



КУЛТУРНО НАСЛЕЂЕ

РИЗИЦИ И ПЕРСПЕКТИВЕ

ЗБОРНИК РАДОВА





ИЗДАВАЧ

Завод за заштиту споменика културе града Београда

ЗА ИЗДАВАЧА

Оливера Вучковић, директор

УРЕДНИК

Мр Светлана Димитријевић Марковић

ЛЕКТОР

Autocorrect – Татјана Тодоровић

ТЕХНИЧКА ПРИПРЕМА И ДИЗАЈН

Пакт студио – Пеђа Паровић

ISBN 978-86-89779-65-3

ШТАМПА

Бирограф

ТИРАЖ

300 примерака

Београд, 2019. године

Завод за заштиту споменика културе
града Београда

X КОНФЕРЕНЦИЈА

КУЛТУРНО НАСЛЕЂЕ
РИЗИЦИ И
ПЕРСПЕКТИВЕ

ЗБОРНИК РАДОВА

Београд, 2019.

X НАУЧНОСТРУЧНА КОНФЕРЕНЦИЈА С МЕЂУНАРОДНИМ УЧЕШЋЕМ КУЛТУРНО НАСЛЕЂЕ – РИЗИЦИ И ПЕРСПЕКТИВЕ

ОРГАНИЗАТОР

Завод за заштиту споменика културе града Београда
Калемегдан Горњи град 14, 11000 Београд, Србија

СУОРГАНИЗАТОР – ПАРТНЕР

Институт за архитектуру и урбанизам Србије
Булевар краља Александра 73/II, 11000 Београд, Србија

НАУЧНОСТРУЧНИ ОДБОР

Проф. др **Влатко БОСИЉКОВ**, дипл. инж. грађ.
Универзитет у Љубљани, Факултет за грађевину и геодезију

Проф. др **Зејнеп ГУЛ УНАЛ**
генерални секретар ICOMOS ICORP Међународне научне комисије за ризике и приправност
директор Истраживачког центра за заштиту историјског наслеђа Техничког универзитета
Јилдиз / ЈТУ ТАМИР

Проф. др **Александар КАДИЈЕВИЋ**, дипл. историчар уметности
Универзитет у Београду, Филозофски факултет, Одељење за историју уметности

Проф. др **Младен МИЛОШЕВИЋ**, ванредни професор
Универзитет у Београду, Факултет безбедности

Проф. др **Ненад ШЕКУЛАРАЦ**, дипл. инж. арх., ванредни професор
Универзитет у Београду, Архитектонски факултет

Проф. др **Ана РАДИВОЈЕВИЋ**, дипл. инж. арх. ванредни професор
Универзитет у Београду, Архитектонски факултет

Др сц. **Антонија МЛИКОТА**, дипл. повјесничар умјетности, доцент
Свеучилиште у Задру, Одјел за повијест умјетности

Др **Дијана СИМОНОВИЋ**, дипл. инж. арх., доцент
Универзитет у Бањој Луци, Архитектонско-грађевинско-геодетски факултет

Др **Божидар МАНИЋ**, дипл. инж. арх., научни сарадник
помоћник директора, Институт за архитектуру и урбанизам Србије

Др **Ана НИКОВИЋ**, дипл. инж. арх. научни сарадник
Институт за архитектуру и урбанизам Србије

Др Наташа **ДАНИЛОВИЋ ХРИСТИЋ**, дипл. инж. арх., научни сарадник
Институт за архитектуру и урбанизам Србије

Др Тијана **ЦРНЧЕВИЋ**, дипл. инж. пејзаж. арх., виши научни сарадник
Институт за архитектуру и урбанизам Србије

Др Злата **ВУКСАНОВИЋ-МАЦУРА**, дипл. инж. арх., научни сарадник
Географски институт „Јован Цвијић“ САНУ

Предраг **МАРИЋ**, мастер за организовани криминал, тероризам и безбедност
помоћник министра, начелник Сектора за ванредне ситуације МУП-а РС

Оливера **ВУЧКОВИЋ**, дипл. историчар
директор Завода за заштиту споменика културе града Београда

Др Марина **ПАВЛОВИЋ**, дипл. инж. арх.
Завод за заштиту споменика културе града Београда

Мр Светлана **ДИМИТРИЈЕВИЋ МАРКОВИЋ**, дипл. инж. арх.
Завод за заштиту споменика културе града Београда

ОРГАНИЗАЦИОНИ ОДБОР

Мр Светлана **ДИМИТРИЈЕВИЋ МАРКОВИЋ**, дипл. инж. арх.
Завод за заштиту споменика културе града Београда – уредник

Ивана **ФИЛИПОВИЋ ЈОРК**, дипл. инж. арх.
помоћник директора, Завод за заштиту споменика културе града Београда

Ивана **ВЕСКОВИЋ**, дипл. историчар уметности
Завод за заштиту споменика културе града Београда

Невенка **НОВАКОВИЋ**, дипл. инж. арх.
Завод за заштиту споменика културе града Београда

Раде **МРЉЕШ**, дипл. инж. арх.
Завод за заштиту споменика културе града Београда

