

TRETMAN PREDELA U PRAKSI PROSTORNOG PLANIRANJA U SRBIJI

THE LANDSCAPE TREATMENT IN SERBIAN PLANNING PRACTICE



UDK: 712.25
Originalni naučni rad

Dr Marija MAKSIN-MIČIĆ, dipl. inž. arh.

REZIME

Dat je kratak prikaz stanja i problema sistema i prakse planiranja u Srbiji, posebno prostornog i envajrmentalnog planiranja i relevantnih zakonskih osnova. Analiziran je tretman predela u zakonskim osnovama i praksi prostornog planiranja. Pošlo se od pretpostavke o nedostatku integralnog pristupa zaštiti i uređenju predela, koja je proverena na primeru pojedinih zakona i prakse prostornog i urbanističkog planiranja, zatim planova, programa i politika zaštite životne sredine (posebno prirodnog nasleđa), kao i sektorskih planova i politika. Ukazano je na probleme planske implementacije, korišćenja i zaštite planiranih i podignutih zelenih površina. Polazeći od EU preporuka, regulative i instrumenata, analizirane su mogućnosti integrisanja koncepta predela i planiranja predela u planski proces, u prvom redu u proces prostornog planiranja. Preduslov za implementaciju koncepta predela i unapređenje prakse planiranja je sprovođenje baznih istraživanja i ustanovljavanje regionalne diferencijacije predela (predeonih jedinica) i različitih regionalnih pristupa planiranju predela.

Ključne reči: prostorno planiranje, životna sredina, predeo, evaluacija, implementacija.

SUMMARY

The short review of planning system and practice in Serbia has been given, of spatial planning and environmental policies and of relevant legislation in particular. Attention has been paid to the landscape treatment in legislative grounds, and in spatial planning and practice. A few assumptions have been made, upon the lack of methodological and integrated approach to the landscape protection and management in the legislative grounds and planning practice. Strategic plans (spatial and town master plans) and sectoral plans and policies (for soil, forestry etc) have been reviewed in attempt to check the stated assumptions. The problems of landscape and of green open space protection and maintenance have been brought up. In respect of the EU recommendations, legislation and instruments the establishment of the landscape concept and of the landscape planning and its integration into the spatial planning, environmental policies and related sectoral planning have been investigated. The prerequisite to the concept implementation is the survey and establishment of regional landscape diversification and of the different regional approaches to landscape planning.

Key words: spatial planning, environment, landscape, evaluation, implementation.

UVOD

Sistem planiranja u celini, a u tim okvirima i sistem prostornog planiranja, nalazi se na početku procesa redefinisiranja i remodelovanja u uslovima tranzicije, promena političkog sistema i uloge različitih upravljačkih mehanizama u Srbiji.

Osnovna ideja ovog rada je da razmotri stanje i osnovne/ključne probleme sistema i prakse planiranja u Srbiji, u prvom redu prostornog i planiranja predela i relevantnih zakonskih osnova. Drugo, da ukaže na mogućnosti unapređenja i integracije planiranja predela u sistem prostornog planiranja. Tome u prilog može ići neophodno usklađivanje i implementacija strateških okvira, regulative i instrumenata Evropske Unije u proces redefinisiranja i rekonceptualizacije sistema planiranja u Srbiji.

Adresa autora: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, 11000 Beograd, Bulevar kralja Aleksandra 73

1. SISTEM I PRAKSA PLANIRANJA U SRBIJI

1.1. Sistem planiranja

Planiranje u Srbiji izgubilo je pređašnji legitimitet, a da nije steklo novi legalitet i ulogu u upravljanju i usmeravanju razvoja.

Posle perioda centralizacije (pre 1974. godine) i decentralizacije (u periodu 1974–1990. godine), u poslednjoj deceniji 20. veka sistem planiranja u celini, u prvom redu socio-ekonomsko planiranje, doživelo je kolaps. Prostorno planiranje je opstalo, suočeno sa brojnim problemima usled nedefinisane uloge u odnosu na druge upravljačke mehanizme, u uslovima nepostojanja osnovnih inputa iz socio-ekonomskog planiranja i sa envajrmentalnim planiranjem u početnoj fazi formiranja. (Maksin-Mičić, 2001/12)

Vujošević, Spasić, Petovar (2000) smatraju da je kolaps socio-ekonomskog planiranja početkom 90-tih uzrokovan dezintegracijom bivše Jugoslavije. U toku 90-tih bilo je nekoliko pokušaja izrade srednjoročnih i dugoročnih socio-ekonomskih razvojnih

dokumenata i/ili makroekonomskih politika na federalnom i republičkom nivou. Autori ukazuju da su ti pokušaji završili neuspešno, jer su se zasnivali na suviše optimističkim pretpostavkama, tako da nisu uspeali da ponude rešenja za najteže socijalne i ekonomske probleme, npr. za sindrom ekonomskog nerazvoja, ekstremno visoku nezaposlenost, nestašicu finansijskih i drugih investicionih resursa, itd. Oni sumiraju da postojeće socio-ekonomsko planiranje, ako se o njemu uopšte može govoriti u Srbiji, predstavlja izveden i specifičan segment modela političkog upravljanja praktиковanog tokom 90-tih, koji je prisutan i u poslednjem pokušaju pripreme strategije industrijskog razvoja Srbije u 2002. godine.

Široko rasprostranjena odbojnost prema planiranju tokom druge polovine 90-tih, dovela je do zapostavljanja njegove nove uloge u periodu tranzicije. S druge strane, već duže vremena prisutna potreba radikalne rekonstrukcije sistema i prakse planiranja, dodatno je potencirana promenama u društvu, ekonomiji i politici.

