

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ

АРХИТЕКТОНСКИ ФАКУЛТЕТ

Данијела М. Миловановић Родић

**РЕДЕФИНИСАЊЕ МОДЕЛА УЧЕШЋА ГРАЂАНА У
УРБАНИСТИЧКОМ ПЛАНИРАЊУ СРБИЈЕ У
СКЛАДУ СА КОМУНИКАТИВНО-
КОЛАБОРАТИВНОМ ПАРАДИГМОМ**

Докторска дисертација

Београд, 2013

UNIVERSITY OF BELGRADE

FACULTY OF ARCHITECTURE

Danijela M. Milovanovic Rodic

**REDEFINING THE MODEL
OF CITIZEN PARTICIPATION IN URBAN PLANNING
IN SERBIA ACCORDING TO THE
COMMUNICATIVE-COLLABORATIVE PARADIGM**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2013

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ
АРХИТЕКТОНСКИ ФАКУЛТЕТ

Ментор:

Др Милица Бајић Брковић

редовни професор Архитектонског факултета Универзитета у Београду

Чланови Комисије:

Др Милица Бајић Брковић

редовни професор Архитектонског факултета Универзитета у Београду

Др Зоран Никезић

редовни професор Архитектонског факултета Универзитета у Београду

Др Ксенија Петовар

редовни професор Географског факултета Универзитета у Београду

Датум одбране:

Изјава захвалности

Израду тезе је подржао и помогао велики број људи од којих сам у протеклим годинама пуно научила, са којима сам сарађивала, дискутовала и делила питања, недоумице и идеје, и којима бих овом приликом желела да се најискреније захвалим.

Стеви, мојим родитељима и сестрама се захваљујем за године стрпљења, трпљења и безрезервне подршке и вере. Професорки др Милице Бајић Брковић се захваљујем за пружене прилике, многа знања и откривање области урбанистичког, а затим и планирања у информационом добу, те сигурно вођење и подршку у процесу израде тезе. Професору др Зорану Никезић, професорки др Ксенији Петовар и професорки др Нади Лазаревић Бајец се захваљујем за знања, подршку и савете на мом дугогишњем путу кроз област урбанизма. Колегиницама и пријатељицама доц. др Марији Маруна, доц. мр Бисерки Митровић, доц. мр Ксенији Лаловић, доц. мр Јелени Живковић и асс. мр Александри Ненадовић се захваљујем за многе разговоре, корисне савете, идеје и знања која су ми пренеле. Ненаду Перићу и Габријелу Јурасовићу се захваљујем за подршку и пружање радног уточишта, Слободану Митреском за помоћ у изради веб-анкете, Рајану Гарићу за израду и дизајн графичких прилога, и Оливери Драгаш, Наташи Митрески и Дејану Гмитровићу за помоћ у прикупљању потребне документације.

И на крају, захваљујем се свим члановима Департмана за урбанизам са којима сам сарађивала, од којих сам учила и који су носили део мог терета у периоду одсуства зарад израде ове дисертације.

РЕДЕФИНИСАЊЕ МОДЕЛА УЧЕШЋА ГРАЂАНА У УРБАНИСТИЧКОМ ПЛАНИРАЊУ СРБИЈЕ У СКЛАДУ СА КОМУНИКАТИВНО-КОЛАБОРАТИВНОМ ПАРАДИГМОМ

Резиме рада

Планерску теорију и праксу последњих петнаестак година карактерише трагање за системом планирања, које је у процесу заштите и промовисања заједничких вредности, способно за идентификацију и осетљиво на аспирације грађана. Такав приступ планирању није нов, и по неким карактеристикама се може успоставити релација са концептима заступничког или адвокатског планирања формулисаним шездесетих година прошлог века. Међутим, данас је, поред изузетно високог степена раширености идеје о неопходности укључивања широког спектра актера у процес планирања, концепт изузетно добро и широко теоријски заснован, са веома распрострањеном и развијеном провером у пракси планирања, тако да се може говорити о новој комуникативно-колаборативној парадигми планирања. Термини који се везују за различите варијетете планирања са наглашеним учешћем грађана су: планирање "одоздо-нагоре" (енг. *"bootom-up"*), изворно планирање (енг. *"grassroot"*), партиципативно планирање (енг. *"participative planning"*), демократско планирање и планирање са заједницом (енг. *"community planning"*).

У раду се истражује концепт планирања у којем се учешће грађана, као једне од група актера, сматра не само пожељним, већ неопходним предусловом доброг планирања и управљања развојем. Трага се за одговорима на питања: шта је то ефикасно и ефективно учешће, ко су они који (би требало да) учествују и на који начин то (би требало да) чине, да ли су информационе и комуникационе технологије (ИКТ) реална подршка на коју се можемо ослонити, и да ли је и колико је заиста могуће остварити савремен концепт учешћа грађана / планирања, те тиме и потенцијално унапредити урбанистичко планирање у Републици Србији.

Истраживање се одвија на два нивоа: (1) На нивоу општих концептуалних опредељења, и њихове операционализације до нивоа препорука, базираним на проучавању релевантних теоријских радова и светских искустава и примера у овој области, а затим, на основу тога, и на (2) Нивоу урбанистичког планирања у Србији, као истраживачком полигону на ком се општи ниво концептуалних опредељења и њихове

операционализације проверавају, а затим и прилагођавају формулисањем модела планирања адекватног истраживаном полигону.

На основу истраживања различитих теоријских становишта, концепата и пракси планирања, препознате су могућности и дефинисани начини и услови за реализацију савременог концепта учешћа грађана у урбанистичком планирању Србије.

Кључне речи

Урбанистичко планирање, учешће грађана, партиципација, комуникативно-колаборативно планирање, информационе и комуникационе технологије (ИКТ), Република Србија

Научна област: Архитектура и урбанизам

УДК број: 711.4(043.3)

REDEFINING THE MODEL OF CITIZEN PARTICIPATION IN URBAN PLANNING IN SERBIA ACCORDING TO THE COMMUNICATIVE-COLLABORATIVE PARADIGM

Summary

The planning theory and practice have been characterized, for about the last fifteen years, by a search for the system of planning, that is capable of identification and sensitive to the citizens aspirations, in the process of protection and promotion of the mutual values. That kind of the approach to the planning is not new, and by some of its characteristics a certain relation can be made with the concepts of the representative or the lawyers planning, defined in the 1960s. However, nowadays, despite the widespread idea of necessity to include a broad spectrum of participants into the planning process, the concept is extremely well-formed and theoretically based, with extensive and highly developed check- up in the practice of planning, so it is said that it is a new communicative-collaborative paradigm. The terms that are related to the different varieties of planning with the emphasized participation of citizens are: жbottom –upж planning, жgrassroots’ж planning, ж participativeж planning and жcommunityж planning.

The research explores the concept of the planning in which the participation of citizens, as one of the groups of the participants is considered not only a desirable but a necessary precondition of a good planning and the governance of the development.