Борјан **БРАНКОВ**, мастер инж. арх., истраживач стипендиста Министарства
за науку, Институт за архитектуру и урбанизам Србије

Др Сања **СИМОНОВИЋ АЛФИРЕВИЋ**, дипл. инж. арх., научни сарадник
Институт за архитектуру и урбанизам Србије

Публиковање Зборника и одржавање конференције омогућили су Секретаријат
за културу Скупштине града Београда и Министарство науке, просвете и
технолошког развоја Републике Србије

8 ПРЕДГОВОР

КУЛТУРНО НАСЛЕЂЕ И ВАНРЕДНЕ СИТУАЦИЈЕ

Heritage: The Driving Force in Post-Disaster recovery*
Prof. dr Zejnep GÜL ÜNAL (предавач по позиву)

13 **Kulturno nasleđe u opasnosti – procena seizmičke
otpornosti monumentalnih zgrada**
Vlatko Z. Bosiljkov (предавач по позиву)

25 **Културно наслеђе у ванредним ситуацијама
– где смо и како даље**
Марија Радин, Наталија Ћосић

36 **Превенција и приправност на ризик – искуства**
Светлана Димитријевић Марковић, Ивана Филиповић Јорк

47 **Ризици који прете нашем архивском благу**
Снежана Петров

ИДЕНТИФИКАЦИЈА ПРЕТЊИ И РИЗИКА

61 **Глобализација – генератор кризе ауторске архитектуре
и потискивања наслеђа у Србији**
Александар Кадијевић

71 **Ризици очувања и заштите стамбених целина
и урбаних матрица**
Злата Вуксановић-Мацура

81 **Управљање природним ресурсима на примеру
керсантита Тешића мајдана**
Невенка Новаковић, Весна Матовић

91 **Sjelovito i parcijalno: izazovi u prezentaciji srednjovjekovne
sakralne arhitekture u kontinentalnoj Hrvatskoj**
Krešimir Karlo

103 **Трансфер архитектонског знања као фактор ризика
у заштити споменичког наслеђа**
Алекса Цигановић, Раде Мрљеш, Мирјана Деветаковић

ЛЕКЦИЈЕ ИЗ ПРОШЛОСТИ КОЈЕ (НИ)СМО НАУЧИЛИ

- 117 **Искуства послератне обнове европских градова**
Наташа Даниловић Христић, Небојша Стефановић, Маја Христов
- 128 **Ratovi za jugoslovensko nasleđe (1991-1999) u kontekstu primene Konvencije o zaštiti kulturnih dobara u oružanim sukobima**
Dejan Ristić, Nikola Aleksandar Mališ
- 140 **Новосадско наслеђе којег више нема:
архитектонско-урбанистичке промене 1990–2018.**
Валентина Вуковић
- 150 **Развој урбаног језгра града Чачка, од антике до грађанске Србије,
могућности и ограничења заштите културног наслеђа кроз планове**
Катарина Грујовић Брковић, Марија Алексић Чеврљаковић, Горан Кужић
- 161 **Улога наслеђа социјалистичке праксе планирања урбаног развоја
у очувању и промоцији нормативног јавног интереса у Србији**
Наташа Чолић, Зорица Недовић-Будић

АЛТЕРНАТИВНЕ И ДРУГЕ МЕРЕ ЗА СМАЊЕЊЕ РИЗИКА

- 175 **Енергетско унапређење архитектонске баштине
као одговор на климатске промене**
*Мила Пуцар, Снежана Петровић,
Сања Симоновић Алфиревић, Татјана Виденовић*
- 188 **Историјски урбани пејзаж између постојаности
и трансформације територије**
Невена Новаковић, Анита Милаковић, Дијана Симоновић
- 199 **Туристичка валоризација традиционалних руралних целина:
ризици и могућности у Србији и Македонији**
Александра Терзић, Никола Димитров, Билјана Петревска
- 210 **Могућност јавно-приватног партнерства као модел
заштите културног наслеђа**
Ана Радованац Живанов
- 222 **Управљање културним наслеђем као подстицај урбаном развоју
и инклузији младих – пример Смедерева, Србија**
Милица Ђурђевић, Ратка Чолић
- 233 **ЛИСТА АУТОРА**

Др Наташа Чолић, инж. арх., мастер урбанизма, истраживач-сарадник
Институт за архитектуру и урбанизам Србије, Београд, Србија,
natasacolic89@gmail.com natasac@iaus.ac.rs

Проф. др Зорица Недовић-Будић, дипл. простор. планер, редовни професор
Department of Urban Planning and Policy, University of Illinois, Chicago, USA; School of Architecture, Planning and
Environmental Policy, University College Dublin, Dublin, Ireland, zorica.nedovic-budic@ucd.ie

