

"BUVLJAK" U URBANIZMU I PROSTORNOM PLANIRANJU

"FLEEMARKET" AS A TOPIC FOR URBAN AND SPATIAL PLANNING



UDK: 725.262
Stručni rad

Dr Marija MAKSIN-MIČIĆ, dipl. inž. arh.
Prof. dr Dimitrije PERIŠIĆ, dipl. inž. geograf.

REZIME

Neplanskom i nekontrolisanom izgradnjom, naročito poslednjih 20 godina, nastali su čitavi prstenovi i aglomeracije oko naših gradova, a da u Srbiji još uvek nemamo ni doktrinu, niti adekvatnu praksu kako je moguće rehabilitovati i, bar do nekog stepena, urediti prostor u tim aglomeracijama. U situaciji kada nema urbanističkih planova za gradove i njihove rubne zone, a ako ih ima niko ne garantuje zaštitu javnog i pojedinačnih interesa u korišćenju i izgradnji urbanog i periurbanog prostora, ne može se govoriti ni o neplanskoj niti o nelegalnoj gradnji. Čini se da je urbanističko planiranje svedeno na plansku formu i formalno pokriće gradskih i opštinskih vlasti, urbanista i arhitekata za faktičku razgradnju urbanog prostora prema partikularnim interesima zasnovanim na ekonomskoj i političkoj moći. U razvoju naših gradova, siromaštvu i drugim oblicima bede, ispravnije bi bilo govoriti o "urbanom buvljaku" koji je kao oblik sive ekonomije zahvatio posebno periferne zone naših gradova. Problemu uredjenja centralnih i periurbanih zona moralo bi se pristupiti na različite načine. Ako se kod centralnih zona radi o rekonstrukciji i očuvanju urbanog identiteta i kvaliteta, kod periurbanih zona je osnovni problem uspostavljanje minimuma urbanističkog i građevinskog reda i identiteta tih zona koji bi bio blizak urbanom.

Ključne reči: centralna urbana zona, periurbana zona, urbanističko planiranje, upravljanje razvojem grada, učesće javnosti, stručni i moralni kodeksi.

SUMMARY

The problem of management and balancing of city growth is more difficult to tackle under the circumstances of economic and social crises, poverty and different forms of the enhancement of development disparities and differences in quality of living between urban, peri-urban and rural areas. Because of uncontrolled and illegal development, especially in the last twenty years, there has been an emergence of the whole belts and agglomerations surrounding our cities, yet Serbia still doesn't have either a doctrine or an adequate practice for rehabilitation or at least certain territorial organisation in such agglomerations. Most commonly, it is the case of individual dwellings which, because of the population density they support, are not rational enough in terms of communal and social infrastructure equipping and are incorporating to city suffocation and loss of urban identity in urban-rural areas, i.e. in peri-urban zones. On the other hand, central city zones are formally developed according to the Regulation plans, but actually are being developed according to the particular interests based on political and economic power. Cities, and especially their central zones are being deconstructed, i.e. they are developed without a plan and without real public participation. Therefore, it seems properly to use the term "urban fleemarket" when speaking of unplanned and uncontrolled urban development in Serbia.

Key words: central city zone, peri-urban zone, urban planning, urban growth management, public participation, experts and ethical codes.

UVOD

Više od četiri decenije u Srbiji nije obavljeno integralno i temeljno istraživanje stanja fizičkih i socijalnih struktura gradova i tendencija u razvoju. Za to vreme desile su se izuzetne promene u funkcijama, fizičkim strukturama i organizaciji urbanih prostora u Srbiji. Te promene imale su pozitivne i negativne posledice, posebno negativne u pogledu neracionalnog širenja gradova, odnosno trošenja prostora, i zbog toga izuzetnog povećanja cene infrastrukturnog opremanja i uredjenja gradova.

Došlo je do značajnog širenja u urbano-ruralnom pojasu, na ulazno-izlaznim putnim pravcima. Radi se, uglavnom, o individualnoj gradnji, nedovoljno racionalnoj po gustini naseljenosti za opremanje komunalnom i socijalnom infrastrukturom i o pojavi gušnja gradova i gubitka urbanog identiteta u urbano-ruralnim, odnosno rubnim zonama. Neplanskom i nekontrolisanom izgradnjom, naročito poslednjih 20 godina, nastali su čitavi prstenovi i aglomeracije oko naših gradova, a da u Srbiji još uvek nemamo ni doktrinu, niti adekvatnu praksu kako je moguće rehabilitovati i, bar do nekog stepena, urediti prostor u tim aglomeracijama.