It searches for the answers to the questions: what is an efficient and effective participation, who are the ones who (should) participate and how should they do it, whether the information and communication technology (ICT) is a real support we can rely on, and whether or how is it really possible to achieve a modern concept of citizens participation/planning and thus potentially improve urban planning in the Republic of Serbia.

The research is conducted at two levels:(1) The level of common conceptual orientations and their development up to the recommendations, based on the study of relevant theoretical work and global experience in this area, and then, on that basis and on (2) The level of urban planning in Serbia, as a research site at which the general level of conceptual orientations and their development are checked and adapted by the defining of the adequate model of planning for the investigated site.

Based on the research of the different theoretical views, concepts and practice of planning, the possibilities were recognized and the methods and conditions for the realization of the modern concept of citizen participation in urban planning in Serbia were defined.

Key words

Urban planning, citizens participation, communicative-collaborative planning, information and communication technology, Serbia

Field of Academic Expertise: **Architecture and Urbanism**

UDK Number: **711.4(043.3)**

САДРЖАЈ

СПИСАК СЛИКА, ТАБЕЛА, СКРАЋЕНИЦА И ПРИЛОГА

1.0. УВОД

- 1.1. ДЕФИНИСАЊЕ ПРЕДМЕТА ИСТРАЖИВАЊА
- 1.2. ИСТРАЖИВАЧКА ПИТАЊА И ЦИЉЕВИ ИСТРАЖИВАЊА
- 1.3. ПОЛАЗНЕ ХИПОТЕЗЕ
- 1.4. МЕТОДОЛОШКИ ПОСТУПАК И МЕТОДЕ ИСТРАЖИВАЊА
- 1.5. РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА

2.0. ПОРЕКЛО КОНЦЕПТУАЛНИХ ОПРЕДЕЉЕЊА И ТЕОРИЈСКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА

- 2.1. РАЗВОЈНИ КОНЦЕПТИ И УЧЕШЋЕ ГРАЂАНА
 - 2.1.1. Концепт цивилног друштва и корпус људских права
 - 2.1.2. Концепт одрживог развоја и и интегрално планирање
- 2.2. КОМУНИКАТИВНО-КОЛАБОРАТИВНА ПАРАДИГМА
 - 2.2.1. Филозофски дискурс: рефлексивни модернизам
 - 2.2.2. Социолошки дискурс / упориште у социјалним теоријама
 - 2.2.2.1. Теорија комуникативне акције: начин трагања за решењем
 - 2.2.2.2. Структурална теорија: однос агента и структуре
 - 2.2.3. Политички дискурс: теорија делиберативне демократије
 - 2.2.4. Концепт комуникативно-колаборативног планирања
 - 2.2.4.1. Процеси и исходи планирања
 - 2.2.4.2. Моћ и интереси у планирању
 - 2.2.4.3. Третман места и тумачење контекста
 - 2.2.4.4. Питање знања и вредности
 - 2.2.5. Институализација колаборативног планирања
 - 2.2.5.1. О институцијама и процесу институционализације
 - 2.2.5.2. Промене институционалних модела

3.0. ОПЕРАЦИОНАЛИЗАЦИЈА КОНЦЕПТУАЛНИХ ОПРЕДЕЉЕЊА

- 3.1. КАРАКТЕРИСТИКЕ И ЕЛЕМЕНТИ КОЛАБОРАТИВНИХ ПРОЦЕСА
 - 3.1.1. Колаборативна рационалност колаборативних процеса
 - 3.1.1.1. Када практиковати колаборативне процесе
 - 3.1.2. Учесници колаборативних процеса
 - 3.1.2.1. Анализа заинтересованих страна
 - 3.1.2.2. Типови и видови односа између учесника
 - 3.1.3. Процес колаборативног планирања
 - 3.1.3.1. Дизајн процеса
 - 3.1.3.2. Организација и начин рада
 - 3.1.3.3. Методи и технике
 - 3.1.3.4. Управљање конфликтом
 - 3.1.4. Продукти и исходи колаборативних процеса
 - 3.1.5. Вредновање колаборативних процеса и исхода
- 3.2. ИНФОРМАЦИОНЕ И КОМУНИКАЦИОНЕ ТЕХНОЛОГИЈЕ: НОВО ОКРУЖЕЊЕ
 - 3.2.1. Карактеристике ИКТ алата
 - 3.2.2. Могућности примене ИКТ алата
 - 3.2.3. Услови примене

4.0. УЧЕШЋЕ ГРАЂАНА У УРБАНИСТИЧКОМ ПЛАНИРАЊУ СРБИЈЕ

- 4.1. ИСТОРИЈСКА ПЕРСПЕКТИВА
 - 4.1.1. Социјалистички период
 - 4.1.2. Постсоцијалистички период
- 4.2. РЕГУЛАТОРНИ НИВО
 - 4.2.1. Модалитети и процедуре учешћа
 - 4.2.2. Организациона структура: надлежности и односи између актера
- 4.3. НОРМАТИВНИ НИВО: ПРОФЕСИОНАЛНИ СТАНДАРДИ И ОБРАСЦИ РАДА
 - 4.3.1. Анализа изабраних случајева
 - 4.3.1.1. Панчево
 - 4.3.1.1.1. Генерални урбанистички план Панчева (2008)
 - 4.3.1.1.2. Генерални урбанистички план Панчева (2012)
 - 4.3.1.1.3. План генералне регулације Целине 1 - Шири центар (2012)
 - 4.3.1.1.4. План генералне регулације ХИП Петрохемија, ХИП Азотара и НИС Рафинерија нафте Панчево (2006)
 - 4.3.1.2. Инђија
 - 4.3.1.2.1. Генерални урбанистички план Инђије (2006)
 - 4.3.1.2.2. План детаљне регулације за блок 44 у Инђији (2012)
 - 4.3.1.2.3. План детаљне регулације СИ радне зоне у Инђији (2011)
 - 4.3.2. Закључци анализе изабраних случајева
 - 4.3.3. Примери добре праксе
 - 4.3.3.1. План детаљне регулације нове стамбене зоне у Деспотовцу (2012)
 - 4.3.3.2. Стратегија развоја општине Ада (2006/2010)
- 4.4. ВРЕДНОСНО- КОГНИТИВНИ НИВО
 - 4.4.1. Перспектива и перцепција урбаниста
 - 4.4.2. Перспектива и перцепција грађана
- 4.5. ИКТ ПОДРШКА УЧЕШЋУ ГРАЂАНА
 - 4.4.1. ИКТ развојни контекст
 - 4.4.2. Развијеност еУправа
 - 4.4.3. Примери добре праксе
- 4.6. МОГУЋНОСТИ И ПРОБЛЕМИ ПОСТОЈЕЋЕГ МОДЕЛА