УЛОГА НАСЛЕЂА СОЦИЈАЛИСТИЧКЕ ПРАКСЕ ПЛАНИРАЊА УРБАНОГ РАЗВОЈА У ОЧУВАЊУ И ПРОМОЦИЈИ НОРМАТИВНОГ ЈАВНОГ ИНТЕРЕСА У СРБИЈИ

Апстракт

Овај рад преиспитује приступ урбаном планирању у периоду социјализма кроз перспективу нормативне димензије концепта јавног интереса на студији случаја Београда. Јавни интерес се у теорији планирања посматра двојако. Заједнички јавни интерес представља једну или скуп вредности које деле сви чланови одређене заједнице, док плуралистички јавни интерес представља суму појединачних и групних интереса. И поред законске обавезе за спровођење партиципације у пракси планирања урбаног развоја у Србији, јавни интерес се најчешће нормативно утврђује кроз планирање јавне намене. У циљу разумевања утицаја тржишних промена на поимање јавног интереса у пракси планирања у Србији од социјализма до данас, у овом раду се квантитативном анализом студије случаја сагледавају трендови измена норми и стандарда за јавне намене и јавне службе на нивоу града. У овом случају, традиционални нормативни домени јавног интереса више се не посматрају само као технички већ и као квалитативни показатељ квалитета живота грађана. У том смислу, значајно је размотрити препоруке за преиспитивање норми и стандарда јавних намена и јавних служби у урбаним подручјима, као и обнове и заштите објеката и целина градитељског и урбаног наслеђа које укључује и социјалистички период.

Кључне речи: *јавни интерес, наслеђе, норме и стандарди, јавне намене, јавне службе*

Dr Nataša Čolić, Eng. Arch., MSc in Urbanism, Research Associate

Institute of Architecture, Urban & Spatial Planning of Serbia, Belgrade, Serbia,
natasacolic89@gmail.com natasac@iaus.ac.rs

Prof. dr Zorica Nedović-Budić, BSc Spatial Planning, Full Professor

Department of Urban Planning and Policy, University of Illinois, Chicago, USA; School of Architecture, Planning and Environmental Policy, University College Dublin, Dublin, Ireland, zorica.nedovic-budic@ucd.ie

THE ROLE OF THE SOCIALIST URBAN PLANNING PRACTICE IN PROTECTION AND PROMOTION OF THE NORMATIVE PUBLIC INTEREST IN SERBIA

Abstract

This article examines the approach to urban planning practice during the socialist era through the perspective of normative dimension of public interest on the case of Belgrade. Public interest holds a changing role in planning theory. A shared-interest approach observes the concept through a set of values shared by the members of community, while the pluralistic public interest represents a sum of individual and group interests. Despite the legal obligation for implementation of participation in the urban development practice in Serbia, public interest is most often normatively encountered through planning of public land use. In order to reflect the impact of transition on the emanation of public interest in Serbian practice from socialism until today, a case study analysis reflects on the trends in changes of norms and standards for public land use and public services at the city level. In this case, the traditional normative domain of public interest is no longer seen merely as technical but also as a qualitative indicator of the quality of life of citizens. In this regard, it is necessary to consider recommendations for reevaluation of norms and standards for public land use and public services in urban areas for protection and reaffirmation of architectural and urban heritage from the socialist era.

Keywords: *public interest, heritage, norms and standards, public land use, public services*

Увод

Једна од најчешће прихваћених идеја у теорији планирања јесте да планирање треба да служи као један од основних инструмената за очување јавног интереса.¹ Па ипак, сам концепт се налази под велом неизвесности, дискусија и недостатка могућности за операционализацију у пракси. Најчешће се помиње да је једна од основних улога јавног интереса да пружи легитимитет за доношење и спровођење планских одлука. Аутори наводе и да интересовање за концепт јавног интереса представља покушај професије да очува јавно добро и јавну намену у условима слободног тржишта. У Србији је за време социјализма држава била у потпуности одговорна за планирање и изградњу „у заједничком и јавним интересу“. У периоду транзиције, различите социјалне, политичке и економске околности допринеле су стварању могућности за испољавање плуралистичких интереса. Стога, у складу с новонасталим околностима, јавила се и потреба за препознавањем и редефинисањем улоге јавног интереса у пракси али и теорији планирања.

Иако се препознају тешкоће, па и немогућности операционализације концепта јавног интереса у међународним оквирима, законски оквир у Србији је још од социјализма препознавао и афирмисао појмове као што су заједнички интерес, јавно добро и јавни интерес – како у политичкој тако и у сфери планирања урбаног развоја. У пракси планирања урбаног развоја у Србији, норме и стандарди за јавне намене представљају неке од основних инструмената уређења урбаних средина и служе да заштите појединачне интересе грађана, али и јавни интерес града као целине.² Па ипак, често се наводи да савремено планирање у условима слободног тржишта има декларативан однос према очувању норми и стандарда за планирање јавних намена и јавних служби, где се испољава тенденција смањења капацитета и квалитета. С тим у вези, сматрамо да је неопходно указати на трендове у планирању норми и стандарда за јавне намене и јавне службе као основне, нормативне димензије јавног интереса у пракси планирања урбаног развоја у Србији.