Adrese autora: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Bulevar kralja Aleksandra 73/II, 11000 Beograd
Omladinskih brigada 53, 11070 Novi Beograd

Posebno je pitanje kolika će biti cena opremanja saobraćajnom, komunalnom i socijalnom infrastrukturom tih prigradskih zona, ko će tu cenu snositi i kako treba da izgledaju i šta da sadrže planovi i programi njihovog uređenja.

S druge strane centralne zone gradova se formalno grade po regulacionim planovima, a faktički prema partikularnim interesima zasnovanim na ekonomskoj i političkoj moći. Kroz regulacione planove, potom njihove izmene i dopune, a posebno kroz uslove i urbanističke projekte deluju "grupe moćnih", koristeći sprege partijske pripadnosti i korupcijske saradnje sa lokalnim samoupravama.

Na taj način se gradovi, a naročito njihove centralne zone razgrađuju, odnosno grade neplanski i bez stvarnog učešća i uticaja građanstva.

Ni u ovom slučaju nemamo pravovremenu i adekvatnu edukaciju i informisanje javnosti o tome koja su njihova prava, koliki je značaj uređenja prostora, šta mogu da preduzmu i koji su očekivani efekti planskih odluka. Uključivanje građana, u prvom redu mlade populacije i privatnog sektora neophodno je već u fazi provere i potvrđivanja programskih elemenata urbanističkih planova, s jasnim propozicijama koliko i kakvo učešće i od koga se očekuje u rekonstrukciji, rehabilitaciji i uređenju urbanog prostora.

1. PLANIRANJE RAZVOJA, IZGRADNJE I UREĐENJA GRADOVA

Strateški okviri za planiranje razvoja, izgradnje i uređenja gradova utvrđeni su nacionalnim prostornim planom – Prostorni plan Republike Srbije [1] i trebalo bi da se razrađuju strateškim opredeljenjima i koncepcijama u prostornim planovima opština i generalnim planovima za urbane centre.

Prvo pitanje je koje su odrednice i propozicije utvrđene i da li se i kako ostvaruju u prostornim i urbanističkim planovima. Nacionalnim prostornim planom utvrđena je mreža centara i propozicije za prostorne i urbanističke planove u pogledu usmeravanja procesa urbanizacije, izgradnje gradova i prigradskih naselja. U utvrđenoj mreži centara urbana naselja različitim tempom i nejednako valorizuju svoj položaj i potencijale za razvoj makro, regionalnih i subregionalnih funkcija, dok su primeri uspostavljanja veza regionalnih i subregionalnih centara retki ili se veze ostvaruju parcijalno, radi rešavanja urgentnih problema po pojedinim sektorima. Time se ne umanjuje aktuelnost propozicije da je prostornim i urbanističkim planovima neophodno predvideti integraciju sistema naselja u zonama veza regionalnih i subregionalnih centara. Nacionalnim prostornim planom predviđene su mere i propozicije za planiranje gradova, njihovih rubnih zona i prigradskih naselja, među kojima su od posebnog značaja propozicije u vezi s:

- očuvanjem identiteta gradova i povećanjem urbane vrednosti;

- racionalnijim i intenzivnijim korišćenjem postojećeg građevinskog zemljišta;

- revitalizacijom i smanjivanjem širenja rubnih i prigradskih zona i dr.

Na pitanje da li se i kako ove propozicije i mere primenjuju u izradi prostornih planova opština i generalnih planova urbanih naselja u Srbiji nema pouzdanog odgovora.

S jedne strane, nadležni republički resorni organ i agencija nemaju ni elementarnu evidenciju za koje opštine i gradove se rade strateški planovi. Drugo, postavlja se pitanje koliko ti planovi daju strateške opcije za rešavanje ključnih problema razvoja, uređenja i izgradnje prostora, u prvom redu za problem rasplinjavanja urbanih centara, a ako ih i daju da li se sprovede kroz regulacione planove i u izgradnji prostora. Treće, postavlja se i pitanje sadržaja i nivoa detaljnosti obrade tog problema u prostornom planu opštine i generalnom planu naselja.

Zapravo nemamo odgovore na pitanje kako treba planirati i urediti prostor centralne, rubne i prigradske zone.