1.2. Sistem i praksa prostornog planiranja

Zakonske osnove korišćenja, zaštite i izgradnje prostora u našoj zemlji mogu se, u poređenju s evropskim zemljama, svrstati u kategoriju ekstenzivne legislative, zajedno s Grčkom, Italijom i Španijom²⁾, zbog nedostatka kodifikacije, realnosti, doslednosti, ujednačenosti i situiranosti zakonskih rešenja. Hiperprodukcija i nekodifikovanost zakona i sekundarnog zakonodavstva predstavlja ograničenje za planski sistem i razvoj društvene zajednice na svim nivoima upravljanja i planiranja. Tako na primer, oko 40 zakona ima direktan ili indirektan uticaj na korišćenje, zaštitu i izgradnju prostora. (Maksin-Mičić, 2001/10) Zakonskim osnovama u proteklom periodu, kao i u poslednjim pokušajima 2001–2002. godine, zapostavljeno je ustanovljavanje neophodnih principa, instrumenata i mehanizama za koordinaciju planskih aktivnosti i relativizaciju konfliktnosti različitih interesa i uticaja na prostor.

U pogledu sadržaja, stepena obaveznosti i zastupljenosti raznih vrsta strateških i regulacionih planova po nivoima planiranja, sistem prostornog planiranja u Srbiji je relativno razvijen u poređenju sa planskim sistemima zemalja EU³⁾. Kao obavezujući i usmeravajući planski okvir i osnov strateško planiranje u Srbiji obuhvata: nacionalni/republički, regionalni, opštinski i prostorni plan za područje posebne namene (npr. područje prirodnog i kulturnog nasleđa, infrastrukturnog koridora, lignitskog basena, turističko područje, sliv vodoakumulacije i sl.), kao i generalni plan naselja. U prošlosti su, u pogledu planskog korišćenja i zaštite prostora, najznačajniju ulogu imali prostorni planovi opština i područja posebne namene, kao i generalni (urbanistički) planovi. Usled potpune centrali-

zacije upravljanja i planiranja, 1995. godine je ukinuta kategorija prostornog plana opštine, tako da su danas sve izraženiji zahtevi lokalnih zajednica i stručne javnosti za njegovom obnovom. (Maksin-Mičić, 2001/11)

Izneverena su očekivanja profesionalnih planera i stručne javnosti da će, donošenjem strateškog planskog okvira na nacionalnom/republičkom nivou (Prostorni plan Republike Srbije, 1996), doći do značajnih pomaka i razvoja nove uloge prostornog planiranja, kao i do početka redefinisavanja sistema planiranja u Srbiji (Maksin-Mičić, 2002/15).

Prisutne socijalne i probleme planerske profesije, u uslovima čestih promena regulative, analizirali su Perišić i Bojović (1997), koji kažu da: "mi možemo da pomognemo društvu samo do onog stepena do koga to društvo, odnosno politički faktori u njegovo ime, razume probleme i želi da ih reši". Oni dalje tvrde da smo vrlo daleko od političkog konsenzusa o ciljevima i strategijama razvoja nacionalne teritorije, gradova i naselja, zato što svako veruje da su njegovi interesi najvažniji i najlegitimniji. Konsekvntno, vladajuća elita ne smatra prostorno planiranje i urbane manifestacije javnog interesa za društvene prioritete. Ova konstatacija važi i danas, kao i u vreme kada je napisana.

Nakon donošenja Prostornog plana Republike Srbije, došlo je do zastoja u izradi strateških i regulacionih planova. Umesto (strateških i regulacionih) planskih osnova, kao instrumenta regulacije razvoja, zaštite i rezervisanja prostora i konsenzusa različitih interesa, u širokoj primeni je planski instrument (urbanistički projekt), kojim se obezbeđuju grupni i pojedinačni/parcijalni interesi u korišćenju prostora (Maksin-Mičić, 2001/15). Kategorije urbanog razvoja i generalnih (urbanističkih) planova, koje su u primeni više od 50 godina, praktično su zamenjene tzv. urbanističkim projektom, a u pojedinim gradovima i urbanističko-tehničkim uslovima⁴⁾. Perišić i Bojović (Ibid.) zaključuju da u praksi u potpunosti nedostaje urbanističko planiranje, kao i odgovarajuće urbanističke analize i izveštaji. Tehnička dokumentacija (posebno za infrastrukturne sisteme) se često koristila i proglašavala adekvatnom zamenom za urbanističke planove i omogućavala je izdavanje dozvola za izgradnju, kako u zakonskim rešenjima pre 1995. godine, tako i u najnovijim pokušajima 2001–2002. godine. Drastična redukcija planskih aktivnosti na republičkom i lokalnom nivou, jedan je od najznačajnijih uzroka pojave haosa u prostoru Srbije, odnosno enormne bespravne izgradnje i rekonstrukcije objekata, u prvom redu individualne stambene izgradnje i objekata uslužnih delatnosti.

⁴⁾Skoro svakodnevno se preko sredstava javnog informisanja može saznati kako Izvršni odbor grada Beograda utvrđuje urbanističko-tehničke uslove za izgradnju pojedinih delova Beograda, posebno Novog Beograda. To je suprotno važećim zakonskim osnovama, ali se time "efikasno" zaobilazi, ne samo izrada urbanističke dokumentacije, već, pre svega, učesće javnosti u razmatranju i prihvatanju planskog dokumenta.

²⁾Prema: The EU compendium of spatial planning systems and policies, 1997

³⁾Ibid.