Преиспитивању улоге наслеђа социјалистичке праксе планирања у очувању нормативног јавног интереса у пракси планирања у Србији приступа се кроз квантификацију норми и стандарда за јавне намене и јавне службе на нивоу града, од социјализма до данас. Анализа трендова норми и стандарда се у овој студији разматра кроз анализу генералних урбанистичких планова (ГУП, са изузетком из 2003 где план мења назив у Генерални План - ГП) из 1950,³ 1972,⁴ измена из 1985.⁵ и 2003.⁶ на студији случаја Београда. Сврха примењене методологије је да пружи увид у практичну димензију јавног интереса у контексту планирања урбаног развоја у Србији и да схвати модификације самог концепта у складу с преласком из социјализма на тржишну економију. Анализа има за циљ да добије податке који истичу специфичности локалног контекста у којем се истраживање спроводи, како би се побољшало контекстуално разумевање и предложило потенцијално уопштавање у области планирања у постсоцијалистичким друштвима.

Нормативни јавни интерес у теорији и пракси планирања

Према Хоху,⁷ планирање треба да користи концепт јавног интереса као основни постулат универзалности у процесу доношења одлука. Међутим, мали број истраживања се бави операционализацијом самог концепта због тешкоћа, па и немогућности емпиријске провере. Како Клостерман наводи:⁸

„... Упркос његовој традиционално важној улози у сфери планирања и области јавних политика, јавни интерес се често одбацује као неподобан критеријум, чије спровођење не може бити рационално дефинисано, нити емпиријски потврђено...”

У односу на Клостерманову изјаву, питање које се поставља је следеће: зашто међународна пракса планирања наставља да користи термин „јавни интерес“ као средство за оправдавање планских активности и одлука, иако се сам концепт налази под велом неизвесности, дискусија и недостатка емпиријских доказа? Једно од тумачења Форестера⁹ засновано је на идеји да је „планирање активност која је усмерена ка томе да пружи наду у будућност“, и да се као таква отежано сналази у неолибералним околностима у којима је тешко очувати јавни интерес у односу на индивидуалне и финансијске интересе. Како Бозман објашњава:¹⁰

„...Иако је владало много веће интересовање за теорију јавног интереса пре 50 година него данас, брига за јавним интересом, његовом активном еманацијом у јавним политикама и управљању, остаје на високом нивоу. Овај феномен се може објаснити чињеницом да законодавци настављају да усвајају законе 'у јавном интересу', државници настављају да владају 'у јавном интересу', а судије да изричу пресуде 'у јавном интересу'. Па ипак, у већини случајева, јавни интерес се испољава декларативно, као вео под којим се прикривају разни појединачни и групни интереси моћних актера...”

Поред интердисциплинарне улоге јавног интереса, поједини аутори се осврћу и на праксу планирања урбаног развоја, где поновно интересовање за концепт јавног интереса представља покушај професије да очува јавно добро и јавну намену у условима слободног тржишта и „инвеститорског“ или „предузетничког“ урбанизма.¹¹ Корени ове парадигме су у политичким наукама, с циљем максималног увећања потенцијала локације и висине ренте, без обзира на негативне ефекте и уништавање животне средине. У том случају, инвеститорски урбанизам подразумева прилагођавање и подређивање урбаног подручја интересима инвеститора, који затим утврђују главне критеријуме у дефинисању планских решења.¹² Стога је значајно напоменути улогу јавног интереса у очувању јавних намена, норми и стандарда урбанистичког планирања под утицајем различитих индивидуалних или групних интереса.

У урбанистичком и просторном планирању јавни интерес се традиционално везује за:

- 1) планирање јавне намене и јавних служби, као и за техничке норме и стандарде за њихову изградњу (Закон о планирању и изградњи, *Службени гласник РС*, бр. 145/2014; Закон о јавним службама, *Службени гласник РС*, бр. 83/2014);
- 2) инструмент експропријације земљишта „у име јавног интереса“, за потребе изградње јавне намене (Закон о експропријацији, *Службени гласник РС*, бр. 106/2016).

Иако овај рад примарно сагледава концепт јавног интереса кроз планирање норми и стандарда за јавне намене, треба навести да се поред нормативног приступа дефинисању и спровођењу јавног интереса партиципација јавности у процесу доношењу одлука сматра инструментом за препознавање и разумевање плурализма интереса заједнице. Иако се партиципација традиционално препознаје и спроводи у пракси планирања урбаног развоја у Србији, она се често посматра као формална обавеза пре него суштинска еманација интереса припадника одређене локалне заједнице.¹³ С тим у вези, локално разумевање концепта јавног интереса кроз његову нормативну димензију планирања јавне намене сведочи о снажном утицају „зависности од прошлости“ (енг. *path dependency*), технократском приступу планирању, као и тешкоћама у прилагођавању околностима слободног тржишта.¹⁴ Неопходно је поменути и да је у међународним оквирима све присутнији дискурс о утилитаризму и новом јавном менаџменту, који теже да одбаце традиционалну улогу јавног интереса као јавног добра, и уводе нов оквир сагледавања концепта заједничких вредности.¹⁵ Стога, тежња за очувањем јавног интереса кроз нормативни оквир и техничке норме и стандарде постаје све присутнија и у савременим политикама урбаног развоја у међународном оквиру.¹⁶ На националном нивоу у Србији, *Стратегија одрживог и интегралног урбаног развоја Србије до 2030.* даје препоруке за преиспитивање норми и стандарда доступности и квалитета јавних служби у урбаним подручјима (објекти образовања, здравства, социјалне заштите, културе, рекреације и спорта).