Prostorni plan opštine treba da odgovori na ova pitanja preko pravila izgradnje i uređenja tih prostora. Drugim rečima, prostorni plan opštine treba dovesti na nivo urbanističkog plana u pogledu pravila izgradnje i uređenja periurbane zone opštinskih centara. Suštinsko pitanje je kako se izgrađuju infrastrukturni sistemi u tim neplanski izgrađenim prostorima. Kroz prostorni plan opštine treba dati norme i obaveze korisnika prostora u zaštiti i uređenju infrastrukturnih koridora.

Druga mogućnost je proširenje obuhvata generalnog plana urbanog/opštinskog centra na periurbanu zonu.

Neprihvatljivo bi bilo a priori širiti obuhvat generalnog plana za urbani centar, već bi trebalo analizirati svaki opštinski centar, njegovu periurbanu zonu i generalni plan.

Važećim zakonom o planiranju i izgradnji iz 2003. godine [2] nije dato nikakvo usmerenje za pristup ovom problemu, za razliku od zakona iz 1995. godine koji se eksplicite zalagao za uključivanje rubne zone u obuhvat generalnog plana.

U praksi izrade i primene najnovije generacije generalnih planova za urbane centre (od 2003. godine) uočava se nekoliko osnovnih problema i pitanja:

- koja je suština najnovije generacije generalnih planova – da li su to strateški planovi ili njihovi surrogati, ili su neuspela i neprimenljiva kombinacija strateškog i regulacionog plana, odnosno nisu ni jedno ni drugo, već forma bez pravog sadržaja;

- ako se generalnim planom ne rešavaju strateška pitanja razvoja grada, od opredeljenja za širenje ili pugušćavanje izgrađenosti prostora, do ekonomskih, socijalnih i ekoloških aspekata razvoja grada i njegove periurbane zone, tada se postavlja pitanje zasnovanosti

ti, procene realnih mogućnosti za realizaciju planskih koncepcija i sprovodivosti generalnog plana;

- ako nema odgovora na ključna strateška pitanja razvoja grada, čemu onda služi preuzimanje uloge regulacionog plana, to jest utvrđivanje vrlo detaljnih i generalnom planu neprimerenih urbanističkih parametara (indeksa izgrađenosti i zauzetosti) na nivou celina, blokova, namena i dr., što za rezultat ima njihovu promenu regulacionim planovima (planom detaljne regulacije), radi usklađivanja sa stvarnim stanjem i potrebama uređenja i izgradnje prostora.

Najeklatantniji primer je nedavno donet generalni plan za grad Beograd, koji nije rešio više strateških pitanja razvoja grada, čak ni kada je reč o saobraćajnim rešenjima. S druge strane tim planom su vrlo detaljno propisani indeksi izgrađenosti i zauzetosti na nivou prostornih celina, namena, prema tipu stanovanja i dr. U praksi se generalni plan sprovodi tako što se svim planovima detaljne regulacije menjaju nerearno utvrđeni urbanistički parametri. Drugim rečima, regulacionim planovima menja se generalni plan, što je omogućeno/podržano podzakonskim aktom – čl. 12. Pravilnika o sadržini, načinu izrade, načinu vršenja stručne kontrole urbanističkog plana, kao i uslovima i načinu stavljanja plana na javni uvid [3], suprotno zakonskim odredbama čl. 39. i 52. Zakona o planiranju i izgradnji.

Posle nešto više od godinu dana od donošenja, pristupa se izmenama i dopunama Generalnog plana Beograda, kako bi se prevazišao problem nerešenih pitanja saobraćaja (obilaznica, most na Savi i dr.) i primenljivosti/sprovedljivosti tog plana.

Novoustanovljena praksa u našem urbanističkom planiranju da se okviri, koncepcije i propozicije utvrđeni strateškim (generalnim) planom menjaju regulacionim planovima nije poznata niti prihvatljiva za planske sisteme evropskih i ostalih razvijenih zemalja.

Jednom omogućeno i prihvaćeno (od strane tzv. "planske komisije" ili komisije za planove) probijanje pravila strateškog – generalnog plana, vodi dalje u promene koncepcije uređenja i izgradnje najvrednijih i najekskluzivnijih zona i celina u gradu. Tek sa promenom sastava komisije za planove grada Beograda počelo je preispitivanje ove prakse, te je i pokrenuta inicijativa za izmenu i dopunu generalnog plana.

