

УРБАНИСТИЧКО ПЛАНИРАЊЕ У ЈУГОСЛАВИЈИ У 20-ТОМ ВЕКУ: ПРИМЕР БЕОГРАДА**

CITY PLANNING IN YUGOSLAVIA IN THE 20th CENTURY: THE CASE STUDY OF BELGRADE

Abstract:

The long term planning in Yugoslavia is usually associated with early 1930s and with issuing of the Building Code in 1931, which represented the first official document legally regulating planning and construction of cities and towns. The term planning in its nowadays meaning has first appeared only after the Second World War. In 1949 the Act on General Urban Plan (GUP) was issued and according to many authors that was a crucial point that marked the very beginning of the long term planning in Yugoslavia. Since then its development has been characterized by numerous changes resulting from the political, economic and social modifications and tendencies, as well as influences from other environments and disciplines. Finally, in the mid-1960s a paradigm of GUP was established, which despite several modifications regarding some methodological and procedural questions, has remained unchanged up to our day.

The General Urban Planning in Yugoslavia has developed in a paradigm manner, in Kuhn's sense of meaning. In this paper, this fifty year process has been explored and discussed. Kuhn's views and theory on the structure of scientific revolution have provided the conceptual background for it, and helped in guiding analysis of the phenomena as well as in explaining certain phases or particular facets within each of them. The General Urban Planning has undergone the whole process of a paradigm change, but with a specific pace of progress, with some of the phases being very long and others being exceedingly short. In this paper this process has been reviewed and development of the GUP model presented and discussed.

To illustrate the point the case study of the city of Belgrade has been drawn.

Key words: *Urban planning, paradigm change, Yugoslavia, Belgrade General Urban Plan, methodology*

Увод

Зачеци урбанистичког планирања у Југославији се обично смештају у ране тридесете године и идентификују са доношењем Грађевинског закона 1931. год., првог нормативног акта којим се регулише изградња градова и варошица. Иако је Закон сам по себи био изузетно напредан за то доба, планирање је било у сасвим елементарном облику, у границама пројектовања и грађевинске регулативе.

У данашњем значењу речи, планирање се јавља након другог светског рата када се и идеја о дугорочном планирању града учвршћује као саставни део општих идеолошких опредељења. Ово смештање у друштвено-политички контекст и опредељује један број аутора, који сматрају да се о планирању градова може говорити тек са доношењем Основне уредбе о генералном урбанистичком плану 1949. год. Развојни пут који је потом уследио карактеришу бројне промене као одраз општих кретања у друштву, утицаја из других средина или суседних дисциплина, да би се средином шездесетих година коначно формирао модел

који је, уз извесне модификације на методолошком плану и у оквиру релевантних питања процедура и ингеренција, остао непромењен скоро до данашњих дана.

У погледу дугорочног планирања града, генерално планирање је током читавог овог периода једини институционализовани модус деловања. Праћење његовог развоја је заправо праћење развоја једнога модела. То не значи да се паралелно нису јављале и другачије идеје или да није било настојања која би водила евентуалној алтернативи. Напротив, усаглашеност, чак ни у време пуне примене није постојала, али је исто тако очигледно да се ниједна паралелна идеја није издвојила и развила у значајнији правац који је могао заменити постојећи.

Пажљивије испитивање развоја генералног планирања открива изненађујућу сличност са Куновим (Kuhn) тумачењем парадигматичног развоја научних револуција. То нас је и мотивисало да процес формирања и примене генералног планирања прикажемо као развој једне парадигме.¹ При том, у потпуности уважавамо значај

и обим разлика између развоја науке и развоја планирања. Свакако не заступамо став да је планирање наука и уочавамо сву комплексност разлике између егзактних наука и планирања које је у категорији друштвених дисциплина. Но, посматрајући Кунов модел са становишта генералног разумевања развоја феномена, чини се да он пружа не само најприхватљивији већ и најпогоднији оквир за анализу развоја планирања код нас. У случају генералног планирања којим се овде бавимо, то се и потврђује. Генерално планирање пролази целину развојног пута једне парадигме али сасвим специфичном динамиком, где поједине фазе трају неубичајено дуго или пак веома кратко.

Анализа планирања као система, или једног планског нивоа, је сложен посао који обухвата велики низ параметара. То свакако превазилази обим и карактер прилога какав имамо овде. Стога смо нашу пажњу усмерили само на један круг питања и то оних која су од изузетне важности за методологију планирања. Овакав избор је резултат нашег схватања да се на методолошком плану најјасније оцртава не само позиција коју планирање ужива у једној средини и начин на који се користи, већ и зрелост дисциплине и развијеност стручног апарата који она користи. Коначно, и за нашу расправу овде и најважније, изабрана питања која овде обрађујемо на најбољи могући начин илуструју развој модела генералног питања. То су: (1) метод израде плана и његов садржај (2) концепт просторног развоја и (3) актери- учесници у процесу.

Расправа о парадигматском развоју је илустрована примерима три ГУП-а Београда, урађених, донетих и примењиваних током скоро четрдесет година развоја и примене постојећег модела генералног планирања.