У пракси планирања урбаног развоја у Србији, норме и стандарди за јавне намене представљају неке од основних инструмената уређења урбаних средина и служе да заштите појединачне интересе грађана, али и јавни интерес града као целине.¹⁷ Потребно је узети у обзир разлику између норми и стандарда у односу на правила грађења (индекс изграђености, индекс заузетости итд.). Норме за изградњу различитих намена се прописују кроз квадратне метре по становнику/детету/пацијенту, и не представљају формалну законску обавезу. Па ипак, оне представљају основу за уређење, изградњу и коришћење простора. Како Петовар наводи,¹⁸ дефинисање норми и стандарда као оперативне димензије јавног интереса представља заоставштину инжењерске праксе из периода социјализма, када су стручњаци спроводили процес планирања заснован на техничким компетенцијама и рационалним уверењима. Често се наводи да савремено

„флексибилно“ планирање у условима слободног тржишта има декларативан однос према очувању норми и стандарда за планирање јавних намена и јавних служби под притиском профита. Како се наводи у *Стратегији одрживог и интегралног урбаног развоја Србије до 2030*,¹⁹ испољена је тенденција у урбанистичком планирању у свим јединицама локалне самоуправе да се захтева смањење површина јавне намене на неопходне површине за саобраћајнице, тргове/скверове, објекте јавне намене, паркове и сл. Све остале површине јавне намене добијају нејасан статус „површине остале намене за јавно коришћење“. То су, најчешће, унутарблоковске површине које би требало да се сачувају за јавно коришћење. Додатно, *Стратегија* сугерише обавезност обнове и заштите објеката и целина градитељског и урбаног наслеђа које нису заштићена културна добра (архитектура и урбанизам после Другог светског рата). С тим у вези, сматрамо да је неопходно указати на трендове у планирању норми и стандарда за јавне намене и јавне службе као основне, нормативне димензије јавног интереса у пракси планирања урбаног развоја у Србији.

Студија случаја

Улога државе у пракси планирања за време социјализма често се идентификује са улогом „централног инвеститора“ и покретача урбаног развоја.²⁰ Нека од обележја ове праксе сагледавају се кроз дугорочну оријентацију, контролисане процедуре, централизован али интердисциплинарни приступ планирању урбаног развоја, бирократији, политичкој зависности институција, технократији стручњака из праксе и недостатку суштинског укључивања грађанства у процес доношења одлука до касних шездесетих прошлог века.

Коинциденција социјалистичке револуције у Југославији 1945. године с ранијим успехом модерне архитектуре и урбанизма у Европи (CIAM – Congrès International d'Architecture Moderne, *Атинска повеља*)²¹, јака веза између младих лево оријентисаних архитеката с принципима модернизма и функционализма, и жеља за дистанцирањем од совјетског модела – утицали су на специфичан модел планирања у Југославији, а посебно у Србији.²² Публикација CIAM-а – *Атинска повеља* – садржавала је прописе, норме и стандарде за развој функционалистичког утопијског града. Принципе *Атинске повеље* пратиле су праксе урбаног развоја у градовима као што су Глазгов, Бразилија, Токио, Торино, Тел Авив и други²³, а међу њима је био и Нови Београд. Према ГУП-у из 1950, већина стамбене градње за време социјализма изведена је као потпуно нови део града, који је садржао и пратеће јавне намене: школе, вртиће, здравствене службе, игралишта и зелене површине. Ови нови развојни пројекти су захтевали логистику која није постојала пре 1948. године.²⁴

Развој нових стамбених насеља на Новом Београду, у Новом Саду, Крагујевцу, Нишу и другим градовима представљао је крупан организациони, економски, грађевински, архитектонски и урбанистички подухват који је захтевао логистику

и институционални оквир који није постојао пре Другог светског рата. Тако су већи градови постепено формирали урбанистичке заводе као специјализоване стручне институције за урбанистичко и просторно планирање, док су дирекције за развој биле задужене за инвестиције, правни оквир, финансијску и надзорну улогу, као и опремање грађевинског земљишта инфраструктуром у припреми и реализацији изградње нових насеља. Око 1970. године ова специјализована предузећа консолидовала су се у јединствену Дирекцију за изградњу и реконструкцију Београда. Како је развој напредовао, постојала је потреба за јачањем административне контроле. Стога је управа успоставила градске секретаријате у областима образовања, здравства, социјалне заштите, урбанизма и градње и др., док су мањи градови основали засебне јединице и одељења из наведених домена, од којих нека постоје и данас. Поред других административних задатака, улога секретаријата је била да обезбеди капацитете јавних намена и јавних служби под њиховом надлежношћу. Ови капацитети су се дефинисали кроз норме и стандарде за јавне намене и јавне службе које су се морале поштовати у плановима, и као такве су биле формално дефинисане као „јавни интерес“.