Trenutno u Beogradu nije najaktuelnija izgradnja centralne gradske zone, već zone Vračara, koja predstavlja deo urbanog identiteta i memorije grada. Intenzivno i ubrzano razgrađivanje nasleđene urbane matrice i ambijentalnih vrednosti Vračara, besprizornim probijanjem predviđene visinske regulacije i izgrađenosti prostora i rešenjima suprotnim koncepciji generalnog plana zarad partikularnih interesa, vodi gubitku urbanog identiteta i kvaliteta te gradske celine i njene ekskluzivnosti.

Koja je onda namena generalnog i bilo kog urbanističkog plana? Da li je to samo planska forma i for-

malno pokriće gradskih i opštinskih vlasti, urbanista i arhitekata za faktičku razgradnju urbanog prostora prema partikularnim interesima zasnovanim na ekonomskoj i političkoj moći?

Sledeće je pitanje metodološke zasnovanosti i opravdanosti uvođenja stare–nove prakse programa kao prve faze izrade urbanističkog plana. Potpuno je pogrešna praksa koja je sada počela da se primenjuje zasnovana zakonom. Od nekadašnje prakse programskih elemenata za prostorne i generalne planove iz osamdesetih godina 20. veka davno se odustalo, kao od nedovoljno realne osnove za usmeravanje razvoja i izgradnje prostora.

Program za izradu generalnog plana trebalo bi u pogledu namene i sadržaja dovesti na nivo programa za izradu prostornog plana, kao pripremne faze za početak izrade strateškog plana.

Kao posebnu podfazu generalnog plana trebalo bi uvesti strategiju razvoja, uređenja i izgradnje grada koja bi, umesto kvantifikacija programskih elemenata (po namenama, celinama i dr.), ponudila strateška opredeljenja i odgovore na suštinu pitanja ekonomskog, socijalnog, ekološkog i prostornog razvoja grada i njegove rubne zone.

De facto u početnim fazama izrade svih strateških planova (prostornih i generalnih planova), posebno u konceptualnoj (strateškoj ili programskoj) fazi, trebalo bi: identifikovati različite aktere, korisnike prostora i ciljne grupe, njihove interese i ciljeve; izvršiti procenu mogućnosti implementacije ciljeva, strateških opcija i/ili programskih koncepcija s različitih aspekata – od materijalnih do personalnih, socijalnih, običajnih i sl., posebno sa stanovišta dobiti i gubitaka za društvenu zajednicu, ciljne grupe i aktere. Studijsku i konceptualnu fazu trebalo bi okončati dogovorom i izjašnjavanjem (sporazum, agenda i dr.) o ciljevima i koncepciji razvoja, zaštite, uređenja i izgradnje prostora, kao i o obavezama i odgovornostima ključnih aktera i ciljnih grupa u planskoj implementaciji. Dogovor o ciljevima i koncepciji bi trebalo da predstavlja ne samo osnov za naredne faze izrade prostornog ili generalnog plana, već i polazni dokument za usmeravanje i upravljanje razvojem područja i grada [4].

Program za ostale urbanističke planove kojima se razrađuju strateški planovi (prostorni ili generalni plan) tek nema nikakvog smisla niti opravdanja, te se stiče utisak da je njegova osnovna svrha podizanje cene stručnih poslova preko zasebnog elaboriranja faza, umesto izrade celovitog planskog dokumenta. Time se banalizuje kako urbanističko planiranje tako i struka.

Sadašnja praksa izrade programa za plan detaljne regulacije neprihvatljiva je i sa stanovišta imovinsko-pravnih odnosa na nepokretnostima, to jest sa stanovišta zaštite (privatne) svojine na zemljištu i objektima i obezbeđenja pravne sigurnosti korisnika prostora. Problem nastaje zato što se već na nivou programa zahteva razdvajanje javnog od ostalog građevinskog

zemljišta, najčešće na osnovu neadekvatnih orto-foto podloga koje ne sadrže podatke katastra nepokretnosti. Mogućnost korišćenja orto-foto podloga za grafički deo generalnog plana (i plana generalne regulacije) data je zakonom (čl. 43), što bi bilo prihvatljivo za sve karte tih planova izuzev za karte razgraničenja javnog od ostalog građevinskog zemljišta i za regulaciju izgradnje prostora. Podzakonskim aktom (čl. 16) je zakonom data mogućnost pretočena u pravilo na nivou programa za izradu svih urbanističkih planova.