* Др Милица Бајић Брковић, редовни професор, Архитектонски факултет, Универзитет у Београду.
E-mail: bajicmb@net.yu

** Прерађена и допуњена верзија. Оригинална верзија под насловом "City Planning in Yugoslavia: the Case Study of Belgrade" је саопштена на конференцији и публикована у Зборнику радова: The Planning of Capital Cities. IPHS 7th Conference, Thessaloniki, 1997.

1 Galloway i Mahayni су на сличан начин приказали развој теорије планирања. За ближе упознавање погледајте: Galloway, T.D. i R.G. Mahayni: "Planning Theory in Retrospect: The Process of Paradigm Change". JAIP, vol. 43, 1, January 1977.

КУНОВО ТУМАЧЕЊЕ РАЗВОЈА ПАРАДИГМЕ

Кун сматра да свака парадигма пролази кроз пет карактеристичних фаза:

1. *Предпарадигматски период*, када не постоји консензус по питању централног обрасца у професионалној јавности, већ је карактеристично постојање бројних школа у схватању проблема, међусобно конкурентних.
2. *Период развоја*, када долази до издвајања једне, довољно јаке школе (правца) која потискује остале. Парадигма је још увек отворена са низом неразјашњених питања која заокупљају стручну јавност.

3. *Период артикулације*, тј пуне примене модела у којој се чак и параметри истраживања и разрешавања проблема дефинишу њом самом.
4. *Постпарадигматски период*, током којег се јављају аномалије и први знаци могућег одбијања. Тежи се модификацији парадигме и прилагођавању како би се одржала, док се аномалије тумаче као законитости.
5. *Период кризе*, када постојећа парадигма више не може да савлада аномалије. Она се помно преиспитује, предузимају истраживања и стварују могућности за појаву нових, другачијих начина рада.

ПРЕДПАРАДИГМАТСКИ ПЕРИОД (1949-крај '50тих)

РАЗВОЈ ПАРАДИГМЕ

Концепт планског руковођења земљом је поставио питање кореспондентног обрасца и у планирању града. Уредбом о ГУП-у (1949.) изналажење одговарајуће форме се у извесном смислу и реализује али без дубљих и свестранијих анализа које би помогле ближег сагледавању и одређивању овог вида деловања. Рад на генералном плану се види пре свега као деловање у домену архитеката па се и план, у духу наслеђене традиције пројектовања града, тумачи као документ којим се одређује физичка структура града кроз намену површина и дефинисање функционалних зона. Слаба комуникација са осталим дисциплинама подржава већ присутни физички детерминизам.

Релација према осталим видовима планирања (социјално-економско) је у овоме периоду у потпуности неистражена. На институционалном плану је одређена, па је просторно планирање подређено привредном. То има своје објашњење јер се, на једној страни, привредни раст идентификује са развојем, док је на другој, комплекс питања развоја везаних за простор практично неиспитан.

На први поглед, овај период носи неке карактеристике треће фазе те би се условно (уколико се ограничи само на постојање обрасца) могло говорити о конституисаном моделу. Међутим, укупна збиња у струци упућују пре на предпарадигамтски период: неразјашњена су бројна институционална питања, нејасан је однос урбанистичког плана према осталим плановима, итд.

ГЕНЕРАЛНИ УРБАНИСТИЧКИ ПЛАН '50

У таквој ситуацији се приступило изради плана 1949. год. Услови који су одликовали израду плана су били: (I) јединствена спремност да се што пре отклоне последице рата и започне обнова и уређење града, и (II) сагледавање развоја града кроз могућности и снагу државе која је имала водећу улогу у одлучивању.

Израда плана је била поверена инжењерима разних профила и архитектама који су се бавили урбаним дизајном. У ситуацији неразвијеног планирања и доминирајућег пројектантског приступа, план је био израђиван пре као пројекат него као план. Уосталом, његови творци и употребљавају реч "пројекат"

План је био базиран на претходно урађеним пројекцијама привредног развоја, рађеног специјално за ову прилику у одговарајућим републичким институцијама. На тај начин је формиран оквир за рад и добијени су основни инпути које је требало уградити. Израда програма је била поверена Планској комисији која је дефинисала програме развоја по свим привредним гранама и релевантним аспектима градског живота. Сложена проблематика уређења града, која се састоји из низа елемената и функција, решавана је увек скупно, тј. сваки градски елемент решаван је с обзиром и на остале елементе и на њихов међусобни утицај (саобраћај, намена површина, канализација, водовод, итд.). Дефинисан је обим плана, односно до које мере и до ког временског периода је требало ићи у предвиђању будућег развоја града и његових елемената, и који су то елементи

који су се могли одмах утврдити за даљу будућност, а који елементи су морали бити решавани поступно, у току развоја града и живота у њему.

Сматрало се неправилним да се планом утврде сви градски елементи и организација до детаља, јер би стални развој демантовао круто и детаљно урађен план. Одатле и опредељење да се план усмери превасходно на разне видове саобраћаја, инфраструктуру и основно одређивање намене површина.

Финансијски план за остваривање је урађен оквирно за рок од 20 год., од 1947. до 1966. Било је предвиђено да се реалан и детаљан финансијски план ради по етапама.



Сл. 1
ГУП Београда 1950.