Београд се драстично променио од 1950. године. Како су се границе Генералног урбанистичког плана шириле, град је морао да задовољи потребе растуће заједнице, обезбеђујући стамбени фонд и услуге. Анализа биланса (изражени у процентима) намене земљишта у оквиру ГУП-а Београда омогућава праћење промена које су карактерисале различите фазе планирања од периода социјализма до данас. Поред основног увида у измене биланса намена коришћења простора у Београду од 1950. године, приказане вредности сведоче о неким значајним променама које су се догодиле у оквиру недавне историје развоја града. ГП (2003)²⁵ је увео другачију категоризацију коришћења земљишта него у претходним плановима. На пример, специјализовани градски центри су представљали јавну намену од 1950. до 2003. године. Организовани су као центри локалних заједница који су садржали примарне здравствене и социјалне услуге, као и универзитетске и здравствене центре и друге објекте који имају правни статус „јавног интереса“. Од 2003. године, специјализовани градски центри се посматрају као комерцијални центри у планским документима. Друга специфичност ГП-а (2003)²⁶ је удео од 0 % за неизграђено земљиште. То значи да практично више нема земљишта на територији Београда које би се дефинисало за будуће потребе, што се разликује од праксе социјалистичког планирања (33,4 % неизграђеног земљишта у ГУП 1985). Интересантно је напоменути да ГУП 1950. није препознао комерцијалне намене као такве, док је значајан пораст удела комерцијалних намена присутан од 1972. до данас – готово 20 пута више комерцијалних активности планирано у ГП-у (2003)²⁷. Ове вредности сведоче о варијацијама које су настале као резултат промене социоекономских и политичких околности у Србији као постсоцијалистичкој земљи и представљају основ за даљу анализу промене трендова у планирању норми и стандарда на примеру Београда.

Како би се приказали трендови планирања јавних намена и јавних служби у Београду од социјализма до данас, извршена је упоредна анализа вредности норми и стандарда. Подаци који су детаљније обрађени обухватају период од 1985. до 2003. године, јер су одређене норме и стандарди у претходним планским документима (ГУП 1950, 1972) објашњени дескриптивно, и као такви се не могу уврстити у квантитативну анализу.

Упоредна анализа норми и стандарда (m^2 по становнику) из ГУП-а (1985)²⁸ и ГП-а (2003)²⁹ указује на то да је норма за становање незнатно повећана (са 21 m^2 на 22 m^2 по становнику), заједно с рекреацијом (од 3 m^2 до 4 m^2 по становнику). С друге стране, норме за јавне намене су се смањиле у домену здравствене заштите (са $0,009-0,11 \text{ m}^2$ на $0,003-0,09 \text{ m}^2$ по становнику), зелене површине у оквиру суседства (од $6,16 \text{ m}^2$ на 1 m^2 по становнику), дечја игралишта (од 9 m^2 до 1 m^2 по становнику), и социјална заштита (од $20-40 \text{ m}^2$ до $20-25 \text{ m}^2$ по становнику). Поред значајног смањења норми и стандарда за наведене јавне намене, може се приметити да је смањење вредности код зелених површина у оквиру суседства у нескладу с великим повећањем биланса зелених површина на нивоу града (од 8.928 ха у 1985. години на 20.405 ха у 2003). Неке од 20.405 ха зелених површина на нивоу града се могу објаснити рекласификацијом неизграђеног земљишта у пољопривредне, зелене површине или грађевинско земљиште. Треба напоменути да се Србија, а посебно град Београд, суочава са значајним питањима неформалне градње на зеленим и пољопривредним површинама још од 80-их година. Како би се обезбедила основа за легализацију неформално изграђених објеката, од 2000. године се кроз планске документе зеленило и пољопривредно земљиште трансформишу у грађевинско земљиште. Сходно томе, подаци из ГП-а (2003)³⁰ такође показују значајно смањење биланса пољопривредног земљишта ($-16.463,32 \text{ ха}$ планирано за 2020. годину), које план оправдава кроз питања неформалне градње, као и притиском тржишта које захтева претварање пољопривредног у грађевинско земљиште погодно за развој (ГП 2003)³¹.

Претходна анализа се бави питањем променљивих трендова у планирању норми и стандарда развоја у генералним урбанистичким плановима на нивоу града. Представљене вредности указују на то да би наслеђе социјалистичке праксе планирања у погледу примењиваних норми за јавне просторе могло имати значајну улогу у промоцији и очувању јавног интереса у савременој пракси планирања. Анализа садржаја генералних урбанистичких планова Београда (1950, 1972, измене 1985, 2003) указује на промене у билансу намена на нивоу града, као и на промене у статусу одређених јавних намена које су изгубиле тај статус (становање, специјализовани центри). Међутим, неки од квантитативних података из планова на нивоу града могу дати слику која се разликује од стварног стања у простору. То се види на примеру зелених површина у ГУП-у 2003, док је стварна норма унутар насеља драстично смањена са $6,1 \text{ m}^2$ (ГУП 1985) на 1 m^2 по становнику (ГУП 2003), а дечја игралишта са 9 m^2 (ГУП 1985) на 1 m^2 по становнику

(ГП 2003). Ове вредности, као и смањене норме за здравствену заштиту – са 0,009-0,11 м² (ГУП 1985) на 0,003-0,09 м² по становнику (ГП 2003), и социјалну заштиту – од 20-40 м² (ГУП 1985) до 20-25 м² по становнику (ГП 2003), истичу уочљив тренд смањења одређених норми и стандарда за јавне намене и јавне службе у планским документима на нивоу града у односу на принципе грађења за време социјализма.