Kada je reč o novoj generaciji regulacionih planova (svi planovi, izuzev generalnog plana i urbanističkog projekta) javlja se nekoliko osnovnih dilema:

- koja je svrha ili namena regulacionog plana – da li je to obavezujući planski osnov za neposredno privođenje prostora planiranoj nameni (utvrđenoj generalnim i razrađenoj regulacionim planom), ili je to forma planskog dokumenta koji jeste (za deo prostora za javnu namenu) i nije regulacioni plan (za ostale namene); te se može govoriti o formi bez potrebnog sadržaja za regulaciju korišćenja, uređenja i izgradnje prostora;

- da li je i na čemu zasnovan i potvrđen legitimitet osnovnih rešenja regulacionog plana – da li smo kao struka i u dogovoru sa nivoima upravljanja pojasnili i utvrdili šta je to javna namena i javni interes, to jest na čemu se zasniva utvrđivanje javnog građevinskog zemljišta; da li je zapravo reč o krajnje formalizovanom pristupu koji se zasniva na opštem interesu utvrđenom zakonom (o eksproprijaciji), ili o demokratskom postupku uključivanja građanstva i korisnika prostora u utvrđivanje i potvrđivanje javnog interesa u uređenju i izgradnji grada i pojedinih urbanih celina u procesu izrade i u proceduri razmatranja i donošenja urbanističkih planova;

- koliko je (ne)spvodljiv regulacioni plan – da li se može govoriti o upotrebljivosti i spvodljivosti regulacionog plana koji ne može da se neposredno spvoditi, tj. prostor privodi nameni, na najvećem delu obuhvaćenog prostora, jer ne sadrži plan parcelacije, niti pravila parcelacije na nivou parcele za ostalo građevinsko zemljište, već za nivo bloka, celine ili zone.

Pored nejasne svrhe, problem je i neizdiferenciranost sadržaja i detaljnosti planskih iskaza prema obuhvatu, planiranim namenama i urbanim funkcijama i drugim specifičnostima prostora za koji se radi plan detaljne regulacije. Drugim rečima, isti je sadržaj i nivo detaljnosti planskog iskaza za male blokove (veličine 3–4 ha) i za urbane celine i zone (veličine 200–600 ha). Jednovremeno s tim javlja se preterano detaljisanje/normiranje u pogledu oblikovanja i materijalizacije objekata koje je u domenu projektovanja, a ne urbanizma (nagibi krovova, primena materijala i dr.). To je potvrda kako nemoći i, možda, nedovoljne spremnosti struke da ponudi rešenja za ključne probleme razvoja i da lobira za očuvanje i poboljšanje kvaliteta i identiteta gradova, tako i potvrda osporava-

ne tvrdnje da su mnogi poslenici urbanizma ostali ne-realizovani projektanti.

Zakonom propisano sprovođenje regulacionih planova kroz urbanističke projekte predstavlja zapravo čin ukidanja urbanizma kao integralne naučne discipline i urbanističkog planiranja kao društvene prakse planiranja razvoja grada i njegove zamene geodetsko-građevinskom disciplinom i tehničkim aktom. Da li je i ko na dobitku ovim činom?

Struka sigurno nije, izuzev pojedinaca koji će profitirati slobodnim tumačenjem planova i izradom brojnih akata. Građani još manje, zato što:

- ne mogu na osnovu regulacionog plana da dođu do odobrenja za gradnju ni u situacijama kada su jasni imovinsko-pravni odnosi i deklarisanе namere korisnika prostora;

- samo su formalno uključeni u proces donošenja regulacionog plana procedurom javnog uvida u predlog plana, to jest kada je već sve planom rešeno, a i to što je rešeno može da se menja na nižim instancama planiranja;

- faktički nisu obavešteni niti uključeni u donošenje odluka, tj. urbanističkog projekta o uređenju i izgradnji svog neposrednog okruženja, izuzev putem jednodnevnih javnih konsultacija/prezentacije tehničkog akta, koja je u suštini namenjena investitorima i dobijanju njihove potvrde o nameravanoj gradnji ili očekivanom profitu od gradnje, a ne i građanstvu koje može biti ugroženo planiranom namenom i izgradnjom ili razgradnjom urbanog prostora.

