

Дејан Ђорђевић, Тијана Дабовић\*

## ВЕЛИКЕ ДИЛЕМЕ ПРОСТОРНОГ ПЛАНИРАЊА

**Abstract:** The planners often forget fundamental, unsolved dilemmas of their profession due to the everzdaz request and needs, and because those huge problems hnave permanent nature and they are consequently rarely considered as a main issue. The dichotomy between planning on the one and (neo) liberalism and market mechanisms on the other hand, toghether with the similar relations between economic development and spatial development and protection of space are always shaping spatial planning. The aim of this paper is to reconsider all those basic questions within the frame of current economic, social and political circumstances the trends.

**Key words:** Spatial Planning, Spatial Development, Neoliberalism, Equity, Environment.

### Увод

Постоје питања која су у просторном планирању неспорна и која се, чини нам се баш због тога, редовно помињу: равномерни регионални развој, становање за све, здрава животна средина, једнакост, ефикасност итд. Било да их назовемо планерским вредностима или циљевима планирања она се увек поново налазе у свим планским документима и њихово постојање нико не оспорава (иако се мало ради на томе да оне постану део наше свакодневнице) (Ђорђевић, 2004).

Са друге стране, постоје питања која муче планере сваки пут када покушају да уреде простор путем израде просторних планова. На та питања није лако наћи одговор; она се никада експлицитно не помињу у плановима јер за њих нема правог решења, па би их стручна комисија за стручну контролу вероватно одбацила као сувишне и непотребне у односу на захтевану прецизност планског документа. Ипак, та отворена питања увелико детерминишу концепт, садржај и структуру плана без обзира колико су поједини експерти спремни да јавно то негирају. Позабавићемо се у овом раду са четири најважнија отворена питања/дилеме: планирање – либерализам; економски развој – просторна једнакост; ефикасност – једнакост; и планирање – заштита простора.

### Дилема: просторно планирање – либерализам

Планирање гледано генерално, а посебно просторно планирање представља добровољну интервенцију у простору са тежњом да се креира ред који је оцењен као прихватљив да би се осигурало становање, економија и хармонија. Другим

---

\* Др Дејан Ђорђевић, ванредни професор, мр Тијана Дабовић, асистент, Географски факултет, Студентски трг 3, Београд

речима, планирање економског развоја на тај начин добија своју просторну димензију кроз дефинисање тзв. стратегија просторног развоја. Без просторног планирања економско планирање би било некомплетно и по правилу би довело до озбиљних просторних дисторзија и социјалних неједнакости. Без економског планирања, просторно планирање би се свело на једну бескорисну активност, где би у најбољем случају било предмет занимања неке опскурне невладине организације.

Савремене државе су, једна за другом, увиђајући овај проблем најпре увеле економско планирање (тзв. Кејнзијанска економија) између два светска рата, да би након Другог економском планирању прикључили и просторно планирање, напуштајући либерални концепт развоја економије (бар на папиру). Најјаснији пример је свакако бивши Совјетски Савез (сетимо се само ГОССТРОИ-а и ГОСПЛАН-а), мада је и тамо и свуда другде, па и у нашој земљи, просторно планирање било у сенци економског планирања. Чак је и једна Француска током ере Де Гола и Жоржа Помпидуа имала Генерални Комесаријат за План и основала 1963. године ДАТАР (Делегацију за просторно планирање и регионалну акцију) која је имала и ингеренције и компетенције Политбироа за простор (Merlin, 2002). Чак и у земљама у развоју и неразвијеним земљама, најчешће у постколонијалном периоду, страхоте необуздане приватизације брзо су покушали да кроте просторним планирањем. Добри примери су Иран за време Шаха, када је уз помоћ француских експерата рађен Национални просторни план (који је поништио Хомеини 1979. године) или Мароко током владавине Хасана II када је просторно планирање, да би се обуздали тајкуни и новобогаташи, било домен Министарства полиције (*sic!*).

У суштини није било разлике у погледу друштвеног система када је у питању увођење просторног планирања: ако је бивши СССР био комунистичка земља, а Француска и имала социјалисте на власти, Иран Резе Пахлавија или Хасанов Мароко су били даље од социјализма него Велика Британија. Још је илустративнији пример Холандије: земља позната по свом либерализму и недостатку неких уобичајених контролних механизма (било да је реч о попису становништва или уживању лаких дрога) имала је и још увек има једно од најефикаснијих и најјачих система просторног планирања уопште у свету. Чак и у поменутој Великој Британији у време конзервативне владе Невила Чембрлена заправо је инаугурисано просторно планирање, које је заживело током ере владавине лабуриста Клемент Атлија да би, све то поништила Маргарет Тачер (и њен пандан Роналд Реган у исто време у Америци). Кад смо код овог потоњег, САД, које су колевка и најјачи заговорник либерализма, у свим уџбеницима планирања заузимају завидно место – било да је реч о Њу Дилу или Плану за долину реке Тенеси 1930-тих година или планирању и изградњи аутопутева у периоду од 1945 – 1960. године: најпре између савезних држава, а потом и између највећих градова, као и планирање нових градова који су били у приватном власништву, али су изграђени уз велику помоћ државе (Brunet, 1990).