U poređenju sa planskim sistemima zemalja EU sistem prostornog planiranja u Srbiji može se svrstati u kategoriju nekompletnih i neefikasnih sistema, zajedno sa Grčkom, Italijom, Portugalom i Španijom⁵⁾, u prvom redu zbog neefikasne implementacije strateških i regulacionih planova. (Maksin-Mičić, 2001/12)

Neophodnom pristupu izradi i implementaciji planova kao međusobno povezanim komponentama u procesu planiranja i u definisanju odgovarajuće regulative, umesto odvojenih aktivnosti, nije pridavan nikakav značaj u sferi političkog odlučivanja i upravljanja razvojem. Zbog toga je ovo pitanje potpuno zanemareno kako u važećim, tako i u zakonskim osnovama korišćenja, uređenja i izgradnje prostora koje su u pripremi.

1.3. Envajermentalno planiranje i praksa

Slično sistemu prostornog planiranja, zakonske osnove zaštite životne sredine u našoj zemlji mogu se svrstati u kategoriju ekstenzivne nekodifikovane legislative. Sredinom 90-tih, posle UN Conference on Environment and Development u Rio de Ženeiru 1992. godine, javljaju se novi momenti u politici zaštite životne sredine. Propisana je izrada ex ante EIA (analiza uticaja na životnu sredinu) u procesu pripreme i implementacije urbanističke dokumentacije, tehnoloških projekata i tehničke dokumentacije. Učinjen je, po prvi put, napor da se zakonskim osnovom ustanovi pristup blizak principima održivog razvoja. I pored toga, u praksi se javio veliki raskorak između normativne i stvarne zaštite životne sredine. Rezultat tog raskoraka je veliki nesklad/kontrast između nezadovoljavajućeg stanja životne sredine, s jedne, i ostvarenog nivoa socio-ekonomskog razvoja u Srbiji, s druge strane.

Ukazaćemo na neke od ključnih problema odnosa između prakse zaštite životne sredine i korišćenja, zaštite i izgradnje prostora. Harmonizacija/uskladenost planskih procesa i procedura je u praksi na vrlo niskom nivou. To se posebno odnosi na ex ante prostorno-plansku i evaluaciju uticaja na životnu sredinu, usled čega je zaštita životne sredine nedovoljno integrirana u proces donošenja planskih odluka o korišćenju, zaštiti i izgradnji prostora. To je delimično rezultat relativno nerazvijene metodologije integriranja prostornog i planiranja zaštite životne sredine. Zajedničko za ove dve prakse planiranja je da nema primera primene ex post i ex continuo evaluacije. S druge strane, većina ex ante analiza se bavi relativno redukovanim obuhvatom mogućih uticaja na životnu sredinu, dok je skoro u potpunosti zanemarena evaluacija šteta i koristi od analiziranih uticaja. Slično tome, dominantno je zastupljena analiza i evaluacija jedne, unapred odabrane opcije razvoja, korišćenja i zaštite prostora, umesto evaluacije alternativnih strategija (Maksin-Mičić, 2002/14).

⁵⁾Prema: The EU compendium of spatial planning systems and policies, 1997.

U proceduri usvajanja je novi "kišobran" zakon o zaštiti životne sredine, sa izraženom tendencijom obezbeđenja sveobuhvatne koordinacije envajermentalnog, prostornog i sektorskog planiranja. Po prvi put se u proces i procedure prostorno-planske i envajermentalne evaluacije uvodi obaveza izrade SEA (strateške analize uticaja) i ex post EIA. U skladu sa direktivama Evropske Unije, SEA je dovedena u vezu sa strateškim, prostornim i urbanističkim planiranjem, kao i sa sektorskim planiranjem, a ex post EIA sa realizacijom investicionih projekata. Problem može predstavljati metodologija izrade i integrisanja SEA u planski proces, koja je još u fazi pripreme i u EU.

2. TRETMAN PREDELA U SISTEMU I PRAKSI PROSTORNOG PLANIRANJA U SRBIJI

Cvejić, Vider, Prokić (2001) opravdano ukazuju da je planiranje predela još uvek nejasno definisana planska disciplina, koja do sada nije našla odgovarajuće i eksplicitno mesto u zakonskim osnovama, kao ni u praksi.

Zapravo, planiranje predela kakvo egzistira u planskim sistemima evropskih zemalja, i pored zalaganja brojnih stručnjaka (Bogdanović, 1973; Milinković, 1978; Janković, 1987; Gostović, 1989 i dr.)⁶⁾, nije prihvaćeno i nema tradiciju u praksi planiranja u Srbiji, za razliku od pojedinih republika bivše SFRJ (Slovenije i Hrvatske).

U našem planskom sistemu, odnosno u prostornom i sektorskom planiranju, pa čak i u envajermentalnom planiranju, zaštita i uređenje predela su zanemareni, bilo kao specifičan planski aspekt, bilo kao posebna vrsta planiranja. Pojam predela i planiranje predela nisu adekvatno situirani u seriji zakona o planiranju i uređenju prostora, zaštiti životne sredine, kao i o prirodnim resursima (poljoprivrednom zemljištu, šumama, vodama i dr.).

U važećem zakonu o planiranju i uređenju prostora, kao i u pokušajima izrade nove regulative, pojam predela nije prisutan, kao ni planiranje, zaštita i upravljanje predelima. Štaviše, nije ustanovljen ni plan otvorenih zelenih prostora, kao sastavna komponenta urbanističkih planova. Ovaj propust u regulacionim planovima i urbanističkim projektima delimično je prevaziđen sekundarnim zakonodavstvom (Pravilnik o sadržini i izradi urbanističkog plana, 1999), ali samo kada je reč o urbanim naseljima. Učinjen je previd kada je reč o ruralnim naseljima i područjima, tako da o predelu, pejzažu ili otvorenim ruralnim prostorima nema ni pomena, upravo za ona područja za koja je plan predela najznačajniji.