Praksa izrade i primene urbanističkog projekta upućuje da je taj tehnički akt postao de facto osnovni planski instrument za usmeravanje uređenja i izgradnje urbanog prostora, to jest za artikulaciju i kontrolu ispunjenosti partikularnih interesa u izgradnji najvrednijih gradskih celina i zona, uz minimalnu zaštitu javnog interesa kroz ostale urbanističke planove, a ponekad i uz odstupanje od zaštite javnog interesa, pogotovo kada se radi o javnim zelenim površinama ili o ekskluzivnim gradskim zonama.

Drugim rečima, ne može se govoriti o legitimnosti donošenja odluka o izgradnji prostora preko urbanističkih projekata i o legalnosti razrade generalnog i regulacionog plana tim tehničkim aktom.

Da li takva praksa planiranja i upravljanja daje za pravo donosiocima odluka i nadležnim službama, donekle i struci, da se pred građanstvom izjašnjava o problemu bespravne/nelegalne izgradnje?

U situaciji kada nema urbanističkih planova za gradove i njihove rubne zone, a ako ih ima kao i da ih nema, to jest kada građanima niko ne može da predloži gde i kako mogu da grade, niti da garantuje zaštitu javnog i njihovih pojedinačnih interesa u korišćenju i izgradnji urbanog i periurbanog prostora, ne može se govoriti ni o neplanskoj niti o nelegalnoj gradnji.

2. UPRAVLJANJE RAZVOJEM, UREĐENJEM I IZGRADNJOM GRADA

Postoji zona oko svakog urbanog i/ili opštinskog centra formirana na 5–10 km duž ulazno–izlazno putnih pravaca, u kojoj se realizuje oko 70% nove stambene izgradnje i poslovanja. Ta izgradnja je van svih kontrola.

I kada su doneti planski instrumenti – prostorni, generalni i regulacioni planovi, njih ne prate prave mere planske implementacije, tj. blok o primeni plana, kao ni neophodne podrške i sredstva za implementaciju.

U prvom redu sporan je deo i primeni/implementaciji urbanističkih planova, koji ne bi trebalo da se svodi samo na utvrđivanje zona i celina za koje se rade odgovarajući regulacioni planovi ili urbanistički projekti i na propisivanje pravila uređenja i izgradnje prostora. Podjednako ili većeg značaja je utvrđivanje srednjoročne primene plana (ili elemenata programa), mera i instrumenata raznih politika, pre svega zemljišne, zatim institucionalne, informatičke i monitoring podrške i dr.

Kada je reč o regulacionim planovima podzakonskim aktom ustanovljena je obaveza da plan detaljne regulacije sadrži srednjoročni program uređivanja javnog građevinskog zemljišta sa finansijskim pokazateljima. To se odnosi na (manji ili neznatan) deo prostora u obuhvatu plana, pogotovo ako je reč o novozgrađenim rubnim zonama gradova u kojima, takoreći, i nema zemljišta u javnoj/državnoj svojini, odnosno dominantno je zastupljeno ostalo građevinsko zemljište. Drugi problem su raspoloživa sredstva za implementaciju srednjoročnog programa – obaveznost primene programa, zemljišna politika i način finansiranja uređivanja građevinskog zemljišta.

I pored toga što je zakonom utvrđena obaveza donošenja dugoročnih, srednjoročnih i godišnjih programa uređivanja građevinskog zemljišta, do danas nije donet, niti je u najavi, podzakonski akt o sadržini i načinu donošenja tih programa. S druge strane se raspolaganje sredstvima iz javnih prihoda (republički, gradski i opštinski budžet) planira isključivo na godišnjem nivou i ostvaruje preko trezora, tako da u tom domenu nedostaju instrumenti podrške za realizaciju srednjoročnih i dugoročnih programa uređivanja građevinskog zemljišta.

Teško da se može govoriti o zemljišnoj politici koja je zasnovana samo na jednom, u razvijenim državama retko korišćenom instrumentu eksproprijacije. Za rezervisanje prostora za planiranu namenu republički i lokalni nivo upravljanja koriste samo eksproprijaciju, ali se ni taj instrument ne primenjuje organizovano i blagovremeno–srednjoročno, već za hitno i neblagovremeno–kratkoročno rezervisanje prostora pre, ponekad i u toku, realizacije investicione odluke (primeri neblagovremene eksproprijacije zemljišta za obilaznicu Valjeva i Novog Pazara). Ima i primera realizovane

javne investicije na neeksplozivnom zemljištu (primeri sabirnih i stambenih ulica u perifernim i rubnim zonama Valjeva izgrađenih na zemljištu u privatnom vlasništvu). Ako se blagovremeno ne obezbeđuje zemljište za realizaciju planiranih infrastrukturnih sistema ili za planirano saobraćajno uređenje neplanski izgrađenih delova urbanog i periurbanog prostora, šta se onda može očekivati kada je u pitanju rezervisanje prostora za ostale namene i gradske funkcije.

