

Архитектонски факултет  
Универзитет у Београду

Мр Владимир М. Михајлов, д.и.а.

**Место евалуације у процесу урбанистичког планирања**

докторска дисертација

Београд, 2011.

Архитектонски факултет  
Универзитет у Београду

Мр Владимир М. Михајлов, д.и.а.

**Место евалуације у процесу урбанистичког планирања**

докторска дисертација

Рад има 220 листова

Редни број рада: \_\_\_\_\_

Београд, 2011.

**Чланови комисије:**

Проф. др Нада Лазаревић – Бајец, д.и.а.  
Редовни професор  
Архитектонског факултета Универзитета у Београду

---

Проф. др Владан Ђокић, д.и.а.  
Редовни професор  
Архитектонског факултета Универзитета у Београду

---

Проф. др Данијел Цвјетићанин, дипл. екон.  
Редовни професор  
Пословног факултета Универзитета Сингидунум

---

Датум одбране: \_\_\_\_\_

Датум промоције: \_\_\_\_\_

Докторат техничких наука из области архитектуре и урбанизма

## Место евалуације у процесу урбанистичког планирања

### Резиме

Проблем који се у раду истражује у домену је методологије урбанистичког планирања, односно спровођења евалуације у планским предлозима, у циљу провере могућности за постизање ефективније процене могућих алтернатива развоја. У раду се овакав проблем посматра у смислу рационалне, стручне процене у односу на постављене циљеве, ради процене ефеката и припреме одлука за одговарајућу оптимизацију локација и активности. Притом се одлучивање посматра кроз рационални избор, на проблему / конкретном случају обнове напуштених индустријских комплекса. Активност евалуације планских алтернатива у раду се испитује кроз идентификацију материјалних и нематеријалних интереса појединаца (на основу научних и искуствених сазнања у области планирања). Претпоставка је, међутим, да је то неопходно чинити и на основу сазнавања вредности и интереса самих учесника током процеса планирања, које су подложне променама. Стога се овде планирање посматра и као процесно орјентисано и као производ / решење.

Задатак овог истраживања своди се на испитивање погодног тренутка за стручну евалуацију алтернатива – процену предлога планских интервенција, у циљу постизања тачнијих процена о могућим добитима и губицима стејкхолдера, који се могу десити након имплементације одабране алтернативе, у нашем случају регенерације на примеру индустријског наслеђа.

Очекиван резултат истраживања јесте провера могућности за унапређење процедуралног планерског модела, са циљем да се смање конфликти при имплементацији одабране планске алтернативе, ради што равномерније прерасподеле ефеката планског решења на појединачне актере.

**Кључне речи:** процедуре у планирању, планске алтернативе, интереси, циљеви, актери, добити и трошкови, индустријско наслеђе



## **The Position of Evaluation in the Planning Process**

### **Abstract**

The problem explored in thesis is in the field of urban planning methodology and evaluation in planning proposals, in order to explore opportunities for achieving more effective estimation of possible alternatives of city development. The paper observes this problem in terms of objective expert assessment in relation to set of goals, in order to prepare decisions for the optimization of appropriate land use and activities. The decision is viewed through the theory of rational choice, in the problem context of the restoration of abandoned industrial sites. Here the paper explores activities of evaluation in planning alternatives, by the identification of material and immaterial interests of individuals (on the basis of scientific, as well as experiential knowledge in planning). The assumption on plan alternatives is based on values and interests of the participants engaged in the planning process, which permanently tend to change. Therefore, the term “planning” here is considered as a process, and is product oriented, as well.

The main outcome in this research is determining a suitable moment for applying of evaluation - assessment of possible interventions in the planning proposals, in order to achieve more accurate estimates of potential profits and losses of stakeholders, which may occur after implementation of the selected alternative.

The expected result of the research is to test the ability to improve theoretical procedural planning model, in order to reduce conflicts among stakeholders, during the implementation of the selected planning alternatives.

**Keywords:** planning procedures, planning alternatives, interests, goals, stakeholders, profit and costs, industrial heritage

## **Садржај рада:**

### **1 Увод**

1.1	Дефинисање подручја истраживања: проблемски контекст евалуације планских алтернатива у савременој друштвеној реалности	9
1.2	Теоријски оквир: инструментална рационалност у домену комуникативне парадигме	11
1.3	Проблем и предмет истраживања	19
1.4	Научни циљ истраживања	20
1.5	Хипотезе у истраживању	21
1.6	Научне методе истраживања	22
1.7	Садржај истраживања	27
1.8	Оправданост истраживања	29
1.9	Основне дефиниције	31
1.10	Ограничења у истраживању	35
1.11	Закључак	36

### **2 Дефинисање оквира истраживања у контексту теорије планирања – преглед литературе**

2.1.	Проблеми, контекст и компарација између урбанистичког планирања у развијеним земљама, у постсоцијалистичким земљама и у Србији	39
2.2	Проблемски контекст евалуације алтернатива при регенерацији индустријског наслеђа – теорија и пракса одрживог развоја	43
2.3.	Компаративна анализа позиције евалуације у теорији планирања – анализа теоријских модела	46
2.3.1.	Позиција евалуације у домену теорије рационалног (процедуралног) планирања	48
2.3.2.	Институционално планирање и евалуација планских алтернатива	50
2.3.3.	Планирање као одлучивање и позиција евалуације у планерском процесу	52
2.3.4.	Партиципативна теорија и евалуација планских алтернатива	53
2.3.5.	Процес јавног избора као парадигма у евалуацији планских алтернатива у савременом урбанистичком планирању	56
2.4.	Дефинисање социо – економског контекста истраживања: позиција евалуације у процесу планирања у оквиру рационалне теорије планирања	58
2.4.1.	Актери, интереси, институционални и организациони оквир евалуације у процесу планирања за регенерацију индустријског наслеђа	59
2.5	Закључак: теоријски оквир и преглед досадашњих истраживања – несугласице и недостаци	67

### **3 Методологија и пракса урбанистичког планирања у развијеним земљама: утврђивање позиције евалуације у процесу планирања - студије случајева**

3.1.	Критичка оцена позиције евалуације алтернатива у планерском процесу	72
3.2.	Избор студија случаја према месту и улози евалуације у процесу планирања	73
3.2.1.	Евалуација регионалног плана Grangemouth – Falkirk, Енглеска	73
3.2.2.	Евалуација регионалног плана West – Midland, Енглеска	76
3.2.3.	Евалуација плана подручја Nottinghamshire – Derbyshire, Енглеска	78
3.2.4.	Евалуација плана подручја Coventry – Solihull – Warwickshire, Енглеска	81

3.2.5. Евалуација урбанистичког плана града Брајтона	86
3.2.6. Евалуација урбанистичког плана новог града: Ирвин	89
3.3. Резултати анализе процедура евалуације у студијама случаја у односу на постављене хипотезе - дискусија	92
<b>4. Утврђивање методолошке основе за процену алтернатива у плановима регенерације индустријског наслеђа</b>	
4.1. Релације између активности евалуације и осталих планерских активности у функцији регенерације индустријског наслеђа	94
4.2. Метод процене планова регенерације индустријског наслеђа: технике и инструменти за мерење ефеката алтернатива	98
4.3. Полазне вредности у евалуацији планских алтернатива регенерације индустријског наслеђа са становишта стручне (рационалне) процене планера	103
4.4. Стручни критеријуми и индикатори за евалуацију планских алтернатива регенерације индустријског наслеђа	103
4.4.1 Улога, карактер, употреба критеријума и индикатора за евалуацију алтернатива	104
4.4.2 Просторни, функционални и грађевински критеријуми и индикатори	105
4.4.3 Економски критеријуми и индикатори	116
4.4.4 Социјални критеријуми и индикатори	128
4.5. Квантификација ефеката изазваних имплементацијом планерских алтернатива – конверзија урбаних појава у мерљиве вредности	133
4.6. Формирање хијерархије циљева за евалуацију планских алтернатива у функцији регенерације индустријског наслеђа	135
4.7. Закључак: дефинисање метода за проверу адекватности позиције евалуације у процесу планирања	139
<b>5. Анализа утицаја места евалуације у планерском процесу на избор планске алтернативе у развијеним земљама: Case study Cleavland – ревитализација напуштене индустријске зоне (Кливленд, САД)</b>	
5.1. Избор случаја и образложење у контексту истраживања	143
5.2. Модел за опис случаја	143
5.3. Case study Cleveland, USA – ревитализација напуштене индустријске зоне (опис случаја)	144
5.3.1. Процес избора алтернатива развоја подручја Cleveland Waterfront District	149
5.3.2. Евалуација на почетку планерског процеса: реконструкција комплекса у резиденцијалну зону са пратећим садржајима	151
5.3.3. Евалуација при тестирању алтернатива: пренамена комплекса у робно – дистрибутивни центар	162
5.4. Компаративна анализа користи и губитака актера / “сектора“ по алтернативама	168
5.5. Закључак и резултати у односу на постављене хипотезе	173
<b>6. Анализа и провера методологије евалуације у процесу планирања у Србији: пример евалуације планских алтернатива за реконструкцију напуштене Рафинерије шпиритуса у Зрењанину</b>	
6.1. Избор случаја и образложење у контексту истраживања	177
6.2. Модел за опис случаја	177
6.3. Case study “Рафинерија шпиритуса”, Зрењанин: опис случаја	178

6.3.1	Евалуација пред имплементацију: “претходна заштита“ комплекса према Плану детаљне регулације из 2002. године	181
6.3.2.	Евалуација на почетку планерског процеса: пренамена комплекса Рафинерије шпиритуса у занатско – културни центар	188
6.4	Компарација ефеката алтернатива на актере / “секторе“	195
6.5	Резултати и закључак у односу на хипотезе истраживања	200
<b>7</b>	<b>Закључак и импликације налаза</b>	
7.1	Увод	203
7.2	Закључци у вези са хипотезама	204
7.2.1	Релације између места евалуације и хијерархије циљева актера у планерском процесу	206
7.2.2	Релације између места евалуације и ефеката алтернатива у урбанистичком плану	208
7.3.	Закључак о проблему који је истраживан	208
7.3.1	Могућности и ограничења за унапређење модела урбанистичког планирања у Србији	209
7.3.2	Научни допринос истраживања у развоју теорије и праксе	210
7.4	Ограничења истраживања	212
7.5.	Правци даљих истраживања	213
<b>8</b>	<b>Литература и извори</b>	
8.1.	Литература	214
8.2.	Списак докумената	216
8.3.	Списак и порекло графичких прилога	217

## 1 Увод

### 1.1 Дефинисање подручја истраживања: проблемски контекст евалуације планских алтернатива у савременој друштвеној реалности

Проблем који се у раду истражује у домену је методологије урбанистичког планирања, односно спровођења евалуације у планским алтернативама, у циљу провере могућности за ефективнију процену могућих праваца развоја. У раду се овај проблем посматра у смислу објективне стручне процене у односу на постављене циљеве, у функцији припреме одлука за одговарајућу оптимизацију локација и одређивање намене (употребе земљишта). Евалуација се преваходно посматра кроз рационални избор, и то на примеру обнове напуштених индустријских објеката. Активност евалуације планских алтернатива сагледава се, дакле, кроз призму стручне идентификације материјалних и нематеријалних интереса стејкхолдера (на основу научних и искуствених сазнања у области планирања – анализе процеса, критеријумске анализе и анализе добити и трошкова планских алтернатива). Претпоставка је, такође, да је то неопходно чинити и на основу увида у вредности и интересе самих учесника током процеса планирања (емпиријска истраживања евалуације алтернатива у домену рационалне теорије, односно теорије јавног избора), које су константно подложне променама. У том смислу, планирање се у раду посматра и као процесно орјентисано, и као производ / планско решење.

Задатак овог истраживања своди се, према томе, на испитивање одговарајућег места за процену (евалуацију) алтернатива – предлога планских интервенција, у циљу постизања тачнијих процена о могућим добитима и губицима стејкхолдера, који се могу десити након усвајања решења, односно приликом имплементације одабране планске алтернативе (у тези ће се конкретна истраживања вршити у оквиру студија случаја планских алтернатива регенерације индустријског наслеђа). Претпоставка је да ће ово утицати на успешнију имплементацију планског решења.

Појам “евалуација“ при том се посматра кроз рационалну парадигму, односно стручну процену различитих ефеката планске интервенције, али је значење појма, због покушаја да се у раду успостави релација са процедуралним аспектом планирања, доведено у везу и са комуникативном парадигмом. У том смислу се истраживање повезује са теоријом рационалног избора (Faludi, 1968; Buchanan 1971) и са комуникативном теоријом (Healey, 1998; Sager 2004). Зато инсистирамо да се линија истраживања креће ка успостављању релација између позиције евалуације у планским алтернативама, и могућих ефеката планског решења, јер сматрамо да је у погледу ефеката планског решења, посебно битно одређивање тренутка када ће се процена ефеката на актере/стејкхолдере укључити у планерски процес (у фази дефинисања проблема, у фази предлагања алтернатива, или на крају процеса, при избору планских предлога).

У поменутом успостављању релација између ефеката алтернатива / планских предлога и места евалуације у процесу планирања, у раду се могу идентификовати две линије истраживања: евалуација као процена алтернатива планова од стране релевантних актера (стејкхолдера), и евалуација као стручна процена ефеката алтернатива. Рад ће се, колико је неопходно, бавити и релацијама између поменутих линија истраживања: приоритета актера/стејкхолдера и места евалуације у креирању планског решења.

Фокус у истраживању, дакле, стављен је на методолошке (процедуралне) проблеме планирања, односно на формирање и прилагођавање теоријског планерског модела процеса планирања просторном нивоу планова малих размера (“small scale plans”), односно нивоу

регулационог планирања у Србији. Зато је овде неопходно успостављање релација са важећим легислативним оквиром, односно кратко освртање на постојеће законске прописе<sup>1</sup>.

Све поменуте релације и претпоставке испитиваћемо кроз утврђивање и анализу процедура за доношење различитих планских алтернатива повезаних са проблемом регенерације индустријског наслеђа, као и њихових ефеката по стејкхолдере. Истраживање ће бити орјентисано на анализу методолошког модела, посматрањем успешних примера из теорије и праксе (Велика Британија и САД), а затим и на испитивање могућности примене ових модела планерских процедура, за евалуацију алтернатива у Србији. Указује се, такође, потреба да се ефекти планских интервенција изражавају мерним јединицама (према Paul, 1971; Buchanan, 2002; Sager, 2009), па ће једна од споредних линија истраживања бити усмерена и на пружање оперативне подршке за квантификацију вредности и на мерење преференција потрошача добара у урбаним срединама (дефинисање критеријума и индикатора за процену квалитета решења (Hill, 1962)).

Појам “регенерација индустријског наслеђа“ у раду ће се посматрати у оквиру парадигме одрживог развоја, са дефинисаним стратешким циљевима активне заштите: поштовањем културног идентитета места, уз обнову и интеграцију социјалне структуре становништва (према White & Witney, 1992; и према документу Brown Agenda, 2002). Сматрамо да је проблем регенерације индустријског наслеђа за наше истраживање одговарајућ избор, јер управо ту кроз испитивање могућности за различите начине употребе простора у функцији ревитализације насеља, подразумевамо укључивање актера у циљу преквалификације и отварања нових радних места, услед измештања “прљаве индустрије“<sup>2</sup>, као и решавање питања маргиналних социјалних група (делинквената, имиграната и социјално угрожених чланова заједнице). Тиме, се при оцењивању стања проблема/ ефеката промена, вредносно крећемо у оквирима критичке теорије (Harvey, 1973; Habermas, 1995). Разлог овоме је став поменутих аутора о неопходности постизања равномерније прерасподеле ефеката планског решења по појединачним актерима/ стејкхолдерима, у тренутку када се дешавају све већи дисбаланси прерасподеле ресурса при планским интервенцијама у урбаним срединама.

У вези са наведеним, једна од претпоставки је, наиме, да недостаци досадашње праксе вредновања у планирању у Србији леже у темељењу концепта евалуације планских алтернатива на принципима тзв. “јавног интереса“ (тврдње, претпоставке да постоји консензус у начину коришћења ресурса у граду), којим се у савременим условима манипулише у име интереса одређених интересних група (Лазаревић - Бајец, 1997.).<sup>3</sup> Због овога, објекти и локације на којима је присутно индустријско наслеђе, и поред често оправданог мотива интересних група (приватног сектора, а посебно локалне заједнице), нису плански подржани за опстанак у окружењу, него остају неискоришћени и предодређени на пропадање. У недостатку адекватног система за доношење одлука у планским документима, дакле, успорен је или блокиран развој многих градских подручја, где се, чини се очекује да се зграде саме од себе сруше и ослободе профитабилне локације за изградњу нових објеката. Једна од претпоставки у истраживању је да се ово дешава због некомпатибилности актуелне методологије (процедуре) планирања и евалуације са потребама актера у одређеном градском окружењу.

<sup>1</sup> То се не може избећи јер се облик, обухват плана као и врста интервенције коју он подразумева, прописује законом.

<sup>2</sup> Ово измештање индустрије изазвано је актуелним променама у токовима капитала и променама својинских односа, односно у Србији процесом транзиције

<sup>3</sup> Овде, наравно, великог удела има и проблем нејасно дефинисаног власништва, али се у раду посматра само један аспект проблема, који се односи на процедуре планирања

Након свега изнетог, увиђамо да је очекиван резултат истраживања провера могућности и ограничења за унапређење процедуралног планерског модела, ради смањења конфликта при имплементацији одабраних планских алтернатива, у циљу што равномерније прерасподеле ефеката планског решења на појединачне актере. Истраживање се у том смислу везује за дефиницију планирања која је произашла из критичке теорије (Lefebvre, 1972; Harvey, 1992; Feinstein, 2005).

Тежиште је у истраживању, према томе, позиционирано на давање одговора на питање: када је у процесу планирања најпотребније укључити процену ефеката алтернатива на актере и разматрати њихове интересе?

## 1.2 Теоријски оквир: инструментална рационалност у домену комуникативне парадигме

Да би увидели зашто је расправа која следи важна за истраживачки проблем у раду, прво ћемо се на кратко осврнути на везу између рационалне парадигме и урбанистичког планирања.

Налазимо да рационалност у урбанистичком планирању подразумева полазиште прескриптивног, односно нормативног карактера, где планер самостално интерпретира аргументе и вредности у процесу планирања (Davidoff; Reiner, 1963). Ово је нарочито битно због у уводу поменутог вредносног полазишта о равномерној прерасподели ресурса према свим актерима (Harvey, 1973), али и вредносног полазишта о потреби мерења ефеката употребе земљишта на актере, која је базирана на понуди и потражњи на тржишту (Buchanan, 1973).<sup>4</sup>

Због инсистирања на рационалном планерском моделу<sup>5</sup>, истраживање поприма обележја још једног у низу хеуристичких разматрања. Међутим, овде новину чини идеја мерења потенцијалних добити и губитака актера при процени прелиминарних алтернатива (односно, процена могућности и ограничења у конкретним условима), уместо пуке инструменталне рационалности. На овај начин, „развијање процедура и инструмената (за планирање) може бити потенцијал ослобођења, уколико се савлада претећа надмоћ инструменталног делања самог по себи” (Healey 2003, према Habermas 1987).

Проблем при одређивању теоријског оквира - друштвеног контекста у раду, обележен је следећом дилемом (Habermas, 1987: 343): „Да ли у савременој реалности доминира друштвена стварност, или техничка правила? Да ли је између појединачна битнија комуникација базирана на економским интересима, или процедуре, са комуникацијом и проценом ефеката, неретко лишеном контекста? ”

Трагајући за теоријским оквиром који одређује савремену реалност, наилази се на слично питање: Да ли рационалност (планирања у нашем случају), у тзв. „позном капитализму”, садржи у себи еманципаторски потенцијал, или припада изневереном пројекту модерне (Habermas, 1987)? Ово је за наша даља разматрања веома битно, јер је планирање у Србији у знатној мери уздрмано сломом социјалистичког система и уласком у процес транзиције, па је оправдана и дилема о томе да ли се прилагођавање овдашње методологије планирања према условима демократије и тржишта у развијеном свету, креће у добром правцу. Још је Макс

<sup>4</sup> Вредност у оквиру рационалне парадигме, може се окарактерисати као морални постулат у функцији остварења одређеног циља (Davidoff; Reiner, 1963). За разлику од овога, у оквиру комуникативне парадигме, вредност актера дефинише се као интересни постулат (Buchanan, 1973; Jacobs, 1971)

<sup>5</sup> Овим моделом могу се најефикасније утврдити добити и трошкови актера за различите алтернативе (Buchanan, 1970)

Вебер, бавећи се социологијом града, први увео појам „рационалности”, како би одредио форму капиталистичке привреде, односно сферу делатног, грађанско-приватног, економско - правног промета и бирократске владавине. Хабермас се, међутим, не слаже да се „рационализацијом” у Веберовом смислу остварује „рационалност” као таква, већ сматра да се у име рационалности остварује један облик прикривене политичке владавине моћних појединаца (Habermas, 1986: 61).

Планерска евалуација се, у Хабермасовом тумачењу контекста савремене стварности, зато може посматрати и као груписање сродних циљева индивидуалних учесника, тако да остварују удружене, групне и „секторске” циљеве, полазећи од дефиниција заједничке ситуације, а ради остварења консензуса (Habermas, 1986; J. Buchanan, 1964). Примећујемо да унутар овакве парадигме није могуће неговање искључиво стручног, “инструменталног” (неутралног) става планера. Према Хабермасу, схватање актера у друштву обухвата оно што је „разумно и корисно”, уз уважавање ситуационе условљености, закона, па и понуде и потражње на тржишту. Насупрот овој, рационална акција подразумева способност класификације и дедукције, без обзира на специфичност садржаја контекста и проблема. „Схватање друштвене реалности од стране индивидуа заокупљено је средствима и процедурама, за разлику од схватања стручњака (у нашем случају урбанистичких планера), који су до сада придавали значај радије циљевима него средствима” (Habermas, 1986: 53).

По овом (Хабермасовом) схватању, комуникативна рационалност има потенцијал који може довести до стварања модерног друштва које постаје све отвореније и толерантније. Са друге стране, инструментална рационалност је сагледана као сила које друштво чини модерним, на начин делотворности и испуњавања циљева појединаца, успешних у систему новца и моћи (Sager, 2004).

Табела 1: Димензија евалуације према структуралним компонентама друштвене стварности (Habermas, 1987: 142)

Поремећаји у домену структуралних компонента	Култура	Друштво	Персоналност	Димензија евалуације
културна репродукција	губљење значења (смисла)	Повлачење легитимације	Криза у оријентацији и образовању	Рационализација знања
Социјална интеграција	Неусађеност колективног идентитета	Аномије	Алијенације	Солидарност чланова
Социјализација	Прекид традиције	Повлачење мотивације	Психопатологије	Персонална одговорност

Коначно, истраживачким радом (на чијем темељу настојимо да базирамо и наше истраживање), Хабермас назива инструментално делање или рационални избор, као и комбинацију једног и другог. По њему, инструментално делање равна се по техничким правилима која се темеље на емпиријском знању (Habermas, 1987). Зато на основу инструменталног делања, у методолошком смислу, постаје могуће развити хипотезу о месту евалуације планских алтернатива у процесу планирања према ефектима изабраног планског решења, јер инструменталним делањем и емпиријским знањем бива омогућено да се мере и искуствено процењују губици и добити актера на које планско решење у највећој мери утиче.

Управо због описаних веза између комуникативне и инструменталне рационалности, полазиште за разматрање проблема савремене праксе евалуације планских алтернатива у раду ће преваходно бити утемељено у теорији рационалног, односно јавног избора. У складу са горепомнутом Хабермасовом идентификацијом истраживачког рада, полазимо,



дакле, од претпоставке да је могуће успоставити вредносно неутралан (објективан) став за прикупљање и анализу информација, ради установљивања политика за остварење постављених циљева, при креирању планских алтернатива (такође, Faludi & Altshuler, 1970). Осврћући се на евалуацију алтернатива, у свом прегледу теорија планирања, Фалуди (Faludi, 1978) усмерава пажњу на следећа три аспекта:

1. Истраживање социо-економских веза и промена (пример: дневне миграције, од куће до посла, трошкови у времену и новцу...)
2. Проучавање процедура планирања, формулисање политика и њихова примена у пракси; и коначно;
3. Емпиријска испитивања резултата имплементације планова (ово је од највећег значаја за наш даљи ток истраживања, јер ћемо управо кроз мерење ефеката алтернатива/ планских решења, анализирати (не)успешност процедура евалуације у планирању

Доводећи у везу ове аспекте рационалног планирања са ефектима планских решења, теоретичар Алтшулер (Altshuler, 1965) наглашава да је од велике важности схватање циљева планирања, које он дефинише као серију жељених акција за добробит заједнице. Он зато сматра да циљеви морају да буду измерни према “тежини“ (приоритету, хијерархији). У изналажењу начина за бољу процену циљева планирања (критеријума евалуације), па самим тим и последица имплементације планских предлога (кретање вредности некретнина, запослености, стопе криминалитета, образовања, становања, јавног транспорта и здравља...), постаје јасно да није више могуће да планер овлада свим овим аспектима. Зато се поље експертизе проширује на друге области. Социолози, екомонисти, правници, антрополози полако преузимају компетенције од планера и јавља се идеја о процедуралном планирању (Lindbloom 1961; Davidoff & Reiner, 1965). Идеја о процедуралном планирању обједињава рад експерата у виду политика, програма, консултација и координације. Рационални модел проширује се, дакле, разноврсним експертизама које подразумевају колаборацију различитих актера.

За предмет истраживања у раду, односно евалуацију планских алтернатива, значајне релације између рационалне и комуникативне парадигме разматра теоретичарка планирања Петси Хили (Healey, 1995). Она настоји да методологију планирања гради на „темељима друштвених наука у теорији комуникације“ (Habermas, 1981), али и да преиспита демократски еманципаторски карактер рационалности урбаног планирања. Дошавши до закључка да појмови инструменталног и комуникативног делања различито посматрају савремену рационалност, указала је да је рационално делање без комуникације<sup>6</sup>, узроковано искључиво трком за профитом, где се занемарују они који имају лошу позицију у тржишној утакмици. Насупрот дискурсу моћи инструменталне рационалности, и Хили се слаже са Хабермасовом тврдњом да комуникативно делање, као медијум разумевања, поседује несумњиви демократски потенцијал за много шири аудиторјум. Због овога је потребно да се структура избора планске алтернативе заснива на претпоставци да је решење конфликта (conflict resolution) и кроз комуникацију подеснији избор, насупрот чисто инструменталној стручној експертизи, јер су вредносна полазишта појединачних актера у планирању обележена различитим интересима.

Међутим, противно овом ставу, а у прилог избору анализе проблема у оквиру проширеног рационалног модела (који смо ми у истраживању направили), може се навести чињеница да су појединци, или представници група, често незаинтересовани за дати проблем или чак подложни манипулацији (Drog, 1968; Fainstein, 2005).

Нови, редуковани теоријски модел, који ће представљати везу између инструменталног и комуникативног деловања, дакле, подразумева креирање смерница који прате промене у

---

<sup>6</sup> У нашем случају разматрања ефеката на стејхолдере, усмерене на прераспodelу добити и трошкова заједнице

оквиру друштвеног система у правцу тржишта (понуде и потражње). Ово подразумева различите реакције сектора (удружених актера, ради постизања истог циља) којима могу да се мењају политичке, економске или социјалне структуре (Friedmann, 1966). Модел, према Фридману, има три карактеристичне особине:

1. Валидан је само када је у функцији друштвених и економских промена
2. Представља покушај да се направи разлика између форми планирања, за промене, и релације између ових промена
3. Модел је предвиђен као помоћ емпиријском истраживању (у нашем конкретном случају, мерење ефеката различитих планских решења / алтернатива на заједницу у изграђеном окружењу (Gans, 1968)).

Један од аспеката оваквог, концептуалног планирања, међутим, јесте алокативни (размештање ресурса и активности у граду), где се нарочито наглашава важност процеса планирања. Други аспект је иновативност, где се тражи да се у процесу планирања узму у обзир актуелни, тренутни циљеви социјалних група, да се генералне вредности операционализују кроз одређене институционалне, процедуралне аранжмане (Friedmann, J., 1966)

Будући да је поменуто размештање ресурса нераскидиво повазано са проценом алтернатива - евалуацијом, увиђамо да је управо налажење њеног места у процедурама основа рационалног планирања. Тако се, према Натанијелу Личфилду (Lichfield, 1977), *евалуација у оквиру теорије рационалног избора посматра као механизам за осмишљавање критеријума и индикатора за оцењивање планских алтернатива*. На основу инпута овог аутора, прихватимо три проблема, за које он сматра да се условљава објективан став и тренутак за евалуацију у урбаном планирању:

1. Адекватан избор критеријума социјалних група (процена њихових интереса)
2. Процена делокруга активности и њихових последица на одређене групе актера (екстерналије), и
3. Одмеравање тежине губитака и добитака за одређене социјалне групе (пондерисање критеријума) – важно за одређивање дела методолошког оквира нашег истраживања, оног који се тиче мерења ефеката планских алтернатива

Даље, у контексту избора критеријума, ослањамо се на вредносно полазиште критичке теорије о уравнотеженој (одрживој) прерасподели ресурса у граду (према Lefebvre, 1968; Harvey, 1973), а у вези са процедурама за одабир планских алтернатива, Давидов и Рајнер износе тврдњу да планер не би требало да изражава свој став о вредностима, интересима и циљевима, већ да координира оне које преферирају актери (Davidoff & Reiner, 1973; Buchanan, 1975). Улога урбаних планера, према овим ауторима, није да трансформишу вредности у критеријуме у вези са заједничким (јавним) интересом, већ да идентификују вредности супротстављених клијената и помогну њихово дистрибуирање и реализовање у градском простору. Зато је, у контексту овог истраживања, централно питање код Давидова и Рајнера следеће: на који начин стићи од генералног циља до специфичних циљева/критеријума за евалуацију алтернатива? Приступ евалуацији према ауторима Давидову и Рајнеру може се, међутим, критиковати са становишта немогућности да се прикупе сви релевантни подаци и да се предвиде сви проблеми у имплементацији плана. Овај приступ није у стању да уочи суштинска ограничења коме је узрок одлучивање појединаца и институција (према Buchanan 1973; Healey, 1995). Зато се у све већој мери тежи остваривању договора између актера (консензуса) о пожељним особинама које је потребно постићи (критеријума), где ће основна аргументација бити анализа понуде и потражње на тржишту, а не претпостављена рационалност различитих интересних група, без

одговарајућих аргумената за расправу. У овом контексту зависности од специфичности ограничења и проблема, рационалност планера донекле се може уважити.<sup>7</sup>

Ово је, уједно, разлог да се дође до закључка, да у актуелним условима либерални “laissez faire” економски модел понуде и потражње смањује грешке у процени жељених друштвених акција. Гордон Талок (Gordon Tullock) и Џејмс Бјукенен (James M. Buchanan) изнели су о овоме тезу у својој књизи под називом “Рачун сагласности” (The Calculus of Consent, 1962), познату и као “методолошки индивидуализам”. Међу основним питањима којима се ови аутори баве јесу механизми друштвеног одлучивања и, што је за наше истраживање веома важно, односом (планске) регулативе-процедура и економских резултата. Будући да урбанистички план представља један од инструмената који обавезују актере на одређено понашање у урбаној средини, то је могуће утврдити и однос процедура при његовом доношењу, са економским резултатима у окружењу на које се он односи. Пошто се овим теоријским прилазом нуде правила и ограничења у циљу процене и онемогућавања нежељене прерасподеле ресурса или наметања трошкова, нарочито према маргиналним групама, принцип управљања планерским процесом, као и принцип адекватне употребе евалуације, не подразумева се постојање групног (јавног) друштвеног интереса, већ искључиво здружених индивидуалних интереса. Ово је став који се, за даљу антиципацију проблема, и овде усваја.

У контексту евалуације планских алтернатива у нашем истраживању, теорија јавног избора проучава не само правила одлучивања о употреби ресурса, него и могуће алтернативе о њиховој употреби. Без обзира на то колико се (у нашем случају планских) алтернатива узима у обзир приликом евалуације, Бјукенен и Талок очекују да се свака од њих документује независним доказима који су мерљиви и упоредиви. Модерна пракса планирања у оквиру теорије јавног избора креће се, дакле, у правцу процене ефеката између различитих актера, што укључује мерење тежине различитих предлога, *нарочито у односу на финансијске добитке и губитке*. Осим истраживања вредности које се могу изразити устаљеним – универзалним јединицама, и код релативних (немерљивих) вредности такође се прибегава конверзији - квантификацији у новцу (common unit). На који начин се могу мерити ефекти алтернатива, размотрићемо даље у тексту, у прегледу литературе и извора, и у методолошком контексту планерске евалуације.

#### *Теоријско – методолошки контекст планерске евалуације*

У домену рационалне теорије, односно теорије јавног избора, активности у функцији мерења ефеката планерских предлога у методолошком смислу, можемо видети у методологији Мориса Хила (Hill, 1961). Он је применио, разрађујући своје “матрице циљева” (критеријума), социјалну кост бенефит анализу (Social Cost Benefit Analysis – метод одређивања користи и трошкова), на различите моделе урбаног развоја. За наше истраживање, користан критички осврт на његову методологију евалуације у својим истраживањима направио је теоретичар Роберт Сарли<sup>8</sup> (Sarly, 1962). Он инсистира да се уз формирање матрице циљева, не изгуби из вида ниједан критеријум из евалуације, осим ако се унапред не зна да његово остваривање није исплативо. Према Сарлију, критеријум не би требало да се укључује у евалуацију онда, када трошак нема потребу или неће да поднесе

<sup>7</sup> Зато је неопходно да планери проширују своја знања, тумачећи их из угла економије, социологије и других наука. У супротном, ако проблем није близак разумевању планера, онда се они (планери) могу посматрати само као посредници – адвокати који заступају различите, појединачне интересне групе.

<sup>8</sup> Истраживања на Massachusetts Institute of Technology, о финансијским аспектима планских алтернатива у Бостону, 1967. године

појединац, а друштво / окружење то није у стању. Што се позиције евалуације у процесу планирања тиче, Сарли тврди да је “подесно да се она аплицира на фазу тестирања алтернатива“ (при поређењу варијанти, бираће се она углавном она где су трошкови реализације мање, а добити веће (Sarly, 1962)).

За утврђивање основа методологије евалуације у нашем истраживању, у највећој мери се ослањамо на теоријски допринос ауторитета у овој области, Натанијела Личфилда (Lichfield, 1975). Он је, полазећи од претпоставке да рационална теорија представља основу за анализу при одлучивању, разматрао процедуре евалуације планова у пракси: планове регија (Grangemouth – Falkirk и West – Midland), затим два одабрана плана урбаних подручја (Nottinghamshire – Derbyshire и Coventry – Solihull – Warwickshire) и, коначно, два Генерална урбанистичка плана (градови Brighton и Irvine). Оно што, дакле, имамо намеру да преузмемо од овог аутора и применимо у нашем истраживању, је анализа процеса генерисања различитих планова, где је идентификована позиција евалуације у сваком случају појединачно, и где аутор пореди предности и недостатке различитих процедура за евалуацију. Личфилд, међутим, не успоставља везе закључака са резултатима и квалитетом планских решења. Оно што у његовом раду недостаје, а што ћемо такође покушати да урадимо кроз ово истраживање, јесте управо поређење ефеката које су произвеле појединачне алтернативе након имплементације, и анализа међузависности ових ефеката и позиције евалуације у овим процедурама планирања.

У Србији, методолошким приступом у вези са планерском евалуацијом алтернатива, бавили су се економиста и теоретичар др Миодраг Вујошевић и социолог др Ксенија Петовар. Мада се тежиште истраживања ова два аутора креће се контексту редефинисања појма “јавни интерес” (у постсоцијалистичком периоду, у процесу дерегулације планиране намене земљишта у планским решењима), ови аутори учинили су више осврта на планску комуникацију и интеракцију актера приликом евалуације алтернатива. Они тврде да “у планској хеуристици треба да постоји именоватељ за већину актера, и за уравнотежење индивидуалних интереса у доношењу и припремању одлука, на разним нивоима планирања.” (Вујошевић & Петовар, 2007).

Посматрајући контекст овог истраживања у домену економско- политичке и друштвене теорије, увиђамо да су у оквиру нашег истраживања односи дефинисани рационалном планерском теоријом у потпуности применљиви, јер се предмет планирања овде третира као истраживачки феномен, испитујући уз помоћ редукованих теоријских модела специфичну предметну ситуацију и проблем. Орјентација рационалне (позитивне) теорије планирања у контексту евалуације планских алтернатива креће се у оквирима прецизног дефинисања концепата и мера (функционалне шеме – дијаграми, семантичке структуре...) (Faludi, 1978). За разумевање и формирање планерско- методолошког модела у домену економско- политичке теорије у нашем истраживању, посебан допринос даје норвешки теоретичар Тор Сажер (Sager, 2009). Он у свом теоријском разматрању, успоставља релације између три модела<sup>9</sup>: партиципативно – колаборативног (Habermas, Healey), процедурално- рационалног (Davidoff, Reiner, Faludi), и економског модела медијалног бирача, односно јавног избора (Tulloch, Buchanan). Разматрајући неолибералне токове у којима се наглашава комуникација са стејкхолдерима у замену за јавну контролу, он предлаже тзв. “Нови јавни менаџмент (New Public Management)” модел, као реакцију планирања на глобални неолиберални систем “Нове деснице” (посредовање између актера базирано на понуди и потражњи на тржишту). Овим

<sup>9</sup> Sager, T.: *Planners' Role: Torn between Dialogical Ideals and Neo-liberal Realities* European Planning Studies, Volume 17, Issue 1 January 2009, pages 65 – 84. Коришћено 22.02.2010.  
<http://www.informaworld.com/smp/content-db=all-content=a906806372>

Сагер у вредносном смислу помера полазно тежиште модела (удесно у односу на левичарско полазиште Харвија и Хабермаса), покушавајући да пронађе ново, сигурније теоријско упориште за урбане планере у савременим, турбулентним друштвеним условима.

Овде се слажемо и са тврдњом о карактеру евалуације, као друштвеном процесу у оквиру урбаног планирања, који је заступао теоретичар Ричард Болан (Bolton, 1964). Акцент у његовим истраживањима стављен је на феномен понашања заједнице у одлучивању, у оквиру процеса планирања. Његов метод, који ће бити преузет у нашем истраживању, заснива се на анализама студија случајева (case studies) (Mann, 1964). На основу студија случаја, он проучава понашање стејкхолдера у евалуацији планских алтернатива. Болан описује нормативну и етичку теорију, не онаквима какве би требало да буду, већ као (позитивну) слику чињеничног стања о социјалним структурама које утичу на планерске одлуке (бихејвиоријални обрасци). Ови обрасци, према Болану, јесу последица система правила, али и цена при одлучивању. Ово је још један разлог зашто је и Џејмс Бјукенан (Buchanan) појам "евалуација", препознао у контексту јавног избора, односно у проширеној либералној економској теорији. У том смислу, у светлу прерасподеле ефеката које посматрана активност урбане регенерације производи у граду, у контексту истраживања повезујемо је са феноменом јавног добра. Овде се такође указује на проблем када постоје више од два актера у економској акцији у граду, односно када тржишта не успевају да се одрже, јер потенцијални уговорни односи изискују истовремено слагање многих странака (Buchanan, 1973; Samuelson, 1970).

Због већег броја актера / стејкхолдера и циљних група, шире теоријско упориште за истраживање евалуације у раду везујемо и за чикашку социолошку школу, односно урбану екологију. Овај концепт развио је социолог Роберт Езра Парк (Park, 1938). Према њему, различити делови града "развијају се кроз прилагођавање индивидуа променама, у непрестаној борби за стицање средстава за живот." Последица у вези са овим променама, јесте да систем доношења одлука произилази из економског утемељења, а ниво друштвеног деловања је локални и сведен је на решавање индивидуалних интереса (Al-Zubaidi, 2008). Ово је од посебног интереса за истраживање, јер ставови о вредностима и интересима актера потврђују Бјукененову тезу о „методолошком индивидуализму”, на коју се ослања поменути методологија утврђивања и анализа трошкова и добити (које је могуће мерити конверзијом “социјалног капитала” у новац). Теоретичари ове школе (урбане екологије) такође заступају ограничено ширење градова, уз обнову напуштених и девастираних простора.

Теоријски приступ урбане екологије уједно представља аргумент за избор специфичног случаја / предмета рада у овом истраживању, односно локација на којима се планирају активности регенерације индустријског наслеђа. Евидентно је да индустријски комплекси (нарочито стари и напуштени), ако су у близини стамбених зона у граду, после извесног времена постају део идентитета места. Идентитет просторне целине је у овом смислу "степен до кога неко може да препозна или да се сети места као особеног у односу на друга места - места које поседује јасан или јединствен, или бар посебан карактер" (Lynch, 1981.: 131). Локације напуштених индустријских објеката обично се налазе на прометним ободима централних зона градова, те су подесне за пројекте који за последицу имају значајне социјалне ефекте, или се реализују методом инклузије локалног грађанства и друштвених група (Galbraith, 1985). Такође, ове локације у великој већини случајева већ поседују инфраструктурне прикључке - струју, воду, телефон (што даје могућност брзе реализације пројеката). У већини градова прва прибежиште за емигранте су стара напуштена радничка насеља и индустријски комплекси. Чак су на стотине складишта претварана у цркве (Грава, 1997). Од урбанистичког планирања оправдано је, дакле, очекивати да понуди механизме за

процену различитих алтернатива употребе простора у поменутиим девастираним градским четвртима.

У нашем раду, у генералном смислу, приступ евалуацији у методолошком, социоекономском контексту, свакако проистиче и из теорије ограниченог капацитета, односно теорије одрживог развоја. Услед кризе створене неконтролисаним популационим растом и миграцијом руралног становништва у пренасељене градске зоне, ову теорију развили су Вајт и Витни (White и Witney, 1992). Она каже да је “смањивање обима производње добара без губитака могуће, уколико подржавајући капацитет окружења није угрожен”. Евалуација у контексту ове теорије повлачи за собом преузимање одговорности за управљање градом од стране појединца - становника, у циљу развијања активности које имају више утицаја на размену искустава, информација и понуда између локација, избегавање везивања за верзије градова из прошлости, поштовање посебног културног, економског и физичког идентитета, кретање у правцу заштите и унапређења природног и изграђеног окружења. Од града који може да функционише у данашњим условима очекује се акценат на променљивим садржајима и објектима, наменама које су подложне измени (флексибилне). Ови ставови верификовани су и стратешким документом BROWN AGENDA<sup>10</sup> (документ од интернационалне важности, као реакција на повелу Habitat II). У њему се дефинишу процедуре планске евалуације, у циљу смањења потрошње енергије кроз процес урбанизације (види поглавље 2.2.). Нарочито важан аспект BROWN AGENDE јесте стварање регулатива за привлачење економских инвестиција кроз партнерство јавног и приватног сектора, у циљу социјализације сиромашних становника града, кроз регенерацију постојећег урбаног ткива.

У Србији, теоријска и практична истраживања у функцији регенерације индустријског наслеђа, тек су у зачетку. Нека од њих вршили су индустријски археолог Рифат Куленовић из Музеја науке и технике (САНУ) и архитекта Жаклина Глигоријевић, у својој магистарској тези, као и Борислав Стојков са географског факултета (катедра за просторно планирање, Палго центар). Ови напори нису били усмерени методологију евалуације могућих алтернатива употребе простора, већ на формирање катастра локација напуштених индустријских објеката, као и на преглед могућих метода у планирању у функцији реализације пројеката регенерације индустријског наслеђа, као и на анализу подстицаја за његову регенерацију кроз постојећу легислативу.

### *Коришћење примарних извора у истраживању: Case Studies*

Као што смо већ раније изнели, методолошки значај студија случаја у овом раду је од најширег значаја (види Lichfield, 1977; Bolan, 1964). Тако ће се и у овом истраживању, у функцији провере постављених теза, као примарни извори користити студије случаја у две планске процедуре за избор алтернатива, на плану регенерације напуштене индустријске зоне у америчком граду Кливленду (Cleveland, USA). Ову студију случаја користимо, јер располажемо готово свим резултатима мерења према критеријумима и индикаторима дефинисаним у методолошком делу (поглавље 4), за проверу одрживости решења које су произвеле обе процедуре евалуације.<sup>11</sup> На различитим процедурама генерисања истог плана

<sup>10</sup> UN Habitat debate (2002). Документ је састављен од стране британског Сектора за интернационални развој (The UK Department for International Development- DFID).

<sup>11</sup> На основу извештаја Комисије за планове града Кливленда из 2006. године. CLEVELAND CITY PLANNING COMMISSION (2006). *The Estimation of Effects: A Report For New Building Projects or Major Renovation Projects*, стр. 6. Коришћено 21.07.2009. Са <http://planning.city.cleveland.oh.us/lakefront/iactive/flash/index.html>

(једна процедура је из 1992., а друга из 2004. године), утврдићемо различите позиције евалуације, које за последицу имају потпуно различите алтернативе употребе простора. Након тога, упоредићемо ефекте (добити и губитке) које су обе процедуре произвеле на стејкхолдере. Такође, у функцији провере финансијске и социјалне одрживости процедуралног модела, од значаја ће бити примена закључака из случаја у Кливленду на изабрани детаљни план у Србији (случај евалуације две алтернативе плана за ревитализацију напуштене Рафинерије шпиритуса у Зрењанину, из 2002 године), из два разлога: и у овом случају имамо податке према критеријумима, а случај нам је потребан и да бисмо касније проверили добијени методолошки модел евалуације планских алтернатива.

### 1.3 Проблем и предмет истраживања

Суштина проблема, из кога је уследила потреба за оваквом врстом истраживања, пре свега се препознаје у сукобу актера, у вези са употребом земљишта (социолошки и економски ефекти планова који се у истраживању мере представљају само последицу, односно реакцију на овај проблем).

Актуелни процес транзиције у Србији и у земљама у окружењу, као и ширење граница неолибералног капитализма, довели су до тога да се савремена друштвена реалност рефлектује кроз различите, а неретко и дијаметрално супротне интересе појединаца. Виши економски и социјални сталежи доживљавају град као тржницу повољних локација и у складу са тим врше трансформацију урбаних форми. При томе, уочава се и тренд прилагођавања простора града неколицини група актера (инвеститори, они који имају новац), па је све већа тенденција планирања градова и његових делова, без третирања проблема чланова локалних и маргинализованих заједница (Galbraith, 1985), односно “оних који нису у стању да учествују у тржишној утакмици” (Buchanan, 1962). При поменутој трансформацији урбане структуре, теоретичар Анри Лефевр (Lefebvre, 1970) зато тврди да је профит у вредносном систему производње простора постављен испред човекових потреба. Исти аутор истиче да је у тренутној друштвеној парадигми „простор социјални производ – простор произведен у одређеном маниру који служи као оруђе за даљу производњу мисли и акције. Дакле, то није само производња, то је и контрола, доминација, моћ.” (Aronowitz, 2007). Све наведени проблеми могу се поставити у критички однос са већ поменутом парадигмом одрживости, не само економске, већ и социјалне, еколошке и културне природе, на шта ћемо покушати да укажемо и опширније да објанимо у поглављу 2.

При доминацији појединаца који поседују новац и моћ, тренутни циљ савременог механизма функционисања човековог окружења (при одређивању употребе земљишта, односно алокацији градских ресурса), зато није развој човека као основног чиниоца друштва, већ управо супротно: уклапање човека у механизам у коме влада закон сврсисходности рада и капитала. Ово се дешава уз потпуно одсуство разматрања различитих проблема обичног човека (локалне заједнице). Зато се поставља питање: да ли човек треба да има потребу за стварањем простора где су потребе свих актера у граду (или бар већине) задовољене, или се управо простори са идентитетом свесно девастирају и уништавају, да би се створила нова концепција човека и друштва. Облик поменуте репресије који се неретко јавља при девастирању подручја градова који су носиоци његовог идентитета, Хабермас препознаје у “интензивном подређивању индивидуа под неизмерни апарат производње и профита.” (Дамјановић, 2009). Човек данас прихвата савремене обрасце како би би у стању да испрати

---

Такође, у *Implementing Theories of Change Evaluation in the Cleveland Community-Building Initiative*. У Fulbright-Anderson, K; Kubisch, A. & Connell, J.: *New approaches to evaluating community initiatives, volume II*: Washington DC, Aspen Institute, 1997

тенденције убрзаног система производње и потрошње (простора), стављајући у други план важност процеса саморегенерације, кроз унапређење идентитета окружења.

Проблем и контекст овог истраживања, према томе, подразумева другачији однос од описаног, између актера на једној страни, и садржаја и намена објекта на другој. Ова променљивост садржаја и намена градског простора управо би требало да уследи из позиције свих актера, односно њиховог права на град (Harvey, 1983). Уколико су ти актери у већој мери цивилни (грађани, друштвене групе различитих обележја, а не само они који имају власт и моћ), онда би, логично, и употреба простора требало да добије нове, другачије детерминанте.

Коначно, у дефинисању проблема који желимо да анализирамо у истраживању, можемо да се сложимо са теоретичарем Дејвидом Харвијем (Harvey, 1971), који још у уводу своје књиге „Право на град” дефинише суштину проблема савременог човека у урбаној заједници: „Питање какав град желимо не можемо се одвојити од питања какви људи желимо да будемо [...] и којих се моралних вредности држимо.” Управо је и Лефевров главни циљ био да генерише концепт који би се могао назвати „бити човек”, са социолошким, економским и просторним карактеристикама, а које ће омогућити човекову егзистенцију у свим њеним аспектима (Aronowitz, 2007). Он сматра да је управо то компонента који недостаје савременом друштву. Задатке истраживања у вези са природом евалуације који из овога следе, описаћемо даље у предстојећем разматрању.

#### 1.4 Научни циљ истраживања (задачи и циљеви истраживања)

Будући да се, као што смо изнели, процедуре евалуације локација за регенерацију индустријског наслеђа јављају у светлу интереса различитих актера/стејкхолдера, задаци овог истраживања јесу:

- Одређивање и провера позиције евалуације у планерским процедурама, ради равномерније прерасподеле ефеката решења на актере / стејкхолдере;
- Одређивање ограничења за дефинисање процеса планирања који ће створити услове за ефективније укључивање актера у процену планских алтернатива;
- Анализа и објашњење процедура и њихове прилагођености интересима актера, у вези са евалуацијом у процесу планирања;
- Истраживање могућности за формирање модела, ради остваривања планерске подршке актерима (стејкхолдерима), у циљу ефективније процене могућих алтернатива у плановима;
- Дефинисање могућности и ограничења за унапређење праксе евалуације планских алтернатива у Србији

Поменути задаци овде су у функцији постизања следећих циљева у истраживању:

- Успоставити релације између теоретских схватања методологије планирања, процедура у развијеним земљама, постсоцијалистичким земљама и процедура планирања у Србији (утврђивање проблема и његов однос са актуелним контекстом);
- Развити типологију различитих актера/стејкхолдера и њихових интереса при евалуацији локација за регенерацију индустријског наслеђа, и идентификовати конфликте између актера, у оквиру генералног модела а затим и у Србији
- Анализирати процедуре у односу на позицију евалуације у планирању у генералном смислу, које ће (где год је то могуће) уважавати сваку групу здружених интереса и, по могућности, детаљно дефинисати правила одлучивања при избору локација;
- Утврдити механизме / инструменте за квантификацију и мерење ефеката у планским алтернативама регенерације индустријског наслеђа



## 1.5 Хипотезе у истраживању

Пошто се од процесно оријентисаног планирања очекује, између осталог, да понуди ефикасне инструменте за мерење и поређење планских алтернатива (у циљу смањења конфликта интереса актера при имплементацији), у истраживању се подразумева формулисање корака и мера за унапређење постојеће методологије евалуације. У домену рационалне теорије планирања, а у светлу постојања различитих интереса актера, планери - експерти операционализују начине за утврђивање хијерахије вредности и циљева у планирању (саме вредности у највећем броју случајева одређују представници корисника – бирача). Планери такође врше *и избор критеријума и индикатора у процесу евалуације алтернатива*. При овоме је, у оквиру теоретског модела, понашање појединаца у економским (привредним) активностима рационално (вођено је економским механизмима понуде и тражње). Зато у евалуацији планских алтернатива важи претпоставка да су актери изложени екстерним ефектима (добитима и трошковима), који су изазвани имплементацијом планских алтернатива. Из овога следи претпоставка да је могуће је успоставити релације између места евалуације у планерском процесу и хијерархије вредности, циљева и могућих ефеката који се узимају у обзир приликом креирања плана. Значај који се придаје критеријумима у циљу оцене успешности планских алтернатива регенерације индустријског наслеђа, у зависности је од тренутка у коме се у процесу планирања спроводи евалуација.

Сходно овоме, хипотеза која се у истраживању проверава, јесте следећа:

***Евалуација (процена) ефеката планског решења на стејкхолдере, доприноси квалитетнијем планском решењу, уколико је позиционирана на самом почетку процеса планирања.***

При овоме, ефективно планско решење јесте оно које има дефинисане стратешке циљеве активне заштите, активан однос према културном идентитету места, и према интеграцији различитих социјалних структура становништва у окружењу. Овај скуп вредности заснован је на рационалном теоријском оквиру

Дакле, хипотезом се претпоставља да је потребно да се процена добити и губитака планских алтернатива у процесу планирања деси још приликом дефинисања проблема (дефинисања вредности и стручне процене усклађености циљева) а не приликом одлучивања, односно избора планских решења (тестирање и имплементација). Одавде видимо да би у истраживању могли да развијемо и секундарну хипотезу, каузалног (узрочно – последичног) типа:

***Уколико се у процесу планирања обезбеди простор за процену интереса и разрешавање конфликта између актера, смањиће се и конфликти интереса, односно разлике у интересима актера.***

И ова хипотеза каузалног типа развија се, такође, на полазишту рационалне теорије, која је проширена тумачењем у контексту јавног избора.

Док се у претходном делу дебатовало о концептима, различитим приступима, овде треба нагласити одакле су хипотезе проистекле, односно на које теоријске и практичне проблеме је рад усмерен. Хипотезама се, дакле, успостављају везе између резултата евалуације планских решења и њене позиције у процесу планирања. Теоретичар Тор Сагер и Сузан Фанстајн (Sager, 2009; Fainstein, 2005) су у својим теоријским разматрањима успоставили релације између ова поменута два модела/концепта: економског модела медијалног бирача,

односно јавног избора (Tullock, Buchanan) и процедурално- рационалног (Davidoff, Reiner, Faludi).

Наведене хипотезе провераваћемо кроз праћење процедура у спровођењу евалуације (промене места партиципације актера у процесу планирања, у односу на ефекте планских решења), на студијама случаја у Великој Британији, САД и Србији.

## 1.6 Научне методе истраживања

Пошто је извесно да неће бити могуће да се наведене хипотезе директно провере, то ће се чинити индиректно, анализом, мерењем и упоређивањем ефеката на студијама случаја где су утврђене процедуре евалуације, и касније успостављањем релација између места евалуације алтернатива у процесу планирања и ефеката у одабраним планским алтернативама. При томе, у истраживању ће се комбиновати више истраживачких метода, пре свега истраживање теоријско – методолошких доприноса мерења и процене алтернатива, затим анализа налаза (из студија случајева) и компаративни метод резултата налаза. У разматрање ћемо прво узети познате случајеве планова, за које су доступни резултати мерења према критеријумима (репрезентативним особинама), до којих смо дошли прегледом теорије, извора и методологије и праксе урбанистичког планирања. Критеријуми у чијем контексту ће се посматрати ефекти алтернатива подељени су у три аспект / групе:

1. Просторни, функционални и грађевински критеријуми
  - а) Група локационих критеријума (положај комплекса у окружењу, инфраструктурна опремљеност, понуда активности у односу на окружење, безбедност од различитих видова хазарда...)
  - б) Група структурних критеријума (адаптабилност комплекса за нове активности, грађевински бонитет...)
2. Економски критеријуми
  - а) Економска корисност за заједницу (позитивни економски ефекти у заједници, повољни финансијски токови у локалној заједници)
  - б) Профитабилност за приватни интерес (исплативост пројекта, смањење почетних трошкова реализације пројекта, период повраћаја инвестиције)
  - с) Група критеријума за оцену ефективности имплементације (прихватљивост програмских елемената од заједнице, транспарентност процедура, доступност информација)
3. Социјални критеријуми
  - а) Идентитет окружења (историјска вредност наслеђа, културна вредност градитељског и техничког наслеђа)
  - б) Унапређење социјалних вредности окружења (сигурност за заједницу, партиципација грађана)

Ефекти алтернатива ће, према овим дефинисаним особинама / критеријумима, бити измерени и поређени, а паралелно ће се утврђивати и место евалуације при избору алтернатива у процесу планирања. Проверу хипотеза о могућности успостављања поменутих релација вршићемо на примеру одабраног плана - алтернатива ревитализације напуштеног комплекса Рафинерије шпиритуса у Зрењанину, у Србији. На овај начин, утврдићемо да ли је могуће успоставити релације између ефеката које алтернативе производе на окружење и стејкхолдере и места евалуације у процеси планирања.

## *Образложење изабраних метода и план рада у истраживању*

Полазећи од претпоставке да у раду рационални избор представља основу за анализу процедура при одлучивању за избор садржаја који се имплементирају при обнови напуштених индустријских локација, циљ је критеријумска и економска анализа ефеката процедура одлучивања за различите планске алтернативе. У раду ће се поћи од анализе евалуације планова у пракси, на студијама случајева на које аутор N. Lichfield указује у свом истраживању (Lichfield, 1975): планови регија (Grangemouth – Falkirk и West – Midland), затим евалуације два одабрана плана урбаних подручја (Nottinghamshire – Derbyshire и Coventry – Solihull – Warwickshire) и, коначно, два Генерална урбанистичка плана (градови Brighton и Irvine). Овде ће се стећи увид у неке од процедура, као и на могућа места евалуације алтернатива у плановима.

Када су процедуре утврђене, утврдићемо сет критеријума и индикатора за мерење предности и мана планских алтернатива за дати истраживачки контекст у раду (регенерација индустријског наслеђа). Да би се ово успешно урадило, претходно ћемо идентификовати актере и њихове појединачне интересе који могу да се јаве приликом обнове напуштених индустријских локација, а потом ћемо утврдити њихове здружене интересе (тзв. “секторске циљеве”), али и потенцијалне конфликте, чиме ћемо извршити и проверу критеријума.

Да бисмо испитали који је место за евалуацију у планирању оптимално (односно најбоље да се стекне увид у користи и губитке актера), размотрићемо место евалуације алтернатива у процесу планирања локалног, регулационог плана за ревитализацију локације напуштене индустријске зоне у америчком граду Кливленду (Cleveland, USA). Избор овог случаја за наше истраживање је подесан, јер у овде располажемо резултатима мерења, према већини утврђених критеријума и индикатора у истраживању (из претходне фазе рада).

У случају “Кливленд”, за једно планско решење евалуација прелиминарних алтернатива употребе комплекса је спроведена на самом почетку процеса (када је одабрана реконструкција комплекса у резиденцијалну зону са пратећим садржајима, 2004. године), док је за друго решење евалуација алтернатива спроведена при самом тестирању планског решења (у том случају одабрана је пренамена комплекса у Робно – дистрибутивни центар, 1992. године). Овде ћемо, зато што је у оба случаја прошло довољно времена да се измере ефекти обе алтернативе употребе простора, упоредити неке од користи и трошкова (по утврђеним критеријумима), из чега следи одговор на питање: која је процедура у Кливленду дала боље ефекте по актере, односно које је решење оптималније.

У контексту провере методологије евалуације у Србији, применићемо резултате истраживања из случаја “Кливленд”, на пројекат ревитализације напуштене “Рафинерије шпиритуса“ у Зрењанину. У важећем планском решењу (регулационом плану) за ово подручје, евалуација је спроведена на самом крају процеса, а ефекти плана су већ видљиви (јер је план ступио на снагу 2002. године, па се могу мерити ефекти решења према утврђеним критеријумима).

Насупрот овоме, постоји и друго планско решење, варијанта из 2001. године, где је обрађивач плана евалуацију алтернатива позиционирао на самом почетку процеса (у овом решењу предвиђена је пренамена комплекса у алтернативни културни центар). Размотрићемо и могуће резултате оваквог приступа за актере у окружењу.

Затим ћемо поредити ефекте по актере за оба планске алтернативе. Овим ћемо коначно проверити став у вези са постављеном тезом: да ли евалуација планских алтернатива на самом почетку процеса планирања доприноси ефективнијем планском решењу?

У истраживању ће се, ради постизања циљева и провере хипотеза, на одабраним планским решењима ревитализације локација, користити следећи истраживачки методи:

- Теоријско истраживање значења и практичне примене метода, односно процеса евалуације у планирању и градоградњи, у циљу доношења одлука за ревитализацију напуштених индустријских локација и индустријског наслеђа.
- Компаративна анализа више студија случаја. Односи се на међусобно упоређивање алтернатива у одабраним студијама случајева (case studies). Поредиће се ефекти које, по стручној процени планера, производе различите процедуре одлучивања за алтернативе, са циљем да се утврди која позиција евалуације у процесу планирања производи најповољније ефекте за актере.

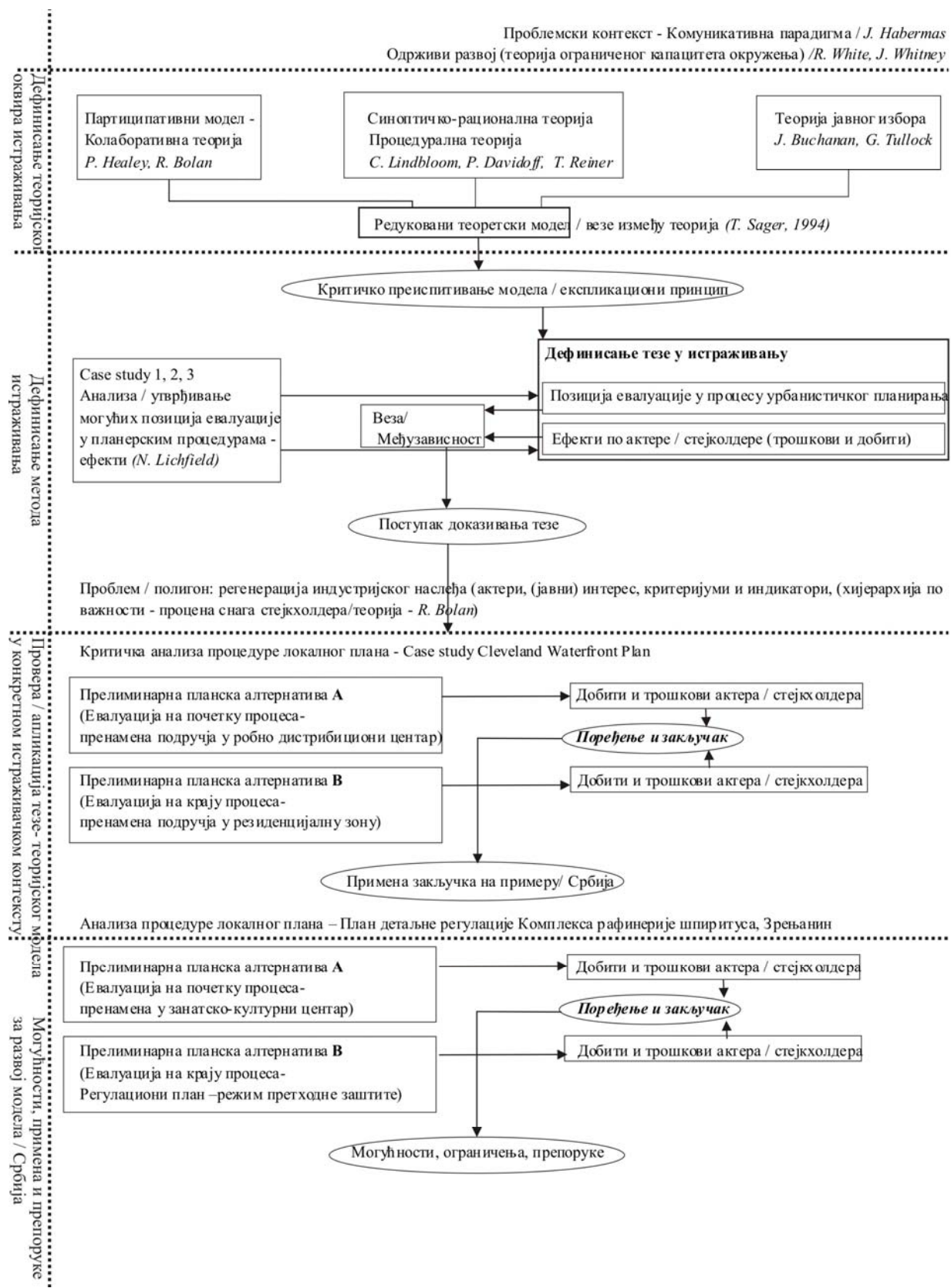
Такође, користиће се следеће аналитичке технике:

- Анализа матрице циљева актера / стејхолдера (Goals Achievement Matrix – GAM), која је у раду од користи за идентификацију вредности, циљева и конфликта између актера, као и за проверу репрезентативних особина – критеријума за процену ефеката. Овај метод евалуације односи се на формирање сета циљева, као скупа операционих ставки којима се могу мерити различити аспекти плана. Сваком појединачном циљу придаје се релативна важност / “тежина“, а ниво испуњености критеријума изражава се кроз мерљиве параметре и представља збир појединачних производа коефицијента важности критеријума и оцене нивоа његове испуњености на терену (посматрајући студију случаја, или резултате након имплементације плана). Овим се добијају нумеричке вредности нивоа постигнутости циљева за сваку варијанту, па се оне даље могу упоредити. Ово ће у истраживању представљати једно од средстава за мерење ефеката планских алтернатива, у циљу провере постављених хипотеза.
- Анализа финансијског биланса алтернатива – PBSA. Овом методом омогућава се анализа по добитима и трошковима појединачних актера/стејхолдера у процесу планирања. На овај начин може се тачно утврдити ко би добио, а ко изгубио потенцијалном имплементацијом неке алтернативе плана. Нарочито се употребљава када су инвестициони пројекти међусекторски (код партнерстава јавног и приватног сектора – Private Public Partnership), односно када у инвестицијама учествују више интересних група актера/стејхолдера. Овом анализом утврдиће се инструменти за квантификацију и мерење ефеката у планским алтернативама регенерације индустријског наслеђа, кроз конверзију ефеката у новчане добити и губитке (common unit). У функцији провере хипотеза, ако су ефекти на овај начин тачно измерени, могуће их је поредити према различитим планским алтернативама, и на тај начин пратити резултате истраживања према процедурама планирања, односно евалуације.
- Социјална Cost Benefit анализа (SCBA), као поступак вредновања пројекта упоређивањем добити и трошкова у алтернативама (укључујући актере из заједнице). Метод подразумева: истраживање почетне инвестиције, истраживање платежних способности потенцијалних инвеститора, анализу опција употребе простора напуштеног индустријског комплекса, анализу оствареног профита и период повраћаја инвестиције. На овај начин утврђују се механизми / инструменти за квантификацију и мерење ефеката у планским алтернативама. Разлике између ове анализе, и оне коју обично спроводи приватни сектор, је у томе што се у алтернативама не узима у обзир само профит, него и шири спектар утицаја на окружење.
- SWOT анализу користићемо за проверу критеријума у четири аспекта евалуације: снаге (Strength), слабости (Weaknesses), могућности (Opportunities) и претњи (Threats) у плану.

Ова анализа вршиће се кроз табеларни преглед, са критеријумима који имају различиту важност и приоритет (критеријуми су пондерисани, множе се са коефицијентима од 1 до 5). Неке од ставки/критеријума које се мере, јесу повезаност локације са централном зоном и магистралним токовима граду, капацитет површина за урбану обнову, удаљеност комплекса сличног карактера, удаљеност комплементарних садржаја, близина градских атрактера, платежне способности инвеститора и корисника. Такође, утврђују се имовинско-правни односи на локацији и постојање катастра локација индустријског наслеђа. Овакав приступ представља технику за анализу оправданости инвестирања и потрошње добара за различите актере на локацији, која се веома често користи у пракси.

- Квантитативну анализу статистичких података, односно дескриптивну статистику, применићемо посматрајући нивое локалних заједница- суседстава, на локацијама где се налазе напуштени индустријски комплекси. Метод је у истраживању битан за процену могућности за примену планерске подршке одлучивање актера/ стејкхолдера. Анализа се односи на мерење социјалних вредности, као што су сигурност у окружењу, социјална и културна диверзификација, ефикасност реализације пројекта и квалитет “виртуелног приступа корисника“ информацијама (преко рачунарских информацоних мрежа). Подаци се изражавају преко различитих скала, којима се могу исказати неки екстерни ефекти урбане регенерације: опадање стопе криминала, број представника маргинализованих група укључених у пројекте регенерације комплекса, и.т.д.

Сва испитивања обављају се у оквиру редукованог теоријско – моделског истраживања, уз анализу и компарацију резултата алтернатива у изабраним студијама случајева. Сва претходно описана методологија, као и план истраживања приказани су на следећој концептуалној матрици – схеми:



Дијаграм 1: Концептуална матрица истраживања

## 1.7 Садржај истраживања

У **уводном поглављу** дат је теоријски осврт на проблемски контекст евалуације планских алтернатива, као и могућности за примену рационалног планерског модела у новој, неолибералној друштвеној реалности. У односу на овај осврт, дефинисан је предмет рада и изнето је мишљење о научној оправданости дисертације, као и о очекиваној примени резултата истраживања у пракси у Србији. Овде је изложена и компаративна анализа релевантних појмова, радне дефиниције, као и ограничења истраживања.

Такође, дефинисани су основни задаци који се морају испунити, како би се успешно извршило истраживање:

- успостављене су релације између теоријских схватања методологије планирања, односно процедура евалуације планова у развијеним земљама на Западу (САД и Велика Британија), постсоцијалистичким земљама и у Србији (утврђивање проблема и његов однос са актуелним контекстом);
- развијена је типологија различитих актера/стејкхолдера и њихових интереса при евалуацији локација за регенерацију индустријског наслеђа, и идентификовати конфликте између актера, у оквиру теоријског модела а затим и у Србији
- анализиране су процедуре у односу на позицију евалуације у планирању у генералном смислу, које ће (где год је то могуће) уважавати сваку групу здружених интереса и, по могућности, детаљно дефинисати правила одлучивања при избору локација;
- утврђени су механизми / инструменти за квантификацију и мерење ефеката у планским алтернативама регенерације индустријског наслеђа

На основу овога, дати су и очекивани резултати истраживања:

- спецификација стејкхолдера, њихових вредности, интереса, циљева, критеријума, индикатора, као и процедура у процесу евалуације планских алтернатива
- редефинисање методолошког концепта евалуације у планерском систему, редефинисање процедура у специфичном случају- у одлучивању за одговарајуће активности при урбаној регенерацији (провера одрживости модела за планове мањих размера).
- препознавање могућности и ограничења за унапређење домаће праксе евалуације алтернатива регенерације индустријског наслеђа

Задаци и циљеви истраживања, овде су у функцији изнетих претпоставки / хипотеза, које се могу свести на следеће:

*Укључивање актера при евалуацији планских алтернатива на самом почетку процеса планирања доприноси ефективнијем планском решењу.* Ова хипотеза односи се на укључивање актера у процес планирања још приликом дефинисања проблема (дефинисања вредности и циљева планског решења), а не приликом тестирања и имплементације алтернатива. Зато се овде развија посебна хипотеза, која гласи:

*Уколико се у процесу планирања обезбеди простор за медијацију између актера, смањиће се разлике у интересима актера.*

У **другом поглављу** (“Дефинисање оквира истраживања у контексту теорије планирања – преглед литературе”), разматра се теоријска основа и претпоставке евалуације алтернатива, у друштвеном и истраживачком контексту регенерације индустријског наслеђа. Овде се дефинише карактер и процес евалуације како га третирају различити референтни аутори, из чега даље произилази став о феномену евалуације за ово истраживање. Такође, анализиране су и различите улоге актера/стејкхолдера, као и њихови интереси у процесу евалуације планских алтернатива у савременом урбанистичком планирању. Наведене су и разлике и

сличности у схватању проблемског контекста евалуације планских алтернатива у развијеним земљама, постсоцијалистичким земљама у региону, и у Србији.

У **трећем поглављу** (“Методологија и пракса урбанистичког планирања у развијеним земљама: утврђивање позиције евалуације у процесу планирања - студије случајева”), анализирају се процедуре при одлучивању за планске алтернативе у пракси, са циљем одређивања позиције евалуације у планским процедурама из искустава у планерској пракси у Великој Британији и САД. Ово се посматра кроз анализу више студија случаја: четири плана урбаних подручја (Grangemouth – Falkirk, West – Midland, Nottinghamshire – Derbyshire и Coventry – Solihull – Warwickshire), затим два генерална урбанистичка плана (Brighton и Irvine). Стиче се увид у примену основних метода у анализи процедура одлучивања, за различите алтернативе, и у ефекте које оне могу да произведу. Из анализе се утврђују процедуре и методе евалуације планова, и коначно, испитују се могући ефекти алтернатива, на различите позиције евалуације алтернатива у процесу планирања.

**Четврто поглавље** (“Утврђивање методолошке основе за процену алтернатива у плановима регенерације индустријског наслеђа“) бави се основном методологијом и техникама планерске евалуације у истраживању, у контексту економске и друштвене теорије. Појашњава се однос између активности евалуације и осталих планерских фаза у процесу планирања за регенерацију индустријског наслеђа. Пошто је извесно да неће бити могуће да се хипотезе директно провере, то ће се чинити индиректно, анализом, мерењем и упоређивањем ефеката на одабраним студијама случаја. У том контексту дефинише се улога, карактер и употреба критеријума и припадајућих индикатора. У наставку су диференциране и детаљно анализирани три групе критеријума евалуације, на основу којих се мере ефекти алтернатива:

- Просторни, функционални и грађевински (локациони, енвајронментални и структурни критеријуми)
- Економски (група критеријума економске корисности за заједницу, профитабилности за приватни интерес, за оцену ефективности имплементације алтернатива)
- Социјални критеријуми (за мерење идентитета окружења и за мерење социјалног капитала окружења)

Ради тачног мерења ефеката планских алтернатива, овде се разматрају и технике за конверзију појава у граду у мерљиве јединице (новац), као и метод формирања хијерархије циљева за евалуацију.

У следећа три поглавља даје се анализа и преглед резултата/налаза, односно шта се добија мерењима у истраживању:

**Пето поглавље** (“Анализа утицаја места евалуације у планерском процесу на избор планских алтернатива у развијеним земљама: Case study Cleavland – ревитализација напуштене индустријске зоне (Кливленд, САД)“), разматра и мери ефекте алтернатива по стејкхолдере, у односу на место евалуације у процесу планирања, и то у случају процедуре плана ревитализације локације напуштене индустријске зоне у америчком граду Кливленду (Cleavland, USA). Упоредјују се ефекти алтернатива на актере, у случају реконструкције комплекса у резиденцијалну зону са пратећим садржајима (алтернатива из 2004. године), али и у односу на пренамену у робно – дистрибутивни центар (алтернатива из 1992. године). Врши се поређење добијених резултата, техником социјалне cost benefit анализе, анализе матрице циљева стејкхолдера (Goals Achievement Matrix – GAM), и поређењем статистичких података, биланса и трендова на нивоу локалних заједница- суседстава.



Из резултата мерења према утврђеним техникама, критеријумима и индикаторима, покушаћемо да дамо одговор на питање која је процедура евалуације оптималнија (која даје боље ефекте по актере), односно извршиће се провера тезе.

Провера мера и инструмената евалуације алтернатива приказани су на студији примера у **шестом поглављу** (под називом “Анализа и провера методологије евалуације у процесу планирања у Србији: пример евалуације планских алтернатива за реконструкцију напуштене Рафинерије шпиритуса у Зрењанину“). Овде су, према закључцима из претходног поглавља, провераване две процедуре доношења одлука: анализе се врше у оквиру плана регенерације напуштене индустријске локације “Рафинерије шпиритуса“ (важеће планско решење из 2002. – евалуација спроведена на крају процеса, и алтернативно решење из 2001., које никад није ступило на снагу – евалуација спроведена на самом почетку процеса планирања). Такође, и овде ће на исти начин, као у претходном поглављу, бити поређени ефекти по актере, које производи процес планирања, са различитим позицијама евалуације. На овај начин, такође је предвиђена провера теза са почетка рада.

**У закључним разматрањима** резимирани су претходни сегменти истраживања, са нагласком на закључцима о резултатима анализа, међусобним релацијама места евалуације и ефеката решења у планерском процесу, чиме се коначно дају закључци и оцена о претпоставкама / тезама са почетка истраживања.

Као закључно разматрање, овде је изложена и процена о реалним могућностима и ограничењима за унапређење домаће праксе евалуације планских алтернатива регенерације индустријског наслеђа, дато је затим објашњење о научном доприносу истраживања у развоју теорије и праксе, а изложени су и могући правци за даља истраживања.

## 1.8. **Оправданост истраживања**

Основно питање које се поставља кроз анализу оправданости овог истраживања је следеће: шта смо овом тезом сазнали што до сада нисмо знали? Одговор је пре свега, да оно пружа нови допринос у методолошком смислу, у домену рационалне парадигме и теорије планирања, као врста упутства за процену ефеката које са собом носе планска решења, приликом припреме одлука о избору алтернатива. За утврђивање методологије евалуације, као полазишта у нашем истраживању, као што је раније речено, ослонили смо се на теоријски допринос ауторитета у овој области, Натанијела Личфилда (Lichfield, 1975). Међутим, он у својим анализама и истраживањима није разматрао квалитет планских алтернатива, односно ефекте решења. Само је презентовао процес генерисања различитих планова, где је идентификовао позицију евалуације у сваком случају појединачно, поредивши предности и недостатке различитих процедура за евалуацију, али без успостављања везе закључака са резултатима и квалитетом планских решења. Оно што, дакле, недостаје за потпуније разумевање проблема (процене, евалуације), јесте управо дефинисање механизма за мерење и поређење ефеката који су на актере произвеле појединачне алтернативе након имплементације, као и анализа условљености ових ефеката са позицијом евалуације у процедурама планирања. Идеја је да се управо поменути аспект бави ово истраживање.

Један од доприноса рада, према томе, требало би да представља процену могућности унапређења методологије за мерење ефеката алтернатива у планерском процесу, не само у Србији, већ и развијеним у земљама, односно свугде где је присутан проблем прерасподеле градских ресурса у контексту оспорених права већине актера, односно *праведни град* (према Dror, 1968; Harvey, 1973; Fainstein, 2005). Овај рад биће због тога значајан за разматрање

система, процеса и метода планирања у Србији, јер на актуелне промене друштвено - економског система до сада није дат одговарајући одговор у овдашњој урбанистичкој планерској пракси.

Очекиван резултат јесте, дакле, редефинисање методолошког концепта евалуације у планерском систему, нарочито у односу на савремену теорију и праксу планирања у развијеним тржишним друштвима. Од истраживања се нарочито очекује редефинисање процедура у специфичном случају - у одлучивању за одговарајуће локације за урбану регенерацију (провера одрживости модела за планове мањих размера). Спецификацијом процедура, али и вредности, циљева, критеријума и индикатора у процесу евалуације планских алтернатива за регенерацију индустријских комплекса ван функције (напуштених, девастираних), одредиће се важан део планерског процеса, који ће представљати методолошку основу за стандардизацију и развој модела урбанистичког планирања. Генерисање модела евалуације омогућиће изналажење начина за мерење и поређење вредности ефеката при спровођењу различитих планских решења, у циљу тачнијег предвиђања ефеката на појединце и удружене интересне групе актера - стејкхолдера. Истраживачки допринос свакако ће бити дефинисан и као уређен преглед досадашњих методолошких приступа евалуације планова, којима ће бити анализиран приступ рационалног, односно процедуралног планирања.

Због све евидентнијег дисбаланса у прерасподели ресурса међу актерима, очекујемо, као могућ допринос у ширем контексту, покушај “успостављања симетрије између учесника у развоју града” (Harvey, 1973: 312). Очекиван резултат истраживања, дакле, јесте и стварање могућности за смањење конфликта при имплементацији одабране планске алтернативе, ради постизања равномерније прерасподеле ефеката планског решења по појединачним актерима/ стејкхолдерима. Ово се посматра кроз институционалне и процедуралне промене у спровођењу евалуације, на просторним нивоу планова малих размера, односно регулационог планирања.

Коначно, очекује се да ће резултат истраживања пружити анализу могућности за примену концепта за мерење и поређење вредности урбаних појава, у виду спецификација критеријума / репрезентативних особина, јединица и мера за не само за физичке, већ и економске и социјалне ефекте планских алтернатива. Истраживања овакве врсте већ су вршена у области комуникација (екстерналије које изазива саобраћај у граду), где су вршена мерења позитивних и негативних ефеката саобраћајних решења на актере (аутори Hill, 1962; Paul, 1971)<sup>12</sup>, али процедуре планирања и процене ефеката алтернатива до сада нису довођена у везу са осталим аспектима проблема, односно друштвеним и економским ефектима и припадајућим екстерналијама које носи свака од алтернатива. Зато се у овом раду изграђује нови процедурални модел евалуације, са дефинисаним параметрима за поменути проблемски контекст.

---

<sup>12</sup> Као у студији Paul, M. E. (1971). *Can Aircraft Noise Nuisance be Measured in Money?*, Oxford Economic Papers. Y Lichfield, N., Whitebread, M. & Kettle, P. (1975). *Evaluation in the Planning Process*. Oxford, Pergamon Press Ltd., Headington Hill Hall, стр 211

## 1.9 Основне дефиниције

Истраживање процеса планирања, као и самог феномена евалуације укључује коришћење кључних појмова, које је потребно разјаснити на нивоу радних дефиниција. Те дефиниције, такође, потребно је међусобно упоредити, ради објашњења њихових аналогија, сличности и разлика. Стога, дефиниције појмова у овом истраживању могу се успоставити на основу најмање две групе особина / критеријума:

1. Критеријуми изведени из контекста друштвене теорије и методологије, односно из контекста инструменталне рационалности у домену комуникативне парадигме, и
2. Критеријуми добијени из законодавне, институционалне и планерске праксе, у вези са процедурама планирања и са проценом планских алтернатива. Ови критеријуми подложни су променама током времена, али се разликују и од државе до државе, или од региона до региона.

Дефинисање појмова које разликујемо према две поменуте групе критеријума у форми теоријске и опште, универзалне формулације, јесте веома тежак задатак, јер су могући неспоразуми око дефинисања појмова, и око повлачења аналогија и разлика. Зато је битније прецизирати њихово значење у контексту у коме ће се они у раду употребљавати, него давати опште теоријске дефиниције.

Овде ћемо, дакле, појаснити значења појмова који се у раду највише појављују и у ком се контексту користе:

1. Дефиниције изведене из контекста друштвене теорије и методологије:
  - *Критичка друштвена теорија (Франкфуртска школа)* (према Harvey, 1973; Habermas, 1995), у раду представља доминантан став у посматрању предмета истраживања, града и друштвене заједнице, односно у посматрању урбане структуре, урбаног планирања, социологије и економије. Ова парадигма преовлађујућа је од 1960 – тих година XX века. Критичком теоријом наглашава се нераскидива релација између физичке и функционалне димензије града, социјалних структура, информација, економије, и културе у општем смислу (Nap, 2002.). Напушта се истраживање “чистих” проблема кроз пажљиво контролисане научне методе, и прибегава се комплексним решењима кроз широк поредак метода позајмљених са других поља. Пошто смо у истраживању изнели мишљење да ефекте планских алтернатива по актере/стејкхолдере можемо успешно да пратимо не само кроз просторно – функционалне, него и кроз економске и социолошке екстерналије, ово је једно од могућих објашњења зашто се наше полазиште/контекст налази управо у оквирима критичке, а не неке друге теорије.
  - *Комуникативна и инструментална рационалност*. Да би увидели зашто је важно да се истраживању направи аналогија између ова два појма, претходно ћемо анализирати везе између инструменталне рационалности и урбанистичког планирања, а затим и између комуникативне парадигме и планирања. Инструментална рационалност подразумева полазиште прескриптивног, односно нормативног карактера, где планер на основу података дефинише аргументе и циљеве у процесу планирања (Davidoff; Reiner, 1963). У контексту комуникативне рационалности, међутим, инсистира се на вредносном полазишту и циљевима које заступају актери на које акције утичу, односно тежи се равномерној прерасподели ресурса према свим актерима (према Harvey, 1973), односно о мерењу и анализи потреба актера која је базирана на понуди и потражњи на тржишту (Buchanan, 1973). Аутор који је у генералном смислу развио поставке у вези са комуникативном парадигмом и рационалности, Јирген Хабермас, не се слаже да се „рационалност” као таква може остварити кроз инструментално деловање, већ сматра да

се у име рационалности реализује један облик прикривене политичке владавине моћних појединаца (Хабермас, 1986: 61).

- *Феномен јавног добра*. Подразумева једницу коришћења у којој нема ривалитета у потрошњи, и где је немогуће искључити неког потрошача из њеног коришћења. У истраживању се под појмом “јединица” конкретно мисли на локације регенерације индустријског наслеђа, од које сви, па и маргинализовани актери имају непосредне користи (а не само инвеститори, при чему остале интересне групе имају добити само посредно). У овом контексту, такође се указује на проблем када постоје више од два актера у економској акцији у граду, односно када тржишта не успевају да се одрже, јер потенцијални уговорни односи изискују истовремено слагање многих странака (Buchanan, 1973; Samuelson, 1970).
- Под *предметом истраживања* у раду подразумевамо четири планске алтернативе / решења за локације на којима се одвија активност урбане регенерације (индустријског наслеђа).
- Појам *евалуација* у истраживању представља процењивање вредности или појава, по утврђеном критеријуму или стандарду (fr. evaluation – одређивање вредности, процена унутарње вредности). У раду се под тим подразумева процена ефеката за планиране активности појединаца, група или институција и њихових резултата, у функцији регенерације индустријског наслеђа.  
Евалуација у раду представља још "систематизовани, унапред утврђени и транспарентни поступак поређења квалитета различитих ствари или појава, међусобно, или у односу на неки еталон или стандард."(Patton & Sawicki, 1986)  
Основу за евалуацију чине информације и подаци из процеса мониторинга или мерења појава између планских алтернатива, и њихово међусобно поређење, ради процене остварених или предвиђених перформанси ефикасности и утицаја у односу на постављене циљеве. Овим се нуди и шири перспектива о томе који су циљеви и ефекти остварени.
- У раду, *критеријум* ће представљати средство у виду низа карактеристика и услова за урбану регенерацију, који ће имати улогу у мерењу ефеката (постигнутости циљева) у урбаном окружењу. Критеријум (грчки: кринеин = разликовати, судити) јесте, дакле, инструмент у виду низа карактеристика, квалитативних и квантитативних услова, који има улогу у евалуацији неке појаве. Критеријуме, према томе, чине “услови, односно захтеви које нека појава треба да испуни, или одлике које треба да има, да би била оно што настоји да буде или треба да буде” (Никезић, 2007). Када је карактеристика неке појаве уједно и средство њене евалуације, сматрамо да се ради о критеријуму.  
*Индикатор* је формално устројено или неформално установљено али признато квантитативно мерило, који ближе одређује ниво испуњености неког критеријума, ради утврђивања квалитета неке акције или појаве (Никезић, 2007).. Индикатори омогућавају и јасне мере помоћу којих можемо поредити различите ситуације, као и посматрање утицаја адаптације појединих образаца (Patton & Sawicki, 1986).
- *Пондери* су средства којима се одређује приоритет критеријума при евалуацији. У техничком смислу, пондер представља коефицијент који служи за мерење тежине и одређивање важности критеријума у односу на друге критеријуме<sup>13</sup>, у циљу дефинисања хијерархије важности особина при евалуацији урбане регенерације индустријског наслеђа, у нашем случају.

