

## **ODRŽIVI RAZVOJ KAO CILJ – JOŠ JEDAN PROMAŠAJ PLANIRANJA?**

**Dejan Đorđević<sup>1</sup>, Bojana Pjanović<sup>1</sup>**

**Apstrakt:** Prostorno planiranje je tokom približno 100 godina postojanja (prvi „pravi“ regionalni prostorni plan je urađen 1923. godine u Engleskoj) imalo više „neuspeh“ eksperimenata. Autori sa Zapada u pomenute eksperimente, pored centralističkog državnog planiranja u SSSR-u, kineskih eksperimenata sa tržištem, samoupravnog planiranja u SFRJ, svrstavaju i planiranje tokom i posle Velike depresije na Zapadu, Maršalov plan, ali i planiranje u tzv. državi socijalnog blagostanja. Pojavivši se u doba punog trijumfa neoliberalnog koncepta uređenja sveta, održivi razvoj je kao dogma nametnut odozgo i praktično je oktroisan politički. Shodno tome, ma koliko bio opravdan, pod mamuzom nužde, inagurisan je kao osnovni cilj prostornog planiranja, već tridesetak godina unazad. Od tada se planeri u svetu, kao i na Balkanu, svojski trude da opšte principe održivosti prevedu u operativne prostorne ciljeve, na osnovu kojih bi uslovi lokacije bili determinisani, a odluka o građevinskoj dozvoli uslovljena „održivošću“ objekta. U praksi planiranja u Srbiji sveprisutna održivost je u najvećoj mogućoj meri ostala na nivou deklarativnosti, prebačena u misije i vizije, dok planeri, impresionirani projektovanjem, traže spas u četvrtoj tehnološkoj revoluciji koja će, pored ostalog, dati odgovor na nagomilane socijalne probleme u prostoru koje održivi razvoj još uvek uspešno zaobilazi. Rad analizira iskustva do kojih smo došli tokom 30 godina planiranja održivog razvoja i sumira ocenu koliko smo u tom pogledu bili uspešni.

**Ključne** reči: održivi razvoj, održivost, principi, prostorno planiranje, cilj, Srbija.

## **SUSTAINABLE DEVELOPMENT AS A GOAL – ANOTHER PLANNING FAILURE?**

**Abstract:** Spatial planning has experienced several “failed” experiments in the 100 or so years of its existence (the first “real” regional spatial plan was produced in England in 1923). Among the experiments mentioned, Western authors include centralized state planning in the SSSR, Chinese experiments with the market, self-government planning in the SFRY, planning during and after the Great Depression in the West, the Marshall Plan, and planning in the so-called welfare state. In the era of the triumph of the neoliberal concept of world order, sustainable development appears as a dogma imposed from above and was practically imposed politically. Consequently, sustainable development was introduced as a fundamental goal of spatial planning some thirty years ago. Since then, planners all over the world and also in the Balkans have been trying to translate the general principles of sustainability into operational spatial goals, while the decision on building permits depends on the “sustainability” of the building. In planning practice in Serbia, ubiquitous sustainability has remained as far as possible at the level of declarativity, transferred to missions and

---

<sup>1</sup> Univerzitet u Beogradu Geografski fakultet, Studentski trg 3/III, 11000 Beograd, dejan.djordjevic@gef.bg.ac.rs; bojana.pjanovic@gef.bg.ac.rs

## **Održivi razvoj kao cilj – još jedan promašaj planiranja?**

visions, while planners, impressed by project, seek salvation in the fourth technological revolution, which, among other things, will provide an answer to the accumulated social problems in space, that sustainable development still successfully circumvents. The paper analyses the experience of 30 years of planning sustainable development and summarizes the assessment of how successful we have been in this regard.

