

Milica Lukić

U SUSRET NOVOM GUP-U BEOGRADA 2041: KAKO DO PRAVIČNIJE GRAĐANSKE PARTICIPACIJE?

SAŽETAK

Kroz ovaj rad autorka će pokušati da kroz pregled dostupne literature čitaocima podseti na neke prednosti i nedostatke *građanske participacije* i principe urbanističkog planiranja Beograda u vreme izrade „zlatnog GUP-a“ u periodu 1968-1972. Podsetićemo se *mesnih zajednica u doba SFRJ* i njihove uloge u građanskoj participaciji. Takođe, osvrnućemo se na „radionicu za popravku grada“ koja je postojala za vreme mandata (1982.-1986.) tadašnjeg gradonačelnika Beograda, arhitekta Bogdana Bogdanovića, i na njegove knjige *Mali urbanizam* (1958) i *Glib i krv* (2001) koje bez obzira što su napisane pre više od 64 odnosno 20 godina, i dalje u velikoj meri svojim sadržajem odgovaraju aktuelnim izazovima sa kojima se suočava urbanistička praksa.

Nakon kratkog osvrta u prošlost, vraćamo se u sadašnjost, gde ćemo se pozabaviti postojećim stanjem, nedostacima i ograničenjima sadašnjeg nivoa participacije, ali i izazovima koje je nametnula pandemija virusa covid-19. Takođe, predstavljeni su primeri (ne)moćnosti učešća građana u procesu izrade nekoliko planskih dokumenata vezanih za teritoriju grada Beograda, a koji su izazvali posebno interesovanje javnosti tokom poslednje dve godine. Na kraju dati su neki od predloga na osnovu kojih bi se mogla unaprediti participacija, sa ciljem aktivnijeg, ravnopravnijeg i transparentnijeg učešća građana i građanki u budućem razvoju Beograda.

KLJUČNE REČI

građanska participacija, urbanističko planiranje, GUP, Beograd

Uvod

Građanska participacija je pravo učešća građana/ki u upravljanju zajednicom. Participacija doprinosi stvaranju aktivnog građanstva, utiče na razvijanje sposobnosti i društvene svesti, doprinosi uspostavljanju novih odnosa i izmeštanju moći i resursa u upravljanju lokalnim i urbanim razvojem (Čolić et al. 2013: 18). UN Paktom o građanskim i političkim pravima (1966) u članu 25. participacija je definisana kao deo političkih, ljudskih prava kojima se građanima garantuje stvarni uticaj na vođenje javnih poslova. Participativni pristup podrazumeva uključivanje različitih aktera tako da se njihovi stavovi, mišljenja i problemi, sagledaju i uvrste u proces planiranja

(Čolić et al. 2013: 18). To nam pomaže da proces donošenja odluka koje određuju budući pravac prostornog, ekonomskog, ekološkog i socijalnog razvoja bude transparentan, nepristrasan, objektivan, zasnovan na realnom stanju i činjenicama uz uvažavanje realnih potencijala, kapaciteta i ograničenja kojima određeni prostor/društvo raspolaže. Participacija nam pomaže da donosimo bolje odluke kroz razmenu informacija i iskustava, umrežavanje sa različitim akterima i ekspertima. Participacija doprinosi kreiranju socijalne kohezije i ostvarivanju društvene pravde. Đorđević i Vasiljević (2022) u svom istraživanju jasno ukazuju na efekte koji se ostvaruju participacijom građana u procesu donošenja odluka, posebno kada su građani dovoljno i adekvatno informisani o planiranim projektima u svojoj lokalnoj sredini. Njihova znanja i svakodnevna iskustva mogu obezbediti dodatni uvid donosiocima odluka i onima koji izrađuju planove (obrađivačima), posebno kada govorimo o nekim socijalno ugroženim grupama ili starijim građanima, koji nažalost često nemaju priliku da iskažu svoje stavove o planiranim aktivnostima. Takođe, isti autori navode da učešće građana u grupnim diskusijama sa ekspertima, predstavnicima građanskih inicijativa i drugim akterima dodatno produbljuje razumevanje problema u razmatranom prostoru.

Građanska participacija u planiranju urbanog razvoja danas predstavlja jednu od veoma aktuelnih tema u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja u Srbiji. Tome svedoči veliki broj naučnih i stručnih konferencija koje su se proteklih godina održavale u Srbiji i regionu, okrugli stolovi, javne tribine i diskusije posvećene unapređenju učešća javnosti u odlučivanju, i naravno sve veće angažovanje civilnog sektora i građanskih inicijativa koje dodatno aktuelizuju temu i približuju je široj javnosti. Pojedine organizacije civilnog društva poput Ministarstva prostora, Nove planske prakse, Centra za eksperimente i urbane studije (CEUS), Regulatornog instituta za obnovljivu energiju i životnu sredinu (RERI) posebno se ističu na tom polju, te doprinose informisanju javnosti i jačanju malih lokalnih građanskih inicijativa. Osim organizacija civilnog društva, tu su i naučno-istraživačke organizacije (fakulteti i naučni instituti), strukovna udruženja poput Asocijacije prostornih planera Srbije, Udruženje urbanista Srbije i mnogih drugih, koji aktivno rade na školovanju i stručnom obrazovanju novih (i starih) generacija urbanista, arhitekata, planera, inženjera i drugih eksperata/kinja.

Građanska participacija u Republici Srbiji je *zakonski garantovano pravo* (Zakon o planiranju i izgradnji, o čemu će kasnije biti reči), a uz to je u mnogim strateškim, planskim i pravnim dokumentima prepoznata kao jedan od ključnih elemenata odlučivanja na polju javnih politika. Participacija je tradicionalno zastupljena u praksi urbanističkog planiranja još od

1970-tih godina, te ne predstavlja novinu. Ipak, i pored duge, višedecenij-ske prisutnosti, građanska participacija i dalje nije dostigla svoj puni potencijal, a promene socio-ekonomskih okolnosti na teritoriji naše zemlje i regiona nameću nove izazove.