Закључак

У уводу овог рада је приказан осврт на неке од теоријских разматрања концепта јавног интереса, као и његове улоге у теорији и пракси планирања. Указано је на могућност дефинисања самог концепта кроз колективни приступ, где се јавни интерес посматра као заједнички именован интерес чланова одређене заједнице; и са друге стране, плуралистичког приступа, где се јавни интерес сагледава као сума индивидуалних или групних интереса. С тим у вези, овај рад сугерише да Србија, као постсоцијалистичка земља, може да послужи као пример локалног контекста у којем се испољава променљива улога концепта јавног интереса, од периода социјализма до данас.

Главни циљ овог рада је да преиспита значај наслеђа социјалистичке праксе планирања кроз перспективу нормативне димензије концепта јавног интереса. Овај рад анализира трендове планирања норми и стандарда за јавне намене и јавне службе кроз генералне планове на нивоу града (ГУП), на примеру Београда. Студија случаја указује на драстичне промене вредности норми и стандарда на нивоу града (ГУП Београда) између генералних планова из 1984. и 2003, где се сагледава смањивање у домену социјалне и здравствене заштите, зелених површина и игралишта у оквиру суседства. Док се неке од идентификованих промена вредности различитих намена на нивоу града могу објаснити променљивим социоекономским, демографским и политичким околностима у транзицији од социјализма ка тржишној економији, драстично смањење норми и стандарда за јавне намене и јавне службе на идентификованом случају може представљати претњу поимању јавног интереса као јавног добра. У овом случају, традиционални нормативни домени јавног интереса се више не посматрају само као технички већ и квалитативни показатељ квалитета живота грађана. У том смислу, значајне су мере предвиђене националном политиком урбаног развоја, а које се односе на препоруке за преиспитивање норми и стандарда доступности и квалитета јавних служби у урбаним подручјима, као и обнове и заштите објеката и целина градитељског и урбаног наслеђа, које укључује и социјалистички период.

Планирање урбаног развоја у домену јавних добара, уз задржавање строге контроле над процедурама, власништвом над земљиштем и објектима, утицали су на то да се социјалистичка ера планирања урбаног развоја окарактерише инструменталним рационалним доктринама. Овај рад преиспитује принципе таквог приступа кроз техничке аспекте, као што су планирање јавних намена и

јавних служби као нормативних димензија концепта јавног интереса. Сматрамо да је транзиција из социјализма у тржишну економију знатно утицала на дефинисање и имплементацију нормативног јавног интереса у контексту локалне праксе планирања. У савременим околностима, у којима се умањује квантитативна али и квалитативна вредност јавних намена и јавних служби, важно је истаћи улогу социјалистичког градитељског наслеђа у очувању и промоцији нормативног јавног интереса као критеријума социјалне правде у пракси планирања урбаног развоја у Србији. Ово не значи да споразум о томе шта чини јавни интерес не би требало да буде постигнут између државе и њених грађана.

Напомене

- 1 Campbell, H., Marshall, R.: *Utilitarianisms bad breath? A Re-Evaluation of the Public Interest Justification for planning*, Planning Theory, 2002, vol. 1, no. 2, 163–187; Alexander, E. R.: *Public interest in planning: form legitimation to substantive plan evaluation*, Planning theory, 2002, vol. 1, no. 2, 226–249; Sandercock, L., Dovey, K.: *Pleasure, Politics and the „Public Interest“: Melbourne's Riverscape Revitalization*, Journal of the American Planning Association, 2007, vol. 68, no. 2, 151–164.
- 2 Petovar, K.: *The city without citizens – that is how the development was conducted in Belgrade and Serbia*, Republika, 2010, 484–485.
- 3 Генерални урбанистички план Београда (1950).
- 4 Генерални урбанистички план Београда (*Службени лист града Београда*, бр. 17/72, 1985, 2002),
- 5 Генерални урбанистички план Београда (*Службени лист града Београда*, бр. 17/72, 1985, 2002)
- 6 Генерални план Београда (*Службени лист града Београда*, бр. 27/03, 25/05, 34/07, 63/09, 70/14)
- 7 Hoch, C.: *What Planners do: Power, Politics and Persuasion*, APA Planners Press, Chicago, 1994.
- 8 Klosterman, R. E.: *A public interest criterion*, Journal of the American Planning Association, 1980, vol. 46, no. 3, 324.
- 9 Forester, J.: *The deliberative practitioner*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London England, 1999.
- 10 Bozeman, B.: *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*, University press, Georgetown, 2007, 11.
- 11 Hoch, C., *op. cit.*; Campbell, H., Marshall, R. *ibid.*; Petovar, K., Vujošević, M.: *The concept of public interest and public good within urban and spatial planning*, Institute for Social Research, Zagreb, 2008.
- 12 Pušić, Lj.: *Rasprodaja gradova u Srbiji kao posledica društvenih promena u prostoru* u: Gotovac, S. A. and Zlatar, J. (eds.) *Akteri društvenih promjena u prostoru; Transformacija prostora i kvalitete života u Hrvatskoj*, Institut za društvena istraživanja u Zagrebu, Zagreb, 83–97.
- 13 Čolić, R.: *Evaluation of the Capacity development of actors within participatory planning process*, SPATIUM International Review, 2014, No 31, 45–50; Čolić, N., Dželebdžić, O.: *Beyond formality: A contribution towards revising the participatory planning practice in Serbia*, SPATIUM International Review, 2018, no. 39, 17–25.
- 14 Petrović, M.: *Cities after socialism as a research issue*, Discussion papers (South East Europe series) (DP34), Centre for the Study of Global Governance, London School of Economics and Political Science, London, 2005. [12. 4. 2018]
- 15 Sager, T.: *Communicative Planners as Naïve Mandarins of the Neo-liberal State?*, European Journal of Spatial Development, 2005. <http://www.nordregio.se/EJSD/>. [12. 4. 2018]
- 16 Perry, J. L., Wise, L. R.: *The Motivational Bases of Public Service*, Public Administration Review, 2014, vol. 50, no. 3, 367–373; Bengs, C.: *Time for a critique of planning theory*, European Journal of Spatial Development, 2005, <http://www.nordregio.se/EJSD> [12. 4. 2018]; Bengs, C.: *Planning Theory for the*