5.0. РЕДЕФИНИСАЊЕ МОДЕЛА УЧЕШЋА ГРАЂАНА У УРБАНИСТИЧКОМ ПЛАНИРАЊУ СРБИЈЕ

- 5.1. КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕДЕФИНИСАНОГ МОДЕЛА УЧЕШЋА ГРАЂАНА
 - 5.1.1. Модалитети учешћа грађана у колаборативним процесима
 - 5.1.2. Позиција и улога учешћа грађана у процесу планирања
 - 5.1.3. Методе и технике учешћа грађана у планирању
 - 5.1.4. ИКТ подршка реализацији модела
- 5.2. ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЈА МОДЕЛА: ПРЕПОРУКЕ
 - 5.2.1. Регулаторни ниво
 - 5.2.2. Нормативни ниво
 - 5.2.3. Вредносно-когнитивни ниво
- 5.3. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА И ПРАВЦИ ДАЉИХ ИСТРАЖИВАЊА
 - 5.3.1. Концептуална и теоријска упоришта
 - 5.3.2. Комуникативно - колаборативно планирање
 - 5.3.3. Учесће грађана у урбанистичком планирању Србије
 - 5.3.4. Карактеристике редефинисаног модела учешћа грађана
 - 5.3.5. Закључак и правци даљих истраживања

6.0. ЛИТЕРАТУРА

ПРИЛОЗИ

СПИСАК СЛИКА

Слика 1. Методлошки поступак и садржај истраживања

Слика 2. (1) Условљеност и одређеност примењених истраживања налазима теориских истраживања. (2) Резултат рада је формулисање редефинисаног модела, који се за потребе овог истраживања не може емпиријски, односно директно проверити, већ само индиректно, упоредном анализом у односу на: (2а) налазе примењених истраживања, (2б) теоријски концепт.

Слика 3. Концептуална матрица: садржај и природа истраживања

Слика 4. Међусловљености делова истраживања

Слика 5. Концептуална матрица: логичке и функционалне везе делова истраживања.

Слика 6.. Порекло и контекст основних концептуалних опредељења.

Слика 7. Тумачење појма грађанина у односу на појмове државе и цивилног друштва. Шема на основу тумачења Петовар (2003:146)

Слика 8. Пост-позитивистичка приступ тумечењу теорија.. Извор: Allmendinger (2002:90)

Слика 9. Пост-позитивистичка типологија колаборативне, комуникативне и постмодерне планерске теорије. Извор: Allmendinger (2002:94)

Слика 10. Језик представља медиј комуникације којим се нешто изражава или представља. Извор: Habermas, J. (2002:115)

Слика 11. Елементи процеса преношења порука. Према Гиро (2001:6)

Слика 12. Мапа теоријских позиција у теорији планирања 70тих година 20. века. Хили (1979). Извор: Allmendinger, 2002:80

Слика 13. Три димезије моћи. Према Lukes (1974, 2004, у Aitken , 2010)

Слика 14. Институционални аранжман: однос организационе структуре и институција као "кохерентан модел спрегнутих идеја и структура - идеје легитимишу структуру, а структура институционалзује идеје" (Јанићијевић, 2008: ппт слајд).

Слика 15. Модел институционалних промена. У највећој мери према: Buitelaar, E., Lagendijk, A., Jacobs, W. (2007:908)

Слика 16. Учесници – актери – стране којих се тиче исход - стејкхолдери у процесу планирања.

Слика 17. Степени учешћа грађана у процесу доношења одлука. Према Weidemann & Femers, 1993. Извор: Sadagoran, G. D. (2000)

Слика 18. Анализа актера на основу два критеријума: (1) Нивоа моћи да утичу, и (2) Нивоа заинтересованости.

Слика 19. Учесници комуникативно-колаборативног планирања. Извор: Innes, Booher (2004)

Слика 20. Ниво учешћа и вид комуникације, Извор: ЦРНВО, 2012: 10

Слика 21. Међусловљеност и повезаност фаза процеса планирања.

Слика 22. Учешће заинтересованих актера (стејкхолдера) у целокупном процесу планирања.

Слика 23. Процес партципативног доношења одлука: подела на фазе и активности. Извор: The Toolkit on Tools to Support Participatory Urban Decision-Making, UNCHS (2001: 5)

Слика 24 . Кључне разлике традиционалног – рационалног и колаборативног процеса планирања. Адаптирано према: Collaborative Planning Toolkit, US Army Corps of Engineers. www.iwr.usace.army.mil/svp/CPToolkit/Content.asp?ID=2.1

Слика 25. Радна група се састоји од представника кључних инресних групација. Структура и организациј рада се могу представити „клином интереса“. Извор: Better Decisions through Consultation and Collaboration, pp. 47 www.epa.gov/publicinvolvement/pdf/betterdecisions.pdf

Слика 25. Организација рада: радна група, подргрупе и шира заинтересована јавност. Извор: Миловановић Родић(2007:)

Слика 26. Коришћење колаборативних догађаја да би се превазишле потешкоће у процесу планирања Извор: Don't Let the Collaborative Event Tail Wag the Project Dog, by V.Coffman, www.innovationlabs.com/2009/12/dont-let-the-collaborative-event-tail-wag-the-project-dog/ 31.12.2009.

Слика 27. Приказ модалитета и позиција учешћа грађана у процесу израде урбанистичког плана по Закону о планирању и изградњи Републике Србије

Слика 28. Упоредни приказ обрађених планова.

Слика 29.а. Генерални урбанистички план Панчева (2008). Постојеће коришћење земљишта.Обрађивач ЈП Дирекција за изградњу и уређење Панчева.

Слика 29.б. Генерални урбанистички план Панчева (2008). Планирано коришћење земљишта. Обрађивач ЈП Дирекција за изградњу и уређење Панчева.

Слика 30. Дистрибуција, исход и актери примедби добијених у току јавног увида на Генерални урбанистички план Панчева (2008)

Слика 30.а. Дистрибуција усвојених и делимично усвојених примедби.

Слика 30.б. Дистрибуција одбијених и делимично одбијених примедби.

Слика 31. Дистрибуција, исход и актери примедби добијених у току јавног увида на Генерални урбанистички план Панчева (2008)

Слика 31.а. Дистрибуција примедби цивилног сектора.

Слика 31.б. Дистрибуција примедби јавног сектора.

Слика 31.в. Дистрибуција примедби приватног сектора.

Слика 32.а. Генерални урбанистички план Панчева (2012). Постојеће коришћење земљишта.Обрађивач ЈП Дирекција за изградњу и уређење Панчева.

Слика 32.б. Генерални урбанистички план Панчева (2012). Планирано коришћење земљишта. Обрађивач ЈП Дирекција за изградњу и уређење Панчева.

Слика 33. Дистрибуција, исход и актери примедби добијених у току јавног увида на Генерални урбанистички план Панчева (2012)

Слика 33.а. Дистрибуција усвојених и делимично усвојених примедби.

Слика 33.б. Дистрибуција одбијених и делимично одбијених примедби.

Слика 34. Дистрибуција, исход и актери примедби добијених у току јавног увида на Генерални урбанистички план Панчева (2012)

Слика 34.а. Дистрибуција примедби цивилног сектора.

Слика 34.б. Дистрибуција примедби јавног сектора.