**Keywords:** sustainable development, sustainability, principles, spatial planning, goal, Serbia.

### **UVOD**

Intrigira činjenica da je, krajem 20. veka, kada su se naizgled otvarale velike i svetle perspektive sveukupnog društvenog i ekonomskog razvoja, grupa filozofa proklamovala smrt takozvanih velikih narativa (*meta-narratives*) (Meadowcroft, 1999), odnosno kolaps velikih modernističkih snova o preoblikovanju čoveka i društava i (posebno važno za prostorno planiranje) svesno oblikovanje ljudske budućnosti u svakom, pa i u prostornom smislu.

Na određen način, to je bio nagoveštaj jednog kraja istorije. Političke vođe su morale da prilagode i preimenuju svoje uloge prema novim projektima za 21. vek, a da još nisu ni znali kakvi će to projekti biti, niti kakav će ljudski napor podrazumevati kao osnovno obeležje. U istom periodu, planiranje velikog stila na ekonomskom i socijalnom polju, postaje izrazito nemoderno, sa gotovo istovremenim zahtevima da pronađe novi smisao postojanja kako bi uskladilo već veoma različite manire i varijante teorije i prakse planiranja. Kao zamenu za velike narative (*meta-narratives*), čovečanstvu je ponuđen novi projekat za 21. vek pod nazivom „održivi razvoj“ i u trećem paragrafu Agende 21 (dokument opšteg tipa, usvojen na samitu u Rio de Žaneiru 1992. godine, koji daje globalnu viziju za prvi vek trećeg milenijuma) poziva vlade širom sveta da elaboriraju nacionalne strategije, planove, politike i procese kako bi obezbedili implementaciju održivog razvoja (UN, 1992). Na taj način su i planeri dobili konceptualni okvir odnosno *poljanče* na kojem mogu da se igraju svojih planerskih, ritualnih igara. U radu će biti reči o dve teze:

1. Da li je planerima poljanče jasno određeno i dovoljno široko?
2. Da li su se planeri kao profesionalci na tako omeđenom prostoru u dovoljnoj meri snašli, na način da mogu da ispune zahteve iz Rio de Žaneira?

### **ODRŽIVI RAZVOJ KAO CILJ PLANIRANJA**

Pre detaljnijeg obrazlaganja planiranja održivog razvoja, potrebno je osvrnuti se i razmotriti na nešto što se u teoriji planiranja zove – *latituda planera* (Ђорђевић, 2004). Planeri na Zapadu (kolokvijalni naziv) su u suštinskom smislu uvek bili marginalizovani u odnosu na osnovne pravce i strukturu odluka koje menjanju pravac socijalnog razvoja. Njima zaista nikada nije bilo dozvoljeno da diraju u jezgro društvenog sistema = „profit“. Bilo im je dozvoljeno da se u jednom segmentu bave elementima osnovne regulacije (regulacije ulica i slično), ali ne i da utiču na ili da menjaju makro-ekonomski i makro-socijalni sistem. Jasno su svi planeri pokazivali da im smeta to što su marginalizovani, iako smo mi – planeri na Istoku, imali utisak da imamo veće igralište od Zapada (a možda smo ga imali?). U svakom slučaju, sada smo na istom.

Prilikom svakog pokušaja promene ili dopune, u teorijskom ili konceptualnom smislu, u okviru zadatih pravila – na primer uvođenje demokratije, planerima je jasno stavljeno do znanja da „demokratija može, naravno“ i da planiranje „treba da bude demokratsko“, ali da demokratija ne znači jednakost. Drugim rečima, nakon velikih narativa sredine dvadesetog

veka, kada su tone mastila potrošene na temu optimalne veličine grada, kojom se danas više niko ne bavi, jer je tema potpuno anahrona, planeri se bave održivim gradom, odnosno njegovom podvarijantom pametnim gradom u okviru zadate teme. Da bi se shvatilo u kojoj meri je planiranje na margini (bavljenje pitanjima: zašto linije metroa ovom trasom, a ne nekom drugom?, šta je sa vizurama u okviru projekta Beograd na vodi?, da li su dovoljne dve linije metroa? itd.) dovoljno je ilustrativno pomenuti da su planeri u Parizu 2023. godine kada planiraju linije metroa i javnog saobraćaja u obavezi da izbegavaju deset gradskih četvrti u kojima žive bogati, tačnije, u tim delovima Pariza ne može izgrađen i uspostavljen javni saobraćaj, jer uz javni saobraćaj mogu doći i nepoželjni elementi.