Problemu uređenja centralnih i periurbanih zona moralo bi se pristupiti na različite načine. Ako se kod centralnih zona radi o rekonstrukciji i očuvanju urbanog identiteta i kvaliteta, kod periurbanih zona je osnovni problem uspostavljanje minimuma urbanističkog i građevinskog reda i identiteta tih zona koji bi bio blizak urbanom.

Postavlja se pitanje da li imamo koncept rekonstrukcije centralnih gradskih zona i to u situaciji njihove razgradnje. Već dugo u Srbiji nije obavljeno integralno i temeljno istraživanje razvoja i uređenja gradova, njihovih centralnih i periurbanih zona. Nemamo doktrinu, niti prihvaćenu teoriju i praksu rekonstrukcije centralnih zona. Pošto to nemamo, nemamo ni prepoznatljive urbane celine. Urbane celine od pre 30–40 godina deluju zantno bolje u odnosu na neke nove intervencije i pokušaje rekonstrukcije centralnih zona. Plombiranje centralnih zona, pod pritiskom finansijskih i drugih moćnika, dovelo je do gubljenja identiteta tih zona, koje sada predstavljaju zbir novopodignutih ili rekonstruisanih i starih objekata, koji arhitektonski i urbanistički međusobno nemaju mnogo veze.

Poseban je problem rubnih zona gradova, koje danas čine više od polovine gradskog prostora. Ove prostore neophodno je saobraćajno i komunalno urediti, u prvom redu u pogledu opremanja kanalizacijom i zelenom infrastrukturom i povezivanja parcijalno građene infrastrukture (vodovoda, elektroinstalacija i telekomunikacija) s gradskim infrastrukturnim sistemima. Drugo je pitanje opremanja socijalnom infrastrukturom i obezbeđenja dostupnosti uslugama javnih službi za građane periurbane zone. U suštini se radi o obezbeđenju minimuma uslova i kvaliteta urbanog načina života, a dugoročno i o približavanju kvaliteta življenja u periurbanoj zoni centralnoj gradskoj zoni. Zbog toga bi za periurbane zone trebalo donositi i realizovati programe sanacije i uređenja prostora. U sklopu tih programa bi se realizovala i tzv. legalizacija objekata i utvrđivale međusobne obaveze javnih vlasti i korisnika prostora.

Dosadašnji programi tzv. legalizacije objekata pokazuju se kao apsolutno nesprovodivi (mali procenat legalizovanih objekata), ili se, posebno u centralnim zonama, sprovode i za objekte i dogradnju objekata kojom se poništavaju urbane vrednosti. Pri tome se ne rade programi kompletne rehabilitacije rubnih zona, od strane opštinskih službi i uz učešće gra-

đana. Sve je svedeno na legalizaciju pojedinačnih objekata i na prikupljanje sredstava od naknada, a da se ne zna kada, ko i s kojim sredstvima će da sprovede rehabilitaciju i uređenje rubne zone. Usled toga su sva dosadašnja oročavanja legalizacije objekata bila neposredan povod za intenziviranje takvog načina izgradnje prostora. Jedino se programima rehabilitacije ili sanacije i uređenja pojedinih zona mogu postići prihvatljiva rešenja za grad i za građane.

Institucionalna organizovanost za planiranje i upravljanje razvojem i uređenjem gradova je u raskoraku između razgradnje postojećih institucija, s jedne, i prekomernog prenošenja stručnih poslova i javnih ovlašćenja na pojedince (glavni arhitekta, glavni menadžer, licencirani planeri, projektanti i graditelji) i njihove timove, s druge strane. Drugim rečima, pitanje je da li uopšte možemo govoriti o institucionalnoj organizovanosti i o kakvim aranžmanima se zapravo radi.