Tačno 50 godina je prošlo od donošenja Generalnog Urbanističkog Plana Beograda (GUP) iz 1972. godine. Zbog studioznosti koja je primenjena u njegovoj izradi i zavidnoj analitičko-dokumentacionoj osnovi koja je obuhvatila čak 165 studija, među ekspertima i ekspertkinjama prostornog i urbanističkog planiranja, ovaj dokument je ostao upamćen kao „zlatni plan“. Takođe, ostao je i u sećanju starijih generacija Beograđana/ki koji su imali prilike da učestvuju u nekim od brojnih javnih prezentacija ovog dokumenta, ili da sa procesom njegove izrade budu upoznati putem tadašnjih medija koji su često izveštavali o ovom pitanju.

Nekako je prirodno pomisliti da je 50 godina kasnije, uz sve tehnološke i komunikacione mogućnosti koje su nam danas na raspolaganju, donošenje odluka još transparentnije, a učešće građana u izradi planskih dokumenata ranvnopravno sa svim ostalim subjektima, akterima i interesnim grupama. Međutim, umesto građanske participacije, otvorenih institucija, uvažavanja javnog interesa i vladavine prava, danas živimo u društvu divljeg kapitalizma, gde razvoj grada u kom živimo određuje privatni interes i investitorski urbanizam, dok se struka povija i povlači pred predstavnicima vlasti, političkih partija i njihovih poslovnih partnera. Autori Petovar i Vujošević (2008: 25) vrlo jasno i nedosmisleno ukazuju na to: „planeri se pretvaraju da ne primećuju ovakve radikalne promene, pa i nadalje sopstveni profesionalni angažman obavijaju aurom javnih odnosno opštih interesa, iako zapravo praktikuju puko strančarstvo i rade u korist raznih parcijalnih interesa“. Čolić i saradnici (2013) navode da se danas participacija posmatra kao „relikt prethodnog vremena kada su planeri imali veću moć“. Proces planiranja se skraćuje, a značaj učešća javnosti se umanjuje – sve sa ciljem da se olakša i ubrza izdavanje građevinskih dozvola i tako privuku potencijalni investitori (Čolić et al. 2013: 13).

Profesionalno izveštavanje o temama od opšteg društvenog značaja, zamenilo je senzacionalističko tabloidno izveštavanje, a umesto široke javne diskusije imamo spinovanje i plasiranje „kontra-afera“. Društveni dijalog postao je monolog jedne strane, dok se glas druge sve teže čuje. Građanska participacija se ograničava, svodi na zakonski minimum, što se prelijeva na ulice gde građani/ke sve češće izražavaju svoje nezadovoljstvo načinom na koji se njihov grad planira. Građani i građake koji su spremni da u tako otežanim *okolnostima izraze svoje mišljenje o štetnim projektima po životnu sredinu i urbani razvoj, nazivaju se „zgubidanima“; a aktivisti i aktivistkinje se po navici proglašavaju „stranim plaćenicima i domaćim izdajnicima“.*

U istoj godini kada se navršava pola veka od usvajanja „zlatnog GUP-a“ desila su se dva veoma značajna događaja u oblasti urbanističkog planiranja Beograda: u junu na ranom javnom uvidu našao se *Generalni urbanistički plan Beograda 2041*, koji je još na samom početku planskog procesa izazvao određeni stepen zabrinutosti dela stručne javnosti. Pre toga, početkom godine, održan je i javni uvid u *Nacrt izmena i dopuna Plana Generalne Regulacije (I faza – 2. etapa)*, koji je obeležen neadekvatnom organizacijom, sužavanjem prava građana da učestvuju u planskom procesu, neadekvatnim izveštavanjem, netačnim ili/i poluistinitim informacijama koje su putem medija saopštavane javnosti, što je na kraju rezultovalo višesatnom javnom sednicom komisije za planove Skupštine grada Beograda.

Ono što se mora pomenuti, a što će definitivno obeležiti ne samo ovu, već i naredne godie, jeste nasilje nad građanima i aktivistima u Novom Sadu, ispred Skupštine AP Vojvodina, 21. jula 2022., neposredno pred usvajanje novog Generalnog Urbanističkog Plana Novog Sada, na tada održanoj sednici Skupštine grada. Građani su se tom prilikom okupili kako bi još jednom pokušali da skrenu pažnju na više od 12 000 uložениh primedbi, od kojih je velika većina odbijena. Nakon što je odbijen zahtev da se na sednici Skupštine grada obrati jedan od predstavnika građana i građanki, tenzije između okupljenih građana i aktivista i pripadnika privatnog obezbeđenja koji su tog dana bili angažovani su eskalirale. Tom prilikom pripadnici obezbeđenja primenili su neopravdanu i prekomernu silu na okupljene. Podsetimo se, nekoliko meseci ranije javne sednice Komisije za planove takođe su protekle vrlo burno, uz proteste i negodovanje javnosti, o čemu su tada izveštavali mediji (DANAS, 2022).

Ovaj rad će biti posvećen učešću građana/ki u planiranju Beograda, ali s obzirom na događaje u Novom Sadu iz jula tekuće godine, ne možemo da ne pomenemo taj nemili događaj i shvatimo ovo kao upozorenje – šta se može dogoditi ukoliko se građanima ne dopusti da se njihov glas čuje, i samim tim da bude uvažен.

Zlatni GUP Beograda, mesne zajednice i učešće javnosti u njegovoj pripremi

Učešće javnosti u procesu donošenja odluka ne predstavlja novinu u planerskoj praksi Srbije. Jugoslavija je, kao socijalistička država, težila da uključi široku javnost kao nosioca političkog i državnog života (Dimitrijević 1972: 27). Participacija je deo našeg društvenog nasleđa i njen razvoj se prati od kraja II svetskog rata. Javni uvid u urbanistička dokumenta uveden je u praksu još 1949. godine *Osnovnom uredbom o generalnom urbanističkom planu* i njegovo trajanje je tada definisano na mesec dana (što je i danas

slučaj). Pun zamah javni uvid dobija 1960-tih i 1970-tih godina, najpre kroz *Zakon o urbanističkom i regionalnom prostornom planiranju NR Srbije* iz 1961. godine, a potom i kroz niz izmena zakona koje su usledile u narednim godinama i decenijama (Maričić et al. 2018: 6).