---

<sup>13</sup> Пондерација (л.ponderatio) значи одмеравање, равнотежу или равномерну поделу тежине тела у вајарству. У Вујаклија, М. (1966). *Лексикон страних речи и израза*, Београд, Просвета

2. Дефиниције изведене из законодавне, институционалне и планерске праксе:
- *Стручна процена ефеката интервенција у градској средини* подразумева у истраживању процену ефеката планских алтернатива од стране планера, кроз призму научно утемељених аргумената и вредности у процесу планирања (понуда и потражња активности на тржишту, од стране свих актера на које активности утичу).
  - *Учесници, актери, стејкхолдери*. Постоје евидентне разлике у значењу и употреби ових појмова у истраживању. Појам “учесник” подразумева појединца који има пасиван однос према планском решењу. За разлику до овога, појам “актер” подразумева вршиоца, извршиоца, односно активног учесника у урбаној структури, пројекту /планском решењу. Значење речи „стејкхолдер” (енг. stake – удео, holder - држалац) одговара заинтересованом учеснику, односно актеру који има интереса у неком пројекту, одлуци или политици. Овде подразумевамо припаднике заједнице, који имају интерес када је у питању решавање одређеног проблема, односно сви они на које би могао да утиче избор једне или друге опције (планске алтернативе).
  - *Сектори, секторски циљеви, секторски интерес*. Представља груписање сродних циљева индивидуалних учесника, тако да остварују посебне, „секторске” акције, полазећи од дефиниција заједничке ситуације, а ради остварења консензуса (Habermas, 1986; Vuchanap, 1964). „Секторски циљеви”, дакле, нису групни интереси искључиво у појединим секторима, областима, већ су везани за проблеме који могу бити интерсекторски и интегрални.
  - *New Public Management (Нови јавни менаџмент)*. Нова пракса урбаног планирања, која је у многим аспектима различита од традиционалног, физички детерминисаног планирања. Ове промене се не тичу само инструмената и праксе, већ укупног управљачког система у планирању градова. Реч је о разумевању просторних процеса кроз велики број активности јавних институција и организација на разним нивоима, уз чију се помоћ врши алокација простора и активности, и које треба усклађивати и балансирати према конкретном контексту проблема (Faludi, 2002; Sager, 2007). Подразумева наметање економских техника и вредности које су доминантне у приватном сектору јавном. Овде је развијен критички однос према проблему интереса и циљева у планирању, и редефинисана је политика у погледу трошкова алтернатива (тзв. "критички прагматизам", према Sager, 2006). Критички планер покушава да неутрализује систематски искривљене комуникације, процедуре и методологију планирања (где се утиче на решење ослањајући се на моћ, новац, положај), уводећи у планирање коришћење утемељених аргумената свих актера. Дакле, “Нови јавни менаџмент” је пракса планирања која почива на методологији у којој је смишљено примењена политика контроле *транзакционих трошкова алтернатива*<sup>14</sup>.
  - *Урбана регенерација* (Urban Regeneration eng., Regeneration urbaine fr.) је комплексни процес парцијалне или свеобухватне обнове релативно запуштеног градског ткива, који, поред значења у просторно- физичком смислу, обухвата економски и социјални аспект. Појам "урбана регенерација" односи се и на перманентно побољшање и преуређење градских четврти, у циљу очувања урбаног ткива кроз његово прилагођавање условима савременог живота (White, R. & Witney, 1992). Урбана регенерација као процес одвија се у различитим друштвима као израз појединачне, опште и политичке воље, обележавајући крај XX века и почетак XXI века. Прихваћена је у свету као природан процес развоја, управљања и уређења грађених средина, па је као релевантна утврђена различитим стратешким документима (AGENDA 21 и Европска урбанистичка повеља, 1992; HABITAT II, 1996; BROWN AGENDA, 2002)

<sup>14</sup> Уговорни аранжман који се користи да алтернатива – планско решење превазиђе границе организационог система (чистог тржишта)

- Појам "*одрживи развој*" (у процесу развоја града) користи се у научном речнику тек око четрдесет година и сеже до "Извештаја Римског Клуба"<sup>15</sup>. Овај појам својим значењем обухвата садејство изграђеног окружења и људских образаца, и инсистира на континуитету и јединствености места. Он још обухвата "интегрисање изграђене средине са обрасцима деловања човека и истрајава на континуитету и посебностима у обликовању људских станишта, а мора бити потврђен и на економском и политичком плану." (Пушић, 2001).  
У методолошком смислу, у контексту овог истраживања, појам "одрживост" значи још и "коришћење метода, система и материјала који неће исцрпсти ресурсе или оштетити успостављене циклусе." (Rosenbaum, 1993). Коначно, "одрживи развој значи крај идеологије неконтролисаног економског раста и почива на уверењу да је облик уравнотежене прерасподеле ресурса међу корисницима могућ." (Турен, 1998) Закључујемо, дакле, да одрживи развој није циљ, него стање, процес доласка до бољег друштва<sup>16</sup>, а самим тим и до бољег урбаног окружења, не кроз стварање премиса за друштво благостања, него кроз непрестано уравнотежење друштвених дебаланса, односно поменутих дебаланса у прерасподели ресурса у граду.
- *Профитабилност и економска корисност*. Профитабилност је појам који у раду везујемо искључиво за приватне актере / стејхолдере, односно за новчани износ који представља разлику између добијеног и уложеног. За разлику од овога, појам "економска корисност" подразумева посредне економске екстерналије на припаднике заједнице, где се добити не могу мерити непосредно, новчаним износима, већ посредно, конверзијом ефеката у мерљиве величине (у новац).
- *Common unit (универзална, уобичајена јединица мере)*. Како новац као медијум (средство за мерење) најбоље показује различите ефекте у заједници, чини се да је то најподеснији начин изражавања (конверзије) добитака и губитака за све актере појединачно. Ова "јединица", односно у англо-саксонској терминологији "*common unit*"<sup>17</sup>, присутна је и због изражене сумње у релативне вредности / неквантитативне индикаторе и субјективне вредности актера.
- "*Willingness to pay*" (*спремност да се плати тржишна вредност*) критеријум. Пошто маргинализоване групе немају могућности да плате да би реализовале своје циљеве (насупротив оним групама које су у могућности да плате), у контексту конверзија појава у новчане јединице користи се критеријум тзв. *willingness to pay* (спремност да се плати), као најбољи могући приступ мерењу преференција корисника на локацији.

<sup>15</sup> "Римски клуб" је неформална међународна организација, оформљена 1968. године, од стране потпредседника корпорације "Фијат", Аурелија Пецеија. Чланство ове организације броји тада неколико утицајних светских привредника и научника (генетичара, економиста, политиколога, менаџера и руководиоца великих светских истраживачких институција). Циљ организације био је да се најзактнјим могућим методама истражи стање у којем се животна средина на планети налази, да предвиди стање у којем ће се налазити, ако се не мења садашњи темпо економског развоја, и најзад да се предложи најрационалнија стратегија за излазак из постојеће кризе. У Rosenbaum, D. (1993). *Sustainable Strategies*, Solar Today

<sup>16</sup> Аналогно виђењу проблема урбанистичког планирања као процесно орјентисаног, а не као производа

<sup>17</sup> Када је Бјукенен разматрао предност и мане у алокацији Трећег лондонског аеродрома, испитивања су се у најмањој могућој мери односила на физичко – локационе аспекте варијанти, већ на финансијку добит и губитке у заједници. Ово се нарочито односи на одређивање надокнада за негативне екстерналије. У Lichfield, N., Whitebread, M., Kettle, P. (1975). *Evaluation in the Planning Process*, Oxford, Pergamon Press Ltd., стр. 55

## 1.10 Ограничења у истраживању

У намери да се доследно реализује план истраживања, као и да се обезбеди извесна гаранција да ће постављени циљеви бити постигнути, потребно је у раду поставити извесна ограничења, односно дефинисати о чему ће у истраживању бити речи детаљније, о чему се неће говорити, и о чему ће бити речи само у оној мери колико је то неопходно да би се поближе објаснио контекст истраживачког проблема.

Конечно, већ смо размотрили дефиниције појмова, као и контекст у којима се они у раду могу појавити, па је постала јаснија идеја о чему је у овом истраживању потребно расправљати, а о чему није.

Свакако да је у раду, као основни истраживачки проблем, незаобилазна расправа о алокацији активности / намена, односно о размештању ресурса и активности у граду, као и могућих алтернатива о употреби земљишта. У овом контексту, у тумачењу последица - ефеката употребе градских ресурса, референтна је теорија јавног избора, али се ово истраживање неће њоме посебно бавити, из три разлога: Прво, то је превасходно економска теорија, а о претпоставкама којима се она бави (анализе пореза, потрошња јавних добара и трансферна давања), спадају у домен економског истраживања. У вези са овим, извори су везани за англоамеричко подручје, које се у великој мери системски разликује од оквира у земљама у транзицији. Друго, у истраживању је тежиште на позицији евалуације у процесу планирања, ослањајући се на ауторе који нису дефинисани само теоријом јавног избора. И треће, теорија јавног избора упућује нас на бављење различитим актерима који су системски артикулисани само у развијеним друштвима, што у Србији није случај. За то би било потребно, у научном истраживању, много више експликације него што је предвиђено основним планом рада.

Пошто нам је задатак у истраживању да измеримо ефекте за различите планске алтернативе (у циљу провере претпоставки о методолошкој основи процеса планирања), детаљније ћемо говорити о инструментима за мерење – критеријумима и индикаторима (пружање оперативне подршке за квантификацију вредности ради мерења преференција потрошача добара у граду, као и о средствима и техникама за конверзију у мерљиве јединице – у новац). При овоме, у раду ће се разматрати искључиво овај методолошки аспект у генералном, теоријском смислу. Студије случајева - одабрани локални планови у ЕУ и САД у раду служе као пример за анализу налаза и за дефинисање могуће примене резултата у теорији и пракси, а у Србији за проверу налаза. Због тога што нам одабрани плански документи служе као полигони за проверу и анализу налаза, поставља се и питање потребе разматрања хијерархије важности циљева, критеријума и индикатора. Пошто је у Србији однос планских докумената вишег и нижег реда законом хијерархијски уређен, а у развијеним земљама није нужно однос уређен на овакав начин, биће учињен само неопходни осврт на ефекте које законска решења производе. Акцент је из поменутог разлога на методолошком аспекту проблема евалуације ефеката локалних планова, односно на законодавном оквиру који се односи на просторни обухват локалних планских решења, односно регулационог планирања. Овде ће бити у тежишту разматрања теоријско- методолошки аспект евалуације, а анализа законодавног оквира у планирању остављена да буде предмет неког другог истраживања. Планови су у Србији постављени хијерархијски, уз обавезу поштовања свих ставова са вишег нивоа планирања.

Као што је изнето, методологија планирања је у раду ослоњена на рационалну теорију (процедурални модел) и о овоме ће бити речи опширније и детаљније. Разматрање поставки комуникативне теорије у раду је присутно само онолико колико је потребно да се објасни

новонастали савремени друштвени контекст – парадигма, и сходно томе да се укаже на потребу да се коригује курс рационалног метода планирања (према Т. Sager, 2009).

Према томе, истраживање је због ослањања на рационалну планерску теорију, вредносно утемељено у нормативни контекст, односно у ономе што је пожељно (навели смо да је то уравнотежена расподела ресурса у граду), као потреби од стране свих актера (правична расподела ресурса, а не ресурси као роба у понуди и потражњи на тржишту (критичка, неомарксистичка теорија; Harvey, 1973; Lefebvre, 1970)). Сходно рационалној теорији планирања, евалуација се у истраживању посматра као стручна процена ефеката алтернатива, па је и проблем критеријума и индикатора је за рад значајна област. Стога ће у њиховој анализи овде бити начињен један детаљнији осврт. Опште објашњење о критеријумима и индикаторима заснива се на начелном прегледу повеља и сличних генералних докумената, али је у раду детаљно дефинисан посебан списак индикатора, за наш специфичан контекст.

На емпиријска испитивања, односно на проверу резултата имплементације планова (на студији случаја у Србији), утиче и проблем нејасно дефинисаног власништва, који би могао бити предмет посебне анализе, у одвојеном истраживању. Ми ћемо се у раду у целини зато ограничити само на један од аспекта проблема, односно на процесе и процедуре планирања, а о проблемима власништва, као генератору могућих негативних ефеката при алокацији ресурса, овде нећемо детаљније расправљати.

На крају, утврђујући позицију евалуације у процесу планирања, интересује нас и какве трансформације доживљава планирање у савременом свету и како се планирање са својом методологијом у Србији односи према томе. Зато ће, у делу у коме се бавимо прегледом литературе, прво бити речи о карактеристикама и променама у планирању у развијеним земљама, а потом и о томе у чему се планирање у пост -социјалистичким земљама (и у Србији) разликује, са посебним освртом на место евалуације планских алтернатива. При томе, не истражује се само квалитет планских решења, већ и релације ефеката према месту и улози евалуације у процесу планирања.

### 1.11 Закључак

У намери да се дефинишу идеја, претпоставке и план истраживања (од прегледа теоријских извора, методологије, анализе и провере налаза и закључка у вези са тезама), у уводном поглављу дат је теоријски осврт на шири друштвени и проблемски контекст евалуације планских алтернатива, и указано је на могућности примене рационалног планерског модела у новој, комуникативној, неолибералној друштвеној реалности.

Суштина проблема, из кога је уследила потреба за оваквом врстом истраживања, пре свега се препознаје у сукобу актера, у вези са наменом и употребом земљишта (социолошки и економски ефекти планова који се у истраживању мере представљају само последицу, односно реакцију на овај проблем).

Актуелни процес транзиције, као и ширење граница неолибералног капитализма у свету, довели су до тога да се савремена друштвена реалност рефлектује кроз различите, а неретко и дијаметрално супротне интересе појединаца. Виши економски и социјални сталежи доживљавају град као тржницу повољних локација и у складу са тим врше трансформацију урбаних форми. При томе, уочава се и тренд прилагођавања простора града искључиво неколицини група актера (инвеститори, они који имају новац), па је све већа тенденција планирања градова и његових делова, без третирања проблема чланова “оних који нису у стању да учествују у тржишној утакмици” (Buchanan, 1962). Такође, у планерској пракси



истичемо проблем отежане или онемогућене имплементације планова, различитих група актера што, у крајњој линији, резултује неефикасном употребом земљишта (Fainstein, 2005).

Могуће решење за поменуте несугласице у вези са употребом ресурса у граду, према томе, подразумевају другачији однос између актера на једној страни, и активности и намена земљишта и објекта на другој. Ова променљивост садржаја и намена градског простора управо би требало да уследи из позиције свих актера, односно њиховог права на град (критичка теорија; Harvey, 1983). Зато је активност евалуације планских алтернатива у раду усмерена на идентификацију материјалних и нематеријалних интереса појединаца (на основу научних и искуствених сазнања у области планирања). Одатле се указује потреба да се, поред традиционалне усмерености на производ, планирање посматра и као процесно оријентисано.

Дакле, проблем који се у раду истражује у домену је методологије урбанистичког планирања, односно спровођења евалуације у планским предлозима, у циљу провере могућности за постизање ефективније процене могућих алтернатива развоја. Закључујемо, након осврта на референтне изворе (теорије), да би овај проблем требало да се посматра у смислу стручне процене у односу на постављене циљеве, ради процене *ефеката* по актере, у циљу припреме одлука за одговарајућу оптимизацију ресурса у граду. Зато се одлучивање посматра кроз рационални избор, у проблемском контексту обнове напуштених индустријских објеката, а задатак истраживања своди се на испитивање погодног тренутка за евалуацију алтернатива – процену предлога планских интервенција. Све поменуто чини се у циљу постизања тачнијих процена о могућим добитима и губицима стејкхолдера, који се могу десити након имплементације одабране алтернативе, у нашем случају регенерације индустријског наслеђа.

Од истраживања се, закључујемо, очекује да понуди ефикасне инструменте за мерење и поређење планских алтернатива (у циљу смањења конфликта интереса актера при имплементацији. Сходно овоме, једна од хипотеза која се у истраживању проверава, јесте претпоставка да постоји релација између ефеката планског решења/алтернативе и позиције евалуације алтернатива у процесу планирања. Уколико се евалуација алтернатива спроведе на самом почетку процеса планирања, ефекти решења по актере биће повољнији. Такође, могуће је проверити и хипотезу која произилази из претходне, каузалног (узрочно – последичног) типа, о релацији између идентификације и процене интереса актера у процесу планирања, и потенцијалних конфликта актера.

У функцији успостављања релација/хипотеза, дефинисали смо предмет рада, а изнели смо и мишљење о оправданости истраживања. Утврдили смо да ћемо поменуте тезе / претпоставке, испитивати према следећем плану истраживања:

1. Прво ћемо размотрити позицију евалуације у теорији планирања, као и у домену друштвено - економске теорије. Овде посебан допринос даје норвешки теоретичар Тор Сагер (Tore Sager, 2009). Он предлаже тзв. “Нови јавни менаџмент (New Public Management)”, као реакцију планирања на глобални неолиберални систем “Нове деснице” (посредовање између актера базирано на понуди и потражњи на тржишту). Овим Сагер у вредносном смислу помера полазно тежиште модела (удесно у односу на левичарско полажиште Харвија и Хабермаса), покушавајући да пронађе ново, сигурније теоријско упориште за урбане планере у савременим, незвесним друштвеним условима.
2. Затим анализирамо и утврђујемо позицију евалуације у плановима у пракси, на студијама случајева на које аутор N. Lichfield указује у свом истраживању (Lichfield, 1975): планови регија (Grangemouth – Falkirk и West – Midland), евалуације два одабрана плана урбаних подручја (Nottinghamshire – Derbyshire и Coventry – Solihull –

Warwickshire) и, коначно, два Генерална урбанистичка плана (градови Brighton и Irvine). Овде ће се стећи увид у процедуре одабраних планова, утврдиће се места евалуације алтернатива у плановима, као и могући проблеми методолошке и практичне природе.

3. Даље, дефинисаћемо сет критеријума и индикатора за мерење предности и мана планских алтернатива за дати истраживачки контекст у раду (регенерација индустријског наслеђа). Да би се ово успешно урадило, претходно ћемо идентификовати актере и њихове појединачне интересе који могу да се јаве приликом обнове напуштених индустријских локација, а потом ћемо утврдити њихове здружене интересе и циљеве, али и потенцијалне конфликте, где ћемо извршити и проверу критеријума.
4. Да бисмо испитали који је место за евалуацију у планирању оптимално (односно најбоље да се стекне увид у користи и губитке актера), размотрићемо место евалуације алтернатива у случају - процесу планирања локалног, регулационог плана за ревитализацију локације напуштене индустријске зоне у америчком граду Кливленду (Cleveland, USA). У случају “Кливленд” за једну алтернативу евалуација је спроведена на самом почетку процеса (када је одабрана реконструкција комплекса у резиденцијалну зону са пратећим садржајима, 2004. године), док је за другу алтернативу евалуација спроведена при самом тестирању планског решења (у том случају одабрана је пренамена комплекса у Робно – дистрибутивни центар, 1992. године). Овде ћемо, зато што је у оба случаја прошло довољно времена да се измере ефекти обе алтернативе употребе простора, упоредити неке од користи и трошкова (по утврђеним критеријумима), из чега следи одговор на питање: која је процедура у Кливленду дала боље ефекте по актере, односно које је планско решење оптималније.
5. Даље ћемо извршити проверу закључака о методологији евалуације на примеру локалног регулационог плана у Србији. Применићемо резултате истраживања из случаја “Кливленд”, на процес генерисања плана за ревитализацију напуштене “Рафинерије шпиритуса“ у Зрењанину. У важећем планском решењу за ово подручје, евалуација је спроведена на самом крају процеса, а ефекти плана су већ видљиви (јер је план ступио на снагу 2002. године, па се могу мерити ефекти решења према утврђеним критеријумима). Насупрот овој, постоји и истраживање Дирекције за уређење Зрењанина, односно алтернативно планско решење из 2001. године, где је обрађивач плана евалуацију позиционирао на самом почетку процеса (у овом решењу предвиђена је пренамена комплекса у алтернативни културни центар). Размотрићемо и могуће резултате оваквог приступа за актере у окружењу. Затим ћемо поредити ефекте оба планска решења. Овим ћемо коначно доказати или оповргнути постављену тезу: да ли евалуација планских алтернатива на самом почетку процеса планирања доприноси ефективнијем планском решењу?
6. На основу анализе резултата налаза и њихове провере, дефинисаћемо у закључку очекивања у примени резултата планерској методологији, као и ограничења и смернице у даљим истраживањима.

Дакле, на описан начин, спецификацијом процедура, али и вредности, циљева, критеријума и индикатора у процесу евалуације планских алтернатива за регенерацију девастираних индустријских комплекса, поближе ћемо дефинисати важан део планерског процеса, који би требало да представља методолошку основу за стандардизацију и развој постојећег модела урбанистичког планирања. Генерисање модела евалуације омогућиће нам изналажење начина за мерење и поређење вредности ефеката при спровођењу различитих планских решења, у циљу тачнијег предвиђања ефеката на појединце и удружене интересне групе актера - стејкхолдера.

## **2 Дефинисање оквира истраживања у контексту теорије планирања – преглед литературе**

У овом поглављу, ради довођења у везу проблемског са теоријским контекстом истраживања, биће изложена анализа, као и теоријске основе и претпоставке евалуације алтернатива, при регенерацији индустријских локација и наслеђа. За ово је, пре свега, потребно навести поједине разлике и сличности у схватању проблемског контекста истраживања у Србији и осталим земљама у окружењу. Овде нас посебно интересује какве трансформације доживљава планирање у савременом свету, и како се планирање у Србији односи према томе. Зато ће овде прво бити речи о планирању у развијеним земљама, а потом о томе о чему се планирање разликује у постсоцијалистичким земљама и Србији, са посебним освртом на место евалуације.

### **2.1 Проблеми, контекст и релације између урбанистичког планирања у земљама у развијеним земљама, у постсоцијалистичким земљама и у Србији**

Контекст, проблеми и односи који су донедавно били актуелни у урбанистичком планирању у развијеним земљама, Србији и у околним постсоцијалистичким земљама, тренутно су обележени кризом и критиком донедавно заступљене рационалне теорије и њеног инструменталног метода. Такође, на испит је стављен и актуелни процес урбанистичког планирања, у функцији евалуације и имплементације планских алтернатива (Вујошевић, 2004). Инсистирање на рационалности у процесу планирања (које је изазвало критику и реакцију на Западу, а потом и у постсоцијалистичким земљама и код нас), подразумевало је дистанцирање методологије планирања од друштвено – економског и социјалног окружења. Процес планирања и евалуација у оквиру њега, сводили су се на технику избора најбољих средстава да се постигну циљеви. Такође, искључивало се преиспитивање циљева планирања, што је од пресудне важности, ако се узме обзир да је потребно да се планира за актере, чији су интереси неретко у конфликтном односу.

Зато је савремено планирање у Европи, у циљу одрживог развоја<sup>18</sup>, у многим аспектима доживело значајне промене у односу на традиционално, физичко планирање, као и у односу на управљање стратешким развојем. Оне се не тичу само инструмената и праксе урбанистичког планирања, већ укупног управљачког система (у складу са идејама Новог јавног менаџмента<sup>19</sup>). Наиме, реч је о разумевању просторних процеса кроз велики број активности јавних институција и организација на разним нивоима, уз чију се помоћ врши алокација простора и активности, и које треба усклађивати и балансирати према конкретном контексту проблема (Фалуди, 2002; Sager, 2007).

Ново планирање у развијеним земљама, нарочито кроз концепт планирања у циљу постизања просторне, економске и социјалне кохезије, на нови начин поставља питање једног од основних стратешких циљева развоја градова, тј. уравнотеженог и ефикасног регионалног развоја (Fainstein, 2005). Притом, место и карактер евалуације у планирању системски су одређени различитим законима, документима и стратегијама, где прописи нижег реда (барем код развијенијих земаља Запада), нису нужно условљени онима вишег реда, односно нису нужно хијерархијски условљени. Ово оставља простора за креативна планска решења на разини регулационог планирања, где је оно усмерено на специфичан контекст и проблеме<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> О одрживом развоју ће опширније бити речи у поглављу 2.2

<sup>19</sup> Видети у поглављу 1.9

<sup>20</sup> Регулациони план, пре свега, има задатак да одвоји и третира јавно грађевинско земљиште од оног у приватној употреби, и да даље у складу са тим дефинише правила понашања актера (опширније у поглављу 3)

Кроз нову генерацију “кровних” докумената у Европској Унији, тренутно се рефлектује настојање да се изгради ситем планирања на искуствима примене комбинације тзв модела државе благостања (државе социјалног старања) и модела либерализације капитала, примењиваног од друге половине 1990-тих година. Међутим, отвореност за већи број могућих решења тренутно је унеколико смањена, због наступања најпре финансијске, а потом привредне и најшире друштвене кризе.

Деведесетих година XX века у планирању у социјалистичким земљама у транзицији, па и у Србији, дошло је до тзв. “постмодернистичког обрта“, што је значило појаву релетивизма у планерској методологији – различити избори циљева, критеријума, од стране различитих актера (Фалуди, 2002; Healey, 1995). Постоје, међутим, извесне разлике у реакцијама праксе планирања у Србији, у односу на остале постсоцијалистичке земље, јер и системи планирања нису били исти (Вујошевић, 2004). За разлику од строго централизованог планирања у духу петогодишњих планова у околним социјалистичким земљама, код нас је овакав приступ спроведен само у два наврата. Овакав “доминантни тип управљања и регулације савременог друштва, урбаног простора и економије претпоставља да друштвена промена може бити планирана, управљана и произвођена по вољи“ (Вујошевић, 2004). Међутим, насупрот централизованом планирању у социјалистичким земљама након транзиције, али и специфичном (децентрализованом) моделу у СФРЈ, у оба случаја уследила је оштра реакција – консолидација утилитаризма и индивидуализма, што је праћено неумереним обликом експлоатације природних и просторних ресурса (Вујошевић, 2004).

Када говоримо о приликама у Србији, ауторитети износе став да овдашњи систем подразумева планирање ради прилагођавања у простору насталим променама – модификовано, искривљено схватање онога што је Фридман назива “прилагодљивим“ или “адаптивним планирањем“ - adaptive planning (Friedmann, 1976; Вујошевић, 2004). Међутим, овакав систем, у теоријском смислу, подразумева тенденцију да се одговорност за одлуке пренесе на ниже (локалне) нивое – институције, односно да се притом нижи нивои одлучивања ослањају на политичку манипулацију у вези са развојним циљевима. Али, поставља се питање да ли је то у Србији заиста случај, јер је систем урбанистичког и просторног планирања овде строго хијерархијски постављен, са ограничавањем слобода на нижим нивоима одлучивања. Зато се поставља питање: колико је заправо отворен простор за укључивање актера у процес планирања и о чему се они могу договарати на нивоу регулационог плана, у условима ограничења која постављају планови вишег реда? Другим речима, ако документ вишег реда, (Генерални план) детаљно одређује намене, употребе земљишта, колики је простор за процену и неутралисање могућих негативних ефеката по актере који се могу јавити на нивоу регулационог плана?

Актуелни систем планирања у Србији, деградиран након ратних сукоба и економске кризе, оптерећен бременом транзиције, показује да је као такав неодржив у новонасталим условима. Критике садашњег, по неким ауторима квазиконцептуалног прилаза (Вујошевић & Петовар, 2007) стижу са две стране, као интерпретације Нове деснице и марксистичке мисли. Нова десница критикује неуспешност и бирократизованост планирања (мешање државе у слободно тржиште), а разматрања марксистичке струје имају идеолошка обележја у разумевању и критици планерске праксе у функцији друштвене правде, а нарочито у домену разумевања термина “јавни интерес”. “Постмодернистички обрт“, дакле, у Србији није донео одговарајућа решења,<sup>21</sup> док транзиционе прилике са собом носе следеће последице (Вујошевић, 2004):

---

<sup>21</sup> Нан Елин каже да су “старе истине истрошене, а да нове још нису заузеле њихово место, осим, можда, ауторитета новца, манипулативне власти, односно моћи“ (Nan, 2002: 125 – 129)

1. Бекство, односно повлачење стручњака из јавне сфере, док новонасталу празнину заузима политичко деловање власти или тржиште без државне контроле
2. Груписање, односно поларизација актера, што доноси кризу планирања за јавно добро (пад интензитета коришћења и планирања јавног простора и јавних објеката)<sup>22</sup>
3. Новонастала неолиберална идеологија<sup>23</sup> нужно бира оне акције које дају предност имућнијима, односно не иде у корист онима са малим приходима (Lefevbre, 1968; Klein, 2009.)

Готово све постсоцијалистичке државе почеле су да се крећу удесно у погледу планерске идеологије и политике планирања, којом се драстично смањује улога планера на чисто посредничку функцију. Због овога, онедавно се поново све више истражују нови облици регулације, у виду посредних облика контроле ресурса (пореза и ограничавања слободе купопродајног уговарања, ради заштите ресурса - нарочито земљишта).

Будући да се у транзиционом периоду тежи одређивању методологије планирања и евалуације алтернатива у условима опште неизвесности, у Србији се онедавно<sup>24</sup> тежи модификованом рационалном приступу (Вујошевић, 2004). Његове специфичне разлике у односу на изворни рационални модел су следеће (према Вујошевић, 2004):

1. Уместо пуког прилагођавања средстава циљевима, циљеви се бирају према томе да ли одговарају расположивим средствима. Ово за последице има поређење алтернативних циљева (последница) при евалуацији
2. Циљеви и средства бирају се симултано
3. Циљеви су отворени и флексибилни током процеса планирања и преиспитују се у процесу комуникације и интеракције међу актерима.<sup>25</sup>

Овај приступ даје ново тумачење односа неких наизглед супротстављених циљева у планирању, а посебно партиципације у односу на ефикасност планирања, дијалога у односу на планерски метод, односа планирања орјентисаног на производ и планирања орјентисаног на процес. Оно што је важно за део процеса који је у вези са евалуацијом алтернатива, проширени, модификовани рационални модел помаже да се при евалуацији нађе прави однос циљева и средстава / метода.

Међутим, озбиљни недостаци инкременталистичког приступа, према неким ауторима (Sager, 1994: 12 – 17), јесу уско схватање комуникације актера од стране планера, као и недостатак стратешког/ нормативног оквира, који обезбеђује да се процес планирања не растави на низ неповезаних корака без смисла. У новијем периоду, а нарочито у планирању на вишим просторним нивоима у Србији, основни рационални модел зато еволуира у правцу *стратешког планирања*. Стратешко планирање усредсређује се на групе проблема где

<sup>22</sup> Транзициони период обележен је једним (наизглед) парадоксом где се, услед тежње за успостављањем комуникације између актера, угрожавају управо јавна добра (Voogd, 2001)

<sup>23</sup> Овакав неолиберални економски приступ критиковала је 2008. године левичарка и анархиста Наоми Клајн, у књизи "Доктрина шока". У Fridman, M. (2002). *Capitalism and Freedom*. University of Chicago Press.

<sup>24</sup> Након усвајања Закона о планирању и изградњи, 2003. године ("Сл. гласник Републике Србије" 47/03)

<sup>25</sup> У Србији, Законом о планирању и изградњи Републике Србије начелно је дат став о партиципацији грађана, али само у процесу доношења планског акта, а не и у његовом креирању. У Члану 30. и Члану 53. у деловима о јавном увиду се напомиње да је неопходно "после извршене стручне контроле и поступања по датим примедбама, а пре подношења просторног (урбанистичког) плана надлежном за његово доношење, извршити јавни увид" и да је могуће "изражавање примедби и ставова" од стране грађана на планове или урбанистичке пројекте. У важећем закону, дакле, није предвиђено да грађани узму учешће у креирању планова, нити да се за ту сврху претходно едукују, него се као једина могућност у Закону спомиње стављање примедби на планско решење које је већ прошло кроз процедуру усвајања. Овај проблем постаје горући када се сазна колико ова процедура кошта, а често не доноси добре резултате.

политика има велики утицај (Hickling, 1987). Због евидентног дисбаланса у расподели ресурса у условима транзиције, приступ стратешком планирању развија се на основу настојања “да се обезбеди симетрија између учесника у процесу планирања“ (Sager, 2007), као и да се свеобухватно разматра акција (на пример, у Србији до сада није било усаглашавања буџета, планираног на дужи временски период, колико важи и планско решење, итд.).

Зато у истраживању закључујемо да најновије промене у теорији и пракси које се односе на разумевање процене алтернатива у урбанистичком планирању у Србији, доносе нове интерпретације и закључке:

1. Искуство планера не пружа довољно основа за свеобухватне теоријске ставове, већ је од важности конкретно знање које зависи од контекста (case studies) и од искуства планера (одалте, између осталог, опредељење да се у истраживању ослонимо на анализу студија случаја)
2. Од велике важности, нарочито за ово истраживање, јесте значај који се придаје изналагању и примени евалуативних средстава, чији резултати могу допринети смањивању пристрасности у доношењу судова и одлука. (у виду процедура, методолошких алата – критеријума и индикатора, итд.)

*Јавни интерес: криза легитимне основе планирања у постсоцијалистичком периоду у Србији*

Будући да је наш вредносни став у истраживању на страни оних који сматрају да за планирање неопходно дефинисање јавног интереса (према Lefebvre, 1971, Habermas, 1998; Vuchapan, 2002), потребно је размотрити легитимне основе планирања, ради дефинисања вредносног полазишта при евалуацији планских алтернатива, у функцији општег, јавног добра.

Међутим, са почетком промена у систему власништва у Србији, као и у систему доношења одлука, дошло је и до промене начина успостављања јавног интереса и идентитета актера у планирању. Зато су почетком деведесетих година XX века, почели да се јављају и проблеми у остваривању државне контроле оних ресурса који су у јавном интересу. Легитимизациони основ урбанистичког планирања у Србији, основне улоге и припадајући аспекти разматрања дати су у табеларном прегледу:

Табела 2: Легитимизациони основ различитих видова планирања у Србији  
Извор: Sager, 1994: 39. Према Вујошевић, М. (2004). *Рационалност, легитимитет и имплементација планских одлука – новије теоријске интерпретације и поуке за планирање у Србији*, Београд, ИАУС, стр 30

Појединачни елементи	Главни аспекти планирања		
	Планирање као интеграција	Планирање као политика	Планирање као производња
Елементи планске рационалности	Лични саморазвој	Помагање неспутане комуникације	Исправљање тржишне производње
Легитимизациони основ	Заједница и јавни интерес	Превазилажење нелегитимних друштвених неједнакости	Ефикасност у задовољавању материјалних потреба
Основна врста еманципације којој се тежи	Ослобађање од ограничености инструменталног ума	Ослобођење	Убалажавање оскудице
Подручје планске акције	Систем интеграције	Политички систем	Економски систем
Главни тип рационалности	Друштвена рац. (развој личности и солидарности)	Комуникацијска рационалност (међусобно разумевање)	Инструментални рацио (остваривање циљева уз помоћ расположивих средстава)
Практичке парадигме	Психоанализа	Анализа конфликта	Тех. Науке и економика
Планске парадигме	Трансактивно, дијалогски инкрементализам, колаборативно	Адвокативно, критички прагматизам	Синоптичко
Социо – психолошка и политиколошка перспектива	Консензус	Конфликт	Неутрално
Нагласци у планирању	Усредсређеност искључиво на процес	Усредсређеност превходно на процес	Усредсређеност на производ планирања

Најсложеније последице по легитимизациони основ планирања у Србији данас има приватизација капитала, дерегулација и предузетничка спекулација са капиталом (која се креће у правцу различитих тумачења недоречености закона - правила грађења и уређења у плановима), и коначно, плурализација интереса на политичкој сцени.

За разлику од радикалног сужавања базе јавних интереса након уласка у процес транзиције (чиме се искључивала могућност конфликта између актера), видимо да се круг интереса сада драстично повећава. Зато смо мишљења да се у светлу истраживања евалуације у оквиру рационалног модела, јавља нова конотација појма ”јавни интерес” (нарочито у оквиру парадигме одрживог развоја), те да је потребно дати смернице за успешну процену ефеката на све актере на које одлуке могу да утичу, а не само на оне који имају моћ.

Због свега наведеног, почиње да бива битна суштинска дискусија о теоријској, интересној и вредносној позадини у пракси планирања, а нарочито у вези са циљевима и методологијом евалуације прелиминарних планских алтернатива у генералном смислу.

## 2.2. Проблемски контекст евалуације алтернатива при регенерацији индустријског наслеђа – теорија одрживог развоја

Полазишта и ставови одређених парадигми и теорија нужно су повезани са законски одређеним системом планирања у појединим земљама. У том смислу, неке теоријске претпоставке су подржане, а неке се занемарују законским документима и агендама. Пошто је посебан проблем/контекст у истраживању урбана регенерација, карактер планирања у проблемском контексту овог истраживања неизбежно се заснива се и на парадигми одрживог развоја<sup>26</sup>.

Ново планирање, које се дефинише у кровним стратешким документима ЕУ у највећој мери везује се за парадигму одрживости. Активности, произашле из ових генералних докумената, воде прецизирању различитих индикатора (ESPON, итд.). Премда ће списак индикатора помоћу којих ћемо у раду вршити анализу случаја, бити детаљно дефинисан у поглављу о методологији, од помоћи у истраживању биће нам краћи увид у оне индикаторе који произилазе из ових (кровних) докумената. Дакле, значајни извори, који за свој предмет, непосредно или посредно, имају евалуацију планских алтернатива у контексту одрживог развоја, су следећи:

1. Венецијанска повеља (Венеција, 1964. године), у којој је приметна промена тумачења односа евалуације локација урбане регенерације и принципа (активне) заштите. Овим документом, по први пут, дозвољава се ревитализација објеката, под следећим условима: “Ревитализација се нарочито састоји у стављању у живот обновљених простора, не нарушавајући изглед, некадашњи живот, а нарочито некадашњи амбијент“ (Здравковић. 1982). У овој повељи се, међутим, не дефинишу пратећи механизми евалуације помоћу којих се долази до предвиђеног циља, нити се детаљније разматрају узрочно- последичне везе при урбаној регенерацији.
2. У документу AGENDA 21 ("Promoting Sustainable Human Settlement Development" у Рио де Жанеиру 1992. године), у поглављу 7 (Chapter 7, UN Conference on Environment & Development) изнесени су ставови о евалуацији развоја градова, "процењивањем постојећих природних и створених ресурса, наслеђа, културног наслеђа и осталих

---

<sup>26</sup> О значењу појма “одрживи развој” опширније у дефиницијама истраживању, у поглављу 1.9

културних артефаката"<sup>27</sup>. Констатација стручњака – аутора АГЕНДЕ 21, јесте да се свака локална заједница у програмима урбане регенерације руководи специфичним потребама и захтевима. Поставља се, према томе, питање формирања група индикатора на основу којих се ова активност у граду евалуира. То су групе индикатора који произилазе из вредности "квалитета живота у заједници", "економског напредовања заједнице" или "здравих градова". У документу се издваја тринаест група индикатора: из области економије, образовања, окружења (грађене средине), управљања, квалитета саобраћајних услова, здравља људи, популационих карактеристика, јавне сигурности, рекреације, коришћења ресурса и друштвених проблема.

3. У Европској урбанистичкој повељи Економског савета (Стразбур, 1992.), на расправи у вези са темом 4.- Евалуација урбаног – архитектонског наслеђа, наводи се:  
"Урбанистичко и архитектонско наслеђе треба да буде интегрисано у савремене токове живота и да постане основни елемент укупног планирања...при томе треба имати у виду чињеницу да град није и не може постати музеј на отвореном простору [...]" Дефиниција евалуације алтернатива индустријског наслеђа у овом документу креће се у оквиру констатације да "... рестаурација треба да се заснива на чињеници да и конзервисане и рестаурисане зграде морају имати савремене функције... вешто изведена пренамена старих објеката, нарочито индустријских зграда често је услов за настајање здравих економских решења које се рефлектују кроз повећање цена станова, повећање хотелских капацитета, угоститељских објеката и других комерцијалних активности...". Овај став је потврђен и састанком Европског економског савета у Љубљани, 2003. године
4. Према Агенди НАВИТАТ II (Истанбул 1996), одрживи развој представља основни принцип развоја људских насеља. По овом документу, квалитет живота у граду зависи од економских, социјалних и културних чинилаца. Евалуација сходно овоме треба да буде један од планерских инструмената и за спровођење начела урбане регенерације, па је овим утврђен став и потреба за усмеравањем активности ка обнови градова.  
Стратегија UN НАВИТАТ-а која се тиче реализације урбане регенерације усмерена је на четири подручја:  
*Посредовање* преко глобалних кампања треба да упозори светску заједницу на горуће проблеме људских насеља и да поспеши настојања влада и невладиних организација у решавању тих проблема.  
*Истраживање и мониторинг* обухватају координацију у откривању и развоју иновативних решења у коришћењу просторних ресурса градова, као и других искустава у развоју светских насеља.  
*Обуку и образовање*, где се укључује јачање капацитета институционалних и људских ресурса у планирању, развоју и управљању људским насељима, на разини локалне управе.  
*Техничку сарадњу*, која осигурава саветодавне сервисе владама и локалним властима, техничку помоћ за израду пројеката у градовима и насељима, као и помоћ у мобилизацији финансијских и људских ресурса који су потребни владама и локалним властима у имплементацији програма и пројеката.

---

<sup>27</sup> AGENDA 21 (1992). Поглавља В.7.13, В.7.17, и В.7.20, "Promoting Sustainable Human Settlement Development", Chapter 7, UN Conference on Environment & Development, Rio de Janeiro



5. Као реакција на закључке у Агенди НАБИТАТ II, уследила је BROWN AGENDA.<sup>28</sup> Ово је документ састављен од стране британског Сектора за интернационални развој (The UK Department for International Development- DFID). У њему се дефинишу процедуре планске евалуације, у циљу смањења потрошње енергије кроз процес урбанизације. У документу се под овим подразумева процена према критеријумима и индикаторима у циљу подизања нивоа квалитета становања у предграђима, унапређења јавног превоза, сервиса социјалне заштите, као и вредновања стратегија информисања грађана о решавању ових проблема и подизања опште свести о окружењу<sup>29</sup>. Нарочито важан аспект BROWN AGENDE јесте стварање регулатива за привлачење економских инвестиција кроз партнерство јавног и приватног сектора, у циљу социјализације сиромашних становника града, кроз регенерацију постојећег урбаног ткива. Овим су, дакле, напори усмерени на адекватно управљање градом кроз интеграцију различитих градских сектора и служби. Кроз сарадњу са ММФ- ом и Светском банком, DFID је дефинисао и стратегију за пружање директне финансијске потпоре Владама земаља које спроводе децентрализацију, у циљу преузимања ингеренција за решавање проблема у локалу, јер само корисници датог простора имају стварну представу о проблемима заједнице и начину њиховог решавања. Светска банка се, ради процене оправданости финансијске потпоре за урбану регенерацију, ослања на више показатеља за испуњеност услова ради пружања подршке у овом циљу.<sup>30</sup>
- Први показатељ јесте да ли су заједнице осигурале одређен ниво квалитета живота (стандарда), кроз креирање једнаких могућности за све становнике. Да би се ово постигло, захтева се конкурентност, адекватна локална управа и финансијска одрживост окружења. Овај прилаз захтева неолибералан однос према улагању и трговини, где је у сваком тренутку могућа редистрибуција капитала и ресурса, тј. реинвестиција новца.
  - Други показатељ јесте да ли су смањени енергетски губици урбане заједнице кроз умерено трошење ресурса и преорјентацију на тзв. обновљиве ресурсе енергије.
  - Трећи показатељ односи се на сигурност људи у окружењу, кроз одговор на питање да ли постоје настојања ауторитета/влада да се смањи јаз између богатих и сиромашних, интеграцијом група са различитим социјалним статусом.

Док у промовисању концепта одрживог планирања градова предњаче нордијске земље, Немачка и Ирска, круг земаља које га подржавају шири се у последњих неколико година. Данска је, на пример, почела да примењује концепт просторно-еколошке равнотеже, упоредо са идејама обнове напуштених комплекса, тзв. brownfields redevelopment (ради обезбеђивања новог запошљавања, одрживог бизниса, заштите јавног простора, итд.)<sup>31</sup>, а у настојању да се повежу просторни аспекти проблема у интегрисању секторских интереса и политика.

Међутим, теоријске противречности у интерпретацији и примени концепта одрживости огледају се у тешко премостивим разликама између, са једне стране фундаменталних поставки еколошке, социјалне, културне, а са друге стране економске парадигме одрживости (Sager, 2004). Када се у евалуацији (планских) решења инсистира на надмоћи економских критеријума у односу на све друге, искључиво је реч о потврђивању постојећих економских односа моћи. Овде је средишњи циљ/критеријум повећање ефеката производње простора уз

<sup>28</sup> Habitat Debate DFID's Brown Agenda у Калифорнији, 2002. године. "Brownfields" је израз који у нашем језику одговара значењу напуштене, девастиране индустријске зоне. Термин "brown agenda" прокламован је на Самиту о одрживом развоју у Рио де Жанеиру, 1992. године

<sup>29</sup> У тексту *Meeting the challenge of poverty in urban areas*, <http://www.dfid.gov.uk>

<sup>30</sup> *Cities in transition*, World bank, 2000. <http://www.isandla.org.za/papers/Ubn%20Integration%20pap.pdf>

<sup>31</sup> "Лајпцишки принципи" о одрживом развоју Европе, из 1997. године

минимизирање утрошака. Насупрот овоме, у социо-еколошкој интерпретацији одрживости наглашава се значај минимизовања губитака у животној средини и инсистира се на забрани активности које наносе иреверзибилне штете окружењу. Зато се у концепту одрживости настоји да се развијају нови синтетички приступи, попут "енвајронменталне економије" или "социјалне економије" (Gidens, 2003). Идеја оваквог приступа састоји се у томе да се преференције појединаца и група ускладе са стварним друштвеним трошковима њихових активности, како садашњим, тако и будућим.

### 2.3. Компаративна анализа позиције евалуације у теорији планирања – анализа теоријских модела

Да би у потпуности спознали оквир истраживања у планерском теоријском контексту, у овом поглављу дефинисаћемо прво значење и однос појма "евалуација", према различитим теоријским моделима у урбанистичком планирању, а затим и према датом предмету истраживања, односно урбаној регенерацији. У теоријском прегледу у вези са овим навешћемо, дакле, ауторе различите теоријске и идеолошке оријентације. Такође, указује се и потреба да их сврстамо у категорије, прикажемо њихове ставове, сличности и разлике, а да потом дефинишемо наш став у истраживању. Међутим, то је прилично захтеван задатак. Зато ћемо релативизовати наш став у раду, односно указаћемо на разлике нашег става у односу на тврдње референтних аутора (на пр., на оне неолибералне оријентације, или припаднике критичке теорије...), само уз основну категоризацију теоријских праваца.

Дакле, активност евалуације, у процесу планирања, у односу на полазиште рационалног инструменталног модела, у раду посматрамо као процену унапред пројектованих и планираних активности појединаца, група или институција и њихових резултата у функцији регенерације индустријског наслеђа. Евалуација у овом истраживању зато не представља само завршну процену неког пројекта или програма, већ и процену у свим фазама планирања, економских и социјалних активности (према постулатима критичке теорије друштва). Основу за евалуацију чине информације и подаци из процеса мониторинга или мерења ефеката/појава између алтернатива, и њихово међусобно поређење, ради процене остварених или предвиђених перформанси ефикасности и утицаја у односу на постављене циљеве. Овим се нуди и шира перспектива о томе који су циљеви и ефекти остварени.

Процес евалуације у истраживању ће се спроводити, дакле, ради детерминисања релевантности циљева, ради процене одрживости алтернатива, и верификације њиховог утицаја на окружење. При томе, принципи који представљају темеље метода евалуације у теорији урбанистичког планирања у раду су следећи (Patton & Sawicki, 1986):

1. Непристрасност и објективност планера према циљевима у евалуацији планских алтернатива, у односу на циљеве плана при имплементацији
2. Поузданост, ангажовањем обучених и независних експерата
3. Транспарентност процеса, укључујући и опсежно објављивање резултата у јавности
4. Партиципација актера, како би се у обзир узеле различите вредности и интереси - хијерархије критеријума (о овоме опширније у поглављу 4.4.)

Такође, модерна пракса евалуације у планирању у развијеним земљама креће се у правцу процене алтернатива уз помоћ циљева дефинисаних кроз арбитражу између различитих

актера, што укључује мерење тежине различитих предлога, на две основне разине (Lichfield et al., 1975):

1. Процена и компарација физичких аспеката планских варијанти у односу на финансијске добитке (нпр. трошкови при дистрибуцији централних активности, радних места, места становања, и.т.д.). Као резултат одговарајуће дистрибуције (локациони фактори), остварује се уштеда времена на транспорту, што се може изразити трошковима у новцу.
2. Истраживање релативних вредности, као и оних које се могу изразити устаљеним – универзалним јединицама. Овде се често прибегава квантификацији у новцу (common unit), кроз преференције потрошача.

У намери да се направи редуковани теоретски модел који ће се односити на позицију евалуације у процесу планирања, а на који се ово истраживање може ослонити, потребно је, као што смо већ изнели, дефинисати позицију евалуације у домену основних праваца планирања, а затим утаначити који се елементи и одакле преузимају за конструкцију теоријског модела у нашем истраживању.

У прегледу теоријских приступа планирању, теоретичар планирања Андреас Фалуди (A. Faludi, 1978) разликује два “mainstream” правца, односно парадигме:

1. *Рационална парадигма* – полазиште прескриптивног, нормативног карактера, дефинисано још од стране француских позитивиста у XVIII веку (Compte, Voltaire, Diderot, итд.). Савремени, рационални (научни) приступ у планирању превасходно се темељи на неопозитивистичкој филозофској мисли и “методолошкој” теорији Карла Попера (Popper, 1973). Подразумева уређивање планирања према томе какво би требало да буде. Најзаступљенији правци у планирању у оквиру овог правца су:

- i. Рационално - синоптичка теорија. Ранија теоријска разматрања А. Фалудија, од 1968 - 1973. године. Планирање као производ / планско решење
- ii. Процедурална теорија (Meyerson, Banfield, 1964). Blueprint, “корак по корак” планирање (C Lindbloom) – планирање као процес. Као реакција на теоријска разматрања Давидова и Рајнера (Davidoff, Reiner, 1962)
- iii. Инкременталистички (сегментарни) приступ (Friedman, 1987; Faludi, 2002)
- iv. Адаптибилно планирање (Foley, 1977)
- v. Mixed scanning Strategy - Ециони и Дроп (Etzioni; Dror, 1964)
- vi. Теорија јавног избора - Бјукенан и Талок (Buchanan; Tullock, 1964)

2. *Комуникативна парадигма* – према теоретичарки Карол Патеман (Pateman, 1970) подразумева посматрање појава у планирању онаквима какве оне јесу, без уплитања у нормативни аспект планирања. Овакав приступ је нашао своје упориште у и комуникативној теорији Јиргена Хабермаса (Habermas, 1988), где он тврди да се комуникацијом између различитих субјеката долази до објективне, научне истине. Концепт је обележен разумевањем природе културног контекста заједнице у дефинисању одређених стратегија, техника и планерских интервенција у окружењу. Овде се препознају два (основна) теоријска модела у планирању:

- i. Модел заснован на теорији одлучивања (децизивна теорија) (Bolan, 1964.), којом се врши анализа приликом расподеле моћи актера у одлучивању.
- ii. Модел заснован на теорији комуникативне акције (партиципативно - колаборативни модел; Healey, 1997.)

Будући да планерска теорија у оквиру овог рада третира предмет планирања као истраживачки феномен у конкретној ситуацији / проблемском контексту, анализираћемо уз

помоћ редукованог теоријског модела наш истраживачки проблем. Као што је већ изнето, за разумевање и формирање методолошког модела у домену редуковане теорије планирања у овом истраживању, теоретичар Тор Сажер (Sager, 2009) успоставља релације између процедуралног модела<sup>32</sup> (Davidoff, Reiner, Faludi), економског (Tullock, Buchanan) и колаборативног модела (Habermas, Healey). Разматрајући неолибералне тенденције у којима се наглашава комуникација са стејхолдерима у замену за јавну контролу, он предлаже тзв. “Нови јавни менаџмент (New Public Management)” модел, односно посредовање између актера базирано на понуди и потражњи на тржишту, али и контроли негативних екстерних ефеката при расподели ресурса. У наредном делу текста покушаћемо да стекнемо увид у теоријске расправе које су проузроковале увођење поменуте новине у истраживању, а које даље позиционирају активност евалуације у урбанистичком планирању.

### 2.3.1. Позиција евалуације у домену теорије рационалног (процедуралног) планирања

Разматрајући основне претпоставке рационалног приступа у евалуацији планских алтернатива, теоретичар Андреас Фалуди (Faludi, 1978), износи запажање да је овакав модел одговарајући само за друштвено окружење коме је, као ултимативни циљ, заступљен демократски модел доношења одлука. Ово значи да се по демократском принципу обликују критеријуми и индикатори за урбану анализу, као и за евалуацију планских предлога (Davidoff, Reiner, 1963). Према Давидову и Рајнеру, циљеви (мотиви) рационалног процедуралног планирања могу да буду тројаки:

1. Спровођење рационалне и ефикасне акције у граду
2. Интервенисање на тржишту
3. Стварање могућности за промене у циљу развоја. Отварање и ширење шанси тамо где је одређен избор могућ.

При томе, циљеви (мотиви) планирања, па самим тим и евалуације алтернатива зависе од вредности самих актера, а вредност се у оквиру рационалне теорије може окарактерисати као морални постулат у функцији остварења одређеног циља. Међутим, сваки актер има своје моралне напоре, па се зато не можемо сложити са тврдњом да на евалуацију у планирању треба да утичу одређене моралне вредности на основу којих планер самостално просуђује о датим чињеницама, као што се овим моделом тврди.<sup>33</sup> Према рационалном моделу, планер креира чињеничне тврдње о вредностима (посебно ако се ради о програмским смерницама у вези са јавним добром – “public realm”).

У евалуацији у оквиру рационалне теорије, планер се неретко и сам бави вредностима да би сам открио који услови могу да буду тражени од стране будућих клијената. Зато можемо посматрати евалуацију алтернатива у чисто рационално-инструменталном моделу одвојеним од демократског процеса одлучивања, јер је евалуација овде везана за кориснике само преко генералних циљева, на почетку процеса планирања (Sager, 2004). Искључивање циљева као основе за евалуацију алтернатива развоја (под изговором професионалне експертизе), онемогућава учешће планирања у решавању друштвених проблема и чини га економски неефикасним оруђем. Зато би планери, сматрају Давидов и Рајнер (Davidoff, Reiner, 1963), требало да посматрају циљеве у евалуацији у односу на вредности, и то са два аспекта:

1. Клијентово уверење о вредности
2. Природа самих ентитета који се вреднују

<sup>32</sup> Процедурални модел у вези је са децизивним и колаборативним, јер је у сва три приступа присутна једна од заједничких премиса - постојање договорених процедура и њихово поштовање.

<sup>33</sup> Вредност актера се дефинише као интересни постулат у оквиру колаборативне теорије – партиципативног модела (Jacobs, 1971)

Сматрамо, према томе, да планер не би требало да изражава свој став о полазним вредностима у евалуацији, већ да координира жељене вредности од стране клијената (Davidoff; Reiner, 1963), које се могу „очитати” на тржишту, јер за жељеним вредностима постоји већа потражња (Buchanan, 2002; Samuelson, 1970). Улога планера, према овим ауторима, није да се трансформишу вредности у ставове и циљеве у вези са јавним интересом, већ да идентификује вредности свих супротстављених клијената и помогне њихово дистрибуирање и реализовање у градском простору. Међутим, централно питање које се овде јавља је следеће: на који начин стићи од генералног циља до специфичних циљева за евалуацију алтернатива? Идентификоване алтернативе биле би оне које за које се сматра да су довољне за постизање одређених циљева у плану. Овакав дедуктиван начин размишљања није научно утемељен ни у једној научној дисциплини (у рационалној теорији посматрају се само технике: експерименти, пилот пројекти, посматрање корисника, симулације...) <sup>34</sup>.

На овај начин отвара се питање квалитета евалуације у планирању које почива на сопственој, “затвореној” рационалности изнетог планерског модела. Евалуација у оквиру чисто рационалног модела до сада није дала добре резултате у демократском, тржишном друштву, где се показало да је тржиште (уз извесне корекције), много надмоћније: “Мада се прокламује неутралност, експертност и јавни интерес, овако дефинисано планирање ипак служи групама које поседују моћ и богатство“ (Лазаревић – Бајец, 1995). Све ово иде у прилог тврдњи у истраживању да би модел “New Public Managementa” (Sager, 2004), могао да пружи смернице ка одговорима на постављене дилеме.

#### *Евалуација у процедуралном планирању*

Разматрањем средстава за фаворизацију одређених актера (стварањем шанси за одређене актере на појединим локацијама), увиђамо импликације ефикасности и рационалности процедура, у односу на место (тренутак) евалуације у процесу планирања. На овај начин, из основне рационалне теорије, формира се изведени модел процедуралног планирања (Lyndbloom, 1961; Banfield, 1971.).

Овим је показана и сумњичавост у вези са предвидљивошћу последица планирања средствима искључиво рационалног, научно утемељеног планирања (Lyndbloom, 1961). Теоретичар планирања Чарлс Линдблум зато предлаже планирање као низ мањих корекција у краћим временским интервалима. У прилог нашој тези о позицији евалуације у процесу планирања, Линдблум тврди да би било практичније да се евалуацији планских алтернатива приступи већ у фази провере изводљивости / физибилити студије: “Политика планирања не помера се у корацима, него су кораци саставни део политике” <sup>35</sup> За разлику од виђења предмета планирања као “органске целине“, Линдблум сматра да је у планирању и процени алтернатива потпуно исправно говорити о здруженим индивидуалним (секторским) интересима, односно о њиховом усклађивању у евалуацији планских алтернатива (као и према Buchanan, 2002). Према Линдблumu, проблеми у евалуацији настају услед колизије нормативних захтева и позитивног става заснованог на чињеницама у окружењу.

Зато се можемо надовезати на ставове Фридмана и Алтшулера (Fridman; Altshuler, 1965), који су, разматрајући позицију планирања (евалуације) у оквиру процедуралне теорије, препознали и данас актуелно питање манифестације сродних интереса стејкхолдера - сектора. Нарочито се овим контекстом бавио Фридман, односно разликама између циљева стејкхолдера и циљева експерата и политичара у евалуацији планских алтернатива. Међутим,

<sup>34</sup> Експерименти са социјалним заједницама од стране J. Minter Morgana, или Williama Morrissa – модели насеља Caddbury's, Bourruville и Port Sunlight, и.т.д.

<sup>35</sup> Faludi, Andreas (1978). *A Reader in Planning Theory*. London, Pergamon Press Ltd., стр 120, op. cit.

као трајније решење методолошког проблема евалуације у рационалном и процедуралном планирању, препознаје се теоријски модел, тзв. “Mixed Scanning Strategy” (А. Etzioni)<sup>36</sup>. Критикујући процедурални модел, Амитаи Ециони га види искључиво као планирање за моћне појединце и интересне групе, а процедурално планирање названо је “атомистичким” (Etzioni, 1968). Према овој ауторки, евалуација у планирању би требало да се посматра као комбинација деловања на друштво као на као скуп индивидуа или секторе, али и као деловања на органску целину планског процеса.

Након свих поменутих полемика у оквиру рационалног планерског модела, и даље се поставља питање: како планер може поуздано да зна да ли је направио добар избор између алтернатива? У оквиру рационалног модела, ово се може утврдити искључиво тестирањем имплементираних изабраних политика и алтернатива. Зато метод који се темељи на теорији рационалног планирања, чак и са арбитрарним ставом, представља несистематичан прилаз у односу на планирање уз учешће актера/стејхолдера (Lyndbloom, 1961)<sup>37</sup>. Према његовој опсервацији, политика евалуације (која предвиђа различите процедуре и учеснике) није направљена једном за свагда, него се овај процес прилагођава новим циљевима који се изнова и изнова разматрају.

### 2.3.2. Институционално планирање и евалуација планских алтернатива

Критика рационалног приступа планирању, дошла је и од стране Џејн Џејкобс, која наглашава да је потпуно неутралан приступ немогућ, нарочито код урбане обнове, где се акцијама утиче на животе већег броја већ присутних корисника (Jacobs, 1971). Као разлог овој тврдњи, Џејкобс наводи тешкоће узроковане негативним реакцијама интересних група актера на алтернативе, уместо да изнесу своје предлоге и програме. Због тога се, износи овај аутор, данас у плуралистичком планерском процесу највећи ангажман очекује од политичких партија и специјализованих организација и институција (трговинских комора, савета агенција за некретнине, невладиних организација и осталих ad hoc интересних група). Овакво (институционално) планирање финансира јавна управа, што је битно за одређивање правца овог истраживања, јер и овај став такође има додирних тачака са мишљењем Тора Сагера, односно са доктрином Новог јавног менаџмента (Boston, 1996; Sager, 2006). Међутим, у светлу понашања актера у оквиру политичких партија и институција у савременим условима, закључујемо да овакав став Џејн Џејкобс подложен критици и преиспитивању, јер она у разматрањима не узима у обзир деловање индивидуа у личном интересу, у светлу прерасподеле ресурса у граду на различите актере.

Као реакција на институционални вид организације планирања, зато су се јавиле планерске агенције<sup>38</sup>. Задатак ових планерских агенција, према Хили, требало би да буде следећи:

1. Посредовање у решавању конфликта (conflict resolution), при евалуацији или предлагању планских алтернатива
2. Спровођење процеса планирања и евалуације кроз политички процес
3. Избор алтернатива, кроз адаптацију на конкретан проблем / просторну целину. Структура избора врши се кроз политичка тела и заснива се на претпоставци да је решење конфликта најподеснији избор, насупрот стручној експертизи.

<sup>36</sup> Према Линдблуму, проблеми настају услед колизије нормативних тврдњи/ захтева, и позитивног става заснованог на чињеницама(проблемима у случајевима), где се као решење види комбинација процедуралног модела и низа мањих корекција у краћим временским интервалима.

<sup>37</sup> Faludi, Andreas (1978). *A Reader in Planning Theory*. London, Pergamon Press Ltd., стр 164, op cit

<sup>38</sup> Агенције као заступништва интереса актера којих се у највећој мери тиче планско решење. Њихов рад такође је, обележен критиком аристократског, недемократског и затвореног вида планирања (Healey, 1997: 386).

И Норман Бекман (Beckman, 1964), као разлог приближавања критичком ставу да је планер заправо само бирократа у агенцији (у институцији која посредује), наводи постојање све већег јаза између планерских и политичких циљева.<sup>39</sup> Он је дефинисао и циљеве планера – бирократа при евалуацији планских алтернатива:

1. Координација супротстављених (конфликтних) интереса актера
2. Артикулисање приватног интереса, кроз усклађивање са тзв. “општим интересом”

Као што се може приметити, и овде је поље интересовања у вези са евалуацијом алтернатива пре у вези са планерским процесом, него са планским решењем. Теоретски посматрано, политичари усклађују своје одлуке у односу на интересе бирача (јер подлежу процесу реизбора после одређеног временског периода), а планер само има каталиничку улогу у развоју града (као службеник јавне службе). Улога планера је, према томе, подређена у односу на улогу политичара који манипулишу интересима (према Buchanan, 1964), јер је у природи посла планера неизбежно мешање у политички процес (Bolton, 1964). Зато планерске агенције детерминишу “ко шта добија, ко шта ради, на који начин и када“, али и предвиђају последице по политички ток одлучивања.<sup>40</sup> Карактеристична појава у оваквом планирању је зонирање<sup>41</sup>, као легислативна функција планера. Међутим, претпоставка Макса Вебера да су запослени службеници јавне службе систематични, објективни и да раде према устаљеном шаблону организације<sup>42</sup>, у контексту савремене реалности може се подвргнути озбиљној критичкој расправи.

Даље, поборници “институционалног” планирања износе да се процес очувања консензуса у избору планских алтернатива остварује уз помоћ планерских агенција<sup>43</sup>, односно уз помоћ “чврсте и меке” инфраструктуре (Healey, 1997). Прва, према Хили, омогућава формализована правила и ресурсе који подржавају договор, или га могу у неким случајевима ослабити, (појавом нових интереса) док друга представља интересне стране, односно заједнице (групе) стејхолдера који се договарају око формализовања и очувања договора и како ће бити дефинисано праћење процеса и стратешких идеја. На тај начин, заправо, остварује се договор чија ће основна аргументација бити укључивост, а не рационалност различитих интересних група<sup>44</sup>. Зато можемо да приметимо да је рад планерских агенција подложен критици, због потцењивања елемента ризика кроз суочавање са конфликтима, као и због честог недостатка података за доношење поузданих одлука, због тенденције смањења политичких тела, али и због недовољне координације планова вишег и нижег реда.

<sup>39</sup> Норман Бекман је, проматрајући рад директора планерских агенција у држави Вашингтон у периоду 1962 – 1964, утврдио да су сви директори након краћег времена, због политичког притиска, дали оставке. У *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 30, 1964

<sup>40</sup> Nesh, Peter H. & Durden, Denisa (1964). *A Task Force Approach to Replace the Planning Boards*. У *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 30, стр 10-22

<sup>41</sup> Вид регулације понашања актера у градоградњи, кроз поделу предметног подручја рада на целине у оквиру којих важе иста правила понашања (намене, грађења или уређења земљишта).

<sup>42</sup> Према социологу Макс Веберу, бирократска организација планерске делатности треба да има следеће особине: 1) Главни у организацији дугује ауторитет и позицију изборима, 2) Остатак организације организован је по строгој хијерархији, 3) Тим организације изабран је на основу техничких квалификација, 4) Унапређења у организацији разматрају искуснији у тиму, 5) Запослени у тиму третирају земљиште независно од власништва, политичких структура или инвеститора

<sup>43</sup> Планерске агенције представљају институционални вид организације, са улогом у посредовању у решавању конфликта између актера (conflict resolution). Њихово деловање се препознаје при евалуацији или предлагању планских алтернатива, спровођењу процеса планирања и евалуације кроз политички процес, и избор алтернатива, кроз адаптацију на конкретан проблем / просторну целину, кроз политичка тела. Методологија рада заснива се на претпоставци да је решење конфликта најподеснији избор, насупрот стручној експертизи.

<sup>44</sup> “ A key attribute of a good decision would be that is taken in cognisance of the concerns of all members of a political community and that these members have the opportunity to express their views, and to challenge the decisions made on their behalf, not just in the ballot box, but through rights and opportunities to challenge polices as they are developed and as they become guides for subsequent action.” (Healey, 1997, стр 237)

### 2.3.3. Планирање као одлучивање и позиција евалуације у планерском процесу

Преиспитујући ефекте процедура планирања домену одлучивања, даљим истраживањем долазимо до планирања као низа одлука (Altshuler, 1965), где се наглашава да је у оквиру планерског модела од велике важности схватање појма “јавни интерес” при евалуацији планских алтернатива. Алтшулер циљеве планирања и евалуације зато дефинише као серију жељених акција за добробит заједнице. Ми смо међутим, већ у истраживању приметили да се у савременим условима кроз јавни интерес манипулише у име интереса одређених интересних група (Лазаревић - Бајец, 1995). У оквиру децизивне теорије, Алтшулер разматра и економски и социјалне циљеви и вредности, што иде у прилог циљевима које желимо да постигнемо у раду. Зато се, наводи Алтшулер, ради бољег спознавања последица имплементације планских предлога, врши едукација актера, а планирање се посматра као медијација / координација између актера, са циљем остваривања опште добробити по заједницу. Новина у овом теоретском приступу јесте виђење позиције планера као политичког актера<sup>45</sup>, па се у оквиру новог теоријско – методолошког приступа, појављују три истраживачка питања:

1. Какве су разлике и релације између посредничког планирања и планирања од стране јавних агенција ?
2. Ко су клијенти посредничког планирања (учесници, актери или стејкхолдери)?
3. Која је улога планера у планирању: посредника, експертска или политичка ?

Као што се из последњег наведеног истраживачког питања види, посредничко (адвокатско) планирање бави се легитимним основом планера да планира. Овде је евидентно померање циљева експерата – планера са унапређеног физичког окружења (“Civic Design”, “City Beautiful”), на специјалисте у локалној власти, разних профила. У оквиру планирања и евалуације у функцији одлучивања, међутим, евидентно је неслагање аутора са предметом “јавног интереса” (Banfield, 1962; Buchanan, 1973). У решавању проблема планирања и евалуације планова, као подеснији службеници од архитеката или планера показали су се урбани социолози, економисти, историчари или политичари (Faludi, 1978). Зато се, у контексту рационалне планерске теорије, указује потреба да се планери детаљније упознају са поменутиим додирним областима, што заправо потврђује и основно полазиште овог истраживања у правцу критичке друштвене теорије<sup>46</sup>.

#### *Понашање заједнице у одлучивању: култура планирања*

Такође, оправдање за метод који ће у истраживању уследити, при анализи налаза и извођења доказа у вези са хипотезама у оквиру студија случајева, налазимо у теорији одлучивања, која се, као метод у планирању заснива према Ричарду Болану (Bolton, 1964) на case studies. На основу студије случаја проучава се карактер одлука у планирању и ефекти одлука при имплементацији алтернатива. На овај начин, према Болану, критика и анализа одлучивања на локалном нивоу даје ефикасније истраживачке резултате.

Оно што је такође од значаја за овај рад је то што у свом моделу одлучивања Болан описује нормативну и етичку теорију, не онаквима какве би требало да буду, већ као чињенично стање социјалних структура које утичу на планерске одлуке (бихејвиоријални обрасци). Основне претпоставке за формирање оваквог модела одлучивања су:

<sup>45</sup> Rabinovic, Fransis (1969). *PhD Thesis: City Politics and Planning*

<sup>46</sup> Критичком теоријом наглашава се нераскидива релација између физичке и функционалне димензије града, социјалних структура, информација, економије, и културе у општем смислу (Nan, 2002.). Напушта се истраживање “чистих” проблема кроз пажљиво контролисане научне методе, и прибегава се комплексним решењима кроз широк поредак метода позајмљених са других поља.



1. Појединац у оквиру окружења и заједнице вреднује алтернативе у складу са претходним искуством и социјалном и културном традицијом
2. Ефекти (последике одлучивања) зависе од средстава којима којима се постиже циљ, а средства која се бирају треба да укључе минимум напора и минималну цену
3. Одлуке и средства константно су од стране појединаца подвргнуте реевалуацији (преиспитивању) и променљива су категорија (Faludi, 1978).

Систем у коме важе ове претпоставке, има механизме да изађе у сусрет конфликтним захтевима и да избалансира алокацију ресурса у граду (табела 3):

Табела 3.: Концептуална шема понашања заједнице у одлучивању (према Bolan, 1964)

<i>Независне варијабле које утичу на избор одлучивања</i>	
СЕТ 1: Улоге у процесу планирања	СЕТ 2: Планерске и акционе стратегије
а) специјализоване улоге у процесу б) меродавне улоге у процесу <ul style="list-style-type: none"> <li>– мотивација актера (за статусом или профитом)</li> <li>– могућности актера (поседују новац или су на положају)</li> <li>– вештине актера (интелигенција, искуства у процесу одлучивања, допадљивост...)</li> <li>– поседовање шире мреже социопрофесионалних контаката</li> </ul>	а) планерске стратегије <ul style="list-style-type: none"> <li>– однос према фокусу одлучивања</li> <li>– метод стратегије</li> <li>– садржај варијабле</li> </ul> б) акционе стратегије <ul style="list-style-type: none"> <li>– реалокација ресурса</li> <li>– институционална промена</li> <li>– промена клијента (корисника)</li> </ul>
СЕТ 3: Карактеристике поља одлучивања	СЕТ 4: Додатне ставке
а) социополитичко окружење <ul style="list-style-type: none"> <li>– формална структура</li> <li>– неформална структура</li> <li>– структура генералне политике</li> </ul> б) карактер јединице одлучивања <ul style="list-style-type: none"> <li>– извор моћи</li> <li>– ликвидност</li> <li>– динамика групе</li> <li>– улога групе</li> </ul>	а) идеолошко наглашавање б) дистрибуција ефеката в) флексибилност г) предмет рада (акциони фокус) д) предвидивост и ризик љ) комуникативност

Кључни фактор који је дефинисано Болан, а који утиче на одлучивање у планирању, јесте квалитет комуникације између институција (према Healey, 2002), где свака има своје специјалности. У табели 4. дате су кључне специјалности актера у планирању:

Табела 4: Кључне специјалности актера у планирању. Извор: Faludi, Andreas (1978). *A Reader in Planning Theory*, London, Pergamon Press Ltd., стр 378

Критичар	Социо-емоционални експерт	Преговарач
Иницијатор	Стратег	Пропагандиста
Планер	Организатор	Симболички лидер
Технички експерт	Адвокат-посредник	Извршилац (спроводитељ)
<b>Истраживач-аналитичар</b>	<b>Посредник-арбитар</b>	<b>Евалуатор</b>

#### 2.3.4 Партиципативна теорија и евалуација планских алтернатива

Анализирајући прилике у вези са урбанистичким планирањем у Србији, видимо да је до актуелних промена и транзиције преовладавао став да је позиција планера у одлучивању неутрална и аполитична. Однедавно, овакав став постао је неодржив, јер су разлике актера у вредностима и ономе што се сматра да се треба постићи у плану све драстичније, а веровање о заједничком општем интересу и циљевима све је даље. Зато је утврђено да се не могу

евалуирати планске алтернативе за актере без њиховог учешћа или учења, а планирање се свело на управљање конфликтом – conflict resolution, у процесу партиципације актера<sup>47</sup> (Pateman, 1970; Healey, 1995). Препоруке заступника плуралистичке теорије (политичке теорије државе), које и нама за истраживање могу бити од велике користи зато јесу да, насупрот општим вредностима (претпостављеном општем консензусу о начину коришћења ресурса), идентификују разлике у интересима за појединачне актере или групе актера, а да кроз планирање заступају и интересе најугроженијих група (Dahl, 1989, Harvey, 1992). Грађење консензуса при процени алтернатива заснива се на отвореношћу и поверењу, док се кроз колаборативну мрежу активно преноси знање и отклањају препреке у процесу комуникације, отвара се дијалог и отклања неразумевање као један од узрока конфликта. Колаборативно грађење консензуса подразумева одоздо на горе (bottom-up) приступ, где се критикује дедуктивни модел одређивања вредности и постављања циљева у евалуацији.

Ова идеја зачета је шездесетих година XX века, кроз нов теоретски правац, под именом урбана антропологија.<sup>48</sup> Она се базира на премиси да су “све културе и групације део модерног света и да, као такве, не смеју формирати изоловане, самодоволне ентитете.” Под утицајем учења ране урбане социологије (Dyrkheim, Virt), преко “урбаних екосистема” чикашке еколошке школе (Park), “community study” приступа и критике касне чикашке школе - интеракционизма (Gofmann), појавила се партиципативна теорија, са системом процене алтернатива плана ”одоздо навише”.

У контексту истраживања, предвиђено је да се дебата у оквиру партиципативног модела одвија између планера и јавности, док политичари углавном у овом не учествују. Међутим, овде се можемо сложити са Голдсмитом (Goldsmith, 1980), који је приметио недостатак приступа у чињеници да планери јавну расправу третирају као техничку, а не политичку активност, без обзира што је разрешавање конлфиката између актера искључиво политичко питање.

Идеја заштите интереса локалне заједнице у градској средини, која се јавила у другој половини XX века, резултирала је и многобројним иницијативама у области заштите и евалуације градитељског наслеђа. Доношење и усвајање конвенција, као што су AGENDA 21 или НАВИТАТ 2, имају за циљ институционализовање до тада радикалних ставова социјалних група у окружењу, које су настојале да спрече даљу девастацију животне средине, па и градитељског и индустријског наслеђа. Међутим, тек са усвајањем “Конвенције о доступности информацијама, учешћу јавности у доношењу одлука и правосуђа у областима која се тичу животне средине”, донете на Четвртој министарској конференцији 1998. године у Архусу у Данској, постигнут је значајнији напредак на пољу омогућавања партиципације грађана у свим фазама планирања, евалуације и имплементације планова, који могу имати негативне импликације по локалну заједницу (животну средину). Парк (Park) наводи да се удруживањем становника у друштвене групе, које имају своје специфичне типове организације развија и двојни систем њихових међусобних односа: конкуренција и консензус (према Вујовић, 1988).

Примећујемо да се, будући да постоји плурализам друштвених група, у посматрању истраживачког проблема логично намеће и постојање хетерогености у интересима датих друштвених група. Овде се може закључити да је једна од главних карактеристика плурализма повећање броја актера и њихових интереса, а тиме и повећања супротстављених потенцијалних конфликта (Петовар, 2003). У описаном систему, ширење законски формулисаних индивидуалних права омогућавају три основна сектора: јавни (политичари,

<sup>47</sup> Ову идеју развијају превасходно политички мислиоци Нове левице шездесетих година XX века

<sup>48</sup> Al-Zubaidi, Layla (н.д.): *Urban Anthropology – An Overview*. Коришћено 19.11.2008.

Са сајта <http://www.indiana.edu/~wanthro/URBAN.htm>

планери), приватни (грађани, инвеститори) и трећи сектор (урбани, еколошки и други покрети). Архуска конвенција регулише три основне групе питања између поменутих сектора актера при процесу креирања урбанистичког плана и имплементације урбане регенерације:

1. Право на информисаност грађана о могућим ефектима планова у локалној заједници
2. Право становништва да учествује у процесу одлучивања о питањима из области градитељског наслеђа, животне средине и локалне заједнице
3. Право на правну заштиту, уколико постоји повреда неког од наведених права

Са овим у вези, видимо да начин на који грађани могу остварити своја права није директно разрађен конвенцијом, већ све зависи од локалне легислативе (закона и правилника из области планирања и заштите културног наслеђа, где се решења разликују од државе до државе), што значи да мора бити национално, регионално или локално детерминисан.

Ради лакшег и ефикаснијег остваривања сарадње између свих учесника у процесу, а самим тим и спровођења Архуске конвенције (у контексту евалуације планских алтернатива), неопходна је и претходна едукација и подизање свести јавности о проблемима у локалној заједници који могу да буду изазвани евентуалним интервенцијама (Healey, 1995). Информације о стању градске средине у контексту проблема регенерације индустријског наслеђа, пре свега подразумевају *параметре стања елемената градске средине* (актере, потребе, комуникације, вредности градитељског и техничког наслеђа, просторне капацитете напуштених индустријских комплекса и.т.д.), *факторе* (енергија, бука, финансијске могућности и безбедност становништва); могуће *активности и мере* (планове, програме, законе) и *економске анализе* које се користе у доношењу одлука о намени неког простора са аспекта заштите индустријског наслеђа, утицаја евентуалних промена на културно-историјске споменике, амбијенталне вредности и сл.<sup>49</sup> Институционализовање учешћа грађана се, према Архуској конвенцији, може обављати и путем формирања едукационо-информативних центара, као и анкета корисника о приступању, односно неприступању интервенцијама на локацији која је узета у разматрање за урбану регенерацију.

Насупрот доброј идеји, „партиципација, међутим, показује одређену врсту наивности, јер се стално наглашавају њене користи, али не и њена цена у новцу, времену, кадровима, одлагању интервенција на терену...” (Лазаревић – Бајец, 1995). Недостатак партиципативног приступа у евалуацији планских алтернатива јавља се и због конфликта између развоја појединих делова у целини, јер се неке фазе у планирању развијају брзо, неке споро, а неке стагнирају (не развијају се уопште). Упркос томе што би планирање, а самим тим и евалуација требало да целовито и синхронизовано усмеравају промене у граду, развој делова неусклађено тече, у зависности од способности партиципаната да спроведу своје индивидуалне (или секторске) интересе (Volan, 1964). После првих одушевљења, пракса је показала да овај модел не функционише из још једног разлога, а то је зато што људи, чак и да желе да учествују у планирању за своје потребе, немају времена, информација и потребног знања за то.

На крају, интереси појединих актера за инвестирање у граду, свугде у свету, па и у Србији углавном су позиционирани мимо генералних политичких ставова скупних интереса корисника простора. Практика нам показује да постоје утицајне интересне групе, које помажу политичарима да буду изабрани на положај где се одлучује шта је основни интерес заједнице. Овим већ залазимо у поставке теорије јавног избора, о чему ћемо расправљати у наредном поглављу.

<sup>49</sup> Aarhus convention (2000). *The Implementation guide*. Коришћено 21.05.2005.  
Са <http://www.unece.org-env-pp-acig.htm>

### 2.3.5. Процес јавног избора као парадигма у евалуацији планских алтернатива у савременом урбанистичком планирању

У светлу одлучивања и деловања актера и евалуације могућих планских решења у градској средини, крајем 1950 – их година XX века долази у фокус нови угао посматрања и анализе понашања актера, који је у економској теорији познат као *теорија јавног избора* (Tullock & Buchanan, 1962). Овим концептом се по први пут тврди да је претпоставка да је политика одлучивања у складу са тзв. “јавним интересом“ или “општим добром“, у потпуности нетачна. Теоријом се тврди и да либерални “laissez faire“ модел понуде и потражње садржаја доиста смањује тржишну грешку у економији града, али се негативне последице рефлектују на оне који нису у стању да прате услове тржишта, чија је почетна позиција у “тржишној утакмици“ лоша (Lefevbre, 1968; Harvey, 1973). Због овога, у оквиру ове теорије развијена је идеја, а касније и пракса регулације, која омогућава корекцију тржишних несавршености, чиме се смањује потреба за државном својином (уместо кроз власничке односе, корекције се врше политичким инструментима- преговарањем, увођењем различитих обавеза и правила).

Гордон Талок (Gordon Tullock) и Џејмс Бјукенен (James Buchanan) у књизи “Рачун сагласности“ (The Calculus of Consent, 1962) изнели су о овоме тезу, која се назива *методолошки индивидуализам*. Приступ се бави улогом појединца у процесу одлучивања и процене алтернатива, где постоје два могућа начина:

1. *Одлучивање консензусом*. Сваки појединац мора да се сложи са одлуком да би била донета. У овом случају, сваки глас има стратешку вредност (и један глас противљења је потребан да се одлука уопште не донесе), чиме појединци имају подстицај да траже велику компензацију у замену за пристанак за одлуку, чиме се трошкови одлучивања подижу, неретко и до високих граница.
2. *Одлучивање већином гласова*. Недостатак овог начина је што је неефикасан за појединце, јер отвара могућност небалансиране расподеле ресурса и наметања трошкова. Ово значи да ће појединац морати да се сложи са одлуком, ако је подржава већина, па ће ресурси тећи од једног појединца ка другом.

Теоријом јавног избора зато се нуде правила и ограничења у одлучивању, у циљу онемогућавања нежељене прерасподеле ресурса или наметања трошкова. Ако је основни мотив појединца у одлучивању и процени ефеката (у контексту овог истраживања регенерације индустријског наслеђа) да буде себичан, то је и мотив политичара као доносиоца одлука такође да буде себичан, односно да буде реизабран (Buchanan, 2002). Да би политичар дошао до положаја, он мора да понуди неки програм (у контексту овог рада, план развоја града, подручја, насеља). Бирачи купују програме вођени сопственим краткорочним интересом, па одлука о избору активности на локацији не мора да буде и најбоља могућа. Због овога се јавља потреба за регулацијом правила при одлучивању и евалуацији планских алтернатива, а улога актера (поготово урбанистичких планера) овде се у потпуности мења у односу на досадашњу.

Основна питања којима се бави теорија јавног избора су индивидуа и њено место у друштву, права и дужности индивидуа, механизми друштвеног одлучивања, затим однос политике, регулативе и економских резултата које производе алтернативе. Нарочито ове релације (међузависности) процедура планирања и финансијских ефеката планских решења, иду у прилог нашим претпоставкама у раду. То, у контексту постављених теза у истраживању, значи да урбанистички план требало да представља инструмент регулативе у граду. Тада би било могуће утврдити и однос процедура при његовом доношењу, са привредним резултатима у окружењу којим се он бави. Ово је уједно разлог зашто урбанистичко планирање и теорију јавног избора у раду можемо посматрати као комплементарне

дисциплине. Док се урбанистичко планирање бави планирањем употребе ресурса кроз алтернативе, теорија јавног избора бави се алтернативним скуповима правила одлучивања о употреби ресурса. Теорија јавног избора проучава не само правила, него и њихове могуће алтернативе. Предмет анализе може буде цена алтернатива или корист коју различите алтернативе доносе појединцима/ актерима.

У контексту поставке теорије јавног избора, принцип успостављања планерског процеса, као и принцип адекватне употребе евалуације, не подразумева постојање интереса социјалних група, већ здружених индивидуалних, секторских интереса. Ауторитети у овој области (Lichfield et al., 1975) сматрају да је евалуација процес компарације (нешто се може вредновати само у поређењу са нечим другим). Врло је важна напомена да евалуација не спада у процес одлучивања, већ представља само помоћно средство, тј. процес учења где се настоји да се обезбеде докази (аргументи) између алтернатива. Овде се активност не завршава, већ се процес у циклусима понавља:



Дијаграм 2: Цикличност евалуативног процеса планских алтернатива у процесу планирања (теорија јавног избора)

Коначно, без обзира на то колико се алтернатива узима у обзир приликом евалуације, намеће се потреба да се свака од њих документује независним доказима који су мерљиви. Професионални судови који се приликом евалуације донесу, овде су често кориговани, или чак и замењени интересима заједнице (циљеви, дужина периода реализације плана, предвиђени буџет...) <sup>50</sup>. Стручњаци који воде рачуна о томе чији ће се интереси фаворизовати у најбољим случајевима настоје да се они поклапају са интересима већине у локалној заједници, мада планери и представници власти често трпе притиске од стране имућних појединаца у друштву.

Модерна пракса евалуације у планирању у оквиру теорије јавног избора, креће се у правцу арбитраже између различитих актера, што укључује мерење тежине различитих предлога, на две основне разине (Buchanan, 2002):

1. Евалуација физичких аспеката планских варијанти у односу на финансијске добитке (нпр. трошкови при дистрибуцији централних активности, радних места, места становања, и.т.д.). Као резултат одговарајуће дистрибуције (локациони фактори), остварује се уштеда времена на транспорту, што се може изразити трошковима у новцу.
2. Истраживање релативних вредности, као и оних које се могу изразити устаљеним – универзалним јединицама. Овде се често прибегава квантификацији у новцу (common unit), кроз преференције потрошача <sup>51</sup>

<sup>50</sup> Као у case study Peterborough, у Енглеској, 1969. године

<sup>51</sup> Видети *Coventry – Solihull – Warwickshire study*, Lichfield, N., Whitebread, M. & Kettle, P. (1975). *Evaluation in the Planning Process*, Oxford, Pergamon Press Ltd.

#### 2.4. Дефинисање социо – економског контекста истраживања: позиција евалуације у процесу планирања у оквиру рационалне теорије планирања

За проблем истраживања, односно за активност евалуације алтернатива при употреби ресурса у граду (намена, дефинисање начина за употребу земљишта у функцији успешне регенерације индустријског наслеђа), раније смо навели да је од изузетне важности економски и социјални дискурс истраживања (Gidens, 2001), јер се управо кроз ове две призме преламају основне категорије урбаног планирања (циљеви, јавно добро, критеријуми евалуације, итд.).

