

(NE)ODRŽIVO LOKALNO PLANIRANJE U ČELJUSTIMA TRANZICIJE: SUDBINA SPORTSKIH I REKREATIVNIH POVRŠINA U PRAKSI PLANIRANJA U BEOGRADU

Biserka Mitrović¹

Rezime: Pojam javnog interesa se jednako vezuje za (gradsko građevinsko) zemljište, namenu od opšteg / javnog interesa, ili pak aktivnosti od javnog interesa, kao što je slučaj sa aktivnostima vezanim za zaštitu životne sredine ili zaštitu kulturnih dobara. U periodu tranzicije javni interes, u situaciji fleksibilne interpretacije planova, aktuelnog zakonodavnog konteksta, arbitrarnog tretmana od strane brojnih institucija i pritiska kapitala sve više gubi na značaju. Ovakve pojave u suprotnosti su sa osnovnim premisama održivog razvoja grada, koje operacionalizacijom treba da se iskazuju najmanje kroz:

- Socijalnu održivost i primenu principa jednakosti kroz stvaranje prostornih uslova za minimiziranje socijalnih razlika odnosno favorizovanje socijalne i prostorne kohezije.
- Održivo urbanističko planiranje - strategije lokalnog planiranja koje se razvijaju tako da uzimaju u obzir dobrobit lokalne privrede i stanovništva;
- Održivo korišćenje zemljišta;
- Institucionalnu održivost, koja podrazumeva unapredjenje procedura i institucionalnih aranžmana što doprinosi uvodjenju integrativnog pristupa.

Sledeći pristup učenja na greškama, ukazujemo na primer tretmana nekih sportskih i rekreativnih površina u Beogradu u aktuelnoj domaćoj praksi, diskutujući koliko se ovakav tretman može smatrati održivim kao i da li struka može da se odupire navedenim tranzicionim trendovima.

Cljučne reči: javni servisi, održivo planiranje, tranzicija

Abstract: The concept of public interest is equally related to the (public construction) land, the land use of general / public interest or public interest activities, such as activities related to environment and protection of cultural heritage. In the period of transition, public interest, in the situation of a flexible interpretation of the plans, the current legislative context, arbitrary treatment by the various institutions and pressures of the capital is increasingly losing its significance. Such phenomena are in conflict with the basic premises of sustainable development of the city, which is to be measured through operationalization at least by:

- Social sustainability and the application of the principle of equality through the creation of physical conditions for the minimization of social differences and favoring of social and spatial cohesion.
- Sustainable urban planning - local planning strategies that are developed to take into account the welfare of the local economy and population;
- Sustainable land use;
- Institutional sustainability, which includes the improvement of procedures and institutional arrangements that contribute to the introduction of an integrated approach.

Following the approach "learning from mistakes", the paper presents an example of treatment of sports and recreational areas in Belgrade in the current local practice, discussing if this treatment can be sustainable, and whether the profession should resist the above transition trends.

Key words: public services, sustainable planning, transition

¹ mr, Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu, Bulevar kralja Aleksandra 73/II; tel.: 064 2715779, e-mail: biserkamitrovic@gmail.com

1 UVOD

Kako odrediti „dobru meru“ intervencije na tržištu u korist javnog sektora, kada iskustva drugih nisu u potpunosti optimalna niti prenosiva? Da li je javni sektor arhaična kategorija prošlih vremena koja treba da bude postepeno, u najvećoj meri, zamenjena?

Pitanja su brojna i umesto da se dobijaju odgovori, otvaraju se nova pitanja koja proističu iz prethodnih. Ovaj tekst nudi odgovore na neka od pitanja, vezujući se pre svega za prostor pojedinih sportsko-rekreativnih kompleksa Beograda, nemajući pri tome ambicije da to istovremeno budu konačni odgovori, već pre da budu konstruktivna provokacija. Štaviše, postavljanje pravih pitanja na koje će nadamo se budućnost Beograda, ali i drugih gradova u Srbiji dati odgovor jeste takodje zadatak koji pred sebe postavljamo.

U radu je dat osvrt na iskustvo autora u odnosu na često, mada ne jedino moguće ponašanje investitora u Srbiji, sa jedne strane, i na ponašanje lokalnih zajednica u Srbiji, sa druge strane, koje često teže da izadju u susret investitorima, shvatajući da je ovakav način jedini put oživljavanja lokalne ekonomije. Podrazumeva se da se ovakva ocena ne odnosi na sve situacije u teoriji i praksi planiranja u Srbiji. Sumirajući, u radu se ukazuje na potrebu za praktičnom primenom principa koji, pored ekološke, daju jednak značaj i institucionalnoj, socijalnoj i ekonomskoj održivosti i time stvaraju uslove za realističan razvoj lokalne zajednice na osnovama domaćinskog očuvanja resursa.