U tom i takvom kontekstu, trebalo bi sagledati kako su planeri prihvatili koncept održivog razvoja i na koji način i u kojoj meri su ga integrisali u koncept planskog dokumenta.

Termin održivi razvoj je jako dobro izabran, posebno jer u sebi sadrži pojam „razvoj” - to odgovara svima, svi vole da vide razvoj, postave ga za cilj, a posebno dugoročni razvoj, bez kriza (ono što Francuzi nazivaju trajnim razvojem - *le développement durable*). Iako je termin održivi razvoj u osnovi ekonomski, u međuvremenu je promenio značenje, tako da je održivost postala svačija, tačnije može se kombinovati sa veoma veliki spektrom termina osim razvoja (do nivoa profanosti): održivi rast, održiva biosfera, održivo življenje, održivi menadžment resursa, održivi gradovi, održivi ekosistemi, kulturna održivost itd.. Nažalost, ta proliferacija termina povećava fluidnost konceptualnih kategorija i granica u kontekstu društvene i političke debate. Posebno su planeri pogođeni tom činjenicom: u 20. veku, planerske inicijative na nacionalnom nivou su predstavljale vrlo kompleksne planerske mehanizme kojima su vlasti tragale za i orijentisale obrasce socijalne i ekonomske interakcije u prostoru, koji su povremeno bili praćeni realnim, stvarni rezultatima. Sa druge strane, na taj način su planeri bili povezani sa postojanom strujom političkih promašaja, katastrofa i fijaska. Bilo kako bilo, veće učešće planera je omogućavalo da se u pogledu institucija, metoda, tehnika, ciljeva, planeri više i ozbiljnije angažuju i razigravaju u odnosu na suženo polje delovanja na početku 21. veka. Gledajući poznatu Anučinovu shemu osnovnih elemenata svakog dobrog planskog sistema, planerima nije dozvoljeno da se bave ekonomijom, jer se ekonomijom bavi tržište, nije im dozvoljeno da se bave socijalnim razvojem (u ozbiljnom smislu), te im je praktično ostavljeno da se do određene mere bave i da razigravaju ciljeve u okviru envajormentalne sfere (sfere životne sredine), sa određenom merom ekstenzije do političkih agendi, koje se bave envajormentalizmom. Tako da su ciljevi održivog razvoja, iz naslova ovog poglavlja, suštinski svedeni na envajormentalno planiranje. Tačnije, održivi razvoj je sveden na *environmental development*, a održivi razvoj kao cilj na *environmental sustainability*.

Potrebno je napomenuti da je naravno ostavljena mogućnost da se u okviru tako postavljene teme izvrše određene izmene i dopune, uz odobrenje onih koji određuju pravila igre. Primer za to su takozvane *klimatske promene*, odnosno borba protiv klimatskih promena: održava se veliki broj konferencija, brani veliki broj doktorata na sveprisutnu temu itd. U borbi protiv klimatskih promena je sve dozvoljeno, ali do momenta kada se ugrozi profit. U tom trenutku, ni histerični napad Grete Thunberg ne daje efekat, koji će da pomogne tome da poljanče u kome planeri igraju dobije jasne granice, brojeve, emisije CO<sub>2</sub>. Ono što je tragikomično u borbi protiv klimatskih promena je što se u okviru velikih narativa (*meta-narratives*) 20. veka, planiranje kroz svoje akcije (i ne samo planiranje) borilo za klimatske promene i to na taj način da ćemo aktivnim merama namerno menjati klimu u smislu da ćemo isušivati okeane, imati većito proleće na svim kontinentima, itd. (pogledati scenu u kojoj glumac Slavko Štimac čita isečak iz novina glumcu Slobodanu Aligrudiću u filmu „Sjećaš li se Dolly Bell” u režiji Emira Kusturice (DS HD, n.d.)).