Relativno uspešan (ili makar uspešniji od današnjeg) model participacije u bivšoj SFRJ u velikoj meri svoje uporište je nalazio u *mesnim zajednicama*. Snaga mesnih zajednica proisticala je iz toga što su bile određene kao ustavna kategorija, te su predstavljale osnovne samoupravne zajednice. Ujedno, omogućavale su razvoj neposredne demokratije (Dimitrijević 1972: 30). Ustav SFRJ iz 1974. godine definiše mesne zajednice kao „samoupravne zajednice gradskih i seoskih naselja u kojoj građani neposredno ostvaruju samoupravljanje...“. Mesne zajednice su se brzo afirmisale među građanima i zauzele posebno mesto u tadašnjem društvenom sistemu.

Ostojić (2022) nas u tekstu za portal *Mašina* podseća na značaj mesnih zajednica i dobre primere iz prošlosti: *Generalni urbanistički plan Beograda iz 1972. godine* i javni uvid koji je tom prilikom organizovan. U više od 200 mesnih zajednica širom Beograda građani su imali prilike da se detaljno informišu o planskom dokumentu, da postave pitanja i upute primedbe na planska rešenja. Tako nešto je danas gotovo nezamislivo. Mnogi stručnjaci/kinje ovaj period smatraju „zlatnim periodom planiranja“, dok se GUP Beograda 1972. i dan danas pamti kao vizionarski „zlatni plan“. Donošenje GUP-a predstavljao je događaj decenije, što svedoče zapisi sačuvani u publikaciji Urbanističkog zavoda grada Beograda *Urbanizam Beograda 19*. I same reči Branka Pešića, tadašnjeg predsednika Skupštine grada Beograda, a kojih se možemo prisetiti u pomenutoj publikaciji, ukazuju na to:

Široka javna diskusija o Prednacrtu i Nacrtu GU plana, pokazala je da je postojalo veliko interesovanje građana za ovaj dokument. To je i razumljivo, jer oni ne mogu biti indiferentni prema tome gde će ubuduće stanovati i raditi, kako će se prevoziti, gde će im deca ići u školu, gde će se lečiti, rekreirati, zabavljati, itd. Ovako veliki interes Beograđana za budućnost svog grada najbolja je garancija da ćemo u njegovoj realizaciji imati široku podršku građana, kao i ostalih društvenih, političkih i stručnih faktora grada.

Publikacija *Urbanizam Beograda 19* kroz ekspozice Mihaila Švabića, tadašnjeg predsednika Saveta za urbanizam, pokazuje do koje mere je išla studioznost i posvećenost izradi prednacrtu i nacrtu plana, ali i organizovanju javnog uvida:

U fazi priprema izrađeno je 165 studija i analiza koje predstavljaju osnovni materijal na kojem i od kojeg je sintezom napravljen prednacrt plana. Prednacrt plana je juna 1971. godine dat na prvu široku javnu diskusiju...

Održano je 93 skupa... na ovim skupovima bilo je postavljeno 904 pitanja, mišljenja i primedaba... Decembra 1971. godine, Savet za urbanizam doneo je zaključak kojim je odobrio da se Nacrt iznese na javno razmatranje... Na oko 120 raznih skupova i sastanaka registrovano je 75 primedbi i 109 predloga. Štampa, radio i televizija intenzivno su pratili, pomagali, aktivno učestvovali u izradi plana informišući javnost o problemima i otvorivši svoje stupce i vreme stručnjacima i javnim radnicima da iznose svoja mišljenja.

„Zlatni GUP“ Beograda iz 1972. godine jeste fascinantan sa ekspertske strane – danas se takva studioznost u pripremi analitičko-dokumentacione osnove urbanističkog plana, kao i ostali izuzetni dometi, poput načina formiranja, testiranja i izbora varijanti ne može ni zamisliti. Vrlo je interesantan način i na koji se u dnevnoj štampi izveštavalo o GUP-u. Ipak, ostaje pitanje da li je učešće građana koje je tada ostvareno, zaista bilo onakvo kakvim se prikazuje, ili se ipak radi o „pseudo-participaciji“. Palacin et al. (2020), koristeći Oksfordov rečnik *Upravljanje ljudskim resursima* (engl. Dictionary of Human Resource Management, 2017), definišu *pseudo-participaciju* kao mehanizam koji koriste donosioci odluka za kreiranje utiska otvorenosti i transparentnosti u odlučivanju, ali zapravo pažljivo zadržavaju donošenje važnih odluka u uskom krugu. Pseudo-participacija ograničava i umanjuje mogućnost ravnopravne zastupljenosti svih zainteresovanih aktera u procesu odlučivanja (Palacin et al. 2020: 41). Odlike pseudo-participacije se mogu nazreti u tom periodu, ukoliko uzmemo u obzir državno uređenje SFRJ (socijalizam, jednopartijski sistem). Izražena centralizacija u donošenju odluka bila je ukorenjena u najvećem izvoru moći – Savezu Komunističke Jugoslavije, odnosno samom vrhu Saveza. Ono što bi bilo zaista korisno za bolje razumevanje i sagledavanje tadašnjih prilika, jeste analiza i odnos ukupno podnetih i usvojenih primedbi na GUP Beograda 1972. Na osnovu takve analize bismo dobili precizniji uvid u to kolika je „moć“ zaista bila u rukama običnih građana/ki u oblasti planiranja i razvoja grada, što može biti predmet nekog od budućih istraživanja.

Radionica za popravku grada, mali urbanizam i građanska participacija

Jedan drugačiji uvid daje nam radni opus arhitekta Bogdana Bogdanovića, bivšeg gradonačelnika Beograda, koji je kao dekan Arhitektonskog fakulteta u Beogradu pokušao je da sprovede reformu obrazovanja mladih arhitekata kroz *Novu školu arhitekture*.¹

1 Bogdan Bogdanović, redovni profesor i dekan Arhitektonskog fakulteta u Beogradu, dopisni član SANU i gradonačelnik Beograda od 1982. do 1986. godine. Ostao je

Upravo su mu njegovo obrazovanje, svestranost, ali i njegova jedinstvena ličnost omogućili da pronikne u ulogu koju građani mogu imati u razvoju jednog grada. Građanska participacija je bila jedan od fokusa i snažan motiv njegove čuvene knjige *Mali urbanizam*.

