et al., 2007) указано је на неопходност макро или мезорегионалног приступа развоју агломерационог система, урбаног подручја и његове рубне зоне за мудро усмеравање урбаног расплињавања (smart urban sprawl).

Акцент се ставља на интеракцију макро и мезо сценарија са микро перцепцијама различитих референтних група актера (становника, предузетника, привредника и др.) чији интереси и преференце имају кључну улогу за оцену атрактивности различитих региона, градских и рубних зона за насељавање и/или развој економских активности. Једно од разматраних питања у току предлагања различитих опција усмеравања урбаног расплињавања било је да ли решења треба тражити у промени и приближавању стила живота становника рубних зона урбаном начину живота. Опредељење је да треба понудити модел алтернативног урбаног развоја којим ће се избећи постојећи негативни утицаји и последице расплињавања. Зависно од специфичности сваког региона, урбаног подручја и његове рубне зоне, предложено је утврђивање диференцираних мера за референтне групе актера (нпр. понуда уређеног земљишта за референтне групе актера, субвенције за brownfield и лимитирање greenfield инвестиција, лимитиране цене рентирања, лимитирање изградње друге/викенд кућа, трансформисање друге/викенд у куће за стални боравак и сл.), уместо утврђивања рестриктивних норми и правила којима се ограничава могућност избора у доношењу индивидуалних одлука, што се није показало нарочито ефикасним у досадашњој пракси.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА — ПОЛИТИКЕ УСМЕРАВАЊА РАСПЛИЊАВАЊА ЕВРОПСКИХ ГРАДОВА

У Европи је у току развој спектра различитих политика као одговор на проблем урбаног расплињавања. Заједничко у развоју тих политика јесте приступ заснован на: регионалном контексту урбаног развоја, дестимулисању урбаног расплињавања и подстицању урбане ревитализације, интегрисаном развоју и примени политике просторног развоја, секторских

и других политика, новим формама кооперације и партнерства свих нивоа управљања, јавног и приватног сектора и помирењу интереса различитих актера и корисника простора.

Политике које имају, директан или индиректан, утицај на управљање урбаним расплињавањем могу се класификовати (Couch Ch. et al., 2007) на:

1. Регулаторне
 - просторно планирање – примена рестриктивнијих правила и пропозиција за контролу густина насељености и ограничавање изградње ван постојећих граница урбаног подручја у просторном и урбанистичком планирању;
 - схеме урбане ревитализације – с циљем обнове атрактивности постојећих централних и осталих урбаних зона и повећања компетитивности градова;
 - рестрикције за специфичне развојне пројекте – нпр. за тржне центре ван градова који су доступни једино индивидуалним возилима у Норвешкој, Финској и већини немачких покрајина;
 - нови плански инструменти – редослед избора локација за нови развој/изградњу у Холандији и В.Британији;
 - промене законског основа – у погледу довођења такса/накнада за грађевинско земљиште у функцију постизања енвајронменталних циљева (нпр. смањења заптивања земљишта – surface sealing и трајног губитка продуктивног земљишта) и у погледу јавних прихода локалних заједница смањењем њихове зависности од локалне пореске базе;
 - контролни систем уређења простора и заштите животне средине и др.
2. Општеекономске
 - директне инвестиције јавног сектора – на свим нивоима управљања у инфраструктуру (саобраћајну, јавнокомуналну и јавносоцијалну) и јавни саобраћај, на основу провере њиховог утицаја на процесе урбане ревитализације и урбаног расплињавања;
 - субвенције јавног сектора – за програме урбане ревитализације, са националног и регионалног за локални ниво управљања и сл.;
 - фискални и парафискални инструменти – развојне таксе, порези на непокретности, трговина дозволама за развој и изградњу, накнада за саобраћајна загушења на путевима за покриће социо-енвајронменталних трошкова које узрокују дневне миграције; и др.
3. Институционалне
 - расподела надлежности, организација и

координација нивоа управљања;

- величина локалних заједница и функције локалног нивоа управљања;
- специјализоване јавне агенције – за урбану регенерацију, регионални развој и сл.;
- развој и преношење компетенција регионалним агенцијама – за спровођење стратешких планова и визија, хоризонталну координацију и контролу развојних планова и захтева конкурентских локалних заједница и локалних нивоа управљања;
- партнерство, дијалог и информисаност актера.