Просторни концепт је дефинисан на бази следећих генералних циљева и опредељења:

1. Генерални план решава питања развоја Београда са предвиђеним утростручавањем броја становника, на територији града и у региону. Просторно ширење града обухвата и прелазак на левој обали Саве. Аргументи за експанзију су да једино "велики" Београд може да одговори задацима које има као политички, привредни и административни центар државе .
2. Рад на изради плана обухвата два разноврсна задатка, и то: реконструкцију постојећег насеља - стари део града на десној обали реке Саве, и пројектовање новог града али функционално и физички интегрисаног са старим, на потпуно слободним теренима на левој обали.
3. Изградња новог града се даје приоритет, како понуђеним решењима тако и планом реализације.
4. Становници града треба да имају на целој градској територији потпуно равноправне услове хигијене, удобности, коришћења свих тековина технике и културе и могућности културног развоја, без обзира на место страновања и рада. Планом реконструкције и изградње се обухватају сви елементи² градског живота који омогућавају вршење функција савременог града.

² Као "сви елементи" битни за функционисање града наведени су-инфраструктурна опремљеност и изградња свих видова саобраћаја. Интересантно је да се у потпуности превиђа чињеница да се овде ради о избору те да се никако не може говорити о "свим елементима"

5. У реконструкцији је тежња да се одржи континуитет историјског развоја града. Одбачене су непотребне и нереалне урбанистичке интервенције. Преображај града, заснован на масовном уклањању постојећих грађевина, чак и онда кад су оне - као што је то случај у Београду - у већини без архитектонске и историјске вредности, оцењено је као назадак за град и за привреду. Због тога је приликом израде и реализације избегавано рушење вреднијих објеката, сем у случају неопходних провођења саобраћајних површина.
6. Одређене су зоне чија је претежна намена: становање, привредна делатност (индустрија, занати, службе снабдевања и одржавања града, саобраћајна постројења, привредне службе, итд.), државна управа и администрација, здравствена служба, зона специјалне намене, слободне површине разне намене (паркови, плаже, гробља, и сл.).
7. Утврђени су главни саобраћајни потези по врстама саобраћаја.

Садржај плана чине Анализа и документација, Програм за будући развој, и Пројекат Генералног плана који садржи планска решења за следеће елементе: границе и површине града и региона; хидротехничко решење; речни саобраћај; железнички саобраћај; друмски саобраћај и градске саобраћајнице; ваздушни саобраћај; градски јавни саобраћај; намена површина на територији града и делимично у региону; снабдевање града водом; каналисање града; детаљна решења извесних тргова и улица; предлог за оспособљавање и асанацију терена; подела града на рејоне.

Главни актери су били стручњаци ангажовани на изради плана, политичари и органи управе по разним нивоима. Од самог почетка, сви резултати рада стручњака су били предмет сталног интересовања државног руководства, које је било у сталној вези са пројектантима и давало мишљења на предложена решења, као и сугестије за даљи рад. Коначан предлог је био на прегледу код маршала Тита, а такође и током шестодневне дискусије у Секцији архитеката Друштва инжењера и техничара.

Према закону план је био на јавном увиду 30 дана како би се омогућило свим државним уснаовама и свим грађанима да дају своје мишљење на предлог плана. Након целе процедуре, рађене су измене по усвојеним предлозима и сугестијама.

КОНСТИТУИСАЊЕ ПАРАДИГМЕ (деценија '60тих)

Током ове деценије долази до интензивног развоја дисциплине, па се и генерално планирање формира и институционализује. Значајне промене на друштвено-економском плану као и отварање према страним искуствима, утичу на мењање схватања о планирању града и методима рада. Регулише се однос између просторног (физичког) и социо-економског планирања тако што се урбанистички планови доносе на основу сагледаног друштвено-економског развоја, а у складу са плановима економског и социјалног развоја. Концепт се ближе одређује, дефинише садржај плана, утврђује структура и начини рада.

Особита пажња се посвећује процедуралним питањима што се одражава и на само схватање обухвата и карактера овог нивоа деловања, а у случају ограничења и условљавања која поједина определена постављају, и на сам концепт планирања. Ипак, то не

иницира и паралелан теоријско - истраживачки рад, па домен комплексних питања значења, обухвата, потенцијала, итд., остаје на периферији интересовања професионалаца.

Институционализација генералног планирања је ишла паралелно са живом активношћу на плану регулативе и законодавства. Доносе се закони о урбанистичком и просторном планирању по републикама и припрема низ законских пројеката чије ће усвајање наступити током следећег периода.

АРТИКУЛАЦИЈА ПАРАДИГМЕ (деценија '70тих)

РАЗВОЈ ПАРАДИГМЕ

Парадигма је конституисана и прихваћена консезусом у стручној јавности. Она има јасну форму, садржај и регулисан однос према осталим нивоима и врстама планирања. По својој концептуалној сазданости то је мешавина Новог планирања (рационално, синоптичко) и традиционалног пројектантског приступа прилагођеног специфичностима развоја земље у то доба.

Утицај Новог планирања у нашим условима је у формалном смислу значио и коначно формирање модела генералног планирања; у практичном, отварање нових могућности на пољу операционализације и упознавања проблема.