Bogdanović u svojoj knjizi navodi da se naše arhitekture nerado bave „malim urbanizmom“. Oni su isuviše posvećeni „opsesiji velikih ideja“, dok zanemaruju male gradske prostore i ono što bi takođe moglo da unapredi kvalitet života običnog čoveka:

Koliko je samo zapuštenih skverova u Beogradu ili dečijih igrališta koja čekaju da budu preuređena... Razmišlja se isključivo o velikim potezima: veliki bulevari, velike magistrale... dok intervencije malog urbanizma unose profinjene, osmišljene oblike u nedovoljno okarakterisane prostore – svaka klupa u parku, javna česma, oglasni stub. (Bogdanović 1958: 12)

On u knjizi piše i o dečijim vrtićima, spomenicima u gradu, šetalištima pored reka, krovovima i dimnjacima, ogradama itd. – svim onim stvarima koji su deo svakodnevnog života, a na koje većina arhitekata ne obraća puno pažnje ili ih posmatraju iz nekog sasvim drugog ugla. Takvim stvarima na značaju daju samo oni koji prepoznaju važnost „malog urbanizma“ i koji umeju da posmatraju grad očima „malog“ čoveka. Takav pogled/uvid može se steći jedino kroz razgovore sa građanima, pažljivim „slušanjem“ i uvažavanjem njihovih potreba.

Još jedna Bogdanovićeva knjiga pod nazivom *Glib i krv* iz 2001. godine, daje uvid u stanje društva, ali i razvoja gradova pod nedemokratskim režimom za vreme socijalističke Jugoslavije, kada je i obavljaao funkciju Gradonačelnika, ali i kada se odvijao njegov najintenzivniji rad kao profesora i arhitekta. U jednom delu knjige, daje detaljan opis „privida slobode“, kao i svega onoga što je usledilo nakon 1990-te (građanski rat na teritoriji bivše Jugoslavije i raspad države, rušenje gradova, uklanjanje spomenika kulture, ukidanje i preimenovanje gradskih trgova, itd...).

Slavković (2015) za dnevni list Danas (2015) navodi da su „drugačiji način razmišljanja i humani aspekt dva osnovna principa Bogdanovićevog stvaralaštva“. Ona navodi da je za vreme njegovog mandata kao gradonačelnika Beograda postojala „radionica za popravku grada tako da je Bogdanović bio zapravo prvi koji je motivisao učešće građana u oblikovanju sopstvenog grada“. Ona nas podseća da je Bogdanović uveo i pojam „urbicida“ kojim

upamćen kao jedan od najznačajnijih arhitekata memorijalne arhitekture, sa preko 20 realizovanih spomenika, 18 knjiga i nekoliko stotina bibliografskih naslova (Vuković 2012: 392; Joksimović 2016: 102). Osnovao je *Seosku školu za filozofiju arhitekture* u Malom Popoviću (Vuković 2012: 392).

se opisuje uništavanje grada, a koje je počelo 90-tih godina prošloga veka i nastavljeno do danas.

Možda u neostvarenim projektima i zamislima Bogdana Bogdanovića možemo pronaći polaznu osnovu za rešavanje krize u kojoj se danas nalazi građanska participacija u Srbiji.

Građanska (ne)participacija i urbanističko planiranje danas

Analizirajući efekte i ograničenja tranzicije u Srbiji koja je otpočela 2000. godine, Cvijenović et al. (2008) opisuju tranziciju kao neuspešnu i nedovršenu, dok Mitrović (2009) izdvaja Srbiju kao jednu od najnerazvijenijih postsocijalističkih zemalja. Takođe, Mitrović (2009) u svom radu navodi da je nezavršena ekonomska tranzicija jedan od osnovnih razloga nepovoljnog položaja srpske privrede i socioekonomskih prilika u odnosu na evropsko okruženje. Stanje u privredi i društvu manifestuje se i na proces planiranja i upravljanja prostorom i prirodnim resursima.

Usled toga izostalo je konstituisanje demokratskog planiranja, te stvaranja adekvatnih uslova za učešće javnosti i transparentno donošenje odluka. Javni interes koristi se kao „paravan“ za ostvarivanje interesa jedne posebne sociopolitičke, odnosno ekonomske grupe koji se predstavljaju kao opšti interesi društva. Petovar i Vujošević (2008: 25–26) u svom radu „Koncept javnog interesa i javnog dobra u urbanističkom i prostornom planiranju“ navode da privatizacija javnih dobara i divlja liberalizacija oličena u privatizaciji, marketizaciji i sve raširenijem anti-planskom stavu stvaraju pogodno tle za razvoj investitorskog urbanizma. Isti autori navode da je investitorski urbanizam urbanizam koji se zasniva na „parcijalnim interesima jedne posebne sociopolitičke, odnosno ekonomske grupe“, najčešće investitorima koji se nalaze u bliskom kontaktu sa vlastima.

Građanska participacija definisana je krovnim zakonom u ovoj oblasti – *Zakonom o planiranju i izgradnji* (član 3 „Načela za uređenje i korišćenje prostora“, stav 10 „Učešće javnosti“). Ovaj Zakon jasno propisuje na koji način se sprovodi i oglašava rani javni uvid, odnosno javni uvid, njihovo minimalno trajanje (broj dana), kao i na koji način se obezbeđuju sredstva za njihovo sprovođenje.

Da je građanska participacija i dalje samo formalna, ali ne i suštinska potvrđuje i *Strategija održivog urbanog razvoja Republike Srbije do 2030. godine* usvojena 2019. godine. U članu 4.1.3.2. (str. 21) koji je posvećen *participaciji građana* Strategija navodi sledeće:

Praksa pokazuje da je uloga participacije još uvek uglavnom formalna, tj. svedena na pružanje legitimiteta za donošenje planskih odluka. Pored svih

nastojanja da se razvija kolaborativna praksa planiranja u Republici Srbiji, pravičan i jednak tretman pluralističkih interesa ostaje upitan, pošto ne postoji formalna obaveza za evaluaciju uspešnosti participacije.