Слика 34.в. Дистрибуција примедби приватног сектора.

Слика 35.а. План генералне регулације Целине 1 - Шири центар Панчева (2012) Постојеће коришћење земљишта. Обрађивач ЈП Дирекција за изградњу и уређење Панчева.

Слика 35.б. План генералне регулације Целине 1 - Шири центар Панчева (2012) Планирано коришћење земљишта. Обрађивач ЈП Дирекција за изградњу и уређење Панчева.

Слика 36. Дистрибуција, исход и актери примедби добијених у току јавног увида на План генералне регулације Целине 1 - Шири центар Панчева (2012)

Слика 36.а. Дистрибуција усвојених и делимично усвојених примедби.

Слика 36.б. Дистрибуција одбијених и делимично одбијених примедби.

Слика 37. Дистрибуција, исход и актери примедби добијених у току јавног увида на План генералне регулације Целине 1 - Шири центар Панчева (2012)

Слика 37.а. Дистрибуција примедби цивилног сектора.

Слика 37.б. Дистрибуција примедби јавног сектора.

Слика 37.в. Дистрибуција примедби приватног сектора.

Слика 38.а. План генералне регулације ХИП Петрохемија. ХИП Азотара и НИС Рафинерија - Панчево (2008). Постојеће коришћење земљишта. Обрађивач ЈП Дирекција за изградњу и уређење Панчева.

Слика 38.б. План генералне регулације ХИП Петрохемија. ХИП Азотара и НИС Рафинерија - Панчево (2008). Планирано коришћење земљишта. Обрађивач ЈП Дирекција за изградњу и уређење Панчева.

Слика 39. Дистрибуција, исход и актери примедби добијених у току јавног увида на План генералне регулације ХИП Петрохемија. ХИП Азотара и НИС Рафинерија - Панчево (2008).

Слика 39.а. Дистрибуција усвојених и делимично усвојених примедби.

Слика 39.б. Дистрибуција одбијених и делимично одбијених примедби.

Слика 40. Дистрибуција, исход и актери примедби добијених у току јавног увида на План генералне регулације ХИП Петрохемија. ХИП Азотара и НИС Рафинерија - Панчево (2008).

Слика 40.а. Дистрибуција примедби цивилног сектора.

Слика 40.б. Дистрибуција примедби јавног сектора.

Слика 40.в. Дистрибуција примедби приватног сектора.

Слика 41.а. Генерални урбанистички план Инђије (2006). Постојеће коришћење земљишта. Обрађивач ЈП Завод за урбанизам Војводине, Нови Сад.

Слика 41.б. Генерални урбанистички план Инђије (2006). Планирано коришћење земљишта. Обрађивач ЈП Завод за урбанизам Војводине, Нови Сад.

Слика 42. Дистрибуција, исход и актери примедби добијених у току јавног увида на Генерални урбанистички план Инђије (2006).

Слика 42.а. Дистрибуција усвојених и делимично усвојених примедби.

Слика 42.б. Дистрибуција одбијених и делимично одбијених примедби.

Слика 43. Дистрибуција, исход и актери примедби добијених у току јавног увида на Генерални урбанистички план Инђије (2006).

Слика 43.а. Дистрибуција примедби цивилног сектора.

Слика 43.б. Дистрибуција примедби јавног сектора.

Слика 43.в. Дистрибуција примедби приватног сектора.

Слика 44а. План детаљне регулације за блок 44 у Инђији (2012). Постојеће коришћење земљишта. Обрађивач ЈП Завод за урбанизам Војводине, Нови Сад.

Слика 44б. План детаљне регулације за блок 44 у Инђији (2012). Планирано коришћење земљишта. Обрађивач ЈП Завод за урбанизам Војводине, Нови Сад.

Слика 45. Дистрибуција, исход и актери примедби добијених у току јавног увида на План детаљне регулације за блок 44 у Инђији (2012).

Слика 45.а. Дистрибуција усвојених и делимично усвојених примедби.

Слика 45.б. Дистрибуција одбијених и делимично одбијених примедби.

Слика 46. Дистрибуција, исход и актери примедби добијених у току јавног увида на План детаљне регулације за блок 44 у Инђији (2012).

Слика 46.а. Дистрибуција примедби цивилног сектора.

Слика 46.б. Дистрибуција примедби јавног сектора.

Слика 46в. Дистрибуција примедби приватног сектора.

Слика 47.а. План детаљне регулације СИ зоне у Инђији(2011). Постојеће коришћење земљишта. Обрађивач ЈП Завод за урбанизам Војводине, Нови Сад. .

Слика 47.б. План детаљне регулације СИ зоне у Инђији(2011). Планирано коришћење земљишта. Обрађивач ЈП Завод за урбанизам Војводине, Нови Сад.

Слика 48. Дистрибуција, исход и актери примедби добијених у току јавног увида на План детаљне регулације СИ зоне у Инђији(2011).

Слика 49.а. Дистрибуција усвојених и делимично усвојених примедби.

Слика 49б. Дистрибуција одбијених и делимично одбијених примедби.

Слика 50. Дистрибуција, исход и актери примедби добијених у току јавног увида на План детаљне регулације СИ зоне у Инђији(2011).

Слика 50.а. Дистрибуција примедби цивилног сектора.

Слика 50.б. Дистрибуција примедби јавног сектора.

Слика 50.в. Дистрибуција примедби приватног сектора.

Слика 51. Процес израде Студије - колаборативне анализе локација и концепта урбаног дизајна - који је претходио одлуци о приступању изради плана. Извор: Презентација Дарка Петровића доступна на <http://www.ambero-icon.rs>

Слика 52. Концепт процеса израде Плана са раном партиципацијом грађана и високом транспарентношћу. Извор: Презентација Дарка Петровића доступна на <http://www.ambero-icon.rs>

Слика 53. Струковна расподела урбаниста
Извор: <http://www.ingkomora.org.rs/urbanisti/strukovnaRaspodela.jpg>

Слика 54: Дистрибуција одговора у времену .

Слика 55.а.. Подаци о анктеираном: образовање.

Слика 55.б.. Подаци о анктеираном: академско звање.

Слика 56. Да ли сматрате да је систем урбанистичког планирања у Србији успешан (ефикасан и ефективан) инструмент управљања развојем у простору?

Слика 57. Шта су по Вама Шта су, по Вама, кључни проблеми урбанистичког планирања Републике Србије данас?

Слика 58. Да ли је учешће грађана у урбанистичком планирању потребно или не?

Слика 59. Од чега, по Вама, зависи квалитет (интезитет, континуитет, конструктивност, релевантност и ефекти) учешћа грађана у планирању?

Слика 60. По Вашем искуству и сазнању, учешће грађана у планирању у Србији је посебно подстакнуто / изражено у срединама / подручјима / плановима са:

Слика 61. У табели су наведене тврдње о учешћу грађана у урбанистичком планирању Републике Србије. Оцените их према нивоу сагласности са Вашим виђењем.