Држава, односно друштво, спроводећи активност планирања у функцији регенерације индустријског наслеђа, осим тога што може да представља средство осигуравања историјског континуитета и идентитета, може да осигура и континуитет легитимности структуре моћи (према Harvey, 1989). Појачана активност државе нарочито се у овом правцу манифестује у порасту музејске културе и у појави покрета за очување градитељског наслеђа (Nap, 2002). Овде је институционализован и сукоб актера – корисника простора у планерској пракси. Посебно у транзиционим условима, сукоб је свеобухватан, па се овде нарочито потврђује да држава није неутрални конструкт (Kaningem, 2003). Узрок свему овоме је, како смо изнели, однедавна коренита промена интерпретације интереса и вредности као предмета планирања.

За друштвену регулацију, у домену рационалне теорије планирања (која се као изворни и искључиви основ планирања полако напушта (Healey, 2004)), од превасходне важности су легитимни интереси, као раширено фактичко уверење да су неки интереси друштвено прихватљиви: “толеранција према другим интересима повећава се смањивањем оскудице, а круг легитимитета се шири. Насупрот овоме, са повећањем оскудице, толеранција на различите интересе се смањује, па се круг легитимитета сужава, јер носиоци доминантних интереса настоје да искључе остале интересе.” (Вујошевић, 2004).

Даље, у плуралистичким друштвима полази се од претпоставке да је општеприхваћен плурализам интереса, па самим тим и потреба, вредности, циљева и приоритета. Зато је важна “...комуникативна пракса за постизање, одржавање и обнављање консензуса који се темељи на интерсубјективном признавању захтева за важењем изложеној критици...” (Habermas, 1989). Комуникација и интеракција актера одвијају се у структурним оквирима који су дати пре свега друштвеним нормативним системом, чију окосницу чине две компоненте: процедурална (ко делује, када, како и на кога) и морална (разматра питање о томе које су одлуке друштвено прихватљиве). Мануел Кастелс у овој комуникацији нарочито наглашава значај борбе мање привилегованих група актера за промену услова у којима живе (Castells, 1996).

Када се, као што је случај и у контексту нашег истраживања, оцењују алтернативе планова регенерације индустријског наслеђа, решавање проблема социјалне сегрегације један је од највећих изазова, јер “пресељење становништва, које је углавном нижих примања и не може да плаћа расходе у реконструисаним подручјима, вештачки мења социјалну слику” (Марасовић, 1983). Преовлађује, дакле, став да се интервенцијама на обнови у градским језгрима не сме по сваку цену и коренито мењати структура становништва искључиво оним актерима који су у могућности да плаћају високе ренте, јер препуштање оваквих локација искључиво тржишним механизмима води до социјалне сегрегације.

Теорија која се бави дефинисањем описаног контекста/парадигме у истраживању, односно проблемом социјалних група и њиховим интересима у контексту урбане регенерације, јесте урбана антропологија. Урбана антропологија базира се, такође, на премиси да су “све културе и групације део модерног света и да као такве, не смеју формирати изоловане, самодоволне ентитете“ (Al-Zubaidi, 2003). Основна област изучавања урбане антропологије јесу економски и културолошки феномени у градовима. Урбана антропологија, од седмдесетих година XX века, комплементарна је са теоријом одрживог развоја, интеракционизмом и партиципативном теоријом.

У супротности са овим постулатима, све су заступљенији приступи у планирању који се заснивају на претпоставкама неокласичне економије о понашању актера на тржишту (Webber, 1980). Ове претпоставке укључују виђење актера као рационалних суверених индивида, потпуно информисаних о приликама у окружењу, које је, показало се, неутемељено у пракси. Зато су се планери који сматрају колаборативно планирање одговарајућом стратегијом (Forester, 2000, 2001; Healey, 2003; Innes, 2004)<sup>52</sup> суочили са чињеницом да однос снага међу стејкхолдерима сваким даном све више губи на симетрији и да више није ни издалека избалансиран. Комуникативном парадигмом развијен је, према томе, критички однос према овом проблему и редефинисана је политика у погледу трошкова алтернатива (тзв. "критички прагматизам", према Sager, 2006). Критичка рационалност покушава да неутрализује систематски искривљене комуникације, процедуре и методологију планирања, где се на решење утиче ослањајући се на моћ (новац, положај), уместо на снагу у реалности утемељеног аргумента. Дакле, критичка комуникативна рационалност планирања данас почива на тзв. методологији “Power Management” (Новог јавног менаџмента), где се смишљено мења политика контроле трансакционих трошкова алтернатива.

Коначно, у економској пракси се показало да није утемељена тврдња да су актери повезани искључиво путем монетарне размене, већ да формирају интересне групе (секторе), а да циљеви који се покушавају испунити често нису у вези са материјалним благостањем. Зато је, коначно, указано на концепцијска размимоилажења између економске анализе и друштвене – социјалне анализе, па је од осамдесетих година XX века основни референтни оквир социологије, почео да се примењује на економске феномене, у “социјалној економији” или “економској социологији” (Gidens, 2001). Да би у овом контексту испитали појам евалуације, потребно је анализирати који се актери и припадајући интереси појављују приликом регенерације индустријског наслеђа, и у ком институционалном оквиру.

#### **2.4.1 Актери, интереси, институционални и организациони оквир евалуације у процесу планирања за регенерацију индустријског наслеђа**

Сталне трансформације друштвених система и система вредности становништва у градовима доводе до раслојавања друштва и до настанка нових друштвених група са конфликтним интересима. Планирање у овом истраживању (у процесу регенерације индустријског наслеђа), требало би да омогући идентификацију интереса тих група, да дефинише методе и технике за разрешавање конфликта који се јављају, и на крају да оствари услове за консензус као предуслов за успешну реализацију плана. Због све евидентнијег дисбаланса у прерасподели ресурса међу актерима, као могућ допринос у ширем контексту је “успостављање симетрије између учесника у развоју града” (према Harvey, 1973: 312).

<sup>52</sup> Овде је потребно објаснити однос између комуникативне парадигме и колаборативног планирања. Колаборативно планирање се не смешта искључиво у контекст комуникативне парадигме, већ се може (као у овом истраживању) посматрати и као адаптација, односно проширење рационалног планирања.

Актери евалуације алтернатива регенерације индустријског наслеђа у већини случајева су следећи: инвеститори и предузимачи, службеници власти, власници капитала и земљишта, активисти појединих формалних и неформалних интересних група (“групе за притисак”), становници локалне заједнице (грађанске иницијативе, преко својих представника) и, коначно, различити експерти, међу којима су и урбани планери. Да би утврдили механизме понашања ових актера, потребно је направити разлику између њиховог деловања у јавном и приватном интересу. Зато ћемо даље размотрити питање типологије ових актера и анализе њихових интереса.

### *Приватни интерес*

Интерес *инвеститора и предузимача* у процесу евалуације планова и пројеката регенерације индустријског наслеђа свакако јесте исплативост инвестиције, то јест да се за што мање уложеног новца оствари што већи профит. Ово се нарочито односи на смањење почетних трошкова реализације пројекта (мање радника за извођење радова, мањи трошкови за прикључење на комуналну мрежу, мањи трошкови куповине објеката на парцели, због њихове амортизације) и на функционалну адаптабилност предмета регенерације индустријског наслеђа за предвиђене нове активности (прилагодљивост структуре новој функционалној шеми, повољна алокација комплекса, однос планиране активности/понуде са понудом у окружењу, добра саобраћајна повезаност, задовољавајући грађевински бонитет објеката). За повољне резултате евалуације са становишта инвеститора и предузимача од пресудне су важности и уређеност власничких односа, као и повољни услови за кредите код банака<sup>53</sup>, јер је разумљиво да су ретки случајеви да се велики новчани износи уложе на дужи период повраћаја инвестиције и да се тиме зароби капитал. Разуме се да су са ове тачке гледишта веома битни и повољни токови у вези са пратећим мерама подстицаја (јасно дефинисане процедуре у планским документима, постојање субвенција и мањи порези).

Процена ефеката (евалуација) од стране *власника капитала и земљишта* креће се у циљу остваривања што већих добити продајом или куповином земљишта, које је, у случају нашег истраживања, предмет урбане регенерације. Ово се нарочито доводи у везу са планираном наменом земљишта и регулацијом изградње. Поред наведеног, процена локација за регенерацију од стране власника капитала и земљишта, усмерена је на анализу и искоришћење позитивних екстерних ефеката у окружењу. У овом случају мисли се на “остваривање позитивних ефеката који се јављају кад год нека активност појединца или фирме утичу на другог појединца или фирму, а који за тај утицај не плаћају” (рецимо, планирањем и изградњом атрактивних садржаја или саобраћајне инфраструктуре повећава се цена земљишта и рента у окружењу) (Stiglitz, 2004).

Евалуација вођена приватним интересима становника локалне заједнице остварује се најчешће преко *делегираних представника*, односно *група за притисак*, и усмерена је углавном на остваривање приватних интереса у заједници, у смислу процене, контроле и спречавања негативних екстерних ефеката. Ово укључује мерење и процену утицаја и активности појединаца или фирми које негативно утичу на локалну заједницу, а за које заједница није плаћена (загађење или нека активност комплекса која ће довести до пада земљишне ренте). Овакав интерес је заснован на указивању да односи између наведених актера не успевају да се одрже када потенцијални уговори изискују истовремено слагање више страна, па их у процесу урбане обнове регулише држава кроз дефинисање процедура (утврђивање вредности и критеријума избора локације, могућих позитивних и негативних

<sup>53</sup> Ово је променљива категорија, везана за тржиште и државне макроекономске политике



ефеката за заједницу, имовинско- правни односи, расељавање становништва уз надокнаду), што је одређено законом.

При евалуацији планских алтернатива, међутим, постоје и извесни приватни интереси корисника локалне заједнице који немају економску конотацију, већ спадају у категорију интереса по индивидуалном суду (личне успомене, осећање припадности заједници, оријентација у окружењу, идентификација са идентитетом окружења). И ова (неформална) категорија интереса често се реализује кроз јавни интерес, деловањем удружених интересних група.

*Службеници власти (државна и локална управа), у нормалним условима, евалуирају одлуке о покретању регенерације градског ткива (напуштених индустријских локација) кроз анализу подршке бирача (Buchanan, 1964). Будући да су све структуре власти временски ограничене мандатима које им грађани дају, од пресудног интереса за службенике власти је брзина реализације пројекта, јер оно што започне једна владајућа структура може врло лако да постане заслуга новоизабране, ако се реализација пројекта не заврши на време. Зато је битна ефикасност имплементације, која се реализује партнерством јавног и приватног сектора и мониторингом над пројектом са обе стране, као и обезбеђивањем добре информационе основе за почетак радова. За стабилност једне политичке структуре (загарантован удео у власти), у демократском друштву свакако би требало да буде од важности и пораст финансијског капацитета окружења (отварање нових радних места, пораст квалитета услуга, пораст атрактивности окружења и повећање јавних прихода).<sup>54</sup>*

### *Јавни интерес*

Деловање ради евалуације алтернатива у циљу остваривања јавног интереса може се такође установити посматрајући просторно - физичку, економску и социјалну (друштвену) раван. Категорију јавног интереса заступају следеће групе актера: активисти појединих формалних и неформалних интересних група и становници локалне заједнице (преко својих представника у органима власти).

Активности евалуације од стране *формалних и неформалних интересних група* могу да се крећу у правцу процене остваривања бољих економских услова у заједници, и у виду су заштите тржишних интереса у оквиру локалне заједнице, кроз контролу екстерналија (како је већ раније објашњено). Ово се чини кроз ангажовање представника локалне заједнице, у политичким токовима одлучивања, ради вршења утицаја на одлуке у вези са планирањем улагања у локалној заједници, која треба да резултирају порастом атрактивности окружења, порастом квалитета услуга и пратећих садржаја или повећањем јавних прихода.

У случају евалуације локација индустријског наслеђа, интереси и захтеви група у локалу врло често нису у вези само са економијом и тржишним механизмима. Јавни интерес у просторно- физичком смислу може да буде и тежња становништва (локалне заједнице) да заштити усвојену постојећу слику места и одбрани идентитет окружења, јер процес оваквог усвајања траје десетинама година, а у неким случајевима и више од једног века. Фабрички димњаци и различите конструкције, као реликти некадашње производње или транспорта, углавном служе као доминанте- репери по којима се локално становништво оријентише и као својеврстна тежишта заједница: “Идентитет је степен до кога неко може да препозна или да

<sup>54</sup> Са овим у вези, једну занимљивост можемо наћи у виду натписа на фасади Кнежевог двора у Дубровнику: “OBLITI PRIVATORUM- PUBLICA CURATE“, што у преводу значи “Заборавите на приватне ствари- бавите се јавним“. Ово је порука службеницима власти који су још од 16. века улазили у ову зграду да би обављали неку од функција у управи града.

се сети места као особеног у односу на друга места- места које поседује јасан или јединствен, или бар посебан карактер“ (Lynch, 1981). Мотив за ревитализацију неких индустријских комплекса може да буде сасвим легитиман и ако није у потпуности финансијски оправдан<sup>55</sup>, јер је поимање простора у директној вези са личним меморијама, осећањима и вредностима, из чега проистиче да је процена предмета обнове често тесно повезана са личним идентитетом.

Посматрајући социјалну (друштвену) раван, произилази да би сваки јавни интерес добро изведене регенерације индустријског наслеђа требало да поприми карактер јавног добра (Samuelson, 1970). Ово би значило да нема ривалитета у потрошњи, те би било немогуће искључити неког потрошача из јединице која је рециклирана са циљем да буде социјално одржива.<sup>56</sup> Тако би се створили предуслови за успешну урбану регенерацију у социјалном смислу, јер идеја о социјално одрживој урбаној регенерацији подразумева пре свега решавање потреба и интеграцију различитих социјалних група у урбано окружење. Очекивани ефекти који се детектују као јавни интерес тада би били: међузависност актера, легитимитет одлука и решења, кратка и ефикасна реализација, заступљеност-диверзификација више социјалних група, укључивање локалног интереса у подухвате-пројекте и, коначно, безбедније окружење (ово у последње време постаје веома битан предуслов за све наведене ефекте).<sup>57</sup> Пут за реализацију ових интереса иде преко сталних унапређења процедура евалуације, чиме би могла да се гарантује прихватљивост програмских елемената пројекта регенерације од стране различитих корисничких група.

Окружења у граду која одговарају на потребе социјализације постају у успешним случајевима генератори локалне заједнице и симболи одрживог развоја<sup>58</sup>. Локације напуштених индустријских објеката обично се налазе на ободу старих језгара градова, те су за пројекте социјализације подесни због добре повезаности са свим деловима града, као и због већ постојеће инфраструктурне опремљености земљишта, што омогућава брзу реализацију пројеката. У већини градова у Западној Европи и Америци прва прибежишта за емигранте су напуштена радничка насеља и индустријски комплекси. Чак су на стотине складишта претварана у цркве (Alfrey & Putnam, 1992).

Коначно, стижемо и до улоге урбаних планера, чије би задужење између свих наведених интереса у евалуацији регенерације индустријског наслеђа, према дефинисаном теоретском моделу (у поглављу 2.4.), била посредничка или арбитрарна.

Ако се процес планирања дефинише као рационални избор, планери имају задатак да разраде механизам за координацију утицаја јавне и приватне употребе земљишта, водећи рачуна о могућим добитима и губицима стејкхолдера (Klosterman, 1985).

---

<sup>55</sup> Позитивни економски екстерни ефекти које производе планска решења често могу да превазиђу новчани износ издвојен за њихову реализацију, те зато држава или локална управа има разлога да их финансира.

<sup>56</sup> Пол Самјуелсон је за област економије, у вези са дефиницијом “јавног добра”, добио Нобелову награду, 1970. године

<sup>57</sup> У свом делу “Узроци деликвенције“, социолог Хирчи тврди да постоје четири врсте веза које спајају људе са друштвом, поштовањем норми и праксом поштовања закона: везаност, посвећеност, укљученост и веровање. Ако ови елементи не постоје, јављају се деликвенција и преступништво. Хирчијев приступ указује на то да је низак ниво самоконтроле појединаца последица неадекватне социјализације у породици и непосредној околини (Gottfredson & Hirschi, 1990). У Gidens, A. (2004). *Социологија*, Београд, Економски факултет, стр 223

<sup>58</sup> Према социологу Љубинку Пушићу, одрживост града је као усројство деловања отворено је пре свега ка друштвеном и социјалном аспекту развоја. У Пушић, Љ. (2002). *Одрживост града- ка једној социологији окружења*, Београд, Србоштампа

При истраживању механизма за избор планских алтернатива, као што је већ напоменуто, посебно је интересантно успостављање релација између рационалности техничке експертизе и одлука које доносе службеници власти. Да би одлучивање имало позитивне ефекте по урбану регенерацију, у контексту рационалног модела, задатак планера је да “пружи актерима информације о могућностима коришћења земљишта, и у вези са тим да има разрађен скуп операционализованих циљева.”<sup>59</sup> Међутим, конфликти између планера и службеника власти у вези са пружањем информација веома су чести, пошто представници власти, као делегати интересних група/сектора, неретко бирају варијанте планова које нису оптималне за већину корисника.

Поред свега наведеног, и планер поседује оруђа којим може да реализује интересе различитих група, директном имплементацијом пројекта регенерације индустријског наслеђа, кроз контролу намене површина, зонирање, правила и регулативе. Коначно, планери често различите интересе у урбаној регенерацији реализују и кроз вођење-управљање будућим акцијама, мотивисањем корисника простора (субвенције, порези или унапређивањем инфраструктуре), у сарадњи са економистима или стручњацима других профила.

#### *Институционални и организациони оквир евалуације*

Када се анализирају искуства у евалуацији планских алтернатива, долази се до закључка да “задатак планирања не може бити да детаљно дефинише природу, величину и услове појава које треба да се догоде, већ да успостави процедуре, односно оквир који ће омогућити усмеравање догађаја у жељеном правцу“ (Лазаревић – Бајец, 1995). Посматрајући кретања у вези са институционалним оквиром урбане регенерације у Западној Европи, САД и у Србији, примећујемо да постоје веће или мање разлике у процедурама и институцијама укљученим у процесе евалуације алтернатива.

У Британији и Француској механизми за евалуацију алтернатива одређују се на највишем, државном нивоу, као и критеријуми за урбану регенерацију. Овим се отвара могућност да се за евалуацију и реализацију планова мобилишу професионални и финансијски ресурси који нису доступни на локалном нивоу (Alfrey & Putnam, 1992).

У Шведској и Холандији постоји систем за оптимизацију и евалуацију локација на локалном нивоу, са минимумом прописа који су диктирани од стране државе. Ово је могуће услед великог броја стручњака који раде у локалним администрацијама, често и волонтерски, без новчане надокнаде (Alfrey & Putnam, 1992).

Због великог значаја који национална наслеђа имају, поред званичних владиних институција које се баве евалуацијом градитељског наслеђа, последњих година формиране су и различите агенције, којима је циљ евиденција и евалуација културног и националног наслеђа. То су: “Save“, “Europa Nostra“, “Trans Europe Halles“<sup>60</sup>. Ове агенције делују у виду институционалних и организационих структура у циљу:

---

<sup>59</sup> Ретклиф (Rattcliffe, 1974) дефинише као рационалну одлуку ону до које се долази разматрањем различитих варијанти акција, проценом и поређењем последица које ће на основу њих настати и избором оне која у највећој мери одговара постављеним циљевима. У Лазаревић- Бајец Н. (2000). *Теорија планирања*. Београд, Архитектонски факултет; стр 93

<sup>60</sup> Организација основана у Белгији, искључиво ради заштите и унапређења индустријског наслеђа

1. Процене трошкова при урбаној обнови
2. Проучавање правних мера и искустава у вези са реализацијом урбане обнове
3. Умрежавање и скупљање грађе из различитих центара и база података у вези са ревитализацијом напуштених индустријских комплекса
4. Анализа података о ефектима реализованих пројеката обнове индустријског наслеђа
5. Организовање курсева, радионица и семинара, са циљем указивања на елементе одрживог развоја код пројеката регенерације индустријских локација

У америчком случају, федерална влада издваја значајна средства за фондове којима се финансирају владине агенције које раде на индустријском наслеђу.<sup>61</sup> Уз помоћ ових фондова, на више универзитета у САД врше се анализе предности и недостатака различитих стратегија ревитализације америчких градова, као и давање стратешких препорука за ревитализацију наслеђа у локалним заједницама. Ове препоруке обухватају:

1. Анализу градског контекста, градске управе, административне структуре и социо-економских услова
2. Анализу програма ревитализације
3. Анализу пореза и методологије евалуације алтернатива за сваки појединачни случај
4. Одређивање обухвата примењених стратегија ревитализације

Разлика између доктрине у САД, Европи и Србији свакако је највидљивија у начину финансирања заштите објеката, па самим тим и евалуације алтернатива. У западној Европи и САД, у процедуре евалуације укључене су и организације и фондови оформљени заједничким напорима јавног и приватног сектора. Институције из јавног сектора у тамошњој пракси јесу различити фондови у локалу, државни фондови и фондови на федералном нивоу, где се интереси актера координирају од стране Комисија за реконструкцију и развој (нарочито за планове и локације од веће важности). У Србији не постоје специјализовани фондови за заштиту грађевинског наслеђа, већ се новац издваја од случаја до случаја, листа приоритета одређена је на републичком нивоу Законом о културним добрима, чиме је практично онемогућена регенерација наслеђа која је иницирана са нивоа локалних заједница.

#### *Институционални и организациони оквир евалуације планских алтернатива у Србији*

Институционални оквир утврђивања предлога планова и евалуације алтернатива у функцији регенерације индустријског наслеђа у Србији је одређен Законом о планирању и изградњи Републике Србије<sup>62</sup> и Законом о културним добрима<sup>63</sup>. Тек је институтом регулационог плана отворена могућност да се третирају специфични проблеми на локацијама, као што је случај са урбаном обновом. Стога постоји потреба да се појасне процедуре за формирање ставова о евалуацији алтернатива регенерације у оваквој врсти плана.

Позиција евалуације у процесу избора алтернативе регулационог плана, као и институције које у овоме учествују, приказане су у следећој шеми:

<sup>61</sup> То су HPF- Historic Preservation Fund, Cleanup and Redevelopment Fund и NCRCC- National Center for the Revitalization of Central Cities, сви оформљени од владе САД

<sup>62</sup> Закон о планирању и изградњи Републике Србије (Службени гласник Републике Србије бр.47/03)

<sup>63</sup> Закон о културним добрима, Министарство културе Републике Србије (Службени гласник Републике Србије бр. 71/94)



Дијаграм 3: Процедура припреме, израде и евалуације алтернатива у плановима у градским управама у Србији. Извор: [http://www.urbel.com/default.aspx?ID=uzb\\_Procedura&LN=SRL](http://www.urbel.com/default.aspx?ID=uzb_Procedura&LN=SRL)

У Србији, Законом о планирању и изградњи начелно је дат став о институционалном оквиру у евалуацији планских алтернатива, али само у процесу доношења планског акта, а не и у његовом креирању. У Члану 30. и Члану 53. у деловима о јавном увиду се напомиње да је неопходно "после извршене стручне контроле и поступања по датим примедбама, а пре подношења просторног (урбанистичког) плана надлежном за његово доношење, извршити јавни увид" и да је могуће "изражавање примедби и ставова" од стране грађана на планове или урбанистичке пројекте. У важећем закону, дакле, није предвиђено да они којих се планска решења највише тичу, узму учешће у креирању планова, нити да се за ту сврху претходно едукују, већ се као једина могућност у Закону спомиње стављање примедби на планско решење које је већ прошло кроз процедуру усвајања. Овај проблем постаје горући када се сазна колико ова процедура кошта, а често не доноси одговарајуће резултате.

Обрађивач плана, поред наведених обавеза, дужан је да на основу процене градског или републичког Завода за заштиту споменика штити локације које имају амбијенталну, историјску, или споменичку вредност. Проблем у процедури, који има нарочито лоше ефекте по квалитет и резултате евалуације, овде се јавља услед крутости услова којима се прописују начини заштите, јер се институције понашају у складу са Законом о културним добрима,<sup>64</sup> чија се доктрина и идеолошка позадина још увек темеље на принципима Атинске повеље из

<sup>64</sup> Закон о културним добрима, Министарство културе Републике Србије (Службени гласник Републике Србије бр. 71/94)

1932. године, девизом “конзервирати, а не рестаурирати“, па “објекти остају онеспособљени за данашњи живот, неупотребљиви и мртви“(Здравковић, 1982). По важећем Закону, мали број објеката се сме преправљати, дозиђивати или рушити.

Није неадекватно дефинисан само начин заштите објеката, него и процена финансирања потенцијалних акција. Члан 11. важећег закона почиње реченицом: “Општина, односно град одлучују о висини средстава за остваривање потреба заштите културних добара од локалног значаја и о програму и предрачуноу трошкова...“<sup>65</sup> Ово постаје дискутабилно када се узме у обзир да већина општина у Србији са тешкоћама издваја новац и за одржавање виталних функција, па се у пракси показало да се у утврђивању предлога планских докумената (програма планова) мора узети у обзир и начин на који ће се објекат самоодржавати, поред враћања старог физичког изгледа и аутентичности објеката на локацијама. Зато су у пракси почели да се јављају нови организациони оквири- партнерство јавног и приватног сектора (Петовар, 1998).

Од 2004. године, у Србији су почеле да функционишу невладине организације у циљу реализације успешне урбане регенерације<sup>66</sup>. Њихово поље деловања усмерено је на локације у градским језгрима, рубне зоне и девастиране градске обале. Циљеви деловања ове агенције усмерени су на координацију интереса јавног и приватног сектора и на израду Атласа локација за урбану регенерацију.

Процедура регенерације напуштених индустријских објеката у Србији требало би да прати редослед корака из правилника о студији оправданости пројеката, донетог од стране Министарства финансија<sup>67</sup>:

1. Утврђивање својинских односа на локацији и правног основа за акцију
2. Анализа положаја локација и присутних трендова
3. Избор локације и нове активности која се на локацију уводи
4. Претходна процена статичке стабилности објеката
5. Израда студије оправданости (feasibility study)
6. Решавање проблема социјалне сегрегације и расељавања становништва
7. Маркетинг (као инструмент имплементације урбане регенерације)
8. Дизајнирање простора у функцији реализације урбане регенерације

Утврђивање правног основа за урбану регенерацију врши се увидом у катастар непокретности (да би се утврдио статус својине предметне локације), и кроз регулациони план (да би се утврдиле планиране активности и параметри будуће изградње). Оправданост инвестиције најчешће се проверава Cost- benefit методом (СВА). Ова метода, по важећем закону, подразумева: опис циљева инвестирања, опис пројекта (локација, функција и планирани век објекта), анализу продајног тржишта, анализу набавног тржишта (са прогнозом цена), анализу локације и животне средине (утицаји на животну средину), прорачун улагања, изворе финансирања и обавезе према изворима, оцену пројекта и закључак.

---

<sup>65</sup> Закон о културним добрима, Министарство културе Републике Србије (Службени гласник Републике Србије бр. 71/94)

<sup>66</sup> Једна од њих је, на пример, Агенција за урбану реконструкцију. Иницијатива за формирање ове Агенције је покренута од стране учесника курса постдипломских студија на Архитектонском факултету у Београду, на Депарману за урбанизам, Одсек за урбанистичко планирање, дизајн и менаџмент, у студију “Урбана обнова”, 2004. године

<sup>67</sup> Министарство финансија Републике Србије: *Правилник о садржини и обиму претходне студије оправданости и студије оправданости*, Службени лист РС 39/99, Члан 5.

## 2.5 **Закључак: теоријски оквир и преглед досадашњих истраживања - несугласице и недостаци**

У закључном разматрању, као резултат идентификоваћемо овде несугласице, односно недостатке у теорији које се уочавају у односу на наш истраживачки проблем и хипотезе. Пошто се наше хипотезе односе на позицију евалуације у процесу планирања, на њих је приказ теорије овде фокусиран. Теоријски преглед је, као што смо у овом поглављу имали прилике да видимо, веома широк, али је у истраживању потребно и да буде јасно дефинисано како се теоретичари односе према истраживачком проблему.

Посматрајући савремени друштвени контекст, приметили смо да развој друштвених система и система вредности актера доводи до промена, раслојавања друштва и до настанка нових друштвених група са конфликтним интересима. Ово за последицу има корениту промену интерпетације интереса и вредности као предмета планирања, у контексту неолибералног тржишног модела. Сукоб корисника простора институционализован је и у планерској методолошкој пракси, појавом различитих комисија, јавних расправа и увида у алтернативе и решења. Зато је веома важно преиспитати методологију евалуације у процесу планирања, односно нашу претпоставку да позиционирање евалуације планских алтернатива на самом почетку процеса планирања може да допринесе постизању ефективнијег планског решења.

Постулати приступа урбанистичком планирању који се заснивају на претпоставкама неокласичне економије о понашању актера на тржишту, укључују виђење актера као рационалних суверених индивидуа, потпуно информисаних о приликама у окружењу. Међутим, о овој претпоставци не постоји консензус међу теоретичарима, јер се у економској пракси показало да није утемељена тврдња да су актери независни и повезани искључиво путем монетарне размене, већ да формирају интересне групе (секторе). Зато је, тврди социолог Ентони Гиденс, поред просторно- функционалног оквира, неопходно да се примени и основни референтни оквир економског и социолошког контекста истраживања феномена у граду (Gidens, 2003). Овде се указује и потреба за унапређењем рационалног планирања кроз развијање ефикасних и поузданих метода и техника процена, као што су: утврђивање пораста инвестиција у урбаном подручју, контрола критеријума за генерисање алтернатива плана, анализа матрице циљева актера у планирању, анализа висине опорезованих прихода, друштвена Cost – benefit анализа, итд.

Видели смо да, према рационалном моделу у изворном смислу, планер приликом евалуације утврђује и интерпретира чињеничне тврдње о вредностима и циљевима, а вредност се у оквиру рационалне теорије може окарактерисати као општеприхваћени (константни) морални постулат у функцији остварења одређеног циља. За вредносну позадину и овог истраживања, као што смо већ изнели, везује се аспирација утврђена у критичкој друштвеној теорији, за што уравнотеженијом прерасподелом ефеката планских алтернатива на циљне групе и стејкхолдере (Harvey, 1973). Евалуација се овде посматра као део логичког механизма за одлучивање о режиму јавне и приватне употребе земљишта (што је убудуће може чинити далеко ефикаснијим економским оруђем планирања него до сада), а ради омогућавања активног учешћа у решавању горућих друштвених проблема у граду.

У изналажењу начина за детаљније преиспитивање циљева евалуације у планирању (критеријума евалуације), експерти (правници, економисти, социолози) полако преузимају компетенције од планера и јавља се идеја о процедуралном, односно адвокатском планирању (Lindbloom 1961; Davidoff & Reiner, 1965). Међутим, евалуацију алтернатива у оваквом виду планирања Бјукенен посматра као активност у плуралистичком процесу, где политичари

усклађују своје одлуке у односу на интересе појединих бирача који поседују моћ (јер подлежу процесу реизбора после одређеног временског периода). Планер зато овде има задатак да предвиди последице имплементације алтернатива по исход будућег реизбора представника власти (Buchanan, 1973). Према институционалном моделу, циљеви евалуације дефинишу се као серија жељених акција за добробит заједнице (модел произашао из теорије одлучивања), па се као чиниоци разматрају и економски и социјални циљеви и вредности заједнице. Зато се у оквиру теорије одлучивања евалуација посматра у односу на мотивацију и могућности свих актера (Bolan, 1964.), и у односу на њихове вештине (информисаност, искуства у процесу одлучивања, поседовање шире мреже социјалних контаката, и.т.д.).

Развијајући закључке из различитих модела, утврђено је да је немогуће планирати за актере без њиховог учешћа<sup>68</sup>, а планирање и евалуација алтернатива свели су се на управљање конфликтом – conflict resolution (Pateman, 1970; Healey, 1995). Даље препоруке су, зато, да кроз евалуацију алтернатива у планирању, настоје да се заступају интереси најугроженијих група (Dahl, 1989). Међутим, интереси појединих утицајних стејкхолдера заинтересованих за инвестирање у граду, позиционирани су мимо генералних политичких ставова скупних интереса корисника простора. Теоријом јавног избора, потврђује се, постоје утицајне интересне групе које помажу политичарима да буду изабрани на положај где се одлучује шта је основни интерес заједнице. Овим концептом се по први пут тврди да је претпоставка да је политика одлучивања у складу са тзв. “јавним интересом“ или “општим добром“, нетачна. У контексту ове поставке, принцип управљања планерским процесом, као и принцип адекватне употребе евалуације, не подразумева постојање интереса социјалних група, већ здружених индивидуалних интереса.

Конечно, за разумевање овакве савремене неолибералне реалности, као и формирање планерско- методолошког модела у домену друштвено - економске теорије у овом истраживању, теоретичар Top Sager (Sager, 2009) успоставља релације између три модела (Sager, 2009): партиципативног (Habermas, Healey), процедурално- рационалног (Davidoff, Reiner, Faludi), и модела јавног избора (Tullock, Buchanan). Разматрајући неолибералне токове у којима се наглашава комуникација са стејкхолдерима у замену за јавну контролу, Сажер предлаже тзв. “Нови јавни менаџмент (New Public Management)” модел, односно посредовање између актера према понуди и потражњи на тржишту.

Према свему изнетом, редуковани теоретски модел овог истраживања, био би сведен на следеће: Евалуација се посматра као део механизма – процедура одлучивања о режиму приватне и јавне употребе земљишта (јавног добра). Планери у демократском друштву, преко институција – агенција за планирање, имају задатак да при евалуацији предвиде последице имплементације алтернатива (интереса, добити, трошкова за актере, па и за будући реизбор политичких структура)<sup>69</sup>. Будући да су управо бирачи ти на које могуће планско решење може да утиче, а претпоставка је да се они понашају рационално и искључиво у складу са својим интересом, па се евалуација планске алтернативе своди на процену могућих (материјалних и нематеријалних) добити и губитака актера (стејкхолдера). У складу са успостављеним хипотезама на почетку рада, циљеви евалуације зато се овде дефинишу као серија жељених акција за добробит заједнице у целини, па се зато указује потреба за разматрањем не само просторно - функционалног, него и економског, социјалног

<sup>68</sup> Преко представника које бирају, већинским системом гласања, јер је одлучивање консензусом веома скупо (Buchanan, 1964).

<sup>69</sup> Ово је нарочито важно због контролисања политичких токова и исхода одлука у транзиционом окружењу у Србији, оптерећеној ратним дешавањима деведесетих година XX века



и енвајронменталног квалитета решења, које се огледа у циљевима и вредностима актера у заједници.

На основу до сада изнетих схватања у актуелним теоријским правцима и пракси, може се, дакле, тврдити да пут ка тумачењу природе евалуације, лежи управо у анализи процедура у планирању. Претпоставка у овом истраживању, да плуралистичко друштво подразумева да налази евалуације морају бити доступни актерима пре избора одређене планске алтернативе, према прегледу теорија, чини се да је оправдана. Ово је једина гаранција да ће се усвојити друштвено прихватљиви правци развоја и да ће план имати подршку јавности у процесу реализације.

### **3 Методологија и пракса урбанистичког планирања у развијеним земљама: утврђивање позиције евалуације у процесу планирања - студије случајева**

У овом поглављу презентоваћемо процедуре генерисања шест различитих планских решења, са тежиштем на евалуацији различитих алтернатива. Идентификоваћемо затим позиције евалуације у сваком случају посебно, и на крају поредити предности и недостатке различитих процедура за евалуацију, са циљем успостављања релација са ефектима, резултатима, односно квалитетом планских решења. Ово поглавље послужиће нам, дакле, да дефинишемо методолошку основу за проверу претпоставки о евалуацији, које су изнете у релевантним теоријским изворима. Утврђује да ли изабрани случајеви омогућавају да се хипотезе, у целини или у делу могу потврдити или не, са циљем да се касније детаљно одреди методолошка основа евалуације алтернатива у виду циљева и критеријума у поглављу 4.

Већ је објашњено да идеја о процедуралном планирању (о коме је реч у овом истраживању), обједињава рад експерата у виду политика, програма, консултација и координације (Davidoff & Reiner, 1965; Sager, 2006).

Конкретно, о процедурама и циљевима планирања у контексту евалуације алтернатива регенерације индустријског наслеђа по први пут било је речи на Трећем симпозијуму радне групе за урбанистичко и регионално планирање ЕСЕ Комитета, 1978. године<sup>70</sup>. У овом поглављу, прво ћемо изнети која су сазнања у пракси претходила дефинисању процедура евалуације алтернатива у развијеним земљама на Западној Европи, САД и Србији, и какви се ефекти предвиђају према поменутиим процедурама.

Почетни планерски напори у функцији евалуације урбане обнове били су усмерени искључиво на процену трошкова за рашчишћавање и уклањање рушевина напуштених фабрика и конзервацију оних фабричких комплекса чије је стање било задовољавајуће.

Актуелне технике евалуације алтернатива планова урбане регенерације у Европи најчешће се доводе у везу са Енглеском, где је донедавно био горући проблем решавања дефицита стамбеног простора у већим градовима. У овом циљу, држава је на нивоу стратешког планирања 1992. године основала Empty Home Agency (Агенцију за празне домове)<sup>71</sup>, где је задатак у циљу ефикасне евалуације:

1. Евидентирање напуштених станова и истраживање начина да се они врате у употребу.
2. Испитивање начина за подизање нивоа урбанитета у областима где се напуштени станови налазе.
3. Испитивање могућности за запошљавање радника који су остали без посла услед измештања “прљаве индустрије“, у комплементарним садржајима.
4. Истраживање могућности за стварање мрежа јавних сервиса у стамбеној зони.

У Америци, неолиберални модел доноси другачији приступ у евалуацији планова у функцији реализације урбане регенерације, у виду следећих планерских мера:<sup>72</sup>

1. Процена јавних инвестиција као катализатора, у циљу привлачења приватног капитала у појединачне пројекте ревитализације градских четврти.

<sup>70</sup> Universities Space Research Association (2003). *Annual Report*. Коришћено 11.03.2009.

Са [www.riacs.edu/about/docs/RIACS\\_AR\\_FY03.pdf](http://www.riacs.edu/about/docs/RIACS_AR_FY03.pdf)

<sup>71</sup> Joseph Rowntree Foundation, Housing Association, Land Aid. Фонд је основала Tudor Trust CRISIS, са пројектима добијеним од Department of Environment and the Housing Corporation.

<sup>72</sup> Министарство за становање и урбанизам (U.S. Department of Housing and Urban Development) дало је 1992. године овај преглед планерских мера у функцији успешне евалуације

2. Анализа рентних зона у центрима, са различитим порезима за сваку зону, у циљу контрола активности и обавеза за урбану обнову.
3. Испитивање капацитета приватних, непрофитних корпорација за развој у циљу надзора и извођења пројекта. Неки од градова утврдили су да стандардним начином и организацијом не могу да се изведу сви пројекти, па су организовале овакве приватне, непрофитне корпорације које надзиру доношење пројеката и помажу њихово извођење.
4. Процена улагања у “људски капитал“, односно развој центара за образовање, оспособљавање и преквалификацију незапослених становника у суседствима. Овде је циљ је да се процене могућности да се незапосленој популацији омогући рад, углавном у услужним делатностима.
5. Утврђивање и анализа такси и пореза за финансирање ревитализације, за активности које се желе редуковати на локацији, као и анализа могућности за преусмеравање акумулираних средстава на уређење јавних простора. Акумулирана средства се користе за јавне намене, те је њиховим улагањем у изградњу и уређење јавних простора повећана вредност окружења и оно је постало привлачно и за друга улагања.
6. Мерење подршке од стране државних и националних фондова у процесу регенерације. Финансирање се врши кроз оснивање финансијски моћних агенција које предвиђају специфичне програме, стратегије и планиране ефекте за сваки појединачни случај. Пошто су утврђени и случајеви злоупотребе ових агенција, ради се и на механизмима контроле њихове употребе.
7. Утврђивање тока прихода (од успешних пројеката у центру ка суседству). Ова стратегија, ретка али успешна, окреће се ка суседству које има директне користи од ревитализације центра, па се њоме подржавају пројекти за централну зону.
8. Утврђивање јавног и приватног интереса и капитала на пројектима. Сви пројекти урбане обнове имају истакнуту потребу за спајањем јавног и приватног интереса и капитала. Ово је мера која је до сада у пракси пружила најбоље резултате.
9. Мерење предности и мана саобраћајних решења, у циљу оставаривања боље повезаности локација. Многи градови у Америци заснивају успешну урбану обнову на пројектима транзитних станица (повезивањем локација), или кроз изградњу регионалног транзитног система. Систем масовног транспорта и јавног превоза увек се везује за успешну ревитализацију.

У Србији, пракса процене квалитета прелиминарних планских решења тек је у повоју. Законом о планирању и изградњи, тек један од важних предуслова за мерење потенцијала развоја појединачних зона у граду је испуњен- на просторном нивоу ранијег детаљног урбанистичког плана (који нас, како смо раније навели, у истраживању посебно занима), уведена је обавеза израде регулационог плана, који је по својствима много флексибилнији (јер се ту узимају у обзир неки економски механизми инвестирања, реализације и самоодржавања). Регулациони план, пре свега, има задатак да одвоји и третира јавно грађевинско земљиште од оног у приватној употреби. Овај план по Закону покрећу и финансирају градске управе, локалне заједнице и приватни инвеститори. Овим је коначно отворен и пут за адекватну процену могућности обнове појединих напуштених индустријских локација (акција мора да буде исплатива и да актери за њу показују интересовање). Међутим, у домаћој пракси, при изради планова, предвиђено је да планер сноси пуну одговорност за препознавање вредности локација и потенцијала, те самим тим и за дефинисање интереса за локације урбане регенерације у регулационом плану. При томе, све чешће се показује се да је немогуће да он (планер) препозна све тржишне интересе потенцијалних актера и стејкхолдера, што резултира решењима која нема ко да финансира и реализује, или програмом који није подржан од корисника – локалне заједнице.

У скорије време, урбаним планерима у Србији, због отпочелих промена друштвеног система (транзиције) у правцу тржишног деловања, коначно почиње да бива јасно да не могу ограничити своје поље деловања само на намену површина и регулацију изградње, него да морају да обрате пажњу и на прилике који се јављају у потражњи за земљиштем, као и прилике које утичу на понуду земљишта. Зато је у већој мери почело да се развија интересовање домаћих планера за друштвено- политички и економски контекст, као и преусмеравање пажње од намене земљишта ка активностима у простору<sup>73</sup>. Управо се овде идентификује недостатак начина за евалуацију планова за обнову индустријских објеката, у односу на западноевропски или амерички случај.

### 3.1. Критичка оцена позиције евалуације алтернатива у планерском процесу

*Аналитички метод и технике за дефинисање места евалуације у процедури планирања*

Претпостављајући да рационални избор представља основу за анализу процедура при одлучивању за локације урбане регенерације, овде, као што смо на почетку навели, полазимо од анализе евалуације планова у пракси, на студијама случајева на које ауторитет у овој области Натанијел Личфилд указује у референтној литератури (Lichfield et al., 1975) (планови регија Grangemouth – Falkirk и West – Midland), затим евалуације два одабрана плана урбаних подручја (Nottinghamshire – Derbyshire и Coventry – Solihull – Warwickshire) и, коначно, два Генерална урбанистичка плана (градови Brighton и Irvine). На овај начин стећи ћемо увид у примену основних техника и метода у анализи процедура одлучивања у одабраним примерима. Из ове анализе утврдићемо процедуре и методе евалуације планова, посебно у односу на ефекте које решења имају на актере у окружењу. У функцији провере хипотеза, идентификују се позиције евалуације у сваком случају посебно, и на крају се пореде предности и недостаци различитих процедура за евалуацију, са циљем успостављања везе са резултатима и квалитетом планских решења.

Планови у оквиру којих ћемо анализирати процедуру и методологију евалуације, односе се на различите просторне нивое. Пажња се притом усмерава на три посебна аспекта:

1. Анализа употребљивости извора за евалуацију планских алтернатива у истраживању
2. Одређивање степена конзистенције усвојеног прилаза у анализи и других фаза планерског процеса на које се евалуација ослања, ради добијања података за мерење (са освртом на значај / ранг циљева)
3. Анализа природе и квалитета доказа који подржавају резултате мерења

При прављењу критичког осврта – истраживања односа евалуације према процесу планирања, главни циљ је да се обезбеди основа за ефикасније планирање, која ће одговорити на тренутне услове на терену. Основни критеријум одабира студија јесте карактер и третман проблема у планирању.

---

<sup>73</sup> Овакав вид планирања познат је као “структурно” или “акционо планирање”, према теоретичару Џону Фридману (Friedmann, 1974)

## 3.2. Избор студија случаја према месту и улози евалуације у процесу планирања

### 3.2.1. Евалуација регионалног плана Grangemouth – Falkirk, Енглеска *Grangemouth – Falkirk study (1964 – 1966)*

Ова студија/процена алтернатива извођена је кроз две фазе:

1. I фаза – евалуација шест алтернатива програма и обликовања – просторних аспеката плана
2. II фаза – три изабране алтернативе евалуирају се према изабраној намени простора. Према методологији транспортног модела, изабрана је коначна варијанта која је до детаља разрађена за имплементацију

Локација Grangemouth – Falkirk налази се у Централној Шкотској и у фази студије бројала је око 150.000 становника. У документу “White Paper”<sup>74</sup> представљен је владин предлог за стимулисање економског раста Централне Шкотске, где је главни циљ био смањење незапослености. Зато је стратегијом одређено да се евалуацијом различитих планских алтернатива нађу најпогодније локације за што већу експанзију индустрије.

Овде се, међутим, јавило више проблема: како избећи дотадашњи утицај локалних ауторитета (индустријалаца који имају новац), како редуковати конфликте индивидуалних ауторитета и како ускладити индивидуалне интересе актера. При изради студије, аутори су се сусрели и са озбиљним ограничењима при истраживању и осмишљавању концепције студије. Једна од њих је била немогућност да се изврши пројекција броја становника на дужи период, због честих миграција становника.

Одговорности у истраживању подељене су на тимове, тако да је један тим имао задатак да се бави социјалним и економским аспектима у евалуацији, а други је био задужен за просторно – физичке аспект у студији.

Одабир стратегије евалуације урбаног развоја извршен је у два корака. Прво је одабрана жељена стратегија са планираном наменом простора, посматрајући више алтернатива урбаног дизајна и просторне дистрибуције активности. Други корак је одабир решења и стратегије која је затим разрађена до већег нивоа детаљности, да би могла да се имплементира. У контексту истраживања, нас занима методологија одабира решења, као и актери који су учествовали у избору алтернатива.

Дакле, у студији евалуације постоје фазе и подфазе, у намери да се лакше одговори на захтеве клијената и апликаната (инвеститора):

#### *Подфазе у фази I:*

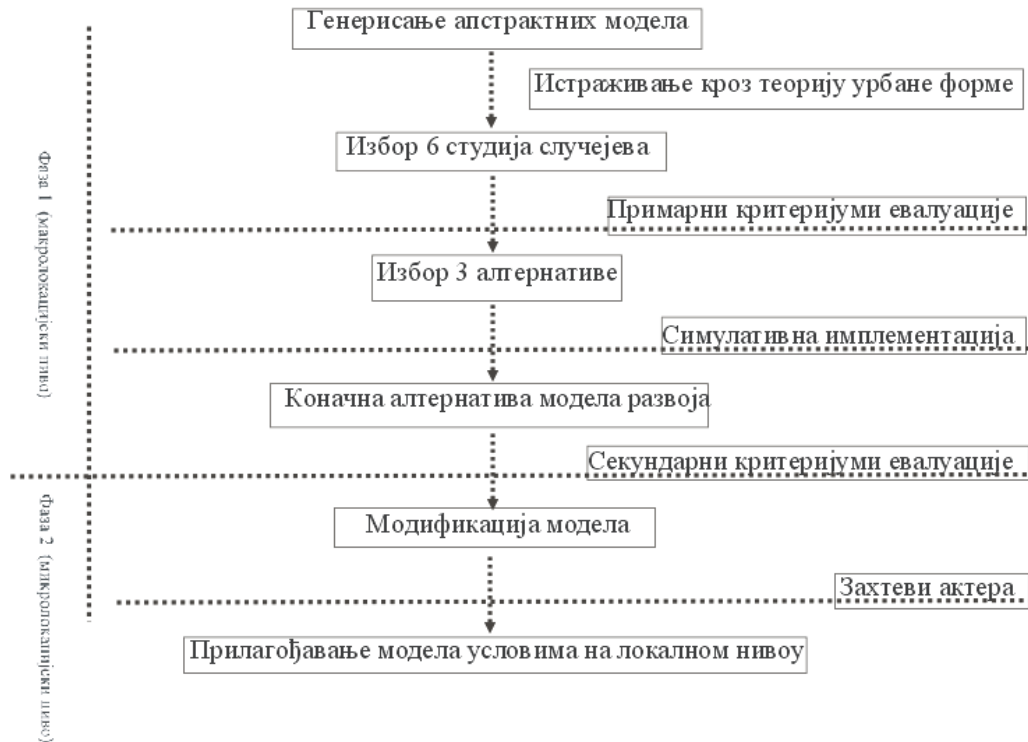
- a) Осмишљавање око стотину апстрактних модела намене земљишта / активности, истражених у теорији урбане форме, одакле је одабрано шест студија случаја
- b) Формирана је листа примарних критеријума за евалуацију изабраних алтернатива, па је избор сужен на три алтернативе
- c) Симулативна имплементација три алтернативе на локацију. Затим су формирану секундарни критеријуми, одакле је произашла коначна варијанта модела развоја

#### *Подфазе у фази II:*

- a) Модификација изабраног модела, помоћу секундарних критеријума, ради примене на микролокацијском нивоу
- b) Прилагођавање модела према захтеву клијената и актера у локалној заједници

---

<sup>74</sup> SDD, Central Scotland (1963). *A Programme for Development Council*, Edinburgh, November, (2188), стр. 26



Дијаграм 4: Процедурална схема за евалуацију Grangemouth – Falkirk плана. Извор: Lichfield, N. et al. (1975). *Evaluation in the Planning Process*. Oxford, Pergamon Press Ltd., Headington Hill Hall, стр 55

Стратегија наведена кроз фазе изабрана је пре одређења за физичке аспекте плана / дизајн (регулативе, параметри). У фази I, модел плана представљен је Техничком комитету, радничким синдикатима, као и представницима локалне централне власти. У фази II, одабрана алтернатива прилагођава се захтевима окружења, нарочито унапређењу становања (у виду разматрања за побољшање потенцијала локације, повећења висине инвестиција за предвиђени развој, и.т.д.).

Општи циљеви осмишљавању критеријума за евалуацију алтернатива у оквиру Grangemouth – Falkirk студије јесу следећи:

1. Развој урбаног региона у оквиру планираног физичког обрасца који прати концепт одрживог развоја
2. Уједињавање развојне структуре, као просторно – административне целине под централном јурисдикцијом, или као субрегионални ентитет
3. Постизање одговарајућег баланса функција у оквиру поменуте просторне целине, односно адекватне дистрибуције и односа активности
4. Креирање одрживог урбаног окружења у највећој могућој мери, идући у сусрет и специфичним захтевима маргинализованих социјалних група

На почетку рада, примарни критеријуми при генерисању и евалуацији теоријских модела и плану јесу на интуитивној бази и не наводе се експлицитно. Због ове чињенице може се предочитати да су обрађивачи изабрали критеријуме који се односе на појединачне активности да буду одлучујуће за избор неке локације за одређену активност. Ови критеријуми могу се поделити на три групе:<sup>75</sup>

<sup>75</sup> Групе су класификоване према анализама инвестиционих трошкова за нове активности

1. Групу критеријума који имплицирају негативне екстерне ефекте (спречавање развоја у жељеном правцу)
2. Групу критеријума који уз одређена ограничења производе позитивне ефекте (ограничавање развоја активности)
3. Групу критеријума којима се иницирају позитивни ефекти (активно спровођење циљева плана)

Евалуација физичког аспекта алтернатива у Grangemouth – Falkirk студији подразумева, на локалној разини, између осталог и следеће битне ставке:

- Установљавање образаца за пожељан степен урбанизације
- Регулисање величине насеља у урбаном региону
- Наглашавање веза између места становања и рада

Евалуација на регионалној разини бави се анализом следећих фактора:

- Квалитет животне средине, нарочито у резиденцијалним подручјима
- Оптимизација локација за индустријска постројења
- Оптимална дистрибуција јавних сервиса

Међутим, као недостатак у студији можемо навести непостојање прецизних критеријума за оцењивање социјалних и демографских фактора, прецизних критеријума за економски развој, инфраструктуру, као и механизме имплементације. Затим, неки од критеријума имају нејасну формулацију, тако да се стиче утисак да је оцена алтернативе предмет субјективног осећаја.<sup>76</sup>

Селекција жељене алтернативе одвија се кроз одабир алтернатива са сличном наменом површина / активности (фаза I), затим кроз осмишљавање саобраћајне мреже за одабране алтернативе из фазе I (фаза II), и коначно кроз одабир и модификацију модела који ће се имплементирати, по захтевима група актера у локалној заједници (фаза III).

#### *Закључак о Grangemouth – Falkirk студији*

Ово је једна од најранијих студија којом је у изради плана предвиђен процес евалуације алтернатива по фазама. За разлику од планирања вођеним осећајем интуиције, заснованом на личном суду обрађивача, овде је планерски процес заснован на евалуацији варијанти по одабраним примарним и секундарним критеријумима. У овој студији по први пут у пракси је заступљено разматрање о потенцијалима развоја, границама анализе и економско – финансијском аспекту плана. Налази анализе, међутим, у многоме нису искоришћени / примењени у изради плана, а није имплементирано ни препоручено решење програма и обликовања. Један од главних недостатака анализе јесте што се претпоставља да су неке од одбачених варијанти из фазе I могле да дају боље резултате од оних изабраних у фази II, па се долази до закључка да је процес евалуације било потребно поновити у више циклуса. За наше даље истраживање случајева, битно је сазнање, као и избор примарних и секундарних критеријума при процени ефеката алтернатива планова.

<sup>76</sup> Као пример за наведену тврдњу може се у овом планском документу навести циљ “доступност добара – робе за конзументе“, док критеријум гласи “ниво величине шопинг центара“ и “степен остварености приступа шопинг центрима“, што није довољно јасна формулација особине за опис стања изабране појаве.





У вези са планерским процесом, за тим који врши евалуацију алтернатива било је важно да се спознају горући проблеми на подручју и да се прво успостави тежина / хијерархија тих проблема. Затим је требало наћи одрживе форме дизајна за одабрано планско решење, које ће подржати идеју о новој конурбацији са зеленим тампон – зонама.

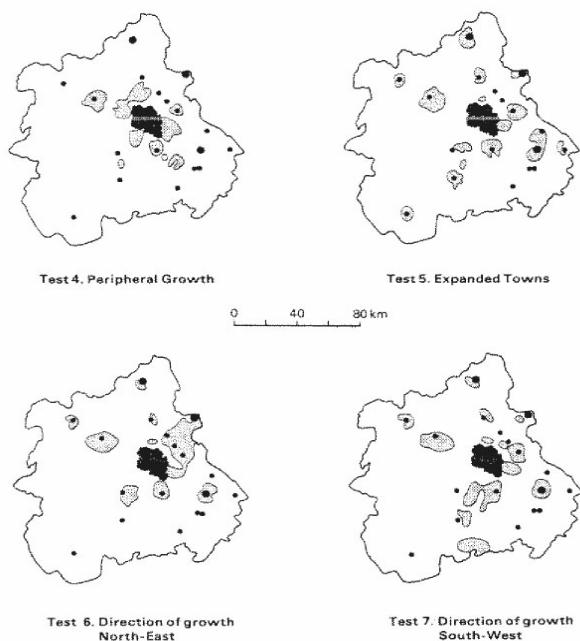
Овим путем, идентификована су три различита типа стратегија за детаљнију студију, од којих се једна односи на планирање у правцу дисперзивног развоја, друга стратегија која се креће у правцу високе концентрације активности (мешовитих функција), док је трећа стратегија најоптималнија и усмерена је на дисперзивни развој (примењујући различите механизме стимулације, за одређене правце развоја).

Примарни критеријуми, у фази почетног избора алтернатива (фазе I – IV), имају тежиште на следећим примарним циљевима:

1. Задовољавајући ниво остварености одрживог еколошког окружења за становање, са претпоставком будућих карактеристика популације (раст и нове потребе) (Stevenson, 1971).
2. Задовољавајући ниво обезбеђености услуга и могућности избора потрошача на тржишту некретнина / станова.

Међутим, јавља се проблем што овом приликом нису разрађени индикатори и параметри за мерење постигнутости наведених критеријума.<sup>77</sup> Такође, дошли смо до закључка да су највећи трошкови превоза, као и организације саобраћаја код алтернатива које фаворизују централизоване моделе дистрибуције активности.

У циклусу евалуације алтернатива у фазама од IV – VIII, за изабране четири варијанте рађена је cost – benefit анализа. Коначна варијанта затим је тестирана уз помоћ матрице коју је за ову потребу саставио Стивенсон (Stevenson, 1971).



Сл. 1.: Приказ ширења просторне целине West – Midland: четири алтернативе развоја, изабраних у другом циклусу евалуације. Извор: West – Midland Study: Report 1971, Tehnical Appendix 4. У Lichfield, N., Whitebread, M. & Kettle, P. (1975). *Evaluation in the Planning Process*. Oxford, Pergamon Press Ltd.

<sup>77</sup> Ако говоримо, на пример, о провери модела по упиту дистрибуције стамбених јединица у зеленом појасу, критеријум „висине трошкова превоза“ овде ће се наћи као поуздана провера одрживости плана

Након дефинисања примарних циљева у планерском процесу West – Midland студије, фокусираћемо се на ефикасност планирања у смислу употребе података за мерење и циљева у генерисању регионалног плана и мерењу ефеката по окружење. У случају West – Midland студије, анализа резултата по критеријумима каснила је девет месеци у односу на процес планирања алтернатива, па је сакупљање улазних података изостало у раној фази евалуације. Ради смањења трошкова транспорта, потребне су мање удаљености, на првом месту активности становања и рада, што у погледу дизајна узрокује веће густине становања и већу спратност. Тек када су смернице за формирање дизајна осмишљене, алтернативе су биле евалуиране, што не може да донесе добре резултате (према Lichfield, 1975).

#### *Закључак о West – Midland регионалној студији*

Изабрана алтернатива није пружила адекватан одговор на постављене генералне циљеве плана (жељене ефекте), јер постоје велике разлике између циљева и критеријума за планирање и циљева и критеријума за евалуацију (на пример, критеријуми за генерисање програма и обликовања, који нису ни слични онима за евалуацију). Као битна методолошка ставка за евалуацију у даљим фазама истраживања, јесте чињеница да је у овом случају употребљена кост бенефит анализа (разлика између потенцијалних трошкова и добити при реализацији планских решења).

#### **3.2.3. Евалуација плана урбаног подручја Nottinghamshire – Derbyshire, Енглеска**

Ову студију покренули су Nottinghamshire – Derbyshire Country Councils, Nottinghamshire City Council и Derby Borough Council. Главни задатак био је да се изврши одговарајућа оптимизација локација за индустријска постројења, уз предвиђање будућег протока саобраћаја и интеракције са осталим активностима. Зато је нарочито била битна координација између представника власти и осталих сектора / актера. Такође, због здружених интереса округа Nottinghamshire и Derbyshire, узете су у обзир и интеракције које се одвијају између њихових административних граница.

Важно је напоменути да је процес евалуације овде осмишљен тако да мери успешност планерског процеса, а не планерског решења.<sup>78</sup> Примарни циљеви су следећи:

1. Обезбедити брзо и ефикасно квалитетне услове за живот људи у регији
2. Постићи најквалитетније могуће физичко окружење
3. Подстицати развој социјалних и културних институција, пратећих сервиса квалитетног живота, рада и доколице

Овде се може приметити да у студији не постоји циљ који се односи на једнаку заступљеност интереса актера у одлучивању и једнакост свих социјалних група. Даље, са пуним радним временом на студији је радило само тридесетак стручњака, док је рок за давање стратегије са препорукама за развој подручја био веома кратак. Због овога су се механизми за евалуацију (критеријуми и индикатори) појавили касно, односно тек у другој фази генерисања плана.

---

<sup>78</sup> На овакав ток разматрања проблема у студији утицао је А. Thornburn, директор студије. У Lichfield, N., Whitebread, M. & Kettle, P. (1975). *Evaluation in the Planning Process*. Oxford, Pergamon Press Ltd., стр 58

Метод решавања проблема у студији и прилаз проблему је специфичан, па је прво отворен дијалог са локалним властима о правцу којим ће се студија одвијати, у три главне тезе:

1. Спознаја интереса свих организација које учествују у имплементацији плана (овде се појавила идеја о једнакој тежини интереса свих актера, што је за озбиљнију критичку дискусију)
2. Адекватан однос процедура и легислатива локалне политике планирања према националној и регионалној разини
3. Постизање услова за консензус свих интересних група које одлучују о правцу кретања планерског процеса и о његовом исходу, али изнад свега за консензус професионалаца – планера

Тим је у циљу разраде теза изнео алтернативе, чијим ће се одабиром доћи до жељеног развоја, за проверу остварености зацртаних циљева. Радећи на студији, тим није учествовао само арбитражом између актера, већ је активно израђивао своје предлоге за расправу са локалним властима. Да би се осигурала подршка представника локалних власти, од којих добијају мандат, највише пажње поклањано је анализама интереса самих бирача.

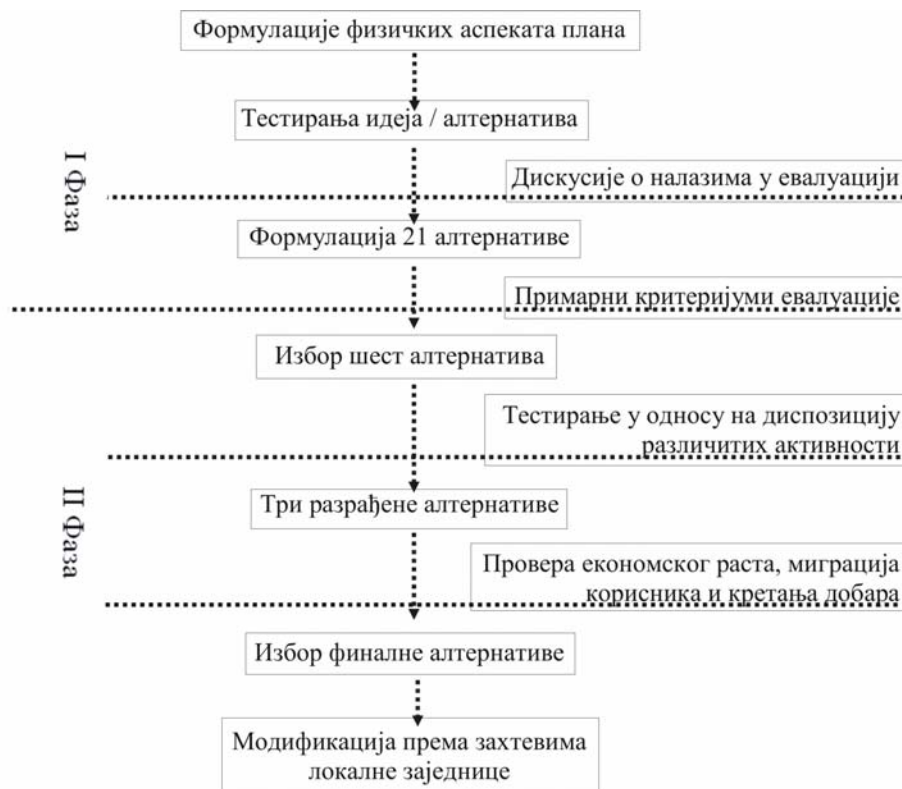
Тим за евалуацију је, према консултацијама са планерским тимом, у процедури формулисао тачно двадесет два циља уз помоћ којих ће се испитивати квалитет алтернатива. Овде се евалуација кретала у три правца:

1. Анализа потенцијала стратегија у по питању одговора на развој догађаја у будућности
2. Процена почетних инвестиција за реализацију стратегије
3. Списак питања у вези са циљевима чије постизање неће моћи да буде изражено квантитативно

Међутим, при разматрању квалитета алтернатива нису узети у обзир трошкови приватних лица, као на пример трошкови транспорта.

Процес евалуације се овде дешава у две фазе:

1. Фаза I: формулације идеја у вези са физичким аспектом плана, тестирања идеја / алтернатива и, коначно, дискусије о налазима у евалуацији (у намери да се обезбеди база података за поновну фазу дизајнирања простора).
2. Фаза II: формулација двадесет једне алтернативе (са различитом дистрибуцијом становника и места за рад), избор шест алтернатива (са тестирањем на диспозицију различитих активности), свођење на три детаљније разрађене алтернативе (са провером економског раста, миграција корисника и кретања добара) и коначно избор финалне варијанте / планерске стратегије (и модификација према захтевима локалне заједнице).



Дијаграм 6: Процедурална схема за евалуацију плана подручја Nottinghamshire – Derbyshire  
Извор: Lichfield, N., Whitebread, M. & Kettle, P. (1975). *Evaluation in the Planning Process*. Oxford, Pergamon Press Ltd.

У процесу евалуације јавила су се и ограничења, нарочито у буџету и у тешкоћама институционалног и организационог типа (на пример, није усклађен Програм плана са програмима институција које су задужене за имплементацију плана, није утврђено ко спроводи планске предлоге – нема стручних служби за спровођење планова у локалној заједници). Ограничења која се срећу при евалуацији, овде су и у форми критеријума који описују еколошки, пејзажни, композициони и визуелни квалитет, земљиште где постоји могућност плављења, квалитет и плодност пољопривредног земљишта, као и прорачун могућих негативних екстерних негативних ефеката приликом алокације индустријских постројења. За ограничења у физичком смислу, квалитет алтернатива проверавао се уз помоћ шест принципа.

У стратегији евалуације плана насеља Nottinghamshire – Derbyshire разматрају се три аспекта стратегије циљева:

1. Анализа интереса актера који се кроз циљеве фаворизују
2. Оправданост / доказ избора циљева које је осмислио Тим за евалуацију
3. Пажња која се поклања ефекту / ставци једнакости актера у процесу одлучивања

У овој студији вршена је пондерација циљева и критеријума, пошто су приоритети сектора за сваки циљ различити (важност, односно хијерархија циљева одређивана је од стране делегата у градским већима - Nottinghamshire City Council и Derby Borough Council). При евалуацији се обраћала пажња на третман још неурбанизованих подручја и њихову визуелну, локалну, предност за становање, као и капацитет простора. Као главни метод решавања социјалних проблема, планерски тим види у мерама смањења миграција (нарочито млађег образовањог

становништва), пројектовањем свих циљева и критеријума (становање и рад узимајући у обзир тренд пораста становништва).

Аспекти мерења при евалуацији плана насеља Nottinghamshire – Derbyshire углавном се односи на конверзију / превођење ефеката циљева, на ограничења и могућности форми које се могу мерити и исказати различитим упоредивим параметрима. Због овога је за сваку алтернативу било потребно утврдити репрезентативне особине – критеријуме. Ови критеријуми се односе на опис развојног потенцијала, инвестиције и трошкове и трошкове саобраћајне презасићености.

Сваком критеријуму дата је нумеричка тежина, према његовој релативној важности. Новина у овој студији јесте мерење екстерналија за актере. Међутим, екстерналије су се читавале из прегледа трошкова локалне заједнице, што није добар показатељ за њихово мерење, због тога што се не узимају прогнозе о ставовима јавности које се тичу коришћења ресурса у будућности, али и због брзих промена и обрта на тржишту некретнина и земљишта. Због свега наведеног, коришћен је и креативни / имагинативни приступ дизајнирању простора (базиран на интуицији).

#### *Закључак о студији Nottinghamshire – Derbyshire*

У примарном поступку евалуације (фаза I) било је заступљено 47 планских алтернатива, док је у фази II остало да се разматра 13 варијанти. Међутим, пошто тим није имао ни средстава ни времена да разматра све преостале алтернативе, у договореном року изабрано је шест планских решења, у која су имплементирани неки принципи преосталих седам планова које тим није разматрао. Велика слабост модела евалуације у овој студији била је и у томе што њиме није била омогућена компарација између потпуно различитих модела / алтернатива.

Да би била испоштована у потпуности јавност у одлучивању и евалуацији, директор студије у највећој мери се ангажовао да резултате студије представи локалним властима у за њих пријемчивом облику. Зато се ниједан предлог није представљао широј јавности, док се са њим није начелно сложила већина изабраних представника група актера, из тактичких разлога.

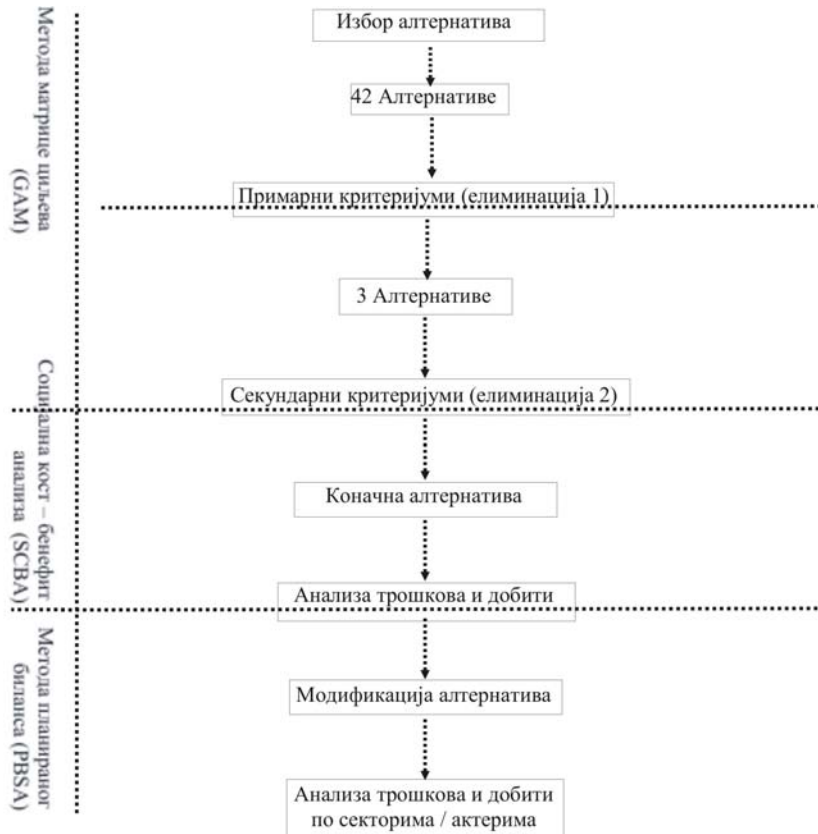
#### **3.2.4. Евалуација плана подручја Coventry – Solihull – Warwickshire, Енглеска**

У овој студији случаја је велика пажња поклоњена проналажењу емпиријских доказа, који ће подржати стратегију циљева и остале показатеље који се употребљавају при евалуацији.

Пројектовано време за проверу параметара понуђених планских алтернатива је 1990. година (у односу на 1964. годину), када је извршен пресек стања у вези са мерењем испуњења предвиђених циљева. Тим је осмислио примарне критеријуме према којима ће оцењивати релативне добитке одабраних стратегија, као и планерски процес. Основа примарне евалуације у студији представља модификовани Хиров метод матрице циљева. Међутим, као што смо већ навели, недостатак овог метода је у томе што нису подељене групе корисника / актера, па нису у студији разматране добити и губици према групама корисника.

Процес евалуирања који је усвојен у овој студији подељен је на три фазе:

1. Осмишљене су 42 алтернативе, чије су стратегије биле предмет анализе
2. Број алтернатива је евалуацијом сведен на три (синтезом закључака изведених уз помоћ метода GAM, PBSA и SCBA)
3. Секундарна евалуација три варијанте и одабир коначне стратегије



Дијаграм 7: Процедурална схема за евалуацију плана подручја Coventry – Solihull – Warwickshire. Извор: Lichfield, N., Whitebread, M. & Kettle, P. (1975). *Evaluation in the Planning Process*. Oxford, Pergamon Press Ltd.

Цео предметни регион од око 25 км<sup>2</sup> подељен је на пет подцелина (приближне површине од око 5 км<sup>2</sup>), где је за сваку од њих вршена евалуација одвојено. Резултати мерења конвертовани су у новчане јединице, где је год то било могуће. Затим је за сваку варијанту вршен одабир варијанти, кроз проверу испуњености 16 утврђених циљева. Даље се за сваку од алтернатива даје тзв. “индекс развојног потенцијала“ стратегија. Наведена процедура понављана је неколико пута, где су планери користили велики број различитих сетова вредности, односно “тежина“ критеријума.

Тражећи место евалуације у планерском процесу Coventry – Solihull – Warwickshire Plan, долазимо до закључка да је овде акценат на процедуралном аспекту скупљања података за матрицу циљева (GAM). При томе је тим обезбедио мало поузданих, независних доказа (само 160 домаћинстава, док подручје броји око милион становника).

Тим је поставио ограничења у оквиру осам стратегија, и то само она неопходна да би се оцениле понуђене алтернативе.

Према бруто друштвеном производу и броју становника у окружењу, предвиђено је ограничење у буџету за имплементацију плана од 89 милиона фунти. Тим, међутим, није могао да предвиди новчана улагања која не долазе из предметног региона. Смернице за одређивање ограничења при евалуацији студије су следећа:

1. Вођење рачуна о обезбеђивању просторних капацитета, довољног за потенцијални раст насеља (са потребним пратећим сервисима), ради пораста запошљавања и популације.
2. Контрола процеса имиграције становништва, ради спречевања новог досељавања радне снаге, што би проузроковало незапосленост
3. Обезбеђивање довољног броја квалитетних стамбених јединица

Тим је све планиране ресурсе одредио према пројектованој густини становања, што је у овом случају проблематичан параметар, јер се повезивањем густине насељености са економским растом прибегава нереалном моделу планирања града, које подстиче развој центра, а не уравнотежени развој.

У студији постоје још четири одреднице / ограничења при формирању модела за евалуацију:

1. Лоцирање индустрија - катализатора развоја
2. Заштита ваздушних коридора у циљу безбедности ваздушног саобраћаја
3. Заштита и конзервација културно – историјских локација и архитектонских целина, као и просторних целина од еколошког значаја (национални паркови, и.т.д.)
4. Стварање могућности за развој подручја која су прилагодљива намени рекреације

У стратегији евалуације су, за почетак, формулисана четири примарна генерална циља, који имају припадајуће оперативне циљеве:

Табела бр. 6: Типови циљева за стратегију евалуације

Извор: Lichfield, N., Whitebread, M. & Kettle, P. (1975). *Evaluation in the Planning Process*. Oxford, Pergamon Press Ltd.

Тип генералног циља	Оперативни циљ
Социјални и економски	Постизање позитивног биланса, просперитета регије и социјалног благостања
Енвиронментални	Побољшање окружења за живот и рад људи у оквиру регије
Избор могућности	Стварање већег броја могућности за кориснике
Флексибилност у реализацији	Адаптирање планског решења према променама, без нарушавања социјалног и економског развоја (теорија капацитета)

Посматрајући процес евалуације у студији случаја Coventry – Solihull – Warwickshire, примећујемо озбиљан недостатак, а то је кретање процеса евалуације у супротном смеру од уобичајеног и дефинисање почетних вредности након разматрања оперативних циљева. Веза између почетних вредности и оперативних циљева је хијерархичног и индикативног карактера, што значи да би резултати мерења добијени оваквим поступком могли да буду доведени у сумњу. Између крајњих циљева и оних оперативних постоји велик раскорак и формулације нису одговарајуће. Узмимо на пример, као почетни циљ у евалуацији “избор могућности“, где је оперативни циљ “постизање већег броја могућности за кориснике“, а овај циљ може да се употреби и за социјално – економску интерпретацију.

У студији такође нигде није наведено чији су тачно интереси / сектори узети у разматрање при осмишљавању циљева. Само је наведено да је избор сакупљених података подразумевао

циљеве диктиране од стране представника власти (на основу записника Градског већа), затим циљеве локалне заједнице (анкета организована преко локалне штампе). На овај начин, циљ “Лоцирати ново становање у подручјима са великим потенцијалом развоја“, може да буде циљ који се тиче свих актера и сектора.

Мерење ефеката у алтернативама спроводи се у две фазе:

1. Процена нивоа испуњености критеријума у односу на пројектоване циљеве у будућности
2. Формирање четири циља, и анализа ефективности варијанти према циљевима

Ово подразумева утврђивање испуњености критеријума, емпиријским доказима утицаја ефеката имплементације на актере. На пример, циљ “лоцирати нови развој тако да постоји највећа могућност избора места за становање за луде без решеног стамбеног питања“ (поставка критичке теорије, лево орјентисан концепт!), укључује критеријуме просторне дистрибуције локација за становање (број, величину, облик), затим аспект пратећих садржаја (у виду броја специфичних карактеристика које утичу на повећање квалитета и на избор услуга). Затим, овде постоји аспект пратећих социо – економског карактера подручја, буке, нивоа загађености ваздуха, приступачности радним местима и трговачким зонама, и.т.д.

И поред утврђивања независних доказа о утицајима планских алтернатива на кориснике простора, није се размишљало о давању релативних важности ефеката у односу на различите групе актера. Резултати мерења изражавани су у скалама (најчешће процентима), или у “заједничким јединицама“ (common unit).

Оно што се може навести као драгоцену искуство из студије Coventry – Solihull – Warwickshire, јесте степен флексибилности метода евалуације, односно “исправљање курса“ студије према трендовима у будућности, или према актуелном стању у региону (тзв. Sensitivity analysis). У овом циљу, у студији су извршена три теста:

1. Оправданост, ефективност и употреба појединих резултата у студији
2. Адаптабилност мерних јединица и резултата на нове услове / промене
3. Тест који мери успешност конверзије различитих величина у common units<sup>79</sup>

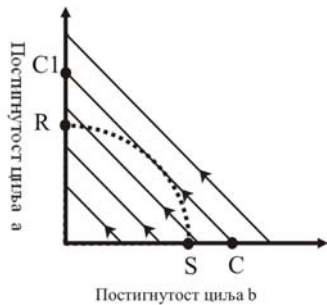
Мерење је у студији дефинисано као процес установљавања релативних вредности у вези са циљевима који се користе у евалуацији. У студији се не помиње чији су интереси узети у обзир приликом доделе релативне “тежине“ критеријума. Члан тима, планер Ваноп (Wannop, према Lichfield et al., 1975) приметио је да су систем пондерације критеријума овде обликовали доносиоци одлука / политичари, инвеститори и планерски тим, док су остали корисници простора искључени из процеса евалуације планског решења. Остали актери овде су, дакле, усмеравани на стратегијске одговоре, чиме се маскирају изворни циљеви и аспирације доминантних интересних група.

Поставља се и питање меродавног узорка за мерење ефеката који је овде веома мали (само 16 домаћинстава). У документу Supplementary Report 4, Тим је прокламовао и тачне вредности параметара за одређене критеријуме, којима се проверава постигнутост циља за заједницу као целину, пре него вредности дате од различитих актера / сектора, па је направљен дијаграм индиферентности актера за различите постигнутости циљева у различитим алтернативама (циљ “а“ и циљ “б“)

---

<sup>79</sup> Као у студији Paul, M. E. (1971). *Can Aircraft Noise Nuisance be Measured in Money?*. Oxford, Economic Papers. У Lichfield, N., Whitebread, M. & Kettle, P. (1975). *Evaluation in the Planning Process*. Oxford, Pergamon Press Ltd., Headington Hill Hall, стр 211





Дијаграм 8: Индиферентност актера за различите постигнутости циљева у алтернативама  
Извор: Lichfield, N., Whitebread, M. & Kettle, P. (1975). *Evaluation in the Planning Process*. Oxford, Pergamon Press Ltd., Headington Hill Hall

Место обележено испрекиданом линијом RS, где је ниво постигнутости циља за варијанту *a* и за варијанту *b* једнак тангенти CC1, представља границу маргиналне корисности нивоа постигнутости циља за обе варијанте (*a* и *b*).

#### *Закључак о студији случаја Coventry – Solihull – Warwickshire*

У евалуацији понуђених алтернатива, студија се бави са два основна питања: да ли су разматране најбоље могуће алтернативе и да ли су стратегије које се дефинишу пре евалуације одрживе (према претходно формулисаним ограничењима). Поред овога, нису спроведене остале очекиване мере у вези са евалуацијом у смислу анализе критеријума (на пример, речено је да је један од циљева измештање тешке и прљаве индустрије ван града, а за ово није се имала подршка локалних власти, превасходно због великих трошкова ради опремања инфраструктуром).

Генерисање одговарајућих алтернатива укључило је аспекте:

1. Процене параметара и критеријума, која се алтернативама бави тако што даје акценат на развојном потенцијалу, интеграцијом различитих функционалних зона.
2. Ограничења у процени због предвиђених промена, изазваних имплементацијом алтернатива
3. Ограничења због утицаја тока имплементације којом се мења стратегија евалуације

Од 22 стратегије, због овога је само 10 подвргнуто евалуацији секундарним критеријумима, од којих су само два разматрана као могућа да утичу на образац просторног развоја, а планирани пресек стања очекиван је 1991. године. Због овога је било мало потребе да се тестира оправданост студије према ограничењима пре евалуације.

Циљеви за формирање стратегије студије Coventry – Solihull – Warwickshire су следећи (Lichfield et al., 1975):

1. Подстицање развоја у циљу побољшања тржишта радне снаге, где је загарантован избор при запошљавању
2. Одговарајућа алокација активности (нарочито за пословање и индустрију), у одговарајућем односу према проблемима животне средине и саобраћаја (комуникација)
3. Трајна оптимизација индустријских локација, близу радничких насеља
4. Промоција политике плана у складу са стимулисањем раста компанија
5. Оптимална алокација атрактивних места за становање, укључујући све социо – економске категорије
6. Обезбеђивање одговарајућих капацитета за транспорт добара и људи

7. Стимулисање одговарајуће дистрибуције објеката трговине, културе, рекреације и школства
8. Унапређење визуелног идентитета подручја
9. Стварање окружења по карактеру прилагодљивог, у зависности од промене потреба друштва
10. Промоција заштите градитељског наслеђа или урбане обнове, уз уклапање са постојећим окружењем
11. Осмишљавање атрактера у окружењу, који ће привлачити остале садржаје, уз удобност, сигурност и здраво окружење
12. Заштита плодног пољопривредног земљишта и ограничавање коришћења његовог потенцијала
13. Смањење броја загађивача ваздуха
14. Избегавање подручја за ситуирање насеља у којима се често јавља влага (пошто је у питању Енглеска)
15. Смањење броја загађивача водених ресурса
16. Култивација мочварног земљишта
17. Заштита подручја од национално – историјског интереса
18. Рационално коришћење земљишног ресурса
19. Контрола инвестиција, нарочито у јавном сектору и путној инфраструктури

Такође у студији постоји и шест главних концепата просторног развоја:

1. Развој у подручјима у којима је потребно унапређење у правцу постизања благостања
2. Развој у подручјима са великим развојним могућностима
3. Развој у подручјима где су велика просторна ограничења
4. Развој применом идеалних просторних форми и модела
5. Развој диктиран трендовима у будућности
6. Развој у подручјима са великим потенцијалом развоја у будућност

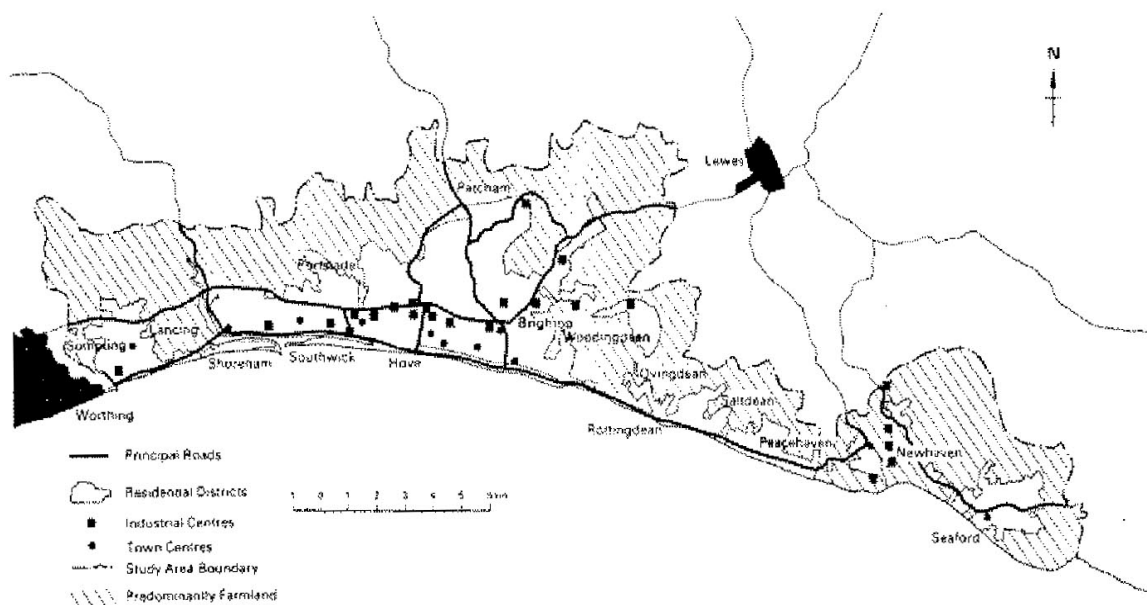
И поред детаљно разрађеног сета примарних и секундарних критеријума, испоставило се да они не могу да се сматрају репрезентативним (жељеним) особинама, јер за већину не постоји консензус и подршка актера.

### 3.2.5. Евалуација урбанистичког плана града Брајтона

Израда овог плана је покренута од стране локалних власти и планерске институције Сасекса, са циљем да се оформи одговарајући урбанистички план за обално подручје (од Лесинга до Сифорда). Подручје обухвата површину дужине 20 миља, а ширине од 2 до 4 миље, где се урбано подручје протеже целом дужином, тачкасто. У намери да се успостави оквир стратегије за планирање, успостављене су три различите Комисије:

1. Комисија за управљање, састављена од делегата из локалне власти и планера
2. Саветодавна Комисија, састављена од чланова градских и сеоских савета предметног подручја
3. Комисија за техничка питања, чији су чланови из институција од важности за урбанистичко планирање (представници планерских кућа)

Планерска процедура одвијала се овде у две фазе: кроз евалуацију више алтернатива и кроз модификацију изабране алтернативе, у циљу одговарајуће имплементације – спровођења планског решења.



Сл. 2.: Подручје студије са границом плана. Извор: Brighton Urban Structure Plan (1970). *Report 1, Physical Environment*. У Lichfield, N., Whitebread, M. & Kettle, P. (1975). *Evaluation in the Planning Process*. Oxford, Pergamon Press Ltd., Headington Hill Hall, стрп 15

Методологија која се овде јавља представља тадашњу новину у пракси, јер се одвија као константни процес учења. Ово значи да су циљеви и њима придружени параметри и критеријуми подложни променама и да се мењају са сазнањима и информацијама кроз процес планирања. Основ евалуационог метода темељи се на Хиловој матрици циљева. Као што смо утврдили раније, овај метод даје оквир за оцењивање, али се не бави принципима за евалуацију. Зато је сасвим било оправдано да се у овој ситуацији, ради успешне евалуације употреби и методологија планираног биланса алтернатива (PBSA), али ову опцију Тим за евалуацију није ни разматрао као могућу. Зато је остао задатак да се донесе одлука чије ће се хијерархије вредности, циљеви и критеријуми превасходно узети у обзир приликом евалуације.