Strategija takođe navodi da su приметni izrazita neefikasnost korišćenja građevinskog zemljišta, nekontrolisani urbani rast građevinskog područja, neefikasno upravljanje građevinskim zemljištem itd.

Položaj građana u prostornom i urbanističkom planiranju istraživala je i Stojić (2020). U svom istraživanju Stojić navodi da je proces izrade planskih dokumenata netransparentan, te da ne postoje jasni kriterijumi na osnovu kojih se utvrđuje šta zaista jeste javni interes, a šta ne. U takvom okruženju Vlada, ili neki drugi javni organ imaju potpunu slobodu da samostalno odlučuju o tome šta će proglasiti javnim interesom, bez da organizuju široku javnu diskusiju i da u proces uključe i zainteresovanu javnost. Čak i oni građani/ke koji požele da se uključe u planski proces, ne mogu to da ostvare jer je materijal koji je izložen na ranom javnom uvidu, odnosno javnom uvidu, često napisan „usko stručnim i birokratskim jezikom“, te je nerazumljiv javnosti (Stojić 2020: 13). Takođe, planeri i urbanisti, odnosno obrađivači plana imaju mogućnost i pravo da organizuju različite fokus grupe, razgovore sa građanima, da sprovode ankete i slična istraživanja, što najčešće ne rade, što ukazuje na nedostatak volje da se građani uključe u širem obimu (Stojić 2020: 14). Jedan od većih problema je i neefikasno, netransparentno i nepredvidivo informisanje građana o javnim uvidima u nacрте planova (Stojić 2020: 16). Sve to dodatno pogoršava situaciju i odvraća građane/ke od bilo kakve želje da se aktivnije uključe u razvoj lokalne zajednice.

Otuđenost građana od učešća u donošenju odluka dokazuje i istraživanje Lukić M. (2021) o „Stavovima građana i građanki o mogućnostima učešća u procesu prostornog i urbanističkog planiranja u Srbiji“ kada se 80% od ukupnog broja ispitanika/ca izjasnilo da nema poverenja u nadležne institucije, kako u one na lokalnom, tako i na nacionalnom nivou. Isti procenat (80%) građana/ki se izjasnilo da nikada nisu učestvovali na javnom uvidu u neki planski ili urbanistički dokument (Lukić 2021: 321). Čak 86% građana/ki se izjasnilo da nikada nije učestvovalo na javnoj prezentaciji nekog planskog dokumenta (Lukić 2021: 324). Kao glavni razlog za svoje (ne)učešće u procesu odlučivanja čak 83% građana/ki navodi da nadležne institucije u Srbiji svojim delovanjem ne omogućavaju adekvatnu participaciju javnosti, te da bi eventualne primedbe koje bi uputili bile automatski odbijene, bez jasnih obrazloženja i šire javne rasprave. Nepoverenje u nadležne institucije, preliva se i na nepoverenje u eksperte koji učestvuju u izradi planskih i strateških dokumenta i studija procene uticaja na životnu sredinu, te svaki treći ispitanik/ca nema poverenja ni u predstavnike/

ce struke. Opšte nepoverenje, nepotizam, netransparentan rad institucija rezultira sumnjom u svaku informaciju koju plasiraju državni organi i organi lokalnih samouprava. Više od 66% ispitanika/ca navodi da su društvene mreže i elektronski mediji glavni izvori njihovog informisanja (Lukić 2021: 325), a situaciju dodatno otežava bujanje teorija zavera, neproverenih i dvo-smislenih informacija, spinovanje i tabloidizacija skoro svakog društvenog događaja i aktuelnih tema.

Građanska participacija u doba pandemije virusa kovid-19

Učešće javnosti dodatno je otežano pandemijom virusa kovid-19. U periodu od mart 2020. pa sve do februara 2022. godine, postojale su različite mere i preporuke za suzbijanje pademije, koje su uključivale strože i manje stroge zabrane kretanja, okupljanja i boravka u zatvorenom prostoru. Epidemiološka situacija definitivno je otežavala i ograničavala učešće javnosti, ali to nije ograničavalo nadležne institucije da nastave sa planiranim aktivnostima (uz ponešto izmenjene režime rada). Činjenica je da institucije nisu pronašle odgovarajući mehanizam i prilagodile javne uvide/prezentacije i javne rasprave o planskim i urbanističkim planovima novoj stvarnosti, što pokazuje izuzetnu tromost i nesposobnost sistema da se prilagodi. Sve to ide na štetu građana koji bivaju onemogućeni da participiraju.

Za razumevanje kompleksnosti ovog problema značajna je studija *Javnost na distanci – demokratija u krizi* (2021) za koju je istraživanje sproveo kolektiv *Nova planska praksa*. Studijom je obuhvaćen period od marta 2020. do marta 2021. godine, što se poklapa sa periodom najintezivnijih restrikcija u kretanju i okupljanju građana. Rezultati istraživanja pokazali su sledeće: održano je u celini ili delu 45 ranih javnih uvida, 50 javnih uvida, 49 javnih sednica, a na sednicama Skupštine grada Beograda usvojena su 33 plana (Slavković et al. 2021: 10). Period nakon obustave vanrednog stanja (maj 2020. godine) bio je naročito interesantan – krajem maja meseca čak 21 planski dokument bio je izložen na ranom javnom uvidu (RJU), odnosno javnom uvidu istovremeno (Slavković et al. 2021: 11).

U nastavku teksta predstavljeni su primeri (ne)mogućnosti učešća građana u planiranju razvoja Beograda, kroz četiri planska dokumenta koja su izazvala posebno interesovanje javnosti i medija tokom perioda jun 2020. – jun 2022. godine. Isti period se poklapa sa periodom vanrednog stanja, zabrana kretanja, manje ili više restriktivnih mera za suzbijanje pandemije koje su bile na snazi do proleća 2022. godine, a koje su dodatno otežale, usporile i ograničile građansku participaciju.