Либерални концепт, наравно увек је жив и новац и тржишни механизми имају свој стихијски раст и развој. Но, одговорне и функционалне државе се труде да ту стихију обуздају и усмере. За то користе различите механизме, од којих је један од најзначајнијих просторно планирање. Циљ власника капитала је да збрише конкуренцију и освоји тржиште: у Европској Унији су му за такву врсту активности отворена врата (па чак и кредитне линије) уколико то ради равномерно у простору (Lacaze, 1995). Заправо нам се чини да је речена дилема изражена највише у земљама у транзицији попут наше. Како је решити јасно је из претходног текста.

### **Дилема: економски развој – просторна једнакост**

Економски развој заснован на тржишним принципима никада не води рачуна о просторној једнакости: управо ефикасност економског развоја је и заснована на коришћењу предности повољније локације. Управо због такве ситуације, један од основних циљева просторног планирања на свим меридијанима је ублажавање просторних неједнакости насталих као резултат процеса концентрације капитала и ресурса. При томе просторна једнакост не значи увек и социјална једнакост, мада између ова два појма све више постоји корелација.

Просторна једнакост у планирању има више аспеката. Најпре је ту становништво. Оно мора кроз планирање добити бољу шансу за приступ образовању, здравственим услугама, јавним сервисима, комуникацијама и слично. Потом су ту предузећа. Потребно је компензирати хендикеп периферне или изоловане локације у погледу једнаког приступа инфраструктури, администрацији, информацијама и другим предузећима. И на крају су ту територијалне целине, општине и региони који такође могу бити хендикепирани неповољним положајем (Merlin, 2002).

Када се истражују могуће варијације планских решења у циљу постизања елементарне просторне једнакости, готово увек се као ограничавајући фактор намеће проблем економске ефикасности. Лоцирање неког предузећа далеко од путева или у неком неразвијеном региону увек ће довести до слабијег пословања истог у односу на слично предузеће са бољом локацијом. Стога је увек потребно предвидети мере и инструменте компензације којом би се планска политика реализовала а предузеће не би било на штети. Ово је најпре проблем односа краткорочних и дугорочних ефеката: ови потоњи се увек јављају као резултат неравномерног просторног развоја. Наравно, апсолутну једнакост није могуће постићи. Нека испостава поште у малом насељу увек ће бити слабије опремљена него већа пошта у граду.

На тај начин се просторно планирање заправо јавља као потпуни антипод либералном начину размишљања у домену економије који тежи да искористи постојећу концентрацију објеката, новца, инфраструктуре и кадрова за остварење још већег профита рачунајући на ефекте тзв. екстерне економије што доводи до даљег раста већ прекомерно нараслих градова и јачања постојећих просторних

неједнакости. То је посебно изражено у земљама у развоју. Врло често се догађа да Влада Србије када преговара о уласку великог страног инвеститора у земљу, будући да је у полуколонијалном положају, није у прилици да локацију будућег погона или објекта условљава имајући у виду просторну једнакост. Нуди се најбоља могућа локација у великом граду само да би инвеститор дошао, а о просторној једнакости ће се бринути планери и политичари када дође време за изборе. Чак и у развијеним земљама планерима није лако да реше овај конфликт у своју корист.

Ова дилема није ни апстрактна ни теоретска. Кроз истраживања у планирању стално се мере вредности и користи живота у нпр. сеоским срединама које су по дефиницији слабије опремљене од градских насеља. Планирање је при том често принуђено да прибегне квалитативним одредницама животног стандарда јер му квантитативни показатељи не иду у прилог. Постоји читав низ примера планске интервенције у погледу постизања просторне једнакости који су били крајње неуспешни и који су, на крају крајева, највише штетили самом планирању.

### **Дилема: ефикасност – једнакост**

Не може се само супростављати економски развој и просторна једнакост јер једнакост није само просторна. Чак ни ефикасност се не мери увек економским индикаторима: ефикасно је и оно друштво које путем остварења квалитативних циљева (којим просторно планирање обилује) обезбеди свом становништву пристојан кров над главом и просторну хармонију у смислу разумне доступности свих квалитетних сервиса за задовољавање потреба.

Другим речима, просторно планирање узима у обзир социјалне неједнакости и труди се да их ублажи. Понекад постоји корелација између социјалних и просторних неједнакости, али то не мора да буде правило. Погрешна је политика која тежећи да постигне апсолутну просторну једнакост заправо прави џепове сиромаштва и успорава или зауставља успешне и ефикасне. Чак и само просторно планирање, својим решењима, прави извесну неравноправност у простору. Планирањем и трасирањем пута између два насеља фаворизовани су становници који живе око будуће саобраћајнице, док са повећањем удаљености од ње слаби и квалитет инфраструктурне повезаности, а тиме и укупан квалитет живота. Заиста, једна сурова политика децентрализације у последњих педесет година довела је до осиромашења рубних делова париске агломерације, а да жељена просторна једнакост Француске никад није заживела упркос уложеним средствима која су на годишњем нивоу била једнака буџету Србије у последњих двадесет година (Lacour, 1983).