U važećem republičkom zakonu o zaštiti životne sredine pojam predela isključivo se vezuje za prirodno nasleđe, kao jedan od kriterijuma za izdvajanje i proglašavanje prirodnog dobra (nacionalnog parka, parka prirode, predela izuzetnih vrednosti). U isto vreme, nigde se u zakonskim odredbama ne pominje zaštita i

⁶⁾Prema: Cvejić (1996: 23)

uređenje predela, ni kada je reč o politikama, planovima i programima za zaštitu životne sredine i prirode, niti kada je reč o akcijama i aktivnostima za zaštitu prirodnog nasleđa.⁷⁾

Slično je i sa novim "kišobran" zakonom, koji je ambiciozniji i progresivniji od važećeg, izuzev u jednom, u pristupu i tretmanu predela. Upravo je envajermmentalna regulativa, u prvom redu "kišobran" zakon, najvažniji zakonski osnov za definisanje pojma predela, planiranja, projektovanja, uređenja i upravljanja predelom i ustanovljavanja obaveza za druge vrste planiranja, na način na koji je predlogom zakona uređena oblast zaštite i upravljanja životnom sredinom.⁸⁾ Bez toga, ne može se očekivati da tretman predela bude adekvatno uređen regulativom u ostalim oblastima.

U praksi strateškog, prostornog i urbanističkog planiranja tretman predela je fragmentaran i redukovan na pojedine komponentne predela. Na svim nivoima prostornog planiranja tretman predela ne samo da nije integrisan u planski proces, već je predeo potpuno zapostavljen u pogledu ekološkog, kulturološkog, socijalnog, ekonomskog, estetskog i drugih aspekata. To je slučaj i sa nacionalnim/republičkim prostornim planom, za razliku od Strategije prostornog uređenja Republike Hrvatske (1997), kojom je izdvojeno 16 osnovnih regionalnih predeonih jedinica i utvrđene mere i propozicije za zaštitu i uređenja predela na nižim nivoima prostornog planiranja.

Slična situacija, kao na nacionalnom nivou planiranja, je kod prostornih planova područja posebne namene, od koji se većina radi za područja sa intezivnim prostornim i socio-ekonomskim transformacijama, kao što je izgradnja magistralnih saobraćajnih koridora, vodoakumulacija za regionalne sisteme vodosnabdevanja, površinska eksploatacija lignita i sl. Tako se, na primer, u prostornim planovima za lignitske basene obrađuje problem revitalizacije i rekultivacije područja po završetku eksploatacije kopova, ali je vrlo malo zastupljen problem degradacije, obnove i uređenja predela (Maksin-Mičić, 1998/7).

Prvi pokušaj ove vrste učinjen je u izradi prostornog plana za područje Pan-evropskog multimodalnog saobraćajnog koridora "10." – sekcija Beograd-Niš. Ideja je bila da se analiziraju uticaji autoputa na predeo i definišu mere i akcije za zaštitu, uređenje i upravljanje predelom. Prvi problem, koji se pojavio u toku izrade plana, je davno završena izgradnja deonice autoputa i izvršene promene i oštećenja predela. Drugi problem je bio nedostatak osnovnih istraživanja

⁷⁾Isti propusti, ili nerazumevanje problema, javljaju se i u odredbama Zakona o nacionalnim parkovima (1993).

⁸⁾Jedino obrazloženje ovog propusta, koje se moglo čuti u neformalnim razgovorima sa pojedinim obrađivačima teksta zakona, je da će problematika predela biti obrađena u sistemskom zakonu o zaštiti prirode. U tom slučaju, čini se da je reč o nerazumevanju pojma i kategorizacije predela, jer je na prostoru Srbije najzastupljenija kategorija kulturnog predela. To bi značilo da se cela problematika redukuje na samo jednu kategoriju – prirodnih predela, a i ona na ograničen broj predela – na zaštićene prirodne predele.

tipologije predela na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou. U tim uslovima, u prostornom planu se moglo operisati samo sa globalnim tipovima predela (koji više odgovaraju nacionalnom nivou planiranja) i pretpostavkama o njihovim promenama, kao i sa opštim merama za njihovu rekonstrukciju i obnovu. (Milić, Spasić, Maksin-Mičić, 2002/17) Kada je reč o prostornom planu koridora "10." za sekciju Niš-BJR Makedonija, tek u njegovoj razradi na nivou regulacionog plana učinjen je napor da se pejzažno projektovanje integriše u proces izrade planskih rešenja i smernica za trasu, objekte i prateće sadržaje autoputa.⁹⁾

Vider (1996) diskutuje o praksi prostornog planiranja za područja prirodnog nasleđa, od kojih su neka upisana ili predložena za upis na Ramsarsku, MAB i druge liste. Ona ukazuje da se kod prostornih planova za područja prirodnog nasleđa (npr. nacionalnih parkova, rezervata Obedska bara i Sićevačka klisura) uočava nedostatak tretmana svih funkcija i kompleksnosti predela, naročito s predeonog i ekološko-biološkog aspekta.