Plan detaljne regulacije za kompleks Avala film: Krajem juna meseca 2020. godine objavljen je rani javni uvid u *Plan Detaljne Regulacije (PDR)*

za kompleksa *Avala film* (na teritoriji gradske opštine Čukarica), koji je privukao veliku pažnju stručne javnosti, ali koji je naišao i na veliku osudu i protivljenje šire javnosti. U tom kratkom periodu formirana je inicijativa *Bitka za Košutnjak*, građani su se samo organizovali i predali oko 7500 primedbi na material koji je bio izložen na RJU, dok je inicijativa *Ne davimo Beograd* predala peticiju sa 50 000 potpisnika. U tom periodu, svakodnevno raste broj umrlih od kovid-a, a par dana nakon toga započinju „julski neredi“ upamćeni po brutalnosti pripadnika MUP-a koji su intervenisali na ulicama Beograda. Procedura za ovaj urbanistički plan je nakon velikog otpora javnosti obustavljena, te građanima ni dan danas nije poznat tačan ishod.

Plan detaljne regulacije dela Makiškog polja: S jeseni 2020. godine ponovo raste broj zaraženih, uvode se restriktivne mere zbog sve većeg zaražavanja, ograničava se broj ljudi u zatvorenom prostoru, što rezultuje time da Komisija za planove ograničava broj osoba koje mogu prisustvovati javnim sednicama. Naravno, planske procedure se nastavljaju, te je krajem godine održano još 6 sednica, a jedna od njih je bila posvećena *Nacrtu plana detaljne regulacije dela Makiškog polja* (Slavković et al. 2021: 13). I ovaj plan je privukao veliko interesovanje javnosti. Međutim, učešće građana je ponovo bilo ograničeno i otežano. I pored toga što je više nevladinih organizacija, inicijativa i grupa građana uputilo zahtev da se sednice i javni uvidi obustave sve dok se alarmantna epidemiološka situacija „ne smiri“, Sekretarijat za urbanizam i građevinske poslove grada Beograda saopštava potpuno suprotnu odluku. Nedugo potom, plan je usvojen, što je ponovo rezultovalo buntom građana i protestima na lokaciji gde je planirana izgradnja.

Studija *Javnost na distanci – demokratija u krizi* (2021) kao jedan od zaključaka navodi da epidemiološki talasi nisu značajno uticali na dinamiku usvajanja planova, osim naravno perioda vanrednog stanja kada su sve procedure bile obustavljene. Način na koji su organizovani javni uvidi i javne sednice jasno je pokazao da nadležne institucije i obrađivači plana nemaju tendencije da zaista pristupe uključivanju javnosti, već da na participaciju gledaju kao „formalnost“ koja se mora ispuniti, kako bi se ispoštovao zakonski minimum.

Izmene i dopune Plana Generalne Regulacije grada Beograda: Još jedan od primera koji će ovom prilikom biti predstavljen jeste javni uvid i javna sednica Komisije za planove povodom *Nacrta Plana Generalne Regulacije grada Beograda (celine I – XIX) (I faza – 2. etapa)*. Javni uvid u nacrt plana bio je organizovan na samom kraju godine, u vreme novogodišnjih i božićnih praznika (20. decembar – 21. januar). Javna sednica održana je 01. februara 2022. godine, na dan kada se beleži do tada najviši broj zaraženih virusom kovid-19 (više od 19 000 obolelih u jednom danu).

Izmene i dopune ovog urbanističkog plana privukle su značajnu pažnju javnosti, što potvrđuje i veliki broj pristiglih primedbi. Praznični period i neradni dani koji su se poklopili sa periodom trajanja javnog uvida, kao i visok broj novozaraženih koji se beležio na svakodnevnom nivou, nisu sprečili građane da iskažu svoje interesovanje za budući razvoj grada, što kroz pisane primedbe, što kroz peticije koje su potpisivali, ali im je znatno otežalo. S obzirom na veliki broj primedbi, građansko organizovanje, interesovanje stručne i šire javnosti, te medijsko izveštavanje, nadležni organi su mogli pretpostaviti da će posećenost javne sednice biti veća nego inače. Na osnovu toga, sama sednica je mogla biti organizovana na adekvatniji način – primereniji za tadašnju epidemiološku situaciju, što nije učinjeno. Sve to je rezultovalo sednicom koja je trajala više od 8h, gde su u prepunoj sali građani bili primorani da stoje čitavog dana, bez ikakve mogućnosti da se omogući fizička distanca i spreči zaražavanje prisutnih.

Kako je tokom trajanja javnog uvida **izostala javna prezentacija** planskog dokumenta mnogi termini i planska rešenja prikazani u planu bili su potpuno nejasni građanima. Svemu ovome treba dodati i nerazumljivost materije koja je bila izložena na javnom uvidu, te možemo zaključiti da je u praksi izostavljeno učešće javnosti, koje je samo teoretski i formalno ispunjeno. O ishodima ove javne sednice, i njenom toku detaljan izveštaj objavio je kolektiv *Nova planska praksa*, na svom sajtu *Interaktivni urbanizam*, gde svi zainteresovani mogu ponaći dodatne informacije.

Generalni Urbanistički Plan Beograda 2041: Tri godine nakon donošenja odluke o izradi novog Generalnog urbanističkog plana Beograda i u godini kada se navršava tačno pola veka od „vizionarskog“ plana iz 1972. godine, objavljen je početak ranog javnog uvida u GUP Beograda 2041 u junu mesecu 2022. Nakon velikog pritiska javnosti, brojnih protesta, više desetina lokalnih inicijativa koje su formirane prethodnih godina sa ciljem odbrane različitih delova grada od štetnih projekata, privatizacije javnog zemljišta radi izgradnje preskupih stambeno-komercijalnih zona i objekata, došlo je do pomaka u načinu na organizovanja i sprovođenja ranog javnog uvida.