Планерски процес одвијао се у три фазе:

1. Двадесет једна алтернатива намене простора евалуацијом сведена је на седамнаест, “повлачењем” кроз примарне критеријуме. Новим кругом евалуације кроз секундарне критеријуме, број алтернатива смањен је на четири.
2. Изабране четири алтернативе разрађене су детаљније. Варијанте су затим подвргнуте ригорозној процени ефеката, у намери да се изабере стратегија доделе намене земљишта.
3. Четири у основи различита предлога транспортних модела били су формулисани у односу на изабране стратегије коришћења земљишта.



Дијаграм 9: Процедурална схема за евалуацију плана Брајтона. Извор: Lichfield, N., Whitebread, M. & Kettle, P. (1975). *Evaluation in the Planning Process*. Oxford, Pergamon Press Ltd., Headington Hill Hall, стр 15

На четири ставке које описују “широки концепт стратегије“ базирају се главне променљиве, критеријуми за евалуацију. Овде се коначно разматрају водеће економске активности у предметном подручју, биланси локација за урбани развој, биланси инвестиција у приватни и јавни транспорт, као и диспозиције главних саобраћајних коридора који ће прихватати пројектовани саобраћај, у правцу исток – запад. Свака стратегија направљена различитим комбиновањем ових варијабли. Сматрало се да је неопходно да се ограничи број варијанти, за репрезентативне типове (моделе). Комбинације варијанти, коначно, формирале су 84 стратегије (изабрана 21 стратегија, одакле се кренуло на поменуте 3 фазе у планирању). Пројектовани број становника у студији броји 460.000, док се тренутно на терену налази око 340.000 становника.

Сваком критеријуму за евалуацију додељена је тежина (пондерима од 1 до 10, које су консензусом одредиле Комисија за управљање планом, Саветодавна Комисија и Комисија за техничка питања), а ситуација на терену оцењивана је, у зависности од нивоа испуњености услова, од 1 до 6. Међутим, формулације циљева за евалуацију су у конфликтном односу (нпр. “конзервирати што је могуће више пољопривредног земљишта“ у односу на “обезбедити што је више могуће земљишта за ширење индустријских зона“.) Критеријуми нису били ангажовани у процедури прелиминарних планских алтернатива. Прелиминарни сет критеријума заправо је установљен пре утврђивања метода евалуације.

У процес евалуације Урбанистичког плана града Брајтона уграђено је шест ограничења: два се тичу националне и регионалне планерске политике, док се остала четири ограничења односе на стандарде јавних сервиса, здравства, образовања, служби за побољшање услова становања и смањења незапослености.

У студији су формирана два нивоа циљева: крајњи циљеви (“Mandatory objectives”) и оперативни циљеви (“Discriminatory objectives”). Постоје три крајња циља у евалуацији, а то су економски просперитет (избалансирана економија), “социјална сатисфакција” (доступност, стандарди, избор могућности за богат друштвени живот) и физичко окружење (стварање окружења високог квалитета, за све активности).

Сакупљени су емпиријски докази од актера на које утичу различити планерски предлози, уз помоћ анкете, кроз давање приоритета одређеном циљу и кроз давање предлога за нове циљеве који у механизму евалуације нису понуђени.

Конкретан пример проблема који је нама интересантан у контексту овог истраживања јесте у вези са проблемом мерења појава: за опис / мерење циља ”очувати атрактивне делове урбаног подручја, као и објекте од археолошког и архитектонског значаја”, постоје три критеријума:

1. Степен нарушености градског пејсажа
2. Степен спроведене заштите и санације објеката од саобраћајних утицаја
3. Степен нарушености архитектонског или историјског идентитета објекта

Ни за један од ових критеријума не постоји скала, нити резултат мерења помоћу кога ће се упоређивати дате варијанте, а нису осмишљени ни коефицијенти којима би била дата важност појединачном критеријуму. Ово је неодговарајућ начин спровођења евалуације из разлога што се поменути пондери одређују пре него што се процене узрочно – последичне везе између горе наведених критеријума и вредности којима се они мере.

Дакле, Тим је дошао до пет највише ранжираних циљева при евалуацији алтернатива урбанистичког плана Брајтона:

1. Одржати минимум буке, опасности од саобраћаја и других извора загађења
2. Очувати атрактивну околину и подручја од природног и историјског интереса
3. Омогућити услове за привичност места за живот, рад, рекреацију и путовање
4. Очувати плодно пољопривредно земљиште
5. Обезбедити највећи могући простор за приватност око места становања

Широко говорећи, ови циљеви су у конфликтном односу, са последицама сталног раста популације (сталном имиграцијом становника из унутрашњости у приобална подручја Јужне Енглеске) у Брајтону.

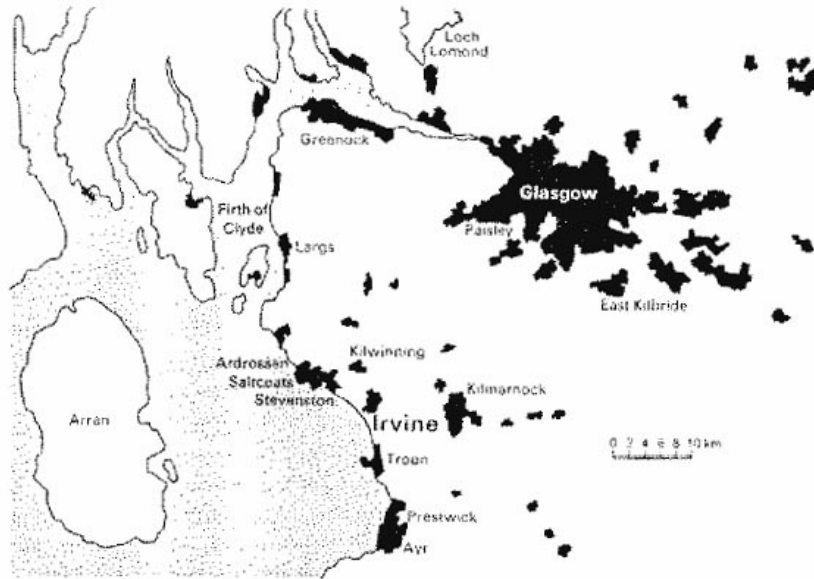
У тестирању алтернатива, Тим је изабрао три сценарија развоја догађаја. Два сценарија подразумевала су максималан физички раст популације и запошљавања до 2010. године (додатних 117.000 становника и 48.000 радних места). Један сценарио подразумева физички раст у правцу високих густина становања, а други средње густине и ширење на периферију. Коначно, трећа варијанта фаворизовала је политику интензивне заштите наслеђа, предвиђајући само 75.000 становника више у 2010. години и 17.000 нових радних места.

### **3.2.6. Евалуација урбанистичког плана новог града Ирвина**

Методологија евалуације овде укључује технике оптимизације локација, као додатак фазном планирању, дизајну и евалуацији алтернатива плана. Оваквим приступом, аутори овог плана конфронтирали су се са представницима дотадашње, старе доктрине планирања. Планирање Ирвина трајало је пет година и спровођено је у две фазе:

1. Разматрање ширег плана ради урбане екстензије
2. Главни преглед, ревизија и усвајање предлога према критеријума Савета за развој (Development Corporation)

Нашу пажњу усмерићемо управо на ову другу фазу планирања, да би размотрили методе у процесу евалуације варијанти.



Сл. 3: Приказ подручја/ локације новог града Ирвина. Извор: Lichfield, N., Whitebread, M. & Kettle, P. (1975). *Evaluation in the Planning Process*. Oxford, Pergamon Press Ltd., Headington Hill Hall, стр. 34

Површина подручја за ово насеље била је приближно 15 км дужине и 8 км ширине, са источне стране старог града Ирвина.

Метод оптимизације изабран од стране планерских експерата није подразумевао само проналажење погодних локација за одговарајуће активности у новом граду, већ и анализу свих финансијски оправданих варијанти развоја. Међутим, ове анализе коришћене су само ради одређивања ставова у вези са физичком структуром града. Овај метод имао је четири задатка:

1. Да одабере најделотворније планерске варијанте у датим границама и околностима
2. Да одреди максималан домет варијанте која се вреднује
3. Да се њиме предвиди висина трошкова који су изазвани ограничењима
4. Давање препорука за фазност развоја одабране алтернативе

Одабир критеријума у овој студији базиран је на принципима социјалне кост – бенефит анализе (SCBA). На пример, активност становања разматрана је према овом методу, где тржишна вредност простора има два дела:

1. Тржишна вредност активности становања
  - a) Трошкови изградње
  - b) Трошкови развоја (квалитет становања и пратећих сервиса)
  - c) Трошкови ради добијања разних повољности на грађевинском земљишту
2. Новчана вредност транспорта, условљена локацијом становања
  - d) Трошкови изазвани губитком времена у транспорту
  - e) Трошкови организовања и реализације транспорта

Према наведеном, процедура евалуације врши се у три циклуса. У првом циклусу осмишљено је шест алтернатива употребе земљишта, које су затим поређене и изабрана је Варијанта број 3. У другом циклусу, ова варијанта разрађена је према датим условима за

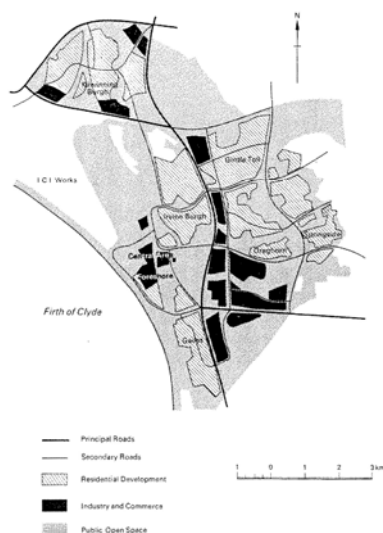
имплементацију. Коначно, у трећем циклусу вршена је модификација ове разрађене варијанте, према препорукама планерског тима.



Дијаграм 10 :Процедурална схема за евалуацију алтернатива плана Ирвина. Извор: Lichfield, N., Whitebread, M. & Kettle, P. (1975). *Evaluation in the Planning Process*. Oxford, Pergamon Press Ltd., Headington Hill Hall, стр. 34

Без обзира на формиране критеријуме, знало се још од самог почетка да “Варијанта број 3” није у односу на остале понуђене била најповољнија за реализацију, јер су трошкови за њено спровођење били око 28 милиона фунти (док је, на пример спровођење “Варијанте број 5” коштало 25 милиона фунти). Најјефтинија варијанта одбачена је зато што предвиђа промену локације постојећег градског центра, са чиме се нису слагали потенцијални корисници.

При одређивању ограничења и могућности за евалуацију Урбанистичког плана Новог Ирвина, подручје је подељено на земљиште неповољно за изградњу и развој, и земљиште прикладно за урбани развој. Неподесно земљиште поразумева подручја старих рудника, подручја од изузетног историјског интереса, већ постојећег отвореног градског простора и земљишта предвиђеног за вађење грађевинског шљунка. За алокацију индустријских комплекса било је предвиђено само око 400 ha.



Сл. 10: Графички приказ намене површина у Урбанистичком плану, усвојеном од стране The Irvine Development Corporation. Извор: Lichfield, N., Whitebread, M. & Kettle, P. (1975). *Evaluation in the Planning Process*. Oxford, Pergamon Press Ltd., Headington Hill Hall

Велики број ограничења уграђен је и у cost - benefit анализу. Ова ограничења могу да се поделе у две категорије, квалитативног и неквалитативног карактера. Начин да се контролишу неквалитетна ограничења остваривао се кроз мониторинг пратећих цена и трошкова у окружењу (мерењем и конверзијом у “common unit“). Cost – benefit анализа незнатно је утицала на алокације ресурса у планским решењима.

На алокацију ресурса није утицала ни крута матрица циљева, већ углавном захтеви геолошко – механичке природе (од положаја тамошњих рударских ископа). Све алтернативе биле су веома сличне, а већа разлика од алтернативе до алтернативе била је у положају земљишта за индустријске објекте и у позицији центра града. Модел који се користио у процесу планирања и евалуације ослања се на одређивање интензитета становања и пратећих садржаја. Главни разлог био је тај што cost - benefit анализа захтева прикупљање мноштва података, што би трајало знатно дуже од времена предвиђеног за анализу. Фундаментални заокрет у методологији тима десио се након одабира коначне варијанте (Варијанта број 3), и то након што су члановима тима представљени резултати субрегионалне студије. Као резултат, настале су велике промене на одабраној алтернативи, у алокацији индустријских и стамбених зона у граду.

*Закључак о студији евалуативног процеса урбанистичког плана новог града Ирвина*

У овом закључку тежиште разматрања јесте провера способности модела да пружи валидне процене у вези са избалансираним ефектима по актере (социјалним благостањем).

Међутим, мада је тржишна вредност станова у студији повезана са вредновањем приступачности јавним добрима, у cost - benefit анализу нису укључени трошкови опремања земљишта инфраструктуром, што би се могло сматрати озбиљним пропустом у евалуацији. Такође није ближе одређено ни како ће се мерити вредност пољопривредног земљишта по алтернативама. Приступачност јавним добрима мерена је трошковима путовања од места становања до места рада, али нигде нису наведени методи рачунања уштеде времена путовања за кориснике превоза.

### **3.3. Резултати анализе процедура евалуације у студијама случаја у односу на постављене хипотезе - дискусија**

При прављењу критичког осврта на хипотезе, односно узрочно-последичне везе између места евалуације у процесу планирања и могућих ефеката планских решења на стејкхолдере, на крају овог поглавља коментаришаћемо наведене примере планерског процеса, односно позиције процене ефеката прелиминарних алтернатива у планирању, са освртом на предности и мане изнетих студија случајева у раду.

Полазећи од претпоставке да управо рационални избор представља основу за анализу процедура при одлучивању за локације урбане регенерације, у претходном поглављу анализирали смо место и особине евалуације у шест студија случаја планова, приказаних у студији коју је начинио Личфилд (Lichfield, 1975).

Студијом Grangemouth – Falkirk је у изради плана предвиђен процес евалуације по фазама. Овде је планерски процес заснован на евалуацији варијанти по одабраним примарним и секундарним критеријумима. Овим критеријумима разматрани су потенцијали развоја и



економско – финансијски аспекти плана. Налази ове анализе, међутим, у многоме нису искоришћени у имплементацији. Један од главних недостатака анализе јесте тај што је евалуација спроведена само у једном циклусу планирања, па су неке од одбачених варијанти из фазе I могле да дају боље резултате од оних изабраних у фази II.

И избор алтернативе у West – Midland студији не пружа адекватан одговор на проблеме на терену (у локалној заједници), јер су се у процени алтернатива јавиле велике разлике између циљева и критеријума за планирање и циљева и критеријума за евалуацију.

У поступку евалуације студије плана Nottinghamshire – Derbyshire, тим није имао новчаних средстава и времена да разматра све понуђене алтернативе. Зато је велика слабост процедуре евалуације у овој студији у томе што није омогућена компарација између потпуно различитих алтернатива понуђених овим планом, већ се поређење десило на самом крају процеса, када су нека решења већ била одбачена, без одговарајућег образложења. Новина у овој студији у односу на остале представља покушај мерења екстерналија. Међутим, екстерналије су се читавале из прегледа трошкова локалне заједнице, што није добар показатељ за њихово мерење, због тога што се не узимају прогнозе о ставовима јавности које се тичу коришћења ресурса у будућности, али и због брзих промена и обрта на тржишту некретнина и земљишта.

Утврђујући место евалуације у планерском процесу за план Coventry–Solihull–Warwickshire, долазимо до закључка да је овде акценат на процедуралном аспекту скупљања података за информациону базу, а не за евалуацију. При томе је тим обезбедио мало поузданих, независних доказа (само 160 домаћинстава, док цело подручје броји око милион становника). Драгоценост искуства из ове студије јесте степен флексибилности метода евалуације, односно “исправљање курса“ студије према трендовима у будућности, или према актуелном стању у региону (Sensitivity analysis). У студији нису, међутим, спроведене остале очекиване мере у вези са евалуацијом, у смислу анализе критеријума и вредности заједнице (генерисани су циљеви за које се није имала подршка локалних власти).

У студији алтернатива плана града Брајтона, у процедури евалуације формирана су два нивоа циљева: крајњи, обавезујући циљеви (“Mandatory objectives”) и оперативни, опциони циљеви (“Discriminatory objectives”). Они, међутим, стоје у конфликтном односу, а нежељени ефекат на терену је непланирани раст популације (стална имиграција становника).

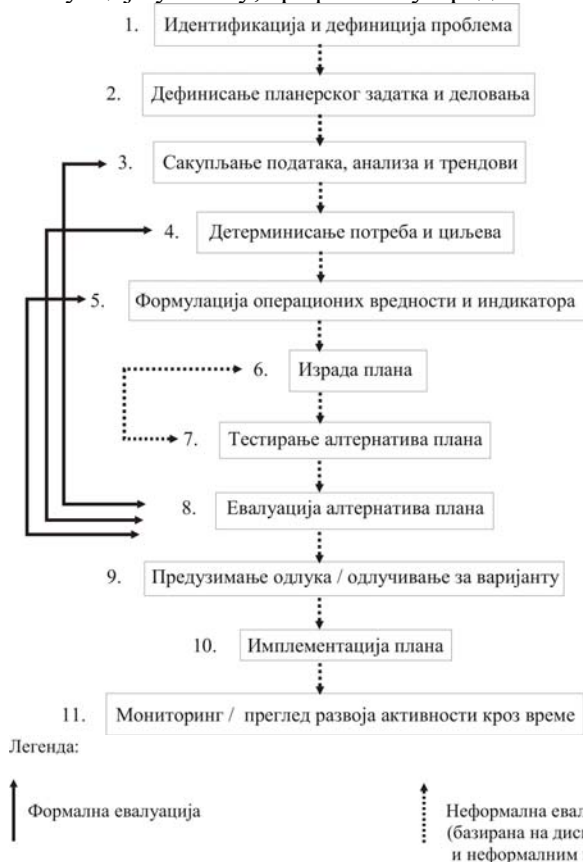
Коначно, методологија евалуације урбанистичког плана новог града Ирвина укључује технику оптимизације локација и проверава способности понуђених модела у вези са ефектима избалансиране расподеле добити и трошкова према актерима. Мада је у овом контексту тржишна вредност становања повезана са вредновањем приступачности јавним добрима, у социјалну cost - benefit анализу нису укључени трошкови опремања земљишта инфраструктуром, што би се могло сматрати озбиљним пропустом. Приступачност јавним добрима мерена је трошковима путовања од места становања до места рада, али нигде нису наведени методи рачунања уштеде времена путовања за кориснике превоза.

#### 4. Утврђивање методолошке основе за евалуацију алтернатива у плановима регенерације индустријског наслеђа

Након што смо анализирали неке од процедура у студијама случајева, у овом поглављу ћемо изнети, размотрити и утврдити начин (метод) на који ћемо проверавати позицију евалуације у процесу планирања. Да би одредили методолошку основу у оквиру рационалног модела, најпре ћемо анализирати релације између активности евалуације и осталих активности при генерисању планског решења. Затим ћемо навести методе, технике и инструменте у пракси, за мерење ефеката планских алтернатива при регенерацији индустријског наслеђа. Коначно, утврдићемо начин за операционализацију хијерархије вредности у евалуацији планских алтернатива и дефинисати улогу, карактер и употребу критеријума и индикатора за дати истраживачки контекст/проблем. Тиме ћемо за даљи у истраживању омогућити анализу и проверу налаза у смислу потврђивања или оповргавања хипотеза.

##### 4.1. Релације између активности евалуације и осталих планерских активности у функцији регенерације индустријског наслеђа

Да би се утврдиле релације између евалуације и осталих фаза у планирању, претходно смо у поглављу 3. утврдили, у студијама случајева, у којим се фазама планирања може појавити евалуација. Фазе у планирању (у плуралистичком окружењу) су следеће (према Lichfield, 1975): сакупљање података, одређивање циљева и варијанти, тестирање алтернатива, одлучивање / избор алтернативе и имплементација планског решења. Ове фазе, као и места евалуације у плану, графички су представљени на дијаграму бр 5.



Дијаграм бр. 11.: Графички приказ веза између евалуације и осталих фаза у планирању. Извор: Lichfield, N., Whitebread, M. & Kettle, P. (1975). *Evaluation in the Planning Process*. Oxford, Pergamon Press Ltd., Headington Hill Hall

Релације између активности евалуације и осталих планерских активности, осим позиције у процесу планирања, посматрају се у контексту постављених циљева за сваку активност понаособ. Процес урбаног планирања одређен је оквиром који формирају циљеви, па се у истом контексту спроводи и евалуација планских алтернатива (Лазаревић - Бајец, 1995). Искусни планери у пракси настоје да укључе евалуацију у сваку од фаза планирања. При овоме се води рачуна да се не изгуби из вида ниједан циљ из евалуације, осим ако се унапред не зна да његово остварење није исплативо (Buchanan, 2002), што ће показати економска анализа (СВА). У идеалном случају, пожељно је укључити сваки циљ у израду плана и у евалуацију.<sup>80</sup>



Дијаграм 12.: Модел планирања / пример алокације Трећег лондонског аеродрома, где се евалуација плана врши после сваке фазе. Извор: *Commision on the Third London Airport: CTLA Report, HMSO, London, 1971.* У Lichfield, N., Whitebread, M. & Kettle, P. (1975). *Evaluation in the Planning Process.* Oxford, Pergamon Press Ltd., Headington Hill Hall, стр 5.

У процесу планирања, а самим тим и у евалуацији, не може се поставити било који циљ (као пројекција жеље или добре воље планера). Циљ се не укључује у планирање или евалуацију онда када терет ради његове реализације нема потребу и неће да поднесе појединац, а друштво / окружење то није у стању<sup>81</sup>. Због лакшег сагледавања наведеног проблема са избором циљева, праве се модели планова, где се дефинише и место евалуације у процесу, где се утврђује и релација између евалуације алтернатива и осталих активности у процесу планирања.

<sup>80</sup> Шездесетих и седамдесетих година XX века прерасподела циљева покушавана је и математичким путем (моделима), што у великој већини случајева није дало добре резултате

<sup>81</sup> Укупне користи у прорачуну потенцијалних добити ће укључивати и потрошачки вишак, односно износ који представља разлику онога што би потрошачи били спремни да плате и онога што морају да плате. У Stiglitz, Joseph E. (2004) *Економија јавног сектора*. Београд, Економски факултет, стр 282

Евалуација у процесу планирања углавном се у актуелној пракси аплицира на фазу тестирања алтернатива, ради вредновања варијанти у урбанистичком плану (при поређењу варијанти, бираће се она углавном она где су трошкови реализације мање, а добити веће, и у материјалном и нематеријалном смислу).

За успешну евалуацију, од стране свих корисника простора, најбитније је прелиминарно скупљење података и давање прелиминарног решења за физички и функционални аспект плана, а у пракси је ова активност позната под називом “Контакт план”<sup>82</sup>. Циљеви који при томе укључују или искључују разне индивидуалне интересе актера са групним деловањем, називају се “секторски” циљеви. (погледати поглавље 1.9)



Дијаграм 13.: Општи модел планерског процеса, са акцентом на вредновању варијанти дизајна. Извор: Lichfield, N., Whitebread, M. & Kettle, P. (1975). *Evaluation in the Planning Process*. Oxford, Pergamon Press Ltd., Headington Hill Hall, стр 4

Да би се избегла ситуација да ниједна од понуђених не буде одговарајућа, неки ауторитети сматрају да циљеви код генерисања плана морају да буду исти као циљеви при његовој евалуацији (Hill, 1968). Избор циљева је, међутим, сложено питање, политичке или стручне природе (поглавље 2.3)

<sup>82</sup> Активност слична Програму плана. Подразумева израду ”скица” намена и регулације за све просторне целине- зоне, непосредно након првог састанка са корисницима и након првог снимања терена. Код нас га је у изради планова у пракси први спроводио ЦЕП, Центар за планирање урбаног развоја. У иностранству је пракса Контакт плана први пут реализована у изради Notts – Derby - Subregional Study, 1970. године

## *Дефинисање, избор и елиминација алтернатива у планерском процесу*

Свака евалуација у процесу планирања базирана је на методологији којом се омогућава да се кроз избор више алтернатива дође до оне која ће се имплементирати, док у пракси актери (стручњаци, политичари) често прибегавају неформалном начину избора алтернатива. За студију којом се одабирају или искључују алтернативе, решење лежи у цикличном понављању генерисања и избора алтернатива (Davidoff; Reiner, 1962).

У пракси је, међутим, могуће да алтернативе које су искључене у претходној фази избора, постану актуелне провером секундарних критерима и индикатора, у новом циклусу евалуације. Код формирања критеријума и индикатора за евалуацију, њихов избор може да проишаје из алтернатива које су саме потпуно неподесне за избор.<sup>83</sup> Зато је селекција алтернатива ефикасан посао, само ако постоје формалне везе између фаза евалуације и фаза у плану.

У случају евалуације могућих намена за урбану регенерацију, везе са осталим планерским активностима су најбоље видљиве када се користе тзв. "секторски" циљеви (нпр. "повезаност места становања са радним местом"). Разматрање места евалуације и осталих планерских активности, овде су усмерени тако да дају информације оним актерима који доносе одлуке о режиму употребе земљишта.

На пример, посматрајући урбану регенерацију као јавно добро<sup>84</sup>, разматрање концепта доступности локација урбане регенерације требало би да се врши на две равни:

1. Процена трошкова превоза, процена карактера добра ка којем корисници гравитирају, под претпоставком да се карактер добара неће мењати (у данашњим околностима, ово ће бити реткост у пракси). На овај начин, могу се упоредити планирани трошкови транспорта. Такође, ако се утврде константни трошкови транспорта, може се утврдити и пожељни карактер јавног добра, оптимална удаљеност локација и рента<sup>85</sup>. Међутим, неке алтернативе плана могу да буду неодрживе ако је износ ренте неуобичајено висок.
2. Процена демографских карактеристика (подразумева податке о актерима и о њиховој дистрибуцији). Код демографских карактеристика, индикатори су често нејасно дефинисани, па их је веома тешко или чак немогуће квантификовати

### *Ограничења*

Што се тиче ограничења у позиционирању евалуације у планерском процесу, предмет истраживања овде је стављен у контекст ефеката на појединачне актере, тачније на раскорак између жељених резултата и тренутног, постојећег стања на локацији, на које се може утицати планерским мерама. Овде постоје ограничења у односу на промене тока реализације циљева у плану, у односу на проблем скупљања података и утврђивања трендова. Зато је битно успоставити циљеве и вредности у складу са аналитичких могућностима планерских

<sup>83</sup> Roskill Commission: *Government Criteria for Choice*. У Lichfield, N., Whitebread, M. & Kettle, P. (1975). *Evaluation in the Planning Process*. Oxford, Pergamon Press Ltd., Headington Hill Hall, стр 42

<sup>84</sup> Евалуација у истраживању обухвата не само просторно- физички, него и економски и социјални аспект, при чему се овде ограничавамо на урбану регенерацију као јавно добро (регенерација градског ткива од које већина, ако не и сви актери локалне заједнице имају користи, кроз позитивне економске и социјалне екстерналије, али и кроз афирмацију идентитета у физичком смислу). Stiglic, 2004

<sup>85</sup> Рента представља цену земљишта која се формира на тржишту (понуда и потражња) и реализује се употребом земљишта, објекта и др. имовине. Диференцијална рента настаје као резултат изузетне локације- детерминисана је фактором тражње, а реализује се и увећаним обимом промета на одредјеној локацији. Извор: Јанић М. "Управљање градјевинским земљиштем у тржишним условима", Београд, Југинус, 2004.

инструментата и метода. Код испитивања алтернатива, у контексту рационалне теорије, могуће је осмислити одговарајуће оперативне критеријуме за дизајнирање простора, а код реализације планова одговарајуће механизме за имплементацију (Hill, 1962).

У теоријском контексту присутном у овом истраживању, окосницу плана (како смо изнели у поглављу 3.2.2.) чине јасно дефинисани циљеви произашли из намере да се подржи идеја о балансу између либералног, “laissez – faire” модела, партиципативног модела и процеса јавног избора (Sager, 2004). Постављене вредности често могу да буду непрецизно дефинисане, па је пракса да се оне описују кроз примарне, секундарне и терцијерне критеријуме (у хијерархијском односу), тј. дефинисати која добра и услуге доприносе испуњењу примарног циља / вредности.

Да би се направио одговарајући избор вредности за урбанистички план, треба имати на уму и одговарајуће полазне претпоставке о потребама актера / група, као и о сродним интересима за неке вредности / циљеве. Као одговарајуће решење за изналажење адекватних циљева, због свега наведеног, несумњиво јесте и предвиђање могућих ефеката на актере.

Из претходног излагања могуће је извести закључак да демократско, плуралистичко друштво подразумева да “...налази евалуације морају бити доступни свим заинтересованим актерима пре избора одређене планске алтернативе. Ово је једина гаранција да ће се усвојити друштвено прихватљиви правци развоја и да ће план имати подршку у процесу реализације...” (Лазаревић – Бајец, 1995). У планерској пракси у Србији, евалуација се још увек третира као стручна делатност која се обавља на основу субјективне процене планера, а пред јавност се износи само (једна) изабрана варијанта плана, чиме се заправо процес евалуације замењује тестирањем алтернатива у односу на неки захтев.

#### **4.2 Метод процене планова регенерације индустријског наслеђа: технике и инструменти за мерење ефеката алтернатива**

Као што је већ изнето у теоријском разматрању на почекту рада, све претпоставке у истраживању доказиваћемо анализом резултата, која је базирана на комбинацији инструменталног делања и рационалног, односно на поставкама јавног избора. По Хабермасу, “инструментално делање равна се по техничким правилима која се темеље на емпиријском знању” (Habermas, 1987). Помоћу инструмената, у техничком смислу, сматрамо да ће бити могуће проверити нашу хипотезу о месту евалуације планских алтернатива у процесу планирања, према ефектима изабраног планског решења. Закључак о могућим опцијама и методама процене, такође би требало да доведе до списка – сета критеријума и индикатора за проверу планских решења.

Као што смо могли до сада да закључимо, социолошко – економска истраживања пружају веома практичну помоћ у евалуацији резултата иницијатива и планерске политике. Неретко се дешава да предложене активности у пракси не могу да се остваре како су њихови аутори замислили, или да чак производе негативне последице, јер се не узима довољно у обзир социо – економски аспект проблема. Зато се указала потреба за развијањем ефикаснијих и поузданих метода и техника мерења, односно процене квалитета потеза које треба да предузме планер, али и потеза које предузимају сви остали учесници у планерском процесу.

Главне методе и технике које се користе за евалуацију планских алтернатива (и за мерење ефеката решења), у контексту друштвено – економске теорије су (према Lichfield et al, 1975):

1. Провера / утврђивање пораста инвестиција на локацији и у окружењу
2. (Стална) контрола критеријума за генерисање алтернатива плана (економских, социјалних, просторно – функционалних и еколошких)
3. Анализа матрице циљева актера у планирању (Goals Achievement Matrix – GAM)
4. Анализа висине опорезованих прихода
5. Друштвена Cost – benefit анализа (Social Cost Benefit Analysis - SCBA). На овоме је, узимајући у обзир предмет испитивања, тежиште у овом раду.
6. Анализа финансијског биланса алтернатива (Planning Balance Sheet Analysis – PBSA)
7. Анализе техника оптимизације плана / утврђивање адекватне листе циљева, битних за све актере у плану

У наредном делу текста анализираћемо особине сваког од наведених метода, као и контекст проблема у коме сваки од метода може да се употреби.

### *Провера / утврђивање пораста вредности инвестиција*

Методе у овој категорији развијане су кроз обрачунавање (процену и предвиђање) вредности некретнина. Сврха процене инвестиција јесте да се утврде трендови тржишне вредности капитала, оперативних трошкова и, што је најважније, профита од имплементације плана. У анализи треба водити рачуна како ће финансијски добитак узрокован имплементацијом плана утицати на појединачне групе актера (ко је добио, а ко изгубио имплементацијом плана). Зато треба да постоји контрола тела које доноси одлуке, односно треба да се оствари баланс јавног и партикуланог интереса (грађани дају новац, па имају право да одлучују о томе која ће се акција предузети у простору).

Како наводи Личфилд, овде се јавља проблем непоузданости индикатора (на пример, трошкови радне снаге која није запослена тежи нули, али то није индикација цене најма радника, затим постоје многи расходи пореске природе, као и додатни трошкови или добити које се не могу тачно измерити - екстерналије) (Lichfield & Wendt, 1964). Метода утврђивања пораста инвестиција подразумева и расходе у смислу дисконтовања новчане вредности<sup>86</sup> кроз одређени временски период. Она се употребљава код трошкова изградње на локацији од стране инвеститора, или за текуће пројекте које реализују локалне власти.

### *Контрола и осмишљавање критеријума за генерисање алтернатива плана*

Контрола и осмишљавање критеријума потребни су ради рангирања алтернатива плана у релацији са одговарајућим жељеним особинама, укључујући проверу њиховог приоритета (хијерархије). Овај корак нарочито је важан код оцењивања намене земљишта / активности у плану. Пракса је да се због овакве контроле критеријума евалуација понавља више пута, тј. да се спроведе у више фаза, са више сетова критеријума, где се у више кругова елиминишу неодговарајуће алтернативе. У завршној фази, испитују се само најисплатљивије варијанте и оне које су најпогодније за имплементацију.

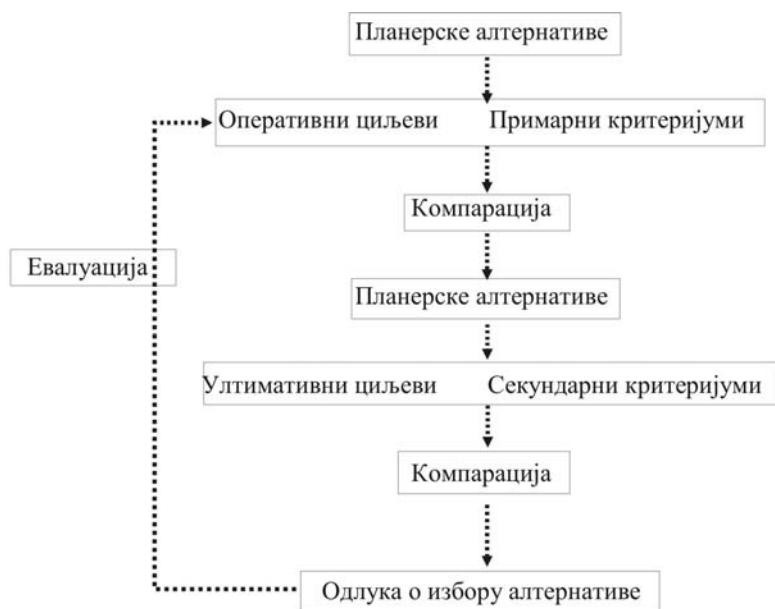
<sup>86</sup> Због тога што се инвестиције у плановима урбане обнове у враћају у дужем временском року, период повраћаја инвестиције рачуна се узимајући у обзир производ разлике трошкова и добити и дисконтног фактора, који износи  $1/(1+r)^2$ , где је “r” каматна стопа. Дисконтовање новца везано је за чињеницу да новац данас вреди више него што ће вредети сутра. Дисконтни фактор је мањи што се касније у будућности остварује корист. То је у рачунском смислу број који је увек мањи од један. Stiglitz, Joseph E.: *Економија јавног сектора*. Београд, Економски факултет, 2004., стр 277

### Анализа матрице циљева актера (Goals Achievement Matrix – GAM)

GAM метод евалуације потиче из праксе Сједињених Држава и првобитно је служио за генерисање и проверу транспортних модела саобраћаја (Lichfield et al, 1975). Предлози саобраћаја чине већи део алтернатива планова, на којима се управо ова метода развијала. Треба напоменути да се у контексту анализе циљева у планирању у англо-саксонској терминологији разликују термини “goal” – оперативни циљ и “objective” – крајњи циљ. Ове две категорије, у пракси, међутим, чак и искусни планери тешко разликују. Метод је обележен са четири карактеристике:

1. Оперативни и крајњи циљеви дефинисани су увек пре алтернатива урбаног дизајна у плану
2. Ови циљеви односе се на више нивоа (естетски, енвайронментални, политички, економски, аспект здравља, сигурности грађана...)
3. Циљеви су осмишљени ради поређења планова искључиво по једном одређеном упиту / аспект (нпр. број запослених након реализације плана, проток возила, приходе по домаћинству...)
4. Сви циљеви имају припадајућу тежину према одабраним критеријумима

Мада је релативно лако дефинисати циљеве, веома је тешко утврдити њихову примену кроз процедуре планирања.



Дијаграм 14: Матрица циљева и евалуације кроз процедуре планирања. Извор: Hill, M. (1966). *A Method for Evaluating Alternative Plans: The Goals Achievement Matrix, Applied to Transportation Plans*, PhD dissertation, University of Pennsylvania

Анализа у којој је први пут изнета идеја о давању релативне важности циљевима кроз коефицијенте била је у анализама Шимпелера и Грека (Shimpeler и Greco, 1964.). Коначно, усавршену методу матрице циљева развио је Хил (Hill, 1966.)

Сет циљева формулисан је као скуп операционих ставки којима се могу мерити различити аспекти плана. Затим се успоставља релативна важност / “тежина“ критеријума, сетом нумеричких вредности / пондера. Ниво испуњености циља у плану изражава се кроз мерљиве параметре и представља збир производа коефицијента важности циља и оцене нивоа



испуњености критеријума, према параметарској скали у односу на стање на терену. Овим се добија индексирана вредност нивоа постигнутости циљева за сваку варијанту, па се оне даље могу упоредити. Овакав метод први пут је примењен на евалуацији South Eastern Wisconsin Regional Plan (Lichfield et al, 1975).

#### *Процена висине опорезованих прихода*

Најједноставнија тржишна решења укључују процену висине за наплаћивање такси и казни од стране државне или локалне управе појединцима или фирмама, ради суочавања са стварним друштвеним трошковима у окружењу. Правилно утврђени износи за новчане казне или таксе у функцији унапређења урбане регенерације одговарајући су ако је њихова висина у сразмери са нивоом девастације напуштених индустријских објеката на локацији. Овакве мере се зову *корективни или пигуовски порези*, по енглеском економисти Артуру Пигуу (Pigou, 1951). Они се могу увести у циљу стимулације за решавање питања напуштених индустријских зона (које су део идентитета за локалну заједницу), или услед санкционисања индиферентног понашања према индустријском наслеђу (кад небригом долази до самоурушавања напуштених објеката).

Овде је пажња усмерена на испитивање инпута у смислу контроле профита посебних интересних група, као и на технике заштите потрошача јавних добара (Social Cost Benefit Analysis - SCBA). Метод је развијен кроз посматрање две врсте економских интереса:

1. Процена употребне и тржишне вредности у урбаном окружењу – метод који је развио Стоун (Stone, 1973.). Вредности и трошкови могу се изразити као просек по глави становника
2. Анализа граничних вредности (Malisz, 1966.)<sup>87</sup> Ова анализа углавном је усмерена на физичке карактеристике и утицаје у односу на кретања тржишта некретнина и земљишта. Значај анализе већи је ако се упореде трошкови за различите групе актера (ко добија и ко губи имплементацијом плана)

#### *Друштвена Cost – benefit анализа*

Поступак који примењују планери када се оцењују добити и трошкови неког пројекта назива се друштвена или социјална cost – benefit анализа. Разлике између овакве анализе и оне коју спроводи приватни сектор је у томе што се овде не узима у обзир само профит, него и шири спектар утицаја на окружење. Ово се ради због тога што за многе трошкове и користи које се добијају реализацијом пројеката не постоје тржишне цене<sup>88</sup>. Cost – benefit анализа предузима се у случајевима када пројекат није исплатив, али укупне (немерљиве) добити превазилазе предвиђене трошкове. Према томе, по критеријумима cost – benefit анализе, пројекат ће се покренути уколико су укупне користи веће од укупних трошкова, или уколико је однос користи и трошкова (индекс профитабилности) већи од један. Укупне користи у прорачуну добити у друштвеној cost – benefit анализи ће укључивати и потрошачки вишак<sup>89</sup>. Ако треба да се определи за један од више пројеката урбане регенерације, планер ће овде да се определи за ону алтернативу која доноси највише нето користи, а не онај код којег је однос користи и трошкова највећи. У нето користи вреднују се, поред односа трошкова и добити, и

<sup>87</sup> Овај метод употребљен је у Енглеској, на случају урбаног подручја Grangemouth / Falkirk

<sup>88</sup> Због несавршености тржишта не могу се измерити тржишне цене, зато што не одражавају граничне друштвене трошкове и користи.

<sup>89</sup> Потрошачки вишак је износ који представља разлику онога што би потрошачи били спремни да плате и онога што морају да плате. У Stiglitz, Joseph E.(2004) *Економија јавног сектора*. Београд, Економски факултет, стр 282

време (на пример, уштеда времена проведеног у превозу од радног места до куће), затим вредновање квалитета живота (колико би појединац више зарадио да му се омогуће бољи услови живота), вредновање природних ресурса (одређивање збирног износа који су корисници спремни да плате да би заштитили неку природну средину...)

#### *Анализа финансијског биланса прелиминарних алтернатива*

Метод представља поступак вредновања пројекта упоређивањем добити и трошкова и подразумева: истраживање почетне инвестиције, истраживање платежних способности потенцијалних инвеститора, анализу опција употребе простора, анализу оствареног профита и период повраћаја инвестиције.

Овај метод може се по структури упоредити са Хиловом матрицом циљева, а употребљава се када су инвестициони пројекти међусекторски (нарочито код партнерства јавног и приватног сектора – Private Public Partnership), односно када у инвестицијама учествују више интересних група актера, а није предвиђен профит (нпр. код јавних предузећа). Метод SCBA, за разлику од ове анализе, шире третира инвестиције, без могућности процене трошкова и добити по актерима, већ само збирно. Насупрот овоме, анализом биланса алтернатива плана омогућава се анализа по добитима и трошковима појединачних актера у процесу планирања. На овај начин може се тачно утврдити ко би добио, а ко изгубио потенцијалном имплементацијом неке алтернативе плана.

#### *Закључак*

Након анализа методолошких и техничких аспеката планерске евалуације у контексту друштвених и економских ефеката планских алтернатива на актере, отвара се питање ко и на који операционализује начине за одређивање хијерархије вредности и циљева у евалуацији планских алтернатива. Ово је питање од важности, пре свега за планере. Зато је најпре потребно дефинисати улогу, карактер и употребу критеријума и индикатора за компарацију (поређење) понуђених алтернатива. У следећем поглављу ће за ту сврху бити диференциране и детаљно анализирани три групе критеријума и индикатора евалуације: просторно-функционална, економска и социјална категорија.

У функцији успостављања хијерархије вредности (циљева) при мерењу ефеката планских алтернатива, овде ће се размотрити и метод формирања хијерархије циљева за евалуацију, који је од интереса за стручно (рационално) становиште планера. Анализираће се и технике за конверзију појава у граду у мерљиве јединице, ради тачнијег и ефикаснијег поређења алтернатива.

Претпоставку приступа у евалуацији могућих планских решења у раду пре свега представља формирање јасних и убедљивих аргумената, којима ће моћи да се докажу предности и недостаци сваке планске алтернативе. Ово се ради да би планер за сваку групу стејкхолдера могао да сагледа и измери добири и трошкове у односу на могуће варијанте организације активности и простора, као и могуће последице. Зато се вредности група актера морају конвертовати у средства за мерење, према различитим стандардима. У овом истраживању, појам “вредност” значи изражено или неизражено схватање нечег пожељног својственог појединцу или групи, што утиче на избор циљева и средстава акције (Животић, 1975). Због овога је даље потребно испитати које се полазне вредности подразумевају у евалуацији алтернатива планова са становишта рационалног избора.

#### **4.3 Утврђивање вредности у евалуацији планских алтернатива регенерације индустријског наслеђа са становишта урбаног планера**

Као што смо приметили у уводном делу, у намери да се установи систем евалуације за различите опције употребе простора при урбаној регенерацији, у истраживању је превасходно било потребно да дефинишемо начин за одређивање хијерархије полазних вредности. То су вредности са становишта урбанистичког планера, *као заступника тзв. јавног интереса*, а које се испољавају кроз планерски процес, у функцији реализације одрживе урбане регенерације (Park, 1938; Harvey, 1968; White & Whitney, 1992; Sager, 2004).

Неспорно је да за значајан део редоследа (хијерархије) вредности у друштву постоји општи консензус, и да се зна шта је у генералном смислу “добро”, а шта је “лоше”, те које се вредности афирмишу као пожељне. У разматраном социјалном плуралистичком контексту, у генералном смислу, то су демократија, људска права, очување квалитета животне средине и слично. Међутим, не постоји универзалан систем вредности, који је непроменљив и прихватљив за све актере/стејкхолдере.

Дијапазон вредности је широк, а редуковани теоријски модел који смо дефинисали у поглављу 2., у функцији је арбитраже између планских алтернатива, имплементације планова, али и у функцији вођења - управљања будућим акцијама у простору.

Када говоримо о систему вредности заснованом на критичкој теорији, у функцији рационалности у процедурама евалуације (односно вредности на којима се планско решења заснива), репрезентативне особине (критеријуми) које ће добити приоритет, биће оне које су обележене уравнотеженим развојем, односно са координацијом утицаја јавне и приватне употребе земљишта. Примарни критеријуми у овом случају, као и у контексту теорије јавног избора, јесу: пораст економске вредности некретнина у суседству, повећање јавних прихода окружења и позитивне екстерналије добијене еколошким квалитетом окружења.

Пошто ћемо, коначно, узети у обзир и систем вредности у функцији управљања будућим акцијама у простору у контексту изабраног циља укључивости и једнакости социјалних група, требало би да извршимо мерење ефеката добијених унапређењем процеса мотивисања одређених група корисника / актера, у циљу покретања одређених акција на локацији. Примарни критеријуми за мерење биће постојање економских мера подстицаја (субвенције, повољни кредити, порези...), прихватљивост програмских елемената од стране корисничких група и постојање развијених процедура партиципације.

Коначно, са обзиром на то да би систем за евалуацију понуђених алтернатива урбане регенерације у овом раду требало да процени и измери, између осталог, и одрживост пожељних социјалних образаца, то ћемо у раду кроз одговарајућу хијерархију критеријума анализирати не само интересе и вредности актера који инвестирају, него и интересе различитих маргиналних социјалних група у окружењу.

#### **4.4 Критеријуми и индикатори за евалуацију планских алтернатива за регенерацију индустријског наслеђа**

Будући да анализа ефеката важних за процес планирања града функционише у оквиру постављених вредности и циљева у контексту изграђеног урбаног окружења, закључујемо да је и у вези са избором активности за урбану регенерацију могуће спровести вредновање - евалуацију. Да би поређење различитих образаца урбане регенерације било могуће, опште

дефинисане вредности морају се претворити у особине које се могу квантитативно и квалитативно мерити, односно у *критеријуме*. Зато ће у овом поглављу бити речи о улогама, врстама и употреби критеријума и индикатора, у контексту провере тезе, односно евалуације у плановима регенерације индустријског наслеђа.

#### 4.4.1. Улога, карактер и употреба критеријума и индикатора

У овом поглављу, разматраћемо критеријуме, односно средства у виду низа карактеристика и услова за урбану регенерацију, који имају улогу у мерењу ефеката (постигнутости циљева) у урбаном окружењу, односно у обухвату плана. Сходно томе, у овом истраживању идентификоваћемо критеријуме у вези са евалуацијом у оном тренутку, кад измеримо ефекте употребе простора при урбаној регенерацији. Ти ефекти су уједно и мерила успешности или неуспешности њене имплементације у градску средину.

Поред овога, критеријум се може дефинисати и као “операционализација битних вредности и циљева који имају улогу у анализи и оцени квалитета посматране појаве у урбаној структури” (Patton & Sawicki, 1986). То значи да ће у дефинисању критеријума одрживости урбане регенерације учествовати интереси различитих актера (опширније о њима у поглављу 2.2.). Утицај ових актера на формулисање система- сета критеријума за евалуацију пројеката урбане регенерације може да буде и често јесте несразмерна њиховој тренутној снази, али у циљу усмеравања појава у жељеном правцу, овај однос може да се свесно и намерно мења. У овом смислу, у истраживању ћемо критеријуме за евалуацију активности у урбаној регенерацији успоставити на следећи начин:

1. Формирањем стандардног сета особина и услова помоћу којих ће се упоређивати различите опције у урбаној регенерацији.
2. Настојањем да се особине и услови урбане регенерације изразе у форми која се може мерити (квантификовати).
3. Успостављањем релативне важности особина (у односу на преференце планера као актера), тј. њихове хијерархије.
4. Понављањем избора ових особина и провером да ли је нека од особина изостављена, јер се дешавају грешке у резултатима вредновања, ако се особине по дефиницији преклапају или ако се битне особине активности урбане регенерације превиде.

Да би податке трансформисали у оперативни облик који ће имати одговарајући смисао при опису појава и тиме олакшали процес валоризације, користићемо се *индикаторима*. На тај начин, омогућићемо ефикасно испитивање тезе, односно мерење ефеката планских решења у намери да се испитају процедуре за евалуацију алтернатива

Индикатори ће нам омогућити и јасне мере помоћу којих можемо поредити различите ситуације, као и посматрање утицаја адаптације појединих образаца (Patton & Sawicki, 1986). У намери да се измери више аспеката појава/ефеката у обухвату плана, сет индикатора формирамо у следећим групама:

1. Физичко- географски индикатори и индикатори окружења (локација, саобраћај, густина становања, ниво загађености, квантитет и квалитет природних простора...)
2. Економски индикатори (цене некретнина, висина инвестиција, период повраћаја инвестиција...)
3. Друштвени (социјални) индикатори (тржиште рада, социјална стабилност, здравство, социјални и јавни објекти, квалитет становања...)

Ове индикаторе провераваћемо и применити на анализи случајева – планских решења.

На сличан начин, индикатори који мере ниво испуњености критеријума у овом раду биће такође подељени на три основне групе. Те групе припадајућих индикатора су следеће:

1. Индикатори испуњености просторно- функционалних и грађевинских критеријума
2. Индикатори испуњености економских критеријума
3. Индикатори испуњености социјалних критеријума

Напомињемо да се у истраживању индикаторима могу сматрати и априорно постављена мерила која су резултат неке културе (нешто што је одговарајуће, пристојно, културно, пожељно или “лепо“...). У том смислу, индикатори могу да буду мерљиви или немерљиви:

1. Квантитативни индикатори су резултати које можемо изразити помоћу апсолутних вредности (у различитим јединицама, процентима, као пораст или смањење, или по јединци времена).  
Овде разликујемо индикаторе стања (као одраз ситуације на терену у једном временском пресеку) и индикаторе тока (који описују кретање неке појаве, то јест тренд њеног пораста, стагнације или опадања у јединици времена).
2. Квалитативни индикатори јесу израз субјективне процене о некој појави која је у вези са предметом истраживања, а о којој не постоје или се не могу конституисати информације изражене помоћу апсолутних квантитативних вредности.

Процес избора мерљивих индикатора захтева одговарајуће аналитичке методе и технике помоћу којих би се на адекватан начин операционализовали фактори квалитета и неких активности, што је већ раније описано у истраживању (поглавље 1.4).

Да би било могуће упоређивати различите опције у конкретним случајевима планова урбане регенерације, као и мерити / квантификовати вредности изражене индикатором, оне ће бити изражене помоћу *параметара* - мерних јединица (на пример: П+2, m<sup>2</sup>, број корисника / h, KW, m/s, и.т.д.)

#### 4.4.2. Просторни, функционални и грађевински критеријуми и индикатори евалуације планских алтернатива за регенерацију индустријског наслеђа

Ревитализација напуштених индустријских објеката може да буде одржива у физичко-просторном смислу како због функционалних подесности<sup>90</sup> за обнову, тако и због локационих погодности, па се претпоставља да су ово услови да се прихвати урбана регенерација од већине актера (поглавље 3.2.).

Анализом просторно- функционалног и грађевинског аспекта долазимо до закључка да потенцијални предмети урбане регенерације у великој већини случајева леже на рубним деловима старих језгара градова, те им је положај у градском ткиву данас веома повољан. Међутим, мотив за урбану регенерацију мора да буде јасан, јер и уклањање комплекса и нова изградња често могу да буду оправдани начини за развој града.

Критеријуми по којима вршимо процену који је приступ у датој ситуацији успешнији су следећи:

---

<sup>90</sup> Функционална подесност подразумева прилагодљивост постојеће функционалне шеме објекта, парцеле и локације предвиђеној новој намени (распоред преградних зидова, конструктивних елемената, прикључака, висина таванице...)

## **Група локационих критеријума**

### *А). Диспозиција комплекса у окружењу*

1. Саобраћајна повезаност локације са окружењем
2. Опслуженост локације средствима јавног превоза
3. Положај локације у односу на центар града/насеља

### *Б). Инфраструктурна опремљеност локације и непосредног окружења*

1. Опслуженост комуналним мрежама
2. Капацитет стационарног саобраћаја

### *В). Квалитет понуде у односу на мрежу услуга у окружењу*

1. Постојање компатибилне понуде активности при регенерацији објеката, за локалну заједницу, са понудом у окружењу
2. Висок ниво заинтересованости актера у окружењу за планиране активности у комплексу и низак ниво преференција конкурентских активности

### *Г). Безбедност окружења*

1. Техничка безбедност окружења
2. Еколошка безбедност окружења

## **Група структурних критеријума**

### *А). Структурна (физичка) адаптабилност комплекса за нове активности*

1. Просторни капацитет комплекса
2. Прилагодљивост просторне структуре новим функционалним захтевима
3. Диспозиција саобраћајница које тангирају парцелу
4. Особине и диспозиција постојећих интерних саобраћајница
5. Облик парцеле

### *Б). Грађевински бонитет комплекса*

1. Статичка стабилност објеката у комплексу
2. Очуваност аутентичне фасаде
3. Квалитет материјала од којих су грађени објекти
4. Квалитет и диспозиција помоћних објеката на парцели

## **Група локационих критеријума**

### *А). Диспозиција комплекса у окружењу*

**1. Саобраћајна повезаност локације са окружењем** јесте критеријум који одређује испуњеност услова коришћења комплекса урбане регенерације од стране актера са удаљенијих локација и у вези је са интеграцијом предмета урбане регенерације у постојеће градско ткиво.

Овај критеријум у великој мери показује планеру каква је приступачност простору (предмету рада) и усмерава планерски процес на унапређење саобраћајних решења и проширивање саобраћајних коридора, у циљу боље повезаности локација за урбану регенерацију са осталим деловима града.

Многи градови у Америци и Енглеској заснивају успешну урбану регенерацију на пројектима транзитних станица или изградњом регионалног транзитног система<sup>91</sup>.

Одговарајући индикатори за овај критеријум јесу:

1. Удаљеност од важнијих саобраћајних чворишта у близини локације за урбану регенерацију (у km)
2. Број магистралних праваца у близини локације за урбану регенерацију (max удаљености од 500м од испитиване локације за урбану регенерацију)<sup>92</sup>

**2. Опслуженост локације средствима јавног превоза** је услов који се односи на испитивање могућности коришћења подручја која се обнављају од стране потенцијалних удаљених корисника, али уз контролисани утрошак новца и енергетских ресурса.

Планеру је овај податак важан за евалуацију локације, јер је у одрживој заједници број удаљених корисника локација углавном диктиран чињеницама у вези са јавним превозом. Ово је нарочито присутно у заједницама које се труде да редукују потрошњу енергије и да смање загађење ваздуха, у складу са стратегијом одрживог развоја, описаном у документу BROWN AGENDA<sup>93</sup>.

У иностраној пракси показало се да се побољшање система масовног транспорта у виду средстава јавног превоза готово увек везује за стратегије ревитализације, а илустративни примери за то су Балтимор (Baltimore) у САД и Ливерпул (Liverpool) у Енглеској.<sup>94</sup>

Индикатор за мерење овог критеријума свакако јесте капацитет линија јавног превоза, који се добија мерењем следећих индикатора:

1. Фреквенција у виду броја средстава за превоз на поменутиим линијама (број путника / h)
2. Број линија јавног превоза
3. Капацитет возила (број места за стајање и седење)

<sup>91</sup> Пројекти транзитних станица подразумевају ревитализацију индустријских комплекса дуж важнијих магистралних саобраћајница и у близини важнијих саобраћајних чворишта, тамо где су предметне локације у власништву града. Метод укључује мешовите намене (трговина, пословање, саобраћајни сервис), са уређеним пешачким зонама. Инсистира се и на разноврсности архитектонских облика, уз уклапање у постојећи амбијент. Метод унапређења урбане регенерације формирањем транзитних станица најбоље резултате показао је у Њујорку, а значајни су и примери побољшања транспорта у функцији катализатора за обнову центра и привлачење приватних инвестиција у Ипсвичу (Ipswich) и Дорчестеру (Dorchester). У Galster, George C. (1990). *Neighborhood Evaluations, Expectations, Mobility, and Housing Reinvestment: Measuring the Social Impacts of Community Development Corporations*. New York, Community Development Research Center, стр 7

<sup>92</sup> Требало би да постоји бар једно магистрално чвориште, до удаљености од 500м, да би локација за урбану регенерацију била повољна по овом критеријуму. Према Galster, George C. (1990). *Neighborhood Evaluations, Expectations, Mobility, and Housing Reinvestment: Measuring the Social Impacts of Community Development Corporations*. New York, Community

<sup>93</sup> У документу BROWN AGENDA се у овом смислу подразумева подизање нивоа квалитета становања у предграђима, унапређењем јавног превоза. Кроз сарадњу са ММФ- ом и Светском банком, документом је дефинисана стратегија за пружање финансијске потпоре урбаног регенерацији, при чему се Светска банка ослања на три показатеља за испуњеност услова ради пружања подршке. Један од показатеља одрживости јесте смањене енергетских губитака у урбаног заједници, кроз умерено трошење ресурса и преорјентацију на тзв. обновљиве ресурсе енергије. У *Cities in Transition*, World bank, 2000.

<http://www.isandla.org.za/papers/Ubn%20Integration%20pap.pdf>

<sup>94</sup> Урбана екстензија у Ливерпулу се планира, између осталог, урбаном регенерацијом локација, са обавезном пратећом услугом организованог аутобуског превоза, од локација до центра града (Superoute service), са фреквенцијом од 4 аутобуса на сат, по линији. У *Places, Streets and Movement*, Chapter 5

**3. Положај локације у односу на центар града/насеља** јесте карактеристика, где се директна успешност имплементације пројекта урбане регенерације читава у зависности од успеха ревитализације градског центра или насеља.

Положај локације у односу на центар града показује планеру да ли ће на њу имати утицаја ефекти реконструкције градског центра или насеља, што се проверава мерењем дистанце на којој се локација која се ревитализује налази, у односу на центар града / насеља, радијусом опслужености<sup>95</sup>, што је импликација за већи број посетилаца из центра објекту.

Овај податак говори планеру и да ли је могуће у циљу подршке урбане регенерације каналисати јавне приходе од успешних пројеката реконструкције у центру, ка суседству, као што је то урађено, на пример, у Минеаполису (Minneapolis)<sup>96</sup>.

Један од важних индикатора који би требало да потврде успешност урбане регенерације по овом критеријуму јесте дистанца између центра града / насеља од предмета урбане регенерације (у km).

*Б). Инфраструктурна опремљеност локације и непосредног окружења*

**1. Опслуженост комуналним мрежама** на локацији представља особину којом се вреднује успешност интеграције локације за урбану регенерацију у градски систем услуга, неопходних за неометано обављање планираних активности на парцели, без нарушавања режима снабдевања непосредног и даљег окружења.

За евалуацију пројекта урбане регенерације овај критеријум је веома важан, како би се планираном инфраструктуром успешно задовољили захтеви корисника и потрошача на локацији. Да би се град као заједница у будућности одржао, ово је неопходан услов за сваку планирану активност на парцели, на свакој локацији.

*Индикатори су следећи:*

1. Број постојећих и планираних телефонских прикључака – капацитет телекомуникационих цеви (у броју телефонских прикључака / m<sup>2</sup>)
2. Капацитети водовodne, канализационе, топовodne и електроенергетске мреже (инсталисани протицај воде- l/s; пречници канализационих цеви - Ø у mm, материјали израде – према ознакама ОК, ОБ, ОАЦ; број канализационих цеви; топлотни конзум топовода – KW; број и подржавајућа снага електричних графостаница -у KV)
3. Број светлосних извора уличне расвете и њихова јачина – у ватима (W)

**2. Капацитет стационарног саобраћаја** јесте критеријум који се односи на квалитативне и квантитативне особине локација за урбану регенерацију у вези са могућностима за смештање потребног броја возила на парцели (запослени и корисници) и у оквиру већих надземних и подземних гаража у окружењу.

---

<sup>95</sup> Радијус опслужености одређује се у односу на различите дистанце у простору и различите намене. Одређивање радијуса опслужености укључује разматрање фактора угодности, цене, времена, еколошке стабилности окружења и др. На овај начин могу се посматрати и реакције корисника у односу на ревитализацију напуштених фабричких комплекса, цртањем кругова са полупречником од 1km (пешаку који се креће просечном брзином од 5km/h потребно је 12 мин да пређе ову раздаљину). Према Alfrey, J., Putnam, T. (1992). *The Industrial Heritage: Managing Resources and Uses*, Taylor & Francis Books

<sup>96</sup> У америчкој држави Минесота, у Минеаполису, градска управа је почетком 2000. године оформила фонд за реконструкцију центра града - Fund CGC0 (Graco Campus Expansion), од 6.700.000 \$. Пошто је реконструкцију пратило и повећање пореза на земљиште у окружењу, позитивни ефекти реконструкције могли су да се добију дистрибуцијом дела новца у суседства, у износу од 3.000.000 \$. У *MILES Program to the Local Contribution* (2000). Коришћено 04.06.2008. Са <http://www.ci.mpls.mn.us/council/archives/proceedings/2000/20000814-proceedings-adj.pdf>.

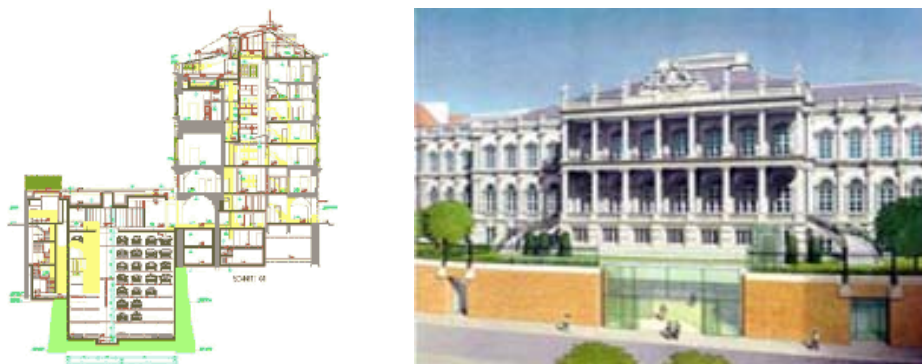


Претпоставка је да обновљени комплекс неће користити само становници из суседства или они који долазе средствима јавног превоза, већ да ће знатан део корисника долазити аутомобилима. Будући да је за окружење веома корисно обезбедити капацитете за паркирање на предметној парцели, решавање потреба ове врсте је од великог значаја.

Површине за стационарни саобраћај на мањим парцелама могу се обезбедити квалитетним просторним решењем или применом нових технологија за паркирање (лифтови, ротирајуће рампе) као што је то случај са аутоматизованим паркиралиштима са по 100 места, при реконструкцији зграда у центру Беча или Дортмунда<sup>97</sup>, према примеру на слици.

*Индикатори* којима се мери овај критеријум јесу:

1. Број постојећих паркинг места на парцели
2. Број постојећих паркинг места у већим блоковским гаражама
3. Удаљеност блоковских гаража од локације урбане регенерације (у km)



Сл.4: Реконструкција објекта "Palais Coburg" Vienna, са применом техничког решења паркирања уз помоћ лифтова и ротирајућих рампи за аутомобиле. Извор: <http://www.wteh.de>

*В). Квалитет понуде у односу на мрежу услуга у окружењу*

**1. Постојање компатибилне понуде активности при регенерацији објеката, за локалну заједницу, са понудом у окружењу** је услов за успешну реализацију пројекта у циљу остваривања уклопивости планираних активности при урбаној регенерацији комплекса, са активностима у окружењу.

Услов се односи на опредељење планера за оне активности при урбаној регенерацији које су функционално компатибилне са окружењем, то јест које се допуњују и међусобно стимулишу (нпр. културни центар поред комплекса за студентски смештај). Такође, провера по овом критеријуму може планеру да укаже и на то које су активности супротстављене једна другој (пренамена напуштеног индустријског објекта у становање, у зони која има чисто трговински карактер, обнова еколошки неподесне производње у резиденцијалном кварту...).

Чешћи је, међутим, случај да ће се указати потреба за сложеним анализама у вези са провером уклопивости планираних активности урбане регенерације у окружење, јер су се у пракси показали одрживим и неки примери којима теоријска провера није давала много

<sup>97</sup> Компанија "Westafalia Tehnologies" 2001. године применила је техничко решење паркирања CAR-SAVE® COMPACT при реконструкцији и ревитализацији Палате Кобург ("Palais Coburg") у Бечу, где је, заузимајући површину парцеле од само 220 m<sup>2</sup>, омогућено паркирање 91 возила, смештајући их 16м испод земље, на осам нивоа висине од по 2м. CarSafe® Automated Parking Systems Benefits (н.д.) *Improving Car Safety, Generating Efficiencies*. Коришћено 20.01.2007. Са сајта <http://www.wteh.de>

изгледа. Такав је случај бечке електране у кварту Spittelau District, која је након пожара 1987. године рециклирана и том приликом направљен је у оквиру комплекса погон за регенерацију отпада<sup>98</sup>.

Индикатори којима се одређује ниво испуњености овог критеријума су:

1. Процентуална заступљеност активности у комплексу, у односу на укупан биланс активности у окружењу (становање, трговина, производне и сервисне услуге и слично)
2. Однос (процентуална заступљеност) свих активности на локацији, укључујући и шире окружење

**2. Висок ниво заинтересованости актера у окружењу за планиране активности у комплексу и низак ниво преференција конкурентских активности** представља карактеристике за евалуацију у смислу испитивања квалитета понуда активности при урбаној регенерацији, водећи рачуна да у окружењу буде понуђено оно што се покаже потребним и прихватљивим, а не налази се у досадашњој понуди активности.

Из овога произилази да при планирању активности за пренамењени објекат треба водити рачуна да се избегне или савлада конкуренција у окружењу. Као успешан пример у функцији остваривања овог циља можемо навести урбану регенерацију индустријског комплекса у Атланти.<sup>99</sup> Индикатори су:

1. Процентуална заступљеност активности у обновљеном комплексу, у односу на исту активност у окружењу
2. Процентуална заступљеност потребних активности у комплексу које одговарају захтевима корисника

#### Г). Безбедност окружења

**1. Техничка безбедност окружења** односи се на особине објеката урбане регенерације у вези са заштитом локације и околних парцела од пожара или од обрушавања објеката, као и на ефекте одговарајућег позиционирања објеката у циљу веће безбедности у саобраћају.

Планер у овом случају консултује стручњаке који процењују да ли је спречена могућност ширења пожара и обрушавања објеката, и да ли су учињене превентивне мере у виду правилног позиционирања објеката ради спречавања саобраћајних незгода, а све према одговарајућим правилницима и прописима у вези са међусобном удаљеношћу објеката на парцели и у односу на објекте на суседним парцелама.

Индикатори којим се мери техничка безбедност окружења у локационом смислу јесу:

1. Међусобно растојање објеката на парцели (m)
2. Растојање објеката од ивица парцеле (m)
3. Растојање објеката на парцели урбане регенерације, од објеката на суседним парцелама (m)

<sup>98</sup> При регенерацији бечке електране "Spittelau District" инсталирана је до тада најсавременија опрема за прераду отпада, која производи веома мало загађење ваздуха, а ослобођеном топлотном енергијом од прераде отпада знатно јефтиније греје се око 40.000 станова. У Глигоријевић, Ж. (1996). *Урбана регенерација (метод и примена у урбанистичком планирању)*, магистарска теза, Архитектонски факултет, Београд

<sup>99</sup> У Атланти (Georgia, USA) је 1998. године од стране Федералне владе покренута урбана обнова двеју великих девастираних целина. То су Buttler Street Area и Washington- Rawson Street Area. При обнови, истраживачи са Универзитета у Атланти (Clark Atlanta University) увидели су да постојеће активности не задовољавају потребе корисника, као и да је мала заинтересованост за понудом конкурентских активности у окружењу, па је део целине Buttler Street Area пренамењен у бизнис центар, а део подручја Rawson Street Area је пренамењен у приватне школе са великим парковским површинама. *The EPA's New Reach*. (н.д.) Коришћено 13.05.2009. Са [http://www.findarticles.com/p/articles/mi\\_m1154/is\\_n10\\_v86/ai\\_21146500](http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m1154/is_n10_v86/ai_21146500)

4. Растојање објеката од ивице коловоза и раскрсница (ради утврђивања сагледивости саобраћајних коридора)

**2. Еколошка безбедност локације** је критеријум који се односи се на испитивање положаја и функције објеката на парцели која се рециклира у односу на окружење, ради предузимања евентуалних мера за спречавање загађења локације. На овај начин се изводе превентивне мере за спречавање потенцијалног еколошког хазарда у окружењу, као последице урбане регенерације.

Положај локације овде утиче на стратешку процену планера о утицајима на животну средину, нарочито у случају кад се у напуштеном индустријском комплексу намерава обновити или успоставити нека нова врста производње или складиштења. Посебно се обраћа пажња на деконтаминацију парцела на којима се налазе некадашњи индустријски објекти-загађивачи (ливнице и хемијске индустрије, складишта опасних материја...).

Примена мера у циљу спречавања загађења локације већ је потврђена на појединачним обрасцима- искуствима градова који су у току протеклих година успешно извршили пренамену напуштених комплекса у производне погоне у стамбеним зонама, у последње време неретко и у погоне за пререаду чврстог отпада (Manchester<sup>100</sup>, Nova Gorica, Sidney Nova Scotia, London<sup>101</sup> и др.)

Индикатори у овом случају јесу:

1. Удаљеност локације од стамбених насеља (km)
2. Јачина и смер ветра (m/s)
3. Конфигурација и морфологија терена у окружењу и на локацији
4. Степен загађења земљишта (присуство загађујућих материја...)
5. Степен загађења водених токова и површина (бара, језера...)

## Група структурних критеријума

*А). Структурна (физичка) адаптабилност комплекса за нове активности*

**1. Просторни капацитет комплекса** односи се на анализу употребљивости простора у смислу величине комплекса- слободних (неизграђених) површина на парцели, као и површине самих објеката.

Планер кроз ове податке сазнаје какве врсте активности могу да се сместе у комплекс, јер свака од њих захтева одређену површину, према различитим нормама или стандардима<sup>102</sup>. Ако ће се, на пример, обновити стара или успоставити нова производња, прописи у вези са технолошким процесом захтевају једну површину, а пренаменом у становање, та површина је другачије величине и организације (јер су потребни и пратећи садржаји).

---

<sup>100</sup> У циљу заштите локације од загађења, при пренамени напуштеног индустријског објекта у погон за пререаду чврстог отпада (ОМР постројења) у Манчестеру 2003. године, планери су након детаљних анализа утицаја на животну средину (документ MWMS Final Draft) установили да је могуће лоцирати постројење овог типа, уз минималне негативне импликације, исправним избором локације за урбану регенерацију.  
*У Greater Manchester MWMS Final Draft – November 2003*

<sup>101</sup> Williams, C. (2003). *Greater London authority- city solutions scenario*, The Global Olivine approach-waste strategy, Cambridgeshire

<sup>102</sup> Стандарди овде представљају скуп мерних јединица које служе да би се кроз урбану регенерацију мерио квалитет урбане структуре. Стандарди могу да буду минимални (они који су одређени законом) и пожељни (оно за шта се сматра да је реално постићи у планирању). У истраживању треба правити и разлику између стандарда и норми. Норме су најчешће идеализовани модели који служе као циљеви према којима актуелни системи треба да теже. Према Лазаревић – Бајец, Н. (2000). *Урбана структура*. Београд, Архитектонски факултет, стр. 84

Велика површина простора за урбану регенерацију неретко је потребна и да би се интегрисало више активности на датој локацији, чиме се њена одрживост може у већој мери гарантовати.

Пример за регенерацију локације, где се утврдило да је управо чињеница у вези са капацитетом комплекса допринела његовом самоодржавању јесте обновљена индустријска зона у Торонту у Канади (Toronto Waterfront Design Initiative).<sup>103</sup>

Индикатори за овај критеријум су:

1. Нето површина објеката за урбану регенерацију (m<sup>2</sup>)
2. Расположива површина неизграђеног простора на парцели (m<sup>2</sup>)
3. Кубатура просторија у објектима (m<sup>3</sup>)

**2. Прилагодљивост просторне структуре новим функционалним захтевима** је критеријум који се односи на компатибилност постојеће функционалне организације парцеле и објеката урбане регенерације са новопланираним активностима и садржајима, који су дефинисани у пројектном програму.

У неким случајевима, планеру је битно да провери да ли комплекс поседује веће просторије-сале, у циљу окупљања већег броја људи, смештања великих изложбених експоната или инсталација, торњева ради смештања производних машина- технологија код обнове производње (на пример, колона за екстракцију, високих пећи...), и.т.д.

Пример за прилагодљивост просторне структуре новим функционалним захтевима свакако је Tate Gallery у Лондону.<sup>104</sup>

Овај критеријум може се мерити следећим индикаторима:

1. Распон између носећих конструктивних елемената (распоред греда, ребара, стубова...)
2. Спратност објеката (П+н)
3. Корисна висина таваница (cm)
4. Површина и кубатура просторија (m<sup>2</sup>, m<sup>3</sup>)

**3. Диспозиција саобраћајница које тангирају парцелу** представља особину пројекта урбане регенерације у вези са одговарајућом просторном организацијом саобраћајница са којих се приступа предметној парцели.

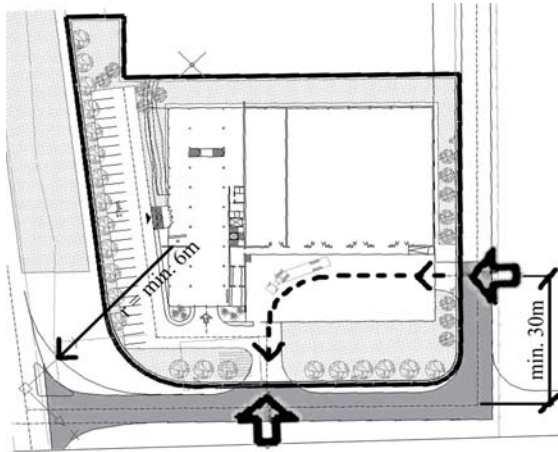
На овај начин разматрају се потенцијалне могућности коришћења парцеле, јер се оне са више приступа (на угаоној позицији или из две наспрамне улице), могу боље организовати него парцела са једним излазом на улицу. Такође, на процес пројектовања саобраћајница и позиционирање колских улаза на парцелу утиче и близина раскрсница, јер се мора водити рачуна да се уласком и изласком возила са парцеле на улицу неометано обавља саобраћај. Ово се може видети на следећој скици:

---

<sup>103</sup> При урбаној регенерацији напуштене индустријске зоне у Торонту (Toronto Waterfront Design Initiative) 1990. године, велике површине под индустријом постројењима и доковима подељене су на шест области- дистрикта, где је у свакој од њих заступљена другачија комбинација активности. Ове активности, смештене на локацији захваљујући капацитету комплекса, данас су успешно интегрисане у један целовит, одржив систем. *Toronto Waterfront Design Initiative* (1990). Коришћено 21.05.2008.

Са сајта [www.toronto.ca/waterfront/waterfront\\_design\\_initiative.htm](http://www.toronto.ca/waterfront/waterfront_design_initiative.htm)

<sup>104</sup> Лондонска градска управа је 1995. године, након опсежних анализа различитих локација, објеката и прилагодљивости њихових просторних структура новим функционалним захтевима, одабрала напуштену електричну централу на обали Темзе за пренамену у галерију савремене уметности.



Сл 5: Одговарајућа диспозиција саобраћајница и позиционирање улаза на парцелу. Извор: Урбанистички пројекат изградње складишно-продајног објекта и препарцелације к.п. 516/24, 516/51, 519/3, 519/4, 518/6, 518/7, 516/56, 516/27, 520/3, 521/3 К.О. Земун – *Ситуациони план*. Београд, Центар за планирање урбаног развоја, 2005

Пример добро рециклиране парцеле, захваљујући одговарајућој диспозицији саобраћајница, свакако јесте Sargfabrik у Бечу<sup>105</sup>, где се парцела налази на угаоној позицији и има приступ из две улице.

Мерење овог критеријума врши се индикаторима:

1. Бројем приступа (улаза) на парцелу
2. Геометријом саобраћајница (полупречници скретања, ширине коловозних трака- m...)
3. Режимом саобраћаја на коловозу и раскрсницама (пун или ограничен програм, смер...)
4. Осовинском удаљеношћу колских улаза на парцелу од раскрсница (m)

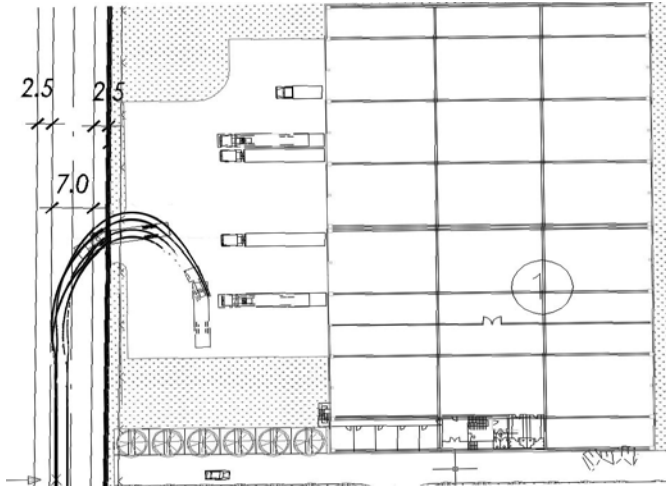
**4. Особине и диспозиција постојећих интерних саобраћајница** је карактеристика пројекта урбане регенерације у вези са геометријом сервисних саобраћајница и припадајућих маневарских површина у самом комплексу.

Помоћу овог критеријума планер долази до сазнања о потенцијалним могућностима коришћења парцеле, јер је неретко ради обављања одређене активности потребно да на локацију, поред аутомобила улазе и теретна возила већег габарита да би нешто одвезли или испоручили. Простор за паркирање, утовар и истовар, или неометано кретање које се мора обезбедити на парцели, зависи од маневарских способности возила, али и од међусобног растојања објеката.

Референтни пројекти урбане регенерације у овом случају су сви они на којима се вршила провера маневарских могућности возила.<sup>106</sup>

<sup>105</sup> При урбаној регенерацији комплекса Sargfabrik у Бечу, у насељу Penzing, 1993. године, омогућена су два колска улаза на парцелу, јер се она налази на угаоној позицији и има приступ из две улице. Оваквом организацијом добијена је веома добра функционална шема, уз рационално искоришћену парцелу. SARGFABRIK – VEREIN FÜR INTEGRATIVE LEBENSGESTALTUNG (н.д.). *Österreichs größtes selbstverwaltetes Wohn- und Kulturprojekt*. Коришћено 21.03.2007. Са сајта <http://www.sargfabrik.at/>

<sup>106</sup> Провера маневарских способности возила може се извршити софтверима под називом Autoturn и ParkCAD. (Са сајта [www.transsoftolutions.com/transoft/start.asp](http://www.transsoftolutions.com/transoft/start.asp)). Оваква провера вршена и на локацији за регенерацију напуштеног индустријског комплекса у Бремену (Немачка), где се установило да је расположивих 4500 m<sup>2</sup> и више него довољно за маневарски простор возила и квалитетно решење интерног саобраћаја (вишак маневарског и паркинг простора искоришћен је за организовање skate boarding површине и летње баште за 150 људи).



Сл.6: Провера маневарских могућности теретног возила у односу на дати маневарски простор софтвером Autoturn<sup>®</sup> Извор: Урбанистички пројекат изградње складишно-продајног објекта и препарцелације к.п. 5441/1, 5441/2, 5441/3 и 5441/4 К.О. Батајница - *Ситуациони план*. Београд, Центар за планирање урбаног развоја, 2005.

Индикатори су:

1. Расположена површина за маневарски простор (m<sup>2</sup>)
2. Растојање између објеката на парцели (m)
3. Геометрија интерне мреже саобраћајница (полупречници скретања, ширине коловозних трака), (m)

**5. Облик парцеле** представља карактеристику за валоризацију квалитета урбане регенерације у смислу утицаја геометрије парцеле на просторну организацију и пројектно решење.

Ова ставка важна је за правац деловања планера у пракси, јер се парцеле различитих облика, са различитим односом дужине и ширине, успешно или мање успешно организују.

Парцеле које имају правилан облик (четвороугао, правоугаоник) и повољан однос ширине и дужине парцеле, могу се на добар начин искористити и организовати и у погледу различитих функција и комуникација.

Као пример добре организације активности и комуникација на парцели захваљујући њеној доброј геометрији јесте регенерација парцеле фабричког комплекса у Брижу у Белгији.<sup>107</sup>

Дакле, индикатори којима се ближе описије овај критеријум су следећи:

1. Број углова и страница предметне парцеле
2. Углови које заклапају ширина и дужина парцеле (°)
3. Однос ширине и дужине страница парцеле (plot ratio)

*Б). Грађевински бонитет комплекса*

**1. Статичка стабилност објеката у комплексу** односи се на процену бонитета објеката у које се смешта нова активност, без значајнијих измена конструкције, затим на процену могућности при уградњи нових конструктивних елемената и на статичке проблеме при спајању новоизграђених и старих делова комплекса (подзиди, дилатације, ексцентрични темељи...).

<sup>107</sup> При избору локације за регенерацију фабричких комплекса у Брижу (Белгија, Валонија), један од планерских критеријума био је однос ширине и дужине парцеле, при чему су планери дошли до закључка да је повољан однос страница око 1: 2 и углови од приближно 90° између страница.  
Са сајта [http://www.artfactories.net/01\\_viewFolderUK.php?id\\_folder=18](http://www.artfactories.net/01_viewFolderUK.php?id_folder=18)

Овај критеријум је један од примарних у евалуацији објеката на локацијама од стране планера, јер може да се деси да санација статички нестабилних објеката буде неисплатива.

Један од примера када се одустало од урбане регенерације после анализе статичке стабилности објекта, јесте локација “Пинове виле“ (бивше болнице за плућне болести) у Зрењанину<sup>108</sup>, упркос предвиђањима да би објекат имао све изгледе да се самоодржава.

Индикатори битни за процену статичке стабилности објеката урбане регенерације су следећи:

1. Бонитет конструктивних елемената (% оштећених елемената у конструкцији)
2. Носивост конструктивних елемената<sup>109</sup> (kg/m<sup>2</sup>)
3. Механичке особине тла (тврдоћа, утицаји на смицање, сеизмичка рејонизација, подземне воде...)
4. Климатски фактор (јачина ветра, температура ваздуха, тежина снежног покривача...)

**2. Очуваност аутентичне фасаде** јесте особина за евалуацију објеката на локацијама урбане регенерације, у вези са изменом првобитног изгледа фасада или са обимом потреба за санацијом већих оштећења на фасади.

Планер на овај начин добија инструкције од институција које се баве заштитом градитељског наслеђа, у вези са приступањем двома основним методама заштите, рестаурацијом и конзервацијом, односно техничком заштитом споменика.<sup>110</sup>

Индикатори којима се мери овај критеријум јесу:

1. Процент заступљености аутентичних орнамената и детаља на фасади
2. Процент површина где је фасада очувана (текстура, материјали, боје, спојнице између елемената)

**3. Квалитет материјала од којих су грађени објекти** односи се на понашање самог објекта са аспекта противпожарне заштите, заштите од влаге, енергетске ефикасности и адаптације на климатске промене.

Када је у питању овај критеријум, планер ће урадити коректну евалуацију локације која се обнавља, ако добро процени стање материјала који су употребљени у изградњи објеката, јер се материјали различито понашају у промењеним условима експлоатације. Такође је битна провера нивоа присутности влаге и заштите од ње, јер труљењем материјала услед влаге простори постају штетни за здравље људи, а такође материјали губе и своја механичка својства, па долази и до угрожавања стабилности конструкције.

Индикатори су следећи:

1. Тврдоћа (стишљивост) и порозност материјала од којих су грађени објекти у комплексу (по Мосовој скали -од 1 до 10)
2. Ниво влаге у зидовима (%)

---

<sup>108</sup> “Недеостатак новца довео је до тога да Пинова вила све више пропада, а поједине рачунице показале су да би за њену адаптацију било потребно чак више стотина хиљада евра. Зрењанинац Марио Гострец и шведски држављанин Мирко Голушин, хтели су вилу да узму у закуп, што није реализовано, јер су се преговори у оба случаја, због обавеза и високих трошкова санације, неуспешно завршили.“ Из новина “Глас Јавности“, од петка 28.04.2006. <http://arhiva.glas-javnosti.co.yu/arhiva/2006/04/28/srpski/V06042701.shtml>

<sup>109</sup> Н.пр., носивост галерија и носећих конструкција и зидова за позоришно осветљење и сценографију, које по нормативима имају оптерећење од 300- 400 kg/m<sup>2</sup>

<sup>110</sup> Конзервација (lat. conservare- сачувати, одржати) значи консолидацију стања фасаде објекта, без икаквих додатака и промена облика. Рестаурација (lat. restauratio – поновно успостављање, поправка) значи обнављање и враћање оних делова фасада који недостају, временом оштећених или стилски замењених елемената. Ово подразумева обнову фасаде по методи факсимила- према изворним нацртима, али често и заменом и доградњом новим материјалима, у циљу неопходне техничке заштите фасаде. У Ненадовић, С. (1980). *Заштита градитељског наслеђа*, Београд, Архитектонски факултет

3. Противпожарна отпорност (дебљина ватроотпорног слоја - у см, време за које је конструкција у току пожара подложна дозвољеним еластичним и пластичним деформацијама – изражено у минутима)
4. Дебљина слоја термоизолације и квалитет прозора (у см, постојање заптивних слојева...)

**4. Квалитет и диспозиција помоћних објеката на парцели** јесте критеријум који се односи на процене које је од помоћних објеката потребно задржати ради обављања планираних активности на парцели.

Планер помоћу овог критеријума одлучује о уклањању или задржавању помоћних објеката (гараже, шупе, спремишта...).

Пример задржавања већине помоћних објеката на парцели јесте урбана регенерација “Станице Зилине“ (Stanica Zilina) у Словачкој<sup>111</sup>.