Слика 62. Какав је Ваш став по питању потребе за, односно нивоом и типом промена постојећег модела учешћа грађана у урбанистичком планирању Републике Србије?

Слика 63. Шта су по Вама сврха и смисао учешћа грађана у урбанистичком планирању?

Слика 64. Интерфејс он-лине анкете. Извор: www.srbijakakvuzelim.rs

Слика 65. Приказ начина функционисања систем 48 у Инђији. Извор: www.инђија.рс

Слика 66 . Шема постојећег модела учешћа грађана у процесу израде и усвајања пласног документа: позиције информисања, предлагања, коснултовања, јавне критике и непосредног учешћа грађана

Слика 67. Сведени - партиципативни модел. Шема предлога редефинисања модела учешћа грађана у процесу израде и усвајања пласног документа: позиције информисања, предлагања, коснултовања, јавне критике и непосредног учешћа грађана.

Слика 68. Развијени - колаборативни модел. Шема предлога редефинисања модела учешћа грађана у процесу израде и усвајања пласног документа: позиције информисања, предлагања, коснултовања, јавне критике и непосредног учешћа грађана.

Слика 69. Допринос ИКТ алата реализацији предлога модела учешћа грађана у урбанистичком планирању. Ефекти примене.

Слика 70. Концепт система препорука за редефинисање постојећег модела учешћа грађана у урбанистичком планирању

Слика 71. Концепт система препорука за редефинисање постојећег модела учешћа грађана у урбанистичком планирању према моделу промене институционалних аранжмана (видети поглавље ...)

СПИСАК ТАБЕЛА

Табела 1. Импликације концепта делиберативне демократије на урбанистичко планирање.

Табела 2 Карактеристике колаборативног приступа планирању у односу на традиционално партиципативно планирање. Извор: *Ventrup (2001:740)*

Табела 3. Пет кључних фаза процеса планирања. Развијено у *Center for Collaborative Policy, California State University, Sacramento*.

Извор: <http://www.csus.edu/ccp/collaborative/fivestages.pdf>

Табела 4. Критеријуми за вредновање колаборативних процеса. Синтезна листа критеријума на основу листа критеријума у *Davis, 2008.* и *Margerum, 2002.* уз критеријуме Колаборативне рационалности (КР).

Табела 5. Критеријуми за вредновање продуката колаборативних процеса. Синтезна листа критеријума на основу листа критеријума у *Davis, 2008.* и *Margerum, 2002.* уз критеријуме Колаборативне рационалности (КР).

Табела 6. Примена различитих ИКТ алата у различитим фазама процеса планирања омогућава различите видове видова комуникације у складу са модалитетима учешћа: грађан учесник колаборативног процеса или информисани и консултовани грађанин-шира јавност . Адаптирана шема Кингстона (2002)

Табела 7. Подаци о процедури израде, усвајања и подаци од значаја за учешће грађана: Генерални план Панчева (2008), План генералне регулације Центар у Панчеву (2012), Генерални урбанистички план Панчева (2012), План генералне регулације ХИП Петрохемија, ХИП Азотара и НИС Рафинерија (2008), Генерални план Инђија (2006), План детаљне регулације блок 44 у Инђији (2012) и План детаљне регулације североисточне радне у Инђији (2011).

Табела 9. Шта су по Вама Шта су, по Вама, кључни проблеми урбанистичког планирања Републике Србије данас?

Табела 10. Од чега, по Вама, зависи квалитет (интезитет, континуитет, конструктивност, релевантност и ефекти) учешћа грађана у планирању?

Табела 11. По Вашем искуству и сазнању, учешће грађана у планирању у Србији је посебно подстакнуто / изражено у срединама / подручјима / плановима са:

Табела 12. У табели су наведене тврдње о учешћу грађана у урбанистичком планирању Републике Србије. Оцените их према нивоу сагласности са Вашим виђењем.

Табела 13. Какав је Ваш став по питању потребе за, односно нивоом и типом промена постојећег модела учешћа грађана у урбанистичком планирању Републике Србије?

Табела 14. Шта су по Вама сврха и смисао учешћа грађана у урбанистичком планирању?

Табела 15. Методе и технике учешћа грађана у урбанистичком планирању према виду комуникације и броју учесника

Табела 16. Илустрација могуће комбинације активности и продуктата по фазама процеса планирања и циљева учешћа грађана, као и метода и техника којима се то учеће може остварити.

СПИСАК СКРАЋЕНИЦА

ИКТ - Информационе и комуникационе технологије

ГИС - Географски информациони системи

ППГИС - *енг. Public participation GIS* - ГИС прилагођен партиципацији јавности

ВР - *Виртуелна реалност*

ВРМЛ - *енг. Virtual reality modeling language* - Програмски језик за моделовање виртуалне реалности

ЗД - *тродимензионални (приказ, моделовање)*

СПП - *Систем за подршку планирања*

СПО - *Систем за подршку одлучивања*

РЕЦ - *Регионални центар за животну средину, Београд*

ДИАД - *енг. Diversity, Interdependence, Authentic Dialogue* - DIAD, *Innes&Booher (2010)* - Теорија колаборативне рационалности

ЦЦП - *енг. The Center for Collaborative Policy* - ССР. Центар за колаборативне практичне политике при Универзитету у Калифорнији

СПИСАК ПРИЛОГА

ПРИЛОГ 1. Интервју за руководиоце израде урбанистичких планова и чланова локалних управа задужених за област урбанизма. Списак позваних на интервју.

ПРИЛОГ 2. Анкета за лиценциране урбанисте Србије.

ПРИЛОГ 3. Анкета за грађане Панчева и Инђије.

ПРИЛОГ 4. Табеларни преглед Закона о планирању у периоду 1949 – 1989. године.

ПРИЛОГ 5. Списак позваних на интервју и интервјуисаних (оних који су се одазвали позиву) руководиоца израде урбанистичких планова и чланова локалних управа задужених за област урбанизма у Панчеву и Инђији.

ПРИЛОГ 6. Методолошка основа анкетног упитника и интервјуа: релација са истраживачким хипотезама

1.0. УВОД

Планирање сматрамо сложеним процесом припреме, формулације и реализације одлука које се тичу будућности. Одлуке представљају одговор на постојеће проблеме и могућности са једне стране и идеју о жељеној будућности са друге. Планирање је активност управљања којима јавна власт на различитим нивоима управља развојем територије, односно усклађује, регулише и контролише различите процесе у оквиру исте. Усклађивање развоја са карактеристикама и капацитетима територије, заштита животне средине и ресурса и управљање конфликтима многих супротстављених интереса у простору су проглашени кључним планерским проблемима новог миленијума. Овакви проблеми подразумевају комплексан приступ процесу њиховог решавања у који су укључени, не само професионалци и стручњаци, већ и актери супротстављених интереса. Захтевају развијање метода које омогућавају интеграцију техничких, друштвених и природних наука са једне стране, а са друге стране, интезивну и активну партиципацију широког спектра актера, при чему се многе различите, често конфликтне перспективе подразумевају (Doyle, Batty, 1998).