2 JAVNI INTERES, JAVNE POVRŠINE I ODRŽIVOST

Polazimo od stava da je javni interes vrednosna kategorija i da ima različito razumevanje, obuhvat i značaj u svakoj društveno-političkoj sredini. Pojam javnog interesa se jednako vezuje za (gradsko građevinsko) zemljište na kome se ispoljava, namenu (saobraćaj, infrastruktura, ili rekreativne površine) ili pak aktivnosti od javnog interesa, kao što je slučaj sa aktivnostima vezanim za zaštitu i unapredjenje životne sredine ili zaštitu kulturnih dobara. Javni interes u situaciji fleksibilne interpretacije planova, aktuelnog zakonodavnog konteksta, arbitrarnog

tretmana od strane brojnih institucija i pritiska kapitala sve više gubi na značaju.

Koren razumevanja pojma javnog interesa je vezan za pojam javnog dobra – javno dobro predstavlja prostor ili aktivnost čijim se korišćenjem od strane pojedinca ili grupe ne umanjuje mogućnost korišćenja od strane drugog pojedinca ili grupe i za koju privatni kapital (pretežno) nije zainteresovan.

Za socijalno uravnotežen grad od vitalnog je značaja društveni konsenzus oko definicije, obuhvata i zaštite javnog interesa. Budući da grad Beograd ima značajno nasleđe u domenu javnog interesa, javlja se potreba za redefinisanjem na prostorima /namenama/ aktivnostima koje imaju ili su imale atribut javnog.

Sa druge strane, najvažnija odrednica održivog razvoja jeste da on počiva na ekonomskoj, ekološkoj i socijalnoj koheziji, a održivi gradovi slede integrativni razvoj koji ne dovodi u pitanje razvoj budućih generacija. Među najbitnijim karakteristikama razvoja održivih gradova je i socijalni progres odnosno jačanje socijalnog društva. Održivi razvoj grada danas počiva i na kvalitetu života kao najznačajnijoj vrednosti, očuvanju socijalnih resursa, socijalnoj jednakosti², itd.

U tom svetlu, u ovom radu se naglašava socijalna komponenta održivosti. Težiste koncepta je na optimalnom razvoju socijalnih/javnih servisa koji su obuhvaćeni obaveznom društvenom brigom i pretežno nisu tretirani kao profitabilni, kao što su: obrazovanje, zdravstvena zaštita, socijalna i dečja zaštita, kultura, fizička kultura (sport)³. Koncept socijalne kohezije je zasnovan na obezbeđenju uslova za ostvarivanje potreba različitih grupa stanovništva grada, bez obzira na njihovu političku, ekonomsku ili društvenu moć, te u tom smislu manifestuje brigu i za „neproizvodne“ grupacije stanovništva, kao što su deca, omladina, stare osobe, osobe sa posebnim potrebama itd. Uključivanje šireg kruga aktera ima strateški karakter jer prevazilazi kratkoročne efekte aktivnosti u gradskom prostoru koje su reakcija na trendove, nekontrolisane procese privatizacije, dominaciju slobodno-tržišnog ponašanja u prostoru u obliku pojedinačnih inicijativa preduzetnika i sl⁴.

² Izvor: Stockholm Environment Institute

³ *Zakon o javnim službama (Sl. glasnik RS, 42/91, 71/94.)* (čl. 3., stav 1.).

⁴ Mitrović, B., „Grad socijalne ravnoteže“, poglavlje u monografiji: V.Milić i V. Djokić (ur.): „Prestonica Beograd“, Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu, Berlage Institute, Rotterdam, Fakultat für Architektur der RWTH Aachen, 2006.

Kroz ujednačavanje prostornog razvoja postiže se konzistentnost gradske teritorije, umanjivanje razlika između centra i periferije, razvoj sekundarnih centara i optimalno ujednačavanje kvaliteta života u gradu i doprinosi socijalnoj i prostornoj koheziji⁵. Operacionalizacija principa socijalno održivog razvoja grada, treba da se iskazuje najmanje kroz socijalnu održivost i primenu principa jednakosti kroz stvaranje prostornih uslova za minimiziranje socijalnih razlika odnosno favorizovanje socijalne i prostorne kohezije.

3 TRANZICIJA I MOGUĆE POSLEDICE PO JAVNI PROSTOR

Vlasnička transformacija, odnosno privatizacija javnih preduzeća i javnih službi, privatni režim korišćenja građevinskog zemljišta u režimu javnog ili zajedničkog, težnja ka izjednačavanju javnog i privatnog sektora u pogledu prava na prostor, zakonodavna podrška uvođenju privatnog vlasništva nad gradskim građevinskim zemljištem, samo su neki od aktuelnih problema i pojava u periodu tranzicije.