Zalaganja za primenu integralnog pristupa u metodologiji prostornog planiranja neće biti u potpunosti ostvarena, sve dok nedostaje kompleksan tretman predela i integrisanje planiranja, zaštite i upravljanja predelom u planski proces. To se posebno odnosi na pripremu i evaluaciju planskih opcija, gde je ovaj nedostatak najizraženiji. Uvođenjem SEA u planski proces, plan predela bi trebalo da poprimi ulogu jednog od instrumenata za evaluaciju alternativnih strategija i varijanti planskih rešenja o korišćenju, zaštiti i izgradnji prostora.

Sušтина je da je prostor Srbije predeono vrlo raznovrstan, od izrazito ravničarskih i dolinskih, do izrazito planinskih predeonih celina. Do sada nisu vršena bazna i celovita istraživanja tipologije predela, niti je ustanovljena regionalna diverzifikacija predeonih celina za teritoriju Srbije. Usled toga, javljaju se značajna ograničenja za utvrđivanje pristupa i politika zaštite i upravljanja različitim predeonim celinama i tipovima predela, kao i za definisanje adekvatnih okvira, obaveza i smernica za prostorno, envajermentalno i sektorsko planiranje.

Cvejić, Vider, Prokić (Ibid., s. 37) ukazuju na još neke od problema dosadašnje prakse planiranja u Srbiji. Na prvom mestu one izdvajaju nerazvijenu praksu korišćenja predeonih metodologija i tehnika u procesu planiranja, za koju smatraju da je delom posledica nepostojanja potrebnih baza podataka i tehnologija njihove obrade i primene (npr. GIS, katastarski podaci, vegetacione i karte potencijala vegetacije, itd.). Drugo, ukazuju da postoji veliki obrazovni i informacioni deficit u odnosu na problematiku planiranja, zaštite i upravljanja predelima.

⁹⁾Sličnih pokušaja nije bilo u izradi prostornih planova za ostale sekcije koridora "10." – granica Hrvatske-Beograd, granica Madarske-Beograd i Niš-granica Bugarske.

Nešto bolja je situacija s praksom urbanističkog planiranja. I pored propusta u zakonskim osnovama o generalnim planovima naselja, zahvaljujući tradiciji i metodologiji izrade ovih planova, ustanovljenoj u "zlatnim godinama" urbanističkog planiranja u bivšoj SFRJ i Srbiji (sredina 70-tih i 80-te), u primeni se zadržala posebna forma planiranja predela – plan sistema zelenih i rekreativnih površina. Osnovna slabost ovog, strateškog nivoa urbanističkog planiranja je zapostavljanje akvatičnih i predela u peri-urbanoj zoni. Upravo su ovi predeli protekle decenije bili izloženi brojnim i različitim vrstama pritisaka na korišćenje i izgradnju prostora i životnu sredinu (spekulacije zemljištem, nekontrolisano ispuštanje zagađujućih materija, bespravna izgradnja i sl.). Ti problemi se ne mogu rešavati parcijalnim prostorno-planskim rešenjima i merama sektorskih/granskih politika, već integralnim planskim pristupom, koji uključuje i planiranje i upravljanje predelom (Maksin-Mićić, 2002/13).

Ako se za planiranje sistema zelenih i rekreativnih površina može oceniti da je razvijeno na nivou strateškog urbanističkog plana, ista ocena ne važi i za regulacione planove i instrumente (urbanistički projekt), posebno na području središnje Srbije. Na području Vojvodine i središnje Srbije, u izradi regulacionih planova i instrumenata za urbana područja sve je raširenija loša praksa "planiranja" otvorenih zelenih površina na neiskorišćenim ("ostacima") delovima planskog područja, koji preostanu po utvrđivanju svih ostalih namena, objekata i sadržaja u prostoru.

Drastičan primer, koji nije vezan za nivo strateškog planiranja, već za nivo regulacionih planova (za urbane i peri-urbane zone i ruralna naselja) je funkcionalno i predeono potpuno neprihvatljiv način izgradnje prostora, u prvom redu stambenih, ali i različitih objekata uslužnih delatnosti, male privrede i dr. Jedan od primera je Negotin, izrazito tradicionalno-kulturološka regija Srbije, sa dugotrajnom i bogatom tradicijom narodnog graditeljstva, koja je prilagođena ravničarskom predelu. To je istovremeno i regija sa visokim stepenom migracija (preko 12.000 gastarbajtera). Prve migracije su bile ka Sloveniji, odatle u Austriju (Koruška-Celovec) i Nemačku, da bi se najveći deo migranata (skoro 90%) zadržao i nastanio u Švedskoj. Sa promenom mesta boravka migranti su donosili nove tipove izgradnje objekata, karakteristične za predele u kojima su živeli. Čitava naselja, od kuća do dvorišta, izgrađena su i uređena pod uticajem planinskih i alpskih tipova objekata, koji nemaju nikakve veze sa predelom Negotina i njegovim graditeljskim nasleđem.

Slično neefikasnoj implementaciji u drugim oblastima, javlja se problem implementacije planskih rešenja o zelenim i rekreativnim površinama. Za razliku od "zlatnih godina" urbanizma, sa dobrom praksom podizanja i uređenja otvorenih urbanih prostora (posebno novih stambenih naselja), 90-tih započinje napuštanje ranije prakse. Oskudica finansijskih i ostalih investicionih resursa dovela je do redukcije budžetskih sredstava lokalnih zajednica za uređenje građev-