У оквиру традиционалног планирања град се сагледава статично, као град стање или град-солуција, па се и планирање поистовећује са пројектовањем града - стварањем слика претпостављене или жељене будућности. Кретање кроз време и токови промена се не исказују, већ је пажња усредсређена на формирање представа коначног, фиксног реда ствари. Реагујући на овакво виђење града и улоге струке, Ново планирање истиче процесно одвијање промена као битно обележје суштине развоја града. Сагледавање будућности се, по овом новом виђењу, више не може изједначавати са стварањем слика пожељног или претпостављеног (могућег), већ се тиче осмишљавања процеса трансформација. У односу на реалност, планирање је увек корак напред, оно је увек "ближе" будућности. Сликвито се може представити као карика између стварног живота - status quo града и неизвесне али савладиве будућности.

Формира се пирамидална структура система планирања са уграђеним принципима хијерархичности у одређивању планерских циљева и успостављању оптимума. Оптимум сваког нижег нивоа је у функцији вишег а оптимум врха је онај доминирајући који се преноси наниже кроз све остале системе (подсистеме) до основног елемента у дну пирамиде.

Карактеристике: свеобухватност, генералност, вредносна неутралност, раније пратећи продукт пројектантског приступа сада добијају и теоријско образложење и оправданост, било да се аргументи црпу из суседних дисциплина (доказивање ефикасне примене) било из теорије саме по себи. Планирање се тумачи као процес те се као принципи уводе континуитет и перманентност.³ Бави се тоталитетом града, што сад више није само израз класичног тумачења града-куће, већ и једног системског погледа на стварност. Физичка димензија простора остаје и даље примарни предмет интересовања, премда се укључују и неки социјални и економски аспекти

3 Анализа генералних планова рађених током седамдесетих година по принципи-ма Новог планирања, показује да се чак ни у оквиру једног циклуса не одржава континуитет. У том смислу, М. Перовић истиче: "У традиционалном приступу Генерални урбанистички план је статична непроменљива визија урбане будућности. У изучаваним случајевима, алтернативе будућег урбаног развоја схватане су такође на један статичан начин, јер не садрже временски низ контролних тачака како то Ново планирање захтева, већ је практично из већег броја "класичних генералних планова" по извесним критеријумима биран "најпогоднији". Погледати: Перовић, Милош: Процеси урбаног планирања седме деценије у Југославији. (Необјављено) докторска дисертација, Архитектонски факултет, Универзитет у Београду, 1983.

функционисања града. Под утицајем Новог планирања све чешће се говори о планирању као науци, а научни методи и технике се средином седме деценије већ увелико примењују, па се концепту често приписује и атрибут објективности. Питање интереса и могуће политизације одлука се уочава, али то не утиче на промену модела: напротив, даљи развој се сагледава искључиво у светлу напретка научно заснованих метода и техника и у јачању научне аргументације у доношењу одлука.

Артикулисана парадигма омогућава несметану примену па се, често, и параметри истраживања и разрешавања проблема детерминишу њом самом. Током овог периода, интензивира се израда генералних планова, раде се истраживања и доносе нови закони и прописи.⁴

На другој страни, сазнања о граду су била скромна. Укупан фонд знања је био мањи од суме парцијалних делова, јединствена теорија о граду није постојала и премда су се јављала настојања потпомогнута општим трендом, ипак је свака дисциплина користила град као "лабораторију" за тестирање својих предлога и теорија. Многе интуитивно наслућене особености се у првом тренутку узимају условно, али временом бивају уграђене у модел, премда неистражене. Шта више, у ситуацији недовољне испитаности и познавања града, његовог развоја и токова урбанизације, и сам предмет рада се почиње тумачити са стајалишта усвојене методологије; град постаје систем, а управљање развојем се одвија кроз образац који преликава његову структуру. Планирање се одвија на основу теорије која, у ствари, објашњава одабрану методологију док са самим градом има тек посредне везе. Град као предмет рада остаје неистражен а привид јасноће коју пружа Ново планирање се не запажа.

ГЕНЕРАЛНИ УРБАНИСТИЧКИ ПЛАН '72

Крајем шездесетих година се приступило изради новог генералног плана за Београд на основу увида у реализацију постојећег плана и токова развоја града. Уочене су велике дискрепанције између поставки и решења плана из 50-те и онога што се збиља дешавало у стварности. Град је растао мимо планом зацртаних решења. Многи циљеви - у изградњи саобраћаја, инфраструктуре и сл., нису реализовани а генерална је оцена била да су неки од њих не-реални и да не могу бити реализовани у непосредној будућности. С друге стране, низ поставки је оцењен као превазиђен или не више актуелан. У стамбеној изградњи је доминирала неформална изградња изван градских граница, на прилазним путевима и слободном пољопривредном земљишту. Градска реконструкција је била тек у зачетку. Од планом зацртаних циљева једино је изградња Новог Београда била у замаху.

Истовремено, осећа се снажан продор Новог планирања и утицаја које оно доноси. У таквој атмосфери, приступа се изради новог плана са фундаментално другачијим просторним концептом као и начином рада.