Građani su ovom prilikom dobili mogućnost da se o predloženim rešenjima informišu na tri lokacije u gradu, što do sada nije bilo slučaj (Gradska uprava Grada Beograda, Urbanistički zavod Beograda i u ulici Knez Mihailova br. 6, ispred „Beogradskog izloga“) (Urbel, 2022). Ujedno, grafički prilozi koji su pratili tekstualni deo prikazani su u formatu koji više odgovara prosečnom građaninu. Ipak, RJU trajao je svega 18 dana, što nije bilo dovoljno kako bi se svi zainteresovani građani informisali i upoznali sa tim šta predlaže ovaj najznačajniji dokument urbanističkog planiranja koji određuje budući pravac razvoja Beograda u narednih 20 godina.

Umesto zaključka – kako do transparentnijeg GUP-a?

Ukoliko nadležni organi i sam obrađivač plana (u ovom slučaju Urbanistički zavod Beograda) zaista žele da naprave iskorak u pogledu uključivanja građana, neophodno je da u narednim fazama sprovedu ažurnije i sveobuhvatnije informisanje javnosti, te da iskoriste sve raspoložive mehanizme. Jedan od mehanizama je svakako *javna prezentacija*. Ono na šta treba skrenuti pažnju jeste da su se ***do sada javni uvidi, javne sednice i javne prezentacije uglavnom odvijali tokom radnih dana, u periodu radnog vremena***, kada je zapravo najveći broj građana koji bi eventualno učestvovali na takvim događajima i sastancima, sprečen zbog sopstvenih radnih obaveza. Zbog toga je potrebno prilagoditi termin održavanja javnih prezentacija građanima, a ne radnom vremenu predstavnika javnih institucija.

Veliki potencijal za kreiranje transparentnijeg planskog procesa jeste i način informisanja javnosti. Potrebno je prisetiti se dobrih primera iz prošlosti (o kojima smo pisali), te uvesti temu urbanističkog planiranja u elektronske i štampane medije, ali ne kroz senzacionalističke *klik bejt* naslove, već kroz sadržaje koji će dati prostor stručnim licima da predstavljaju dokument i njegova pojedinačna rešenja.

Potrebno je približiti se građanima i ostvariti neposrednu komunikaciju. To se može učiniti na više načina. Neki od mehanizama su svakako fokus grupe, ankete (inicijalna onlajn anketa je već sprovedena od strane Urbanističkog zavoda, međutim ne treba tu stati), javne tribine i razgovori sa građanima. Razgovori građana i eksperata mogu biti organizovani u mesnim zajednicama. Mesne zajednice i dan danas fizički postoje, ali su izgubile svoju prepoznatljivu ulogu u društvu i značaj koji su nekada imale. Upravo planiranje grada može da bude nešto što će oživeti ove prostore, vratiti im namenu i ulogu u jačanju lokalne zajednice. Umesto zaboravljenih prostora, mesne zajednice mogu postati ponovo mikrocentri okupljanja građana koji bi zajedno odlučivali o svojoj budućnosti.

S obzirom da je prethodnih godina formirano desetina lokalnih građanskih inicijativa koje su do sada pokazale veliku zainteresovanost da aktivnije učestvuju u planskim procesima, potrebno je i njih dodatno uključiti. Ne samo kroz učešće na javnom uvidu kada ove formalne i neformalne grupe građana podnose primedbe na planska dokumenta, već i u prethodnim fazama, kroz različite serije konsultacija i okruglih stolova.

Ono što autorka predlaže kao još jednu od mogućnosti za unapređivanje prakse urbanog planiranja i razvoja jeste povratak „malom urbanizmu“. Gradski čelnici imaju naviku da govore o velikim projektima, novim stambenim naseljima, velikim infrastrukturnim koridorima, nacionalnim stadionima, jarbolima, gondolama, megalomanskim spomenicima i fontanama,

rekonstrukciji već rekonstruisanih ulica i trgova, ali ponekada je potrebno preispitati zadate ciljeve, planska rešenja i listu prioriternih aktivnosti. Vrlo često građanima mnogo više znače gradski parkovi, igrališta i klupe, javna rasveta i javne česme sa pijaćom vodom, uređena šetališta i biciklističke staze, vodovodna i kanalizaciona infrastruktura, ravnomeran prostorni raspored objekata socijalne infrastrukture, i funkcionalan gradski saobraćaj od bilo kakvog jarbola, fontane, gondole i nacionalnog stadiona.

Najveću ulogu u tome imaju upravo prostorni planeri i urbanisti koji poseduju znanje i veštine neophodne za obezbeđivanje održivog razvoja, kako lokalnih zajednica, tako i društva u celini. Pravedno i integralno prostorno i urbanističko planiranje zasnovano na realnim potrebama zajednice je ključ ka uspostavljanju održivih gradova koji će biti spremni da odgovore na izazove današnjice (klimatske promene, zelena tranzicija i dr.).

Zahvalnica: Rad je podržan sredstvima Ministarstva prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije (Ugovor broj 451-03-68/2022-14/200091).

Literatura

- Bogdanović, Bogdan (1958), *Mali urbanizam*, Sarajevo: Narodna prosvjeta.
- Bogdanović, Bogdan (2001), *Glib i krv*, prir. Latinka Perović, Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava u Srbiji.
- Cvijenović, Drago, Branko Mihajlović, Zoran Simonović (2008), „Tranzicija u Srbiji: efekti i ograničenja“, *Tranzicija* 10 (21-22): 87–100.
- Čolić, Ratka, Đorđe Mojović, Nataša Čolić et al. (2013), *Vodič za partiicipaciju u planiranju urbanog razvoja*, Beograd: AMBERO consulting.
- Dimitrijević, Momčilo (1972), „Mesna zajednica – elemenat socijalističke demokratije“, u: Mihajlo Acimović, Momčilo Dimitrijević, Miroslav Đorđević, Vrleta Krulj, Milivoje Marković (ur.), *Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu*, Niš: Pravni fakultet, str. 27–41.
- Dnevni list DANAS (2022), „Usvojen plan po kome se gradi i „Novi Sad na vodi“, građani i policija se potukli pre zasedanja gradske skupštine – ima i privedenih (VIDEO)“, <https://www.danas.rs/vesti/drustvo/oborena-metalna-kapija-tuca-sa-policijom-protest-u-novom-sadu-protiv-uvajanja-gup-a/>, (pristupljeno 04. avgusta 2022).
- Đorđević Ana, Jelena Vasiljević (2022), „The Effects of Deliberation on Citizen Knowledge, Attitudes and Preferences: A Case Study of a Belgrade Deliberative Mini Public“, *Philosophy and Society* 33 (1): 72–97.
- Đurović, Đura, Borislav Stojkov (1972), „Završna reč Branka Pešića“, u: Bratislav Stojanović, Kosta Karamata, Milica Janković-Jakšić, Alpar Kočiš, Dragomir Manojlović (ur.), *Urbanizam Beograda 19*, Beograd: Urbanistički zavod grada Beograda, str. 2–3.
- Joksimović, Aleksandar (2016), „Etičko čitanje vizuelnih simbola arhitekture Bogdana Bogdanovića“, *Kultura* 153: 101–113.