Sledeće je pitanje spremnosti i kompetentnosti stručne službe na nivou lokalne zajednice (opštinske i gradske uprave, javna preduzeća i direkcije), posebno one koja sprovodi planove i obavlja kontrolu korišćenja i izgradnje urbanog i periurbanog prostora, da odgovorno rade svoj posao. Možda je još važnije pitanje koliko im je omogućeno da odgovorno i u skladu sa propisima rade svoj posao, a koliki je pritisak i upliv dnevne politike.

3. KO STVARNO UPRAVLJA GRADOVIMA?

Još pre nekoliko godina u medijima se pojavila paradigma o "urbanističkoj mafiji".

Ubedeni smo da je neprihvatljiva i iskonstruisana. Naime, oni koji se profesionalno bave urbanizmom nemaju društvenu i političku moć da organizuju "mafiju". Drugo je pitanje što su, ponekad, poslužili kao stručno opravdanje za neregularne radnje koje su organizovali finansijski moćnici, razni korupcionaši i sl.

U razvoju naših gradova, siromaštvu i drugim oblicima bede, čini se ispravnije govoriti o "urbanom buvljaku" koji je kao oblik sive ekonomije zahvatio posebno periferne zone naših gradova (kao što neko izbegava PDV, u ovom slučaju izbegavaju se planske regule – norme, komunalni doprinosi i sl.). Stvar nije jednostrana, ili je to jedini način preživljavanja za mnoge stanovnike grada, ili divlja socijalna promocija u zemlji gde ne postoje ni elementi politike urbanog razvoja, niti sredstva, politička i institucionalizovana volja za usmeravanje tog razvoja. Ovo je posledica ne-

moći i globalne i lokalne politike u situaciji dubokih socijalnih nejednakosti.

Nažalost, verujemo da će u Srbiji još dugo biti paralelne (sive) urbanizacije i urbanizma, kao i paralelne moći u izgradnji naših gradova. Jednostavno zakoni, regule i institucije države i lokalnih vlasti ne mogu da izdrže borbu sa finansijskim moćnicima, često pomognutih korumpiranim funkcionerima na različitim nivoima upravljanja.

Pitanje je stručnog i moralnog kodeksa onih koji izrađuju planove i projekte, kao i onih koji u različitim organima i organizacijama sprovode i primenjuju planove i izgrađuju gradove. Očigledno je da današnji organi i asocijacije (ministarstvo, udruženje urbanista, savez arhitekata, inženjerska komora i dr.) nemaju nameru da se pitanjem moralnog kodeksa i profesionalne odgovornosti posebno pozabave. Jedan od poslednjih primera (iz 2005. godine) je inicijativa komisije za Statut Inženjerske komore Srbije da se uvede evidentiranje svih stručnih aktivnosti licenciranih članova komore (stavljanje potpisa i pečata na planove, projekte, urbanističke uslove, ekspertize, mišljenja, reviziju, tehničku kontrolu, građevinsku dozvolu i druga akta). Upravni odbor Inženjerske komore nije prihvatio taj zaključak komisije i nije ga uneo u Statut komore.

Ove organizacije i asocijacije, pojedinačno ili u dogovoru, morale bi da obezbede izradu i sprovođenje profesionalnog kodeksa, koji bi važio ne samo za pojedince, već i za njih i za firme. Sprovedeno licenciranje pojedinaca apsolutno ne može biti zamena za uvođenje kodeksa i njegovo sprovođenje.

Ukoliko kodeks ne uvedemo, uskoro ćemo se suočiti sa zahtevom javnosti za zaštitom arhitekture od arhitekata i urbanizma od urbanista, odnosno grada i građana od svih (samo)proklamovanih graditelja.

LITERATURA

- [1] Prostorni plan Republike Srbije (1996), Službeni glasnik RS, knj. 1, Beograd
- [2] Zakon o planiranju i izgradnji (2003), Službeni glasnik RS, broj 47, Beograd
- [3] Pravilnik o sadržini, načinu izrade, načinu vršenja stručne kontrole urbanističkog plana, kao i uslovima i načinu stavljanja plana na javni uvid (2004), Službeni glasnik RS, broj 12, Beograd
- [4] Maksin-Mičić M., Perišić D. (2003), Zaštita i rezervisanje prostora u prostornim i urbanističkim planovima u delu o implementaciji planova, u: Planska i normativna zaštita prostora i životne sredine, Asocijacija prostornih planera Srbije, Beograd