U ekonomskom smislu, cilj tranzicije trebalo bi da bude obezbeđenje uslova za uvođenje uređenih tržišnih odnosa i zdravu konkurenciju u okviru države blagostanja. U uređenim sredinama sa dugom „tradicijom“ tržišnih odnosa poštuju se pravila koja uređuju odnos privatnog i javnog, odnosno meru intervencije države i lokalne vlasti na tržištu po utvrdjenim kriterijumima (iako se ne može reći da su ovi odnosi sasvim definisani i jednoznačni). Suštinski problem nastaje u odsustvu ovih kriterijuma kada se rešenje većine situacija u prostoru na relaciji javno-privatno prepušta arbitrarnom i ad hoc odlučivanju. Situacija u našoj zemlji, iako proces tranzicije odavno traje, ukazuje na nepostojanje kriterijuma i merila, odnosno nedostatak jasne politike i strategije razvoja pojedinih (javnih) sektora, kao i propozicija pod kojima se oni mogu transformisati u procesu tranzicije.

U ovakvom kontekstu, održivo planiranje i tržišni zahtevi u aktuelnoj urbanističkoj praksi u Srbiji po pravilu su posmatrani kao suprotstavljeni koncepti koji se najvećim delom međusobno isključuju. Česta je situacija u praksi izrade urbanističkih planova da održiva rešenja uglavnom nisu interesantna tržištu čiji

se zahtevi praktično izjednačavaju sa profitabilnošću i ekonomskom isplativošću i u uglavnom se ne mogu smatrati održivim.

4 TRETMAN NEKIH SPORTSKIH I REKREATIVNIH POVRŠINA U BEOGRADU U KONTEKSTU TRANZICIJE I ODRŽIVOG RAZVOJA

Sledeći pristup učenja na greškama, ukazujemo na primer tretmana nekih sportskih i rekreativnih površina u Beogradu u aktuelnoj domaćoj praksi, diskutujući koliko se ovakav tretman može smatrati održivim kao i da li treba da se opiremo navedenim tranzicionim trendovima.

Svedoci smo promena namene i transformacija brojnih objekata u domenu javnih službi u skladu sa tržišnim trendovima a odluke se donose pojedinačno i krajnje arbitrarno, bez prethodno sagledane koncepcije razvoja ili strateške orijentacije. Pri tome, zanemaruje se činjenica da se radi o izuzetno značajnom resursu razgranate mreže javnih objekata i površina, nasledstvu iz drugačijih društveno-političkih odnosa, kakvim ne raspolažu mnoge zemlje u razvoju. Ova mreža je često oprтереćena problemima vezanim za investiciono održavanje objekata. Ono što zabrinjava jeste društveno odobravanje ovih modela ponašanja u prostoru, pravdajući ga većom efikasnošću, potrebom za racionalizacijom pojedinih službi i sl. Objektima javnih službi menja se namena, privatizuju se, uvode se komercijalni sadržaji, a neretko se i ne privedu novoj nameni. Prenebregava se činjenica da se životni standard stanovništva, koji je tesno vezan za kvalitet i prostornu distribuciju javnih službi bitno ugrožava, i to u situaciji kada i iz drugih razloga pada. Takođe se izostavlja iz vida suštinska povezanost razvijenosti mreže i kvaliteta objekata javnih službi sa konceptom socijalne kohezije i uopšte socijalne održivosti.

Beograd poseduje nekoliko sportskih objekata i kompleksa nacionalog i međunarodnog značaja, koji su namenjeni za odvijanje tzv. vrhunskog sporta, kao i više desetina sportskih objekata i kompleksa gradskog i rejonskog značaja. Približno svaka od 16 gradskih opština raspolaže sa bar jednim ovakvim centrom. Pored toga, postoji više stotina sportskih i dečjih igrališta na teritoriji grada, relativno pravilno disperzovanih. Svi ovi sadržaji bili su u obuhvatu javnog gradskog građevinskog zemljišta, koji je obavezivao je na staranje pretežno od strane gradskih institucija. Iz toga je dalje prozilizila finansijska

⁵ Kazepov, Y.(ed.): “Cities of Europe, changing contexts, local arrangements and the challenge to urban cohesion”, Blackwell Publishing, 2005.

obaveza o izgradnji, opremanju i održavanju iz budžetskih sredstava grada, posredstvom Direkcije za gradsko građevinsko zemljište, kao i neposredno – od strane gradskog Sekretarijata za sport i omladinu, odnosno Ministarstva za obrazovanje i sport (Uprave za sport). Sa tim u vezi je i činjenica da je Direkcija za građevinsko zemljište Beograda glavni naručilac planova detaljne regulacije kojima bi trebalo da se planski, u skladu sa politikom razvoja sektora sporta, definišu pravila ponašanja u prostoru ali i vlasnički odnosi (jer se PDR-om, kao i GP-om Beograda određivala kategorija javnog, odnos ostalog zemljišta, u skladu sa prethodnim Zakonom o planiranju i izgradnji, 2003.).