- Lukić, Milica (2021), „Stavovi građana i građanki o mogućnostima učešća u procesu prostornog i urbanističkog planiranja u Srbiji „, u: Dejan Filipović, Velimir Sečerov, Dejan S. Đorđević (ur.), *Planska i normativna zaštita prostora i životne sredine*, Beograd: Asocijacija prostornih planera Srbije, Univerzitet u Beogradu – Geografski fakultet, str. 321–327.
- Maričić, Tamara, Marija Cvetinović, Jean-Claude Bolay (2018), „Participativno planiranje u urbanom razvoju postsocijalističke Srbije“, u: Jean-Claude Bolay, Tamara Maričić, Slavka Zeković (ur.), *Podrška procesu urbanog razvoja*, Beograd: EPFL, IAUS, str. 1–27.
- Mitrović, Branislav (2009), „Ekonomska tranzicija u Srbiji – devetnaest godina posle“, *Ekonomika* 55 (6): 10–17.
- Ostojić, Mladen (2022), „Zašto su nam potrebne mesne zajednice“, <https://www.masina.rs/zasto-su-nam-potrebne-mesne-zajednice/#easy-footnote-4-27900>, (pristupljeno 03. avgusta 2022).
- Palacin, Victoria, Matti Nelimarkka, Pedro Reynolds-Cuellar et al. (2020), „The design of Pseudo-Participation“, u: Chiara Del Gaudio, Leonardo Parra (ur.), *PDC '20: Proceedings of the 16th Participatory Design Conference 2020 – Participation(s) Otherwise*, New York, USA: Association for Computing Machinery, str. 40–41.
- PGR Beograda – Izveštaj sa javne sednice i njeni ishodi (februar 2022), <http://interaktivniurbanizam.com/pgr-javna-sednica/>, (pristupljeno 02. septembra 2022).
- Petovar, Ksenija, Miodrag Vujošević (2008), „Koncept javnog interesa i javnog dobra u urbanističkom i prostornom planiranju“, *Sociologija i prostor* 46 (1): 23–51.
- Slavković, Ljubica (2015), „Radionica za popravku grada“, <https://www.danas.rs/kultura/radionica-za-popravku-grada/>, (pristupljeno 01. septembra 2022).
- Slavković, Ljubica, Ana Graovac, Jasmina Đokić et al. (2021), *Javnost na distanci – demokratija u krizi: analiza planskih procedura u periodu pandemije*, Beograd: Nova planska praksa – baza za urbanistička istraživanja i razvoj planiranja.
- Stojić, Božena (2020), *Pozicije građana u razvoju i planiranju gradova – mogućnost građana da utiču na proces izrade planskih dokumenata*, Beograd: Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu RERI.
- Strategija održivog urbanog razvoja Republike Srbije do 2030. godine („Sl. glasnik RS“, br. 47/2019-4).
- Urbanistički zavod Beograda, „Rani javni uvid u Generalni Urbanistički Plan Beograda 2014“, <https://www.urbel.com/srp/javni-uvidi/2977/detaljnije/w/0/rani-javni-uvid-u-generalni-urbanisticki-plan-beograda-2041/>, (pristupljeno 03. septembra 2022).
- Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (1974), Ustavi socijalističkih republika i pokrajina: Ustavni zakon, Registar pojmova, Beograd: Prosveta.
- Vuković, Vladimir (2012), „Arhitektura sećanja – Memorijali Bogdana Bogdanovića“, *Arhitektura hrama VII*: 391–420.
- Zakon o planiranju i izgradnji („Sl. glasnik RS“, br. 72/2009, 81/2009 – ispr., 64/2010 – odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – odluka US, 50/2013 – odluka US, 98/2013 – odluka US, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 – dr. zakon, 9/2020 i 52/2021).

Milica Lukić

TOWARDS THE NEW GUP BELGRADE 2041: HOW TO ACHIEVE FAIR CITIZEN PARTICIPATION?

Summary

Through this paper, the author will try to remind the readers of some advantages, but also disadvantages of *civic participation* and the principles of urban planning in Belgrade during the preparation of the “golden GUP” in the period 1968-1972. We will recall the *local communities in the SFRY era* and their role in civic participation. We will look back on the “workshop for city repair” that existed during the mandate (1982-1986) of the then Belgrade’s Mayor, architect Bogdan Bogdanović, but also to his books *Mali urbanizam* 1958 (engl. Small urbanism) and *Glib i krv* 2001 (engl. Mud and blood), which, regardless of the fact that they were written more than 20 and 64 years ago, still correspond to a large extent in their content to the current challenges faced by the urban planning profession.

After a brief look into the past, we return to the present, where we will address the current state, shortcomings, and limitations of the current level of civic participation, as well as the challenges imposed by the Covid 19 virus pandemic. Also, examples of the (im)possibility of citizens’ participation in the process of drafting several planning documents related to the territory of the city of Belgrade, which have aroused special public interest during the last two years, were presented. At the end, some proposals were given on the basis of which civic participation could be improved, with the aim of more active, equal and transparent participation in the future development of Belgrade.

Keywords

civic participation, urban planning, GUP, Belgrade