Drugim rečima, planeri su trideset godina razvijali metode i tehnike za klimatske promene, da bi sada dobili zadatak da se bore protiv klimatskih promena. Uz to, nikako ne bi trebalo prenebregnuti činjenicu da je u odnosu na 20. vek pritisak na planere postao im-

## ***Održivi razvoj kao cilj – još jedan promašaj planiranja?***

---

perativan: nađite rešenja!, zaustavite investitorski urbanizam!, realizujete planove!, omogućite transparentnost!, više participacije i demokratizacije!, dole urbanizam!. Takođe, niko ne govori da je planiranje razdvojeno od politike. Sve to je dovelo do toga je planiranje više postalo politička debata, umesto profesionalni rad. Ta politizacija planiranja otežava da se ciljevi održivog razvoja primene u praksi. Iako u vrlo ograničenim uslovima i sa prethodno pomenutim ogradama, planeri, solidno školovani za ovih tridesetak godina – od kada su dobili poljanče i temu održivog razvoja, su razvili bar u konceptualnom smislu čitav niz metoda i tehnika planiranja za realizaciju održivog razvoja. Kroz mutan koncept održivog razvoja, planeri su definisali 17 ciljeva održivog razvoja uz 248 indikatora za praćenje ostvarivanja ciljeva (UN, 2015): 1. Svet bez siromaštva, 2. Svet bez gladi, 3. Dobro zdravlje, 4. Kvalitetno obrazovanje, 5. Rodna ravnopravnost, 6.. Čista voda i sanitarni uslovi, 7. Dostupna i obnovljiva energija, 8. Dostojanstven rad i ekonomski rast, 9. Industrija, inovacije i infrastruktura, 10. Smanjenje nejednakosti, 11. Održivi gradovi i zajednice, 12. Odgovorna potrošnja i proizvodnja, 13. Akcija za klimu, 14. Život pod vodom, 15. Život na zemlji, 16. Mir, pravda i snažne institucije, 17. Partnerstvom do ciljeva.

Ostaje otvoreno pitanje na globalnom nivou, kao i u Srbiji – koliko je ono što je konceptualno i metodološki definisano uspelo da se ostvari u praksi?

### **ODRŽIVI RAZVOJ KAO CILJ – JOŠ JEDAN PROMAŠAJ PLANIRANJA?**

Na postavljeno pitanje u naslovu rada i u okviru ovog poglavlja, trebalo bi odgovarati sa oprezom i sa punim razumevanjem vremenskog, političkog i svakog drugog konteksta u kome se pitanje postavlja. Zbog složenosti pitanja odgovor ne može, a što je i važnije, ne sme biti jednoznačan, već višedimenzionalan uz regionalnu i lokalnu konotaciju.

U deklarativnom smislu, planeri su svuda u svetu, pa i u Srbiji, uspeli da razrade koncept održivog razvoja kroz konkretne prostorne ciljeve. Tako se napred navedenih 17 ciljeva održivog razvoja može pronaći bez velikih teškoća u svim planskim dokumentima u Srbiji, na svim razmerama. Planovi su puni sa rečju i pojmom održivost. U tom pogledu ne može dati nikakva ozbiljna zamerka (negativna ocena) – pojam održivi razvoj je prisutan. Drugo pitanje je koliko se održivost i operacionalizacija kroz različite funkcije održivosti sprovodi u stvarnom prostoru na osnovu planskih dokumenata? Stepenu te realizacije je teško kvantifikovati, ali u razgovoru sa vodećim profesionalnim planerima u Srbiji (planerima sa najvećim iskustvom, rukovodiocima najvećeg broja prostornih planova), može se čuti da oni održivost i shvataju i primenjuju samo deklarativno, dok se u stvari ponašaju vrlo pragmatično - investicioni projekat menjaju minimalno, najviše samo u tehničkom smislu (tehnički elementi) zbog prilagođavanja uslovima terena i slično. Pragmatičnost planera se, u odnosu na njihovu stvarnu latitudu u odnosu na investitore i državu, može razumeti do određenog nivoa: planeri se svuda u svetu prilagođavaju mogućnostima, a na mogućnosti željama i volji planera.