inskog zemljišta, tako da su troškovi podizanja planiranih javnih i zajedničkih zelenih površina svedeni na minimum, da bi potom bili eliminisani. Slična situacija je i sa održavanjem postojećih javnih zelenih površina, podignutih u periodu pre 90-tih godina. Istovremeno, planirane i podignute javne zelene površine postale su predmet različitih vrsta spekulacija. Tako se danas može govoriti o delimičnom uništenju i gubitku podignutih zelenih površina.¹⁰⁾ Kada je takva situacija sa postojećim zelenilom, može se lako pretpostaviti kakva je kada su u pitanju planirane zelene površine. Ove površine ne samo da se ne privode nameni, već nisu zaštićene ni od neplanskog korišćenja i replaniranja za druge namene¹¹⁾. Tome pogoduje i nepostojanje katastra zelenila za naselja, što olakšava donošenje odluka o replaniranju zelenih površina za druge namene, kojima se zadovoljavaju pojedinačni/partikularni interesi, umesto javnog interesa u korišćenju, zaštiti i izgradnji prostora. Ovaj nedostatak predstavlja i značajno ograničenje kako za izradu strateških i regulacionih urbanističkih planova, tako i za monitoring planske implementacije otvorenih zelenih površina.

Spekulacije zemljištem i enormna bespravna izgradnja, dovele su do pojave ekstremno loše prakse potpunog zapostavljanja javnog i privatnog zelenila u neplanski podignutim naseljima u peri-urbanoj zoni i na ulazno-izlaznim pravcima u naselja. Formiranje zelenih koridora i drugih javnih zelenih površina u tim naseljima teško da će biti moguće u budućnosti, jer nema rezervnih raspoloživih prostora za ovu namenu.

U sektorskim planovima i politikama predeo, planiranje i zaštita predela nisu prisutni, što predstavlja veliki propust, posebno kada je reč o poljoprivrednom zemljištu, šumama i šumskom zemljištu, vodoprivredi, rudarstvu, saobraćajnoj infrastrukturi i drugim velikim potrošačima prostora i uzročnicima transformacije i degradacije predela.

U envajermentalnom planiranju i politikama, posebno onima za oblast zaštite prirode i prirodnog nasleđa, prema Cvejić, Vider, Prokić (Ibid., s. 37) nisu razjašnjene razlike između pojmova i koncepta zaštite predela i zaštite prirodnih dobara, kao ni između uloge i obuhvata zaštićenog prostora i zaštitne zone prirodnog dobra u odnosu na predeo. Kada je reč o područjima prirodnog nasleđa Vider (Ibid., s. 66) smatra da ovi nedostaci dolaze do izražaja već u toku istraživanja i ustanovljavanja zaštite prirodnog dobra. Ona ističe da postoji samo formalno pozivanje na očuvanje i izuzetne odlike predela, a da se zapravo defini-

¹⁰⁾Najčešće je reč o neplanskom korišćenju za građevinsko zemljište, odnosno za izgradnju privremenih i stalnih objekata uslužnih delatnosti, podzemnih garaža i sl. Svedoci smo eklatantnih primera te vrste ovog leta u Beogradu, na čije sprečavanje nije moglo da utiče ni ugroženo lokalno stanovništvo, niti stručna javnost.

¹¹⁾Predmet replaniranja za građevinsko zemljište su najčešće zaštitni zeleni pojasi i zone, u prvom redu u peri-urbanim zonama. O "efikasnom upravljačko-planerskom modelu" razvijenom u Beogradu, čija je primena raširena naročito tokom 2002. godine, već je ranije bilo reči.

sanje obuhvata i evaluacija tih područja ne zasniva i na istraživanju tipova predela, njihove osetljivosti i ugroženosti, pogodnostima i ograničenjima predela za različite namene i aktivnosti, kao ni na merama zaštite i uređenja dobra i njegove zaštitne zone prilagođenih utvrđenom tipu predela. Slično se može konstatovati i za praksu zaštite kulturnog nasleđa.

3. MOGUĆNOSTI UNAPREĐENJA TRETMANA PREDELA U SISTEMU I PRAKSI PROSTORNOG PLANIRANJA U SRBIJI

Nalazimo se pred periodom utvrđivanja i potvrđivanja sistema planiranja, sticanja njegovog novog legitimiteta i uspostavljanja veće efikasnosti prakse planiranja. Potvrđivanje sistema planiranja i relevantnih zakonskih osnova obavljaće se u odnosu na EU strateške okvire, regulativu i instrumente, u prvom redu u oblasti planiranja. Ta okolnost može predstavljati prednost i pogodnost za uspostavljanje i definisanje uloge i pozicije planiranja predela u sklopu razvoja sistema planiranja u celini i, u tim okvirima, razvoja pojedinih vrsta planiranja.

Prethodni stav zasnovan je na najmanje dva od brojnih EU strateških okvira i instrumenata, u prvom redu na osnovu ESDP (European Space Development Perspective, 1999) i ELC (European Landscape Convention, 2000). Evropska perspektiva prostornog razvoja svrstava konzervaciju i mudro upravljanje prirodnim resursima i kulturnim predelima u jedan od tri fundamentalna cilja evropske politike prostornog razvoja. Ovim dokumentom su utvrđene i opcije politika kreativnog upravljanja kulturnim predelima: (a) uključivanje vrednosti kulturnog predela u okvire integrisanih strategija prostornog razvoja; (b) poboljšanje koordinacije mera razvoja, posebno onih koje imaju uticaja na predele. (Ibid., s. 34) U Evropskoj konvenciji o predelima generalne mere se odnose posebno na: (a) utvrđivanje predela zakonskim osnovama za dominantnu komponentu diverziteta pojedinih područja i osnovu njihovog identiteta; (b) integraciju predela u regionalno i urbanističko planiranje, kao i u sektorske i druge politike, koje imaju direktan ili indirektan uticaj na predele. (Ibid., s. 3) Polazeći od propozicija i mera utvrđenih EU okvirima i regulacijama, kao i potrebu i pravce redefinisavanja sistema planiranja u Srbiji, mogu se sagledati neke od mogućnosti za unapređenje tretmana predela, posebno kada je reč o prostornom planiranju.