Основни став који је руководио израду овог плана је био да план не може бити само израз наших талената или рутине, већ мора бити заснован на солидној, објективној, стручној и научној документацији, дакле, на стручном и научно-истраживачком раду уз примену савремених (објективних или математичких) метода планирања.⁵

4 Само у Србији је током овог периода донето око 15 закона и одговарајућих прописа који се директно тичу проблематике која задире у домен генералног планирања. Да наведемо само неке: Закон о уређивању грађевинског земљишта, Закон о катастру, Закон о становању, Закон о геолошким истраживањима, Закон о експропријацији, Закон о изградњи инвестиционих објеката, Закон о заштити природе, итд.

5 Из Уводне речи директора Урбанистичког завода и главног руководиоца за израду плана. Погледати: Архитектура Урбанизам 70-72, Београд, 1973.

У том смислу, главне фазе планирања су:

1. Обрада и анализа података о постојећем стању за базну годину (какав је постојећи град).
2. Анализа испољених трендова и дефинисање и програмских прогноза за 2000. (куда иде).
3. Идентификација циљева и формулација програма (какав би требало да буде).
4. Истраживање оптималних могућности развоја кроз идентификовање (и разраду) алтернативних решења плана и кроз њихово вредновање и тестирање (какав би могао да буде).
5. Избор финалног плана и документовање његових дејстава и последица (какав ће бити).

Могућности просторне организације града истраживане су углавном кроз постављање више варијанти и кроз њихово вредновање путем квалитативних и квантитативних анализа, а са становишта испуњења претпостављених циљева дугорочног развоја. Истраживање је обављено у три циклуса:

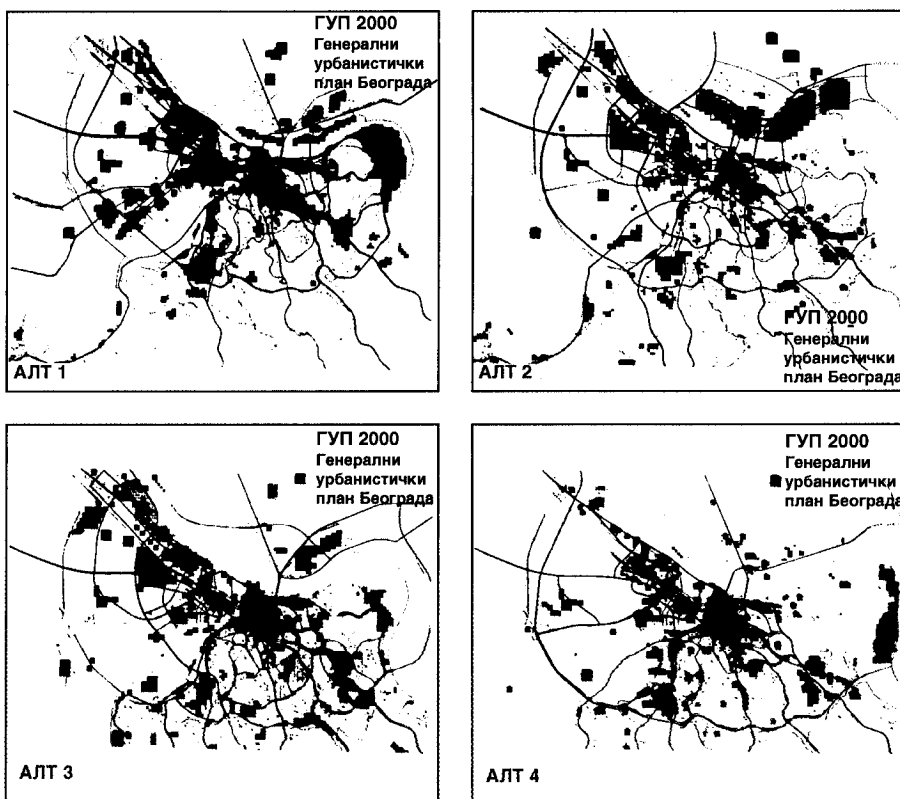
1. Израда и вредновање 15 прелиминарних скица развоја Београда до 2000. год.,
2. Истраживање и вредновање 4 варијанте Тестирана је саобраћајна мрежа сваке варијанте применом математичких модела уз електронску обраду података и симулирано оптерећење њихових мрежа саобраћајница. Упоредном анализом утврђене су добре стране, као и недостаци појединих варијанти, како у погледу решења мреже саобраћаја, тако и у погледу намена површина.
3. Трећи циклус је представљао формирање преднацрта ГУП-а и његово вредновање, које се састојало од квалитативних анализа

и поређења са осталим варијантама и вишеструког тестирања саобраћајног система. На тај начин су добијени подаци о усклађивању плана намене површина са планом мреже саобраћајница који су коришћени за формирање коначног Нацрта плана.

Нацрт плана је, дакле, крајњи производ једног дуготрајног процеса истраживања и вредновања варијанти, при чему се на бази све већег броја података круг све више сужавао, док нису добијена решења која су сматрана оптималним.

Јавна дискусија је представљала такође својеврстан вид вредновања који је утицао на коначно решење.