Na vrlo profanom nivou, vrlo često se od profesionalnih planera može čuti stav: „radimo kako nam se kaže“, „računi moraju da se plaćaju“, „trudimo se koliko možemo“, „planiranje je umetnost mogućeg“, „ne možemo mi planiranjem da promenimo svet“ i druge rečenice. Na jednom višem, teorijskom nivou, postoji mnogo ozbiljnija kritika pristupa, koncepta i rezultata/uspešnosti operacionalizacije ciljeva održivog razvoja u prostornom planiranju. Ne ulazeći u raznolike i interesantne teorijske konceptualne raznolikosti interpretacije održivog razvoja, kroz respektabilnu reakciju Lindblom-a (1999), može se dočarati koliko su teoretičari planiranja nezadovoljni veličinom poljančeta, zadacima koji su planerima dati i stepenom operacionalizacije i realizacije ostvarenosti održivog razvoja. Lindblom (1999) daje potvrđan odgovor na u naslovu postavljeno pitanje - održivi razvoj je još jedan pro-

mašaj prostornog planiranja. Opreza i poštenja radi treba podsetiti da je Lindblom (umro je 2018. godine u stotoj godini života) poznat u teoriji planiranja kao čovek koji je definisao „the science of muddling through” – nauku probijanja kroz blato (Lindblom, 1959). Inkrementalistički pristup koji je Lindblom (1959) predstavio podrazumeva niz prilagođavanja i taktika koje planeri koriste kako bi se nosili sa problemima koji se javljaju prilikom definisanja politika u javnom sektoru (prilagođavanje postojećim tokovima, prilagođavanje ciljeva sredstvima i sredstava ciljevima, razmatrati ograničen broj varijanata i samo važnih posledica). Upravo to potvrđuje mišljenje da je planiranje marginalizovano i da za zadatak ima da se u određenom poljančetu probija kroz blato, prilagođava i rešava date i novonastale probleme. Od takve vrste teoretičara planiranja je i teško bilo očekivati drugačiji odgovor, nego da je održivi razvoj još jedan promašaj.

Lindblom je, kao cenjen teoretičar, krajem 20. veka pozvan od izdavačke kuće Routledge, da da mišljenje o uspešnosti planiranja u 20. veku, sa posebnim osvrtom na planiranje održivog razvoja. Kao izraziti skeptik on je svako veće mešanje planiranja u glavne tokove (*mainstream*), smatrao kao promašaje prostornog planiranja. Tako je primera radi ocenio da je planiranje u komandnoj ekonomiji u Sovjetskom bloku bilo neuspešno zbog toga što je zanemarilo novac i tržište, a da je nešto uspešnija teorijska zamisao samoupravnog planiranja koje je praktikovala Jugoslavija i da je imala veće šanse da uspe, da je imala drugi poligon za primenu. Prema njegovim rečima: samoupravljanje je moglo da uspe u zemlji koja nije imala toliko unutrašnjih problema, toliko da nije uspeła sama sa njima da se izbori (Lindblom, 1999). Iako je, naravno, u literaturi moguće pronaći veliki broj apologetskih članaka sa pričama i sa dokazima da je održivost velika uspešna priča, da postoji zaista veliki broj diskursa iz kojih je moguće ocenjivati i meriti pomenutu uspešnost/neuspešnost, apostrofiranje Lindblom-a u ovom radu nije slučajno: pored toga što je velika legenda prostornog planiranja na globalnom nivou, ali i ne samo planiranja, on je izraziti skeptik, negativno orijentisan, što je crta većine prostornih planera čitavog sveta.