- Naïve?*, European Journal of Spatial Development, 2005. <http://www.nordregio.se/EJSD> [12. 4. 2018]; HABITAT III Issue Papers 11-Public Space, New York, 2015.
- 17 Petovar, K., *ibid.*, 484–485.
- 18 *Ibid.*
- 19 Тркуља, С., Чолић, Р. и Максин, М. (ур.): *Стратегија одрживог и интегралног урбаног развоја Републике Србије до 2030. године*, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, подржано од стране Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. У име немачког федералног Министарства за економску сарадњу и развој, Унапређење управљања земљиштем у Србији, Београд, децембар 2018.
- 20 Čaldarević, O.: *Urbano planiranje nekad i sad – tranzicijsko društvo i njegov urbanizam*, u: Svirčić-Gotovac, A., Zlatar, J. (ur.), *Akteri društvenih promjena u prostoru; Transformacija prostora i kvalitete života u Hrvatskoj*, Institut za društvena istraživanja u Zagrebu, Zagreb, 2012, 29–39; Petovar, K.: *Professional associations as actors in making planning decisions about urban space*, in: Gotovac, S. A., Zlatar, J. (eds.), *Akteri društvenih promjena u prostoru; Transformacija prostora i kvalitete života u Hrvatskoj*, Institut za društvena istraživanja u Zagrebu, Zagreb, 99–115.
- 21 *Congress Internationaux d'Architecture moderne (CIAM), La Charte d'Athenes or The Athens Charter, 1933*, Trans J. Tyrwhitt, Paris, France, The Library of the Graduate School of Design, Harvard University, 1946.
- 22 Ferenčak, M.: *Draft text for the purpose of publication „Improvement of Land Management at the Local Level in Serbia“*, Study prepared for GIZ/AMBERO-ICON Project „Strengthening of Local Land Management in Serbia“, Belgrade, 2015, 5.
- 23 Perović, M.: *Iskustva prošlosti*, Građevinska knjiga, Beograd, 2008.
- 24 Ferenčak, M., *op. cit.*
- 25 Генерални план Београда (*Службени лист града Београда*, бр. 27/03, 25/05, 34/07, 63/09, 70/14), 97.
- 26 Генерални план Београда (*Службени лист града Београда*, бр. 27/03, 25/05, 34/07, 63/09, 70/14), 38.
- 27 Генерални план Београда (*Службени лист града Београда*, бр. 27/03, 25/05, 34/07, 63/09, 70/14), 38.
- 28 Генерални урбанистички план Београда (*Службени лист града Београда*, бр. 17/72, 1985, 2002), 97.
- 29 Генерални план Београда (*Службени лист града Београда*, бр. 27/03, 25/05, 34/07, 63/09, 70/14), 87.
- 30 Генерални план Београда (*Службени лист града Београда*, бр. 27/03, 25/05, 34/07, 63/09, 70/14), 38.
- 31 Генерални план Београда (*Службени лист града Београда*, бр. 27/03, 25/05, 34/07, 63/09, 70/14), 37.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

930.85(497.11)(082)
72.01(497.11)(082)
7.025.3/.4(497.11)(082)

ЗАВОД за заштиту споменика културе града Београда (Београд).
Конференција (10 ; 2019)

Културно наслеђе - ризици и перспективе : зборник радова /
Завод за заштиту споменика културе града Београда, X конференција, Београд, 2019. ; [организатор]
Завод за заштиту споменика културе града Београда ; [уредник Светлана Димитријевић Марковић]. -
Београд : Завод за заштиту споменика културе града Београда, 2019
(Београд : Бирограф). - 235 стр. : илустр. ; 25 cm

Текст ћир. и лат.
- Тираж 300.
- Стр. 8-10: Предговор / Светлана Димитријевић Марковић.
- Напомене и библиографске референце уз поједине радове.
- Библиографија уз већину радова. - Abstracts.

ISBN 978-86-89779-65-3

а) Културна добра - Заштита - Србија - Зборници
б) Архитектонски споменици - Заштита - Србија - Зборници

COBISS.SR-ID 276504844