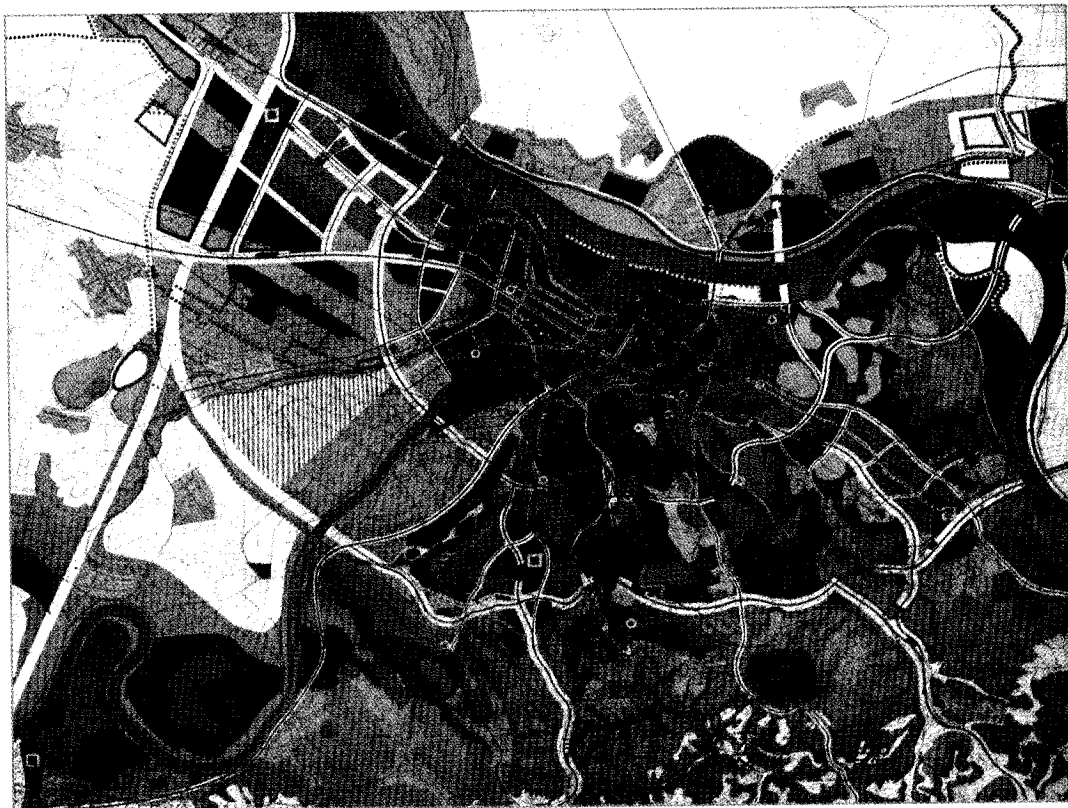
Сл. 2
Четири варијанте просторног развоја -ГУП 72.



Просторни концепт нуди виђење града који карактерише:

1. Регионално схватање града. Прави се дистинкција између уже градске целине урбаног карактера (Београд у ужим границама) и метрополитенског подручја које обухвата и села, мање градове у окружењу.
2. Као оптимална будућа структура је прихваћен линеаран град. Такав начин просторног раста омогућава бољу и ефикаснију организацију града, при чему се нова стамбена насеља и нови центри ослањају на снажан систем лонгитудиналних друмских или шинских саобраћајница које воде у централну зону. Поред јаким друмских магистрала предвиђена је и изградња метроа.
3. Организација и ширење града у линеарним правцима се сматрало погоднијим за ефикасније планско етапно усмеравање развоја града, уз крупније захвате стамбене изградње и изградњу саобраћајница и друге инфраструктуре на одабраним правцима.
4. "Архипелаг у мору зеленила": изградња насеља као бројних малих изграђених целина у природном амбијенту, што је требало да омогући хумане услове живљења и близак контакт становника са великим зеленим површинама које окружују свако насеље и које се дубоко увлаче у ткиво града. Јавно градско зеленило, спортско - рекреациони центри и заштитно зеленило, заузимају око 45% целокупне територије. Нова стамбена изградња би се углавном одвијала у ширем простору града.
5. Око 35% стамбене територије је намењено изградњи породичних кућа, а око 40% је комбинација породичних кућа и стамбених објеката мале спратности. То значи да је у односу на та-

Сл. 3
ГУП Београда 1972.



ГУП 2000.
Генерални
урбанистички
план
Београда

дашње стање у граду, требало да 75% укупне стамбене територије буде са знатно нижим густинама, док је само 14% земљишта предвиђено за интензивније коришћење.

6. Урбана форма базирана на ниским густинама и ниској спратности подразумева велике захвате у реконструкцији града. Тако је планом предвиђено обнављање централних зона са смањењем изградње, рушењем објеката и порастом површина за саобраћај, јавне просторе, паркове и зеленило.
7. Просторна дисперзија градске форме би резултовала у планирању нових центара. Поред постојећег градског центра који је задржао улогу примарног тј. главног, предвиђено је формирање секундарних центара који окупљају неколико "архипелага", и локалних - у самом архипелагу - стамбеној зони. Активности које су планиране за ове центре су биле компатибилне нивоу централизиране утврђеном на бази гравитационог модела.
8. Индустрија је лоцирана у сагласности са локационим критеријумима развоја саобраћаја, технологије и сета критеријума квалитета животне средине. Уочена је разлика између чистих и прљавих индустрија. Чисте су могле бити лоциране и у оквиру стамбених зона, тамо где се није ишло на потпуну сегрегацију намена.
9. Највећи део планираних активности се односио на изградњу путева и остале инфраструктуре. Планирани су макро пројекти, као напр. метро, мостови, аутопутеви, и сл.