## ZAKLJUČAK

Lindblom, naravno, nije usamljen. Primetno je da najiskusniji i najcitiraniji prostorni planeri u oblasti u kojoj su stekli ime i prezime, izgradili karijeru i kojom su se bavili čitavog života, godinama zauzimaju kritički, negativan stav po pitanju planiranja. Jedan od najvećih teoretičara planiranja Ernest Alexander (2016) je na kraju duge u uspešne karijere rekao da nema teorije planiranja, već samo planiranje. Profesor Dimitrije Perišić je na jednom od poslednjih obraćanja studentima u svečanoj sali Rektorata Univerziteta u Beogradu rekao: „... posle 40 godina rada, bezbrojnih urađenih planova i naučnih radova i studija, i danas mi nije jasno šta je to prostorno planiranje.” (Перишић, 2002). Pretenciozno bi bilo reći da se planeri bave planiranjem održivog razvoja. Mi se jednostavno bavimo planiranjem. Održivi razvoj trenutno čini dobar deo tog kolača. Koliko god prozaično zvučalo, najbolja definicija planiranja je „planiranje je ono čime se bave prostorni planeri” (Ђорђевић, Дабовић, 2009). Tako da možemo reći da su se prostorni planeri ozbiljno posvetili temi koja im je data, na datom poljančetu i u okviru međa koje su im određene (granice poljančeta/prostora). To što se uspeh slabo vidi na konkretnom prostoru, najmanje je odgovornost planera, imajući u vidu napomene o latitudi planera. Oceniti da li čitav poduhvat uopšte ima smisla je još teže, kada oni koji su osmislili termin održivog razvoja, sada govore o velikom resetu (*Great Reset Initiative*). Da li sada treba razvijati metode i tehnike u okviru planiranja za to? No, prostorno planiranje je oduvek bilo instrument državne intervencije u prostoru - kakav god projektni zadatak planeri dobiju moraće da ga izvrše. Ipak, na sreću prostornih planera (a i mnogih drugih), održivi razvoj je toliko konfuzan i rastegljiv pojam da se pod njega može sve podvesti (što mu je vrlina), pa i masovno planiranje i projektovanje saobraćajnica u Srbiji uvek može dobiti konotaciju održivosti. U tom slučaju ocene i pokušaj odgovora na pitanja postavljena u radu, postaju izuzetno rastegljivi, u skladu sa rastegljivošću pojma.

## LITERATURA

Alexander, E. R. (2016). There is no planning—only planning practices: Notes for spatial planning theories. *Planning Theory*, 15(1), 91–103. <https://doi.org/10.1177/1473095215594617>

DS HD (n.d.). Sjećaš Li Se Dolly Bell Ceo Film HD (1981) [video]. Preuzeto sa <https://www.dailymotion.com/video/x8lhpcq>

Ђорђевић, Д. (2004). Увод у теорију планирања. Београд: Универзитет у Београду Географски факултет.

Ђорђевић, Д., Дабовић, Т. (2009). Основе просторног планирања. Београд: Универзитет у Београду – Географски факултет.

Lindblom, C. E. (1959). The Science of “Muddling Through”. *Public Administration Review*, 19(2), 79–88. <https://doi.org/10.2307/973677>

Lindblom, C. E. (1999). A century of planning. In M. Kenny and J. Meadowcroft (1999) *Planning Sustainability* (pp. 39-66), London and New York: Routledge.

Meadowcroft, J. (1999). Planning for Sustainable Development: what can be learn from the critics? In M. Kenny and J. Meadowcroft (1999) *Planning Sustainability* (pp. 12-39), London and New York: Routledge.

Перишић, Д. (2002). 25 година просторног планирања у Србији, *Простор*, 10, 3-4.

UN (1992). Agenda 21. United Nations Conference on Environment & Development. Rio de Janeiro: UN.

UN (2015). General Assembly Resolution A/RES/70/1. Transforming Our World, the 2030 Agenda for Sustainable Development.