Индикатори су:

1. Процент бруто површина статички стабилних помоћних објеката на парцели (%)
2. Фреквенција коришћења помоћних обј.у новом пројектном програму (број корисника у јединици времена)

#### 4.4.3. Економски критеријуми и индикатори евалуације планских алтернатива за регенерацију индустријског наслеђа

Покушај јасне дефиниције економских критеријума и индикатора у овом истраживању требало би да допринесе смањивању непознаница које су, пре свега, присутне приликом трансакција капитала код реализације пројеката урбане регенерације. Овде се превасходно мисли на интересе инвеститора и предузимача, али и на власнике земљишта и различите друштвене групе.

Као што је већ изнето у поглављу 3.1., за инвеститоре и предузимаче овај интерес је свакако исплативост пројекта, то јест да се за што мање уложеног новца оствари што већи профит. Ово у датим условима значи смањење почетних трошкова реализације пројекта и функционалну адаптабилност предмета урбане регенерације за предвиђене нове активности, уређеност власничких односа, као и присуство пратећих мера подстицаја (повољни услови за кредите код банака, јасно дефинисане процедуре у планским документима, постојање субвенција и мањи порези).

Власници капитала и земљишта имају интерес да остваре што већу добит трансакцијом, тј. продајом или куповином земљишта које је предмет урбане регенерације, као и да што боље искористе екстерне ефекте у окружењу. У раду се претпоставља да би очекивани економски ефекти у смислу интереса друштвених група били усмерени на кратку и ефикасну реализацију и укључивање локалног интереса у подухвате - пројекте.

Тако се сматра да би економским критеријумима и индикаторима одрживости урбане регенерације требало да се испитају предности урбане регенерације у финансијском смислу у односу на нову изградњу, уштеда на времену извођења, уштеда на трошковима радне снаге и инфраструктурном опремању земљишта (објекти и прикључци већ постоје), као и позитивни екстерни ефекти за заједницу. Поменуто би требало да се измери уз помоћ следећих економских критеријума и индикатора:

---

<sup>111</sup> При урбаној регенерацији комплекса “Станица Зилина“, сви помоћни објекти пренамењени су за складиштење монтажних платформи, које се користе за разне перформансе на отвореном простору дворишта. *Stanica Žilina-Záriečie - kultúrny uzol* (н.д.) Коришћено 11.01.2007.

Са сајта <http://www.stanica.sk/main.php?page=DOWNLOAD&lang=SK>



## **Група критеријума економске корисности за јавни интерес**

### *А). Позитивни економски ефекти у заједници*

1. Пораст економске вредности некретнина у суседству
2. Пораст атрактивности окружења
3. Пораст квалитета услуга и пратећих садржаја у окружењу

### *Б). Повољни финансијски токови у локалној заједници*

1. Повећање јавних прихода
2. Повећање запослености у окружењу пројектом урбане регенерације

## **Група критеријума профитабилности за приватни интерес**

### *А). Исплативост пројекта*

1. Повољан однос трошкова и добити
2. Период повраћаја инвестиције
3. Повољни услови кредитирања
4. Постојање позитивних економских мера подстицаја

### *Б). Смањење почетних трошкова реализације пројекта*

1. Редукција грађевинских трошкова
2. Смањење тржишне вредности објеката због амортизације
3. Повољан однос профита од урбане регенерације, према профиту од нове изградње
4. Повољан однос почетне инвестиције и збира трошкова уређења и евентуалне деконтаминације локације
5. Постојање партнерског аранжмана јавног и приватног сектора
6. Повољна тржишна цена локације

## **Група критеријума за оцену ефикасности имплементације**

### *А). Транспарентност процедура и доступност информација*

1. Јасно дефинисана правила и процедуре у планским документима
2. Ефикасан и транспарентан систем увида и коришћења база података
3. Уређеност власничких односа

## **Група критеријума економске корисности за јавни интерес**

### *А). Позитивни економски ефекти у заједници*

**1. Пораст економске вредности некретнина у суседству** представља референтну карактеристику активности урбане регенерације, кад се ревитализацијом напуштених индустријских комплекса изазове пораст тржишне вредности некретнина у непосредном суседству.

За планера ово представља добар инструмент/критеријум за оптимизацију локација за урбану регенерацију, који се јавља у виду позитивних екстерних економских ефеката (кад активност урбане регенерације која се предузима има позитивног економског утицаја на појединца, фирму или окружење, а који за тај утицај не плаћају).

Пораст цена некретнина се готово увек бележи кад се новац добијен од урбане регенерације преусмери на уређење јавних простора. Ово оправдава планерске акције и подстицаје, када због висине почетне инвестиције урбане регенерација у старту није исплатива. Управо је ово био случај са локацијом у Портланду<sup>112</sup>.

У овом случају, индикатор представља проценат пораста цена некретнина у суседству<sup>113</sup>.

**2. Пораст атрактивности окружења** је критеријум за евалуацију урбане регенерације који описује успешност њене имплементације у окружење, кроз појаву нових и афирмацију постојећих атрактера<sup>114</sup> на локацији.

Планер се на овај начин одлучује или да различитим мерама унапреди и штити постојеће атрактере на локацији или да пружи смернице за стварање нових.

У овом контексту, добар пример је реконструкција лондонских докова ("Canary Wharf"), на реци Темзи у Енглеској.<sup>115</sup>

Индикатори за овај критеријум су:

1. Број садашњих и потенцијалних места окупљања корисника и размене и трговине на локацији
2. Број знаменитости на локацији (историјских или по неком другом критеријуму)
3. Број садашњих и потенцијалних окупљалишта за забаву на локацији и у окружењу
4. Цена некретнина у суседству (€/m<sup>2</sup>)

**3. Пораст квалитета услуга и пратећих садржаја у окружењу** представља критеријум за евалуацију урбане регенерације, у виду подршке пројекту изградњом и оснивањем пратећих јавних сервиса у окружењу.

Питање одрживости урбане регенерације за планера у овом случају значи процену подржавајућег капацитета неопходних пратећих садржаја (здравствених установа, образовања, спортских објеката, зеленила, и.т.д.), јер се на тај начин може подићи квалитет живота у окружењу, чиме се смањују непотребни трошкови и конфликти у локалној заједници. Доношење одлуке о оснивању јавних сервиса у оквиру предмета урбане регенерације или у његовој непосредној близини има такође за ефекат и пораст цена некретнина на парцели и у окружењу.

Као добар пример за овај критеријум можемо навести регенерацију локације Sargfabrik у Бечу (Аустрија).<sup>116</sup>

<sup>112</sup> Године 1969., амерички бизнисмен Френк Акерс купио је у индустријској зони у Портланду два магацина за складиштење вина од по 200 m<sup>2</sup>, која је тад платио 4200 \$. Истовремено је у аранжману са градском владом инвестирао новац и у уређење јавних површина око ових објеката, али је купио и нове објекте на локацији. Наглим ширењем Портланда, ово је постала атрактивна зона у ширем центру града. Данас се на овој локацији налазе луксузне продавнице, адвокатске канцеларије и архитектонски бирои. Цена некретнина тренутно је премашила износ од 4500 \$/m<sup>2</sup>. У часопису "The Time", чланак "Spiffing Up The Urban Heritage" <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,966020-3,00.html>

<sup>113</sup> Цене некретнина по m<sup>2</sup> могу се видети на локалним сајтовима за некретнине, тако што се орјентациона цена некретнине подели са њеном бруто повшином.

<sup>114</sup> Атрактери представљају места окупљања различитих актера у простору. (L attractio- привлачење) привлачност, забава, занимљивост, знаменитост. У Вујаклија, М. (1966). *Лексикон страних речи и израза*, Београд, ИП Просвета

<sup>115</sup> Британац Варсдорф (Varsdorf) откупио је напуштене објекте источно од Тауербрица и сукцесивно почео да им мења намену у становање, где је рециклирано неколико блокова, од 1982. до 1987. године. После непуних десет година пројекат је доживео финансијски колапс, да би тек изградњом самопослуге врхунског нивоа ("Waitrose") и хотела највише категорије ("Four Seasons"), поново оживело окружење.

Индикатори:

1. Удаљеност од предметне локације и капацитет дечијих установа (вртића) у окружењу (m, m<sup>2</sup>)
2. Удаљеност од предметне локације и капацитет комерцијалних и угоститељских садржаја у непосредном окружењу (у m, m<sup>2</sup>)
3. Удаљеност од предметне локације и капацитет садржаја који се односе на спорт и рекреацију у непосредном окружењу (у m, m<sup>2</sup>)
4. Удаљеност од предметне локације и капацитет установа у вези са здравством у непосредном окружењу (у m, m<sup>2</sup>)
5. Удаљеност од предметне локације и капацитет образовних установа у непосредном окружењу (у m, m<sup>2</sup>)

Б). *Повољни финансијски токови у локалној заједници*

**1. Повећање јавних прихода окружења (административне јединице)** односи се на мерење ефеката урбане регенерације усмеравањем новчаних средстава од пројекта/плана, ка суседству.

Стратегија која подразумева ову планерску меру свакако је од велике важности за пораст финансијског капацитета окружења. Локалном становништву отварају се на овај начин нове могућности за запошљавање, па оно постаје спремније да подржи пројекат урбане регенерације услед већих платежних способности, интензивнијим коришћењем локације.

Пример за успешну подршку урбаној регенерацији повећањем јавних прихода у суседству можемо наћи у механизму за ревитализацију напуштеног индустријског комплекса у Балтимору, у Сједињеним Америчким Државама.<sup>117</sup>

Индикатори којима се мери овај критеријум јесу:

1. Пораст друштвеног дохотка по глави становника.<sup>118</sup>
2. Процентуални однос улагања у реконструкцију и улагања у обнову суседстава

**2. Повећање запослености у окружењу, пројектом урбане регенерације** јесте карактеристика за валоризацију, кроз анализу улагања у тзв. “људски капитал“, применом програма намењених незапосленима, пензионисанима и онима који само део времена раде.

Планер уз помоћ овог критеријума треба да вреднује план урбане регенерације у зависности од мера успешног радног оспособљавања и запошљавања радника који су остали без посла, услед укидања или измештања “прљаве индустрије“.

Добар пример за стимулисање пораста запослености пројектом урбане регенерације свакако јесте већ поменута регенерација електричне централе на обали Темзе (“Tate Gallery“) у Лондону.<sup>119</sup>

---

<sup>116</sup> Рециклажом комплекса Sargfabrik (напуштеног погона за производњу погребне опреме), у Бечу, округ Penzing, 1993. године, дошло је убрзо до пораста цена некретнина у кварту и на самој локацији, јер се на предметној парцели отворио дечији вртић, здравствени центар, базен и сауна, и школа са одлично опремљеном библиотеком. SARGFABRIK – VEREIN FÜR INTEGRATIVE LEBENSGESTALTUNG (н.д.). *Österreichs größtes selbstverwaltetes Wohn- und Kulturprojekt*. Коришћено 21.03.2007. Са сајта <http://www.sargfabrik.at/>

<sup>117</sup> У Балтимору је градска управа и корпорација за обнову (Baltimore Development Corporation-BDC), на челу са директором Евансом Полом (Evans Paull) почетком 1996. године оформила фонд за реконструкцију центра града, од 25.000.000 \$. Пошто је реконструкцију пратило и повећање пореза на земљиште у окружењу, планирано је да се позитивни ефекти реконструкције добију и дистрибуцијом дела новца у суседства. На овај начин, у току протеклих десет година у више насеља је отворено 27000 нових радних места, чиме су омогућени већи приходи становника у окружењу.

Са сајта [http://www.baltimoredevelopment.com/initiatives\\_brownfields.asp](http://www.baltimoredevelopment.com/initiatives_brownfields.asp)

<sup>118</sup> Подаци о друштвеном дохотку становника по државама. Коришћено 21.03.2007.

Са <http://www.nationmaster.com>

Мерење овог критеријума врши се индикатором- бројем запослених особа у оквиру пројекта урбане регенерације.

## Група критеријума профитабилности за приватни интерес<sup>120</sup>

### А). *Исплативост пројекта*

**1. Повољан однос трошкова и добити.** Ова карактеристика од значаја за евалуацију плана урбане регенерације, односи се на остваривање што већих разлика између трошкова реализације и добити (у корист добити), након имплементације пројекта (ово се још зове и стопа профита).

Планер врши евалуацију активности урбане регенерације, сазнајући да ли ће пројектоване добити од ње премашити планиране трошкове, и колики ће бити однос тог премашаја. Анализа у овом правцу битна је због реализације интереса инвеститора / предузимача, али и локалне заједнице, да се за што мање уложеног новца оствари што већи профит.

Пример у пракси по питању повољног односа трошкова и добити при реализацији урбане регенерације, представља већ наведена трансформација топлане “Spittelau District” у Бечу, где су планиране добити у односу на трошкове премашиле граничну стопу од 20%.<sup>121</sup>

Индикатор јесте процентуални однос трошкова и добити приликом реализације пројекта урбане регенерације.<sup>122</sup>

**2. Период повраћаја инвестиције** је критеријум, који се испољава у дужини времена за које је потребно повратити уложени новац у пројекат /план урбане регенерације.

Дужина овог периода, који планер треба оквирно да зна да би донео одлуку о регенерацији локације, зависи од планираних активности у комплексу и односа ових активности са окружењем (конкурвенција, понуда, тражња...).

Због тога што се инвестиција у пројектима оваквог типа обично враћа у дужем временском року, период повраћаја инвестиције рачуна се узимајући у обзир производ разлике трошкова и добити и дисконтног фактора.<sup>123</sup> Овај метод је заснован на претпоставци да одређена валута више вреди данас, него што ће вредети сутра (узима се у обзир инфлација), па се вредност пројекта после N година (његова NSV-нето садашња вредност<sup>124</sup>) рачуна по следећем изразу<sup>125</sup>:

---

<sup>119</sup> Пројекат урбане регенерације електричне централе на Темзи у Лондону омогућио је отварање 2000 нових радних места за преквалификоване раднике у пратећим сервисима велике уметничке галерије. Са сајта [www.tategallery.co.uk](http://www.tategallery.co.uk)

<sup>120</sup> Термин „профитабилност” односи се само на приватне актере, док се за јавне користи термин „корисност”

<sup>121</sup> У овом случају, одлучујући фактор није била висина добити, већ мала улагања приликом реализације, јер је после пожара 1987. године, по пројекту архитекте и сликара Hundertwassera, локација обновљена искључиво употребом отпадних материјала, а већи новац био је уложен само за куповину савремене опреме за прераду чврстог смећа.

<sup>122</sup> По критеријумима профитабилности инвестиција Светске банке, да би се пројекат сматрао профитабилним, однос добити у односу на трошкове мора бити најмање 20% већи у корист добити.

Са сајта [www.worldbank](http://www.worldbank).

<sup>123</sup> Дисконтни фактор је мањи што се касније у будућности остварује корист и износи  $1/(1+r)^t$ , где је “r” каматна стопа. То је у рачунском смислу број који је увек мањи од један. Stiglitz, Joseph E. (2004). *Економија јавног сектора*. Београд, Економски факултет, стр 277

<sup>124</sup> “Нето садашња вредност” представља збир вредности онога што ће се примити или платити, посматрајући сваку годину трајања пројекта. То је рачунски збир производа новчаних вредности које се примају или плаћају за сваку годину, са дисконтним факторима, који се односе на одређени временски пресек. Исто као претходно.

<sup>125</sup> Stiglitz, Joseph E. (2004). *Економија јавног сектора*. Београд, Економски факултет, стр 277

$$NSV = R_0 + \frac{R_1}{1+r} + \frac{R_2}{(1+r)^2} + \dots + \frac{R_t}{(1+r)^t} + \dots + \frac{R_N}{(1+r)^N}$$

, где је:

“R<sub>0</sub>“ - износ почетне инвестиције

“R<sub>n</sub>“ - износ инвестиције за одређену годину

“r“ - каматна стопа

“n“ – број година за који се враћа почетни износ инвестиције

Пројекти урбане регенерације чији је период повраћаја инвестиције кратак, у пракси представљају реткост, јер висина почетних улагања није много мања у односу на нову изградњу, а и могућности капитализације (уновчавања добити) мање су у почетку реализације. Зато је одлука о урбаној регенерацији усмерена ка оним пројектима, чији период повраћаја, најчешће није већи од 10 година.<sup>126</sup>

Ово је случај са рециклажом комплекса “Felix Meritis“ у Амстердаму.<sup>127</sup>

Индикатори:

1. Период повраћаја инвестиције (у годинама)
2. Индекс профитабилности пројекта (NSV ≥ 0).

**3. Повољни услови кредитирања** односе се на критеријум исплативости плана урбане регенерације, по мерилима/показатељима банке (кредитна политика).

Планерском евалуацијом урбане регенерације по овој карактеристици, добијају се информације о исплативости пројекта, кроз испитивање мерила за одређивање каматних стопа кредита за урбану регенерацију. Ово је важно због тога што је период реализације пројекта дужи, чиме је и ризик банке и (евентуално) државе, као гаранта за овакве врсте кредита, неупоредиво већи него за краткорочне кредите. Банку притом занимају само они ефекти пројекта који утичу на профитабилност, где ће она остваривати зараду разликом између активне и пасивне камате<sup>128</sup> за уговорени период кредитирања.

Међутим, узимајући у обзир приватни, али и јавни интерес при урбаној регенерацији, државне управе инсистирају да банке код одређивања каматних стопа за све пројекте користе дисконтни фактор при којем нето садашња вредност пројекта (NSV) пројекта тежи нули, па и камата на кредит тежи да буде што нижа.<sup>129</sup>

Индикатори су:

1. Висина ефективне каматне стопе за кредитирање пројекта урбане регенерације, изражена у процентима (%)
2. Висина анuitета (месечног, годишњег) за исплату кредита
3. Дужина уговореног временског периода кредитирања (период исплате кредита)

**4. Постојање позитивних економских мера подстицаја** је показатељ за евалуацију плана урбане регенерације, у виду присуства одређених економских стимулација актера ради покретања пројекта/плана.

<sup>126</sup> Са сајта [http://www.artfactories.net/article.php3?id\\_article=1108&var\\_recherche=%22effective+financing%22](http://www.artfactories.net/article.php3?id_article=1108&var_recherche=%22effective+financing%22)

<sup>127</sup> У Центру за уметност и науку Феликс Меритис (Felix Meritis – Amsterdam) инвестиција потпуно исплатила улагачу капитала за 10 година, од 1987. до 1997. године.

<sup>128</sup> Активна камата јесте мерило у дисконтовању новца повереног од клијената, где банка обрће новац као своју инвестицију у различите пројекте. Пасивна камата јесте мерило дисконтовања новца повереног банци која се обрачунава клијентима банке, и увек је мања од активне камате.

<sup>129</sup> Федерална влада у САД, на пример, данас као основну “смерницу“ за понашање банака користи дисконтну стопу за кредите у урбаној регенерацији од само 7 %, јер се процењује да је иста просечна стопа заступљена у свим секторима привреде. У Stiglitz, Joseph E. (2004). *Економија јавног сектора*. Београд, Економски факултет, стр. 289

Са обзиром на то да појединац или фирма вероватно неће имати значајнију економску корист од урбане регенерације у почетном периоду, планер разматра ефекте одговарајућег вида унапређења и стимулације урбане регенерације - субвенција или пореских олакшица, које се дају у циљу смањивања почетних издатака за урбану регенерацију. Субвенције даје државна, покрајинска или локална власт, а висина субвенција одређује се разликом између граничне друштвене користи од урбане регенерације и граничне приватне користи фирме.

Примери за успешно стимулисање пројеката рехабилитације индустријских зона позитивним економским мерама у виду пореских олакшица и субвенција у различитим зонама опорезивања<sup>130</sup>, свакако је амерички пример у граду Минеаполису.<sup>131</sup>

Индикатори:

1. Висине предвиђених субвенција за урбану регенерацију (даје државна, покрајинска или локална управа потенцијалним инвеститорима, у €)
2. Ниже пореске стопе за активност урбане регенерације (%)
3. Више пореске стопе за некретнине које се не користе (%)

#### *Б). Смањење почетних трошкова реализације пројекта*

**1. Редуција грађевинских трошкова** јесте критеријум којим се вреднује пројекат урбане регенерације кроз уштеду издатака за радну снагу, материјал и пројектовање, услед смањених захтева за грађевинским или занатским интервенцијама, у односу на обим радова при новој изградњи.

Планеру у овом случају бива омогућен увид у могућности за ангажовање мањег броја радника, па самим тим и издатака за ангажман на радовима око обезбеђивања стабилности објеката и заштите посебно вредних делова комплекса, као и ентеријерских радова.

Потребна средства се, дакле, најпре обезбеђују за основне санационе радове и минимално уређење, док се финална обрада и завршне интервенције финансирају касније, од познатог корисника. Предност метода урбане регенерације над новом изградњом лежи и у уштеди инфраструктурног опремања земљишта (објекти и прикључци на објектима и на локацији већ постоје).

У пракси су забележени случајеви драстичне редуције грађевинских трошкова у односу на нову изградњу. Пример је реконструкција комплекса спремишта за гас у Амстердаму (Westergasfabriek).<sup>132</sup>

---

<sup>130</sup> У циљу ефективног опорезивања, ради ефикасног управљања развојем града, постоје тзв. "рентне зоне или зоне опорезивања", у оквиру којих се наплаћују различити износи корисницима земљишта, за различите локације или активности. У САД су ове таксе познате под називом un/used capital stock tax (порез на некретнине које се не користе) и tax revenues on a per acre basis (порез на положај грађевинског земљишта у граду), при чему у осмишљавању пореског система и формирања граница рентних зона учествују и економисти, и институције које се баве урбанистичким планирањем. City of Roanoke (н.д.) *Real Estate GIS*. Коришћено 21.05.2007. Са сајта <http://roankecountyva.gov/Departments/taxmaps.htm>

<sup>131</sup> Поред тога што је градска управа је почетком 2000. године оформила фонд за реконструкцију центра Минеаполиса - Fund CGC0 (Graco Campus Expansion) у држави Минесота, основан је и комитет за планирање (The ZONING & PLANNING Committee), који је осмислио посебан систем пореских олакшица и субвенција које су финансиране из овог фонда. Ово је било у циљу стимулисања активности урбане регенерације којом се обезбеђују нова радна места, и то помоћу новца од пореза на грађевинско земљиште (tax revenues on a per acre basis). Овим порезом се наплаћује посебан износ за сваку рентну зону, при чему у формирању пореског система учествује и урбанистичко планирање, кроз израду одговарајућих планова (пример је St Anthony West Urban Renewal Plan). *St Anthony West Urban Renewal Plan*. Коришћено 13.11.2008.

Са сајта <http://www.ci.mpls.mn.us/council/archives/proceedings/2000/20000814-proceedings-adj.pdf>

<sup>132</sup> Урбаном рециклажом Westergasfabriek у Холандији, реконструисано је 1992. године 19 објеката, на парцели од 15.300 m<sup>2</sup>. Пошто су и објекти и инфраструктура били задовољавајућег капацитета за нове активности и доброг бонитета, остварена је уштеда грађевинских трошкова од чак 50% (60 милиона гулдена за

Индикатори су следећи:

1. Разлика издатака при ангажовању радне снаге за урбану регенерацију и за нову изградњу
2. Разлика издатака при куповини грађевинског материјала за урбану регенерацију и материјала за нову изградњу
3. Разлика издатака при ангажовању пројектаната ради ревитализације комплекса и издатака за пројектовање нових објеката на локацији

**2. Смањење тржишне вредности објеката због амортизације** представља особину активности урбане регенерације, чији је ефекат опадање тржишне вредности имовине (покретности и непокретности) на парцели, током времена.

Главни задатак планера у овом случају јесте да се стекне увид у могуће уштеде, инвестирањем на локацијама на којима су се покретности и непокретности током времена већ амортизовале.

Разлог због којег је веома важно узети у обзир амортизацију може се видети на примеру објеката који за потребе производње трају, на пример 40 година, а затим се више не могу употребити за пројектом предвиђену сврху (дотрајалост, промена технологије и захтева производње). Зато се у економском рачуну узима у обзир чињеница да се покретности и непокретности које су предмет урбане регенерације троше и хабају.

Време предвиђено за амортизацију имовине различито је одређено прописима, од државе до државе.<sup>133</sup>

Индикатори за смањење вредности објеката услед амортизације свакако су:

1. Старост објеката и опреме на парцели
2. Број носећих (фиксних) и неносећих (покретних) зидова у објектима урбане регенерације<sup>134</sup>

**3. Повољан однос профита од урбане регенерације, према профиту од нове изградње** је једна од одлучујућих ставки при провери одрживости пројеката урбане регенерације, чији су ефекти видљиви у односима између почетне инвестиције и периоду њеног повраћаја у случају урбане регенерације, у односу на случај када се инвестиција усмерава на изградњу нових објеката на парцели, јер треба да се утврди шта се добија и губи у оба случаја.

У случају уклањања старих објеката и изградње нових, понашање инвеститора планери регулишу инструкцијама из планских докумената (регулационим плановима), где се између осталог дефинишу и индекси изграђености<sup>135</sup>, који упућују на број бруто квадрата који је дозвољен за изградњу. Овај индекс је по припадајућем праву инвеститора често и двоструко

---

реконструкцију, рашчишћавање и уређење земљишта, у односу на планираних 115 милиона гулдена за нову изградњу на истој локацији). Verhagen, Evert. Westergasfabriek website, <http://www.westergasfabriek.nl/>

<sup>133</sup> Период амортизације убедљиво је најкраћи у САД, где је федералним прописима одређено да се нестамбене зграде амортизују за 39 година, а опрема, машине и алати за 5-10 година. Вредност имовине на парцели после поменутог периода је од 3-5 % од инвестиције у изградњу и опремање. Колико је тај случај повољан за смањење почетне инвестиције при урбаној регенерацији, потврђује и чињеница да се у нашој земљи сматра амортизованим онај индустријски објекат, чија је старост прелази преко 100 година. У Stiglitz, Joseph E. (2004). *Економија јавног сектора*. Економски факултет, Београд, стр. 606; подаци Дирекције за изградњу и уређење града Београда (програм уређивања јавног грађевинског земљишта - ОРИЈЕНТАЦИОНИ ПРЕГЛЕД ЦЕНА), Сектор за праћење реализације планова, арх. Ангелина Соковић, 2005. године

<sup>134</sup> Преокупација инвеститора јесте тражење "ненамерних" дисторзија, које проистичу из наизглед безазлених последица амортизације. Један од примера за то представља покретни зид, који је нарочито постао популаран у САД. Ако је покретан, монтажни зид може се сматрати опремом, јер може да се сели из једне зграде у другу. Тиме је и период амортизације за монтажни зид неуоредиво краћи у односу на фиксни, који представља део конструкције објекта. Stiglitz, Joseph E. (2004). *Економија јавног сектора*. Београд, Економски факултет, стр. 606

<sup>135</sup> Однос бруто грађевинске површине објекта и површине парцеле. На рубним зонама центара, што је најчешћи случај са локацијама за урбану регенерацију, индекс изграђености креће се од 2 до 3.5 (у европским градовима).

већи у односу на постојећи индекс старих објеката на парцели, те је углавном оправдан економски мотив за рушењем ових објеката и изградњу нових, са истом или промењеном наменом.

У готово свим случајевима урбане регенерације у пракси, при проверама односа инвестиција урбане регенерације и нове изградње, период повраћаја инвестиције готово је двоструко краћи ако се напуштени комплекс уклони и изградње се нови објекти, који ће се касније давати у закуп или продавати. Овде се мора, међутим, напоменути да позитивни економски и социјални екстерни ефекти приликом изградње нових објеката углавном изостају.<sup>136</sup> Такође је висина почетне инвестиције у случајевима нове изградње у просеку дупло већа. Индикатори су следећи:

1. Однос профита од урбане регенерације и профита од потенцијалне нове изградње на парцели (према припадајућем индексу изграђености из плана)
2. Начин експлоатације комплекса након урбане регенерације (продаја објеката, изнајмљивање, или имплементација неких других активности предвиђених пројектом)

**4. Погољан однос почетне инвестиције и збира трошкова уређења (евентуалне деконтаминације локације)** подразумева упоређивање трошкова за уклањање загађеног земљишта код индустријских објеката штетних по околину и трошкова инвестиција за куповину земљишта, објеката и њихову реконструкцију.

Деконтаминација овде подразумева уклањање површинског слоја земљишта за напуштене ливнице, хемијске индустрије и бивша складишта опасних материја, као и наношење новог слоја земљишта и пречишћавање отпадних вода. Намеће се, дакле, закључак да прави избор локације за исплативу урбану регенерацију јесу индустријски објекти чија ранија намена није имала негативан утицај по околину (објекти бивше прехранбене или текстилне индустрије, прецизне механике...), јер се трошкови деконтаминације локације у овом случају своде на нулу.<sup>137</sup>

Индикатор је проценуални однос трошкова деконтаминације и уређења локације и почетне инвестиције (куповине земљишта и објеката, рачунајући амортизовану вредност објеката од 3-5 %).

**5. Постојање партнерског аранжмана јавног и приватног сектора** јесте критеријум за процену урбане регенерације, који се бави анализом структуре инвестирања и структуре добити у јавном и приватном сектору.

Главна идеја оснивања партнерства јавног и приватног сектора јесте подела ризика при инвестирању у пројекте, чији се период повраћаја инвестиције дуг или се не може јасно предвидети, тј. када је пројекат неисплатив за приватни сектор. Ово подразумева улагање у развој окружења до граничне корисности и за локалну заједницу и инвеститора.<sup>138</sup> Услов за

<sup>136</sup> Економисти и правници из НВО “Метелкова“ из Словеније извели су калкулацију приликом обнове бивше касарне ЈНА у Љубљани, по којој би период повраћаја урбаном рециклажом био око 13,5 година, а рушењем старих објеката на локацији и изградњом нових (према припадајућем индексу изграђености из Регулационог плана), инвестиција би се вратила за око 9,5 година. Изградњом нових објеката на парцели нарушио би се, међутим, идентитет локације, био би мањи пад стопе криминала у окружењу и не би се водило рачуна о заједници (изостаје партиципација грађана) У Бибић, В. (2003). *Hrup z Metelkove: tranzicije prostorov in kulture v Ljubljani*, Мirovni inštitut, стр 215-223. Коришћено 21.04.2008. Са сајта <http://www.metelkova.org/ometelki.htm>

<sup>137</sup> У прилог овој тврдњи може се навести случај рашчишћавања и деконтаминације земљишта на простору Старе челичане у америчком граду Каламазу (Kalamazoo), код језера Мичиген. ЕРА (Environmental Protection Agency) је 1996. године проценила да је потребно 13.7 милиона долара за деконтаминацију ове локације, да би се привела новој намени. Приближан износ новца је био потребан и за почетну инвестицију. Да би урбана регенерација била одржива, МДЕК (Michigan Department of Environmental Quality) пружио је новчану подршку од 6.2 милиона долара из Фонда за обнову (Cleanup and Redevelopment Fund).

<sup>138</sup> Права и обавезе у уговору о аранжману оба сектора у пројекту, дефинишу се тако да реализацијом и експлоатацијом пројекта не дође ни до приватизације, ни до национализације предмета урбане регенерације.



остваривање партнерства приватног и јавног сектора у урбаној регенерацији односи се на остваривање одговарајуће комбинације намена, унутар одређене структуре или локације, где су све урбане функције интегрисане. Циљеви који притом треба да се постигну јесу повећање интензитета коришћења земљишта и разноликост функција и њихова интеграција. Најважније питање при остваривању партнерства јавног и приватног сектора јесте остваривање најповољнијег односа (расподеле) инвестиције и профита при реализацији пројекта урбане регенерације, где планер у односу на улагања обе стране покушава да оцени одрживост пројекта.

При анализи овог односа идентификују се два случаја: у Европи се удео инвестиције јавног сектора у урбаној регенерацији у неким случајевима креће и до 55 %<sup>139</sup> (интервенција државе је заступљена у већој мери), док је услов за добијање новчане подршке за урбану регенерацију у САД од Фонда за обнову (Cleanup and Redevelopment Fund) да најмање 80% инвестиције долази из приватног сектора.<sup>140</sup>

Са обзиром на то да искуства у САД показују боље резултате од европског модела и да је у пракси европских земаља укупан успех у повраћају инвестиције од урбане регенерације мањи него што се очекивало, претпоставља се да ће у нашим условима однос инвестирања бити повољнији, што је већи удео инвестиције из приватног сектора. Индикатори су:

1. Процентуални однос инвестиције јавног и приватног сектора
2. Заступљеност различитих функција и њихова интеграција<sup>141</sup>

**6. Повољна тржишна цена локације** је ставка у анализи исплативости у виду могућности смањења почетне инвестиције редуцијом трошкова куповине градског грађевинског земљишта - локације урбане регенерације.

Планерима овај критеријум указује на избор јефтинијих локација, у односу на оне веома профитабилне, намењене изградњи нових објеката, јер је већа тражња за локацијама на којима може да се гради уз мање ограничења, па и цена виша тих локација може бити виша.

Један од разлога наизглед нелогично ниске цене неких парцела, и поред одличног положаја у граду, јесте “терет“ у виду разних обавеза које власник парцеле мора да испуни. Ово се дешава услед бројних услова којима се прописују начини заштите и коришћења парцеле уз ограничења, што је случај и са парцелама које су у плановима намењене урбаној регенерацији (задржавање омотача постојећих објеката, ограничавање активности, слободе даље продаје парцеле...)

Индикатор је тржишна цена парцеле (€).

## Група критеријума за оцену ефективности имплементације

### А). Транспарентност процедура и доступност информација

**1. Јасно дефинисана правила и процедуре у планским документима.** Ово је критеријум за евалуацију урбане регенерације који се односи на услове спровођења концепата урбане

---

Дефинисањем правне заштите обе стране при оваквом партнерству баве се посебне агенције, као што је National Association of Realtors у САД. У *Economic Development Case Studies* (2005) <http://www.realtor.org>

<sup>139</sup> Истраживања агенције *Trans Europe Halles* (1996). Коришћено 21.10.2007.

Са [http://www.artfactories.net/uk\\_article.php3?id\\_article=40](http://www.artfactories.net/uk_article.php3?id_article=40)

<sup>140</sup> Америчка консултантска компанија HDR вршила је истраживање о партнерству приватног и јавног сектора, пратећи развој овог односа током 25 година у Америци. У *Mixed- Use Urban Sustainable Development through Public-Private Partnerships* (2006), Boston, MIT

<sup>141</sup> Односи се на одговарајуће комбинације намена, водећи рачуна о понуди компатибилних активности и пратећих јавних сервиса у окружењу.

регенерације, кроз употребљива и јасно дефинисана правила понашања за све актере урбане регенерације, а посебно за корисника / власника парцеле.

Планер који врши евалуацију по овом критеријуму утврђује да ли су правила изградње и уређења, као и процедуре у плану на минималном нивоу на коме је потребно одредити услове понашања актера у простору, као и да ли су формулације услова прецизне (да један пропис није у колизији са другим), са јасним и интерактивним “језиком“ и уз “покривање“ интереса свих циљних група (актера урбане регенерације). Такође се проверава да ли су сви уско стручни изрази објашњени корисницима/ актерима и да ли је указано на све могуће везе између појава и ефеката у простору.

На пример, да би се процедуре за добијање дозвола и упутстава за градњу и реконструкцију поједноставиле, сви регулациони планови требало би да буду доступни преко интернета да би се у њих једноставно могао извршити увид.<sup>142</sup> Упутства треба да су јасна, сажета и у виду принципа које је потребно задовољити.

Индикатори за јасно дефинисана правила и процедуре у планским документима у функцији реализације урбане регенерације сигурно могу бити<sup>143</sup>:

1. Постојање зона и јасних параметара изградње и уређења простора у плановима
2. Постојање јасних услова за заштиту објеката, са дефинисаним фазама реализације (ко, шта и кад ради и одакле се обезбеђује новац за акције)

**2. Ефикасан и транспарентан систем увида и коришћења база података** је критеријум чији се ефекат у циљу одрживе урбане регенерације огледа у могућности добијања ажурних информација у вези са власником парцеле, просторним билансима, актерима и активностима на локацији и подразумева могућност аналитичког увида у тренутно стање на локацији.

Овај критеријум за процену алтернатива регенерације планер региструје помоћу ГИС-а (географског информационог система)<sup>144</sup>. Овим системом може се вршити увид у различите податке о локацијама за урбану регенерацију, под условом да је катастар локација формиран у дигиталном облику и да се свакодневно ажурира. Ово потенцијалним инвеститорима омогућава увид у стварно стање на терену и олакшава доношење одлуке за коју се локацију одредити. Такође се лакше утврђују и вредности накнада за коришћење грађевинског земљишта и прате се промене у коришћењу земљишта.

Примери за ефикасан и транспарентан систем увида у базе података у функцији реализације урбане регенерације јесу базе података у градовима Дурам и Берлингтон у Северној Каролини.<sup>145</sup>

Индикатори су:

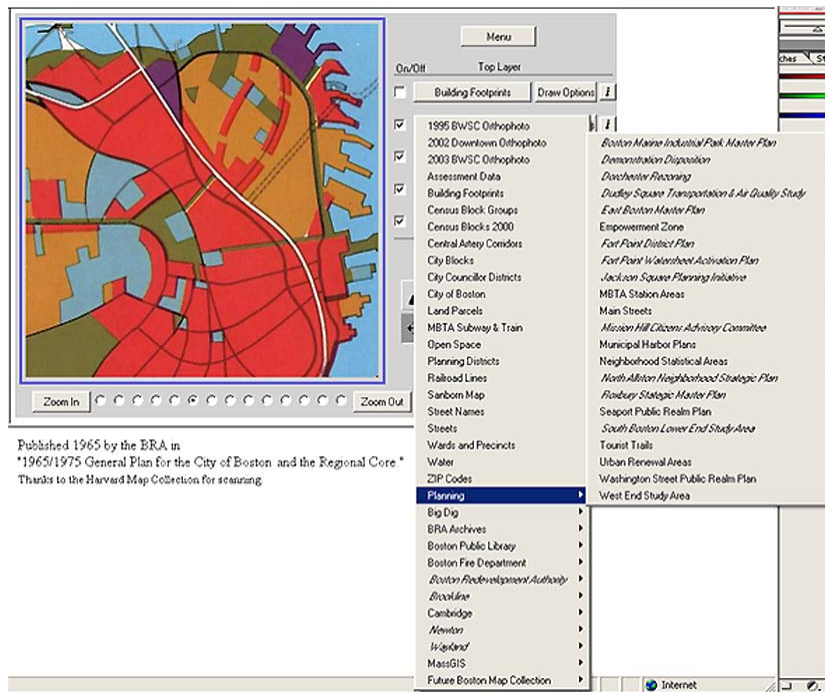
1. Постојање ажурног дигиталног катастра локација за урбану регенерацију
2. Повезаност база података различитих јавних служби у јединствену мрежу, преко интернета (административни, технички и урбанистички подаци)

<sup>142</sup> У већини земаља Европске уније постоје две категорије прописа који регулишу активности урбане регенерације: стратешки- доноси држава (надлежно министарство) и имплементациони- доноси локална заједница (град). Са сајта <http://media.sigiweb.lu/esch/files/urbanises.pdf>

<sup>143</sup> Индикатори у овој групи критеријума нису квантитативно мерљиви, већ се своде на костатацију да ли је задовољен или није одређени услов (+,-)

<sup>144</sup> ГИС представља компјутерску апликацију “која складишти, анализира и даје вишеслојне приказе одређених информација у простору“ (Lang, 1992), везујући топографију локације за алфанумеричке базе података. Ово значи да се помоћу координата којима је дефинисан графички прилог Плана у програмима AutoCAD, ArchInfo или ArchView може израчунати просторни биланс- БРГП, просечна спратност, индекс изграђености, проценат покривености на нивоу парцела, блокова, насеља, приказ комуналне опремљености, и.т.д.)

<sup>145</sup> Durham and Burlington, NC, где је базе података израдио Research Triangle Institute (н.д.). *Durham and Burlington Database, NC*. Коришћено 21.10.2007. Са <http://rti.org/brownfields>



Сл. 7: Списак прилога за претраживање помоћу ГИС-а, према планској документацији, на примеру Boston Masterplan из 1995. године.

Извор: [www.cityofboston.gov/bra/Planning/PlanningInitsIndividual.asp?action=ViewInit&InitID=5 - 23k](http://www.cityofboston.gov/bra/Planning/PlanningInitsIndividual.asp?action=ViewInit&InitID=5 - 23k)

**3. Уређеност власничких односа** односи се на процену ефективности инвестирања, кроз утврђивање титулара над парцелама и објектима који су предмети урбане регенерације.

Планер по овом критеријуму поставља питања могућности обнове напуштених индустријских објеката и локација, при различитим својинским односима над парцелама и објектима.

Мора се напоменути да је приватизација земљишта, као неопходан корак привредне реформе у транзиционим земљама, знак решености да се усвоји стратегија одрживог развоја, а друштвена или државна својина тешко могу да остваре овај циљ.

За покретање процеса урбане регенерације неопходно је, дакле, да буде утврђено право власништва или право коришћења објеката и парцела. Основ за коришћење градског грађевинског земљишта за циљеве урбане регенерације одређено је следећим индикаторима:

1. Статусом својине над грађевинским земљиштем
2. Статусом својине над објектима
3. Правом употребе објеката изграђених на датом земљишту

#### 4.4.4. Социјални критеријуми и индикатори евалуације планских алтернатива за регенерацију индустријског наслеђа

Критеријумима за процену социјално одрживе регенерације индустријског наслеђа у овом истраживању, уопштено говорећи, требало би да се дефинише механизам за мерење различитих социјалних ефеката планских алтернатива. Овде је претпоставка да свака друштвена група тежи да оствари одређене циљеве, а да се при томе нивелишу различити интереси. Различити интереси подразумевају и различита средства и циљеве, чиме се стварају неизбежни конфликти међу различитим друштвеним групама. Због тога је задатак урбанистичких планера да минимизирају или елиминишу конфликти, заступајући интересе града као целине. Ово се може постићи систематизацијом и мерењем многобројних ефеката у процесима планирања и одлучивања за све интересне групе.

Претпоставља се да је регенерација напуштених индустријских објеката у неким случајевима оправдана кад локација има добар положај у граду, добро је повезана са свим његовим деловима и већ постоје инфраструктурни прикључци, па се пружа могућност брже и лакше реализације пројеката. Регенерација напуштених индустријских комплекса може зато да постане један од начина за реализацију пројеката социјалне одрживости, ако постоји историјски континуитет (*genius loci*), организовање места и јединство са друштвеним окружењем. Појаве у градској средини које су у вези са деловањем социјалних група у већини случајева мере се квалитативним индикаторима, који су израз субјективне процене о ефектима у вези са предметом истраживања, па често није могуће изразити информације помоћу апсолутних квантитативних вредности. Критеријуми и индикатори су следећи:

##### **Група критеријума и индикатора идентитета окружења**

###### *А). Културна вредност градитељског и техничког наслеђа*

1. Аутентичност просторног склопа и архитектонске композиције комплекса
2. Припадност стилском правцу
3. Аутентичност технолошких решења

###### *Б). Историјска вредност наслеђа*

1. Историјски значај за заједницу
2. Вредност по индивидуалном суду корисника, у контексту колективног идентитета

##### **Група критеријума за унапређење социјалних вредности окружења**

###### *А). Безбедност за заједницу*

1. Повољан утицај имплементације пројекта на ниво безбедности у окружењу
2. Могућа интеграција социјалних група у заједницу

###### *Б). Учесће јавности (грађана) у процесу планирања за урбану рециклажу*

1. Прихватљивост програмских елемената урбане рециклаже од већине корисничких група
2. Развијеност процедура партиципације

##### **Група критеријума и индикатора идентитета**

## *A). Културна вредност градитељског и техничког наслеђа*

**1. Аутентичност просторног склопа и архитектонске композиције комплекса** јесте критеријум који се односи на процену физичког идентитета локације за регенерацију, у смислу особености (типичности) његове изграђености, у својој појави или генези.

Да ли ће се урбаном регенерацијом подржати извесна архитектонска целина, планер разматра кроз резултате перцептивних, морфолошких и морфогених анализа. Ове анализе темеље се на принципу класификације архитектонских облика, идентитета средине и односа време- простор<sup>146</sup>, па тиме постаје важна и чињеница да ли је комплекс настао спонтано или планском интервенцијом.

Елементи аутентичности грађених индустријских комплекса сигурно јесу репери- фабрички димњаци, различите конструкције (као реликти некадашње производње или других технолошких потреба), па се по њима локално становништво неретко оријентише и посматра их као својеврстна тежишта просторних целина. Аутентичности неког напуштеног индустријског комплекса сигурно може да допринесе и близина водене површине (индустријски објекти некада су се градили искључиво уз реку, море или језеро, ради ефикаснијег и јефтинијег транспорта сировина и готових производа).

Начелно, субјективно експертско вредновање аутентичности неке грађене средине могуће је применом компаративне методе, која подразумева упоредну анализу стања и фаза развоја или упоредну анализу генезе појавних облика функција, кроз историјске етапе развоја. Ово значи да је принцип вредновања у нераскидивој вези са принципом класификације (на бази обликовних карактеристика, положаја, величине, коришћених материјала, и других особина структуре). Класификација ради мерења аутентичности просторног склопа има два циља: да се утврде поступци и принципи који су довели до одређеног стања, као и да се утврди информациона основа из које могу да проистекну смернице за даљи развој посматраних елемената у будућности.<sup>147</sup> Индикатори су, сходно овоме, следећи:

1. Начин постанка архитектонске целине (чињенице историјске, културне, економске, политичке, и религијске природе)
2. Специфичности у појави грађених структура (однос волумена, особености у постојању тежишта простора, хоризонтални и вертикални ритам простора, однос пуно- празно, позитив- негатив, визуре, близина водене површине, ефекти одступања, привлачења, изненађења...)
3. Промене форми током времена (трансформације)

**2. Припадност стилском правцу** критеријум је фокусиран на разматрање стручно прихваћених ликовних и естетских категорија, које се препознају на објектима који се желе обновити. Овим се критеријумом анализира и однос према начину обликовања зграда, у циљу постизања уметничког укуса у приказивању архитектонских облика.

Планер кроз овај критеријум вреднује (препознатљиви) укус градитеља, који се може посматрати кроз постојање реда, пропорција и складности грађевине.<sup>148</sup>

<sup>146</sup> Свака изграђена структура, на неки начин, компримира историју и представља одређену културу. Из овог разлога, појавни облици простора не могу се у потпуности разумети без познавања друштвеног и историјског тренутка, економског статуса становника, њихових карактеристика, религије, правних норми и политичког система. Reichert, H., Remond, I.D. (1980). *Analyse sociale de la ville*. Paris, Mason, стр. 115

<sup>147</sup> Фолић- Куртовић, Н. (1995). *Типоморфологија – откривање физичке и просторне структуре града*, DaNS (15), стр. 37-39

<sup>148</sup> Ред представља распоред делова објекта у екстеријеру и ентеријеру и у највећој мери зависи од величине грађевине и њене намене. Пропорција је мера за одговарајући однос димензија у целини и у деловима објекта, а складност представља поковавање прихваћеним и установљеним наменама. Складност намеће правила на основу којих се сваки део целине поставља на своје место. Walter- Kruff, H.: *Теорија Архитектуре*:

Већина објеката који се данас обнављају на европском континенту грађени су у стилу индустријске сецесије или неоренесансе, који су доминирали крајем XIX и почетком XX века, у време првобитне индустријализације.

Индикатори за овај критеријум јесу:

1. Заступљеност препознатљивог стилског правца градње и обликовања фасаде
2. Заступљеност препознатљивог стилског правца декорације екстеријера и ентеријера
3. Уравнотежен распоред и пропорција делова у целини

**3. Аутентичност технолошких решења** је карактеристика којом се разматра вредност изворности покретности и непокретности на објектима и локацији, као и постојање јединствених и за време настанка савремених, или чак пионирских техничких решења.

Овај критеријум за планерску евалуацију јесте у функцији заштите културних добара из области технологије и њиховог представљања јавности, као и у циљу опште популаризације научно- техничких досигнућа.<sup>149</sup>

Процена аутентичности постиже се кроз идентификацијом посебних технологија изградње (конструктивних решења), или машинске производње, где се подразумевају разне врсте парних или других машина, транспортних сустава, турбина, електроуређаја, колона за хемијску екстракцију, пећи у ливницама и.т.д.

Што се тиче конструктивних решења, у архитектури индустријских објеката посебно се вреднују за време градње напредна конструктивна решења, као што су разне врсте решеткастих носача у производњи, плитки пруски сводови на међуспратним конструкцијама... Индикатори:

1. Заступљеност посебних историјски аутентичних технологија изградње
2. Заступљеност посебних конструктивних решења
3. Заступљеност јединствених машинских и технолошких решења и уређаја у производњи

*Б). Историјска вредност наслеђа*

**1. Историјски значај за заједницу** односи се на процену разноликости и специфичности наслеђа, узимајући у обзир важне догађаје и околности које су се десиле у прошлости (у вези са комплексом). Такође овај критеријум се односи и на процену старости као вредности (њоме се одражава дуго временско постојање комплекса).

Планер овде анализира напуштене фабричке комплексе у урбаном контексту, као историјско и културно наслеђе прошлости. Разноликост културног наслеђа, због историјског и географског положаја захтевају посебну, индивидуалну студију проблема. Осим тога, овде је потребно испитати и вредност изворности и реткости, ако постоје неке битне особине локације у вези са реткошћу појава у времену и простору.

Илустративан пример односа рециклаже и реконструкције неког индустријског комплекса према историјском значају јесте пренамена бостонске луке у комплекс хотела.<sup>150</sup>

Индикатори су:

1. Старост објеката и комплекса
2. Ситуираност комплекса на месту битном за значајне промене историјског тока збивања

---

релативистичка естетика. У Перовић, М (2002): *Историја модерне архитектуре I*. Београд, Архитектонски факултет стр. 62

<sup>149</sup> Музеј науке и технике. [http://www.muzejnt.org.yu/cgi-win/sbhtml.dll?wMuzeji.Muzeji\\*Muzejorg1](http://www.muzejnt.org.yu/cgi-win/sbhtml.dll?wMuzeji.Muzeji*Muzejorg1)

<sup>150</sup> Један део лучких складишта у Бостону премамењен је у комплекс хотела, на месту где се 16. децембра 1773. године одиграо догађај који је у историји познат као "Бостонска чајанка". То је место где су се амерички колонисти побунили против угњетавача- Велике Британије, и бацили у воде бостонске луке неколико тона британског чаја. Овај догађај означен је као почетак америчке борбе против независности. [http://en.wikipedia.org/wiki/Boston\\_Tea\\_Party](http://en.wikipedia.org/wiki/Boston_Tea_Party)

**2. Вредност наслеђа по суду корисника из суседства, у контексту колективног идентитета** јесте критеријум у вези са постојањем “духа“ места (*genius loci*), вредности по личним успоменама, догађајима, или осећају припадности простора локалној заједници.

Кроз овај критеријум даје се одговор да ли је локално становништво заинтересовано за очување духа места, јер особине простора најбоље знају они који га користе (у супротном нема разлога за социјално одрживу урбану регенерацију). Идентитет у овом контексту јесте степен до кога неко може да препозна или да се сети места као особеног у односу на друга места- места које поседује јасан или јединствен, или бар посебан карактер (Lynch, 1981).

Неки ауторитети у области формирања слике града (од стране непосредних корисника) сматрају да се идентитет простора по индивидуалном суду корисника лако може измерити индикатором- тестом препознавања, присећања и дескрипције (Lynch, 1981).

Индикатори су:

1. Фреквенција помињања комплекса у јавним медијима, документима и туристичким публикацијама
2. Резултати анкета, интервјуа са актерима- корисницима на локацији

## **Група критеријума за унапређење социјалних вредности окружења**

### *А). Безбедност за заједницу*

**1. Повољан утицај имплементације пројекта на ниво сигурности у окружењу.** Кроз овај критеријум мери се ублажавање негативних ефеката социјалних разлика, које у највећој мери утичу на безбедност у окружењу.

Планирање може бити, у зависности од програма, у функцији социјално одрживе урбане регенерације и подразумева активно укључивање маргинализованих група (проблематичне деце, лакших делинквената, угрожених етничких и културних мањина, незапослених) у локалну заједницу, јер се претпоставља да управо јаз између већине сиромашних и мањине богатих узрокује појаву криминала.<sup>151</sup> Нагло раслојавање становништва, због стварања великих социо-економских разлика нарочито је изражено у земљама у транзицији, па се често приликом урбане рециклаже разматра повољан утицај мера на ниво безбедности у окружењу.

Да ли ће становништво у близини ревитализованих индустријских комплекса након овакве акције бити безбедније, показаше посебни индикатори:

1. Пад стопе криминала у суседству, по покретању пројекта/планова регенерације.<sup>152</sup>
2. Смањење броја преступа у односу на базни годишњи индекс
3. Број потенцијално ангажованих корисника социјално стимулативних садржаја у обновљеном комплексу

**2. Могућа интеграција социјалних група у заједницу** односи се на заступљеност и интеграцију што већег броја социјалних група у активности пројекта/плана, укључујући и

---

<sup>151</sup> У земљама где раслојавање становништва одавно постоји, нарочито у САД, као један од одговора установљена је почетком осамдесетих година XX века нова доктрина у планирању- “Одбрањиви урбанизам“ (планерска фирма Sterling Forest, са Master Planned Communities- MPCs). У Нан, Е. (2002). *Постмодерни урбанизам*, Београд, Орионарт, стр 85

<sup>152</sup> Стопа криминала изражава се индикатором- бројем преступа по врстама и тежини у оквиру статистичких кругова (насеља, месне заједнице), или увидом у евиденцију центара за социјални рад. Посматра се пораст или смањење броја преступа пре и након урбане рециклаже и кретања броја преступа у односу на базни индекс за одређену годину.

оне са посебним потребама (хендикепиране особе и стари), као и различитих етничких група у локалну заједницу.

Коришћење обновљених објеката од стране свих социјалних група јесте добро за све грађане, како би активно учествовали у животу заједнице.

Стога су потребни и неки другачији, алтернативни видови приступа урбаној рециклажи, који подразумевају прилагођавање пројекта особама са посебним потребама и онима који нису у стању да се крећу и образују се сами код куће (ово би требало да буде општи захтев, а не само за пројекте урбане рециклаже).

Приступом интернету омогућава се и конкурентност грађана на тржишту рада преквалификацијом, где се подразумева учење на даљину<sup>153</sup>.

Индикатори су:

1. Број, обим и доступност информација у виду грађе различитих формата (посебни програми на гласовни унос података, програми за транскрипцију Брајовог писма, тонски снимљена грађа, интернет презентације)
2. Број ангажованих чланова заједнице у пројекту (укључујући оне који су ограничено радно способни, припаднике угрожених социјалних група и лица са посебним телесним и чулним потребама).

*Б). Учесће јавности (грађана) у процесу планирања за урбану рециклажу*

**1. Прихватљивост програмских елемената од стране већине корисничких група.** Овај критеријум односи се на анализу могућности смањења или елиминисања конфликта различитих актера у процесу планирања урбане регенерације.

Овде је изузетно важна законска регулатива о индивидуалним правима грађана, којима се регулишу основни односи између супротстављених актера, при процесу креирања урбанистичког плана.

Ради лакшег и ефикаснијег остваривања сарадње између свих учесника, неопходна је и претходна едукација и подизање свести јавности о проблемима у локалу који могу да буду изазвани евентуалним интервенцијама.

То су информације о стању градске средине, које пре свега подразумевају параметре стања елемената градске средине (актере, потребе, комуникације, вредности градитељског и техничког наслеђа, просторне капацитете напуштених индустријских комплекса и.т.д.), факторе (енергија, бука, финансијске могућности и безбедност становништва); могуће активности и мере (планове, програме, законе) и економске анализе које се користе у доношењу одлука о намени неког простора са аспекта заштите индустријског наслеђа, утицаја евентуалних промена на културно- историјске споменике, амбијенталне вредности и сл.<sup>154</sup>

Институционализовање учешћа грађана се може обављати и путем формирања едукационо-информативних центара, као и анкета корисника о приступању, односно неприступању интервенцијама на локацији која је узета у разматрање.

Индикатори:

1. Број корисника који подржавају обнављање предметног комплекса у анкетама грађана
2. Број, обим и доступност информација о ефектима деловања различитих актера у локалној заједници (о параметрима стања елемената градске средине, могућим утицајима, активностима и мерама у правцу унапређења урбаног окружења)

<sup>153</sup> Пројектом "Инфобус" предвиђа се бесплатан приступ књигама, CD-има, видео касетама, приступ интернету. За сада је у нашој земљи пројекат реализован само у општини Пријеполје, а потпомажу га OSI Будимпешта и CIDA). Од користи за интеграцију социјалних група у заједницу јесу и смернице из "Пулмановог дигиталног водича". Са сајта [http://www.audit-kommission.gov.uk/publications/lfait\\_libraries.eshml](http://www.audit-kommission.gov.uk/publications/lfait_libraries.eshml)

<sup>154</sup> Aarhus convention: The Implementation guide (2000). <http://www.unece.org-env-pp-acig.htm>



**2. Развијеност процедура партиципације.** Односи се на утврђеност следа догађаја, у циљу остваривања учешћа свих актера у процесу планирања окружења, у складу са Архуском конвенцијом.<sup>155</sup>

Са усвајањем Конвенције о доступности информацијама, учешћу јавности у доношењу одлука и правосуђа у областима која се тичу животне средине, врше се провере да ли је постигнут напредак на пољу омогућавања партиципације грађана у свим фазама планирања и имплементације планова, у циљу смањивања негативних импликација по локалну заједницу (животну средину). Стога се помоћу овог критеријума испитује оствареност права на информисаност грађана о стању градитељског наслеђа у локалној заједници, као и оствареност права становништва да учествује у процесу одлучивања о питањима из области градитељског наслеђа, животне средине и локалне заједнице.

Индикатори:

1. Повезаност база података различитих јавних и информативних служби у јединствену мрежу, преко интернета (административни, технички и урбанистички подаци)
2. Постојање и познавање процедура у креирању и доношењу планских докумената (ко, шта и кад ради и одакле се обезбеђује новац за акције)
3. Постојање правне регулативе у циљу заштите свих актера на локацији (права, обавезе и санкције корисника)

#### **4.5 Квантификација ефеката у планерским алтернативама – конверзије урбаних појава у мерљиве вредности**

Мерење и процена ефеката које доносе предности и недостаци планираних локација и активности за регенерацију индустријског наслеђа у оперативном смислу тичу се, између осталог, и решавања проблема у квантификовању појава изазваних предлозима планова, као и третирања евалуације урбаних феномена у контексту модела урбаног развоја (према Vuchanap, 1964; Sager, 2004). У функцији доказивања полазних претпоставки, улога мерења заправо се налази у одређивању степена диференцијације истакнутих особина урбаних појава (према наведеним критеријумима). Мерењу се приступа из следећих разлога:

1. Да би се добила сазнања о извесним појавама/феноменима,
2. Да би се омогућио процес компаративног описивања варијанти плана, наводећи разлике међу њима,
3. Да би омогућили тестирање предлога и теорија, у формалном смислу, што је за наш даљи рад најважније

При евалуацији се примењује више различитих скала мерења, које варирају, како у карактеру информација, тако и у садржају:

1. Номинална скала / калкулативна скала – упоређивање планерских варијанти по преференцијама
2. Рационална скала / интервали вредности – одређивање разлика између варијанти
3. Субјективна скала – оцене по тежини критеријума (за различите актере - различита тежина)

Појаве у плану које се евалуирају користећи рационалне скале мерења / интервала, углавном се спроводе математичком методом коју је разрадио Шлагер (K. Schlager, 1963), према следећем обрасцу:

---

<sup>155</sup> Конвенција о доступности информација, учешћу јавности у доношењу одлука и правосуђа у областима које се тичу животне средине донета је у данском граду Архусу, на Четвртој конференцији Савета Министара ЕУ, 1998. године

$$V_i = \sum n_i \times m_{ij}$$

, где је:

$V_i$  – збирна вредност планова

$n_i$  – категорија / коефицијент који означава ред важности различитих предности и мана у алтернативама

$m_{ij}$  – коефицијент важности одређене планске алтернативе

Међутим, овакво рангирање има озбиљних, како техничких, тако и теоријских мањкавости. Зато констатујемо да није логично рангирати предности и мане плана, пре него што се претпоставе исходи свих алтернатива.<sup>156</sup>

#### *Технике оптимизације и мерења алтернатива*

Да би анализа дала валидне резултате, потребно је применити неку од техника оптимизације мерења алтернатива, односно конверзија у мерљиве вредности (индикаторе и параметре).<sup>157</sup>

У овом контексту, од пресудног значаја су принципи мерења. Важно је да за сваку појединачну варијанту буде доступан довољан, али и приближно исти ниво података, као и да све мерене појаве буду изражене у истим јединицама. Како новац као медијум (средство за мерење) најбоље показује различите ефекте у заједници, чини се да је ово најподеснији начин изражавања добитака и губитака за све актере појединачно. Ова “универзална јединица”, односно у англо-саксонској терминологији “common unit”<sup>158</sup>, присутна је и због изражене сумње у релативне вредности / неквантитативне индикаторе и субјективне вредности актера.

При поступку евалуације, потребан нам је и механизам контроле и корекције циљева, јер се кроз циљеве и критеријуме обезбеђују и жељене вредности и циљеви, нарочито за маргинализоване актере. Нарочито у процесу транзиције ово је веома важно, јер мања група имућних појединаца неретко тежи да сама одлучује о токовима у заједници, а представници група актера под разним видовима притиска одлучују у интересу моћних појединаца. Квалитетно планско решење подразумева и интелигентно управљање / намерно фаворизовање интереса одређених актера, па се у складу са тим генеришу и контролишу циљеви и методе евалуације варијанти.

Пошто маргинализоване групе немају могућности да плате да би реализовале своје циљеве (на супрот оним групама које су у могућности да плате), у контексту конверзија појава у новчане јединице користи се критеријум тзв. *willingness to pay* (видети поглавље 1.9), као најбољи могући приступ мерењу преференција корисника на локацији.<sup>159</sup>

У овом контексту, појављују се два проблема:

<sup>156</sup> Такође се може констатовати да се важност алтернатива и критеријума формира у односу на важност / ред величина између алтернатива, које се не могу одредити пре него што су варијанте већ физички детерминисане. Коначно, може се напоменути да се метод Холмс – Шлагер у научним круговима не интерпретира као метод евалуације, већ само као модел за доношење одлука.

<sup>157</sup> Метода коју су користили планери Бен – Шахар, Мазор и Пине (Ben – Shahar; Mazor; Pines, 1969) заснива се на прорачуну математичким линеарним функцијама.

<sup>158</sup> P. Self & Buchanan, J. (1970). *Cost Benefit Analysis and the Roskill Commission*, Political Quart 41. Када је Бјукенен разматрао предност и мане у алокацији Трећег лондонског аеродрома, испитивања су се у најмањој могућој мери односила на физичко – локационе аспекте варијанти, већ на финансијку добит и губитке у заједници. Ово се нарочито односи на одређивање надокнада за негативне екстерналије. У Lichfield, N., Whitebread, M., Kettle, P. (1975). *Evaluation in the Planning Process*. Oxford, Pergamon Press Ltd., Headington Hill Hall, стр. 55

<sup>159</sup> Eckstein, O. (1961). *A Survey of the Theory of Public Expenditure Criteria*. У J. M. Buchanan ed Public Finances: *Needs, Sources and Utilization*, Princeton University Press

1. Које групе актера навести и чије вредности и циљеве фаворизовати
2. Како одредити прави утицај добити и трошкова за све групе актера (секторе)

Трошкови и добити нису резултат независног система планирања, већ је он комбинован са посебном фискалном, земљишном и кредитном политиком, као и са партнерством јавног и приватног сектора. Затим, доносиоци одлука о варијантама плана који нису из струке најчешће не знају какве су последице избора одређене планске алтернативе, па је зато неопходна претходна едукација актера, а затим и њихова партиципација у процесу планирања (опширније у поглављу 2.2.1).

#### *Извори за мерење ефеката по критеријумима*

Када се утврђују извори за мерење вредности појава којима су узроци различите алтернативе урбанистичких планова, неопходно је узети у разматрање и здружене групе актера ван локације (предмета испитивања), тј. актере у зони утицаја решења, затим будуће генерације и потенцијалне имигранте у подручје. Такође је потребно размотрити добити и губитке оних којима није омогућено да партиципирају у доношењу одлука.

Најбоље резултате доноси у том смислу мерење потрошеног новца корисника у контакту са добрима, услугама и њиховим пратећим ценама.<sup>160</sup> Међутим, маргинализоване групе обично нису платежно способне, па се мора истражити колико су ове групе спремне да плате да би добиле жељене услуге. Ради утврђивања приоритета, овде треба утврдити меру различитих уступака стејхолдера, тј. њихово вољно одустајање од једних активности, у замену за друге.<sup>161</sup>

Даље, извођење доказа поткрепљених мерењем екстерних трошкова, такође су праћени озбиљним тешкоћама.<sup>162</sup> Да би извори били поуздани за мерење, битно је утврдити инвестиционе, употребне и тржишне вредности локација и објеката. Употребне вредности резултат су режима коришћења инвестиционих вредности, према предлогу плана. Проблеми у вези са изворима за мерење вредности по критеријумима додатно се комплукују и због тога што нисмо увек у могућности да успоставимо релације између постигнутих циљева и улога група актера у заједници.

Друга категорија у вези са мерењем вредности по критеријумима односи се на испитивање ставова и вредности актера / партиципаната у плану. Ови извори су веома непоуздане природе, јер су приоритети интересних група резултат тренутне слике мотивације корисника, те се поуздани извори мерења у овом случају не могу са сигурношћу дефинисати. Зато је овај систем приоритета / хијерархије потребно посебно разматрати, што ћемо учинити у наредном поглављу.

#### **4.6 Формирање хијерархије циљева за евалуацију планских алтернатива у функцији регенерације индустријског наслеђа**

Дефинисање критеријума и индикатора тек је почетак процеса вредновања различитих опција употребе напуштених индустријских локација, јер је претпоставка да чак ни у

<sup>160</sup> На овај начин може се, на пример, утврдити удео жељених активности и сервиса у окружењу, анализирањем активности куповине у суседству.

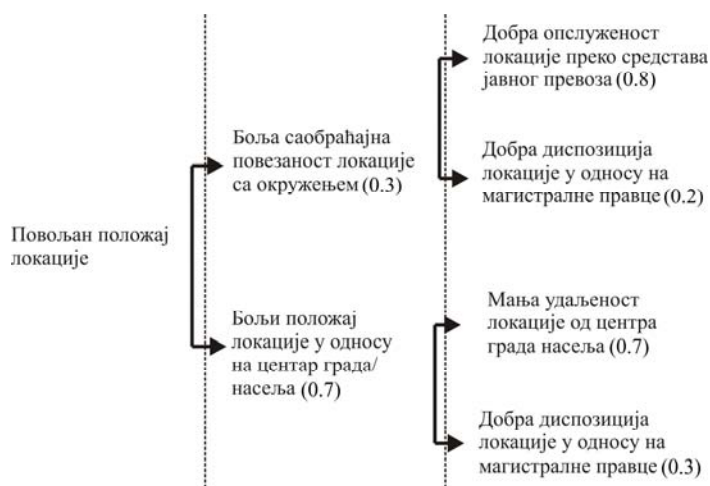
<sup>161</sup> Transport Road Research Laboratory, G Noinville (1971). *Evaluating Community Preferences, Environment and Planning*, стр. 33–50

<sup>162</sup> Као у случају који је навео Ц. Штиглиц, приликом надокнаде штете изазване потонућем танкера “Валдес”

најбољем могућем случају не могу све дате преференце бити задовољене (Hill, 1962). Зато је битно да се утврди који критеријуми су важнији, а који мање важни, односно да се утврди хијерархија критеријума.

У процесу евалуације, ово ће се постићи множењем критеријума са пондерима. Пондери су средства којима се одређује приоритет критеријума при евалуацији. У техничком смислу, пондер представља коефицијент који служи за мерење тежине и одређивање важности критеријума у односу на друге критеријуме<sup>163</sup>, у циљу дефинисања хијерархије важности особина при евалуацији урбане регенерације индустријског наслеђа, у нашем случају.

При утврђивању скупне важности критеријума треба да се напомене да ће укупна вредност критеријума преко којих се разматра остварење наредног циља у хијерархији бити = 1 (па је и укупна вредност пондера = 1). Такође, треба нагласити да су “критеријуми на дну лествице у функцији испитивања остварења не само непосредног следећег циља, него и свих циљева до врха пирамиде“ (Лазаревић-Бајец, 1995).



Дијаграм бр. 15: Део типичне хијерархије циљева уз одређивање приоритета, на примеру оптимизације локације. Извор: Wyatt, R. (1989). *Intelligent Planning*. London, Unwin Hyman

Ако се, на пример, говори о вредности упрошћеног обрасца за одређивање повољног положаја локације у граду, могуће је да хијерархија критеријума изгледа као на графикону бр. 8. У овом случају, од највеће важности сматрају се критеријуми “Боља саобраћајна повезаност локације са окружењем“, “Бољи положај локације у односу на центар града/насеља“ и “Добра опслуженост локације преко средстава јавног превоза“, пошто им је (кроз вредности пондера) дата велика вредност. Тачније, у графикону је близина центра више од два пута важнија од добре саобраћајне везе са окружењем. Исто, “Добра опслуженост локације преко средстава јавног превоза“ је чак четири пута важнија од “Добре диспозиције локације у односу на магистралне правце“, а “Мања удаљеност локације од центра града/насеља“ је два пута важнија у односу на “Добру диспозицију локације у односу на магистралне правце“.

Тако је, према наведеном принципу хијерархијског испуњавања циљева у примеру, све до примарног циља, укупна важност учешћа, рецимо критеријума “Добра опслуженост локације

<sup>163</sup> Пондерација (л.ponderatio) значи одмеравање, равнотежу или равномерну поделу тежине тела у вајарству. У Вујаклија, М. (1966). *Лексикон страних речи и израза*. Београд, ИП Просвета

преко средстава јавног превоза“  $0,8 \times 0,3 = 0,24$ , док је укупна важност “Добре диспозиције локације у односу на магистралне правце“  $0,3 \times 0,7 = 0,21$ . Ово значи да, уз приоритете које смо дефинисали пондерима у графикону, испуњење услова за добру опслуженост локације преко средстава јавног превоза више доприноси опредељењу за повољни положај локације, него добра диспозиција локације у односу на магистралне правце.

Разматрајући дато објашњење на илустративном примеру, постаје јасно да је важност и хијерархија критеријума у евалуацији подложна променама, јер се очекиване акције и циљеви разликују од стејкхолдера до стејкхолдера. Због овога постоје извесне тешкоће постићи консензус око хијерархије особина / критеријума који се на локацији морају остварити, што представља не мали проблем у процесу планирања, односно одлучивања за опције ревитализације напуштених индустријских објеката. Зато се указује потреба да се упознају ставови, вредности и интереси различитих актера, чиме се омогућава остваривање конструктивне дебате која ће се водити не у правцу неслагања у различитим критеријумима, него кроз могућност усклађивања ставова дефинисањем важности које поједини супротстављени актери имају, у односу на заједнички дефинисан сет критеријума. Ова претпоставка отвара питања анализе различитих система евалуације, при оцењивању различитих планских алтернатива.

### *Системи евалуације*

Као што смо већ у разматрањима о теоријском оквиру изнели, подразумева се да су вредности кроз које се одвија евалуација алтернатива урбане регенерације субјективна (интересна) категорија. Ове вредности код операционализације критеријума зато ће у истраживању бити у вези са актерима, појединцима и групама чије је интересе потребно задовољити, односно у функцији задовољења ефеката планских алтернатива (поглавље 3.2.).

Да би се избегла апсолутна рационализација критеријума од стране урбаних планера у “објективне исказе“, али и да би се избегле тешкоће са мерењем алтернатива, потребно је, поред успостављања хијерархије критеријума, да се имају на уму и следеће чињенице:

1. Процес одлучивања различитих актера, за различите варијанте урбане рециклаже, може довести до промене у хијерархији критеријума.
2. Приликом евалуације потребно је одредити и измерити користи или губитке за поједине групе актера, при избору за одређену варијанту.
3. Потребно је измерити колико је јако опредељење актера у односу на неке опште друштвене вредности / приоритете (однос према окружењу, у виду опредељења за здраву средину, или давање предности економичности, ефикасности или безбедности).

Из овога произилази да планер, приликом формирања система евалуације планских варијанти, има да изврши три битна задатка:

1. Да установи мерљиве ефекте различитих варијанти (као што су, на пример, број постојећих паркинг места или мања дистанца од предметне локације до центра насеља, магистралних чворишта, и.т.д.)
2. Да установи релативне вредности које поједини актери придају ефектима, односно које од ефеката сматрају својим интересом.
3. Коначно, да установи систем евалуације за опције регенерације индустријског наслеђа у планерском процесу, пре свега арбитражом и посредовањем између актера.

Када се говори о процесу евалуације регенерације индустријског наслеђа, преференце заступљених актера веома се разликују, па су и циљеви актера различити. Отуда је и хијерахија критеријума који улазе у ове системе евалуације опција такође различита.

Инвеститори и предузимачи, на пример, придају несумљиво највећи значај исплативости пројекта, па затим могућностима прилагођавања постојеће структуре (објекта) новопланираној функционалној шеми, па онда повољној локацији комплекса у граду, па су тек на дну лествице, на пример, еколошки квалитет окружења и пораст квалитета пратећих садржаја на локацији.

Становници локалне заједнице, напротив, приоритет дају управо еколошком квалитету окружења и порасту квалитета пратећих садржаја на локацији, па затим повољној алокацији комплекса у граду, а на последњем месту су могућности прилагођавања постојеће структуре новој функционалној шеми и исплативост пројекта.

Ово је илустровано у следећој табели:

Табела бр. 5: Преференце/хијерархија критеријума

актер	инвеститор у урб регенерацију	становник лок. заједнице
преференце/хијерархија критеријума	1. исплативост пројекта	1. еколошки квалитет окр.
	2. могућности прилагођавања пост. обј. новој функционалној шеми	2. пораст квалитета пратећих садржаја на локацији
	3. пораст квалитета пратећих садржаја на локацији	3. могућности прилагођавања пост. обј. новој функционалној шеми
	4. еколошки квалитет окр.	4. исплативост пројекта

Као што је већ речено, планерски систем евалуације алтернатива требало би да буде у функцији процене ефеката који утичу на актере. Међутим, у зависности од тога да ли је планирање за урбану регенерацију у функцији јавног избора, у функцији директне имплементације намене/пројекта, или у функцији вођења- управљања будућим акцијама у простору, и системи евалуације су различити.

Ако је планерски систем евалуације у функцији јавног избора, критеријуми који ће добити приоритет биће у вези са координацијом утицаја јавне и приватне употребе земљишта. Примарни критеријуми биће у овом случају пораст економске вредности некретнина у суседству, повећање јавних прихода окружења и еколошки квалитет окружења.

Ако говоримо о планерском систему евалуације у функцији директне имплементације пројеката/планова, приоритетни критеријуми биће они који мере ефикасну контролу активности/намене површина. То су, на пример, постојање јасно дефинисаних правила и процедура у планским документима и уређени власнички односи на локацији.

Ако се узима у обзир систем евалуације опција у функцији управљања будућим акцијама у простору, он би требало да се бави унапређењем процеса мотивисања одређених група корисника / актера, у циљу покретања одређених акција на локацији. Примарни критеријуми овде би били постојање економских мера подстицаја (субвенције, повољни кредити, порези...), прихватљивост програмских елемената од стране корисничких група и постојање развијених процедура партиципације.

Са обзиром на то да би систем евалуације опција регенерације индустријског наслеђа у овом раду требало да измери, између осталог, и одрживост пожељних социјалних образаца, он ће

кроз хијерархију критеријума покушати да процени вредност варијанти не само посматрајући интересе оних актера који инвестирају, него и интересе различитих социјалних група, јер смо се истраживањем ограничили на тзв. “непрофитну урбану регенерацију.”<sup>164</sup>

Наведеном методологијом формирања система евалуације, у циљу процене квалитета алтернативних решења употребе напуштених индустријских локација, покушаћемо да избегнемо и ризик процењивања планских алтернатива у функцији тзв. “општег интереса”, јер “у ситуацији конфликта између аспирација различитих актера, јавни интерес постаје неадекватан критеријум за планирање.”<sup>165</sup>

#### 4.7. **Закључак: дефинисање метода за проверу адекватности позиције евалуације у процесу планирања**

У овом поглављу утврдили смо метод којим ћемо проверавати постављене тезе у истраживању, односно позицију евалуације у процесу планирања, на конкретним студијама случајева, у поглављима која следе (5. и 6.). Методолошку основу, у оквиру рационалног модела, одредили смо тако што смо најпре анализирали релације између активности евалуације и осталих активности при генерисању планског решења, према критеријумима до којих смо дошли прегледом теорије и извора. Подсећамо, претходно смо у поглављу 3. утврдили, у оквиру различитих студија случајева, у којим се фазама планирања појављује евалуација (према Lichfield, 1975), али смо детектовали и неке примарне и секундарне критеријуме за евалуацију, у случајевима где се они појављују.

Закључили смо да су реална ограничења у позиционирању евалуације у планерском процесу узрокована раскорак између жељених резултата и тренутног, постојећег стања на локацији, на које се може утицати планерским мерама (могуће планерске мере и облике интервенција разматрали смо у прегледу извора и теорија, у поглављу 2.). Приликом анализирања алтернатива у поглављу 3., видели смо да су аутори појединих студија осмислили извесне критеријуме евалуацију простора, а код реализације планова одговарајуће механизме за имплементацију (према Hill, 1962).

Да би се формирао одговарајући избор вредности за планирање, узели смо у обзир одговарајуће полазне претпоставке о потребама актера / група, као и њихове сродне интересе за неке вредности / циљеве. Као одговарајуће решење за изналагање адекватних циљева, због свега наведеног, несумњиво јесте и предвиђање могућих ефеката решења на актере, због чега смо даље анализирали различите технике и инструменте за мерење ефеката алтернатива.

Из анализе техника, инструмената и метода увиђамо да су неким од битних особина/критеријума, дефинисани и неки од критеријума и индикатора. За процену ефеката планског решења, битно је *предвиђање кретања вредности некретнина* (грађани кроз различите екстерналије губе или добијају новац, па имају право да одлучују о томе која ће се акција предузети у простору). Анализом матрице циљева актера (Goals Achievement Matrix), наведено је да се у процени решења оцењују *естетски, енвайронментални, политички и економски критеријуми, аспект здравља, сигурности грађана...* Овде су наведени и неки од

<sup>164</sup> Од “профитне урбане регенерације” локална заједница има користи посредно, кроз позитивне економске екстерналије, или кроз афирмацију идентитета путем деловања на физичке форме.

<sup>165</sup> Потребно је нагласити да не постоји такав концепт који би се могао назвати општим интересом, већ се њиме неизбежно манипулише у име интереса одређених интересних група.“ Лазаревић – Бајец, Н. (1995). *Проблем редефинисања урбаног планирања. У Урбаном планирању и политика*, Нада Лазаревић- Бајец и Миодраг Ралевић, уредници. Београд: Архитектонски факултет

индикатора (*број запослених након реализације плана, проток возила, приходи по домаћинству...*). Процена употребне и тржишне вредности у урбаном окружењу врши се кроз *процену висине опорезованих прихода*. Прегледнији списак индикатора добили смо и анализирајући Друштвену Cost – benefit анализу (*индекс профитабилности, уштеда времена проведеног у превозу од радног места до куће, затим вредновање квалитета живота, вредновање природних ресурса, кроз одређивање збирног износа који су корисници спремни да плате да би заштитили неку природну средину*). Анализом финансијског биланса прелиминарних алтернатива, видели смо поступак вредновања пројекта *упоређивањем добити и трошкова, одређивањем висине почетне инвестиције, истраживањем платежних способности потенцијалних инвеститора, анализом опција употребе (намене) простора, као и анализом оствареног профита и период повраћаја инвестиције*.

Затим смо ове, али и новододате критеријуме и индикаторе, до којих смо дошли истражујући конкретан проблем (регенерација наслеђа у контексту одрживог развоја), дефинисали и систематизовали према три основне категорије: просторно – функционална, економска и социјална, и даље на подкатегије. За сваки од критеријума наведена је затим дефиниција, разлог збор чега је одређени критеријум битан за планере, а наведени су и конкретни примери из праксе на основу којих је направљен избор критеријума према списку. На овај начин, разрађена је методолошка основа потребна за анализу и проверу налаза у студијама случајева, у циљу провере хипотеза. Коначно, преглед критеријума по којима вршимо процену ефеката планских алтернатива, структурирали смо на следећи начин:

## **1. Просторно-функционални критеријуми евалуације планских алтернатива**

Група локационих критеријума

*А). Диспозиција комплекса у окружењу*

1. Саобраћајна повезаност локације са окружењем
2. Опслуженост локације средствима јавног превоза
3. Положај локације у односу на центар града/насеља

*Б). Инфраструктурна опремљеност локације и непосредног окружења*

1. Опслуженост комуналним мрежама
2. Капацитет стационарног саобраћаја

*В). Квалитет понуде у односу на мрежу услуга у окружењу*

1. Постојање компатибилне понуде активности при регенерацији објеката, за локалну заједницу, са понудом у окружењу
2. Висок ниво заинтересованости актера у окружењу за планиране активности у комплексу и низак ниво преференција конкурентских активности

*Г). Безбедност окружења*

1. Техничка безбедност окружења
2. Еколошка безбедност окружења

Група структурних критеријума

*А). Структурна (физичка) адаптабилност комплекса за нове активности*



1. Просторни капацитет комплекса
2. Прилагодљивост просторне структуре новим функционалним захтевима
3. Диспозиција саобраћајница које тангирају парцелу
4. Особине и диспозиција постојећих интерних саобраћајница
5. Облик парцеле

*Б). Грађевински бонитет комплекса*

1. Статичка стабилност објеката у комплексу
2. Очуваност аутентичне фасаде
3. Квалитет материјала од којих су грађени објекти
4. Квалитет и диспозиција помоћних објеката на парцели

## **2. Економски критеријуми евалуације планских алтернатива**

Група критеријума економске корисности за јавни интерес

*А). Позитивни економски ефекти у заједници*

1. Пораст економске вредности некретнина у суседству
2. Пораст атрактивности окружења
3. Пораст квалитета услуга и пратећих садржаја у окружењу

*Б). Повољни финансијски токови у локалној заједници*

1. Повећање јавних прихода
2. Повећање запослености у окружењу пројектом урбане регенерације

Група критеријума профитабилности за приватни интерес

*А). Исплативост пројекта*

1. Повољан однос трошкова и добити
2. Период повраћаја инвестиције
3. Повољни услови кредитирања
4. Постојање позитивних економских мера подстицаја

*Б). Смањење почетних трошкова реализације пројекта*

1. Редукција грађевинских трошкова
2. Смањење тржишне вредности објеката због амортизације
3. Повољан однос профита од урбане регенерације, према профиту од нове изградње
4. Повољан однос почетне инвестиције и збира трошкова уређења и евентуалне деконтаминације локације
5. Постојање партнерског аранжмана јавног и приватног сектора
6. Повољна тржишна цена локације

Група критеријума за оцену ефективности имплементације

*А). Транспарентност процедура и доступност информација*

1. Јасно дефинисана правила и процедуре у планским документима
2. Ефикасан и транспарентан систем увида и коришћења база података
3. Уређеност власничких односа

### 3. Социјални критеријуми евалуације планских алтернатива

Група критеријума и индикатора идентитета окружења

*А). Културна вредност градитељског и техничког наслеђа*

1. Аутентичност просторног склопа и архитектонске композиције комплекса
2. Припадност стилском правцу
3. Аутентичност технолошких решења

*Б). Историјска вредност наслеђа*

1. Историјски значај за заједницу
2. Вредност по индивидуалном суду корисника, у контексту колективног идентитета

Група критеријума за унапређење социјалних вредности окружења

*А). Безбедност за заједницу*

1. Повољан утицај имплементације пројекта на ниво безбедности у окружењу
2. Могућа интеграција социјалних група у заједницу

*Б). Учесће јавности (грађана) у процесу планирања за урбану рециклажу*

1. Прихватљивост програмских елемената урбане рециклаже од већине корисничких група
2. Развијеност процедура партиципације

## **5 Анализа утицаја места евалуације у планерском процесу на избор планске алтернативе у развијеним земљама: Case study Cleavland – план ревитализације напуштене индустријске зоне (Кливленд, САД)**

У овом поглављу извршићемо проверу хипотеза, на основу метода који смо утврдили у поглављу 4. У том циљу, спровешћемо конзистентну, упоредиву анализу ефеката алтернатива планских решења и припадајућих процедура (са позицијом евалуације у процедури при генерисању решења), а све према плану истраживања из поглавља 1.7. Наведене активности спровешћемо у намери ефикасног поређења варијанти, да би били у могућности да извучемо јединствен закључак у смислу валидности постављених хипотеза.

### **5.1 Избор случаја и образложење у контексту истраживања**

Полазећи од става да у раду рационални избор представља основу за анализу процедура при одлучивању за избор садржаја који се имплементирају планским решењем (Davidoff, Reiner, 1964; Sager, 2004), у овом поглављу урадићемо критеријумску и економску анализу ефеката процедура одлучивања/евалуације за различите планске алтернативе (према Buchanan, 1964; Sager, 1994).

Да бисмо испитали које је место за евалуацију у процесу регулационог планирања оптимално (односно најбоље да се стекне увид у користи и губитке актера), као што смо изнели у плану истраживања, размотрићемо место евалуације алтернатива у процесу планирања за ревитализацију локације напуштене индустријске зоне у америчком граду Кливленду (Cleavland, USA). Избор овог случаја за наше истраживање је подесан, јер овде располажемо резултатима мерења, према већини утврђених критеријума и индикатора у истраживању (поглавље 4.4).

У случају “Кливленд” за једну алтернативу евалуација је спроведена на самом почетку процеса (када је одабрана реконструкција комплекса у резиденцијалну зону са пратећим садржајима, 2004. године), док је за другу алтернативу евалуација спроведена при самом тестирању планског решења (у том случају одабрана је пренамена комплекса у Робно – дистрибутивни центар, 1992. године). Овде ћемо (према раније утврђеним критеријумима), упоредити неке од користи и трошкова, из чега ће уследити одговор на питање: која је процедура планирања и евалуације у Кливленду дала боље ефекте по актере, односно које је решење оптималније. Овим ће се коначно стећи услови за проверу позиције евалуације у моделу планирања.

### **5.2 Модел за опис случаја**

Метод којим ће се извршити компаративна анализа одрживости урбане регенерације састоји се од три корака. *Први корак* је опис случаја (предмета плана), кроз дефинисане критеријуме, према физичком, економском и социјалном аспекту/ критеријумима евалуације (из поглавља 4.4). При томе ћемо се у истраживању ослањати на расположиве податке (параметре) који се односе на припадајуће критеријуме и индикаторе. Опис примера структуриран је по јединственом моделу, а информације у опису случаја односе се на дефинисане критеријуме.

*Други корак* анализе чиниће разматрање планерских процедура у студији случаја ревитализације напуштене индустријске зоне у Кливленду: шта појединачне групе актера добијају одлучивањем актера за алтернативу на почетку планерског процеса (одабрана алтернатива реконструкције комплекса у резиденцијалну зону са пратећим садржајима), а

шта каснијим одлучивањем - при тестирању алтернатива (при томе је одлучено да се изврши пренамена комплекса у робно – дистрибутивни центар). Коначно, *трећи корак* биће компаративна анализа користи и губитака актера, односно “сектора“ у обе алтернативе.