Prvi, neophodan korak je situiranje i definisanje pojma predela i tretmana predela u zakonskim osnovama o zaštiti životne sredine.

Sledeći korak bi bilo definisanje planiranja i zaštite predela u zakonskim osnovama o prostornom i sektorskom planiranju.

Što se tiče pozicioniranja tretmana predela u metodologiji strateškog planiranja, do sada su se javila dva suprotna pristupa. Prvi, koji zastupaju stručnjaci iz oblasti pejzažne arhitekture (Cvejić, 1996; Vider, 1996; Cvejić, Vider, Prokić, 2001), se zalaže za plan predela kao sektorski plan, koji bi imao ulogu obave-

zujućeg osnova za izradu svih strateških planova, slično praksi planiranja predela u oblasti Nord-heim-Westfalen. Drugi, koji su izneli stručnjaci iz bio-tehnoških disciplina (Jović, Medarević, 1996), se suprotstavlja prvom pristupu i zalaže za plan predela kao specifičan aspekt, ravnopravan ostalim i/ili kao komponentu integrisanu u izradu strateških sektorskih planova, odnosno u osnove gazdovanja šumama.

Prema Maksin-Mičić (2002/16), sa stanovišta prostornog planiranja, najmanje bi četiri problema trebalo uzeti u obzir prilikom diskusije o ponuđenim pristupima tretmanu predela. To su: (a) Prvo, sektorski lobiji su u našoj sredini vrlo moćni, posebno lobi u šumarstvu, saobraćajnoj infrastrukturi, građevinarstvu i dr. (b) Drugo, planerski lobi ima slabu poziciju u sklopu hijerarhije političkog i socio-ekonomskog odlučivanja. Pejzažne arhitekture nisu ušli u koaliciju sa nekim od postojećih lobija, niti su formirali svoj. (v) Treće, strateško planiranje je u dubokoj krizi, koja se u mnogo manjoj meri oseća u sektorskom planiranju, posebno u odnosu na planiranje predela. (g) Četvrto, ali ne i najmanje značajno, redefinisanjem sistema planiranja, u prvom redu sistema prostornog planiranja, ustanoviće se legalna potreba i legitimitet integralnog i interdisciplinarnog pristupa planiranju, korišćenju i zaštiti prostora.

Na tim osnovama bi trebalo proveravati sve ponudene pristupe tretmanu predela u sistemu planiranja i planskom procesu. U tom smislu, čini se realniji i svrsishodniji pristup tretmanu predela kao obaveznoj komponenti strateških planova i specifičnom aspektu prostornog, envajermentalnog i sektorskog planiranja.

Suštinsko za uključivanje koncepta predela u sistem i praksu prostornog planiranja je ustanovljavanje regionalne diverzifikacije predela/predeonih celina i različitih regionalnih pristupa planiranju predela. Da bi se ostvarilo željeno unapređenje strateškog planiranja, neophodno je preduzeti sveobuhvatna i kontinualna bazna istraživanja tipologije predela i regionalne diverzifikacije predela/predeonih celina u prostoru Srbije.

Rezultati takvih istraživanja predstavljali bi osnov za utvrđivanje okvira, mera i propozicija za strateške planove na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou. Sledstveno tome, jedan od glavnih zadataka strateških planova i njihove implementacije – korišćenja, organizacije i izgradnje prostora, bila bi zaštita vrednosti različitih tipova predela, kao jedne od osnovnih karakteristika prostora, ali i zbog drugih razloga: ekoloških, kulturnih, estetskih i sl. (Ibid.)

Time bi se omogućilo i ustanovljavanje zaštite i uređenja predela kao jednog od instrumenata prostorno-planske i envajermentalne evaluacije, u sklopu ex-ante i ex-post evaluacije planskih politika. Što se tiče posebnih metoda i tehnika, u svetlu rastuće relevantnosti aspekta interesa u planiranju, kao i zalaganja za integraciju envajermentalnih zahteva u strateško planiranje, izglednim se čine različite kombinacije pristupa u tradiciji kost-benefit analiza, s jedne,

i onih koji nastaju s pojavom SEA, s druge strane. Pretpostavka je da će takve kombinacije, posebno razvoj SEA, olakšati definisanje tretmana, metoda i tehnika zaštite i upravljanja predelom.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

I pored povremeno vrlo kritički intoniranog teksta, osnovna intencija je bila da se ukaže na pozitivne strane predstojećih promena sistema planiranja u Srbiji, i u tim okvirima planiranja predela. Iznete ocene, sugestije i preporuke date su sa stanovišta prostornog planera. Usmerene su na aktiviranje skrivenih i zatumljenih intelektualnih potencijala profesionalnih prostornih planera i pejzažnih arhitekata.

Što se tiče sistema planiranja u Srbiji, socioekonomsko planiranje, nekada dominantna vrsta planiranja kod nas, doživelo je kolaps. Od prostornog i urbanističkog planiranja se očekuje da može relativno brzo da prevaziđe sadašnja ograničenja zakonskih osnova i nedostatke prakse planiranja. To se posebno odnosi na unapređenje planske evaluacije i implementacije i diverzifikaciju uloge profesionalnih planera u upravljanju i usmeravanju razvoja (Maksin-Mičić, 2001/9).