Данас се сматра да је партнерски однос између свих заинтересованих страна предуслов одрживог развоја, чиме квалитет живота и његовог унапређења постају активност и брига и грађана, а не само локалне управе и државе. Према свим новијим међународним документима развој институција, механизма и техника учешћа грађана, може да омогући лакшу и бржу трансформацију градова и насеља у одрживе.

Учешће грађана је процес у којем појединци и групе утичу на одлуке које се тичу њихових живота и будућности. Грађани представљају једну групу учесника или стејкхолдера (енг. stakeholders) у процесу планирања. Термин стејкхолдер се користи да би се нагласила чињеница да су то сви они који имају интерес у резултатима процеса планирања и одлучивања, без обзира да ли су они ти који су заинтересовани или они који су погођени на позитиван или негативан начин реализацијом неке одлуке. Подразумева се да поред постојања поделе дужности, овлашћења и одговорности за активности и резултате, постоји и способност и воља чланова заједнице / актера / стејкхолдера да раде заједно на конструктиван и креативан начин у трагању за решењима и поред разлика у мишљењима,

вредностима, интересима, моћима. Имагинација, развијање, описивање и представљање решења проблема у некој заједници ретко када може проћи без сарадње великог броја људи, стручњака различитих профила, инвеститора, становника, различитих институција укључених у процес припреме, израде, реализације или праћења реализације планова-решења. Ова интеракција између различитих интересних групација обликује решење и утиче на развој финалног продукта. Способност ефикасне сарадње и интеракције резултује решењима којима је задовољан највећи број учесника у изради.

Сматра се да учешће јавности у процесу планирања смањује могућност манипулације базиране на моћи по различитим основама, односно да се њиме може онемогућити или барем смањити остваривање нелегитимних интереса различитим механизмима моћи. Омогућавањем различитим актерима да узму учешћа и дају свој глас, овакав приступ нуди начин за мобилисање снага неопходних за промене начина размишљања. Представља корак напред у реализацији партципаторне демократије у плуралистичким друштвима.

У урбанистичком планирању у Србији учешће грађана у процесу израде урбанистичких планова је предвиђено актуелним, али и свим претходним законима о планирању и изградњи. Одвија се у форми јавног увида и јавне расправе који се организују када се план налази у форми нацрта, односно пре подношења планова општинским скупштинама на усвајање и има обавезујући карактер. И поред тога, урбанистички планови често, без обзира на испоштовану процедуру, стручну аргументацију и компетентност ауторских тимова, изазивају контроверзне реакције јавности. О неким планским одлукама шира јавност постаје информисана, а неретко и мотивисана на реакцију, тек када се крене са инвестицијама и реализацијом. Неке планске одлуке својим вешегодишњом нереализацијом доказују сопствену непримереност и неуспешност. У неким случајевима неправовремена или неадекватна идентификација потреба грађана резултује настајањем различитих видова непланске изградње. По неким ауторима, такве појаве су пре свега последица слабих веза управа и планера са потребама, захтевима и идејама о развоју локалног становништва и специфичностима и карактеристикама окружења. Партнерство управа и грађана, транспарентност у раду и активно и континуирано учешће грађана у изради

развојних планова још увек предстваља пожељну будућност за највећи део насеља у Србији. Изузеци представљају потврду правила и наводе се као примери иновативне праксе која одступа од уобичајених правила игре. Овај рад има за циљ да допринесе проналажењу оптималног (адекватног условима, могућностима и ограничењима развојног контекста) модела учешћа грађана у урбанистичком планирању Србије који би се могао остварити редефинисањем постојећег модела.

1.1. ДЕФИНИСАЊЕ ПРЕДМЕТА ИСТРАЖИВАЊА

Овај рад ће се бавити разматрањем појма и улоге учешћа грађана у планирању и испитивањем могућности унапређења учешћа грађана у урбанистичком планирању Србије.

Поред појма учешћа грађана у литератури се, у контексту разматрања партципативног или колаборативног планирања, равноправно помиње и појам партципација јавности. У оквиру овог рада те појмове ћемо сматрати синонимима, пошто под грађанином подразумевамо припадника друштва који активно учествује у активностима из јавне сфере тог друштва Пауновић (2002). Другим речима, појам грађанина се може разумети само уз разумевање и повезивање са појмом јавности и јавног деловања. Грађани делују као појединци, припадници разних асоцијација (установа, организација, институција, група), с циљем уређења заједничког живота што се може учинити само јавним деловањем (Пауновић, 2002:34). Учешће грађана, односно партипација јавности у урбанистичком планирању имају многа тумачења у стручној јавности. Стога ћемо прво представити неколико оних које сматрамо значајним и међусобно комплементарним.

На основном нивоу, партципација јавности је директно везана за тумачење демократије са политичког и филозофског становишта. Могућност учешћа свих чланова једног друштва у процесима доношења одлука у периоду између гласања и избора се сматра премисом демократског друштва. Према РЕЦ-у (2000:47) "учешће грађана у процесу доношења одлука представља једно од главних питања филозофске, политиколошке и правне теорије још од почетака савремене цивилизације. Све расправе о организацији државе врте се у основи око питања

како најрационалније организовати власт, односно око питања како обезбедити да грађанин што ефикасније учествује у процесима вршења власти и одлучивања о питањима која су значајна за њега. Показало се да то није само питање демократије и критеријума хуманости већ је у најужој вези и са чисто економским разлозима. Испоставило се да је начин управљања државом који омогућује адекватно учешће јавности у процесу доношења одлука у основи далеко рационалнији и јефтинији".

Дефиниција учешћа грађана у одлучивању коју можемо наћи у публикацијама РЕЦ-а (2000:24) указује на сложеност самог процеса: "подразумева вишеслојну процедуру која у ширем смислу пружа могућност да грађани (појединци, приватне организације, невладине и непрофитне организације) изразе своје мишљење и узму удела у доношењу одлука од општег или појединачног значаја уз могућност утицаја на саму одлуку као и могућност жалбе против одлука јавних власти". Учешће се данас не односи само на ангажовање заинтересованих у већ осмишљеним активностима, већ подразумева висок степен иницијативе, грађанске освешћености, заинтересованости и способности за креирање решења, равноправно укључивање у процес одлучивања и примену осмишљеног у пракси.

Да бисмо могли даље да разматрамо концепт учешћа грађана у одлучивању, односно урбанистичком планирању морамо, на првом месту, да дефинишемо појам јавности. Према Архуској конвенцији¹ јавност "значи једно или више физичких или правних лица и, у складу с националним правом и праксом, њихова удружења, организације или групе. У истом документу се јавља и појам заинтересована јавност који подразумева "јавност коју погађају или могу да је погоде одлуке које су предмет одлучивања или која има интерес у таквим одлукама".

У складу са претходним дефиницијама одабрали смо неколико дефиниција и тумачења појма учешћа грађана у планирању које сматрамо одговарајућим и међусобно допуњујућим:

1. Учешће грађана у планирању значи укључивање јавности у процесе доношења широког спектра одлука у процесу планирања (Sadagoran, 2000).