U uslovima nedostatka sredstava, Grad je posegnuo ohrabrivanjem privatne inicijative i za ad-hoc rešenjima. Međutim, da bi se omogućilo finansiranje sportskih objekata i kompleksa od strane privatnih lica i firmi, status zemljišta je morao da bude promenjen. Tako je zemljište sa kompleksima sa velikim potencijalima, kao što su stadioni Crvene zvezde i Partizana, dobilo status ostalog građevinskog zemljišta (što suštinski predstavlja privatni režim korišćenja i gazdovanja zemljištem). Gradski budžet i uprava su ostvarili značajan benefit ovom transformacijom (posmatrano kratkoročno), ali su nepovratno izgubili deo značajnog gradskog resursa.

Sličan trend se uspostavio i u odnosu na lokalne sportske centre i javila se potreba da se status zemljišta na kome se nalaze ovakvi kompleksi promeni iz javnog građevinskog u ostalo. Kao primer navodimo sportsko-rekreativni centar Olimp na teritoriji beogradske opštine Zvezdara. Obzirom na manju atraktivnost ovih lokacija i zemljišta, ne vlada veliko interesovanje za mogućnosti privatizacije, pa je stoga dnevna politika na stanovištu da neki od ovih kompleksa treba da se zadrže na javnom gradskom građevinskom zemljištu. Stanovnici u okruženju SRC Olimp i uprava opštine Zvezdara izvršili su veliki uticaj na plansko rešenje u dugotrajnom i kontroverznom procesu izrade Plana detaljne regulacije ovog područja svojim zalaganjem i stavom u toku procedure javnog uvida ovog plana da SRC Olimp zadrži status javnog kompleksa, što je uprava opštine Zvezdara podržala i potvrdila svojom naknadnom odlukom. U našoj sredini ovaj primer predstavlja neobičan i izuzetan postupak jer su retki primeri jasne, svrsishodne, pravovremene i proceduralno korektnosti uključenosti građana kod nas u proces planiranja.

Dugoročno posmatrano, posledice ovog „nečinjenja“ su povoljnije po razvoj grada nego u prvom slučaju. Međutim, neusaglašenost i odsustvo komunikacije između različitih nivoa institucija čini njihovo delanje sasvim „neodrživim“.

5 ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Možemo da zaključimo da se moraju prepoznati potencijali, problemi i ograničenja u postojećem stanju razvoja javnog sektora i da ukažemo na neke pravce rešenja, koja se svakako se moraju zasnivati na ciljevima koji se odnose i na: (1) Dostupnost javnih servisa za sve građane; (2) Prostornu distribuciju javnih servisa u funkciji ravnopravnog ostvarivanja potreba stanovništva; (3) Minimiziranje prostornih razlika u razvoju grada koje proističu iz socijalnih razlika odnosno postizanje konzistentnosti i ravnomernog razvoja gradske teritorije; (4) Prevazilaženje institucionalne podvojenosti upravljanja/planiranja/finansiranja / realizacije u domenu javnih servisa na relaciji: centralni-gradski-lokalni nivo.

Sastavni deo rešenja treba da budu kriterijumi kvalitativne i vlasničke transformacije javnih servisa, bez kojih će dalje delovanje u prostoru u ovom domenu ostaviti trajne posledice koje mogu narušiti kvalitet života postojećeg budućeg stanovništva.

LITERATURA

- [1] *Cities of Europe - changing contexts, local arrangements, and challenge to urban cohesion*, Kazepov, Y. (ed.), Blackwell Publishing, 2005, UK
- [2] *Grad socijalne ravnoteže*, Mitrović, B., u: V. Milić i V. Djokić (ur.): "Prestonica Beograd", Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu, Berlage Institute, Rotterdam, Fakultat für Architektur der RWTH Aachen, 2006.
- [3] *Plan detaljne regulacije područja Bulevara Kralja Aleksandra - blokova D7-D12 (SC Olimp)*, CEP, Beograd, 2004.
- [4] *Plan detaljne regulacije kompleksa Stadion Partizan*, CEP, 2004. Beograd
- [5] *Ekonomija javnog sektora*, Stiglic, J., Ekonomski fakultet, 2004, Beograd.
- [6] *Planiranje u postsocijalističkoj političkoj i ekonomskoj tranziciji*, Vujošević M., IAUS, 2003, Beograd