Polazeći od očekivanih promena, pretpostavka je da pojam, koncept i tretman predela imaju realne šanse i priliku da se integrišu u proces i proceduru prostornog, envajermalnog i sektorskog planiranja.

Druga pretpostavka je da će, s razvojem koordinacije i interdisciplinarnog pristupa ekonomskom i prostornom planiranju, uz uvođenje analize uticaja na životnu sredinu, studije fizibiliteta, GIS-a i kost-benefit analize, doći do iniciranja kvalitativnih promena postojećeg sistema planiranja, koje će omogućiti lakše pozicioniranje planiranja, zaštite i upravljanja predelom.

Za ostvarivanje očekivanih promena i unapređenje prakse planiranja, neophodno je da pejzažne arhitekture formiraju svoj lobi i ustanove interesne koalicije s prostorno-planskim i envajermalnim lobijem, kako bi koncept za koji se zalažu bio promovisan, prihvaćen i implementiran.

LITERATURA

- [1] Cvejić J. (1996) Planiranje predela. U: Planiranje i uređenje predela, Udruženje urbanista Srbije, Beograd, 16-29
- [2] Cvejić J., Vider V., Prokić S. (2001) Planiranje predela i zaštita prirode – primeri iz prakse. U: Planska i normativna zaštita prostora i životne sredine, Udruženje urbanista Srbije & Udruženje prostornih planera Srbije, Beograd, 33-40
- [3] The EU compendium of spatial planning systems and policies (1997) Regional development studies, Regional policy and cohesion, European Commission, Luxemburg
- [4] European spatial development perspective (1999) European Commission, Potsdam
- [5] European Landscape Convention (2000) Committee of Ministers of the Council of Europe. <http://www.nature.coe.int/english/main/landscape/conv.htm>
- [6] Jović D., Medarević M. (1996) Osnovi i koncepcija planiranja uređenja prostora u okviru šumskih područja. U: Planiranje i uređenje predela, Udruženje urbanista Srbije, Beograd, 73-83
- [7] Maksin-Mičić M. (1998) Tretman životne sredine u našoj praksi planiranja, izgradnje i uređenja prostora. *Ecologica*. No. 20, Beograd, 20-2510.
- [8] Maksin-Mičić M. (2000) Zaštita i rezervisanje prostora – normativnost i praksa. Geografski fakultet, Beograd
- [9] Maksin-Mičić M. (2001) Mogućnosti poboljšanja institucionalno-organizacionih aranžmana planiranja i uređenja prostora. U: Lokalna samouprava u planiranju i uređenju prostora i naselja, Udruženje urbanista Srbije i Institut za prostorno planiranje Geografskog fakulteta, Beograd, 315-325
- [10] Maksin-Mičić M. (2001) Zakonski osnov zaštite prostora. U: Planska i normativna zaštita prostora i životne sredine, Udruženje urbanista Srbije, Asocijacija prostornih planera Srbije i Geografski fakultet, Beograd, 277-288
- [11] Maksin-Mičić M. (2001) Mogućnosti poboljšanja prakse planiranja i uređenja prostora. U: XIV Kongres geografa Jugoslavije, Srpsko geografsko društvo, Geografski fakultet, PMF-Institut za geografiju i Geografski institut "Jovan Cvijić", Beograd, 151-156
- [12] Maksin-Mičić M. (2001) Planske osnove zaštite prostora u Srbiji. Izgradnja, br. 6, Beograd, 205-214
- [13] Maksin-Mičić M. (2002) Stanje i efikasnost zaštite prostora u Srbiji. Izgradnja, br. 1-2, Beograd, 20-28
- [14] Maksin-Mičić M. (2002) Efikasnost zaštite prostora u evropskim zemljama i Srbiji. Arhitektura i urbanizam, br. 10, Beograd, 7-15
- [15] Maksin-Mičić M. (2002) Ostvarivanje Prostornog plana Republike Srbije. U: Prilog unapređenju teorije i prakse planiranja i implementacije, Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Beograd, 117-124
- [16] Maksin-Mičić M. (2002) The Landscape in Serbian Spatial Planning Practice. In: The XIV ECLAS Conference, Budapest, 134-151
- [17] Milijić S., Spasić N., Maksin-Mičić M. (2002) Pristup izradi i primeni prostornog plana područja infrastrukturnog koridora na primeru autoputa E-75 deonica Beograd-Niš. U: Noviji pristupi i iskustva u planiranju, Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Beograd, 27-34
- [18] Perišić D., Bojović B. (1997) Planiranje, uređenje i izgradnja prostora. U: Saopštenja sa 20-godišnjice Smera za prostorno planiranje, Katedra za prostorno planiranje, Geografski fakultet, Beograd, 1-9
- [19] Vider V. (1996) Plan predela i sprovođenje zaštite i unapređenje zaštićenih prirodnih dobara. U: Planiranje i uređenje predela, Udruženje urbanista Srbije, Beograd, 65-72
- [20] Vujošević M., Spasić N., Petovar K. (2000) The Use of Resources, Sustainable Development and Spatial Planning. Special edition, Serbian Institute of Architecture and Town Planning, Belgrade
- [21] Prostorni plan Republike Srbije (1996) Službeni glasnik RS, knj. 1. i 2., Beograd
- [22] Uredba o utvrđivanju Prostornog plana područja infrastrukturnog koridora Niš-granica BJR Makedonije (2002) Službeni glasnik RS, broj, Beograd
- [23] Nacrt prostornog plana područja infrastrukturnog koridora Beograd-Niš (2001), Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Beograd
- [24] Strategija prostornog uređenja Republike Hrvatske (1997) Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i stanovanja, Zagreb