Овде ће се, ради постизања циљева и провере хипотеза, користити и следеће аналитичке технике:

- Анализа матрице циљева актера / стејкхолдера (Goals Achievement Matrix – GAM), која је ће у раду бити од користи за идентификацију вредности, циљева и конфликта између актера, као и за проверу критеријума за процену ефеката. Овај метод није садржан у планском документу, већ се у функцији поређења алтернатива уводи у истраживање.
- Анализа финансијског биланса алтернатива – PBSA. Овом методом омогућава се анализа по добитима и трошковима појединачних актера у процесу планирања, као и за конверзију ефеката у новчане добити и губитке (common unit). Овај метод процене већ је спроведен у генерисању планског решења.
- Социјална Cost Benefit анализа (SCBA) спроведена је у постојећем документу, као поступак вредновања пројекта упоређивањем добити и трошкова у алтернативама (укључујући актере из заједнице).
- SWOT анализу користићемо за проверу критеријума у четири аспекта евалуације: снаге, слабости, могућности и претњи (ограничења) у плану.
- Коначно, квантитативну анализу статистичких података преузећемо такође из постојеће студије, посматрајући нивое локалних заједница- суседстава, на локацијама где се налазе напуштени индустријски комплекси. Анализа се односи мерење социјалних вредности, као што су сигурност у окружењу, социјална и културна диверзификација, ефикасност реализације пројекта и квалитет “виртуелног приступа корисника“ информацијама.

### 5.3 Case study Cleveland, USA – план ревитализације напуштене индустријске зоне: The Waterfront District Plan (приказ случаја)

#### Просторно- функционални аспект локације

*Опис локације и диспозиција комплекса у окружењу*<sup>166</sup>

Урбана целина напуштеног индустријског комплекса која је предмет анализе, налази се на ушћу реке Кијахога у језеро Ири, у граду Кливленду, држава Охајо. Површина комплекса је 48.5 ha, а у њему се налази 70 објеката, укупне површине 53.400m<sup>2</sup>. По свом положају, област се налази 1.5 km јужно од градског језгра –CBD (central business district).

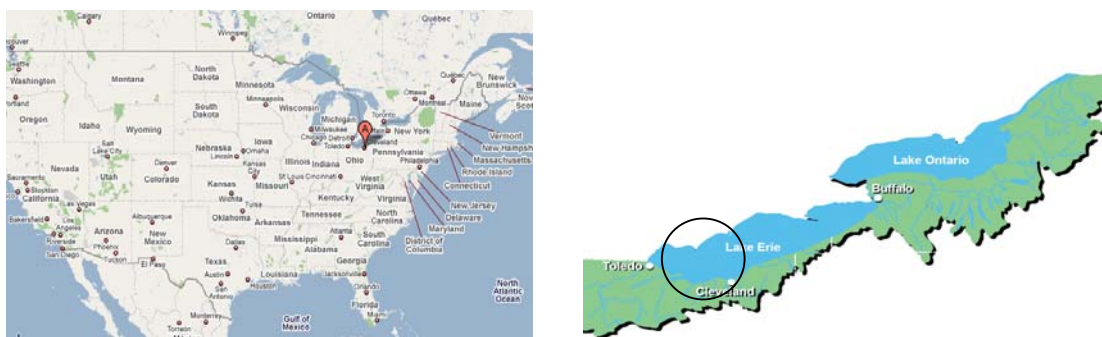
1825. године, прве објекте на локацији почео је да гради индустријалац Леви Џонсон (Levi Johnson), који је на овом месту подигао бродоградилиште. Године 1849., Marquette Iron Company купила је део земљишта и пренаменила га у челичану, након чега ово подручје постаје значајна лука. Индустријски комплекс као такав функционише до 1985. године.<sup>167</sup>

<sup>166</sup> Map of Warehouse District. Коришћено 02.05.2010.

Са сајта <http://www.warehousedistrict.org/tour/highlite/map.html>

<sup>167</sup> Cleveland's First Infrastructure (н.д.) *The Ohio & Erie Canal*

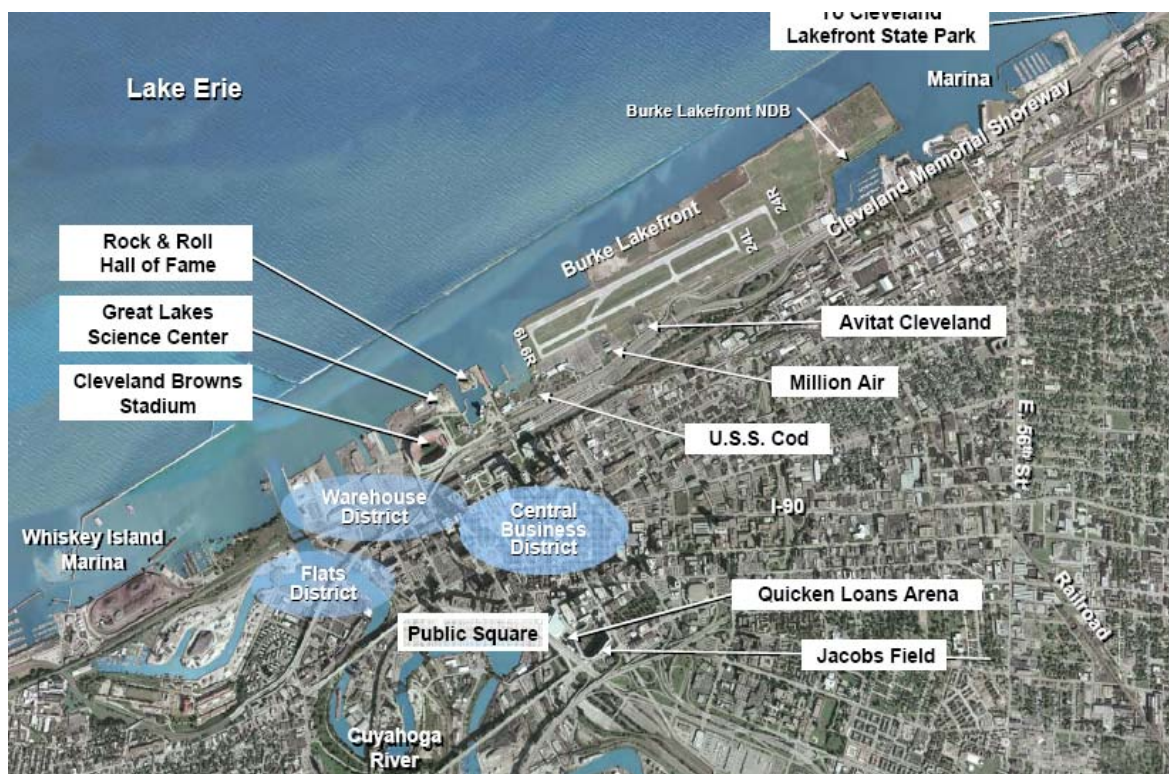
from George Washington to Alfred Kelley. Са <http://web.ulib.esnohio.edu/SpecColl/Canal/index.html>



Сл 8: Диспозиција локације у ширем окружењу- географки положај  
Извор: <http://www.googleearth.com>

Од 1985. до 1994. године следи период девастације комплекса. Коначно, 1994. године покренута је иницијатива за ревитализацију докова (у склопу “Cuyahoga Valley Scenic Railroad Masterplan”<sup>168</sup>), углавном због великог пораста броја криминалних прекршаја у овој градској области.

Као простор са потенцијалом за развој јужног дела града, коначно је реализован део Плана ревитализације комплекса од стране градских власти Кливленда (Комитета за планове), 2004. године<sup>169</sup>. Данас је ово стамбена зона са туристичким центром од високог значаја, нарочито тзв. индустријске археологије.



Сл. 9: Докови, индустријски комплекс и његов положај у Кливленду.  
Извор: <http://www.urbanohio.com/forum2/index.php?topic=2438.msg152664#msg152664>

<sup>168</sup> *Connecting Cleveland: Waterfront District Plan* (2004). Коришћено 02.05.2010.

Са сајта <http://planning.city.cleveland.oh.us/lakefront/iactive/flash/index.html>

<sup>169</sup> <http://www.urbanohio.com/forum2/index.php?topic=2438.msg152664#msg152664>

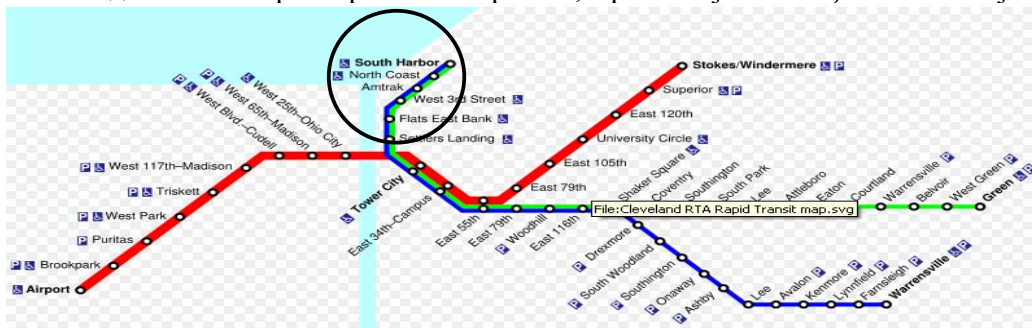


## Инфраструктурна опремљеност локације и непосредног окружења

Комплекс тангирају железничка пруга и аутопут на северне и североисточне стране, док је на јужној страни парцела готово недоступна (на овој страни налазе се степенасте каскаде). Са југозападне стране парцела излази на обалу језера Ири.

До комплекса стиже се помоћу три аутобуске линије (аутобуси иду на 45 мин.) и помоћу линије метроа. Станице се налазе на 100-300 m од локације. Аутопутем који тангира парцелу пролази 145.000 – 150.000 возила дневно, крећући се у правцу Њујорк – Језеро Хјурон.

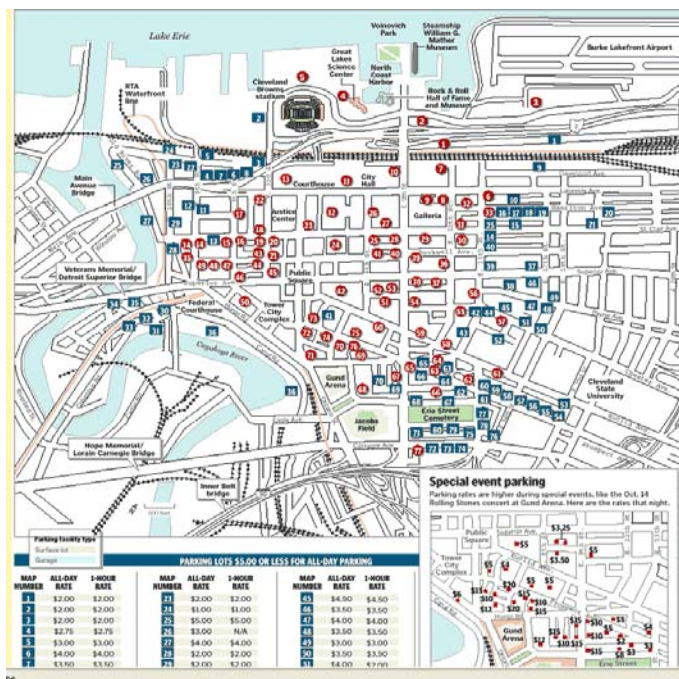
Паркирање на локацији обезбеђено је у тзв. Aarhus лофту (Street Lift Bridge Area). И у околним блоковима постоји шездесетак мањих паркиралишта, свако капацитета око 20 ПМ. Комплекс је опремљен телефонским прикључцима, водоводном, канализационом, топоводном и електроенергетском мрежом, а расвета је обезбеђена са постојећих објеката.



Сл 10 :Шема јавног градског превоза на локацији

Извор: *Cleveland Public Transportation Sheme.* (н.д.) Коришћено 12.05.2010.

Са сајта: <http://yellowpages.cantonrep.com/Trolley+Tours+of+Cleveland.9.7943513p.home.html>



Сл 11 :Шема паркиралишта на локацији

Извор: *Cleveland Downtown Parking Lots.* (н.д.) Коришћено 21.07.2010. Са

<http://209.85.129.132/search?q=cache:k7NpxK3XMoJ:www.cleveland.com/visit/wide/index.ssf%3Fvisit/wide/110102parking.html+waterfront+cleveland+parking+lots&hl=en&ct=clnk&cd=2>

### *Квалитет понуде садржаја у односу на мрежу активности у окружењу*

Након регенерације комплекса 2004. године, реализована је промена концепта коришћења готово 90% површина парцеле. У окружењу након тога не постоји слична понуда активности за локалну заједницу, у односу на понуду у комплексу, што се може потврдити и увидом у важећи план намене површина<sup>170</sup>.

Процентуална заступљеност активности на локацији је следећа: становање 55 %, трговина 20 %, производне и сервисне услуге и слично 25 %.

**MAP LEGEND**

**EXISTING LAND USE**

	Vacant Land
	Single Family
	Two Family
	Townhouse
	Multi Family
	Mixed Use: Live-Work
	Office
	Retail
	Commercial Services
	Light Industry
	Heavy Industry
	Institutional
	Recreation/ Open Space
	Transportation/ Public Parking
	Commercial Parking



Сл. 12 : Приказ намене парцела у окружењу

Извор: *Алтернатива плана ревитализације индустријске зоне Кливленда- графички приказ плана намене површина* (2004). Коришћено 11.03.2010. Са <http://planning.city.cleveland.oh.us/cwp/dist3links.htm>

### *Техничка безбедност окружења*

Најмање међусобно растојање објеката на парцелама комплекса, ради заштите од пожара, сеизмичких активности и у циљу постизања добрих услова видљивости у саобраћају је 5 m. Растојање објеката на парцелама, од објеката на суседним парцелама креће се од 4-12 m. Објекти комплекса излазе на саму ивицу коловоза. Постоји 16 колских улаза у комплекс, који су ради саобраћајне безбедности корисника, од раскрсница удаљени од 25-30 m.

### *Социо- културни аспект*

Документом The Neighborhood Development Agenda разрађен је план повезивања суседстава која су одвојена постојећом индустријском инфраструктуром, међусобно и са залеђем. План подразумева унапређење и инкорпорацију парковских површина, као и пренамену присутне инфраструктуре, смештањем јавних и пратећих сервиса.

<sup>170</sup> <http://planning.city.cleveland.oh.us/lakefront/iactive/flash/index.html>



Сл 13.: Повезивања суседстава Lakefront Area у мрежу

У функцији повезивања приобаља са залеђем, од великог значаја су пешачке и интегрисане везе, бицикличичке стазе и пешачке зоне. Фокус овог система чини The Lakefront Boulevard.



Сл 14.: Концепт повезивања приобаља са залеђем

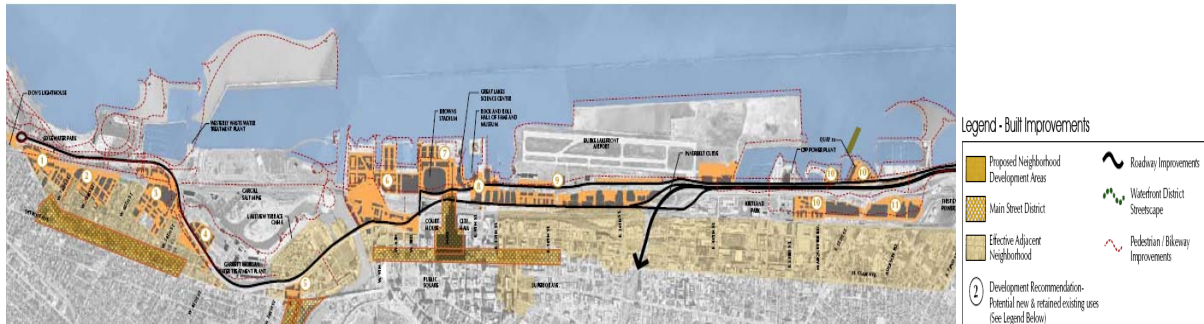
Било је предвиђено да се у обновљеном комплексу запосли 2.300 људи различите професионалне оријентације, старосне структуре, пола и националне припадности.<sup>171</sup> Овим се методолошки приступ планирања приближио идеји договарања свих присутних актера (консензус), где ће основна аргументација у планирању подручја бити укључивост, а не рационалност и утицајност различитих интересних група (Healey, 1995). Међутим, да би се овај циљ постигао, примећујемо да је потребна боља процена ефеката, ради бољег спознавања последица имплементације планских предлога, а планерски задатак је овде у циљу остваривања опште добробити по заједницу (Harvey, 1973).

Идеја је била да се грађанима који задовоље критеријуме, субвенционису трошкови становања, али да заузврат оно активно учествује у прихватању маргинализованих чланова локалне заједнице- особа са посебним чулним и телесним потребама, имиграната и остарелих и незапослених. На овај начин, сви би требало заједно да живе и активно да учествују у доношењу одлука од значаја за локалну заједницу.

<sup>171</sup> *The third annual Cleveland Design Competition - Project* (2009). Коришћено 21.07.2010.

Са сајта: <http://www.clevelandcompetition.com/Images/index%20image.jpg>





Сл 15: План развоја суседстава- шема



Сл.16: Плакат за конкурс „Развој социјалног окружења у обалној зони Кливленда”

Извор: *The third annual Cleveland Design Competition - Project* (2009). Коришћено 21.07.2010.

Са сајта: <http://www.clevelandcompetition.com/Images/index%20image.jpg>

### 5.3.1. Информације из планског документа: процес избора планских алтернатива обнове напуштеног индустријског подручја Cleveland Waterfront District

У овом поглављу покушаћемо да утврдимо процедуре и природу одлучивања кроз које је генерисан план развоја за Cleveland Waterfront District и да прецизирамо ефекте које су по актере и окружење произвеле ове процедуре.

Методом планирања подручја Cleveland Waterfront District, настоји се да се промени приступ и да се понуде средства за уклањање ограничења традиционалних техника евалуације алтернатива, у виду корекције алтернатива, већ при изради физибилити студије.

Међутим, у вези са овде присутним покушајем у виду колаборативног приступа (према Nealey, 1995), неки теоретичари износе критике на рачун оваквог модела и тврде да у теоретским истраживањима постоји стална тенденција да се оправда саморегулација планирања по сваку цену (налази се изговор за неолиберални приступ у планирању и приближавање “Новој десници”), као и да у наизглед позитивним ставовима у интерпретацији случајева у пракси, у колаборативној теорији фигурирају многи нормативни, односно “рационални“ судови (према Faga, 2008).

У покушају развијања нових приступа евалуације у процесу планирања за реконструкцију подручја Cleveland Waterfront District, Иницијатива за обнову приобаља Кливленда (The Cleveland Community Building Initiative – ССВІ)<sup>172</sup> пружа следеће смернице:

1. Евалуатори морају узети нову, нетрадиционалну улогу у процесу планирања, у правцу истраживања ефеката алтернатива на социјалне групе. Евалуатор проналази механизме за мерење добити и трошкова актера (нарочито стејкхолдера) на основу конверзија појава у новчане, или друге мерљиве вредности.
2. Процес евалуације најбоље се ради у групи. Пошто расправа у групи омогућава виђење проблема и решења из перспективе више учесника, искуства ССВІ тима указују на то да у стручним тимовима не би требало да буде мање од осам људи.
3. Предвиђено је обавезно тестирање алтернатива. Тестирање се врши по појединачним критеријумима, на мањим групама корисника и на мањим просторним целинама, док је имплементација Плана још у почетној фази.
4. У циљу отклањања раскорака између циљева и ефеката који се желе постићи, предвиђено је учешће представника локалне заједнице, који треба да критикују евентуалне грешке тима за евалуацију.
5. База података развија се кодифицирањем ефеката кроз индикаторе. У њиховом тумачењу не узима се у обзир само рационални суд, већ и интуиција планера и стечено искуство тима.
6. Потребно је, због евентуалних грешака, евалуацију циклично понављати (одабрана варијанта поново се преиспитује), јер повратне информације доприносе развоју и унапређењу квалитета плана и модела евалуације.

Да би се ефикасно спровели циљеви плана, било је потребно поделити подручје у зоне, у којима ће важити различита правила понашања актера (правила грађења и уређења простора). Зато је Lane Kendig, руководилац Тима за зонирање подручја (Board of Zoning Appeals), поделила овај комплекс на 7 зона, при чему су предвиђене могуће активности за сваку зону појединачно. Овај зонинг подразумева повећање атрактивности у јужном делу парцеле (област око Commercial Road Hill). Зоне су следеће:

**Зона 1:** Речни рог на реци Кијахога

Ова зона има највећу припадајућу површину у комплексу, односно 25,1 ha. Локација има веома вредне визуре на језеро Ири, а њена процењена вредност је 8.400.000 \$.

**Зона 2:** Canal Road

Површине је 0,8 ha, а процењена вредност подручја је 31.000.000 \$.

**Зона 3:** Ontario Street

Површина од 2,42 ha. Простире се дуж два блока, а процењена вредност земљишта је 660.000 \$.

---

<sup>172</sup> *Implementing Theories of Change Evaluation in the Cleveland Community-Building Initiative.* У Fulbright-Anderson, K; Kubisch, A. & Connell, J. (1997). *New approaches to evaluating community initiatives, volume II:* Washington DC, Aspen Institute

#### **Зона 4: Commercial Central Viaduct**

Ову зону чини парцела на којој се налази заштићена зграда од црвене фасадне цигле и орнаментима од камене пластике (изграђена 1894. године). Парцела је процењена на 360.000 \$.

#### **Зона 5: Interstate Bridge Zone**

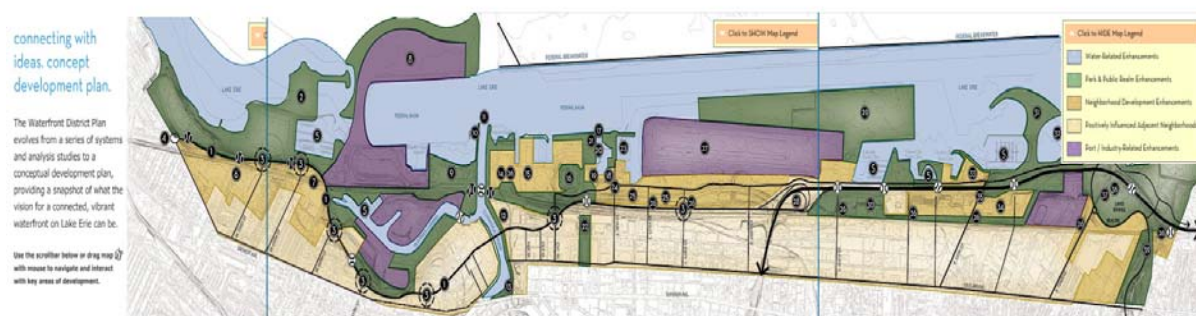
Парцела површине 6,87 ха, вредности 2.300.000 \$. Зона је окружена тампон- зеленилом.

#### **Зона 6: Intermodal Site**

Парцела резервисана за стационарни саобраћај и саобраћајно чвориште, површине 16,18 ха.

#### **Зона 7: Северни речни фронт (Riverfront North)**

Процењена вредност земљишта и некретнина је 4.000.000\$, а површина је 4,71 ха.



Сл. 17 : Дистрибуција зона у комплексу

Извор: <http://planning.city.cleveland.oh.us/lakefront/iactive/flash/index.html>

#### **5.3.2. Информације из планског документа: Евалуација на почетку планерског процеса: реконструкција комплекса у резиденцијалну зону са пратећим садржајима**

Иницијативом за реконструкцију Кливленда (The Cleveland Community Building Initiative - CCBI)<sup>173</sup>, у сарадњи са Центром за урбани развој и социјалне реформе (Center on Urban Poverty and Social Change), спроведен је метод евалуације алтернатива већ у фази генерисања планских алтернатива, за приобални појас напуштене индустријске зоне Кливленда (Cleveland Waterfront District)<sup>174</sup>.

При томе, процедура при генерисању овог планског решења подељена је у два дела:

1. I фаза – израда информационе основе и евалуација шест алтернатива дизајна – просторних аспеката плана
2. II фаза – три изабране алтернативе евалуирају се и тестирају према могућој намени простора. Према методологији трошкова и добити, изабира се коначна варијанта, која је до детаља разрађена за имплементацију

<sup>173</sup> <http://planning.city.cleveland.oh.us/lakefront/iactive/flash/index.html>

<sup>174</sup> CCBI Board of Trustees одговоран је за финансијску и стручно-техничку помоћ у имплементацији одабраних алтернатива.

Процес планирања који је разматрала The Cleveland City Planning Commission укључује даље преглед 6 могућих алтернатива развоја подручја, које се подвргавају процедури евалуације алтернатива. Ова евалуација врши се према 26 критеријума, са припадајућим пондерима, оцењивањем стања на терену од -5 до +5. Од овога, за Комисију најбитнији примарни критеријуми су следећи:

1. Вредност земљишта у односу на потенцијалне намене
2. Ефекти нових активности на окружење
3. Потенцијална ограничења на локацији, за реализацију алтернатива
4. Подршка локалних власти и организација, за појединачне пројекте на локацији

Остали критеријуми су секундарни, односно оперативни, и чини их сет наведен на почетку поглавља 6.1.

Тим за евалуацију развио је процедуру за процену алтернатива (у примарној и секундарној фази евалуације):

1. Дефинисање кључних актера (стејкхолдера), њихових интереса и приоритета (учешће узимају запослени, локална заједница, координатори пројеката–представници инвеститора, извршни директор The Cleveland Community Building Initiative - CCBI)
2. Дефинисање теоријског модела на који се евалуација ослања. Модел укључује и разматрање метода за помоћ социјалним групама, у циљу артикулације њихових захтева (критеријума) према алтернативама. Метод за артикулацију оцене стања по критеријумима је у форми интервјуа, а на основу одговора у упитнику праве се дијаграми, на основу којих се врше измене алтернатива.
3. Испитивање и одређивање “тежине” актера при одлучивању. Мери се величина социјалне групе на коју алтернатива утиче, инвестиције у заједницу од стране појединаца и група, положај у организационој структури (функција и степен образовања појединаца)
4. Утврђивање заједничких (сродних) циљева интересних група. Утврђивање критеријума и индикатора за евалуацију.

Фазе евалуације укључују и следеће: идентификацију кључних мерила и ефеката алтернатива; прикупљање података; модификацију метода евалуације према потребама на терену и пружање повратне информације о напретку и резултатима (мониторинг).

Одговорности у истраживању подељене су на тимове, тако да је Center on Urban Poverty and Social Change имао задатак да се бави социјалним и економским аспектима планирања, а Cleveland Community Building Initiative био је задужен за просторно – физичке аспекте Плана.

У студијама варијанти Плана постоје и подфазе, у намери да се лакше сагледају проблеми и да се дају одговори на захтеве клијената и апликаната (инвеститора) у развој подручја:

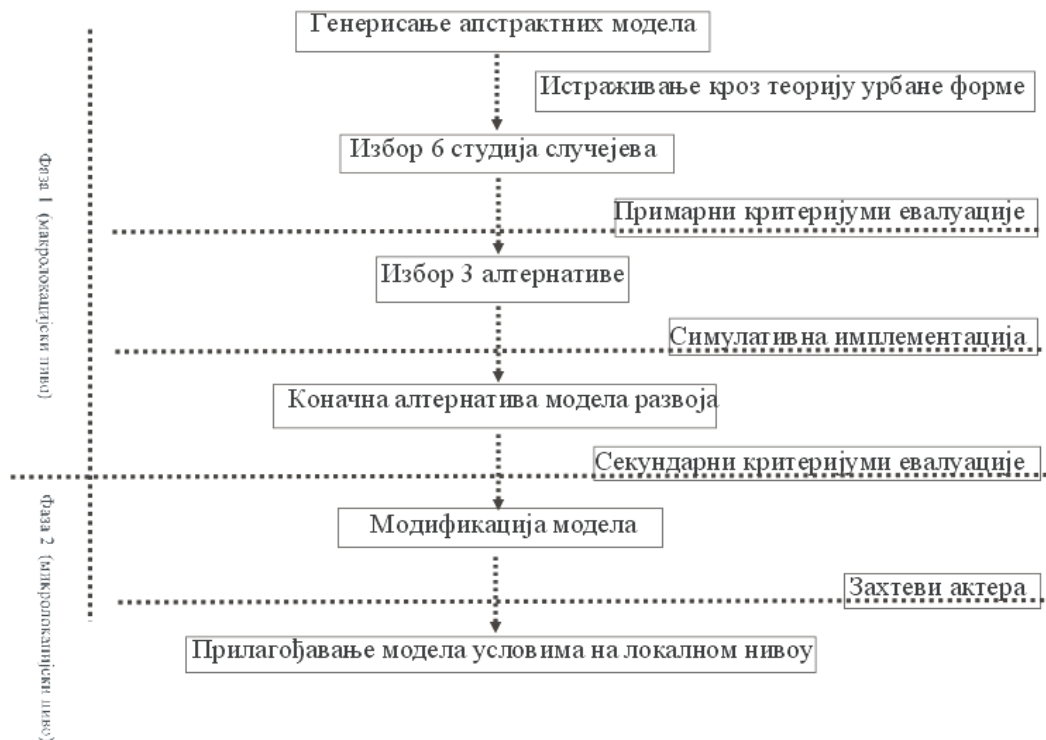
*Подфазе у фази I:*

- а) Осмишљавање варијанти намене земљишта / активности, одакле је одабрано шест могућих сценарија - алтернатива

- b) Формирана је листа примарних критеријума за евалуацију изабраних алтернатива, па је избор даље сужен на три алтернативе
- c) Симулативна имплементација / тестирање три алтернативе на локацију. Затим су формирану секундарни критеријуми, одакле је произашла коначна варијанта модела развоја

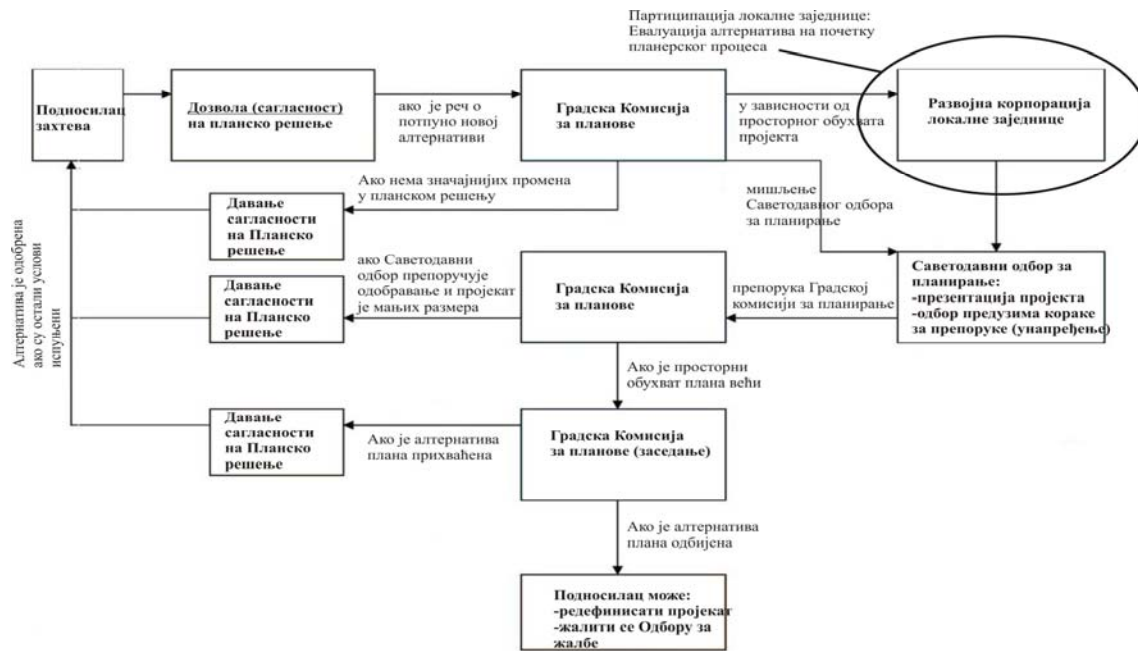
*Подфазе у фази II:*

- a) Модификација изабраног модела, помоћу секундарних критеријума, ради примене на микролокацијском нивоу
- b) Прилагођавање модела према захтеву клијената и актера у локалној заједници



Дијаграм 16: Процедурална схема за планирање подручја Cleveland Waterfront District, са дефинисаним местом евалуације у процесу планирања

У фази I, модел плана представљен је Комисији за планове (The Cleveland City Planning Commission), запосленима, локалној заједници, представницима инвеститора, као и представницима локалне власти. У фази II, одабрана алтернатива прилагођава се захтевима окружења, нарочито унапређењу становања (у виду разматрања за побољшање потенцијала локације, повећања висине инвестиција за предвиђени развој, и.т.д.). Селекција жељене алтернативе одвија се кроз одабир и груписање алтернатива са сличним решењем намене површина (фаза I), затим кроз осмишљавање саобраћајне мреже за одабране алтернативе (фаза II), и коначно, кроз одабир и модификацију модела који ће се имплементирати по захтевима група актера у локалној заједници (фаза III).



Дијаграм17:Механизам избора планске алтернативе уз партиципацију стејкхолдера(IIфаза)  
Извор: CLEVELAND CITY PLANNING COMMISSION (2006). *A Guide for Applicants For New Building Projects or Major Renovation Projects*, стр. 6

Коначно, након анализе варијанти уз партиципацију актера у фази генерисања Плана, предвиђене следеће активности у зонама<sup>175</sup>:

**Зона 1:** Речни рог на реци Кијахога

Реконструкција свих објеката, уз задржавање досадашње намене.

**Зона 2:** Canal Road.

Ово је зона са највише објеката који се задржавају, реконструишу и пренамењују. Предвиђене активности односе се на забаву и на индустријска истраживања из области лаке индустрије.

**Зона 3:** Ontario Street

У овој зони нема изграђених структура, а градња није дозвољена због превиђеног слободног коридора за потребе аеродрома на суседној парцели – комплексу.

**Зона 4:** Commercial Central Viaduct (зона заштите културних добара)

Препоручена активност овде је становање, рекреација или пословање.

**Зона 5:** Interstate Bridge Zone

Препоручено је уклањање објеката и увођење лаке индустрије.

**Зона 6:** Intermodal Site

Препоручује се намена лаке индустрије, са освртом на захтеве заштите животне средине (складиштење, припремање хране).

**Зона 7:** Северни речни фронт (Riverfront North)

Препоручене активности су становање и рекреација.

<sup>175</sup> <http://planning.city.cleveland.oh.us/designreview/applicantsGuide.pdf>





... a city where one can easily reach down and touch the water.

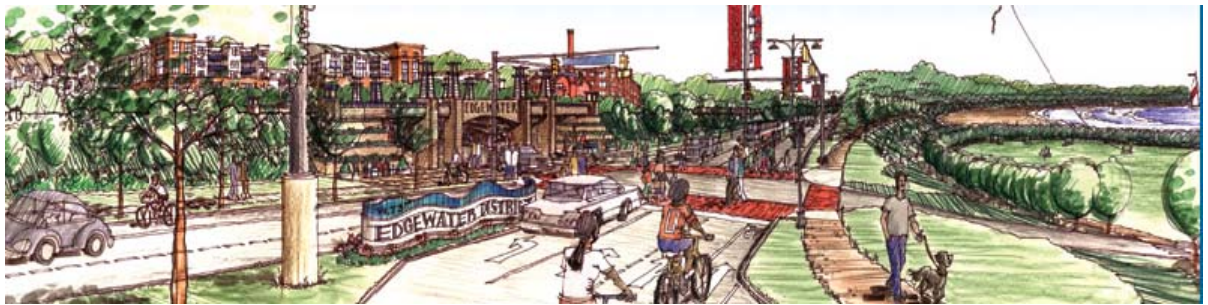


IMAGINE a place where living, working and playing are linked to the unique natural resource we know as Lake Erie.  
 CONSIDER the possibility that this resource can be experienced along a magnificent, continuous waterfront park system, from vibrant public spaces, fresh water beaches or from tree-lined pedestrian-scaled boulevards.  
 BELIEVE that with our collective public energies we can realize this vision, investing in this priceless asset to generate an immeasurable return not only for ourselves, but for generations to come.

## cleveland waterfront district plan

Сл. 18: Просторно - композиционо решење комплекса из 2004. године.

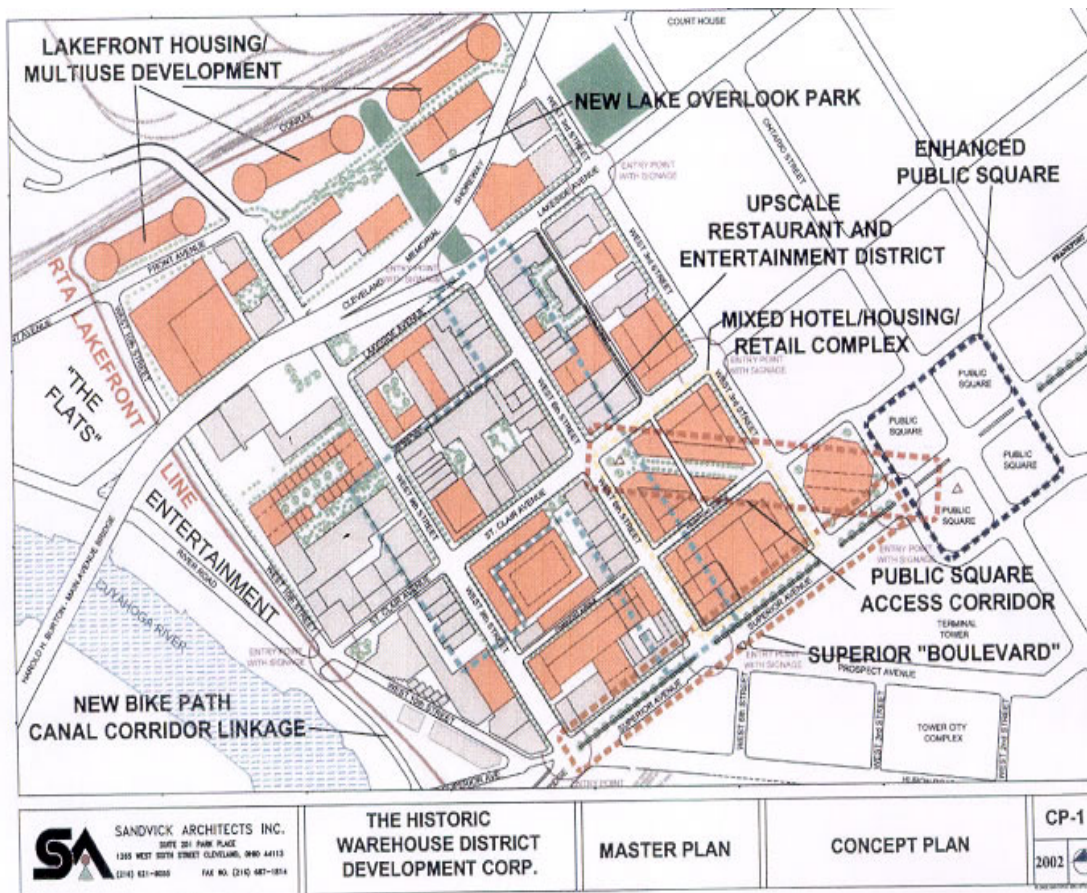
Извор: <http://planning.city.cleveland.oh.us/lakefront/iactive/flash/index.html>



Сл. 19: Перспективни приказ планираних активности у ревитализованом комплексу

Извор: <http://planning.city.cleveland.oh.us/lakefront/iactive/flash/index.html>





Сл. 20: Алтернатива плана ревитализације индустријске зоне Кливленда- графички приказ плана намене површина (активности)

Извор: <http://planning.city.cleveland.oh.us/cwp/dist3links.htm>

### Анализа ефеката плана у циљу провере хипотеза: могуће добити и трошкови за актере

#### Анализа трошкова и користи (CBA Analysis)

Да би се стекла идеја о висини трошкова и добити за актере (реконструкцијом комплекса у резиденцијалну зону), од велике помоћи у студији биће одређивање висине почетне инвестиције. За алтернативу развоја становања на локацији реконструкцијом објеката, за висину трошкова узима се цена иста као при изградњи нових стамбених јединица. При томе, прилагодљивост локације за урбани развој у анализи класификована је на следећи начин:

1. Земљиште непогодно за реконструкцију (где привођење новој намени кошта много више него што доноси профит)
2. Земљиште за које је потребно улагање у одрживим границама да би се привело новој намени
3. Земљиште на којем је загарантован профит увођењем нове намене



Почетна инвестиција<sup>176</sup>

Табела бр. 7

врсте трошкова		Износ
Куповина градског грађевинског земљишта	485.000 m <sup>2</sup> x 100 \$/ m <sup>2</sup>	48.500.000 \$
Куповина старих објеката на парцели	53.400 m <sup>2</sup> x 2500\$ x 3 % (амортизована вредност за објекте преко 20 година старости, према прописима државе Охајо)	4.005.000 € + порез на промет некретнина 7,2 %
Реконструкција објеката на парцели	53.400 m <sup>2</sup> x 850 \$	45.390.000 \$
Прикључци на инфраструктуру		50.000 \$
Укупно:		104.000.000 \$

На површини парцеле комплекса од 48.5 ha, аутори плана реконструкције су предвидели:

- Парковски амфитеатар, са павиљоном од 250 седишта, на источној страни парцеле
- Стамбене јединице за издавање, за 3000 станара
- Наутички центар са туристичком луком, у западном делу комплекса, капацитета 500 корисника (отворено 2002. године)
- Хотелски комплекс са 652 смештајне јединице (реализован 2004. године)
- Задржава се неколико објеката са својом претходном наменом: електрична централа, две електричне подстанице, противпожарна станица

Фаза II – организовање резиденцијалне зоне са пратећим садржајима<sup>177</sup>

Табела бр.8

	Приходи	Расходи	Износ месечно
1.	Парковски амфитеатар (праћећи садржаји): 250 људи x 15\$ x 30 дана = 112.500 \$	Амортизација и одржавање 3000 \$ / месец + 10 запослених x 2.500 \$ бруто	84.500 \$
2.	Наутички центар са туристичком луком: 500 људи x 30 \$ x 15 дана = 225.000 \$	Амортизација и одржавање 2500 \$ / месец + 30 запослених x 3.000 € бруто	132.500 \$
3.	Стамбене јединице за издавање: 3000 станара x 700 \$ / месец = 2.100.000 €	Амортизација и одржавање 10.000 € / месец + 30 запослених x 2.500 \$ бруто	2.015.500 \$
4.	Хотелски комплекс: 1250 посетилаца x 50 \$ x 20 дана = 1.250.000 \$	Амортизација и одржавање 7.000 \$/ месец + 60 запослених x 2.500 \$ бруто	1.093.000 \$
5.		Координација активности: администрација 10 запослених x 4.000 \$ бруто	-40.000 \$
6.		Расходи за комуналне трошкове (струја, вода, телефон, грејање, интернет, одржавање површина..)	-60.000 \$
Укупно месечно			3.225.500 \$
Укупно годишње			38.706.500 \$

Период повраћаја инвестиције овде је:  $104.000.000\$ / (38.706.500\$ / (1+0.07)^2) \approx 4$  године. С обзиром да се у раду сматра оправданом она инвестиција која има период повраћаја до 10 година, можемо закључити да је ова алтернатива плана економски одржива.

<sup>176</sup> Подаци о ценама земљишта и некретнина и зонама опорезивања у Кливленду. У *Property Records in Cleveland, OH* (н.д.). Коришћено 12.12.2009. са сајта <http://www.realestate.com/Property.aspx>

<sup>177</sup> Подаци преузети са сајта <http://planning.city.cleveland.oh.us/lakefront/cpc.html>

SWOT анализа подразумева процену одрживости плана, кроз листу одабраних и за кључне актере релевантних критеријума. Сваки критеријум је другачији по важности приликом евалуације, а интензитет деловања такође је различит од случаја до случаја. То у табели изгледа овако:

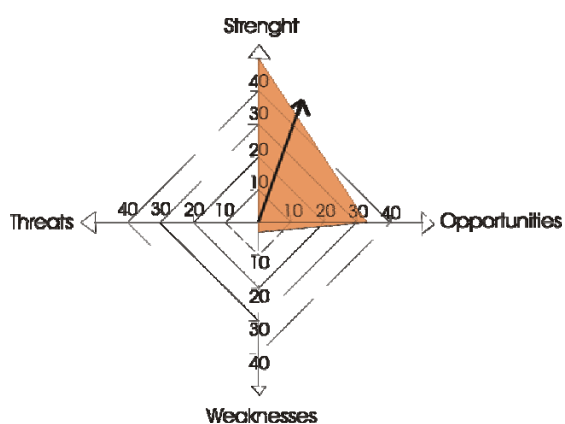
Табела бр. 9

Критеријуми	Коефицијент (пондер)	Снага			Слабости		
		3	2	1	-1	-2	-3
удаљеност / повезаност са централном пешачком зоном	6		12				
повезаност локације са главним магистралним токовима у граду	4		8				
Могућност запошљавања захтева инвеститора у смислу капацитета за урбану рециклажу	3	9					
близина објеката сличне намене	1					-2	
близина атрактивних градских репера	2	6					
Могућност унапређења локалне заједнице	5	15					
Укупно:		50			-2		

Табела бр. 10

Критеријуми	Коефицијент (пондер)	Могућности			Претње		
		3	2	1	-1	-2	-3
Потреба за запослењем већег броја радника	2			2			
Могућност развоја централних функција	1			1			
Повећање ренте у суседству	3	9					
Постојање закона и норматива у вези са урбаном рециклажом	4			4			
Платежне способности корисника	5			5			
Питања власништва на локацији	6		12				
Укупно:		33			0		

Графикон бр 1: SWOT дијаграм



Главна снага (S) овог плана урбане регенерације јесте близина централне пешачке зоне. Потенцијал ове зоне је унапређење локалне заједнице. Нису измерене нарочите претње (Т) и слабости (W) при реализацији пројекта. Највеће могућности (О) пружају добре платежне способности инвеститора и корисника. Резултанта на графикону бр. 1 је најближа “снази”, па модел делује на начин финансијске доминације, са великим могућностима за унапређење локалне заједнице.

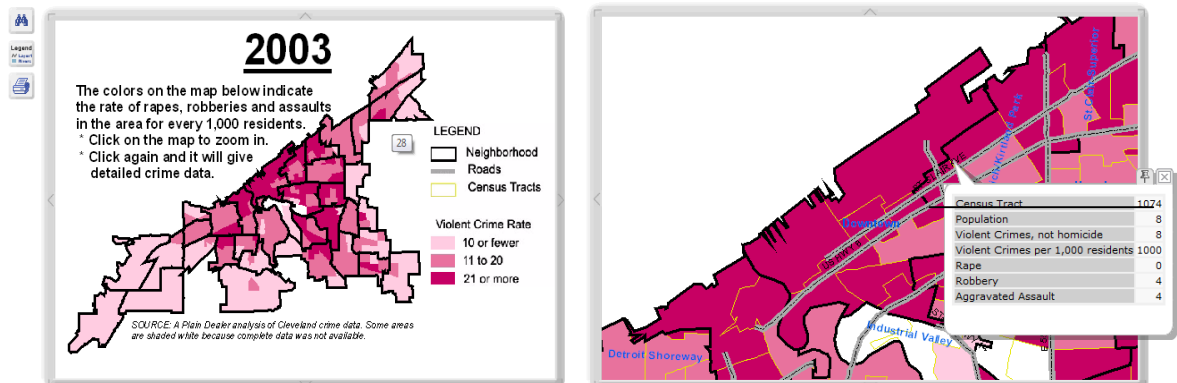
## Сигурност за заједницу

У реализацији планских алтернатива, где се ефекти прецизно могу изразити просторним и економским индикаторима, манифестује још мноштво екстерналија према различитим групама корисника,<sup>178</sup> које се не могу непосредно исказати мерљивим јединицама.<sup>179</sup> Те екстерналије имају политичку, економску или социјалну конотацију, али ова последња оставља значајније трагове у непосредном окружењу. У функцији мерења социјалних ефеката по актере, ослањамо се на теоријски приступ урбане антропологије<sup>180</sup>, која се, између осталог, бави темом резиденцијалне безбедности у граду. Теоретичар Галбрајт са доминацијом утицајних интересних група у одлучивању у заједници повезује пораст стопе криминала (Galbraith, 1985). Галбрајтов приступ проблему безбедности подразумева подстицање развоја активности које имају више утицаја на окружење, размену искустава и понуда група актера, поштовање посебног културног економског и физичког (просторног) идентитета окружења, што су и били неки од циљева планске алтернативе реконструкције у резиденцијално подручје са пратећим сервисима.

У описаном контексту, на официјелном сајту града Кливленда<sup>181</sup> посматрамо кретање стопе криминала у окружењу од 2003. године, од када је почела да се реализује ова алтернатива плана урбане регенерације Cleveland Waterfront, до краја 2004. године, када почињу да буду видљиви ефекти имплементације према овом планском решењу.

### Cleveland Crime Rates

2006 2005 2004 2003 2002 2001



Графикон 2: Кретање стопе криминала на подручју Cleveland Waterfront, током 2003. године. Извор: <http://www.cleveland.com/pdgraphics/interactive/clevelandcrimencensus/>

<sup>178</sup> Екстерни ефекти подразумевају појаву позитивних или негативних утицаја на појединце, покретањем одређене акције, а да притом појединци за њих не плаћају или да нису плаћени.

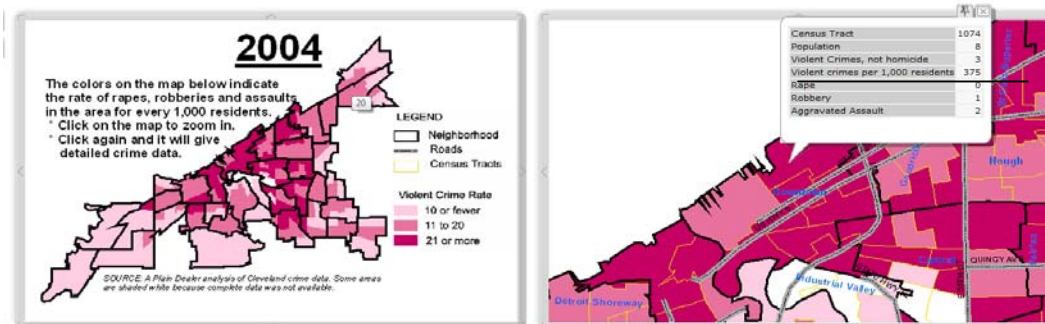
У Stiglitz, Joseph E. (2004): *Економија јавног сектора*. Београд, Економски факултет, стр 277

<sup>179</sup> При истраживању релативних вредности - ефеката, често се прибегава квантификацији, односно претварању последица немерљивих ефеката у универзалне јединице - новац (тзв. "common unit")

<sup>180</sup> У оквиру овог приступа по први пут развијена тема и постављено питање маргинализованих социјалних група у градском окружењу. Al-Zubaidi, Layla: *Urban anthropology* <http://www.indiana.edu/~wanthro/URBAN.htm>

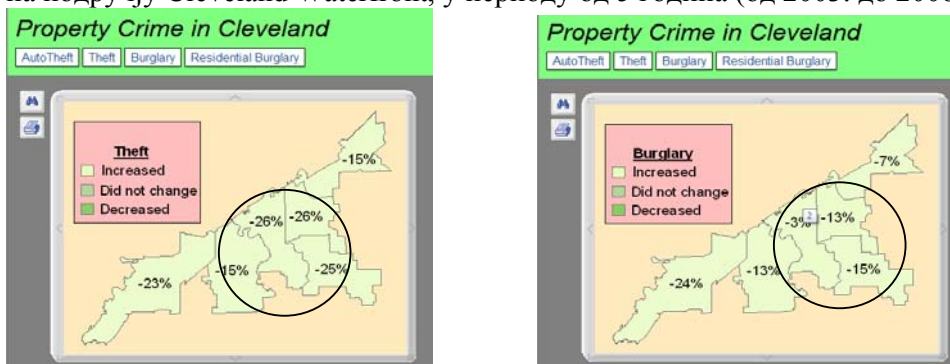
<sup>181</sup> Кретање стопе криминала на подручју Cleveland Waterfront, током 2003. године. Са сајта:

<http://www.cleveland.com/pdgraphics/interactive/clevelandcrimencensus/>

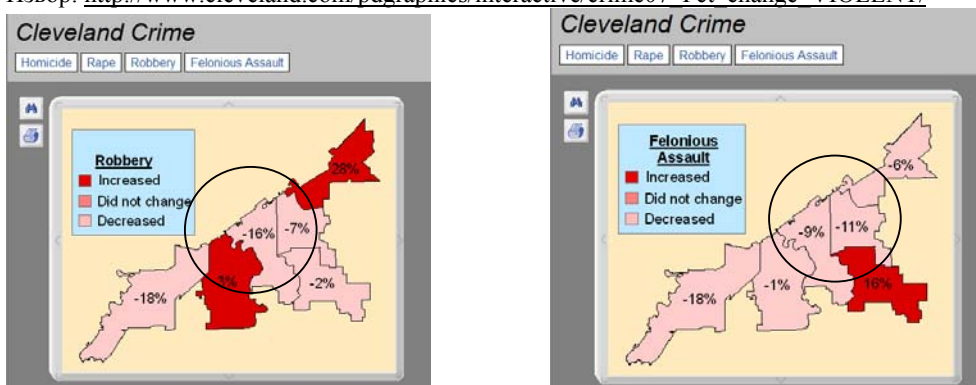


Графикон 3: Кретање стопе криминала на подручју Cleveland Waterfront током 2004.године  
Извор: <http://www.cleveland.com/pdgraphics/interactive/clevelandcrimencensus/>

Из графикона се види да је за годину дана забележен пад стопе криминала по броју становника (са базног индекса 1000 на 375). У контексту изнете хипотезе у истраживању, наша претпоставка била је да је регенерација имала позитиван ефекат на укључивање маргиналних група у различите програме и активности у овом простору. Будући да немамо на располагању социолошка истраживања (анкете и сл) која би потврдила претпоставку, ограничићемо се на преглед кретања различитих форми криминала и девијантног понашања, на подручју Cleveland Waterfront, у периоду од 5 година (од 2003. до 2008. године).<sup>182</sup>



Графикон бр 4: Преглед почињених прекршаја од стране пунолетних и малолетних лица на подручју, од средине 2003. до средине 2008. године: крађе и провале.  
Извор: [http://www.cleveland.com/pdgraphics/interactive/crime07\\_Pct\\_change\\_VIOLENT/](http://www.cleveland.com/pdgraphics/interactive/crime07_Pct_change_VIOLENT/)



Графикон бр.5: Преглед почињених прекршаја од средине 2003. до средине 2008. године: уличне пљачке и насилничко понашање  
Извор: [http://www.cleveland.com/pdgraphics/interactive/crime07\\_Pct\\_change\\_VIOLENT/](http://www.cleveland.com/pdgraphics/interactive/crime07_Pct_change_VIOLENT/)

<sup>182</sup> City of Cleveland (н.д.) *Cleveland Crime Rates*. Коришћено 21.10.2009.

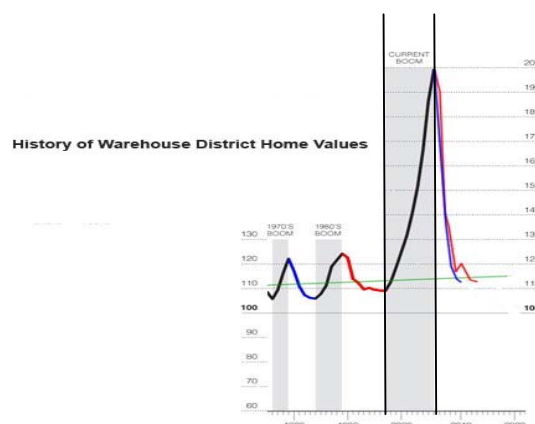
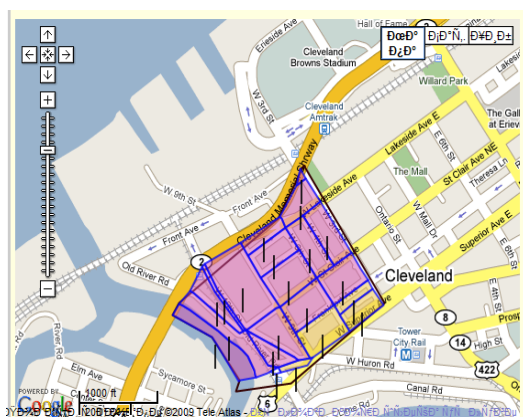
Са [http://www.cleveland.com/pdgraphics/interactive/crime07\\_Pct\\_change\\_VIOLENT/](http://www.cleveland.com/pdgraphics/interactive/crime07_Pct_change_VIOLENT/)

Пример реконструкције Cleveland Waterfront Districta у резиденцијалну зону указује, дакле, да пренамена напуштених индустријских комплекса постаје један од могућих начина за реализацију пројеката инклузије друштвених група, јер су неки од важних предуслова за овакав развој испуњени: историјски континуитет, јединство са окружењем, слобода креативности, неауторитарна клима, организовање места и могућност брзе реализације пројекта.

### Кретање вредности (цене) некретнина у окружењу

Још једна од екстерналија које се производи овим планским решењем јесте пораст цена некретнина око комплекса. Цена некретнина готово увек расте уколико се, као што је овде случај, део профита преусмери на уређење јавних простора. Ово оправдава планерске акције и подстицаје, када због висине почетне инвестиције урбана регенерација у старту није исплатива.

У случају Cleveland Waterfront Districta јавни простори и понуда су унапређени, а цена некретнина у суседству порасла је за око 10%<sup>183</sup>. У радијусу опслужености (500м) постоји око 200 станова просечне квадратуре од 80 м<sup>2</sup>, просечна цена им је 2500\$/м<sup>2</sup>, што значи да је тренутна укупна тржишна вредност стамбеног простора око 40.000.000\$. Тржишна вредност ових станова 2000. године била је око 36.000.000\$.<sup>184</sup>



Дијаграм 18: Приказ суседства Cleveland Waterfront (Warehouse District) и кретање цена некретнина, од 2000. до 2008. године

Извор: <http://www.city-data.com/neighborhood/Warehouse-District-Cleveland-OH.html>

Може се, дакле, утврдити да су мере регенерације подручја у стамбену зону проузроковале позитивне екстерналије, чиме би власници станова за њихову продају добили за око 250\$/м<sup>2</sup> више него пре интервенције.

<sup>183</sup> Cleveland Waterfront (Warehouse District) (н.д.) *Real Estate Values*. Коришћено 21.07.2010.

Са <http://www.city-data.com/neighborhood/Warehouse-District-Cleveland-OH.html>

<sup>184</sup> Исто као претходно

### 5.3.3. Информације из планског документа: Евалуација при тестирању алтернатива - пренамена комплекса у робно – дистрибутивни центар

План ревитализације (The Waterfront District Plan), чија је реализација започета 1994. године је, у одређеним алтернативама идентификовао је и разматрао обнову капацитета обалног простора и капацитете за манипулацију терета, као и постојеће оперативне услове у вези са функционисањем луке<sup>185</sup>. Овакав приступ дошао је од претпоставке да је могуће успоставити вредносно неутралан (рационалан) став при креирању планских алтернатива, водећи рачуна о ширем, стратешком просторном обухвату и развоју подручја (Hickling, 1987). При евалуацији у овом случају, планери су се самостално бавили вредностима, не укључујући у тај посао актере/стејколдере, у намери да сами открију који би услови могли да буду тражени од стране будућих клијената.

Студију у оваквом смеру покренули су Historic Warehouse District Development Corporation (HWDDC) и Комисија за урбани дизајн (Cleveland Landmarks Commission). Главни задатак био је да се изврши одговарајућа додела намене за бивша индустријска постројења, уз предвиђање потреба за производњу добара, као и могућег протока саобраћаја и интеракцију са осталим активностима. Због супротстављених интереса појединих социјалних група (бизнисмени, који су се залагали за рушење комплекса и ширење централне зоне ка обали језера Ири, и представника заједнице, који су се залагали за очување индустријског наслеђа Waterfront Districta), планерски тим је при реконструкцији луке 1994. године узео у обзир превасходно потребе ових група.

Алтернатива којом се предвиђа поновно враћање намене Waterfront Districta у робно – дистрибутивни центар пре свега је иницирана деловањем интересне групе Higbee Society, средином 1970-тих година прошлог века. Тада је покренут пројекат реновирања Western Reserve Building, изграђене 1891. године, по пројекту архитеката – представника чикашке школе, Барнема и Рута (Burnham & Root). Истовремено, Комисија за урбани дизајн (Cleveland Landmarks Commission) покренула је акцију презервације целокупног индустријског наслеђа из 19. века, на потезу напуштене индустријске зоне. Ова комисија је израдила је свеобухватну анализу поменуте алтернативе плана још 1980. године, а формирано је и тело које је требало да стимулише и координира пренамену - Historic Warehouse District Development Corporation (HWDDC). 1982. године, Historic Waterfront Warehouse District проглашен је зоном заштите, а уведене су и локалне таксе којима се финансирала обнова објеката.

Године 1985., HWDDC тим развио је детаљан сет смерница урбаног дизајна за пренамену комплекса. Комисија за урбани дизајн (Cleveland Landmarks Commission) усвојила је смернице ("Historic Warehouse District Plan Concepts and Design Guidelines"), као оквир за дизајн и адаптацију објеката. Као резултат увођења пореза за нову градњу, и субвенција за пројекте рехабилитације, до 1992. године обновљено је готово 50 % постојећег изграђеног фонда.

---

<sup>185</sup> Cleveland Distribution Warehouse Center, као део Waterfront Districta, играо је важну стратешку улогу у трговини САД према Канади. Терет који се допремао бродовима са севера је углавном била руда гвожђа из Квебека (Québec) и Лабрадора (Labrador), за потребе америчке аутомобилске индустрије. Такође, велике количине челика, нафтних деривата, цемента и грађевинског материјала пролазило је кроз ову луку. Водећи извоз хемикалија, индустријских машина, и електронске опреме обављао се одавде. Из Warehouse Districta у Канаду затим су се транспортовале житарице (пшеница, кукуруз, јечам, соја и пасуљ).

Међутим, експанзија комерцијалног тржишта некретнина од средине осамдесетих година XX века имала је пресудан утицај на ток и исход обнове Warehouse Districta. У почетним фазама генерисања ове планске алтернативе није консултована Развојна корпорација заједнице (Local Community Development Corporation), па је због промењених финансијских прилика фокус плана промењен од друге половине деведесетих. Да би пратила тренутне захтеве тржишта, Historic Warehouse District Development Corporation (HWDDC) у план зато уводи нове намене, становање са пратећим активностима (мешовите намене, интегрисани приступ...), а тиме се циљеви ове планске алтернативе мењају и фокусирају на већ описану другу алтернативу: резиденцијалну зону са пратећим сервисима.

Евалуација је овде спроведена на крају планирања, и њоме се овде заправо мери успешност планерског процеса, а не коначних ефеката решења.<sup>186</sup> Примарни циљеви ове планске алтернативе били су следећи:

1. Ревитализовати робно- дистрибутивни центар, ради трансформисања тешке индустрије у лаку, односно створити развојне услове од стратешке важности за Кливленд и државу Охајо
2. Обезбедити брзо и ефикасно квалитетне услове за живот људи у централној градској зони
3. Постићи најквалитетније могуће физичко окружење
4. Подстицати развој саобраћаја и пратећих сервиса.
5. Заштита ваздушних коридора у циљу безбедности ваздушног саобраћаја (у близини локације је аеродром)

Метод решавања проблема у студији и прилаз проблему је специфичан, па је текао дијалог са представницима локалних власти о правцу којим ће се студија одвијати, у три главне тачке:

1. Спознаја интереса представника који учествују у имплементацији плана (овде се појавила идеја о једнакој тежини интереса свих актера, што је за детаљнију критичку анализу)
2. Адекватан однос процедура планирања, према локалној и регионалној разини.
3. Постизање услова за консензус свих интересних група које одлучују о правцу кретања планерског процеса и о његовом исходу, али изнад свега за консензус професионалаца – планера.

Радећи на студији, тим није учествовао у арбитражи између интереса актера, већ је активно израђивао своје предлоге за расправу са представницима локалних власти. У студији је вршена пондерација циљева и критеријума, пошто су приоритети сектора за сваки циљ различити. Примећујемо да се овде, зато што су планери самостално креирали аргументе, појавио проблем интерпретације јавног интереса, као манифестације сродних интереса појединачних актера у граду (J. Friedmann, A. Altshuler, 1965).<sup>187</sup>

Процес евалуације дешава се у два циклуса:

- Циклус I: формулације идеја у вези са физичким аспектом плана, тестирања идеја / алтернатива и, коначно, дискусије о налазима у евалуацији (у намери да се обезбеди база података за поновну фазу дизајнирања простора).
- Циклус II: формулација двадесет једне алтернативе/модела, затим избор шест алтернатива (са тестирањем на диспозиције различитих активности), свођење на три детаљније разрађене алтернативе (са провером економског раста, миграција корисника и кретања добара) и коначно избор финалне варијанте / планерске стратегије (и модификација према захтевима локалне заједнице).

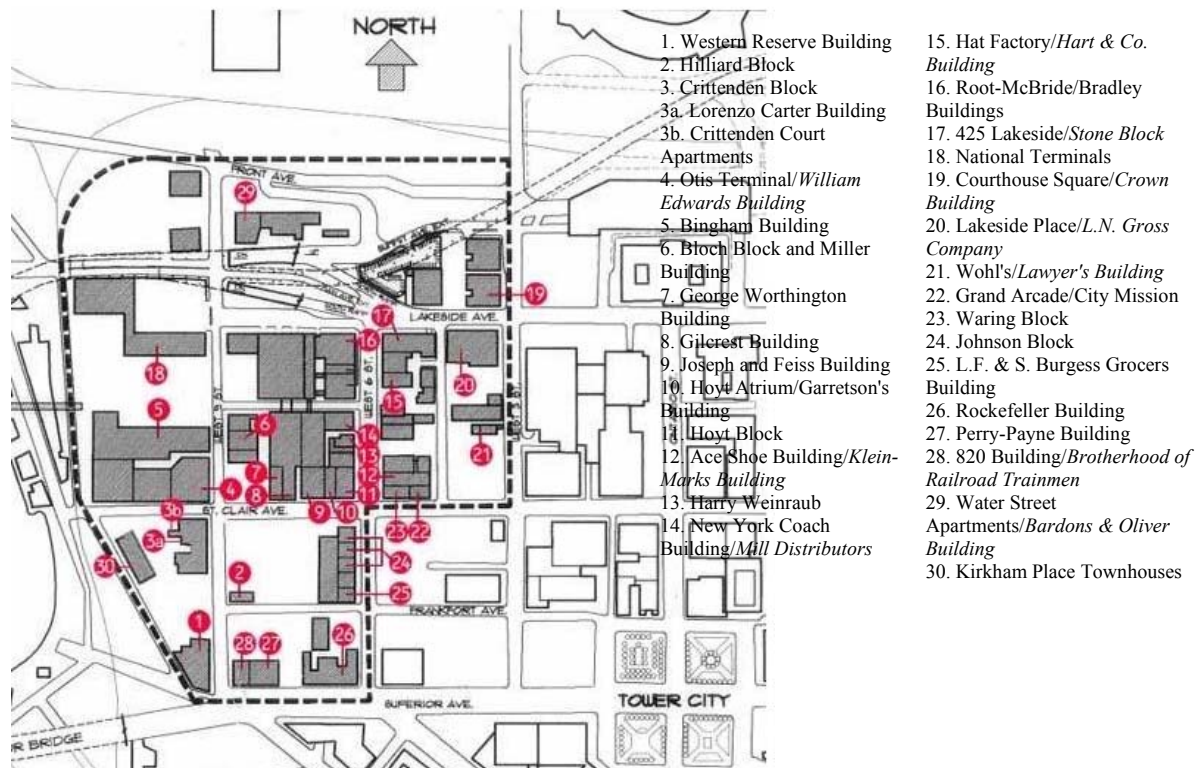
<sup>186</sup> На овакав ток разматрања проблема у студији утицао је А. Thornburn, директор студије

<sup>187</sup> Нарочито се Фридман бави разликама између циљева екперата и циљева политичара у евалуацији планских алтернатива.





Дијаграм 19: Процедурална схема за евалуацију алтернативе плана заштите подручја индустријског наслеђа просторне зоне Waterfront District



Сл. 25: Планска алтернатива ревитализације бивше индустријске зоне Кливленда – графички приказ плана намене простора. Извор: <http://www.warehousedistrict.org/tour/highlite/map.html>



## Анализа ефеката плана у циљу провере хипотеза: могуће добити и трошкови за актере

### Анализа трошкова и користи (CBA Analysis)

За алтернативу пренамене објеката у робно – дистрибутивни центар, за висину почетних трошкова узима се цена реконструкције као при изградњи нових објеката:

Почетна инвестиција<sup>188</sup>

Табела бр.11

врсте трошкова		Износ
Куповина градског грађевинског земљишта	485.000 m <sup>2</sup> x 100 \$/ m <sup>2</sup>	48.500.000 \$
Куповина старих објеката на парцели	53.400 m <sup>2</sup> x 2500\$ x 3 % (амортизована вредност за објекте преко 30 година старости, према прописима државе Охајо)	4.005.000 € + порез на промет некретнина 7,2 %
Реконструкција објеката на парцели	53.400 m <sup>2</sup> x 850 \$	45.390.000 \$
Прикључци на инфраструктуру		50.000 \$
Инвестиције у машине и опрему		18.750.000\$
праћећи инвентар		37.000.000\$
Укупно:		159.750.000 \$

На површини парцеле комплекса од 48.5 ha, аутори плана реконструкције су предвидели:<sup>189</sup>

- Складишни простор – магацини, укупног капацитета 70000 m<sup>2</sup>
- Трафо станица, капацитета 1.800 KW
- Инвестиције у машине и опрему (18.750.000\$), праћећи инвентар и платформе за складиштење (37.000.000\$)
- Канцеларије и простор за смештај 450 лучких радника

Фаза II – организовање робно - дистрибутивне зоне са праћећим садржајима<sup>190</sup>

Табела бр. 12

	Приходи	Расходи	Износ месечно
1.	Приход од складиштења и дистрибуције робе 3.244.000 \$	Амортизација и одржавање 30000 \$ / месец + 450 запослених x 2.500 \$ бруто	2.089.000 \$
2.		Координација активности: администрација 10 запослених x 4.000 \$ бруто	-40.000 \$
3.		Расходи за комуналне трошкове (струја, вода, телефон, грејање, интернет, одржавање површина..)	-60.000 \$
Укупно месечно			1.989.000 \$
Укупно годишње			23.868.000 \$

Период повраћаја инвестиције:  $159.750.000\$ / (23.868.000\$ / (1+0.07)^2) \approx 7$  година и 6 месеци.  
Са обзиром да се сматра оправданом она инвестиција која има период повраћаја до 10

<sup>188</sup> Подаци о ценама земљишта и некретнина и зонама опорезивања у Кливленду са сајта

<http://www.realestate.com/Property.aspx>

<sup>189</sup> NORTHWEST PENNSYLVANIA AS A LOCATION FOR A DISTRIBUTION CENTER (DC). Коришћено 20.03.2009. Са <http://www.nwcommission.org/images/PDFs/DCReport.pdf>

<sup>190</sup> Подаци преузети са сајта <http://planning.city.cleveland.oh.us/lakefront/cpc.html>

година, можемо закључити да је и ова варијанта плана економски одржива, али тај период готово два пута дужи него у случају организовања резиденцијалне зоне.

### SWOT анализа и дијаграм

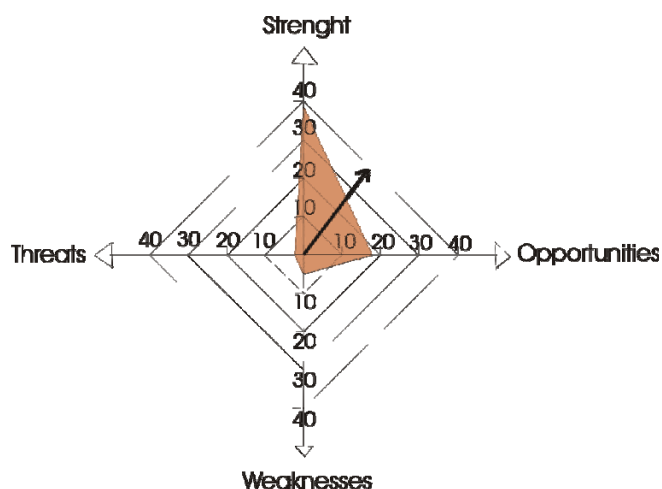
Табела бр. 13

Критеријуми	Коефицијент (пондер)	Снага			Слабости		
		3	2	1	-1	-2	-3
удаљеност / повезаност са централном пешачком зоном	6		12				
повезаност локације са главним магистралним токовима у граду	4	12					
Могућност задовољења захтева инвеститора у смислу капацитета за урбану рециклажу	3	9					
близина објеката сличне намене	1			1			
близина атрактивних градских репера	2						
Могућност унапређења локалне заједнице	5			5	-2		
Укупно:		39			-2		

Табела бр. 14

Критеријуми	Коефицијент (пондер)	Могућности			Претње		
		3	2	1	-1	-2	-3
Потреба за запослењем већег броја радника	2			2			
Могућност развоја централних функција	1			1			
Повећање ренте у суседству	3		6		-5		
Постојање закона и норматива у вези са урбаном рециклажом	4			4			
Платежне способности корисника	5						
Питања власништва на локацији	6			6			
Укупно:		19			-5		

### Графикон бр. 5:



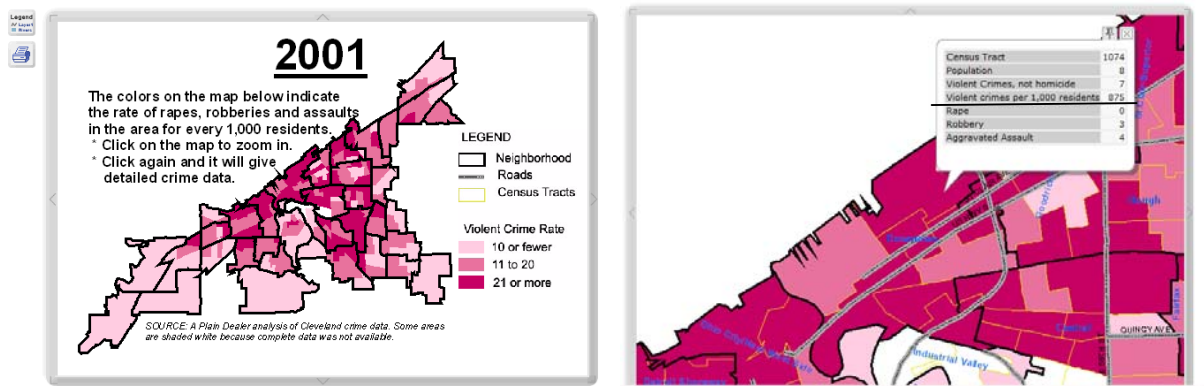
Project Management дијаграм нам говори да су највећи разлози за позитивну одлуку за ову алтернативу плана повезаност локације са главним магистралним правцима, ради реализације предвиђених активности и потреба за запослењем већег броја радника. Слабост представља одсуство могућности унапређења локалне заједнице. Највеће могућности дате су инвеститору услед решених имовинских питања на локацији, а претње су у виду опадања ренте у суседству.

## Сигурност за заједницу

Овде ћемо посматрати кретање стопе криминала у окружењу од 2001. до 2003 године, односно до ступања на снагу друге алтернативе (плана пренамене у резиденцијалну зону). Меримо, дакле, ефекте имплементације планског решења пренамене простора у робно – дистрибутивни центар.<sup>191</sup>

### Cleveland Crime Rates

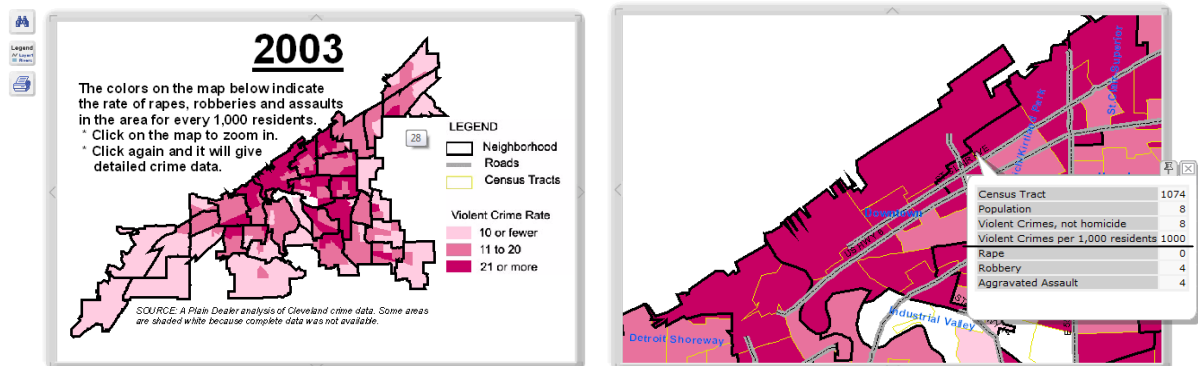
2006 2005 2004 2003 2002 2001



Графикон 6: Кретање стопе криминала на подручју Cleveland Waterfront током 2001.године  
Извор: <http://www.cleveland.com/pdgraphics/interactive/clevelandcrimecensus/>

### Cleveland Crime Rates

2006 2005 2004 2003 2002 2001



Графикон 7: Кретање стопе криминала на подручју Cleveland Waterfront током 2003.године  
Извор: <http://www.cleveland.com/pdgraphics/interactive/clevelandcrimecensus/>

Из графикана се види да је за две године забележен пораст стопе криминала по броју становника (базни индекс са 875 порастао је на 1000).

Закључујемо да је варијанта плана регенерације подручја у робно-дистрибутивни центар имала негативан ефекат на окружење и на кориснике простора-актере. Посматрамо кретања различитих форми криминала и девијантног понашања, у периоду од 5 година (од 2003. до 2008. године).<sup>192</sup>

<sup>191</sup> Cleveland Waterfront (Warehouse District) (н.д.) *Real Estate Values* Коришћено 21.07.2010.

Са <http://www.city-data.com/neighborhood/Warehouse-District-Cleveland-OH.html>

<sup>192</sup> [http://www.cleveland.com/pdgraphics/interactive/crime07\\_Pct\\_change\\_VIOLENT/](http://www.cleveland.com/pdgraphics/interactive/crime07_Pct_change_VIOLENT/)

### *Кретање вредности (цене) некретнина у окружењу*

Пошто су се у случају реконструкције подручја у робно-дистрибутивни центар објекти користили искључиво за магационорање и лаку индустрију од 1985. до 1995. године, цена некретнина у суседству опала је за 5%<sup>193</sup>.



Дијаграм 21: Кретање цена некретнина на подручју Cleveland Waterfront (Warehouse District), од 1990. до 2000. године

Извор: <http://www.city-data.com/neighborhood/Warehouse-District-Cleveland-OH.html>

Чак и апроксимативним рачуном може се, дакле, утврдити да су инвеститори, не улажући у јавне просторе на подручју, изазвали негативне екстерналије и оштетили власнике станова и локалну заједницу за око 2.000.000\$, не узимајући у обзир камату (дисконтни фактор). Ово би уједно био и минималан износ за евентуални порески износ који би корисник парцеле био дужан да плати локалној заједници, само због тога што је окружење 10 година остало неискоришћено и запуштено (не рачунајући порез формиран ценом некретнине).

#### **5.4 Компаративна анализа користи и губитака актера / “сектора“ по алтернативама**

Главна претпоставка / теза у раду јесте да је евалуацијом планских алтернатива могуће мерити директне ефекте и екстерналије којима су актери изложени имплементацијом планских алтернатива. Из овога, као што смо већ изнели, следи претпоставка да је могуће је успоставити релације између места евалуације у планерском процесу и хијерархије вредности и циљева који се узимају у обзир приликом креирања плана. Сходно овоме, хипотеза коју доказујемо, јесте да разматрање интереса актера у евалуацији планских алтернатива на самом почетку процеса планирања доприноси ефективнијем планском решењу. Подсећамо, овом хипотезом претпоставили смо да процена ефеката решења у процесу планирања доноси боље резултате ако се спроведе приликом дефинисања проблема (дефинисања вредности и циљева) а не приликом дефинисања планских алтернатива (тестирање и евалуација).

*Компаративна евалуација алтернатива у односу на позицију у планерском процесу (различита хијерархија критеријума и индикатора одрживости решења)*

Након описа случаја у пракси планирања регенерације обалне зоне Кливленду, сада ћемо кроз дефинисане критеријуме и индикаторе покушати да извршимо мерење ефеката

<sup>193</sup> <http://www.city-data.com/neighborhood/Warehouse-District-Cleveland-OH.html>

алтернатива и да извршимо поређење резултата за сваки case study, а затим ћемо у закључку дати и тумачење резултата.

У овом циљу је потребно претходно утврдити хијерархију критеријума, тј. који су критеријуми за посматрање мерења ефеката важнији, а који мање важни, што ћемо, како је већ раније речено, постићи множењем критеријума са пондерима.

Подсећамо, при утврђивању скупне важности критеријума, у раду ће укупна вредност критеријума, преко којих се разматра остварење наредног циља у хијерархији бити = 1 (па ће бити и укупна вредност пондера = 1). Такође, наведени критеријуми на дну лествице биће у функцији испитивања остварења не само непосредног следећег циља, него и свих циљева до врха пирамиде, где се налази "одрживо и оптимално планско решење". Да бисмо установили систем евалуације за различите опције урбане рециклаже, у раду је потребно да се одредимо за полазне вредности, уз помоћ којих ћемо давати релативну важност сваком критеријуму. За нас ће то бити вредности са становишта урбанистичког планера, које се испољавају кроз планерски процес у функцији реализације плана, са највише позитивних ефеката (опширније о овоме у поглављу 4.1.)

Са обзиром на то да би систем евалуације опција планова у овом раду требало да измери, између осталог, и одрживост пожељних социјалних образаца, то ћемо кроз одговарајућу хијерархију критеријума покушати да проценимо вредност варијанти, не само посматрајући интересе оних актера који инвестирају, него и интересе различитих социјалних група.

#### *Оцењивање алтернатива GAM методом*

Користећи утврђене матрице критеријума и индикатора, као и припадајућих пондера, компарацију варијанти вршићемо упоређивањем, по броју бодова. Број бодова за обе варијанте добићемо множењем припадајућих пондера од критеријума и индикатора, и оцене ситуације на терену:

- Оцена “1” представља лошу и незадовољавајућу просторно- функционалну, економску, односно социјалну ситуацију.
- Оцена “2” представља слабу, али задовољавајућу просторно- функционалну, економску, односно социјалну ситуацију.
- Оцена “3” представља добру, тј. осредњу просторно- функционалну, економску, односно социјалну ситуацију.
- Оцена “4” представља солидну, тј. врло добру просторно- функционалну, економску, односно социјалну ситуацију.
- Оцена “5” представља одличну просторно- функционалну, економску, односно социјалну ситуацију.