План садржи: план намене површина; план стамбених зона; план друштвених и комерцијалних делатности; план индустрије и грађевинарства; план рекреације и зеленила; план саобраћајне инфраструктуре и ППТ; план мреже саобраћајница; план јавног саобраћаја; план хидротехничке инфраструктуре; план енергетске инфраструктуре; план заштите природних и културних вредности. Документација, студије, истраживачке варијанте, провере сценарија, итд., чине саставни део документационе основе плана.

У погледу *главних актера и процедура* уочава се значајан пораст оних за које се сматра да их се план тиче и да треба да учествују у његовој изради, и то како у делу стручне тако и у делу не-стручне јавности.

Промењен је састав Урбанистичког завода у складу са схватањем планирања као комплексне интердисциплинарне активности. У састав екипа су ушли и инжењери различитих профила, социолози, лекари, итд. Успостављена је сарадња и са другим институцијама у граду и Републици. Наручиване су специјализоване студије, као и обрада података, итд. Тесна сарадња је остварена са Заводом за планирање економског развоја. Склопљени су уговори са иностраним консултантским агенцијама, нарочито из области планирања саобраћаја.

Формиран је Савет за урбанизам и Стручна комисија за Генерални урбанистички план са задужењем праћења његове израде. Процедура јавног увида је прописана Статутом града, као и процедура усвајања плана.



ПОСТПАРАДИГМАТСКИ ПЕРИОД (почетак 80тих -90те)

РАЗВОЈ ПАРАДИГМЕ

По Куновом тумачењу развоја феномена пост-парадигматска фаза је период када долази до постепеног напуштања дотадашњег обрасца/ модела. Појаве до тада сагледаване искључиво кроз усвојени модел, више се не могу објашњавати њим самим, а аномалије које се јављају озбиљно нарушавају његово даље одржавање и функционисање. Истовремено се инсистира на очувању и задржавању постојећег обрасца те се врше модификације како би се успешно прилагођавање и случајевима "ван система".

Ситуација у урбанистичком планирању крајем седме и почетком осме деценије упућује на овакво стање. Сумирање резултата из претходног периода указује на велики раскорак између планираног и оствареног. Уочавају се бројни просторни процеси који су у конфликту са поставкама планова и ван институционализованих видова контроле. Такође се примећује независан развој низа појава које планом нису биле превиђене, било што је учињен привид у самом планирању, било што се јављају након завршетка формалне процедуре усвајања планских аката. Разлози за ово се приписују једним делом планирању, односно планерском моделу, а другим, ширем окружењу планирања.

Паралелно са уочавањем дискрепације између теорије и праксе, одвија се процес модификације парадигме. Нове вредности се уграђују у модел и мењају неке форме одлучивања. Структура плана се донекле мења, а такође и низ питања организације рада. Друштвени договор о основама плана, релативизација конфликтних интереса кроз самоуправно договарање и одлучивање, фазно развијање процеса реализације, увођење програма као дела плана, итд., су новине којима се тежи превазилажењу и неутрализацији аномалија, истовремено и прилагођавању променама у друштву.

Модификација пожељног просторног концепта/структуре града је друга важна област на којој се ради. Напуштају се идеје регионалног града и дисперзије и заговара концепт концентрисаног, тзв. "компакт" града. Овај радикални заокрет долази као резултат уочене ефективности планирања али и "мере" која произлази из разумевања нових вредности. Нове вредности које потенцирају ограниченост ресурса, цену експлоатације

ресурса (нарочито земљишта) и увођење критеријума ефикасности (просторне, економске, функционалне) постају окосница размишљања о оптималној просторној структури.

ГЕНЕРАЛНИ УРБАНИСТИЧКИ ПЛАН '85

План из 85 представља заправо ревизију и допуну плана из 72. Међутим, како се ту ради о фундаменталним изменама у концепту града, као и о другачијем методу који је примењен, мишљења смо да се у контексту теме коју овде обрађујемо може говорити као наредној фази у развоју парадигме, те га у том смислу и приказујемо засебно.

У погледу метода израде плана стварање циљне слике града, као и у претходним плановима остаје. Међутим, тежња је да то не буде пуко представљање просторних структура, већ да се дају и елементи из којих произлазе акције.

Дугорочне пројекције развоја представљају циљеве којима се тежи кроз текуће активности и чине јединствени критеријум за усаглашавање дневних појединачних активности са општим дугорочним опредељењима. Како дугорочне пројекције представљају општу стратегију развоја, планом се обухватају само битни елементи сваке од структура развоја града и представљају основ за даљу разраду и операционализацију.

Акцент је на функционисању града као организма дефинисаног кроз одређен број функција односно урбаних намена, у физичком смислу. Значи, решења која се дају се односе на физичку категорију простора: густине, изграђеност, морфологија простора, дистрибуција функција која прати правила гравитационих модела, кретање кроз простор, итд. У том смислу, нема неких разлика у односу на ранија решења рађена по класичним правилима физичког детерминизма. Ефекти се не испитују, већ се током израде плана процењују и одмах уносе у решење. Они су овде корекциони фактор који се симултано изводи током израде плана.