До сада су највећи ефекат на уравнотеженији развој градова и успоравање њиховог расплињавања имале политике које су подстицајно деловале на урбану ревитализацију централних и осталих градских зона и brownfield локација.

Пример може да буде и Стратегија одрживог развоја Немачке (2002) којом је постављен циљ да се повећање површина за изградњу насеља и инфраструктуре редукује са 130 ha/дан 2000. године (80% за развој насеља и 20% за инфраструктуру) на максимум 30 ha/дан до 2020. године (ЕЕА, 2006).

Специфичност свих постсоцијалистичких држава, у односу на остале државе ЕУ, јесте појава тзв. „планског вакуума“. То је последица отклона од претходног система управљања и планирања, претераног ослањања на тржиште и запостављања регулаторне улоге планирања (нарочито просторног и урбанистичког планирања) у управљању и усмеравању развоја, пребрза и неадекватна трансформација свих јавних институција која није резултирала успостављањем ефикасног система управљања. Тек почетком 21. века просторно (и урбанистичко) планирање поново стиче легитимитет као инструмент регулације и контроле просторног развоја у постсоцијалистичким државама (Couch Ch. et al., 2007).

Како на свим нивоима управљања, ипак, преовлађује логика економског развоја у односу на визију одрживог развоја европских градова, оцењује се да је неопходна подршка институција ЕУ за ефективнију контролу урбаног расплињавања. У том смислу се сагледава и улога просторног планирања у усмеравању одрживог развоја европских регија и градова, као ширег контекста за интегрисани развој различитих политика које ће се примењивати на свим нивоима управљања – од ЕУ до локалних заједница (ЕЕА, 2006).

На нивоу ЕУ (ибид) посебан значај се придаје позитивним утицајима које транспортна и

кохезиона политика могу да имају на контролу урбаног расплињавања. Истовремено се заговара значајно повећање ефективности система управљања, које подразумева: кохерентност политика (нарочито просторних и секторских политика), прилагођеност локалним условима (флексибилност мера и инструмената за спровођење програма и политика са изразитим територијалним утицајем) и кооперација у развоју политика (нарочито са регионалним и локалним нивоима управљања чија је улога пресудна у примени политика).

Имајући у виду разлике и сличности у погледу економског реструктурирања, социјалних и енвајронменталних просеца и промена и досадашњих тенденција у развоју, уређењу и изградњи градова у земљама Европске уније и у Србији, процењује се да постоје потреба и могућности за примену концепта одрживог урбаног развоја у нашој пракси планирања и управљања развојем, нарочито за усмеравање расплињавања градова. Како се Србија налази у планском вакуму, кроз који су прошле све постсоцијалистичке државе, основна ограничења јавиће се услед: успорене динамике и проблема у економском реструктурирању регија и урбаних подручја; неодговарајуће развијености система управљања и планирања у целини, а нарочито на локалном нивоу управљања; одсуства усмеравања регионалног, урбаног и руралног развоја; неодговарајуће контроле коришћења и изградње урбаних подручја и њихових рубних зона и др.

Литература

1. Couch Ch., Leontidou L., Petschel-Held G. (2007), *Urban Sprawl in Europe – landscapes, land-use change & policy*, Blachwell Publishing, Oxford
2. Committee on Spatial Development EU (1999), *European Spatial Development Perspective*, Potsdam
3. CEC (2006), *Thematic Strategy on the Urban Environment*, COM(2005)718 final, Brussels
4. CEC (2005), *The Common Declaration of Saarbrücken*, "URBAN Future" Conference, Saarbrücken
5. CEMAT (2003), *Ljubljana Declaration on the Territorial Dimension of Sustainable Development*, Ljubljana
6. EC (2007), *Integrated Environment Management, Guidance in relation to the Thematic Strategy of the Urban Environment*, Technical Report – 2007-013, Luxembourg
7. EEA (2006), *Urban sprawl in Europe – the ignored challenge*, Report EEA nr 10/2006, Copenhagen
8. Informal Ministerial Meeting on Urban Development and Territorial Cohesion (2007), *Territorial Agenda of the European Union*, Leipzig