Кроз табеларне прегледе, даље је дат компаративни преглед резултата мерења предности и мана испитаних случајева:

**Табела бр. 15: Евалуација планских алтернатива просторно/ функционалним и грађевинским критеријумима и индикаторима (GAM метод)**

Редни број	Критеријуми	Вредност помера	Редни број	Индикатори и параметри	Вредност помера	Планска алтернатива пренамене у резиденцијалну зону са пратећим сервисима			Планска алтернатива пренамене у робно-дистрибутивни центар		
						оцена	бр. бодов	оцена	бр. бодов	оцена	бр. бодов
<b>Група локационих критеријума</b>											
<i>А). Диспозиција комплекса у окружењу</i>											
1	Саобраћајна повезаност локације са окружењем	0.5	1	Удаљеност од важнијих саобраћајних чворишта у близини локације (у km)	0.6	150 m	3	0.9	150m	3	0.9
			2	Број магистралних праваца у близини локације (маx удаљености од 500m од испитиване локације за урборециклажу)	0.4	2	3	0.6	2	3	0.6
2	Опслуженост локације средствима јавног превоза	0.2	1	Фреквенција у виду броја путника на линијама (број путника / h)	0.4	600	3	0.24	600	3	0.24
			2	Број линија јавног превоза	0.1	3	3	0.06	3	3	0.06
			3	Капацитет возила (број места за стајање и седење)	0.1	/	/	/	/	/	/
3	Положај локације у односу на центар града/насеља	0.3	1	Дистанца између центра града / насеља од предмета урборециклаже (у km)	0.4	1200m	2	0.24	1200m	2	0.24
<i>Б). Инфраструктурна опремљеност локације и непосредног окружења</i>											
1	Опслуженост комуналним мрежама	0.5	1	Број постојећих телефонских прикључака – капацитет теле-комуникационих цеви (број телефонских прикључака/m <sup>2</sup> )	0.3	1500	5	1.25	25	1	0.15
			2	Капацитети водовodne, канализационе, топловодне и електроенергетске мреже	0.5	/	/	/	/	/	/
			3	Број светлосних извора уличне расвете и њихова јачина – у ватима (W)	0.2	/	/	/	/	/	/
2	Капацитет стационарног саобраћаја	0.5	1	Број постојећих паркинг места на парцели	0.4	1200	4	0.8	450	2	0.4
			2	Број постојећих паркинг места у већим блоковским гаражама	0.4	250 ПМ	4	0.8	250 ПМ	4	0.8
			3	Удаљеност блоковских гаража од локације урборециклаже (у km)	0.2	100m	5	0.5	150m	4	0.4
<i>В). Квалитет понуде у односу на мрежу услуга у окружењу</i>											
1	Постојање компатибилне понуде активности при рециклажи објеката, за локалну заједницу, са понудом у окружењу	0.4	1	Процентуална заступљеност активности у комплексу, у односу на укупан биланс исте активности у окружењу	0.7	/	/	/	/	/	/
			2	Однос (процентуална заступљеност) свих активности на локацији, укључујући и шире окружење	0.3	становане 55 %, трговина 20 %, производне и сервисне услуге и слично 25 %	5	0.6	трговина 70 %, производне и сервисне услуге и слично 30 %	2	0.24
2	Висок ниво заинтересованости актера у окружењу за планиране активности у комплексу и низак ниво преференција конкурентских активности	0.6	1	Процентуална заступљеност активности у обновљеном комплексу, у односу на исту активност у окружењу	0.3	20%	3	0.54	80%	5	0.9
			2	Процентуална заступљеност потребних активности у комплексу које одговарају захтевима корисника	0.7	85%	4	1.68	15%	2	0.84
<i>Г). Безбедност окружења</i>											
1	Техничка безбедност окружења	0.4	1	Међусобно растојање објеката на парцели (m)	0.1	мин. 12m	4	0.16	мин. 4 m	2	0.08
			2	Растојање објеката од ивица парцеле (m)	0.1	0	1	0.04	4/12 m	5	0.2
			3	Растојање објеката на парцели урборециклаже, од објеката на суседним парцелама (m)	0.4	0	1	0.16	4/12 m	5	0.8
			4	Растојање објеката од ивице коловоза и раскрсница (ради утврђивања сагледивости саобраћајних коридора)	0.4	40 m	4	0.64	25 / 30 m	3	0.48
2	Еколошка безбедност локације	0.6	1	Удаљеност локације од стамбених насеља (km)	0.1	500 m	2	0.12	500 m	2	0.12
			2	Јачина и смер ветра (m/s)	0.2	/	/	/	/	/	/
			3	Конфигурација и морфологија терена у окружењу и на локацији	0.1	/	/	/	/	/	/
			4	Степен загађења земљишта	0.3	/	/	/	/	/	/
			5	Степен загађења водених токова и површина	0.3	/	/	/	/	/	/
<b>Група структурних критеријума</b>											
<i>А). Структурна (физичка) адаптабилност комплекса за нове активности</i>											
1	Просторни капацитет комплекса	0.4	1	Нето површина објеката за урборециклажу (m <sup>2</sup> )	0.5	53.400 m <sup>2</sup>	3	0.6	53.400 m <sup>2</sup>	3	0.6
			2	Површина парцеле	0.2	48,5 ha	5	0.4	48,5 ha	5	0.4
			3	Кубатура просторија у објектима (m <sup>3</sup> )	0.3	/	/	/	/	/	/
2	Пригодљивост просторне структуре новим функционалним захтевима	0.3	1	Распон између носећих конструктивних елемената (m)	0.3	/	/	/	/	/	/
			2	Спратност објеката (П+н)	0.1	П+10	3	0.09	П+4	5	0.15
			3	Корисна висина таваница (cm)	0.4	/	/	/	/	/	/
			4	Површина и кубатура просторија (m <sup>2</sup> , m <sup>3</sup> )	0.2	/	/	/	/	/	/
3	Диспозиција саобраћајница које тангирају парцелу	0.1	1	Број приступа (улаза) на парцелу	0.4	16	3	0.12	16	3	0.12
			2	Геометрија саобраћајница (полупречници скретања, ширине коловозних трака), (m)	0.2	/	/	/	/	/	/
			3	Режим саобраћаја на коловозу и раскрсницама (пун или ограничен програм, смер...)	0.2	6 раскрсница, пун програм	5	0.1	4 раскрснице, пун програм	4	0.08
			4	Осовинска удаљеност колских улаза на парцелу од раскрсница (m)	0.2	40 m	5	0.1	25 / 30 m	4	0.08
4	Особине и диспозиција постојећих интерних саобраћајница	0.1	1	Расположива површина за маневарски простор (m <sup>2</sup> )	0.5	/	/	/	/	/	/
			2	Растојање између објеката на парцели (m)	0.2	6/10 m	1	0.02	4/12 m	2	0.04
			3	Геометрија интерне мреже саобраћајница (полупречници скретања, ширине коловозних трака, у m)	0.3	/	/	/	/	/	/
5	Облик парцеле	0.1	1	Број углова и страница предметне парцеле	0.2	4 угла и 4 странице	5	0.1	4 угла и 4 странице	5	0.1
			2	Углови које заклапају ширина и дужина парцеле (°)	0.4	90°	4	0.16	90°	4	0.16
			3	Однос ширине и дужине страница парцеле	0.4	1 : 1	4	0.16	1 : 1	4	0.16
<i>Б). Грађевински бонитет комплекса</i>											
1	Статичка стабилност објеката у комплексу	0.4	1	Бонитет конструктивних елемената (% оштећењених елемената у конструкцији)	0.4	25%	4	0.64	25%	4	0.64
			2	Носивост конструктивних елемената ( kg/m <sup>2</sup> )	0.3	/	/	/	/	/	/
			3	Механичке особине тла (тврдоћа, утицаји на смицање, сеизмичка рејонизација, подземне воде...)	0.2	/	/	/	/	/	/
			4	Климатски фактор (јачина ветра, температура ваздуха, тежина снежног покривача...)	0.1	/	/	/	/	/	/
2	Очуваност аутентичне фасаде	0.2	1	Процент заступљености аутентичних орнамената и детаља на фасади	0.5	5%	1	0.1	75%	4	0.4
			2	Процент површина где је фасада очувана (текстура, материјали, боје, спојнице између елемената)	0.5	5%	1	0.1	75%	4	0.4
3	Квалитет материјала од којих су зграђени објекти	0.3	1	Тврдоћа (стишљивост) и порозност материјала од којих су зграђени објекти у комплексу (по Мосовој скали /од 1 до 10)	0.3	/	/	/	/	/	/
			2	Ниво влаге у зидовима (%)	0.4	/	/	/	/	/	/
			3	Противпожарна отпорност (ватроотпорни слој у cm)	0.3	/	/	/	/	/	/
4	Квалитет и диспозиција помоћних објеката на парцели	0.1	1	Процент бруто површина статички стабилних помоћних објеката на парцели (%)	0.7	100%	5	0.35	95%	5	0.35
			2	Фреквенција коришћења помоћних обј. у новом пројектном програму (број корисника / h)	0.3	/	/	/	/	/	/
<b>Укупно бодова:</b>						<b>Резиденцијална зона са пратећим сервисима</b>			<b>Робно-дистрибутивни центар</b>		
						<b>11.37</b>			<b>11.13</b>		



Табела бр. 16: Евалуација планских алтернатива економским критеријумима и индикаторима (GAM метод)

Редни број	Критеријуми	Вредност поиндера	Редни број	Индикатори и параметри	Вредност поиндера	Планска алтернатива пренамене у резиденцијалну зону са пратећим сервисима			Планска алтернатива пренамене у робно-дистрибутивни центар		
						оцена	бр. бодова		оцена	бр. бодова	
<b>Група критеријума економске корисности за јавни интерес</b>											
<i>А). Позитивни економски ефекти у заједници</i>											
1	Пораст економске вредности некретнина у суседству	0.5	1	Процент пораста цена некретнина у суседству	1	10%	4	2	-3%	1	0.5
2	Пораст атрактивности окружења	0.2	1	Број садашњих и потенцијалних састајалишта и места размене и трговине на локацији	0.2	3	4	0.16	1	2	0.08
			2	Број знаменитости на локацији (историјских или по неком другом критеријуму)	0.2	7	2	0.08	30	5	0.2
			3	Број садашњих и потенцијалних окупљалишта за забаву на локацији и у окружењу	0.1	12	4	0.08	/	1	0.02
			4	Цена некретнина у суседству (\$/m <sup>2</sup> )	0.5	2500 \$/m <sup>2</sup>	4	0.4	2500 \$/m <sup>2</sup>	4	0.4
3	Пораст квалитета услуга и пратећих садржаја у окружењу	0.3	1	Удаљеност од предметне локације и капацитет комбинованих дечијих установа у окружењу (у m <sup>2</sup> )	0.2	У просеку 500m, капацитет 600 m <sup>2</sup>	5	0.3	У просеку 1000m, капацитет 500 m <sup>2</sup>	2	0.12
			2	Удаљеност од предметне локације и капацитет комерцијалних и угоститељских садржаја у непосредном окружењу (у m <sup>2</sup> )	0.2	У просеку 100m, капацитет 6000 m <sup>2</sup>	5	0.3	У просеку 600m, капацитет 2000 m <sup>2</sup>	3	0.18
			3	Удаљеност од предметне локације и капацитет садржаја који се односе на спорт и рекреацију у непосредном окружењу (у m <sup>2</sup> )	0.2	У просеку 200m, капацитет 8000 m <sup>2</sup>	4	0.24	У просеку 1000m, капацитет 2000 m <sup>2</sup>	2	0.12
			4	Удаљеност од предметне локације и капацитет установа у вези са здравством у непосредном окружењу (у m <sup>2</sup> )	0.2	У просеку 500m, капацитет 600 m <sup>2</sup>	5	0.3	У просеку 1000m, капацитет 600 m <sup>2</sup>	2	0.12
			5	Удаљеност од предметне локације и капацитет образовних установа у непосредном окружењу (у m <sup>2</sup> )	0.2	У просеку 500m, капацитет 10000 m <sup>2</sup>	4	0.24	У просеку 2000m, капацитет 5000 m <sup>2</sup>	1	0.06
<i>Б). Повољни финансијски токови у локалној заједници</i>											
1	Повећање јавних прихода	0.4	1	Пораст друштвеног дохотка по глави становника	0.2	+ 5%	3	0.24	-	1	0.08
			2	Процентуални однос улагања у реконструкцију у центру и улагања у обнову суседстава	0.8	60% / 40%	4	1.28	90% / 10%	1	0.32
2	Повећање запослености у окружењу реализацијом пројекта обнове	0.6	1	Број запослених особа у оквиру пројекта	1	140	2	1	450	5	3
<b>Група критеријума профитабилности за приватни интерес</b>											
<i>А). Исплативост пројекта</i>											
1	Повољан однос трошкова и добити	0.3	1	Процентуални однос трошкова и добити приликом реализације пројекта, у корист добити	1	20%	3	0.9	10%	1	0.3
2	Период повраћаја инвестиције	0.4	1	Период повраћаја инвестиције (у годинама)	0.6	4 године	4	0.96	7 година	3	0.72
			2	Индекс профитабилности пројекта (NSV≥0)	0.4	NSV>0 (профитабилан)	3	0.48	NSV>0 (профитабилан)	1	0.16
3	Повољни услови кредитирања	0.2	1	Висина ефективне каматне стопе за кредитирање пројекта, изражена у процентима (%)	0.3	7%	4	0.24	7%	4	0.24
			2	Висина анuitета (месечног, годишњег) за исплату кредита	0.4	/	/	/	/	/	/
			3	Дужина уговореног временског периода кредитирања (период исплате кредита)	0.3	/	/	/	/	/	/
4	Постојање позитивних економских мера подстицаја	0.1	1	Висине предвиђених субвенција за ревитализацију у зони (\$)	0.3	/	/	/	/	/	/
			2	Ниже пореске стопе за резервацију и ревитализацију (%)	0.4	15%	4	0.16	5%	2	0.08
			3	Више пореске стопе за некретнине које се не користе (%)	0.3	15%	4	0.12	25%	5	0.15
<i>Б). Смањење почетних трошкова реализације пројекта</i>											
1	Редукација грађевинских трошкова	0.2	1	Разлика издатака при ангажовању радне снаге за обнову комплекса и за нову изградњу (%)	0.5	75%	4	0.4	65%	3	0.3
			2	Разлика издатака при куповини грађевинског материјала за обнову и материјала за нову изградњу	0.3	75%	4	0.24	65%	3	0.18
			3	Разлика издатака при ангажовању пројектаната ради ревитализације комплекса и издатака за пројектовање нових објеката на локацији	0.2	75%	4	0.16	65%	3	0.12
2	Смањење тржишне вредности објекта због амортизације	0.2	1	Старост објеката и опреме на парцели	0.9	160 година	5	0.9	160 година	5	0.9
			2	Број носећих (фиксних) и неносећих (покретних) зидова у објектима урборесиклаже	0.1	/	/	/	/	/	/
3	Повољан однос профита од урборесиклаже, према профиту од нове изградње	0.2	1	Однос профита од обнове и профита од потенцијалне нове изградње на парцели (према припадајућем индексу изграђености)	0.6	90% (у корист нове градње)	2	0.24	105% (у корист нове градње)	1	0.12
			2	Начин експлоатације комплекса након обнове (продаја објеката, изнајмљивање, или имплементација неких других активности предвиђених пројектом)	0.4	становљење и центар за мултидисциплинарне активности	3	0.24	центар за мултидисциплинарне активности	2	0.16
4	Повољан однос почетне инвестиције и збира трошкова уређења и евентуалне деконтаминације локације	0.1	1	процентуални однос трошкова деконтаминације и уређења локације и почетне инвестиције (куповине земљишта и објеката, рачунајући амортизовану вредност објеката од 3/5%)	1	/	/	/	/	/	
5	Постојање партнерског аранжмана јавног и приватног сектора	0.2	1	Процентуални однос инвестиције јавног и приватног сектора	0.7	60% / 40%	/	/	90% / 10%	/	/
			2	Заступљеност различитих функција и њихова интеграција	0.3	Становање угоститељство 25 %, култура 45 %, производња и јавни сервиси 30 %	5	0.24	Култура 15 %, производња и сервиси 85 %	2	0.3
6	Повољна тржишна цена локације	0.1	1	Тржишна цена парцеле (\$)	1	84000 \$	4	0.4	245.880 \$	3	0.3
<b>Група критеријума за оцену ефективности имплементације</b>											
<i>А). Транспарентност процедура и доступност информација</i>											
1	Јасно дефинисана правила и процедуре у планским документима	0.3	1	Постојање зона и јасних параметара изградње и уређења простора у плановима	0.6	+	5	0.9	+	5	0.9
			2	Постојање јасних услова за заштиту објеката, са дефинисаним фазама реализације (ко, шта и кад ради и одакле се обезбеђује новац за акције)	0.4	+	5	0.6	-	5	0.6
2	Ефикасан и транспарентан систем увида и коришћења база података	0.3	1	Постојање ажурног дигиталног катастра локација за урборесиклажу	0.6	+	5	0.9	+	5	0.9
			2	Повезаност база података различитих јавних служби у јединствену мрежу, преко интернета (административни, технички и урбанистички подаци)	0.4	+	5	0.6	+	5	0.6
3	Уређеност власничких односа	0.4	1	Статус својине над грађевинским земљиштем	0.4	+	5	0.8	+	5	0.8
			2	Статус својине над објектима	0.3	+	5	0.6	+	5	0.6
			3	Право употребе објеката изграђених на датом земљишту	0.3	+	5	0.6	+	5	0.6
<b>Укупно бодова:</b>						<b>Резиденцијална зона са пратећим сервисима</b>	<b>17.98</b>		<b>Робно-дистрибутивни центар</b>	<b>15.51</b>	



**Табела бр. 17: Евалуација планских алтернатива социјалним критеријумима и индикаторима (ГАМ метод)**

Редни број	Критеријуми	Вредност поиндера	Редни број	Индикатори и параметри	Вредност поиндера	Планска алтернатива пренамене у резиденцијалну зону са пратећим сервисима			Планска алтернатива пренамене у робно-дистрибутивни центар			
						оцена	бр. бодова	оцена	бр. бодова			
<b>Група критеријума и индикатора идентитета</b>												
<i>А). Културна вредност грађитељског и техничког наслеђа</i>												
1	Аутентичност просторног склопа и архитектонске композиције комплекса	0.6	1	Аутентичан начин постанка архитектонске целине (чињенице историјске, културне, економске, политичке, и религијске природе)	0.2	+	4	0.48	+	4	0.48	
			2	Специфичности у појави грађених структура (у односу волумена, особености у постојању тежишта простора, хоризонталном и вертикалном ритму простора, односа пуно-празно, позитива- негатива, визура, близине водене површине, ефеката одступања, привлачења, изненађења...)	0.7	+	3	1.26	+	4	1.68	
			3	Промене форми током времена (трансформације)	0.1	+	5	0.3	+	3	0.18	
2	Припадност стилском правцу	0.2	1	Заступљеност препознатљивог стилског правца градње и обликовања фасаде	0.4		Чикашка школа, Art Deco, Постмодерна	4	0.32	Чикашка школа, Art Deco	4	0.32
			2	Заступљеност препознатљивог стилског правца декорације екстеријера и ентеријера	0.2		Чикашка школа, Art Deco	2	0.08	Чикашка школа, Art Deco	4	0.16
			3	Уравнотежен распоред и пропорција делова у целини	0.4	+	4	0.32	+	4	0.32	
3	Аутентичност технолошких решења	0.2	1	Заступљеност посебних историјски аутентичних технологија изградње	0.3	-		1	0.06	+	4	0.24
			2	Заступљеност посебних конструктивних решења	0.3	+		2	0.12	+	2	0.12
			3	Заступљеност јединствених машинских и технолошких решења и уређаја у производњи	0.4	-		1	0.12	+	3	0.36
<i>Б). Историјска вредност наслеђа</i>												
1	Историјски значај за заједницу	0.4	1	Старост објеката и комплекса	0.4		160 година / 4 године	3	0.48	160 година	5	0.8
			2	Комплекс као место значајне промене историјског тока збивања	0.6	-		2	0.48	-	2	0.48
2	Вредност по индивидуалном суду корисника, у контексту колективног идентитета	0.6	1	Фреквентна помињања комплекса у јавним медијима, документима и туристичким публикацијама	0.3	+		5	0.8	+	4	0.72
			2	Резултати анкета, интервјуа са актерима- корисницима на локацији	0.7	/		/	/	/	/	/
<b>Група критеријума за унапређење социјалних вредности окружења</b>												
<i>А). Сигурност за заједницу</i>												
1	Повољан утицај имплементације пројекта на ниво безбедности у окружењу	0.7	1	Пад стопе криминала у суседству, по покретању пројеката урборециклаже	0.5	-15 %		5	1.75	+7 %	1	0.35
			2	Смањење броја преступа у односу на бази годишњи индекс 100	0.3	-625		1	0.21	+125	2	0.42
			3	Број ангажованих корисника социјално стимулативних садржаја у рециклираном објекту	0.2	3500 чланова		5	0.7	450 чланова	1	0.14
2	Могућа интеграција социјалних група у заједницу	0.3	1	Број, обим и доступност информација у виду грађе различитих формата (посебни програми на гласовни унос података, програми за транскрипцију Брајовог писма, тонски снимљена грађа, интернет презентације)	0.4	/		/	/	/	/	
			2	Број ангажованих чланова заједнице у пројекту (укључујући оне који су ограничено радно способни, припаднике угрожених социјалних група и лица са посебним телесним и чулним потребама)	0.6	20 чланова		3	0.54	-	1	0.18
<i>Б). Учесће јавности (грађана) у процесу планирања за урборециклажу</i>												
1	Прихватљивост програмских елемената урборециклаже од стране већине корисничких група	0.6	1	Број корисника који подржавају урборециклажу у анкетама грађана	0.7	/		/	/	/	/	
			2	Бројне, обимне и доступне информације о ефектима деловања различитих актера у локалној заједници (о параметрима стања елемената градске средине, могућим утицајима, активностима и мерама у правцу унапређења урбаног окружења)	0.3	+		5	0.9	+	5	0.9
2	Развијеност процедура партиципације	0.4	1	Повезаност база података различитих јавних и информативних служби у јединствену мрежу, преко интернета (административни, технички и урбанистички подаци)	0.3	+		5	0.6	+	5	0.6
			2	Постојање јасних процедура у креирању и доношењу планских докумената (ко, шта и кад ради и одакле се обезбеђује новац за акције)	0.4	+		5	0.8	+	5	0.8
			3	Постојање правне регулативе у циљу заштите свих актера на локацији (права, обавезе и санкције корисника)	0.3	+		5	0.6	+	5	0.6
<b>Укупно бодова:</b>												
						<b>Резиденцијална зона са пратећим сервисима</b>	<b>11.54</b>		<b>Робно-дистрибутивни центар</b>	<b>9.97</b>		



## 5.5 Закључак и резултати у односу на постављене хипотезе

На крају компаративне анализе, у овом поглављу анализирамо резултате који се односе на мерења студија случајева по наведеним ужим тематским сегментима (економски, просторно-функционални и социјални аспект).

Такође, дефинисаћемо потенцијална ограничења и могућности евалуације у описаним случајевима са позицијом евалуације у процесу планирања.

Овим ћемо проверавамо претпоставку у раду да је, ради расподеле ефеката планског решења које минимизира конфликте између актера, потребно да се процена ефеката решења у процесу планирања спроведе већ приликом дефинисања прелиминарних алтернатива (при дефинисању вредности и циљева) а не приликом дефинисања планских решења (при тестирању и евалуацији).

*Резултати евалуације алтернатива према просторно - функционалним критеријумима и индикаторима*

Кроз табеларни преглед случајева (табела бр. 15) може се закључити да је за позитивне ефекте планског решења од веће важности заступљеност активности у предметном комплексу, у односу на исту активност у окружењу. Ово нам говори о конкурентности програма пројеката са садржајима у окружењу, где је се боље показала алтернатива пренамене подручја у резиденцијалну зону (активност која се нуди представља око 20% укупне понуде), од алтернативе пренамене у робно-дистрибутивни центар (понуда представља 80% већ заступљених активности у окружењу).

Од велике важности за мерење одрживости пројеката јесте и постојећа опслуженост комуналним мрежама на локацији, где ефективном решењу доприноси капацитет водоводне, канализационе, топловодне, електроенергетске мреже и број телефонских прикључака (у просеку је такође боље опремљена локација приликом пренамене у резиденцијалну зону).

Могућности за смештање већег броја возила на парцели доноси знатне бодове првој алтернативи (укупно 1450 ПМ, у ближем окружењу чак око 200 ПМ), супротно другом решењу, где има расположивих 700 паркинг места.

Што се бонитета објеката на локацији тиче, резултати мерења иду у прилог реконструкције у робно-дистрибутивни центар. Мањи обим реконструкције био је потребан у случају враћања претходне намене складиштења и дистрибуције, где је очувана аутентична фасада 75% (процент површина где је фасада очувана и проценат заступљености аутентичних орнамената и детаља на фасади). Такође, проценат елемената конструкције које је потребно мењати у овом случају износи око 25%, док у се случају пренамене у резиденцијалну зону креће и до 50%.

Дакле, у компарацији ефеката алтернатива у просторно – функционалном смислу, незнатно више бодова односи план пренамене подручја у резиденцијалну зону (11.37 бодова), у односу на предлог враћања старе намене – дистрибутивног центра (11.13 бодова).

*Резултати евалуације алтернатива према економским критеријумима и индикаторима*

Третман индустријског наслеђа и локације у целини ефективније резултате на економској разини дао је у случају пренамене у резиденцијалну зону (17.98 бодова), у односу на алтернативу пренамене у робно-дистрибутивни центар (15.51 бодова).

Економску одрживост пројекта у табели најбоље очитује пораст атрактивности окружења, изражен кроз проценат пораста цена некретнина у суседству. Овај проценат у случају пренамене у резиденцијалну зону расте за око 10%, док у случају пренамене у робно-дистрибутивни центар, вредност некретнина опада за 4 %. Такође, за успешност планског решења индикативна је разлика издатака при ангажовању радне снаге за враћање старе намене, у односу на нову изградњу (новчане уштеде до 50 %).

Међутим, однос профита од чисте реконструкције и профита од потенцијалне нове изградње на парцели у просеку је виши од 100%, у корист нове градње. Ово се дешава зато што се у случају изградње нових објеката, дозвољава изградња већег броја бруто квадрата, према важећим плановима вишег реда<sup>194</sup>.

При алтернативи пренамене у резиденцијалну зону, период повраћаја инвестиције је дупло краћи ако се део напуштеног комплекса уклони и изградбе се нови објекти, који ће се касније давати у закуп. Међутим, и висина почетне инвестиције у овом случају у просеку дупло већа.

Значајну улогу у евалуацији економске одрживости алтернатива има висина анuitета и период повраћаја инвестиције. Ово зависи од каматне стопе којом се формирају услови за касније исплаћивање грађевинског кредита. Из претходног мерења проистиче да се инвестиција у оба случаја враћа у периоду краћем од 10 година (у алтернативи са резиденцијалним садржајима за 4 године, у плану за робно – дистрибутивни центар за 7 година).

За улагање новца у пројекте од пресудног је значаја статус својине. У овом случају, имовинско- правни односи су решени, што ову локацију чини привлачном и за регенерацију, и за рушење и нову изградњу.

#### *Резултати евалуације алтернатива према социјалним критеријумима и индикаторима*

Под претпоставком да се спроведе алтернатива пренамене у резиденцијалну зону, резултати мерења нам говоре да би позитивни екстерни ефекти приликом изградње нових објеката били значајни (штити се идентитет локације, бележи се пад стопе криминала, води се рачуна о заједници и партиципацији грађана). Супротно важи за алтернативу реконструкције у робно – дистрибутивни центар.

Прва алтернатива има добре изгледе да се одржи, јер адекватно одговара на проблеме социјализације (у пројекат је укључен већи број учесника у локалној заједници - 6500 чланова, у односу на другу варијанту – 450 учесника).

За евалуацију у социјалном смислу веома је битно да ли се остварио континуитет идентитета окружења. У табели се он мери културном вредношћу индустријског наслеђа, у виду специфичности у појави и генези грађених структура (решење из друге алтернативе у већој мери уважава овај аспект).

Што се тиче тумачења резултата мерења групом критеријума за унапређење социјалних вредности окружења, долази се до закључка да се сигурност за заједницу опет ефективније постиже приликом пренамене у резиденцијални зону (пад стопе криминала за чак 10 %), при чему је омогућена партиципација грађана интеграцијом маргинализованих социјалних група у заједницу (20 чланова).

Развијеност процедура партиципације на највишем нивоу је испољена при реализацији прве алтернативе. Овде је заједница урбану регенерацију идентификовала као заједнички (јавни) интерес, што се може видети и из удела јавног сектора при инвестирању (више од 50%).

---

<sup>194</sup> Индексом изграђености (односом бруто грађевинске површине објекта и површине парцеле)

*Закључак: провера налаза у односу на хипотезе у истраживању*

Скупно посматрано, на основу компарације резултата мерења ефеката алтернатива у односу на просторно-функционалне, економске и социјалне аспекте, може се закључити да се оптимално планско решење постиже пренаменом у резиденцијалну зону. Ово решење носи 13.63 бодова, док план пренамене у робно-дистрибутивни центар има 12.20 бодова.

Овим путем, на посредан начин долазимо до потврде главне наведене хипотезе са почетка истраживања, која је гласила: могуће је успоставити релације између места евалуације у планерском процесу и ефеката планских алтернатива који утичу на стејкхолдере. Овим је потврђено да процена ефеката алтернатива, која је позиционирана на самом почетку процеса планирања, повољно утиче на квалитет самог планског решења.

*Потенцијална ограничења и могућности процеса планирања при пренамени и реконструкцији подручја у резиденцијалну зону (евалуација алтернатива на почетку планерског процеса)*

У процесу избора ове прелиминарне алтернативе јавиле су се и следеће дилеме: како избећи утицај и редуковати конфликте локалних ауторитета и како ускладити индивидуалне интересе актера. По овом питању, аутори су се сусрели и са озбиљним ограничењима при истраживању и осмишљавању концепције студије. Још једно од ограничења била је немогућност да се изврши пројекција броја становника на дужи период, због честих миграција у централној градској зони коме подручје припада.

Међутим, процена ефеката у почетним фазама планирања и процењивања алтернатива (евалуације), свакако јесте мера којом се може гарантовати прихватљивост програмских елемената од стране свих будућих корисника и суседства и диверзификација социјалних група, у циљу остваривања оптималног развоја предметног подручја. На овај начин, повољно се утиче на социјалне прилике у целости, директно или индиректно, кроз регулацију права о информисаности грађана о стању индустријског наслеђа, учешћу у процесу одлучивања и остваривања правне заштите (уколико је неко од ових права нарушено).

Резултати мерења нам говоре да се позитивни екстерни ефекти региструју при имплементацији плана реконструкције у стамбену зону: мања је стопа криминала, води се рачуна о заједници (не нарушава се и не мења идентитет локације у драстичној мери). У тој алтернативи занемарени су, међутим, шири стратешки циљеви развоја лучких делатности од значаја за град Кливленд као целину, и државу Охајо.

Још један од недостатака оваквог приступа планирању јесте тај што су аутори претпоставили да су неке од одбачених варијанти из фазе I могле да дају боље резултате од оних изабраних у фази II. Зато долазимо до закључка да је, као што стоји у почетним препорукама Комисије за планирање (The Cleveland City Planning Commission), у планирању било потребно поновити процес евалуације у више циклуса.

*Потенцијална ограничења и могућности процеса планирања при реконструкцији подручја у робно-дистрибутивни центар (евалуација алтернатива на крају планерског процеса)*

Зашто је у тренутку имплементације дошло до промене циљева у овој планској алтернативи? Одговор можемо потражити у интерпретацији евалуације у планерском процесу. Мерење ефеката плана у овој студији је дефинисано као процес установљавања релативних вредности о приоритетима циљева. Међутим, у избору ове алтернативе не помиње се чији су интереси

узети у обзир приликом доделе релативне “тежине“ критеријума. Приметно је, дакле, да су систем пондерације критеријума овде обликовали доносиоци одлука / политичари, инвеститори и планерски тим, док су остали корисници простора искључени из процеса евалуације планског решења. Остали актери усмеравани су на одговоре општег, генералног типа, чиме су се маскирали изворни циљеви и аспирације доминантних интересних група.

Да би формално била испоштована јавност у одлучивању и евалуацији, планери су се у највећој мери ангажовали да резултате студије представе локалним властима у за њих пријемчивом облику. Зато се ниједан предлог није представљао широј јавности, док се са њим није начелно сложила већина делегираних представника група актера, из тактичких разлога.

У процесу евалуације јавила су се и ограничења, нарочито у буџету и у тешкоћама институционалног и организационог типа. На пример, Програм плана није усклађен програмом Мастер плана - Cuyahoga Valley Scenic Railroad Masterplan, и програмима институција које су задужене за имплементацију, а предлоге није имао ко да спроведе – нема стручних служби за спровођење планова у локалној заједници.

## **6   Анализа и провера методологије евалуације у процесу планирања у Србији: процена позиције евалуације на примеру Плана за реконструкцију зоне напуштене Рафинерије шпиритуса у Зрењанину**

Циљ овог поглавља јесте емпиријска провера хипотеза у условима у Србији, такође према методу евалуације који смо изнели у поглављу 4. При томе, утврђује се шта је могуће анализирати у оквиру студије случаја коју ћемо овде навести, а шта није. Утврђују се одступања случаја у Србији према случају у Кливленду и изводи се закључак о могућностима спровођења евалуације према утврђеним циљевима и критеријумима.

### **6.1   Избор случаја и образложење у контексту истраживања**

Са циљем провере хипотеза о месту евалуације у процесу планирања у домаћој пракси, закључке о међузависности позиције евалуације алтернатива у процедури планирања и ефеката планских решења до којих смо дошли у претходном поглављу, применићемо сада на случају генерисања Плана урбане регенерације зоне напуштене Рафинерије шпиритуса у Зрењанину. У пракси, овај урбанистички план у датим условима до сада није дао резултате који воде ка одрживом планском решењу, што ће се видети и кроз мерења ефеката актуелног решења (постојећи регулациони план, усвојен 2002. године), према усвојеним критеријума из методолошког поглавља 4.

У циљу разматрања могућности и ограничења методологије планирања у Србији, анализираћемо две процедуре доношења одлука, при генерисању плана, које су резултовале са две различите планске алтернативе: актуелни План ревитализације напуштене локације “Рафинерије шпиритуса“ (важеће планско решење из 2002. године<sup>195</sup>, где је евалуација спроведена при тестирању варијанти), и алтернативни План ревитализације - пренамена у занатско културни центар (истраживање из 2004. године<sup>196</sup>, где је евалуација предложених варијанти спроведена на самом почетку процеса планирања). Предвиђени циљеви у актуелном плану урбане обнове Шпиритане још увек нису у потпуности реализовани, јер се у пракси наилази на извесне препреке (имовинске, финансијске и програмске природе). У оквиру пројекције ефеката које је могуће произвести алтернативним планским решењем из 2004. године, служићемо се истраживањима Дирекције за уређење града Зрењанина из 2004. године, као и резултатима из претходне студије случаја – case Cleveland, (упоређујући закључке у вези са процедуром евалуације са институционалним оквиром из Србије, из поглавља 2.4.1 ), и затим пројектујући ефекте у односу на улазне податке добијене са ове локације.

### **6.2   Модел за опис случаја**

Модел за опис случаја структуриран је на следећи начин: у *првом делу* даје се приказ предметног подручја којим се план бави. У *другом делу*, анализира се процедура и место евалуације алтернатива из важећег плана, усвојеног 2002. Затим се, у циљу провере резултатата из поглавља 4. и 5., анализира метод (процедура) евалуације на случају

<sup>195</sup> *Регулациони план улице Бригадира Ристића*, Дирекција за изградњу и уређење града Зрењанина, (Сл. лист града Зрењанина 13/02).

<sup>196</sup> Информације о истраживању алтернативног плана реконструкције комплекса добијене су од Ђуричин Љиљане д.и.г. и мр Мирјане Оберкнежев д.и.а., из Дирекције за уређење и изградњу града Зрењанина, 2004. године

алтернативног плана ревитализације (урађеног према истраживању Дирекције за уређење града Зрењанина, 2004. године), са циљем анализирања могућности за успостављање модела евалуације у датим системским, институционалним и процедуралним условима у Србији. У овом случају осврнућемо се и на институционални оквир у Србији (према поглављу 2.4.1), да би се видело који све елементи система недостају, да би се омогућило успешно увођење модела који се предлаже истраживањем Дирекције за уређење града из 2004. године, према “моделу Кливленд” из поглавља 5.<sup>197</sup>

*Трећим делом* предвиђа се разматрање поређење планерских процедура у две алтернативе ревитализације напуштене индустријске локације у Зрењанину, односно: шта би појединачне групе актера добиле одлучивањем за алтернативу са евалуацијом на самом почетку планерског процеса (истраживање Дирекције из 2004. године - реконструкција комплекса у занатско културни центар), а шта евалуацијом при тестирању варијанти (актуелни Регулациони план који је на снази од 2002. године, где је локација остала под режимом тзв. “претходне заштите”).

Коначно, у *четвртој делу* приказаћемо компаративну анализу користи и губитака актера / “сектора” у обе алтернативе.

Очекивани резултат биће, након мерења алтернатива према могућим ефектима решења, уједно и провера хипотезе о месту евалуације у планерском процесу. Такође, очекиван резултат биће и закључак о могућностима спровођења евалуације, према утврђеним циљевима и критеријумима у Србији.

### 6.3. Case study: Приказ локације-зоне напуштене Рафинерије шпиритуса, Зрењанин

*Опис локације и диспозиција комплекса у окружењу*

Рафинерију шпиритуса у Зрењанину<sup>198</sup> основао је и изградио аустријски индустријалац Јосиф Хилер 1899. године, а од њега купио Алојз Швиртлих, 1912. године. Ово постројење национализовано је 1946. године, од када је у саставу Зрењанинске индустрије пива. Радило је до 1999. године, од када је престала производња.

Предметна локација, површине 7.5ha, се налази у западном делу града. Северном границом ослања се на магистрални пут Зрењанин- Нови Сад, Западном на Железничку пругу Кикинда- Панчево, а јужном на тзв. „Бегејску петљу”.



Сл. 21: Приказ локације и повезаност са старим језгром града

Извор: <http://www.mapazrenjanina.co.yu/MapaZrenjanina.html>

<sup>197</sup> Систематски преглед, уз изношење свих недостајућих елемената у Србији, према тржишту, власништву, ГИС - у, порезима, артикулацији актера у одлучивању, планским процедура, надлежностима, институцијама, у истраживању је дат у поглављу 2.4

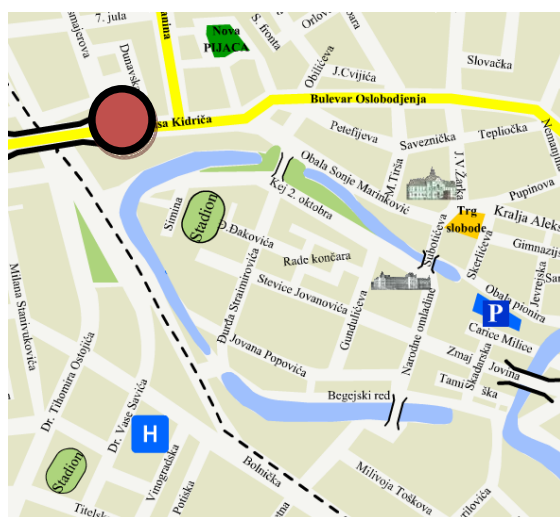
<sup>198</sup> Зрењанин је град са дугом индустријском традицијом, која датира од друге половине XX века. Смештен је у југоисточном делу Војводине, главни је град Банатског округа. Броји око 90.000 становника



Сама рафинерија налази се на обали бившег меандра Бегеја (Језеро II Бегејске петље), који је прокопавањем канала 1963. године претворен у језеро. Комплекс са супротне стране излази на улицу Бригадира Ристића, број 17 и 19.

### *Саобраћајна повезаност и приступачност локације*

До локације се може стићи помоћу три аутобуске линије (аутобуси иду на 1h), а две станице се налазе на 50 и 150 m од локације.



Сл. 22: Карта значајнијих објеката у окружењу  
Извор: <http://www.mapazrenjanina.co.yu/MapaZrenjanina.html>

### *Инфраструктурна опремљеност локације*

На парцели комплекса нема расположивих паркинг места, нити у близини постоји блоковска гаража или паркинг. На парцели постоје 3 телефонска прикључка, водоводна, канализациона и електроенергетска мрежа, као и више извора уличне расвете, али нема топловодне инфраструктуре.

### *Квалитет понуде активности у односу на мрежу активности у окружењу*

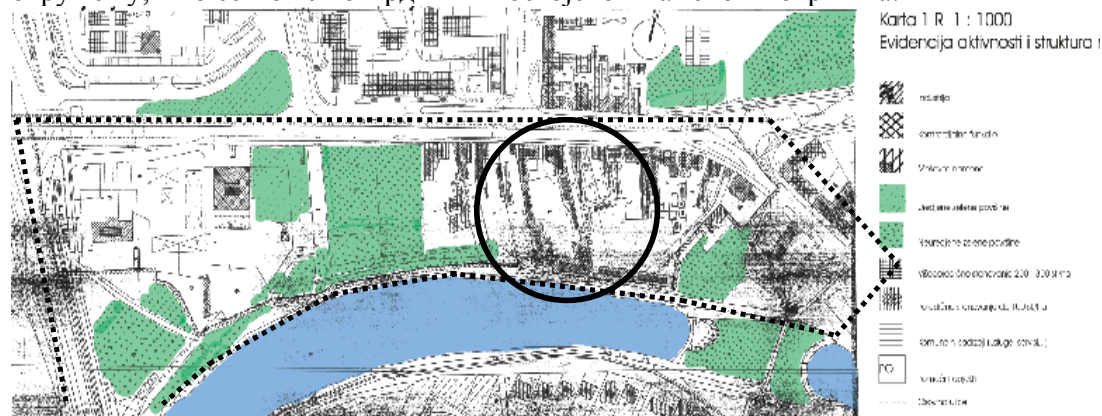
Пошто у граду постоје потребе за простором за културну оф-сцену, 2001. године група студената почела је да се окупља у овој фабрици, и покренула је иницијативу за обнову и пренамену овог комплекса у алтернативни културни центар.<sup>199</sup> Истовремено, на овој локацији почиње да делује и организација Flexible Art Network<sup>200</sup>, која окупља 30 чланова, стручњака из различитих области и студената.<sup>201</sup>

<sup>199</sup> "Јануарска група" је група студената која је покренула иницијативу за урбану рециклажу, снимањем пропагандног филма у ове сврхе под називом " Spiritus At Heavens Gate". Група је почела да се окупља у рафинерији од фебруара 2001. године, а до сада се са својим краткометражним филмовима представљала на више скупова у земљи и иностранству.

<sup>200</sup> [http://www.flexibleart.net/transform04/home\\_interiors.htm](http://www.flexibleart.net/transform04/home_interiors.htm)

<sup>201</sup> 2004. године, коначно се формира удружење грађана за урбану регенерацију Шпиритане, због чијег је деловања у јавности донета Одлука о изради плана, у Дирекцији за уређење града и Регионалном заводу за заштиту споменика.

Међутим, у окружењу комплекса до сада није било потребних јавних садржаја за локалну заједницу (места јавних окупљања, културни центар...), посматрајући мрежу садржаја у окружењу, што се може потврдити и постојећом наменом површина:



Сл. 23: Постојећа намена површина са границом плана

Извор: Регулациони план улице Бригадира Ристића. Обрађивач Урбанистички завод града Зрењанина

Процентуална заступљеност активности на локацији је следећа: становање 65 %, трговина 20 %, производне и сервисне услуге и слично 15 %. Из постојећег односа активности закључујемо да нису у довољној мери заступљене пратеће јавне активности везане за становање (култура, образовање, здравство...)

#### *Техничка безбедност окружења*

Међусобно растојање постојећих објеката на парцели, ради заштите од пожара и у циљу постизања добрих услова видљивости у саобраћају је мин. 2.5m, а растојање објеката од ивица парцеле не постоји (целина је у форми атријума). Објекти комплекса позиционирани су уз објекте на суседним парцелама. Објекти комплекса излазе на саму ивицу коловоза, а улаз на парцелу налази се на самој раскрсници (трокрака раскрсница, где четврти крак чини саобраћајница- улаз у парцелу).

#### *Грађевински бонитет комплекса*

У дворишту се пружа затворени габарит композиционо обједињених 6 објеката, грађених у стилу индустријске сецесије. Статичка стабилност објеката нарушена је 2001. године, када су из производног дела комплекса извучене апаратуре за екстракцију алкохола, као и парна машина типа "Снихов" из 1939. године, која је представљала основу производње. Очувано је око 45% процената површина аутентичне фасаде, а објекти комплекса грађени су од опеке, са таваницама које су делом реализоване од тзв. плитког пруског свода, а делом је дрвена конструкција (галерије и степеништа).

#### *Кретање стопе криминала - сигурност заједнице*

Стопа криминала порасла је више него дупло, од како је комплекс напуштен 1999. године. Надлежни у МЗ „Никола Тесла” зато су од 2007. године у поменутој зони тражили појачану полицијску заштиту, јер је иста постала уточиште наркомана, бескућника и делинквената<sup>202</sup>.

<sup>202</sup> Dnevnik NS (n.d.) ZRENJANIN: Sablasni plac čeka nove stanare. Коришћено 21.07.2010. Са <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ZrqFy6vzjnsJ:www.naslovi.net/2008-01-26/dnevnik/zrenjanin-sablasni-plac-ceka-nove-stanare/555133+zrenjaninska+spiritana&cd=1&hl=sr&ct=clnk>

### 6.3.1 Информације из планског документа: Евалуација пред имплементацију - ефекти планског решења “претходне заштите“ комплекса, према важећем Плану детаљне регулације из 2002. године

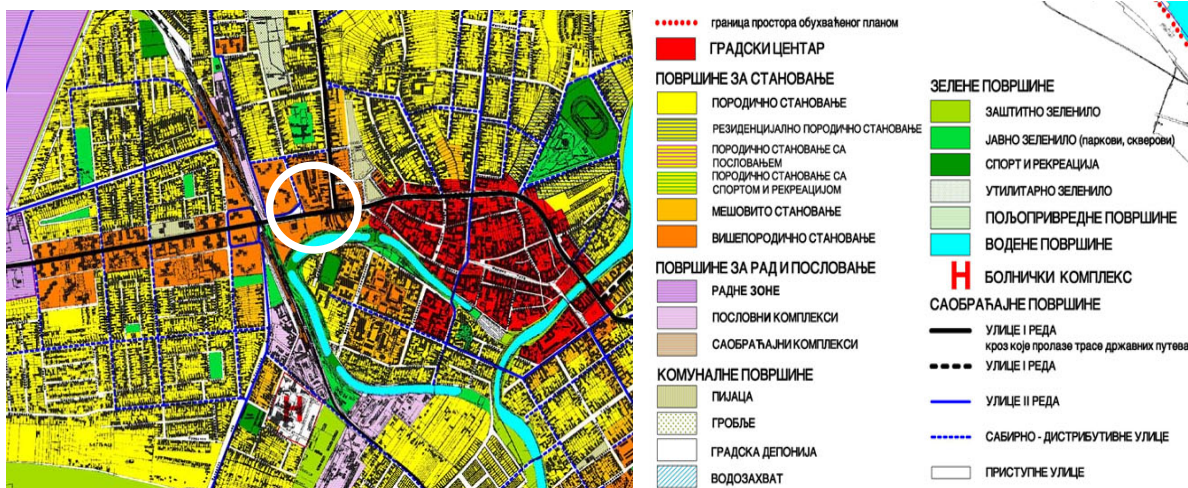
Обухват предметног Регулационог плана улице Бригадира Ристића - Језеро II, површине од 7.5ha, има границе које се на северу ослањају на магистрални пут Зрењанин- Нови Сад, Западном на Железничку пругу Кикинда- Панчево, а јужном на тзв. „Бегејску петљу - Језеро II”. Локација са становањем (65 %), трговином (20 %), производним и сервисним услугама (15 %), представља везну зону између центра града и насеља на западном ободу града.

Иницијативу за израду плана, као и његово финансирање, покренула је Дирекција за грађевинско земљиште. При изради плана, биле су укључене следеће институције<sup>203</sup>: Одсек за урбанизам и планирање града Зрењанина (као обрађивач плана); Дирекција за грађевинско земљиште, Извршни одбор градске владе и Скупштина града (локална управа, као контрола у заштити заједничког, јавног интереса).

Процес избора планске алтернативе одвијао се у две фазе: креирање Програма плана и утврђивање Нацрта плана.

У првој фази, израђен је Програм план од стране Завода за урбанизам. Генерални циљеви такође су изнети у овој фази:

1. Афирмација постојећег духа места („genius loci”)
2. Остваривање интегрисаног система функција у окружењу
3. Обезбеђивање услова за даљи развој активности и структура на парцелама (према Генералном плану Зрењанина)



Сл 24: Предвиђена намена земљишта на локацији из ГУП-а Зрењанина 2021

Извор: <http://www.zrenjanin.rs/userfiles/file/GP%20Zrenjanin%20-%20Plan%20namene%20povrsina.jpg>

Идентификовани су потенцијали на локацији и циљеви за реализацију, на основу којих је вршена селекција могућих сценарија развоја активности, са освртом на локацију Рафинерије шпиритуса: "У контактної - везној зони између центра града и центра насеља Багљаш, локација која лежи на приобаљу језера уноси разноликост и динамичност, дајући могућност

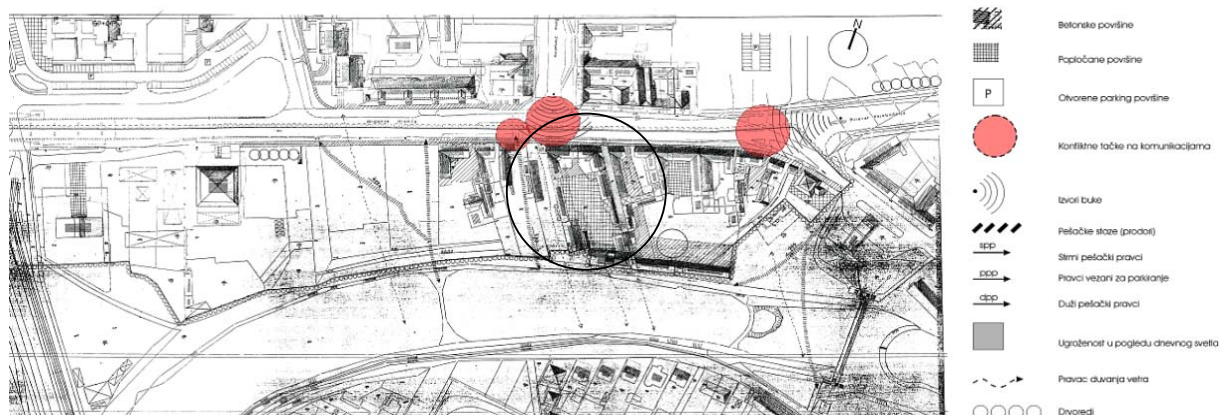
<sup>203</sup> Град Зрењанин (н.д.) Предвиђена намена земљишта на локацији из ГУП-а Зрењанина 2022. Коришћено 03.04.2009. Са <http://www.zrenjanin.rs/userfiles/file/GP%20Zrenjanin%20-%20Plan%20namene%20povrsina.jpg>



за одмор и освежење. Фабрика шпиритуса која излази на Језеро II, својим димњаком као репером чини огroman амбијентално - ликовни и економски потенцијал града...<sup>204</sup>

Да би осмислили Програм плана, стручњаци из Завода за урбанизам и Одсека за урбанизам и планирање при Општини Зрењанин прво су детектовали еколошка, локациона и социјална (историјска, стилска) ограничења на локацији, које ће обрађивач плана морати да узме у обзир:

1. Највећи извор буке и загађења је испред саме парцеле предметног комплекса, на раскрсници путева Зрењанин - Кикинда и Зрењанин - Нови Сад.
2. Неоспорну вредност има локација Рафинерије шпиритуса, због близине у односу на ужи центар града (600м), али и због историјско-стилске вредности самих објеката.
3. У радијусу опслужености има становника различитих платежних способности, почевши од веома сиромашних (и на самој парцели где је Рафинерија има 15 веома сиромашних житеља, са бруто приходом мањим од 15.000 динара месечно), до богатијег становништва које живи у зградама вишепородичног становања у трособном и четворособним становима.



Сл 25: Еколошки проблеми и конфликти на локацији, са приказом текстуре и материјализације простора. Извор: аутор

У другој фази (Нацрт плана) разматране су могуће алтернативе након реконструкције комплекса, и то:

1. Продаја објеката и земљишта Рафинерије површине 1596m<sup>2</sup> потенцијалним инвеститорима – уступање уз концесију (уз прописане мере ограничења слободе уговарања и трговања земљиштем)<sup>205</sup>
2. Реконструкција и изнајмљивање комплекса заинтересованим инвеститорима, од стране актуелног корисника – Зрењанинске индустрије пива

Вођа тима за израду планског решења, арх. Мирјана Оберкнежев, разматрала је затим оперативне циљеве, посматрајући просторно – функционални аспект локације и правни основ за реконструкцију:

<sup>204</sup> Регулациони план улице Бригадира Ристића, Дирекција за изградњу и уређење града Зрењанина, (Сл / Зр 13/02). Анализа посројећег стања, Документација плана.

<sup>205</sup> Уговором држава ограничава активности и намеће обавезе тако да се заштити локална заједница, а не само да инвеститор оствари загарантовану добит.

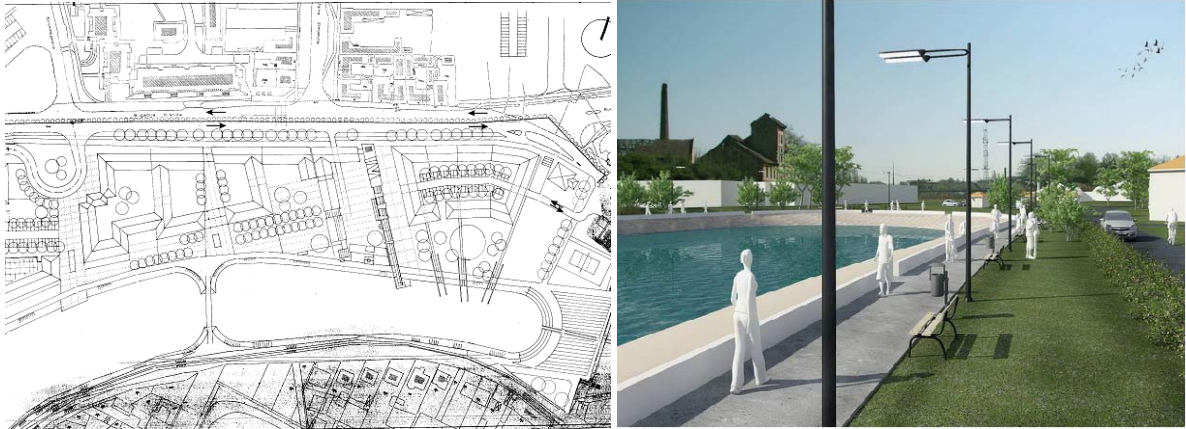
1. Објекат Рафинерије шпиритуса је под тзв. режимом "претходне заштите", (прописаним од стране Регионалног завода за заштиту споменика). Овим се предвиђа задржавање омотача објекта, уз имплементацију новог садржаја.
2. Обликовање и озелењавање обале и простора око дела меандра Бегеја (Језеро II)
3. Усаглашавање ставова и рedefинисање решења саобраћаја која су у колизији са режимом "претходне заштите".
4. Поштовање актуелног имовинског статуса земљишта и објеката: земљиште је власништво Републике Србије, а објекти својина Зрењанинске индустрије пива.<sup>206</sup>
5. Извођење пешачког продора кроз блок према језеру, ширине најмање 3м.
6. Померање регулационе и грађевинске линије у улици Бригадира Ристића врши се према захтевима минималних услова несметаног функционисања саобраћаја (повлачи се Р.Л. за 6м у дубину парцеле)
7. Спровођење намене из ГУП – а на парцели, где је објекат чији габарит излази на улицу Бригадира Ристића пословног карактера и спратности до П +2, а предвиђено је вишепородично становање
8. Решавање површина за стационарни саобраћај предвиђено је унутар блока.
9. Унапређивање комуналних система и инсталација.
10. Заштита зелених површина (платан на парцели, стар 80 година).
11. Удвајање парцела могуће је кроз израду урбанистичких пројеката.

У другој фази (Нацрт плана) истраживани су и економски параметри на локацији. Чиниоци који опредељују исплативост инвестиција јесу избор функције, форме, конструкције, цене и однос понуде и потражње активности на локацији<sup>207</sup>:

1. Вредност сваке изграђене структуре старије од 100 година по закону се сматра амортизованом, а тржишна вредност јој је 3-5% у односу на почетну инвестицију.
2. Продајна цена пословног простора задовољавајућег бонитета у окружењу је од 500 до 700 € / м<sup>2</sup>, а изнајмљивања 10-15 € / м<sup>2</sup>.
3. Цене простора су за 20-25% веће за просторе мањих квадратура, нарочито у зонама изван самог центра.
4. Положај објекта на парцели и визуре које омогућава његова позиција утичу на цену.
5. Цена грађевинског земљишта у овој зони је 4-6 € / м<sup>2</sup>, а комунални трошкови опремања крећу се од 50 до 70 € / м<sup>2</sup>. Цена изградње солидно опремљеног пословног простора је око 650 € / м<sup>2</sup>.
6. Старост и тренутни изглед објеката битан је опредељујући фактор који утиче на његову цену, па га треба реконструисати, јер законом није дозвољено његово рушење и уклањање. Цена солидно обављене реконструкције је 650 € / м<sup>2</sup>.
7. На тржишну цену комплекса утиче квалитет постојеће инфраструктуре и инсталација.
8. Технолошка организација (прилагодљивост структуре новим активностима и новој намени) такође има утицаја на цену.

<sup>206</sup> Имовинско-правни односи на земљишту нису у потпуности решени Једини наследник комплекса, након евентуалне национализације имовине је потомак оснивача фабрике, др. Ласло Швиртлих. Подаци добијени од историчара Владимира Зделара, 2001. године

<sup>207</sup> Информације добијене од д.и.г. Ђуричин Љиљане, Дирекција за уређење и изградњу града Зрењанина, 2003. године.



Сл 26: Графички приказ регулационо – нивелационих елемената решења у актуелном планском решењу (режим „претходне заштите” подручја).

Извор: Планска документација добијена од арх. Мирјане Оберкнежев из Завода за урбанизам, 2002. године



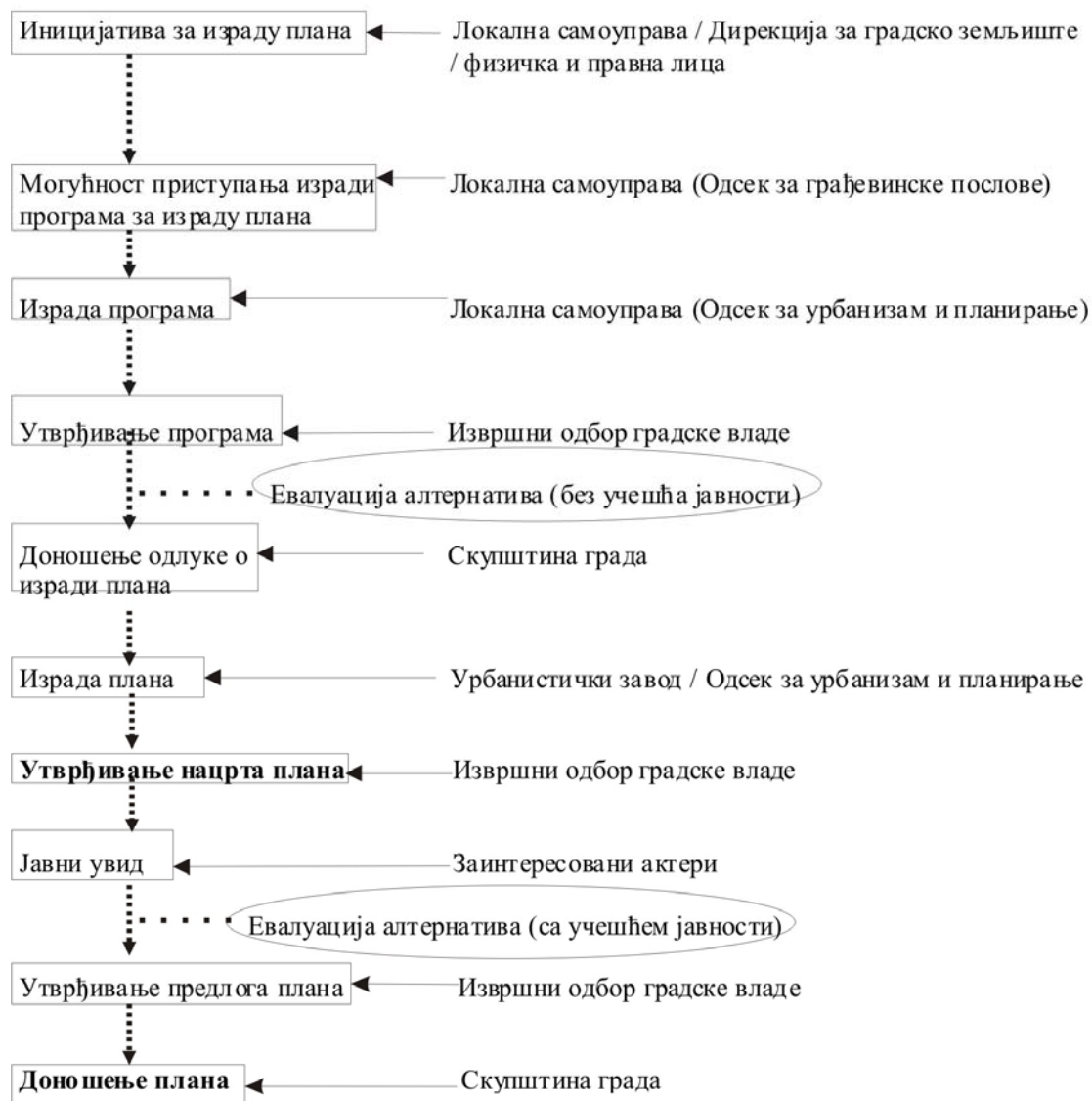
Сл 27: Изглед комплекса: снимак из 2001. године

Процедурални оквир избора планске алтернативе која је тренутно на снази<sup>208</sup>, у овом случају спроведен је према Закону о планирању и изградњи<sup>209</sup> (дијаграм 22.) и према Закону о културним добрима<sup>210</sup>.

<sup>208</sup> *Регулациони план улице Бригадира Ристића*, Дирекција за изградњу и уређење града Зрењанина, (Сл / Зр 13/02).

<sup>209</sup> *Закон о планирању и изградњи Републике Србије* (“Службени гласник Републике Србије“ бр.47/03) Институтом регулационог плана у овом закону омогућено је да се изрази став планера, али и осталих актера у вези са алтернативама планова обнове напуштених објеката.

<sup>210</sup> *Закон о културним добрима*, Министарство културе Републике Србије (Службени лист РС 71/94)



Дијаграм 22: Процедура припреме и израде важеће планске алтернативе, где је фаза евалуације спроведена пре имплементације решења

### Анализа ефеката плана у циљу провере хипотеза: добити и трошкови за актере

#### Анализа трошкова и користи (Cost-Benefit анализа)

Да би се стекла идеја о висини трошкова и добити за актере имплементацијом овог планског решења, одредићемо прво висину почетне инвестиције за поменути варијанту коришћења комплекса из Нацрта плана (продаја комплекса и изнајмљивање-концесија).

Куповина објеката и земљишта

Табела бр.18

Врсте трошкова	Стари део комплекса	Износ
Куповина земљишта	1.596m <sup>2</sup> x 5€	7.980€
Куповина објеката на парцели	1.023m <sup>2</sup> x 600€ x 3% (порез на пренос апсолутних права)	18.423€
Накнаде за прикључке за инфраструктуру (комуналије)	3.500€	3.500€
Укупно		29.903€

Реконструкција објеката у комплексу

Табела бр.19

Фазе реализације	Врсте трошкова		
I	Сагласности, дозволе, извођачки пројекат, дозволе...	1.023,5m <sup>2</sup> x15€	15.352,5€
II	Груби и завршни занатски радови	1.023,5m <sup>2</sup> x450€	460.575€
III	Ентеријер и опрема простора	1.023,5m <sup>2</sup> x150€	153.525€
IV	Уређење парцеле		
V	Непредвиђени трошкови		10.000€
Укупно			659.452,5€

Трошкови куповине и реконструкције комплекса (према условима Урбанистичког завода и Регионалног завода за заштиту споменика) износе 689.500€, па је разлика између трошкова и добити свега 25.500€. Уколико би се инвеститор одлучио да уз одређене услове прода комплекс<sup>211</sup>, на тржишту би могао да достигне максималну цену од око 700€/m<sup>2</sup>, односно укупно око 715.000€. Када се при овоме упореде трошкови и добити, примећујемо да је профит инвеститора мањи од 5%. Ако је познато да су донедавно у Србији инвеститори сматрали уносним искључиво оне послове који им доносе профит већи од 20%<sup>212</sup>, постаје јасно да је ова алтернатива коришћења простора економски неодржива.

*Реконструкција и изнајмљивање комплекса заинтересованим инвеститорима, од стране актуелног корисника – Зрењанинске индустрије пива*

На почетку је потребно објаснити обавезе према држави, у случају давања простора у закуп.

1. Бруто приход од закупнине 100%
2. Порез на приход од непокретности 24,14%
3. Препостављени трошкови одржавања 10%

Према подацима агенција за некретнине у Зрењанину, цена изнајмљивања пословног простора у централној зони Зрењанина је 4-6 € / м<sup>2</sup>.<sup>213</sup>

<sup>211</sup> Ово, према важећем плану, подразумева забрану било какве интервенције на парцелама комплекса, изузев инвестиционог и текућег одржавања

<sup>212</sup> Инвеститори одлучују да ли да усмере профит у овакве инвестиције (у неким случајевима он се креће и до 50-70%), у односу на профит који могу добити улагањем у друге области инвестирања или друге економске активности. То је повезано са ценом новца на тржишту (камате), односно са алтернативним опцијама које се инвеститорима нуде.

<sup>213</sup> *Кретање цена некретнина у Зрењанину* (2008). Коришћено 17.01.2009. Са <http://www.webnekretnine.net/g-nekretnine-zrenjanin.html>



Табела бр.20

Приходи и трошкови		
Бруто приход од ренте	1.023,5m <sup>2</sup> x5€	5.117,5€
Трошкови одржавања	10%	-511,7€
Нето приход од ренте		4605,8€
Порез на приход од непокретности	24,14%	1110€
Приход месечно		3495€
Приход годишње		41.940€

Период повраћаја инвестиције је:  $689.500€ / (41.940€ / (1+0.16)^2) \approx 22$  године

Као што се из дужине периода повраћаја инвестиције може закључити, ни изнајмљивање простора Рафинерије шпиритуса такође није економски оправдана алтернатива за инвеститоре.

#### *Социјални ефекти по окружење: сигурност за заједницу*

Локација Рафинерије шпиритуса налази се на простору територијалне јединице- месне заједнице "Жарко Зрењанин" и припада централној градској зони. Ова месна заједница броји 5200 становника, а на њеној територији 2004. године евидентирано је двадесеторо млађих делинквената, односно за 10% више него 2000. године.<sup>214</sup> Након ступања на снагу овог планског решења, дошло је, дакле, до пораста стопе криминала од стране малолетника.

#### *Кретање вредности (цене) некретнина у окружењу*

Пошто се у случају Рафинерије шпиритуса објекат није користио 7 година, околина и сам објекат сада су веома запуштени, а цена некретнина у суседству опала је услед овакве ситуације за 5%<sup>215</sup>. У радијусу опслужености постоји око 100 станова просечне квадратуре од око 50 м<sup>2</sup>, а просечна цена им је 750€/м<sup>2</sup>, што значи да је тренутна укупна тржишна вредност стамбеног простора око 3.700.000€. Тржишна вредност станова 2000. године била је око 3.940.000€.<sup>216</sup> Чак и апроксимативним прорачуном може се, дакле, утврдити да је Индустрија пива, која је корисник парцеле на којој се налази Рафинерија, не одржавајући објекте на парцели у периоду од 7 година, изазвала негативне екстерналије и оштетила власнике станова и локалну заједницу за око 240.000€, не узимајући у обзир камату. Ово је уједно и минималан износ за евентуални порез који би корисник парцеле био дужан да плати локалној заједници, само због тога што је објекат остао неискоришћен и запуштен (не рачунајући порез на имовину - некретнину).



Сл 28:Снимак комплекса Рафинерије шпиритуса из 2010 године:видљива девастација објекта

<sup>214</sup> Центар за социјални рад у Зрењанину (2006) *Подаци о корисницима социјалне помоћи у МЗ Никола Тесла*. Коришћено 17.01.2009. Са [http://www.csr-zrenjanin.org.yu/download/Inf.o.radu.2006\\_07\\_01.pdf](http://www.csr-zrenjanin.org.yu/download/Inf.o.radu.2006_07_01.pdf)

<sup>215</sup> Када се упореде цене некретнина у огласном листу "Хало, Зрењанин" из 2000. године и из 2006. године, долази се до оваквог податка

<sup>216</sup> Архива огласног листа "Хало, Зрењанин" <http://www.freeoglasi.co.yu/Arhiva.htm>

### 6.3.2 Информације о истраживању Дирекције за уређење града из 2004. године: планска алтернатива обнове комплекса Рафинерије пренаменом у занатско културни центар - евалуација алтернатива на почетку планерског процеса

Иницијативу за израду алтернативног планског решења локације Бригадира Ристића - Језеро II, најпре су покренуле организације "Јануарска група"<sup>217</sup> и "Flexible Art Network"<sup>218</sup>, а потом и Дирекција за уређење града и Регионални завод за заштиту споменика. Пошто је потреба за простором у коме ће се окупљати различите социјалне групе реалност, у процесу избора решења предложена је, у сарадњи са поменутиим организацијама, пренамена Рафинерије шпиритуса у културни центар са мешовитом наменом.<sup>219</sup>

У намери да се успостави процедурални оквир за генерисање плана, оформљена су три стручна тима:

1. Тим за управљање, састављен од изабраних представника локалних власти (тадашњи заменик градоначелника и приватни инвеститор, чија је компанија регистрована у Италији)
2. Саветодавни тим, састављен од представника- чланова месне заједнице, економиста и правника, економиста и планера из Дирекције за уређење града
3. Тим за техничка питања, у институцијама од важности за урбаниситчко планирање (представници обрађивача плана, инжењери различитих профила из Завода за урбанизам)

Планерска процедура при томе је била предвиђена да се одвија у две фазе: кроз процену алтернатива (од стране стручњака и јавности), и кроз модификацију изабраног решења, у циљу одговарајуће имплементације – спровођења.

У *првој фази* осмишљени су оперативни циљеви који треба да воде ка ефикаснијој употреби простора, уз обнову социјалних потенцијала заједнице. Дефинисани су следећи циљеви:

1. *Укључивање приватних и непрофитних организација из окружења у процес планирања, у функцији регенерације Рафинерије*

Ово би се у пракси постигло реформулацијом постојећег уговора о коришћењу или купопродаји земљишта, где би учесници требало да буду, поред Зрењанинске индустрије пива и потенцијалног инвеститора, Скупштина Општине Зрењанин и различите НВО и интересне групе – удружења грађана. На овај начин ограничава се начин коришћења земљишта, кроз навођење могућих активности на локацији. Незаобилазан део уговора јесу и прописани услови могућих трансакција овог земљишта и објеката у будућности. При избору инвеститора који ће ступити у партнерски однос са СО Зрењанин, предвиђено је да се Извршном одбору града достављају финансијски биланси пословања, социјална кост- бенефит анализа и мотивационо писмо инвеститора.<sup>220</sup> Овим се посредно утиче и на диверзификацију

<sup>217</sup> "Јануарска група" је група студената која је покренула иницијативу за урбану обнову рафинерије, снимањем пропагандног филма у овој фабрици, под називом " Spiritus At Heavens Gate". Група је почела да се окупља у рафинерији од фебруара 2001. године, а до сада се представљала на више скупова у земљи и иностранству.

<sup>218</sup> [http://www.flexibleart.net/transform04/home\\_interiors.htm](http://www.flexibleart.net/transform04/home_interiors.htm)

<sup>219</sup> Тиме је, и у практичном и у теоријском смислу, потврђена потреба за применом модела "New Public Management", односно посредовања између актера базирано на понуди и потражњи активности и садржаја у граду на тржишту (Sager, 2009).

<sup>220</sup> Исто као и према методологији и апликационом формулару за County of Rockland Industrial Development Agency (IDA) County of Rockland Industrial Development Agency (IDA) (н.д.) *Application for Financial Assistance*. Коришћено 21.07.2010. Са [www.ida.org](http://www.ida.org)

социјалних група (штите се становници на парцели који не могу да поднесу терет високих ренти), а утиче се и на каналисање прихода од центра ка суседствима.

2. *Директно улагање капитала и праћење инвестиција*

У функцији реализације урбане регенерације, скреће се пажња на потребу приказа и прегледа улагања - трошкова по фазама, да би се прецизно утврдило на који ће се начин обезбедити средства за реализацију мера, прописаних од стране обрађивача плана и Регионалног завода за заштиту споменика.

3. *Спајање јавног и приватног интереса приликом инвестирања*

При обнови комплекса, указује се потреба остваривања партнерства потенцијалних инвеститора са СО Зрењанин, где се ангажман обе стране предвиђа тако да Шпиритана не постане предмет ни потпуне капитализације, ни национализације. Овим ангажманом поменути субјекти би спроводили међусобну контролу рада. На овај начин утиче се на прихватљивост програмских елемената од стране свих будућих корисника и суседства, на квалитет физичког приступа и инфраструктурну опремљеност, диверзификацију социјалних група и, коначно, на пораст ренте у окружењу.

4. *Редефинисање некомпатибилних намена са окружењем*

Предвиђено је планирање активности и намене површина, пратећи понуду, тражњу и екстерне трошкове. Регулационим планом, простор унутрашњег дворишта Рафинерије зато се резервише за различите активности корисничких група у локалној заједници, и у ту сврху предвиђа се формирање трга.



Сл. 29: Формирање трга према скици- композиционом плану, у циљу очувања идентитета места и окупљања становника локалне заједнице. Извор: аутор

Ради резервисања простора за окупљање корисника, потребно је обезбедити и површине за стационарни саобраћај. У овом смислу, у плану ће се вршити провера капацитета површина за паркирање на парцели, и на паркиралиштима у суседству.

5. *Артикулисање интереса локалне заједнице кроз пројекте обнове суседства*

Предвиђена је провера програмских елемената плана кроз процес партиципације грађана, у поступку процене алтернатива (одмах након формирања информационе основе плана).

У овом циљу предвиђа се спровођење дебате, округлих столова и кратке анкете међу становницима локалне заједнице. Кроз опције понуда различитих сценарија и

предочавање могућих ефеката<sup>221</sup> утврђује се да ли заправо постоји интерес заједнице за урбаном обновом комплекса, и на који начин то треба урадити.

6. Дефинисање пореских зона у обухвату плана

Да би се извршио утицај на инвеститоре да улажу новац у ову локацију, као и на Зрењанинску индустрију пива да своје објекте уз надокнаду уступи на коришћење, предвиђа се примена пореских обавеза и субвенција.<sup>222</sup> При томе, на обрачунавање пореза у функцији поспешивања урбане обнове комплекса Рафинерије утиче више фактора. Поред пореза одређеног ценом рентирања и положајем некретнине, овде би се узимао у обзир и порез на некретнине које се не користе, према слици 35.



Сл. 30: ГИС- Приказ објеката који се не користе у централној градској зони, са билансима

На висину пореске надокнаде овде би утицали различити фактори: површина и инфраструктурна опремљеност земљишта, положај, намена и бонитет објеката на локацији, као и то да ли се ти објекти тренутно користе или не. Овим би се власник Зрењанинске индустрија пива суочио са стварним друштвеним трошковима заједнице, услед небриге за комплекс у свом поседу.<sup>223</sup>

Даље, методологија у другој фази (при осмишљавању оперативних циљева), одвијала се кроз константни процес анализе и преиспитивања. Ово значи да су циљеви и њима придружени параметри и критеријуми подложни променама, и да се они мењају са сазнањима и информацијама кроз процес планирања. Основ евалуационог метода темељи се, дакле на контроли критеријума актера, утврђивању пораста инвестиција на локацији и друштвеној Cost – benefit анализи. При овоме се разматрају доминантне економске активности на локацији, биланси инвестиција у развој различитих активности, у приватни и јавни транспорт, као и диспозиције главних саобраћајних коридора који ће прихватати пројектовани саобраћај.

<sup>221</sup> На пример, као у истраживању US Department of Housing and Urban Development Environmental Simulation Center, Washington (2003). *Placemaking Tools for Community Action*. Са <http://www.simcenter.org>

<sup>222</sup> Њима се оптимално делује на критеријум профитабилности и на пораст ренте у окружењу.

<sup>223</sup> Новчани износ за евентуалну субвенцију власнику, која би се том приликом обезбедила, одређен је висином финансијских средстава које Индустрија пива губи одузимањем могућности да на земљишту чини оно што за фирму најповољније.



Дијаграм 23: Процедурална схема за генерисање алтернативног планског решења подручја улице Бригадира Ристића – Језеро II из 2004. године  
Извор: Дирекције за уређење града Зрењанина, Истраживања алтернатива

### Анализа ефеката плана у циљу провере хипотеза: могуће добити и трошкови за актере

Да би се реализовали циљеви у другој фази, у односу на налазе из претходног поглавља, предвиђа се следећа процедура<sup>224</sup>:

*Анализа присутних трендова на локацији, утврђивање својинских односа на локацији и правног основа за акцију*

Утврђивање правног основа за реконструкцију врши се увидом у катастар непокретности (да би се утврдио статус својине предметне локације), и кроз Генерални план (да би се утврдиле планиране активности и параметри будуће изградње). Оправданост одређивања намена /активности проверава се cost- benefit методом. Ова метода подразумева<sup>225</sup>: опис циљева инвестирања, опис пројекта (локација, функција и планирани век објекта), анализу понуде и тражње добара на тржишту (са прогнозом цена), анализу локације и животне средине (утицаји на животну средину), прорачун улагања, изворе финансирања и обавезе према изворима, оцену пројекта и закључак.

*Претходна процена статичке стабилности објеката*

Анализа статичке стабилности објеката на локацији се односи на процену висине трошкова и обима радова при довођењу у задовољавајуће стање оних објеката у које се смешта нова активност, без измена конструкције или померања преградних зидова, при уградњи нових конструктивних елемената ради остварења нове активности, као и при доградњи постојећих делова комплекса.

<sup>224</sup> Према Правилнику Министарства финансија Републике Србије о садржини и обиму претходне студије оправданости и студије оправданости, Службени лист РС 39/99, Члан 5.

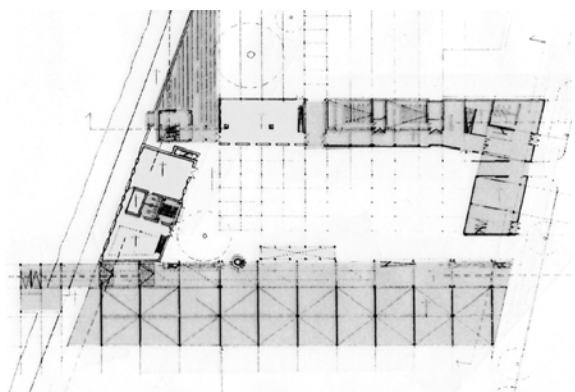
<sup>225</sup> Министарство финансија Републике Србије: Правилник о садржини и обиму претходне студије оправданости и студије оправданости, Службени лист РС 39/99, Члан 5.

### Процена ефекта алтернативе за актере (добити и трошкови)

#### Анализа трошкова и користи (Cost-Benefit анализа)

На парцели површине 3822 m<sup>2</sup>, комплекс је дворишне оријентације, укупне квадратуре 1023 m<sup>2</sup>. Према овој планској алтернативи употребе простора, у комплексу су предвиђене следеће активности:

- Биоскоп на отвореном- 3822 m<sup>2</sup>
- Атеље за грнчарију- 99 m<sup>2</sup>
- Библиотека и интернет центар
- Камерни позоришни театар/биоскоп- 108 m<sup>2</sup>
- Музеј науке и технике- 166 m<sup>2</sup>
- Продајни центар за слике и грнчарију- 150 m<sup>2</sup>
- Сала за предавања- 100 m<sup>2</sup>
- Канцеларије за администрацију- 99 m<sup>2</sup>
- Кафе у лагуму- 140 m<sup>2</sup>



Сл. 31 и 32: Просторни приказ пренамене Рафинерије шпиритуса у занатско-културни центар  
Извор: аутор

Исплативост пројекта<sup>226</sup>

#### Почетна инвестиција

Табела бр. 21

Врсте трошкова		Износ
Куповина грађевинског земљишта	1.596 m <sup>2</sup> x 5 € + порез на промет некретнина 5 %	9.975 €
Куповина старих објеката на парцели	1.023 m <sup>2</sup> x 600 € x 3 % (амортизована вредност објеката преко 100 година старости)	18.423 €
Реконструкција и доградња објеката на парцели	1.023 m <sup>2</sup> x 500 € + 1.555 m <sup>2</sup> x 500 €	1.454.300 €
Накнада за прикључке на инфраструктуру		3.500 €
Укупно:		1.486.198 €

<sup>226</sup> Информације о трошковима реконструкције, ценама земљишта и порезима добијене су од д.и.г. Ђуричин Љиљане из Дирекције за уређење и изградњу града Зрењанина 2003. године

	Приходи	Расходи	Износ месечно
1.	Биоскоп на отвореном : 50 посетилаца x 10 € x 10 дана = 1.000 € месечно	Амортизација и одржавање 500 € / месец + 3 запослена x 100 €	200 €
2.	Атеље за грнчарију: 10 полазника x 200 € = 5000 € месечно	Амортизација и одржавање 500 € / месец + хонорар 2 x 350 €	800 €
3.	Администрација	2 x 300 € месечно	- 600 €
4.	Музеј науке и технике: 20 посетилаца по 2 € x 15 дана = 600 € / месечно	Амортизација и одржавање 200 € / месец + 1 запослен x 200 €	200 €
5.	Камерни театар: 50 посетилаца x 2 € x 20 дана = 2.000 €	Амортизација и одржавање 500 € / месец + хонорар глумцима 50 %	1.000 €
6.	Кафе у лагуму 140 m <sup>2</sup> : 50 посетилаца x 5 € x 25 дана = 6.250 €	Амортизација и одржавање 500 € / месец + 6 запослених по 300 € + набавка пића 1.000	2.950 €
7.	Продајни центар за грнчарију: 4 предмета x 5 € x 15 дана месечно = 300 €	Амортизација и одржавање 100 € / месец + 1 запослен x 100 €	100 €
8.	Интернет центар и библиотека: 40 посетилаца по 2 € x 20 дана = 1600 € / месечно	Амортизација и одржавање 500 € / месец + 3 запослена x 200 €	500 €
Укупно годишње			61.800 €

Период повраћаја инвестиције:  $1.486.198€ / (61.800 € / (1+0.11)^2) \approx 19$  година и 6 месеци

Као што се из периода повраћаја инвестиције може закључити, рециклажа Рафинерије шпиритуса такође није економски оправдана инвестиција, али је период повраћаја ипак краћи него у претходна два случаја (продаје и изнајмљивања), који су разматрани у важећем планском решењу.

## SWOT анализа и дијаграм

Табела бр. 23

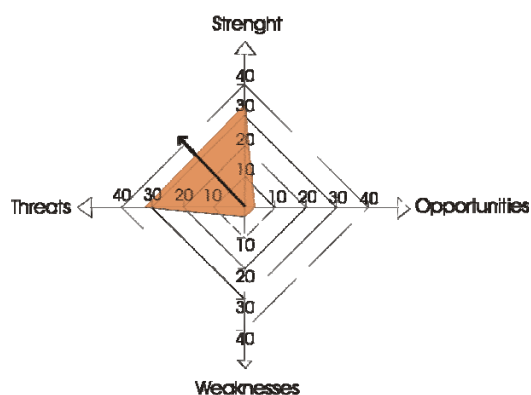
Критеријуми	Коефицијент (пондер)	Снага			Слабости		
		3	2	1	-1	-2	-3
удаљеност / повезаност са централном пешачком зоном	6		12				
повезаност локације са главним магистралним токовима у граду	4		8				
Могућност задовољења захтева инвеститора у смислу капацитета за урбану рециклажу	3		6				
близина објеката сличне намене	1			1		-2	
близина атрактивних градских репера	2						
Могућност унапређења локалне заједнице	5			5			
Укупно:			33			-2	

Табела бр. 24

Критеријуми	Коефицијент (пондер)	Могућности			Претње		
		3	2	1	-1	-2	-3
Потреба за запослењем већег броја радника	2			2			
Могућност развоја централних функција	1			1			
Повећање ренте у суседству	3				-1		
Постојање закона и норматива у вези са урбаном рециклажом	4					-4	
Платежне способности корисника	5						-15
Питања власништва на локацији	6					-12	
Укупно:			3			-32	



Графикон 8: SWOT дијаграм



Највећу снагу (S) алтернативе регенерације Рафинерије шпиритуса представља добра повезаност локације са магистралним токовима, али су могућности (O) мале (пружају се у виду потребе инвеститора за запослењем мањег броја људи из локалне заједнице), претње (T) су велике у виду нерешених својинских питања на локацији и слабих платежних могућности локалне заједнице. Модел делује уз веома изражен ризик при инвестирању.

#### *Сигурност за заједницу*

Анализом реализације оваког пројекта реконструкције и пренамене Рафинерије шпиритуса, претпоставља се (аналогијом, на основу већ утврђених трендова из случаја Кливленд), да би за око 10 % опала стопа криминала код малолетника. На основу овога, претпоставља се да би се овај проценат малолетних деликвената социјализовао преко активности Шпиритане, а то је двоје проблематичне деце. У просторима фабрике предвиђене су за малолетне школе цртања, сликања, плеса, глуме, као и ангажман деце у виду кућних посета и помоћи старијим особама и онима са посебним потребама.



Сл. 33, 34 и 35: Неке од активности које су предвиђене у Шпиритани

#### *Кретање вредности (цене) некретнина и земљишта у окружењу*

У случају обнове и пренамене комплекса Рафинерије шпиритуса, јавни простори, као и понуда активности били би унапређени, а претпоставља се, аналогно случају из Кливленда, да би цена некретнина у суседству порасла 5- 10%<sup>227</sup>. Регенерација подручја у стамбену зону

<sup>227</sup> <http://www.city-data.com/neighborhood/Warehouse-District-Cleveland-OH.html>



проузроковала би позитивне екстерналије, чиме би власници станова за њихову продају добили за око 70€/m<sup>2</sup> више него пре имплементације описаног планског решења.

*Учешће јавности (грађана) у процесу планирања*

Решавање проблема социјалне сегрегације јесте један од највећих изазова када се реализују пројекти пренамене и регенерације. У овом планском решењу преовлађује став да се интервенцијама на обнови у градском језгру не сме мењати структура постојећег становништва оним које је у могућности да плаћа високе ренте, јер препуштање оваквих локација искључиво тржишним механизмима води до социјалне сегрегације.

*Маркетинг (као инструмент имплементације урбане регенерације)*

Обновљени комплекс Рафинерије шпиритуса, као и сваки производ, захтева свој маркетинг. Један од начина да се покрене процес урбане регенерације јесте да инвеститори, поред локалне заједнице, у овој активности виде свој интерес, тј. да се рекламирају. Овај поступак назива се "town branding"<sup>228</sup>.

*Обликовање простора у функцији реализације урбане регенерације*

Да би простор био прихватљив за локалну заједницу (јер ће га она користити у највећој мери), постоје правила које је при дизајнирању неопходно поштовати: "Докле год људи користе две ноге за кретање и две руке за додир, мера њиховог тела је обавезни ред величине за чин грађења. При томе се не ради само о нагибима степеништа и висинама спратова, већ и о обликовању отворених градских простора, где је изградња градова нашег века оптужујуће затајила"<sup>229</sup>.

*Поновна анализа присутних трендова – евалуација*

Процена, као и генерисање нових алтернатива требало би да се одвија у циклусима, да се периодично преиспитује од почетка. Овим би се анализирале тренутни циљеви актера на терену, који су подложни константним променама, најчешће изазваним променама у тржишном понашању, односно променама понуде и тражње услуга и активности.

## **6.4 Компарација ефеката алтернатива на актере / "секторе"**

*Компаративна евалуација алтернатива у односу на позицију у планерском процесу (различита хијерархија критеријума и индикатора одрживости решења)*

Након описа случаја, извршићемо већ познатим критеријумима и индикаторима мерење ефеката по актере у обе алтернативе. Упоредићемо затим резултате за обе варијанте намене локације, и затим дати тумачење резултата.

<sup>228</sup> Финансијски стручњаци из Кока-Кола корпорације утврдили су да се исплати улагање у рекламу тако што се улаже у рехабилитацију руинираних стамбених и индустријских четври, под низом услова: да се четврт или главна улица зову њеним именом, или да неки објекти буду обојени у боје Кока Коле, и.т.д. Рад на регенерацији у виду акција town branding типа највише успеха у Европи показао је пример неких алзашких градова, на француско-немачкој граници.

<sup>229</sup> Овај цитат је продукт једне специфичне школе мишљења која је у великој мери модификована појавом "мрежног друштва". У Криер, Р. (1999). *Градски простор у теорији и пракси*. Београд: Грађевинска књига

Као и у поглављу 5, користећи утврђене матрице критеријума и индикатора и њима припадајуће пондере, компарација варијанти врши се упоређивањем по броју бодова. Број бодова за обе планске алтернативе добија се множењем припадајућих пондера са критеријумима и индикаторима, као и са оценом ситуације на терену – Ликертова скала (Likert, 1967):

- Оцена “1“: лоша и незадовољавајућа просторно- функционална, економска, односно социјална ситуација.
- Оцена “2“: слаба, али задовољавајућа просторно- функционална, економска, односно социјална ситуација.
- Оцена “3“: добра, тј. осредња просторно- функционална, економска, односно социјална ситуација.
- Оцена “4“: солидну, тј. врло добра просторно- функционална, економска, односно социјална ситуација.
- Оцена “5“: одлична просторно- функционална, економска, односно социјална ситуација.