¹ Конвенција о приступу информацијама, учешћу јавности у доношењу одлука и о приступу правосуђу у вези са питањима заштите животне средине, усвојена 1998. године у Архусу.

2. Под партиципацијом се подразумева узимање активног учешћа грађана, односно корисника простора у процесима његовог планирања и реализације, где они путем својих потенцијала (креативних, финансијских, радних) непосредно и битно утичу на исто (Klein, 1985 у Bedford T. at al. 2002);
3. Учешће грађана подразумева систематски начин идентификације и разумевања различитих актера, обезбеђивања приступа релевантним и разумљивим информацијама истим, а затим и сарадњу планера са њима у процесу креирања решења (Пушић, 2001).
4. Учешћем грађана у планирању редистрибуира се моћ са оних који управљају на јавност (Arnstein, 1969.).
5. Партципација јавности је једно од ефикасних средстава за достизање основног циља планирања развоја заједнице - подизање стандарда живљења, јер се очекује да се главне иницијативе развоја и промене могу добити управо из локала. Партципација јавности у планирању би требало да буде виђена као једна од у широком спектру активности које локална управа може користити за подизања општег благостања заједнице (Potter, 1985).

Ставови о потреби за различитим видовима учешћа грађана у процесима доношења одлука се крећу у распону од елитистичког до партиципативног приступа. Присталице првог сматрају да увек, па и у демократији мора да постоји група - елита - која управља и води. Аргумент је да је већина друштва или политички наивна или апатична, а да има и оних који нису способни да мисле о заједничком осим о сопственом интересу. Такође се као озбиљни разлози за њихово искључивање из процеса доношења одлука, наводе инертност и некомпетентност. Традиционални елитистички поглед подразумева да грађани/јавност треба само периодично да буде информисана. У тако постављеном - технократском - процесу планирања учествују само експерти (Potter, 1985). Са друге стране је екстремни партципаторни приступ који инсистира на пуној и константној партципацији јавности у свим питањима развоја заједнице. Оптималну меру учешћа јавности је вероватно потребно установити

негде између ова два екстремна приступа, јер иако се учешће јавности сматра веома пожељним и неопходним, треба имати у виду прагматични аспект проблема. Такође треба имати на уму да средства и методе учешћа јавности у планирању нису нимало једноставне за формулисање и лаке за примену (Bedford, Clark, Harrison, 2002), те да се морају прилагодити карактеристикама процеса планирања.

У функцији подршке ће бити разматране и информационе и комуникационе технологије (ИКТ) као ново окружење које отвара нове опције и модалитете рада. Развој и примена информационих и комуникационих технологија (ИКТ) узрокују промене које се могу сагледати у свим областима живота и рада људи, од процеса образовања, лечења, преко обављања свакодневних пословних трансакција, до учешћа јавности у процесу доношења одлука. Омогућено је обављање комуницирања великом брзином, просторне удаљености се премошћавају у такозваном "реалном времену". ИКТ омогућавају ефикасну обраду и сликовито представљање информација и директни контакт великог броја актера. Приступачне цена средстава и услуга комуницирања, доприносе развоју широко распрострањених и брзорастућих телематских мрежа и сервиса (Grapham & Marvin, 1996), а умрежени компјутери постају присутни и интезивно коришћени у великом броју домаћинстава, институција и радних места. Сматра се да савремени ИКТ алати могу да буду инструменти који ће да подрже планерски процес, у којем, по мишљењу теоретичара и промотера интерактивног и колаборативног планирања (Forester, 1989; Innes, 1995, 1998; Healey, 1997), план настаје у процесу сарадње и међусобног учења између актера који су укључени у његово настајање. ИКТ алати могу да омогуће јасан и отворен приказ анализа које стоје у позадини начињених избора, довољно су моћни да могу да визуализују цео процес и тиме повећају обострано разумевање и активно и конструктивно укључивање јавности у процес планирања.

По неким ауторима (Mitchell (1995, 1999), Castells (1996), Grapham&Marvin (1996), Batty (1996, 1998)) развој и креирање ИКТ инфраструктуре се сматрају основним средствима подршке заједници ради унапређења њеног социјалног и економског развоја. Поред промена у урбаном начину живота, неопходно је промишљање промена које ће се десити и у области планирања урбаног развоја и довести до

перцепирања новог/их образаца рада. У раду ће бити истраживане могућности примене ИКТ алата као средства подршке учешћу грађана у урбанистичком планирању у Србији.

1.2. ИСТРАЖИВАЧКА ПИТАЊА И ЦИЉЕВИ ИСТРАЖИВАЊА

У дискусијама о учешћу грађана у планирању, често је присутна предрасуда да је таквав приступ планирању могућ само у развијеним и богатим земљама. Оно је често аргументовано еколошким и социо-економским проблемима са којима се земље у развоју суочавају, при чему се учешће јавности у планирању у најбољем случају сматра луксузом, а у најгорем непотребним трошком. Постоји и духовита теза да у земљама у развоју у којима постоји висок ниво самоорганизовања становништва, планирање и развој представљају активности у којима планерима није дозвољено да партиципирају (Potter, 1985). У полушаљивој досетци се крије веома озбиљна примедба на рачун планера и њихове одговорности за неналажење одговарајућих оквира рада и форми односа са грађанима, која уједно прилично илуструје ситуацију у планирању у нашој земљи. Та ситуација, као и додатни аргумент по ком је у земљама у развоју дискутабилна едукација стручањака, те стога и њихових способности да се ухвате у коштац са једном тако сложеном активношћу, су биле довољно интригантне те су покренуле читав низ истраживачких питања:

- Која вредносна и идеолошка опредељења стоје у позадини захтева за остваривањем учешћа грађана у планирању? Шта су аргументи у прилог и против таквог концепта планирања? Да ли су нам сасвим јасне последице, односно предности и мане примене учешћа грађана у планирању?
- Ко учествује? Ко су грађани? Како се врши њихова идентификација, мотивација и оспособљавање? Шта су њихове компетенције?
- Које технике и методи учешћа грађана постоје и каква је њихова ефикасност? Од чега зависи избор техника и метода? Да ли се решења, технике и методи из развијених земља могу директно увозити и примењивати? Како се и на основу чега то процењује? Да ли су ниво економске развијености земље и тип политичког система од кључног

значаја за њихов избор?

- Како онемогућити злоупотребу учешћа грађана у функцији манипулације и прикривања игара моћи?
- Да ли се у оквиру постојећег система урбанистичког планирања Србије може реализовати савремен концепт учешћа грађана, који подразумева активно и континуирано учешће? Какве су последице реализације тог концепта? Који су предуслови реализације тог концепта?
- Каква се веза може успоставити са образовањем планера и развијеношћу планерских институција?
- Какве форме и начине учешћа грађана у урбанистичком планирању Србије је могуће оставрити употребом ИКТ алата?