Ради се један план, а не варијанте. Могућности различитих опција се уважавају али се сматрају саставним делом стизања до једног решења. Решења која се дају јесу коначна али су тако формулисана да је нагласак на усмеравању развоја а не на успостављању пуне контроле. Другим

КРИЗА И НЕКА ОТВОРЕНА ПИТАЊА

Парцијална побољшања на којима се радило током претходне деценије не доприносе реafirмацији парадигме, па су у стручној јавности све чешћи иступи којима се предлаже преиспитивање постојећих концепата, метода и техника.

Генерално урбано планирање је формирано као компромис између традиционалног пројектовања града заснованог на архитектонско-инжињерском искуству, и новим идејама ослоњеним на рационални дух шездесетих година. Оно се ни у једном тренутку није приклонило новом у потпуности, нити је из темеља изменило схватање планирања. Напротив, уочљиво је настојање да се два правца (схватања) помире, да се задржи пројектовање тоталитета града као основе, уз истовремено акцептирање динамичности његовог развоја. Модел је пре резултат ограничења и предности једне методологије смештене у затечене оквири, него испитаности самога града, разумевања процеса његовог развоја или, пак, јаснога става о значењу дугорочног планирања. Низ нелогичности у оквиру самога модела као и изостанак афирмације неких од постављених принципа, произлазе управо одатле, а мањи помаци под притиском праксе га нису приближили стварном животу нити учинили ефикаснијим. Иницијална поставка као свеобухватног, генералног, вредносно неутралног и на принципима научности заснованог планирања се није у пракси реализовала, било из немоћи самога модела да тако функционише, било под притиском ограничења на релацији модел- спољни свет.

Разилажење и неефикасност у примени су повод за тражење другачијих решења. То више не могу да буду мали помаци или парцијалне интервенције у оквиру постојећег, већ изнајлажење новог. Јављају се различита мишљења о томе шта би требало чинити. За једне, генерално планирање је неодрживо а у неким дискусијама се негира и одбацује било какав вид дугорочног планирања града. За друге, питање планирања је заправо питање приступа, па се залажу за промену парадигме у целисти и предлажу нову, исказану концептима акционих програма и пројеката.

Овакво стање говори о приближавању кризе у Куновом смислу речи, када се аномалије више не могу разрешавати у оквиру постојећег модела и када се нужно јавља низ нових концепата и идеја.

У случају Београда, који овде пратимо као илустрацију развоја парадигме уочавамо кореспондентне активности. Почетком 90-тих, у Скупштини града је покренута процедура израде новог плана. Два битна разлога су на ово утицала. С једне стране, тадашње веровање да је процес транзиције зачет те да је Југославија на путу преласка у круг земаља са мешовитом економијом,

где се низ питања, раније предмет плана, сада регулишу кроз тржишне механизме. Сматрало се да ће услови (економски, социјални, итд.) у којима ће се земља даље развијати бити знатно другачији те да је потребно радити измене и у области планирања с обзиром на очекивану (проценти) улогу тржишта које ће ново доба наметнути. У том смислу, улога плана, његовог садржаја, планских инструмента за регулисање изградње у простору и имплементације су идентификована као питања од приоритетног значаја.

Други фактор који је утицао на одлуку о новом плану је било уочавање да се већ годинама изградња у граду значајним делом одвијала мимо плана. Изградња - нарочито у ободним зонама и парцијална реконструкција у централној зони, је у највећем проценту била ван легалних оквира. Другим речима, оценило се да је план из '85-те "немоћан", да није више пружао добре основе нити добра решења за изградњу. По неким мишљењима, није одражавао стварне развојне процесе и представљао је слику пожељног а не основ за реално.

Програм за израду ГУП-а је усвојен 1996. год., и понудио је једну другачију визију, у духу текућих стремљења у струци у свету, са заговарањем опција одрживости и интегралног планирања, и наглашавањем потребе за "зеленим", јачањем сегмента имплементације плана, итд. Покренута иницијатива међутим није уродила и одговарајућим резултатима. Текућа збивања у земљи су умногоме успорила рад на овом задатку па се изради самог плана није приступило.

Данашња позиција Југославије и стање у земљи стварају одређену недоумицу у погледу сврсиходности да се Програм из 1996. преузме као основ за даљи рад. Постављају се бројна питања међу којима свакако треба као приоритетно размотрити избор модела планирања који не може бити исти као у осталим земљама које су већ увелико зашле у транзицију нити онај који европска традиција доброг планирања нуди. За земљу чији развој, бар у наредним годинама, неће бити довољно стабилан, и са бројним институционалним превирањима, недовољним ресурсима за самостални развој, несигурном климом за улагање, одсуством на одговарајућим (етичким) принципима заснованог модела експлоатације ретких ресурса, итд., модел планирања свакако носи одређене специфичности и мора бити "кројен" у сагласности са захтевима који долазе изнутра (из средине), подједнако као и споља (глобална и европска кретања). У светлу текуће демократизације друштва, не као мање релевантна се постављају и питања актера који учествују у планирању, одговарајућих процедура и развоја цивилног друштва.