Кроз табеларне прегледе, даље је дат компаративни преглед резултата мерења предности и мана испитаних случајева:

**Табела бр. 25: Евалуација планских алтернатива просторно/ функционалним и грађевинским критеријумима и индикаторима (GAM метод)**

Редни број	Критеријуми	Вредност поиндера	Редни број	Индикатори и параметри	Вредност поиндера	Планска алтернатива тзв. „претходне заштите”, предвиђене актуелним регулационим планом			Планска алтернатива пренамене у занатско-културни центар са пратећим сервисима		
						оцена	бр. бодов		оцена	бр. бодов	
<b>Група локационих критеријума</b>											
<i>А). Диспозиција комплекса у окружењу</i>											
1	Саобраћајна повезаност локације са окружењем	0.5	1	Удаљеност од важнијих саобраћајних чворишта у близини локације за урборесиклажу (у km)	0.6	10m	5	1.5	10m	5	1.5
			2	Број магистралних праваца у близини локације за урборесиклажу (max удаљености од 500m од испитиване локације за урборесиклажу)	0.4	3	4	0.8	3	4	0.8
2	Опслуженост локације средствима јавног превоза	0.2	1	Фреквенција у виду броја путника на поменутим линијама (број путника / h)	0.4	/	/	/	/	/	/
			2	Број линија јавног превоза	0.1	4	5	0.1	4	5	0.1
			3	Капацитет возила (број места за стајање и седење)	0.1	/	/	/	/	/	/
3	Положај локације у односу на центар града/насеља	0.3	1	Дистанца између центра града / насеља од предмета урборесиклаже (у km)	0.4	400m	5	0.6	400m	5	0.6
<i>Б). Инфраструктурна опремљеност локације и непосредног окружења</i>											
1	Опслуженост комуналним мрежама	0.5	1	Број постојећих телефонских прикључака – капацитет телекомуникационих цеви (број телефонских прикључака/m <sup>2</sup> )	0.3	3	3	0.45	15	5	0.75
			2	Капацитети водовдне, канализационе, топловодне и електроенергетске мреже	0.5	/	/	/	/	/	/
			3	Број светлосних извора уличне расвете и њихова јачина – у ватима (W)	0.2	/	/	/	/	/	/
2	Капацитет стационарног саобраћаја	0.5	1	Број постојећих паркинг места на парцели	0.4	0	1	0.2	0	1	0.2
			2	Број постојећих паркинг места у већим блоковским гаражама	0.4	50 ПМ	2	0.4	150 ПМ	4	0.8
			3	Удаљеност блоковских гаража од локације (у m)	0.2	500m	5	0.5	500m	5	0.5
<i>В). Квалитет понуде у односу на мрежу услуга у окружењу</i>											
1	Постојање компатибилне понуде активности при рециклажи објеката, за локалну заједницу, са понудом у окружењу	0.4	1	Процентуална заступљеност активности у комплексу, у односу на укупан биланс исте активности у окружењу	0.7	/	/	/	/	/	/
			2	Однос (процентуална заступљеност) свих активности на локацији, укључујући и шире окружење	0.3	становање 10 %, трговина 25 %, производне и сервисне услуге и слично 65 %	2	0.24	становање 65 %, трговина 20 %, производне и сервисне услуге и слично 15 %	5	0.6
2	Висок ниво заинтересованости актера у окружењу за планиране активности у комплексу и низак ниво преференција конкурентских активности	0.6	1	Процентуална заступљеност активности у обновљеном комплексу, у односу на исту активност у окружењу	0.3	25%	1	0.18	70%	3	0.54
			2	Процентуална заступљеност потребних активности у комплексу које одговарају захтевима корисника	0.7	/	/	/	/	/	/
<i>Г). Безбедност окружења</i>											
1	Техничка безбедност окружења	0.4	1	Међусобно растојање објеката на парцели (m)	0.1	мин. 2,5 m	1	0.04	мин. 2,5 m	1	0.04
			2	Растојање објеката од ивица парцеле (m)	0.1	0	1	0.04	0	1	0.04
			3	Растојање објеката на парцели урборесиклаже, од објеката на суседним парцелама (m)	0.4	0	1	0.16	0	1	0.16
			4	Растојање објеката од ивице коловоза и раскрсница (ради утврђивања сагледивости саобраћајних коридора)	0.4	0	5	0.8	0	5	0.8
2	Еколошка безбедност локације	0.6	1	Удаљеност локације од стамбених насеља (km)	0.1	100 m	2	0.12	100 m	2	0.12
			2	Јачина и смер ветра (m/s)	0.2	/	/	/	/	/	/
			3	Конфигурација и морфологија терена у окружењу и на локацији	0.1	/	/	/	/	/	/
			4	Степен загађења земљишта	0.3	/	/	/	/	/	/
			5	Степен загађења водених токова и површина	0.3	/	/	/	/	/	/
<b>Група структурних критеријума</b>											
<i>А). Структурна (физичка) адаптабилност комплекса за нове активности</i>											
1	Просторни капацитет комплекса	0.4	1	Нето површина објеката за урборесиклажу (m <sup>2</sup> )	0.5	1023 m <sup>2</sup>	2	0.4	1023 m <sup>2</sup>	2	0.4
			2	Површина парцеле	0.2	0,38 ha	1	0.08	0,38 ha	1	0.08
			3	Кубатура просторија у објектима (m <sup>3</sup> )	0.3	/	/	/	/	/	/
2	Прилагодљивост просторне структуре новим функционалним захтевима	0.3	1	Распон између носећих конструктивних елемената (m)	0.3	5,6 m	4	0.36	5,6 m	4	0.36
			2	Спратност објеката (П+н)	0.1	П+1+Пк	3	0.09	П+1+Пк	3	0.09
			3	Корисна висина таваница (cm)	0.4	/	/	/	/	/	/
			4	Површина и кубатура просторија (m <sup>2</sup> , m <sup>3</sup> )	0.2	/	/	/	/	/	/
3	Диспозиција саобраћајница које тангирају парцелу	0.1	1	Број приступа (улаза) на парцелу	0.4	1	3	0.12	1	3	0.12
			2	Геометрија саобраћајница (полупречници скретања, ширине коловозних трака), (m)	0.2	/	/	/	/	/	/
			3	Режим саобраћаја на коловозу и раскрсницама (пун или ограничен програм, смер...)	0.2	1 раскрсница, пун програм	3	0.06	1 раскрсница, пун програм	3	0.06
			4	Осовинска удаљеност колских улаза на парцелу од раскрсница (m)	0.2	0	5	0.1	0	5	0.1
4	Особине и диспозиција постојећих интерних саобраћајница	0.1	1	Расположива површина за маневарски простор (m <sup>2</sup> )	0.5	/	/	/	/	/	/
			2	Растојање између објеката на парцели (m)	0.2	2,5 m	2	0.04	2,5 m	2	0.04
			3	Геометрија интерне мреже саобраћајница (полупречници скретања, ширине коловозних трака, у m)	0.3	/	/	/	/	/	/
5	Облик парцеле	0.1	1	Број углова и страница предметне парцеле	0.2	4 угла и 4 странице	5	0.1	4 угла и 4 странице	5	0.1
			2	Углови које заклапају ширина и дужина парцеле (°)	0.4	80°	4	0.16	80°	4	0.16
			3	Однос ширине и дужине страница парцеле	0.4	1 : 1	4	0.16	1 : 1	4	0.16
<i>Б). Грађевински бонитет комплекса</i>											
1	Статичка стабилност објеката у комплексу	0.4	1	Бонитет конструктивних елемената (% оштећењених елемената у конструкцији)	0.4	75%	1	0.16	10%	4	0.64
			2	Носивост конструктивних елемената ( kg/m <sup>2</sup> )	0.3	/	/	/	/	/	/
			3	Механичке особине тла (тврдоћа, утицаји на смицање, сеизмичка рејонизација, подземне воде...)	0.2	/	/	/	/	/	/
			4	Климатски фактор (јачина ветра, температура ваздуха, тежина снежног покривача...)	0.1	/	/	/	/	/	/
2	Очуваност аутентичне фасаде	0.2	1	Процент заступљености аутентичних орнамената и детаља на фасади	0.5	50%	2	0.2	75%	4	0.4
			2	Процент површина где је фасада очувана (текстура, материјали, боје, спојнице између елемената)	0.5	50%	2	0.2	75%	4	0.4
3	Квалитет материјала од којих су грађени објекти	0.3	1	Тврдоћа (стишљивост) и порозност материјала од којих су грађени објекти у комплексу (по Мосовој скали /од 1 до 10)	0.3	/	/	/	/	/	/
			2	Ниво влаге у зидовима (%)	0.4	/	/	/	/	/	/
			3	Противпожарна отпорност (ватроотпорни слој у cm)	0.3	/	/	/	/	/	/
4	Квалитет и диспозиција помоћних објеката на парцели	0.1	1	Процент бруто површина статички стабилних помоћних објеката на парцели (%)	0.7	50%	2	0.07	95%	5	0.35
			2	Фреквенција коришћења помоћних обј. у новом пројектном програму (број корисника / h)	0.3	/	/	/	/	/	/
<b>Укупно бодова:</b>						<b>Планска алтернатива тзв. „претходне заштите”, предвиђене актуелним регулационим планом</b>			<b>Планска алтернатива пренамене у занатско-културни центар са пратећим сервисима</b>		
						<b>8.18</b>			<b>10.1</b>		

Табела бр. 26: Евалуација планских алтернатива економским критеријумима и индикаторима (GAM метод)

Редни број	Критеријуми	Вредност помера	Редни број	Индикатори и параметри	Вредност помера	Планска алтернатива тзв. „претходне заштите”, предвиђене актуелним регулационим планом			Планска алтернатива пренамене у занатско-културни центар са пратећим сервисима		
						оцена	бр. бодова		оцена	бр. бодова	
<b>Група критеријума економске корисности за јавни интерес</b>											
<i>А). Позитивни економски ефекти у заједници</i>											
1	Пораст економске вредности некретнина у суседству	0.5	1	Процент пораста цена некретнина у суседству	1	-5%	1	0.5	5%	4	2
2	Пораст атрактивности окружења	0.2	1	Број садашњих и потенцијалних састајалишта и места размене и трговине на локацији	0.2	/	/	/	/	/	/
			2	Број знаменитости на локацији (историјских или по неком другом критеријуму)	0.2	/	/	/	/	/	/
			3	Број садашњих и потенцијалних окупљалишта за забаву на локацији и у окружењу	0.1	/	/	/	/	/	/
			4	Цена некретнина у суседству (€/m <sup>2</sup> )	0.5	750 €/m <sup>2</sup>	1	0.1	850 €/m <sup>2</sup>	4	0.4
3	Пораст квалитета услуга и пратећих садржаја у окружењу	0.3	1	Удаљеност од предметне локације и капацитет комбинованих дечијих установа у окружењу (у m <sup>2</sup> )	0.2	/	/	/	/	/	/
			2	Удаљеност од предметне локације и капацитет комерцијалних и угоститељских садржаја у непосредном окружењу (у m <sup>2</sup> )	0.2	/	/	/	/	/	/
			3	Удаљеност од предметне локације и капацитет садржаја који се односе на спорт и рекреацију у непосредном окружењу (у m <sup>2</sup> )	0.2	/	/	/	/	/	/
			4	Удаљеност од предметне локације и капацитет установа у вези са здравством у непосредном окружењу (у m <sup>2</sup> )	0.2	/	/	/	/	/	/
			5	Удаљеност од предметне локације и капацитет образовних установа у непосредном окружењу (у m <sup>2</sup> )	0.2	/	/	/	/	/	/
<i>Б). Повољни финансијски токови у локалној заједници</i>											
1	Повећање јавних прихода	0.4	1	Пораст дохотка по глави становника	0.2	/	/	/	/	/	/
			2	Процентуални однос улагања у реконструкцију у центру и улагања у обнову суседстава	0.8	90% / 10%	1	0.32	60% / 40%	4	1.28
2	Повећање запослености у окружењу пројектом урборециклаже	0.6	1	Број запослених особа у оквиру пројекта урборециклаже	1	-	1	0.6	20	3	1.8
<b>Група критеријума профитабилности за приватни интерес</b>											
<i>А). Исплативост пројекта</i>											
1	Повољан однос трошкова и добити	0.3	1	Процентуални однос трошкова и добити приликом реализације пројекта, у корист добити	1	5%	2	0.6	5%	2	0.6
2	Период повраћаја инвестиције	0.4	1	Период повраћаја инвестиције (у годинама)	0.6	22 године	1	0.24	19,5 година	2	0.48
			2	Индекс профитабилности пројекта (NSV≥0)	0.4	NSV<0 (непрофитабилан)	1	0.16	NSV<0 (непрофитабилан)	1	0.16
3	Повољни услови кредитирања	0.2	1	Висина ефективне каматне стопе за кредитирање пројекта урборециклаже, изражена у процентима (%)	0.3	16%	1	0.06	16%	1	0.06
			2	Висина ануитета (месечног, годишњег) за исплату кредита	0.4	/	/	/	/	/	/
			3	Дужина уговореног временског периода кредитирања (период исплате кредита)	0.3	/	/	/	/	/	/
4	Постојање позитивних економских мера подстицаја	0.1	1	Висине предвиђених субвенција за урборециклажу (€)	0.3	/	/	/	/	/	/
			2	Ниже пореске стопе за активност урборециклаже (%)	0.4	0%	1	0.04	5%	2	0.08
			3	Више пореске стопе за некретнине које се не користе (%)	0.3	0%	1	0.03	15%	4	0.12
<i>Б). Смањење почетних трошкова реализације пројекта</i>											
1	Редукција грађевинских трошкова	0.2	1	Разлика издатака при ангажовању радне снаге за урборециклажу и за нову изградњу (%)	0.5	25%	1	0.1	75%	4	0.4
			2	Разлика издатака при куповини грађевинског материјала за урборециклажу и за нову изградњу	0.3	75%	4	0.24	75%	4	0.24
			3	Разлика издатака при ангажовању пројектаната ради ревитализације комплекса и издатака за пројектовање нових објеката на локацији	0.2	50%	2	0.08	75%	4	0.16
2	Смањење тржишне вредности објеката због амортизације	0.2	1	Старост објеката и опреме на парцели	0.9	108 година	5	0.9	108 година	5	0.9
			2	Број носећих (фиксних) и носећих (покретних) зидова у објектима урборециклаже	0.1	/	/	/	/	/	/
3	Повољан однос профита од урборециклаже, према профиту од нове изградње	0.2	1	Однос профита од урборециклаже и профита од потенцијалне нове изградње на парцели (према припадајућем индексу изграђености)	0.6	60% (у корист нове градње)	3	0.36	30% (у корист нове градње)	1	0.12
			2	Начин експлоатације комплекса након урборециклаже (продаја објеката, изнајмљивање, или имплементација неких других активности предвиђених пројектом)	0.4	/	/	/	центар за мултидисциплинарне активности	3	0.24
4	Повољан однос почетне инвестиције и збира трошкова уређења и евентуалне деконтаминације локације	0.1	1	процентуални однос трошкова деконтаминације и уређења локације и почетне инвестиције (куповине земљишта и објеката, рачунајући амортизовану вредност објеката од 3/5%)	1	/	/	/	/	/	
5	Постојање партнерског аранжмана јавног и приватног сектора	0.2	1	Процентуални однос инвестиције јавног и приватног сектора	0.7	/	/	/	држава 20% град 5%, спонзори и инвеститори 75%	1	0.14
			2	Заступљеност различитих функција и њихова интеграција	0.3	угоститељство 10 %, култура 10 %, производња и јавни сервис 80 %	1	0.06	угоститељство 25 %, култура 45 %, производња и јавни сервис 30 %	4	0.24
6	Повољна тржишна цена локације	0.1	1	Тржишна цена парцеле (€)	1	10.000 €	5	0.5	10.000 €	5	0.5
<b>Група критеријума за оцену ефективности имплементације</b>											
<i>А). Транспарентност процедура и доступност информација</i>											
1	Јасно дефинисана правила и процедуре у планским документима	0.3	1	Постојање зона и јасних параметара изградње и уређења простора у плановима	0.6	+	2	0.36	+	5	0.9
			2	Постојање јасних услова за заштиту објеката, са дефинисаним фазама реализације (ко, шта и кад ради и одакле се обезбеђује новац за акције)	0.4	-	1	0.12	+	5	0.6
2	Ефикасан и транспарентан систем увида и коришћења база података	0.3	1	Постојање ажурног дигиталног катастра локација за урборециклажу	0.6	-	3	0.54	+	5	0.9
			2	Повезаност база података различитих јавних служби у јединствену мрежу, преко интернета (административни, технички и урбанистички подаци)	0.4	-	3	0.36	+	5	0.6
3	Уређеност власничких односа	0.4	1	Статус својине над грађевинским земљиштем	0.4	-	2	0.16	+	5	0.8
			2	Статус својине над објектима	0.3	-	2	0.24	+	5	0.6
			3	Право употребе објеката изграђених на датом земљишту	0.3	-	1	0.36	+	5	0.6
<b>Укупно бодова:</b>						<b>Планска алтернатива тзв. „претходне заштите”, предвиђене актуелним регулационим планом</b>	<b>7.03</b>	<b>Планска алтернатива пренамене у занатско-културни центар са пратећим сервисима</b>	<b>14.92</b>		

**Табела бр. 27: Евалуација планских алтернатива социјалним критеријумима и индикаторима (GAM метод)**

Редни број	Критеријуми	Вредност поенера	Редни број	Индикатори и параметри	Вредност поенера	Планска алтернатива тзв. „претходне заштите”, предвиђене актуелним регулационим планом			Планска алтернатива пренамене у занатско-културни центар са пратећим сервисима			
						оцена	бр. бодова	оцена	бр. бодова			
<b>Група критеријума и индикатора идентитета</b>												
<i>А). Културна вредност градитељског и техничког наслеђа</i>												
1	Аутентичност просторног склопа и архитектонске композиције комплекса	0.6	1	Аутентичан начин постанка архитектонске целине (чињенице историјске, културне, економске, политичке, и религијске природе)	0.2	+	3	0.36	+	4	0.48	
			2	Специфичности у појави грађених структура (у односу волумена, особености у постојању тежишта простора, хоризонталном и вертикалном ритму простора, односа пуно-празно, позитива- негатива, визура, близине водене површине, ефеката одступања, привлачења, изненађења...)	0.7	+	3	1.26	+	5	2.1	
			3	Промене форми током времена (трансформације)	0.1	-	1	0.06	+	3	0.18	
2	Припадност стилском правцу	0.2	1	Заступљеност препознатљивог стилског правца градње и обликовања фасаде	0.4				индустријска сецесија	4	0.32	
			2	Заступљеност препознатљивог стилског правца декорације екстеријера и ентеријера	0.2				индустријска сецесија	2	0.08	
			3	Уравнотежен распоред и пропорција делова у целини	0.4	+	4	0.32	+	4	0.32	
3	Аутентичност технолошких решења	0.2	1	Заступљеност посебних историјски аутентичних технологија изградње	0.3	-	2	0.12	+	3	0.18	
			2	Заступљеност посебних конструктивних решења	0.3	-	2	0.12	+	2	0.12	
			3	Заступљеност јединствених машинских и технолошких решења и уређаја у производњи	0.4	-	1	0.16	+	1	0.16	
<i>Б). Историјска вредност наслеђа</i>												
1	Историјски значај за заједницу	0.4	1	Старост објеката и комплекса	0.4		108 година	4	0.64	108 година	4	0.64
			2	Комплекс као место значајне промене историјског тока збивања	0.6	-	2	0.48	-	2	0.48	
2	Вредност по индивидуалном суду корисника, у контексту колективног идентитета	0.6	1	Фреквентна помињања комплекса у јавним медијима, документима и туристичким публикацијама	0.3	-	1	0.18	+	4	0.72	
			2	Резултати анкета, интервјуа са актерима- корисницима на локацији	0.7	/	/	/	/	/	/	
<b>Група критеријума за унапређење социјалних вредности окружења</b>												
<i>А). Сигурност за заједницу</i>												
1	Повољан утицај имплементације пројекта на ниво безбедности у окружењу	0.7	1	Пад стопе криминала у суседству, по покретању пројеката урборециклаже	0.5	+4 %	1	0.35	-10 %	5	1.75	
			2	Смањење броја преступа у односу на базни годишњи индекс 100	0.3	/	/	/	90	2	0.42	
			3	Број ангажованих корисника социјално стимулативних садржаја у рециклираном објекту	0.2	/	/	/	50 чланова	2	0.28	
2	Могућа интеграција социјалних група у заједницу	0.3	1	Број, обим и доступност информација у виду грађе различитих формата (посебни програми на гласовни унос података, програма за транскрипцију Брајовог писма, тонски снимљена грађа, интернет презентације)	0.4	/	/	/	/	/	/	
			2	Број ангажованих чланова заједнице у пројекту (укључујући оне који су ограничено радно способни, припаднике угрожених социјалних група и лица са посебним телесним и чулним потребама)	0.6	/	/	/	20 чланова	3	0.54	
<i>Б). Учесће јавности (грађана) у процесу планирања за урборециклажу</i>												
1	Прихватљивост програмских елемената урборециклаже од стране већине корисничких група	0.6	1	Број корисника који подржавају урборециклажу у анкетама грађана	0.7	/	/	/	/	/	/	
			2	Доступне информације о ефектима деловања различитих актера у локалној заједници (о параметрима стања елемената градске средине, могућим утицајима, активностима и мерама у правцу унапређења урбаног окружења)	0.3	-	1	0.18	+	5	0.9	
2	Развијеност процедура партиципације	0.4	1	Повезаност база података различитих јавних и информативних служби у јединствену мрежу, преко интернета (административни, технички и урбанистички подаци)	0.3	-	1	0.12	-	1	0.12	
			2	Постојање јасних процедура у креирању и доношењу планских докумената (ко, шта и кад ради и одакле се обезбеђује новац за акције)	0.4	-	2	0.32	+	5	0.8	
			3	Постојање правне регулативе у циљу заштите свих актера на локацији (права, обавезе и санкције корисника)	0.3	-	2	0.24	-	2	0.24	
<b>Укупно бодова:</b>						<b>Планска алтернатива тзв. „претходне заштите”, предвиђене актуелним регулационим планом</b>			<b>Планска алтернатива пренамене у занатско-културни центар са пратећим сервисима</b>			
						<b>5.39</b>			<b>10.83</b>			

## 6.5 Резултати и закључак у односу на хипотезе у истраживању

На крају компаративног прегледа ефеката две различите планске алтернативе за регенерацију подручја Рафинерије шпиритуса, анализирамо резултате мерења ефеката у алтернативама по тематским целинама, за економски, просторно-функционални и социјални аспект, у циљу провере почетне тезе о међузависности позиције евалуације у процесу планирања и могућих ефеката планског решења.

*Резултати евалуације алтернатива просторно - функционалним критеријумима и индикаторима (из методолошког поглавља 4.)*

Кроз табеларно поређење алтернатива закључујемо да је за позитивне ефекте решења од пресудне важности удео активности/намена у комплексу, у односу на сличне или исте намене у окружењу. Ово нам говори о конкурентности програма пројеката са садржајима у окружењу, где се боље показала алтернатива пренамене у занатско-културни центар са пратећим сервисима (активност која се предвиђа представља око 80% укупног удела у окружењу), за разлику решења са тзв. режимом „претходне заштите”, предвиђене актуелним регулационим планом (20% заступљених активности у окружењу).

Такође, могућности за смештање већег броја возила на парцели доносе више бодова првој алтернативи (укупно 150 ПМ), за разлику од друге, где има расположивих 50 паркинг места.

Што се бонитета објеката на локацији тиче, при реконструкцији занатско-културни центар, у случају обнове, аутентична фасада рестаурира се 95% (процент површина где је фасада очувана и проценат заступљености аутентичних орнамената и детаља на фасади), док је у случају примене режима „претходне заштите” овај проценат мањи од 50%. Слично изгледа и однос по питању броја елемената конструкције који се мења, у корист алтернатива пренамене у занатско-културни центар.

У компарацији ефеката алтернатива у просторно – функционалном смислу, више бодова, дакле, односи алтернатива пренамене у занатско-културни центар (10.1 бодова), у односу на планско решење „претходне заштите” (8.18 бодова).

*Резултати евалуације алтернатива економским критеријумима и индикаторима*

Планско решење које је на економској разини дало ефективније резултате, јесте такође пренамена у занатско-културни центар са пратећим сервисима (14.92 бодова), у односу на алтернативу која је предвиђена актуелним планом (7.03 бодова).

Већа економска одрживост плана може се уочити у табели, упоређивањем тренда пораста атрактивности окружења, мереног процентом пораста цена некретнина у суседству. Овај проценат у случају пренамене у занатско-културни центар расте за 5%, док у случају примене режима „претходне заштите”, вредност некретнина опада за 5%.

При евентуалној имплементацији алтернативе пренамене у занатско-културни центар, израчунати период повраћаја инвестиције требало би да буде краћи краћи за две године, у односу на рентирање комплекса или продају комплекса, што је предвиђено актуелним решењем (19,5 година, у односу на 21,5 година).

## *Резултати евалуације алтернатива социјалним критеријумима и индикаторима*

Под претпоставком да се спроведе алтернатива пренамене локације у занатско-културни центар, резултати мерења нам говоре да би позитивни социјални ефекти били значајни (унапређује се идентитет локације, бележи се пад стопе криминала, води се рачуна о заједници и партиципацији грађана). За разлику од овога, применом актуелног решења Регулационог плана, са режимом тзв. „претходне заштите”, долази до појаве негативних екстерних, односно социјалних ефеката.

Прва алтернатива, дакле, имала би изгледе да се одржи и да у заједници добије подршку (легитимитет), јер би се у пројекат укључило 50 учесника у локалној заједници, док у другој варијанти аспект укључивости група није разматран).

При мерењу ефеката за унапређење социјалног окружења, долази се до закључка да се сигурност за заједницу такође ефективније постиже пренаменом у занатско-културни центар (претпостављени пад стопе криминала за 10 %), при чему је омогућена интеграција маргинализованих социјалних група у заједницу, док се актуелним решењем повећала стопа криминала за 4 %.

Коначно, транспарентност процедура планирања на највишем нивоу била би испољена при реализацији прве алтернативе. Овде је заједница урбану регенерацију идентификовала као заједнички (јавни) интерес, што се може видети и из претпостављеног удела јавног сектора при инвестирању (више од 50%).

Скупно посматрано, на основу компарације просечних резултата мерења ефеката алтернатива у односу на просторно-функционалне, економске и социјалне околности, може се закључити да се оптималније планско решење постиже пренаменом у занатско-културни центар. Ово решење носи 13.63 бодова, док планско решење које је тренутно на снази носи 12.20 бодова. Резултати мерења из овог закључка у складу су са нашом претпоставком са почетка рада, да процес планирања, односно позиција евалуације алтернатива, утиче на ефекте одабраног планског решења (по актере у непосредном окружењу). Позитивни ефекти решења могу се очекивати ако се евалуација алтернатива спроведе још на почетку планерског процеса, пре анализа оправданости, тестирања и имплементације алтернатива.

*Закључак: могући ефекти примене налаза у односу на почетне претпоставке у истраживању*

У процедури плана који је на снази од 2002. године, до данас није предвиђена евалуација алтернатива (процена могућих ефеката на актере), већ се као једина могућност помиње стављање примедби на готово планско решење, у фази јавног увида и имплементације. Ефекти примене налаза истраживања упућују нас на закључак да је неадекватно дефинисан начин употребе и заштите објеката у комплексу, јер процедуром планирања није одговарајуће обухваћена процена висине финансирања потенцијалних акција (извори и динамика финансирања).

У другој, алтернативној планерској процедури, чији су потенцијални ефекти анализирани од стране Дирекције за уређење града, постоји могућност редефинисања методолошког концепта, односно места евалуације у процесу планирања за регенерацију напуштене Рафинерије шпиритуса у Зрењанину. Тиме стварају могућности за смањење конфликта актера при имплементацији ове алтернативе, ради постизања равномерније прерасподеле ефеката планског решења по појединачним актерима/ стејкхолдерима (Harvey, 1972).

Конечно, на крају овог поглавља потребно је изнети релевантност истраживања за Србију, односно какве промене у систему, процесу и методу рада би биле потребне да би се увео процес евалуације који би омогућио остваривање циљева планирања који су изнети у теоријском делу (према тржишту, власништву, ГИС - у, порезима, артикулацији актера у одлучивању, планским процедура, надлежностима, институцијама).

Неопходне су промене у систему власништва над парцелама и објектима који су предмет регенерације. Упркос овоме, референтни аутори у Србији сматрају да самим чином стављања културног добра под заштиту државе “статус својине културног добра ништа не мења, већ се ограничавају и онемогућавају поступци који могу ићи на штету интегритета културног добра.“ (Ненадовић, 1980). Поставља се питање какви су онда квалитети процедура у циљу одлучивања по тржишном принципу, ако је титулар над парцелама и објектима држава? “Приватизација повезана са привредном реформом је знак одлучне решености да се промени стање у једној привреди и усвоји стратегија одрживог развоја. Друштвена или државна својина не могу остварити овај циљ“ (Раденковић- Јоцић, 1997).

Даље, такође се препознаје потреба да се елиминишу ограничења која су узрокована начином финансирања заштите и ревитализације градитељског наслеђа. У развијеним земљама Запада, у процедуре евалуације укључене су и организације и фондови оформљени заједничким напорима јавног и приватног сектора. У Србији, међутим, не постоје специјализовани фондови за планирање у функцији заштите грађевинског наслеђа, већ се новац издваја од случаја до случаја, листа приоритета одређује се *ad hoc* на републичком нивоу, чиме је практично онемогућена регенерација градитељског наслеђа која је иницирана са нивоа локалних заједница.

Ограничења која такође треба уклонити да би се успешно применио предложени методолошки модел евалуације у пракси, могу се препознати и у организационом оквиру планирања у Србији. Законом о планирању и изградњи из 2009. године је дат став о институционалном оквиру у евалуацији планских алтернатива, али искључиво у процесу доношења планског акта, а не и у његовом креирању. У Члану 47. и Члану 51. у деловима о јавном увиду се напомиње да је неопходно “после извршене стручне контроле и поступања по датим примедбама, а пре подношења просторног (урбанистичког) плана надлежном за његово доношење, извршити јавни увид” и да је могуће “изражавање примедби и ставова” од стране грађана на нацрте урбанистичких планова (не нуде се алтернативе, него се намеће једно решење).

Затим, потребно је планирању предвидети много већу улогу у контроли ресурса, јер се тренутно у Србији у потпуности оставља тржишту да регулише намену простора у граду. Тако се, на пример, изменом досадашњег пореског система за некретнине, предвиђа порез одређен искључиво ценама некретнина<sup>230</sup>, а не и корективно, кроз пожељне намене објекта, парцеле или зоне.

Конечно, и напори за успостављање дигиталног катастра земљишта у Србији сувише су дуготрајни. Катастар у аналогном облику постоји, али се не може успоставити база података за ГИС. Ово значи да инвеститор мора да одвоји и време и новац, и да сам иде у потрагу за одговарајућом локацијом, јер нема могућности упоређивања перформанси локација преко централизоване базе података, па је потрага за одговарајућим локацијама тиме још тежа.

<sup>230</sup> На основу пореза на пренос апсолутних права. У Беговић, Б. et al. (2004). *Реформа пореског система*. Београд, Центар за либерално- демократске студије. Са сајта <http://www.clds.rs/pdf-s/poreska-reforma2.pdf>



## 7 Закључак и импликације налаза

### 7.1 Увод

На крају сваког од претходних поглавља изнели смо закључке који резимирају расправу по ужим тематским сегментима, према постављеним хипотезама у истраживању. Подсећамо, прво смо, у прегледу теорије и литературе, успоставили релације између теоретских и практичних схватања о процедурама планирања у развијеним земљама на Западу, у постсоцијалистичким земљама у окружењу, и у Србији. Затим смо развили типологију актера који су присутни при евалуацији локација за регенерацију индустријског наслеђа, где смо идентификовали њихове интересе и институционални оквир кроз који се они спроводе, као и потенцијалне конфликте који могу да се јаве између актера. Након што смо обавили овај посао, у методолошком поглављу 3. анализирали смо процедуре планирања и позиције евалуације у планирању и пракси развијених земаља, посматрајући више студија случаја. Овим смо дошли до закључака о природи евалуације планских алтернатива, као и о томе где се она може појавити у процедурама генерисања планова. Даље смо, да би испитали резултате који производе одређене позиције евалуације у процедурама планирања, у поглављу 4. утврдили инструменте/критеријуме за мерење појава/ефеката у алтернативама. Затим смо у поглављима 5. и 6., коначно, проверавали наше претпоставке о вези између ефеката планских алтернатива са једне, и месту евалуације у процесу урбанистичког планирања, са друге стране.

У закључним разматрањима, сада ћемо покушати да дамо скупну, обједињену оцену резултата (анализе налаза), према очекивањима са почетка истраживања. То ћемо учинити коментаришући налазе и импликације по полазним хипотезама, користећи налазе засноване на анализама процеса планирања за напуштене индустријске локације у САД (Кливленд), и у Србији (Зрењанин). Напомињемо да су алтернативе планова, и у Кливленду, и у Зрењанину, у раду анализирани на исти начин, односно истим методом (из поглавља 4.) који нас води до закључака у вези са хипотезама.

Анализом ефеката алтернатива на примеру добре праксе из САД (Cleveland Waterfront Plan) увидели смо да је позиција евалуације у процедури из 2002. године коригована у односу на позицију евалуације која је спроведена 1997. године, и да се она у тој коригованој процедури сада налази на почетку процеса планирања. Самим тим, променили су се и циљеви и критеријуми, од општих и генералних, до критеријума који су презентовани у методолошком поглављу 4. Увиђамо и да је овде редефинисан методолошки концепт евалуације у планерском систему за правичнији град, односно добробит и право на располагање ресурсима од стране свих (или већине) актера, према идејама и вредносном полазишту критичке теорије и праксе планирања развијених земаља на Западу.<sup>231</sup> Такође, у том контексту закључујемо да је у пракси, као и у теорији планирања, посебно интересантно редефинисање процедура планирања која се односе на специфичан проблем – избор и планирање активности на локацијама за урбану регенерацију (могуће је на овај начин постићи одрживост модела, за планове мањих размера). Такође, спецификацијом процедура,

---

<sup>231</sup> У контексту вредносног полазишта критичке теорије о уравнотеженој (одрживој) прерасподели ресурса у граду (према Lefebvre, 1968; Harvey, 1973), а у вези са процедурама за одабир планских алтернатива, Давидов, Рајнер и Бјукенен износе тврдњу да планер не би требало да изражава свој став о вредностима, интересима и циљевима, већ да координира оне које преферирају клијенти (Davidoff & Reiner, 1973; Buchanan, 1975). Улога урбаних планера, према овим ауторима, није да трансформишу вредности у критеријуме у вези са заједничким (“јавним”) интересом, већ да идентификују вредности супротстављених клијената и помогну њихово дистрибуирање и реализовање у градском простору.

вредности, циљева, критеријума и индикатора у процесу евалуације планских алтернатива, дефинисали смо важан сегмент у планерском процесу – нове могућности за процену ефеката планских алтернатива. Налази из поглавља 5. и 6. зато представљају потврду у вези са могућностима претпостављене методолошке основе за стандардизацију и развој модела урбанистичког планирања. Показали смо на одабраним студијама случајева, да нам добијена стандардизована методолошка основа евалуације успешно омогућава мерење и поређење вредности ефеката при спровођењу различитих планских решења, у циљу тачнијег предвиђања ефеката на појединце и удружене интересне групе актера - стејколдера<sup>232</sup>. Резултате анализе у вези са овим, даћемо даље у коментарима налаза истраживања, у поглављу 7.2.

Коначно, као резултат истраживања, у методолошком поглављу пружили смо и преглед могућности за примену концепата / инструмената за мерење и поређење вредности урбаних појава, у виду спецификација јединица за не само за физичке, него и економске и социјалне аспекте планских алтернатива.

На основу овога, стичу се услови за изградњу новог процедуралног модела евалуације, са дефинисаним параметрима за дати проблемски контекст.

Зато нам истраживање, према хипотезама формулисаним на почетку рада, сада пружа више међусобно повезаних закључака, односно релација, о којима ће бити више речи у поглављима 7.2.1 и 7.2.2. То су: релације између места евалуације и ефеката могућих алтернатива у урбанистичком плану, и релације између позиције евалуације и хијерархија вредности и циљева актера у планерском процесу.

## 7.2 Закључци у вези са хипотезама

Да би закључак у вези са импликацијама налаза у истраживању био потпун, сада ћемо извршити сумирање закључака добијених мерењем из претходна два поглавља, у циљу провере хипотеза.

Кроз табеларни преглед критеријумске анализе две планске алтернативе/процедуре у Кливленду (табеле бр. 15, 16 и 17), може се закључити да је за позитивне ефекте планског решења од велике важности заступљеност активности у предметном комплексу, у односу на укупан биланс исте активности у окружењу. Ово нам говори о конкурентности програма пројеката са садржајима у окружењу, где је се боље показала алтернатива пренамене подручја у резиденцијалну зону (избор и процена ове алтернативе спроведен на самом почетку процеса планирања - активност која се нуди постоји у само 20% укупне понуде у радијусу опслужености), од алтернативе пренамене у робно-дистрибутивни центар (процена и избор алтернативе на крају процеса планирања, при тестирању и имплементацији решења – ова активност заступљена је већ са 80% од укупног удела у радијусу опслужености).

---

<sup>232</sup> За разумевање и формирање планерско- методолошког модела у домену економско- политичке теорије у нашем истраживању, посебан допринос даје норвешки теоретичар Тор Сажер (Sager, 2009). Он у свом теоријском разматрању, успоставља релације између три модела: партиципативно – колаборативног (Habermas, Healey), процедурално- рационалног економског модела медијалног бирача, односно јавног избора (Buchanan, Davidoff, Reiner, Faludi). У Sager, T.: *Planners' Role: Torn between Dialogical Ideals and Neo-liberal Realities* European Planning Studies, Volume 17, Issue 1 January 2009, pages 65 – 84  
<http://www.informaworld.com/smpp/content~db=all~content=a906806372>

Такође, поређењем две планске алтернативе у Зрењанину закључујемо да је за позитивне ефекте решења, где је евалуација спроведена на почетку генерисања планског решења, од пресудне важности удео активности/намена земљишта у комплексу, у односу на сличне или исте намене у окружењу (активност која се предвиђа истраживањем Дирекције за уређење града, односно занатско-културни центар, представља око 10% укупног удела у окружењу), за разлику решења са тзв. режимом „претходне заштите”, предвиђене актуелним регулационим планом, са евалуацијом на крају процеса (намена становања, које је већ са 80% заступљено у окружењу).

На економској разини, третман индустријског наслеђа у плану у случају Кливленд у целини ефективније резултате такође је дао у случају пренамене у резиденцијалну зону (17.98 бодова, а евалуација алтернативе је на почетку процеса), у односу на алтернативу пренамене у робно-дистрибутивни центар (15.51 бодова, евалуација је у овомо случају на крају процеса планирања). У случају процене ефеката алтернатива плана у Зрењанину, за актере је подеснија пренамена у занатско-културни центар са пратећим сервисима (14.92 бодова, евалуација на почетку), у односу на алтернативу која је предвиђена важећим планом (7.03 бодова, евалуација на крају процеса планирања).

Економску одрживост алтернатива у случају Кливленд најбоље очитује пораст атрактивности окружења, изражен кроз проценат пораста цена некретнина у суседству. Овај проценат у случају пренамене у резиденцијалну зону расте за око 10%, док у случају пренамене у робно-дистрибутивни центар, вредност некретнина опада за 4 %.

У случају плана урбане регенерације напуштеног комплекса Рафинерије шпиритуса из Зрењанина, овај проценат у случају пренамене у занатско-културни центар расте за 5%, док у случају примене режима „претходне заштите”, вредност некретнина опада за 5%.

Међутим, има резултата који, испрва посматрано, не иду у прилог доказивању наших хипотеза: у Кливленду је измерено да је однос профита од чисте реконструкције (где је евалуација ове планске алтернативе спроведена на почетку процеса планирања), и профита од потенцијалне нове изградње на парцели (евалуација на крају процеса), у просеку виши од 100%, и то у корист нове градње. Ово се дешава зато што се у случају рушења комплекса и изградње нових објеката, дозвољава већи биланс грађевинске бруто површине, према важећим плановима вишег реда<sup>233</sup>. Али, при овој варијанти се, дакако, не узимају у обзир интереси свих корисничких група/актера, већ само доминантне – инвеститора.

Што се тиче тумачења резултата мерења групом критеријума за унапређење социјалних вредности окружења, у Кливленду се долази до закључка да се сигурност за заједницу опет ефективније постиже приликом пренамене у резиденцијални зону (пад стопе криминала за чак 10 % - евалуација алтернатива спроведена на почетку процеса), при чему је омогућена партиципација грађана интеграцијом маргинализованих социјалних група у заједницу (20 чланова). При мерењу ефеката за унапређење социјалног окружења у Зрењанину, долази се до закључка да се сигурност за заједницу такође ефективније постиже пренаменом у занатско-културни центар (претпостављени пад стопе криминала за 10 % - такође је евалуација спроведена на самом почетку планирања), при чему се омогућава укључивање маргинализованих социјалних група у заједницу, док се актуелним решењем/ алтернативом повећала стопа криминала за 4 %.

---

<sup>233</sup> Индексом изграђености (односом бруто грађевинске површине објекта и површине парцеле)

Скупно посматрано, на основу компарације резултата алтернатива у Кливленду и мерења ефеката у односу на просторно-функционалне, економске и социјалне аспекте, може се закључити да се ефективније планско решење постиже пренаменом у резиденцијалну зону (ово решење носи 13.63 бодова, док план пренамене у робно-дистрибутивни центар има 12.20 бодова).

У случају у Зрењанину, на основу компарације просечних резултата мерења ефеката алтернатива у односу на просторно-функционалне, економске и социјалне околности, може се закључити да се оптималније планско решење постиже пренаменом у занатско-културни центар (алтернативно решење које није на снази носи 13.63 бодова, док актуелно решење носи 12.20 бодова).

Коначно, проценом свих изнетих аргумената можемо тврдити да резултати мерења из овог закључка посредно доказују наше тезе са почетка рада, да процес планирања, односно позиција евалуације алтернатива, утиче на ефекте одабраног планског решења (односно на актере у непосредном окружењу). Овим резултатима смо доказали и нашу претпоставку са почетка рада да је, ради расподеле ефеката планског решења које минимизира конфликте између актера, потребно да се процена ефеката решења у процесу планирања спроведе већ приликом дефинисања прелиминарних алтернатива (при дефинисању вредности и циљева), а не приликом дефинисања планских решења (при тестирању и евалуацији).

### **7.2.1 Релације између места евалуације и хијерархије циљева актера у планерском процесу**

Тумачећи резултате мерења ефеката различитих прелиминарних алтернатива које смо изнели у истраживању, утврдили смо и да се не може ефикасно планирати за актере без мерења њихових приоритетних интереса, као и потенцијалних добити и трошкова. Став да је позиција планера у одлучивању неутрална и аполитична (према Faludi, 1965), проблематичан је у светлу плуралистичког друштва и тржишног понашања становника града. Утврдили смо, такође да су жељени ефекти плана присутнији када се планирање усмери на управљање конфликтом у процесу партиципације учесника (Davidoff & Reiner, 1964). У овом контексту, задатак планера управо јесте да успостави процедуре и правила за припреме одлука, односно оквир који ће омогућити усмеравање догађаја у градској средини у правцу уравнотеженог развоја.

Импликација да постоји међузависност између позиције евалуације у планерском процесу и хијерархије циљева актера, произилази из чињенице да је у процесу планирања веома корисно обезбедити простор за медијацију и процену могућих ефеката између учесника на које највише утиче планско решење (Sager, 2004). Медијацијом и проценом ефеката смањују се разлике у интересима и разрешавају конфликти између ових учесника.

Међутим, услов да ова хипотеза буде валидна, односно да се на њу можемо ослонити, јесте да се разматрање интереса актера у планирању догоди већ на почетку, приликом дефинисања проблема плана (дефинисања вредности и циљева), а не тек приликом дефинисања алтернативних решења (приликом тестирање алтернатива и имплементације решења). Разматрајући хипотезу на одабраним примерима (студијама случајева) у истраживању, утврдили смо да је важност, односно хијерархија критеријума у евалуацији подложна променама, јер се очекиване акције и циљеви разликују од актера до актера. Због овога

постоје извесне тешкоће у постизању консензуса око хијерархије репрезентативних особина / критеријума, чије се особине у избору алтернатива морају испољити.

Зато се указује потреба да се упознају ставови, вредности и интереси различитих актера у изналажењу планског решења, чиме се омогућава остваривање конструктивне расправе, која ће се водити не у правцу неслагања у одређивању хијерархије различитих жељених особина/критеријума, него у правцу усклађивања ставова, у дефинисању приоритета које поједини супротстављени актери имају, у односу на *заједнички одређен сет критеријума*.

Вредности кроз које се одвија евалуација алтернатива урбане регенерације индустријског наслеђа јесу, као што смо већ изнели, субјективна интересна категорија. Мерења у овом истраживању показала су да актери највећу тежину дају негативним ефектима урбаних образаца и проблемима са којима се свакодневно сусрећу. Међутим, у тренутку када се реши неки од горућих проблема, критеријум који је у служби мерења ефеката у вези са њим губи на значају у хијерахији. Ово је, уједно, разлог да се дође до закључка да у актуелним, савременим условима, неолиберални економски модел понуде и потражње у комбинацији са пажљивом контролом употребе ресурса, најефикасније смањује грешке у процени могућих ефеката жељених активности у граду (Sager, 2004; Healey, 2006). Гордон Талок и Џејмс Бјукенен (Tullock & Buchanan, 1964) изнели су о овоме тезу познату под називом “методолошки индивидуализам”. Питање које је у фокусу методолошког индивидуализма (односно, теорије јавног избора) јесте карактер механизма друштвеног одлучивања, односно анализа односа планске регулативе-процедура, и економских резултата које оне производе.

Зато је кључна ствар при додели важности критеријума у планирању, управо избегавање да се пренагласи важност тренутне ситуације (добити и губитака), што је чест случај у евалуацији од стране различитих актера, јер хијерахије критеријума најчешће одражавају тренутне приоритете актера који се брзо мењају. Из овог разлога следи и закључак да је потребно спроводити евалуацију циклично, после сваке фазе у процесу планирања, и на крају процеса поново се враћати на почетак, док се могуће алтернативе не сведу на мањи број (две или три), па се ефекти прецизније могу мерити и упоређивати (према Lichfield, 1975). Сходно овоме, чини се да је исправно утемељена тврдња, да евалуација прелиминарних планских алтернатива већ на самом почетку процеса планирања, доприноси ефективнијем планском решењу.

Ради лакшег и ефикаснијег остваривања сарадње између свих учесника у процесу планирања и при евалуацији алтернатива, неопходна је, пре свега претходна едукација и подизање свести јавности о проблемима који могу да буду изазвани евентуалним интервенцијама. Али, насупрот полазним претпоставкама и очекиваним циљевима у концепту, партиципација показује и одређене недостатке. Наглашавају се њене користи, али не и њена цена (у новцу, кадровима, одлагању интервенција на терену...). Овим прилазом зато се морају понудити и правила и ограничења, у циљу онемогућавања нежељене прерасподеле ресурса или наметања трошкова, што укључује мерење тежине различитих предлога, кроз преглед могућих економских добити и губитака актера, што се успешно може мерити универзалном јединицом—новцем.

### 7.2.2 Релације између места евалуације и ефеката алтернатива у урбанистичком плану

На основу анализе изнетих схватања у актуелним планерским теоријским правцима и пракси, закључујемо да се може тврдити да пут ка успостављању сазнања у пракси у вези са процедурама у планирању лежи управо у позицији и карактеру евалуације алтернатива развоја. Зато се чини да је оправдана претпоставка у овом истраживању, да плуралистичко друштво подразумева да налази евалуације морају доступни актерима *пре* избора одређене планске алтернативе. То је једина гаранција да ће се усвојити друштвено прихватљиви правци развоја и да ће план имати подршку јавности у процесу реализације.

Претпоставка да је могуће успоставити релације између места евалуације у планерском процесу и ефеката које производе планске алтернативе, произашле су из става да планирање треба у сваком тренутку да понуди ефикасне инструменте за мерење и поређење планских решења и прелиминарних планских решења.

Резултати мерења из студија случајева показали су да су у складу са нашом претпоставком са почетка рада, да природа процеса планирања, односно позиција евалуације алтернатива, утиче на ефекте одабраног планског решења. То значи да заиста постоје већи изгледи за позитивне ефекте имплементације решења, ако се евалуација алтернатива спроведе још на почетку планерског процеса. Такође, ово нам нарочито говори да би модел прелиминарне анализе понуде и потражње намена/садржаја, могао значајно да смањи тржишне грешке у планирању развоја града. Зато, разматрајући неолибералне токове у којима се наглашава комуникација са стејкхолдерима у замену за јавну контролу просторних ресурса, чини се да је могуће укључити и применити поставке Новог јавног менаџмента (посредовање између актера базирано на понуди и потражњи на тржишту), као реакцију планирања на дерегулисани глобални неолиберални систем “Нове деснице” (Sager, 2006). Овим, у идеолошком вредносном смислу, померамо полазно тежиште модела удесно у односу на полазиште Харвија и Хабермаса, и тиме покушавамо да пронађемо ново, сигурније теоријско упориште за урбане планере у савременим условима опште неизвесности.

Скупно посматрано, на основу компарације резултата мерења ефеката алтернатива у односу на просторно-функционалне, економске и социјалне околности у две студије случаја, дошли смо до потврде још једне од наведених претпоставки са почетка рада, да укључивање актера при евалуацији планских алтернатива на самом почетку процеса планирања доприноси ефективнијем планском решењу.

### 7.3. Закључак о проблему који је истраживан

Након разматрања претпоставки, метода, налаза и резултата, увиђамо и у којој мери можемо генерализовати налазе, односно колико нас изабрани метод или студије случаја ограничавају у томе.

Ограничења у студијама случајева заснивају се на чињеници да су изабране локације на којима се налазе напуштена индустријска постројења ипак јединствена и да неретко представљају симболе, односно носиоце идентитета заједница, због чега се, за разлику од многих других случајева, могу сматрати јавним добром. Ово значи да се њиховом регенерацијом постижу повољни ефекти код свих група актера, а не само код оних који имају новац или могућности да утичу на токове одлучивања о употреби градских ресурса.

Дакле, само код добара чије је постојање у заједничком интересу, или које има заједничку употребу без ривалитета у потрошњи, важе наше претпоставке са почетка истраживања.

Такође, ограничења у вези са карактером случајева зависе и од просторног обухвата плана. Резултати мерења нам говоре да су разматрањем случајева чији је просторни обухват мањих размера, потврђене наше хипотезе, али да су зато занемарени шири стратешки циљеви развоја (нпр. код лучких делатности од значаја за град Кливленд као целину, и државу Охајо, у случају Кливленд).

Што се ограничења при употреби усвојене методологије тиче, разматрајући хипотезу на одабраним примерима (студијама случајева) у истраживању, утврдили смо већ поменуто ограничење у утврђивању поуздане и универзалне хијерархије критеријума (јер је у евалуацији подложна променама, а очекиване акције и циљеви се разликују од актера до актера).

Одговор на питање зашто се у тренутку имплементације јављају ограничења методолошког типа у виду промене циљева, можемо потражити у интерпретацији евалуације у планерском процесу. Мерење ефеката плана у овој студији је дефинисано као процес установљавања релативних вредности о приоритетима циљева (уз помоћ пондера). Међутим, студијама је често тешко детектовати чије интересе треба узети у обзир приликом доделе релативне “тежине“ критеријума. Приметили смо, у анализама студија случајева, да су систем пондерације критеријума у алтернативама где се евалуација спроводи на крају процеса планирања, обликовали доносиоци одлука / политичари, инвеститори и планерски тим, док су остали корисници простора искључени из процеса евалуације планског решења. Остали актери овде су, дакле, усмеравани на одговоре општег, генералног типа, чиме су се маскирали изворни циљеви и аспирације доминантних интересних група.

У процесу евалуације у пракси, неретко се могу јавити и ограничења у буџету, као и ограничења институционалног и организационог типа. У истраживању смо приметили и да планске предлоге није имао ко да тестира и спроведе – нема стручних служби за спровођење планова у локалној заједници, и.т.д.

### **7.3.1 Могућности и ограничења за унапређење домаће праксе евалуације планских алтернатива регенерације индустријског наслеђа**

Могућности и ограничења за унапређење домаће праксе евалуације планских алтернатива произашле из овог истраживања, крећу се у правцу унапређења поузданих инструмената за процену ефеката планских решења за релевантне, заинтересоване актере - стејкхолдере, а у циљу одређивања равномерније расподеле ресурса и минимизирања последица раслојавања друштва, односно спречавања настанка нових друштвених група са конфликтним интересима. Поменут сукоб корисника простора институционализован је и у планерској пракси, чему је такође узрок коренита промена интерпетације интереса и вредности као предмета планирања, у контексту савременог неолибералног тржишног модела (према Науек, 2000; Fridman, 2004). Поједностављење и спецификација процедура које прате интересе актера у планирању у Србији јесте потенцијал који није искоришћен, отварајући тако терен за политичку калкулацију и неформалну припрему одлука, која је од интереса само за моћне појединце. Процедурална недоследност и неефикасност често је последица и неселективне бирократизације планерског процеса, која је заснована на интересним и вредносним предрасудама планера. Ове предрасуде заснивају се, са једне стране, на

обезбеђивању партиципације актера при долажењу до одговарајућег решења и, са друге стране, у одржању контроле ресурса у заједничком, јавном интересу.

*Могућности за унапређење домаће праксе: приступ путем сценарија у ex ante евалуацији алтернатива – прелиминарне алтернативе*<sup>234</sup>

Могућност коришћења метода сценарија у припремању плана омогућава нам да на систематски и уређен начин боље увидимо активности које треба подржати, оне активности које је потребно избећи, као и могуће последице одлука о активностима по актере / стејкхолдере. Алтернативни сценарији (прелиминарне алтернативе) се користе као средство које треба да омогући усклађивање сазнајних и комуникацијских аспеката припремања одлука које се тичу планских решења. Овде су битне следеће ставке:

1. Извођење последица у приликом њихове имплементације
2. Одговарајућег аналитичког увида у очекивања различитих актера
3. Усредсређивање на кључне проблеме / питања / аспекте
4. Смањивање могућности манипулисања у коришћењу стручних знања или информација
5. Скицирање трошкова и користи за разне опције
6. Поузданији увид у скале преференција и образце понашања / реаговања актера и извођење закључака у правцу могућих имплементацијских средстава;
7. Побољшање услова за примену компромиса и консензуса у решавању конфликта

С обзиром на вишециљност евалуације у припремању планова, помоћу истраживачких сценарија (прелиминарних алтернатива), отвара се могућност скицирања импликација претпостављених будућих стања и њихових последица. Међутим, у условима неизвесности, ограничене су могућности за примену сценарија са предвидивим трендовима. Зато је тренутно важнија примена сценарија дисконтинуитета и фазности, која подразумева:

1. Циљеве различитог степена општости и временског хоризонта;
2. Дугорочне стратегије и подршке;
3. Услове за примену инструмената и метода евалуације политика

Ипак, многи разлози, а у првом реду они који се тичу методолошке и инструменталне рационалности и информација, налажу да планери током припремања не треба широј заједници (јавности) да предоче превише велик број сценарија/алтернатива (Петовар & Вујошевић, 2006).

### 7.3.2 Научни допринос истраживања у развоју теорије и праксе

Досадашње искуство нам недвосмислено показује да усмеравање процеса урбанистичког планирања у ужем смислу не може бити успешно и ефикасно ако се у томе не користе и политике (са саставним мерама и инструментима) из других области усмеравања развоја, а у првом реду из области социоекономског развоја, политике локалног развоја, политике

<sup>234</sup> Сценарио је средство која се заснива на логичкој и временској релацији и импликацији 'ако ... онда'. Оно садржи више хипотетичких секвенци догађаја који су 'конструисани' ex ante, да би се пажња усредсредила на узрочно-последичне везе укључним тачкама одлучивања.  
<http://www.centaronline.org/postavljen/60/regionalnirazvojk2.pdf>



заштите животне средине. Искуство нас упућује пре свега на интегрални приступ, где треба искористити продуктивни потенцијал комуникативне парадигме и парадигме одрживог развоја.

Разлози за примену интегралног приступа заснивају се на претпоставци да, у данашњим условима, једва да постоје одлуке од којих сви добијају, а више апсолутно нема одлука од којих сви добијају једнако (чак и ако је реч о јавним добрима). Ово уводи нови угао гледања у односу на традиционалне приступе и изискује од планера и других експерата да друштвеној заједници предоче унапред - на објективизован, уређен и систематизован начин последице разних опција. Могуће позитивне и негативне последице (трошкове и користи, разлоге “за” и разлоге “против”), потребно је изложити за интересне групе /секторе, социјалне групе, доходовне групе, итд.

Ово истраживање зато пружа нови допринос у методолошком смислу, у домену рационалне теорије и теорије планирања, као својеврсно упутство за процену ефеката које са собом носе планска решења, приликом припреме одлука о избору алтернатива. У досадашњим истраживањима и анализама није се разматрао квалитет планских алтернатива, односно ефекти решења, већ су само презентовани процеси генерисања различитих планова, где је идентификована позицију евалуације у сваком случају појединачно (Lichfield et al. 1975). Оно што је, дакле, недостајало за потпуније разумевање проблема (процене, евалуације), јесте управо механизам за мерење и поређење ефеката који су на актере произвеле појединачне алтернативе након имплементације, као и анализа условљености ових ефеката и са позицијом евалуације у процедурама планирања, чиме се управо бави ово истраживање.

Један од доприноса рада јесте и процена могућности унапређења методологије за мерење ефеката алтернатива у планерском процесу, не само у Србији, већ и развијеним у земљама, односно свугде где је присутан проблем прерасподеле градских ресурса у контексту оспорених права већине актера на град (према Harvey, 1973).

Међутим, ово истраживање је нарочито значајно за разматрање система, процеса и метода планирања у Србији, јер на актуелне промене друштвено - економског система до сада није дат одговарајући одговор у овдашњој урбанистичкој планерској пракси.

Допринос овог истраживања јесте, дакле, редефинисање методолошког концепта евалуације у планерском систему, нарочито у односу на савремену теорију и праксу планирања у развијеним тржишним друштвима, у специфичном случају - одлучивању за одговарајуће локације за урбану регенерацију (провера одрживости модела за планове мањих размера). Спецификацијом процедура, али и вредности, циљева, критеријума и индикатора у процесу евалуације планских алтернатива за регенерацију индустријских комплекса ван функције (напуштених, девастираних), одредили смо важан део планерског процеса, који представља методолошку основу за стандардизацију и развој модела урбанистичког планирања.

Истраживање нам је омогућило и изналажење начина за мерење и поређење вредности ефеката при спровођењу различитих планских решења, у циљу тачнијег предвиђања ефеката на појединце и удружене интересне групе актера - стејкхолдера.

Истраживачки допринос свакако јесте и уређен преглед досадашњих методолошких приступа евалуације планова, односно приступ рационалног, процедуралног планирања.

Због дисбаланса у прерасподели ресурса међу актерима, као допринос у ширем друштвеном контексту видимо “успостављање симетрије између учесника у развоју града” (D. Harvey, 1973: 312). Допринос истраживања, дакле, јесте и у стварању могућности за смањење конфликта при имплементацији одабраних планских алтернатива, ради постизања равномерније прерасподеле ефеката планског решења по појединачним актерима/стејкхолдерима. Ово се посматра кроз институционалне и процедуралне промене у спровођењу евалуације у урбанистичком планирању, на просторним нивоу планова малих размера, односно регулационог планирања.

Конечно, ово истраживање пружа и могућности за анализу, односно примену концепта за мерење и поређење вредности урбаних појава, у виду спецификација критеријума / репрезентативних особина, јединица и мера за не само за физичке, већ и економске и социјалне ефекте планских алтернатива. Истраживања овакве врсте већ су вршена у области комуникација (процена и мерење екстерналија које изазива саобраћај у граду), где су вршена мерења позитивних и негативних ефеката саобраћајних решења на актере (аутори Hill, 1962; Paul, 1971), али процедуре планирања и процене ефеката алтернатива до сада нису довођена у везу са осталим аспектима проблема, односно друштвеним и економским ефектима и припадајућим екстерналијама које носе свака од алтернатива. Зато се у овом раду изграђује нови процедурални модел евалуације, са дефинисаним параметрима за дати проблемски контекст.

#### 7.4 Ограничења истраживања

Релевантност овог истраживања за Србију изражена је у оноликој мери, колико су актери способни да изврше преко потребне промене у систему, процесу и методу рада, да би се у праксу планирања увео процес евалуације који би омогућио остваривање зацртаних циљева планирања (промене у регулисању тржишта некретнина, услуга и робе, у власништву, ГИС - у, порезима, артикулацији актера у одлучивању, планским процедура, надлежностима, институцијама...).

Неопходне су, пре свега, промене у систему власништва над парцелама и објектима који су предмет регенерације. Такође, препознаје се потреба да се елиминишу ограничења која су узрокована начином финансирања заштите и ревитализације градитељског наслеђа. У Србији не постоје специјализовани фондови за реализацију планова у функцији заштите грађевинског наслеђа, већ се новац издваја од случаја до случаја, чиме је практично отежана или онемогућена регенерација градитељског наслеђа која је иницирана са нивоа локалних заједница.

Ограничења која такође треба уклонити да би се успешно применио предложени методолошки модел евалуације у пракси, могу се препознати и у организационом оквиру планирања у Србији. Законом о планирању и изградњи је дат став о институционалном оквиру у евалуацији планских алтернатива, искључиво у процесу доношења планског акта, али не и у његовом креирању.

Затим, потребно је планирању предвидети заступање јавних интереса у контроли ресурса у граду, јер се тренутно у Србији најчешће полази од претпостављених, недовољно аргументованих тржишних интереса и не развија се осмишљен систем пореза који ће укључити и пожељан режим употребе објеката и земљишта, за добробит већине актера.

## 7.5. Правци даљих истраживања

Коначно, посматрајући импликације налаза и узимајући у обзир закључна разматрања у вези са овим, правци даљих истраживања у циљу успешне евалуације планских алтернатива могу се препознати у следећем:

1. Редeфинисање актуелног методолошког планерског концепта, а нарочито концепта евалуације могућих алтернатива. Редeфинисање процедура планирања и одлучивања за како за оптималне локације, тако и за различите опције употребе парцела и објеката.
2. Осмишљавање модела евалуације, који ће омогућити мерење и поређење вредности ефеката, пре спровођења планских решења, у циљу тачнијег предвиђања ефеката на појединце и удружене интересне групе актера - стејкхолдере.
3. Повезивање полазних вредности, са формулисањем циљева, критеријума и индикатора у процесу евалуације планских алтернатива, као методолошке основе за стандардизацију и развој модела урбанистичког планирања.
4. Изналажење могућности за примену концепта за мерење и поређење вредности урбаних појава, у виду спецификација јединица и мера за не само за економске, него и физичке и социјалне аспекте планских алтернатива.
5. Стварање услова за смањење конфликта при имплементацији одабраних планских алтернатива, перманентном едукацијом актера, у циљу постизања што равномерније прерасподеле ефеката планског решења по појединачним актерима. Ово се посматра кроз институционалне и процедуралне промене у спровођењу евалуације, на просторним нивоима генералног и регулационог планирања.
6. Изградња процедуралног модела евалуације, са посебним дефинисаним параметрима за дати проблемски контекст.

Коначно, Србија као земља у транзицији још нема довршене и јасне системске категорије цивилног друштва, правне државе и тржишта. Иако је у последњој деценији учињено много да би се прилике на овом плану поправиле, оне су и даље ограничене недовољно демократичним процедуралним оквирима и искуствима. Располажући аргументима произашлима из овог истраживања, можемо да закључимо да је лош квалитет већине планских решења у домаћој пракси изазван превасходно применом неодговарајуће методологије планирања, односно неодговарајућег начина евалуације планских алтернатива. Једно од решења овог проблема свакако лежи у истраживању и идентификацији материјалних и нематеријалних интереса корисника простора. Манифестација прилагођавања европским интеграционим процесима састоји се управо у усклађивању структурних инструмената, а у развоју града, у првом реду прилагођавања методологије урбанистичког и просторног планирања са ЕУ инструментима.

Ово су неизбежни кораци које ће планери у Србији, на основу научних и искуствених сазнања, у будућности бити приморани да направе.

## 8 Литература и извори

### 8.1. Литература

1. Alfrey, J. & Putnam, T. (1992). *The Industrial Heritage: Managing Resources and Uses (Heritage: Care- Preservation –Management)*. Taylor & Francis Book
2. Al-Zubaidi, L (н.д.) *Urban anthropology*. Коришћено 20.09.2008. Са <http://www.indiana.edu/~wanthro/URBAN.htm>
3. Aronowitz, S. (2007). *The Work of Henry Lefebvre*, Коришћено 12.04.2010. Са <http://ojs.gc.cuny.edu/index.php/situations/article/view/175/207>
4. Беговић, Б. et al. (2004). *Реформа пореског система*. Центар за либерално- демократске студије. Коришћено 05.03.2009. Са сајта <http://www.clds.org.yu>
5. Bibič, B. (2003). *Hrup z Metelkove: tranzicije prostorov in kulture v Ljubljani*, Mirovni inštitut, стр 215-223. Коришћено 21.04.2008.
6. Bracken, I. (1981) *Urban Planning Methods: Research And Policy Analysis*. Abingdon: Routledge Library Editions
7. Buchanan, J. (2002). *Границе слободе*. Београд: Дерета
8. Bryan, M. & Сајка, J. (2004) *Applications of GIS for Brownfields Redevelopment: Two Examples*. Research Triangle Institute
9. Bartsch, C. & Wells B. (2003) *Financing Strategies for Brownfield Cleanup and Redevelopment*, Northeast-Midwest Institute
10. Castells, M. (1996). *The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture Vol. I*. Cambridge, MA.
11. Cleveland City Planning Commission (2006). *The Estimation of Effects: A Report For New Building Projects or Major Renovation Projects*, стр. 6 Коришћено 21.07.2009. Са <http://planning.city.cleveland.oh.us/lakefront/iactive/flash/index.html>
12. Дамјановић, С. (н.д.) *Смисао и патологија комуникације*. Коришћено 15.08.2009. Са <http://www.filozof.org/pdf%format/prilozi/srdjan%damjanovic%203.pdf>
13. Eckstein, O. (1961). *A Survey of the Theory of Public Expenditure Criteria*. У Buchanan, J., ed *Public Finances: Needs, Sources and Utilization*. Princeton: Princeton University Press
14. Evans, R. (1997) *Regenerating Town Centres*. Oxford: Manchester University Press
15. *Factories of the imagination* <http://www.artfactories.net/spip.php?page=sommaire&lang=en>
16. Faga, B. (2008) *The Future of Public Participation, The Urban and Regional Planning Reader*, ed. Eugenie L. Birch, Routledge Library Editions
17. Faludi, A. (1978) *A Reader in Planning Theory*, London: Pergamon Press Ltd.
18. Friedmann, J.: *Planning for Inovation in the Chilean Case*, Journal of the American Institute of Planners, Vol 32, 1966
19. Friedman, M. (2002) *Capitalism and Freedom*. University of Chicago Press
20. Фолић- Куртовић, Н. (1995). *Типоморфологија – откривање физичке и просторне структуре града*, DaNS (15)
21. Galster, G. (1990) *Neighborhood Evaluations, Expectations, Mobility, and Housing Reinvestment: Measuring the Social Impacts of Community Development Corporations*. New York, Community Development Research Center
22. Gidens, A. (2004) *Социологија*. Београд: Економски факултет
23. Глигоријевић, Ж. (1996). *Урборециклажа (метод и примена у урбанистичком планирању)*, магистарска теза, Београд: Архитектонски факултет
24. Habermas, J. (1987) *The Theory of Communicative Action*. Cambridge: Polity Press
25. Harvey, D. (2009): *Social Justice and the City (Revised Edition)*. University of New York, CUNY Press

26. Harvey, D. (2009): *The right to the City (Revised Edition)*. University of New York, CUNY Press
27. Јањић, М. (1996). *Урбанизам Европе*, УУС и Урбанистички завод Београда
28. Криер, Р. (1999) *Градски простор у теорији и пракси*, Београд: Грађевинска књига
29. Kubisch, A. & Connell, J. (1997). *Implementing Theories of Change Evaluation in the Cleveland Community-Building Initiative*. У *New approaches to evaluating community initiatives, volume II*
30. Лазаревић – Бајец, Н. (1995). *Проблем редефинисања урбаног планирања*. У *Урбано планирање и политика*, Нада Лазаревић- Бајец и Миодраг Ралевић, уредници. Београд: Архитектонски факултет
31. Lichfield, N., Whitebread, M. & Kettle, P. (1975). *Evaluation in the Planning Process*, Oxford: Pergamon Press Ltd.
32. Lichfield, N. & Wendt, P.F. (1969). *Six English new Towns: A Financial Analysis*, Town Planning Rev. 40
33. Mann, D. Lawrence (1964): *Studies in Community Decision – Making*, Journal of the American Institute of Planners, Vol 30, , стр 58 – 65
34. Марасовић, Т. (1983) *Заштита градитељског наслеђа*. Сплит: Свеучилиште у Сплиту
35. Nan, E. (2002) *Постмодерни урбанизам*. Београд: Орионарт
36. Ненадовић, С. (1980) *Заштита градитељског наслеђа*. Београд: Архитектонски факултет
37. Никезић, З. (2007). *Грађена средина и архитектура*, Београд: Архитектонски факултет
38. Noinville, G. (1971). *Evaluating Community Preferences, Environment and Planning*, У Transport Road Research Laboratory, стр. 33–50
39. Oliveira, V. & Pinho, P. (2009) *Evaluating Plans, Processes and Results*. Porto: Faculty of Engineering, University of Oporto
40. Pateman, C. (1970) *Participation and Democratic Theory*. Cambridge Univ.Press
41. Patton, C. & Sawicki D.S. (1986). *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*. N.Y. : Prentice Hall, Englewood Cliffs
42. Paul, M. E. (1971). *Can Aircraft Noise Nuisance be Measured in Money?*. Oxford: Economic Papers
43. Park, R.E. (1988) *Human Communities*. У Вујовић, С. : Социологија града
44. Перовић, М (2002) *Историја модерне архитектуре I*. Београд: Архитектонски факултет
45. Петовар, К. (2003) *Урбана социологија*. Београд: Географски факултет
46. Попер, К (1973) *Логика научног открића*. Београд: Нолит
47. Пушић, Љ. (2001) *Одрживи град (ка једној социологији окружења)*. Београд: Србоштампа
48. Reichert, H., Remond, I.D. (1980). *Analyse sociale de la ville*: Paris, Mason
49. Rosenbaum, D. (1993) *Sustainable Strategies*, Solar Today
50. Sager, T. (2009) *Planners' Role: Torn between Dialogical Ideals and Neo-liberal Realities* European Planning Studies, Volume 17, Issue 1 , pages 65 – 84
51. Sager, T. (2005). *Communicative Planners as Naïve Mandarins of the Neo-liberal State?* European Journal of Spatial Development
52. Sager, T. (2006): *The Logic of Critical Communicative Planning: Transaction Cost Alteration*, London, SAGE Publications
53. Stevenson, J. (1975). *Evaluation of structure plans: lessons from the West Midland Regional Study*, TPI Conference, University of Birmingham
54. Stiglitz, Joseph E. (2004) *Економија јавног сектора*. Београд: Економски факултет
55. Stratton, M. (1999) *Making Industrial Building Work: Initiatives in Conservation and Regeneration*. Taylor & Francis Books

56. Stren, R.; White, R. & Witney, J (1992) *Sustainable cities: urbanization and environment in international perspective*. Boulder: Westview Press
57. Турен, А. (1998) *Постиндустријско друштво*. Београд: Плато
58. U.S. Chamber of Commerce (н.д.) *The EPA's New Reach*. Коришћено 13.05.2009. Са [http://www.findarticles.com/p/articles/mi\\_m1154/is\\_n10\\_v86/ai\\_21146500](http://www.findarticles.com/p/articles/mi_m1154/is_n10_v86/ai_21146500)
59. Williams, C. (2003). *Greater London authority- city solutions scenario*. Cambridgeshire: The Global Olivine approach-waste strategy
60. World bank (2000) *Cities in transition*, <http://www.isandla.org.za/papers/Ubn%20Integration%20pap.pdf>
61. Wyatt, R.(1989) *Inteligent Planning*. London: Unwin Human
62. Вујошевић, М. (2004) *Рационалност, легитимитет и имплементација планских одлука – новије теоријске интерпертације и поуке за планирање у Србији*. Београд: ИАУС
63. Здравковић, И. (1982) *Конзерваторски принципи и методи*. Београд: Друштво Конзерватора Србије

## 8.2. Списак докумената

1. AGENDA 21 (1992) *Promoting Sustainable Human Settlement Development*, Chapter 7, UN Conference on Environment & Development, Rio de Janeiro
2. Aarhus convention (2000). *The Implementation guide*. Коришћено 21.05.2005. Са <http://www.unece.org-env-pp-acig.htm>
3. Центар за социјални рад у Зрењанину (2006) *Подаци о корисницима социјалне помоћи у МЗ Никола Тесла*. Коришћено 17.01.2009. Са [http://www.csr-zrenjanin.org.yu/download/Inf.o.radu.2006\\_07\\_01.pdf](http://www.csr-zrenjanin.org.yu/download/Inf.o.radu.2006_07_01.pdf)
4. City of Boston (1995) *Boston Masterplan*. Коришћено 21.11.2008. Са сајта [www.cityofboston.gov/bra/Planning/PlanningInitsIndividual.asp?action=ViewInit&InitID=5 - 23k](http://www.cityofboston.gov/bra/Planning/PlanningInitsIndividual.asp?action=ViewInit&InitID=5-23k)
5. City of Cleveland (н.д.) *Cleveland Crime Rates*. Коришћено 21.10.2009. Са [http://www.cleveland.com/pdgraphics/interactive/crime07\\_Pct\\_change\\_VIOLENT/](http://www.cleveland.com/pdgraphics/interactive/crime07_Pct_change_VIOLENT/)
6. City of Roanoke (н.д.) *Real Estate GIS*. Коришћено 21.05.2007. Са сајта <http://roankecountyva.gov/Departments/taxmaps.htm>
7. CLEVELAND CITY PLANNING COMMISSION (2006). *A Guide for Applicants For New Building Projects or Major Renovation Projects*
8. CLEVELAND CITY PLANNING COMMISSION (2006). *The Preestimation of Effects: A Report For New Building Projects or Major Renovation Projects*
9. *Connecting Cleveland: Waterfront District Plan* (2004). Коришћено 02.05.2010. Са сајта <http://planning.city.cleveland.oh.us/lakefront/iactive/flash/index.html>
10. County of Rockland Industrial Development Agency (IDA) (н.д.) *Application for Financial Assistance*. Коришћено 21.07.2010. Са [www.ida.org](http://www.ida.org)
11. DFID (2002) *BROWN AGENDA*, UN Habitat debate, California, The UK Department for International Development
12. Dnevnik NS (н.д.) *ZRENJANIN: Sablasni plac čeka nove stanare*. Коришћено 21.07.2010. Са <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ZrqFy6vzjnsJ:www.naslovi.net/2008-01-26/dnevnik/zrenjanin-sablasni-plac-ceka-nove-stanare/555133+zrenjaninska+spiritana&cd=1&hl=sr&ct=clnk>
13. Град Зрењанин (н.д.) *Предвиђена намена земљишта на локацији из ГУП-а Зрењанина 2022*. Коришћено 03.04.2009. Са <http://www.zrenjanin.rs/userfiles/file/GP%20Zrenjanin%20-%20Plan%20namene%20povrsina.jpg>

14. *Истраживања агенције Trans Europe Halles* (1996). Коришћено 21.10.2007. Са [http://www.artfactories.net/uk\\_article.php3?id\\_article=40](http://www.artfactories.net/uk_article.php3?id_article=40)
15. *MILES Program to the Local Contribution* (2000). Коришћено 04.06.2008. Са <http://www.ci.mpls.mn.us/council/archives/proceedings/2000/20000814-proceedings-adj.pdf>.
16. *Европска урбанистичка повеља Економског савета*, Стразбур, 1992
17. *Оријентациони преглед цена*, Сектор за праћење реализације планова, арх. Ангелина Соковић, 2005. године, Дирекција за изградњу и уређење града Београда
18. *Правилник о садржини и обиму претходне студије оправданости и студије оправданости*, Министарство финансија Републике Србије, службени лист РС 39/99
19. *Регулациони план улице Бригадира Ристића*, Дирекција за изградњу и уређење града Зрењанина, (Сл / Зр 13/02). Анализа посројећег стања, Документација плана.
20. *St Anthony West Urban Renewal Plan*. Коришћено 13.11.2008. Са сајта <http://www.ci.mpls.mn.us/council/archives/proceedings/2000/20000814-proceedings-adj.pdf>.
21. *Stanica Žilina-Záriečie - kultúrny uzol* (н.д.) Коришћено 11.01.2007. Са сајта <http://www.stanica.sk/main.php?page=DOWNLOAD&lang=SK>
22. SARGFABRIK – VEREIN FÜR INTEGRATIVE LEBENSGESTALTUNG (н.д.). *Österreichs größtes selbstverwaltetes Wohn- und Kulturprojekt*. Коришћено 21.03.2007. Са сајта <http://www.sargfabrik.at/>
23. *Toronto Waterfront Design Initiative* (1990). Коришћено 21.05.2008. Са сајта [www.toronto.ca/waterfront/waterfront\\_design\\_initiative.htm](http://www.toronto.ca/waterfront/waterfront_design_initiative.htm)
24. Universities Space Research Association (2003). *Annual Report*. Коришћено 11.03.2009. Са [www.riacs.edu/about/docs/RIACS\\_AR\\_FY03.pdf](http://www.riacs.edu/about/docs/RIACS_AR_FY03.pdf)
25. Урбанистички завод Београда (н.д.) *Процедура припреме, израде и евалуације алтернатива у плановима у градским управама у Србији*. Коришћено 21.05.2005. Са [http://www.urbel.com/default.aspx?ID=uzb\\_Procedura&LN=SRL](http://www.urbel.com/default.aspx?ID=uzb_Procedura&LN=SRL)
26. *Урбанистички пројекат изградње складишно-продајног објекта и препарцелације к.п. 516/24, 516/51, 519/3, 519/4, 518/6, 518/7, 516/56, 516/27, 520/3, 521/3 К.О. Земун*. Београд: Центар за планирање урбаног развоја, 2005
27. US Department of Housing and Urban Development (2003). *Placemaking Tools for Community Action*. Washington: Environmental Simulation Center, <http://www.simcenter.org>
28. *Закон о планирању и изградњи* ("Сл. гласник Републике Србије" 47/03)
29. *Закон о културним добрима* ("Сл. гласник Републике Србије" 71/94)

### 8.3. Списак и порекло графичких прилога

#### Фотографије и илустрације

Назив	Страна
Сл.1: Приказ ширења просторне целине West – Midland: четири алтернативе развоја, изабраних у другом циклусу евалуације	78 88
Сл. 2: Подручје студије са границом плана града Брајтона	
Сл. 3: Приказ подручја/ локације новог града Ирвина	91
Сл.4: Реконструкција објекта "Palais Coburg" Виена, са применом техничког решења паркирања уз помоћ лифтова и ротирајућих рампи за аутомобиле	110
Сл 5: Одговарајућа диспозиција саобраћајница и позиционирање улаза на парцелу	114
Сл.6: Провера маневарских могућности теретног возила у односу на дати маневарски простор софтвером Autoturn®	115
Сл. 7: Списак прилога за претраживање помоћу ГИС-а, према планској	128

документацији, на примеру Boston Masterplan из 1995. године	
Сл 8: Диспозиција локације у ширем окружењу- географки положај	146
Сл. 9: Докови, индустријски комплекс и његов положај у Кливленду	146
Сл 10: Шема јавног градског превоза у центру Кливленда	147
Сл 11: Шема паркиралишта на локацији	147
Сл. 12 : Случај Кливленд- Приказ намене парцела у окружењу	148
Сл 13.: Повезивања суседстава Lakefront Area у мрежу	149
Сл 14.: Кливленд- концепт повезивања приобаља са залеђем	149
Сл 15: Кливленд- план развоја суседстава	150
Сл.16: Плакат за конкурс „Развој социјалног окружења у обалној зони Кливленда”	150
Сл. 17: Кливленд – алтернатива бр. 1: дистрибуција зона у комплексу	152
Сл. 18: Cleveland Waterfront Plan: просторно - композиционо решење комплекса из 2004. године	156
Сл. 19: Cleveland Waterfront Plan: перспективни приказ планираних активности у ревитализованом комплексу	156
Сл. 20: Кливленд - Алтернатива плана бр 2: ревитализација индустријске зоне Кливленда- графички приказ плана намене површина (активности)	157
Сл. 21: Зрењанин - приказ предметне локације и повезаност са старим језгром града	179
Сл. 22: Зрењанин - карта значајнијих објеката у окружењу	180
Сл. 23: Зрењанин - постојећа намена површина са границом плана	181
Сл 24: Предвиђена намена земљишта на локацији из ГУП-а Зрењанина 2021	182
Сл 25: Еколошки проблеми и конфликти на локацији, са приказом текстуре и материјализације простора	183
Сл 26: Графички приказ регулационо – нивелационих елемената решења у актуелном планском решењу (режим „претходне заштите” подручја)	185
Сл 27: Изглед комплекса: снимак из 2001. године	185
Сл 28: Снимак комплекса Рафинерије шпиритуса из 2010 године: видљива девастација објекта	188
Сл. 29: Формирање трга према скици- композиционом плану, у циљу очувања идентитета места и окупљања становника локалне заједнице	190
Сл. 30: ГИС- Приказ објеката који се не користе у централној градској зони, са билансима	191
Сл. 31 и 32: Просторни приказ пренамене Рафинерије шпиритуса у занатско-културни центар	193
Сл. 33, 34 и 35: Неке од активности које су предвиђене у Шпиритани	195

### Табеле

<i>Назив</i>	<i>Страна</i>
Табела 1: Димензија евалуације према структуралним компонентама друштвене стварности	12
Табела 2: Легитимизациони основ различитих видова планирања у Србији	
Табела 3.:Концептуална шема понашања заједнице у одлучивању (према R. Bolan)	53
Табела 4: Кључне специјалности актера у планирању	54
Табела 5: Типови циљева за стратегију евалуације	84
Табела 6: Преференце/хијерархија критеријума	139
Табела 7: Приказ прихода и расхода у плану урбане регенерације (Cleveland Waterfront Plan)	158



Табела 8: Cleveland Waterfront Plan - Фаза II – организовање резиденцијалне зоне са пратећим садржајима	158
Табела 9: Критеријуми за SWOT анализу у плану урбане регенерације (Cleveland Waterfront Plan) - снаге и слабости	159
Табела 10: Критеријуми за SWOT анализу у плану урбане регенерације (Cleveland Waterfront Plan) – могућности и претње	159
Табела 11: Приказ прихода и расхода у плану урбане регенерације (алтернатива пренамене објеката у робно – дистрибутивни центар) – почетна инвестиција	166
Табела 12: Фаза II – организовање робно - дистрибутивне зоне са пратећим садржајима	166
Табела 13: Критеријуми за SWOT анализу у плану, алтернатива пренамене објеката у робно – дистрибутивни центар, - снаге и слабости	167
Табела 14: Критеријуми за SWOT анализу у плану, алтернативу пренамене објеката у робно – дистрибутивни центар, – могућности и претње	167
Табела бр. 15: Евалуација планских алтернатива просторно/ функционалним и грађевинским критеријумима и индикаторима (GAM метод)	171
Табела бр. 16: Евалуација планских алтернатива економским критеријумима и индикаторима (GAM метод)	172
Табела бр. 17: Евалуација планских алтернатива социјалним критеријумима и индикаторима (GAM метод)	173
Табела 18: Приказ прихода и расхода у плану урбане регенерације Рафинерије шпиритуса у Зрењанину	187
Табела 19: Реконструкција Рафинерије шпиритуса - Фаза II организовање алтернативног културног центра	187
Табела 20: Приходи и трошкови реконструкције и изнајмљивања комплекса	188
Табела 21: Приходи и трошкови пренамене Рафинерије шпиритуса у културни центар – почетна инвестиција	193
Табела 22: Приходи и трошкови пренамене Рафинерије шпиритуса у културни центар – Фаза II организовање културног центра	194
Табела 23: Критеријуми за SWOT анализу у плану урбане регенерације Рафинерије шпиритуса - снаге и слабости	194
Табела 24: Критеријуми за SWOT анализу у плану урбане регенерације Рафинерије шпиритуса – могућности и претње	194
Табела бр. 25: Евалуација планских алтернатива просторно/ функционалним и грађевинским критеријумима и индикаторима (GAM метод)	198
Табела бр. 26: Евалуација планских алтернатива економским критеријумима и индикаторима (GAM метод)	199
Табела бр. 27: Евалуација планских алтернатива социјалним критеријумима и индикаторима (GAM метод)	200

### *Дијаграми*

<i>Назив</i>	<i>Страна</i>
Дијаграм 1: Концептуална матрица истраживања	26
Дијаграм 2: Цикличност евалуативног процеса планских алтернатива у процесу планирања (теорија јавног избора)	57
Дијаграм 3: Процедура припреме, израде и евалуације алтернатива у плановима у градским општинама у Србији	66
Дијаграм 4: Процедурална схема за евалуацију Grangemouth – Falkirk плана	75

Дијаграм 5.: Процедурална схема за евалуацију West – Midland плана	77
Дијаграм 6: Процедурална схема за евалуацију плана подручја Nottinghamshire – Derbyshire	81
Дијаграм 7: Процедурална схема за евалуацију плана подручја Coventry – Solihull – Warwickshire	83
Дијаграм 8: Индиферентност актера за различите постигнутости циљева у алтернативама	86
Дијаграм 9: Процедурална схема за евалуацију плана Брајтона	89
Дијаграм 10 :Процедурална схема за евалуацију алтернатива плана Ирвина	92
Дијаграм 11:Графички приказ веза између евалуације и осталих фаза у планирању	95
Дијаграм 12.: Модел планирања / пример алокације Трећег лондонског аеродрома, где се евалуација плана врши после сваке фазе	96
Дијаграм 13.: Општи модел планерског процеса, са акцентом на вредновању варијанти дизајна	97
Дијаграм 14: Матрица циљева и евалуације кроз процедуре планирања	101
Дијаграм 15: Део типичне хијерархије циљева уз одређивање приоритета, на примеру оптимизације локација	137
Дијаграм 16: Процедурална схема за планирање подручја Cleveland Waterfront District, са дефинисаним местом евалуације у процесу планирања	154
Дијаграм 17: Механизам избора планске алтернативе уз партиципацију стејкхолдера (IIфаза)	155
Дијаграм 18: Приказ суседства Cleveland Waterfront (Warehouse District) и кретање цена некретнина, од 2000. до 2008. године	162
Дијаграм 19: Процедурална схема за евалуацију алтернативе плана заштите подручја индустријског наслеђа просторне зоне Waterfront District	165
Дијаграм 21: Кретање цена некретнина на подручју Cleveland Waterfront (Warehouse District), од 1990. до 2000. године	169
Дијаграм 22: Процедура припреме и израде важеће планске алтернативе, где је фаза евалуације спроведена пре имплементације решења	186
Дијаграм 23: Предложена процедурална схема за генерисање алтернативног планског решења подручја улице Бригадира Ристића – Језеро II	192

### *Графикони*

<i>Назив</i>	<i>Страна</i>
Графикон 1: SWOT дијаграм	159
Графикон 2: Кретање стопе криминала на подручју Cleveland Waterfront, током 2003.године	160
Графикон 3: Кретање стопе криминала на подручју Cleveland Waterfront током 2004.године	161
Графикон бр 4: Преглед почињених прекршаја од стране пунолетних и малолетних лица на подручју, од средине 2003. до средине 2008. године: крађе и провале	161
Графикон бр.5: Преглед почињених прекршаја од средине 2003. до средине 2008. године: уличне пљачке и насилничко понашање	161
Графикон 5: SWOT дијаграм	167
Графикон 6: Кретање стопе криминала на подручју Cleveland Waterfront током 2001.године	168