У регионима којима је помогнуто путем мера просторног планирања заправо се држава умешала у природне финансијске токове, директне и индиректне економске ефекте, у традиционалну социјалну структуру, у успостављену просторну хијерархију. То мешање и рушење пређашње хармоније није морало, по

правилу, да доведе и до стварног погоршања животног стандарда локалног становништва. Сјајан пример за то је развој туризма који у многим земљама у развоју представља карту на коју се у планирању игра да би се извукло из неразвијености. Редак је пример да је локално становништво од тога заиста имало користи или да је постигнута боља економска ефикасност – сетимо се само нашег Копаоника! Насупрот, просторно планирање мора да води рачуна о ефикасности да би уопште имало шансе да размишља о просторној и социјалној једнакости. У супротном за било какву интервенцију у простору убрзо ће нестати новца и средстава, а најгоре што може да се догоди неразвијеном региону је да пореметиш традиционалну структуру, успоставиш нову хијерархију и онда побегнеш одатле (Wachter, 1987). Овде не пледирамо да се традиција чува по сваку цену и да се свака технолошка иновација *a priori* одбија: традиција се може чувати на многе начине а да се постигне економска ефикасност.

### Дилема: планирање – заштита простора

Решења просторних планова готово обавезно имају свој оквир у природној средини. Најчешћа и највише дискутована ситуација односи се на планерске акције (углавном базиране на принципима економског развоја) и њихове последице на животну средину. Конфликт између „заштитара“ и „бетоњера“ је чест, а најчешћи проблеми се јављају кад:

- се планира и гради неки инфраструктурни систем кроз зону или локацију коју треба заштитити;
- процес урбанизације толико напредује да захвати и природне зоне у периурбаном појасу;
- се планира и изгради туристички центар на атрактивној/заштићеној природној локацији (рецимо планински скијашки центри);
- је реч о изградњи и експлоатацији електроенергетских капацитета;
- итд.

У оваквим случајевима се по правилу тежи редукацији конфликта између (економске) ефикасности и квалитета (животне средине). Није то само конфликт између економије и екологије: планирање само по себи има атрибуте одређене контрадикције (Gaudemar, 1996). Тешко је помирити економију и хармонију у простору. Не постоји такво просторно планирање које би могло да осигура оптимални економски развој и истовремено сачува животну средину, али се одређена равнотежа стално мора тражити. Можда су најбоља решења тзв. специјалне политике планирања попут планирања руралних подручја, планинских и литоралних појасева, која нуде читав низ прихватљивих решења и чији примери треба да буду добар оријентир куда усмерити дебату око ове дилеме.

### Литература

Brunet R. (1990). *La territoire dans les turbulences*. Montpellier : Reclus, p. 1-123.

Gaudemar, J.P. de et al., (1996). *Environnement et aménagement du territoire*. Paris: La Documentation française, p. 1-213.

Ђорђевић, Д. (2004). *Увод у теорију планирања*. Београд: Географски факултет Универзитета у Београду, стр. 1-113.

Lacaze J.P. (1995). *L'aménagement du territoire*. Paris: Flammarion, p. 1-127.

Lacour, C. (1983). *Amenagement du territoire et developpement regional*. Paris: Dalloz, p. 1-202.

Merlin P. (2002). *L'aménagement du territoire*. Paris: PUF, p. 1-441.

Wachter S. (1987). *Etat decentralisation et territoires*. Paris: L'Harmattan, p.1-255.

Dejan Djordjevic, Tijana Dabovic

## **GREAT DILEMAS OF SPATIAL PLANNING**

### **Summary**

Beside traditional planning values and planning issues which are more or less part of everyday planning and plans there are stories and dilemmas which lay behind every planning effort, whether that effort is happening local, regional, national or global scale, in both rich and poor countries. The dichotomy between planning on the one and (neo)liberalism and market mechanisms on the other hand, together with the similar relations between economic development and spatial equity, efficiency and accessibility and, finally, needs for spatial development and protection of space are always shaping spatial planning. The neoliberalist dragon is showing its ugly head once again after Margaret Thatcher and Ronald Reagan disqualified planning as a rational activity at the beginning of 1980'. This is global process despite the effort of some governments or organizations like European Union which re-establish some kind of public control over market mechanisms. It seems that we are again at the beginning of 20<sup>th</sup> century and new Keinz and GOSSPLAN are needed to play the role of St. George, i.e. to mitigate the growing and never-solved social, economic and spatial inequities on the global scale. The main impression is that the pile of problems is growing instead of solving at least some of them. Even the concept of sustainable development which arose as a possible solution to problematic environmental reality is still staying in the arena unarmed due to visible race in economic development, lack of natural resources, climatic changes and worsening environmental conditions despite Kyoto and similar protocols. Indeed, the planning practise at the beginning of 21<sup>st</sup> century is going to be more difficult than ever. We are trying to diversify the possible answers and academic curriculum but the problems are multiplying much faster.