Наведена питања захватају област учешћа грађана шире од домета и амбиција овог рада, али их наводимо, јер илуструју правце размишљања и поља могућих деловања у оквиру којих су скромније и оперативније формулисане истраживачке хипотезе и циљеви.

Основни циљеви истраживања су:

1. Анализа позиције, улоге и ефеката учешћа грађана у урбанистичком планирању Србије, ради идентификације потребних промена и места могућих унапређења.
2. Дефинисати модел учешћа грађана који би се могао имплементирати у постојећи систем урбанистичког планирања Србије, формулисањем:
 - Сета принципа који се тичу развоја, позиције и улоге учешћа грађана у урбанистичком планирању.
 - Нових методолошких поступака и образаца рада у процесу урбанистичког планирања и предуслова њихове реализације.Уколико се грађани укључе у активности припреме, планирања, доношења, имплементације и мониторинга одлука које се тичу просторног развоја, подразумева да ће доћи до методолошких промена, увођења нових метода и техника у целокупном процесу.

- Различитих видова и нивоа учешћа грађана и предуслова њихове реализације.
- Улоге и позиције ИКТ алата у функцији подршке учешћа грађана у урбанистичком планирању и услова њихове примене.
- Начине подизања капацитета (усвајање нових знања и овладавање новим вештинама) кључних група актера: планера, управа и грађана. Активно и континуирано учешће грађана подразумева неопходност додатне едукације и оспособљавања свих група актера у целокупном процесу доношења и реализација одлука које тичу просторног развоја.

1.3. ПОЛАЗНЕ ХИПОТЕЗЕ

Основне радне истраживачке хипотезе су:

1.0. Постојећи систем урбанистичког планирања омогућава остваривање учешћа грађана различитих нивоа интезитета, квалитета и учинака.

Разлике зависе од:

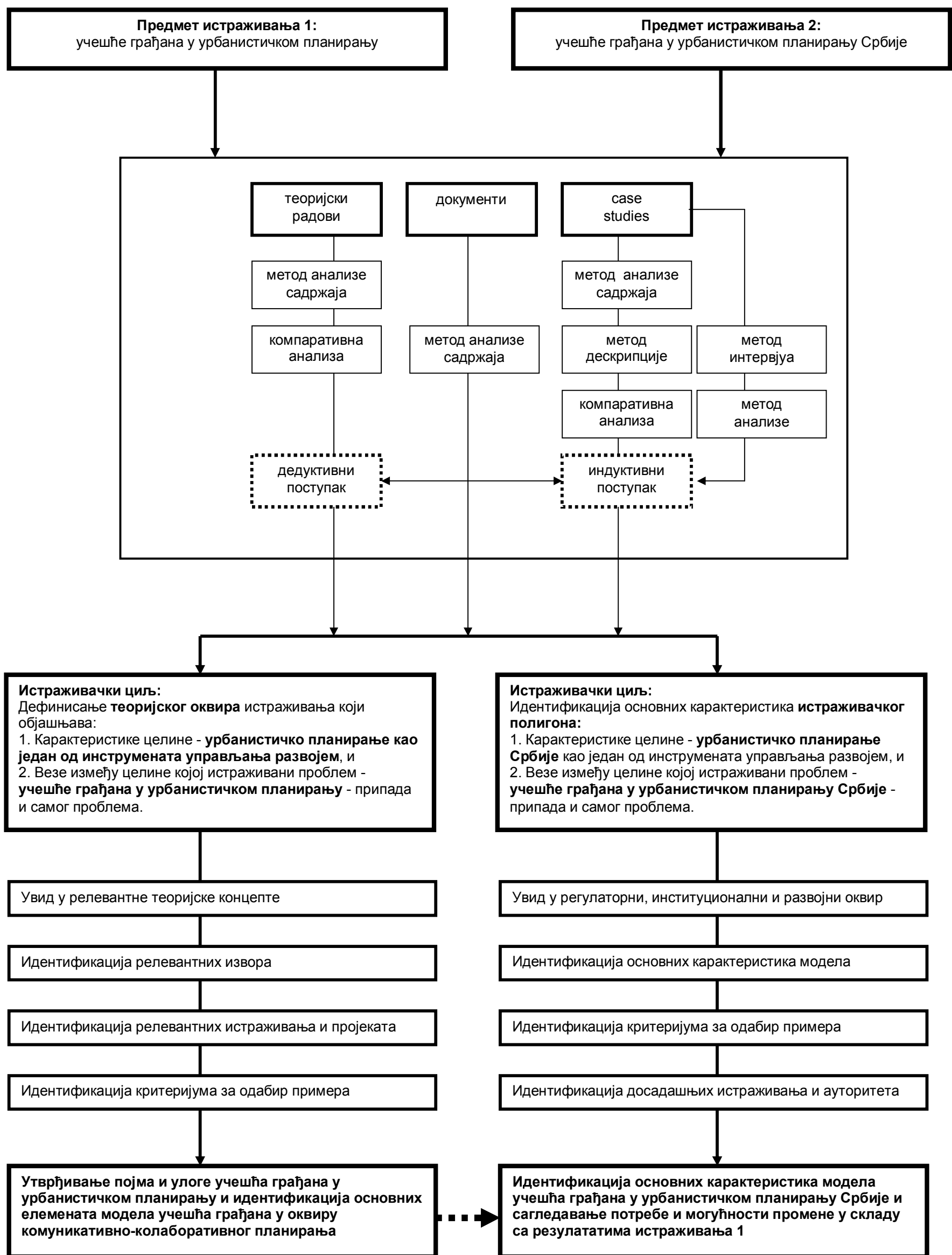
- Постојања различите политичке воље / знања да се процес подржи и подстакне,
- Постојања различите експертске воље / знања да се процес оствари,
- Постојања различите мотивације / поверења / знања грађана неопходних за остваривање учешћа,
- Услова у којима се процес планирања реализује, а који се тичу пре свега:
 - Циљева планирања, односно кључног разлога / мотива / подстицаја који иницирају и тиме одређују процес планирања (проблемски, развојни, аналитички приступ)
 - Временског рока који је на располагању, који је често у директној вези са претходним, односно циљевима и мотивима планирања,

2.0. Одговарајућим променама у оквиру постојећег система урбанистичког планирања у Србији, којима се пре свега редефинишу обавезност и модалитети учешћа грађана, је могуће остварити:

- Висок степен активног учешћа грађана,
 - Континуирано учешће грађана у целокупном процесу планирања,
 - Укључивање широког спектра различитих типова актера.
- 3.0. Форме учешћа грађана се прилагођавају различитим контекстима планирања (финансијским могућностима, расположивом времену, политичким констелацијама, исл.), циљевима, и просторно - планским нивоима, планирањем учешћа грађана у процесу планирања, који подразумева избор различитих методолошких образаца и различитих сетова техника и метода.
- 4.0. Унапређење знања и промена свести о значају укључивања јавности у планирање, како оних који су задужени за спровођење активности планирања, тако и свих оних заинтересованих за резултате процеса планирања, су кључни преуслови имплементације концепта учешћа грађана.

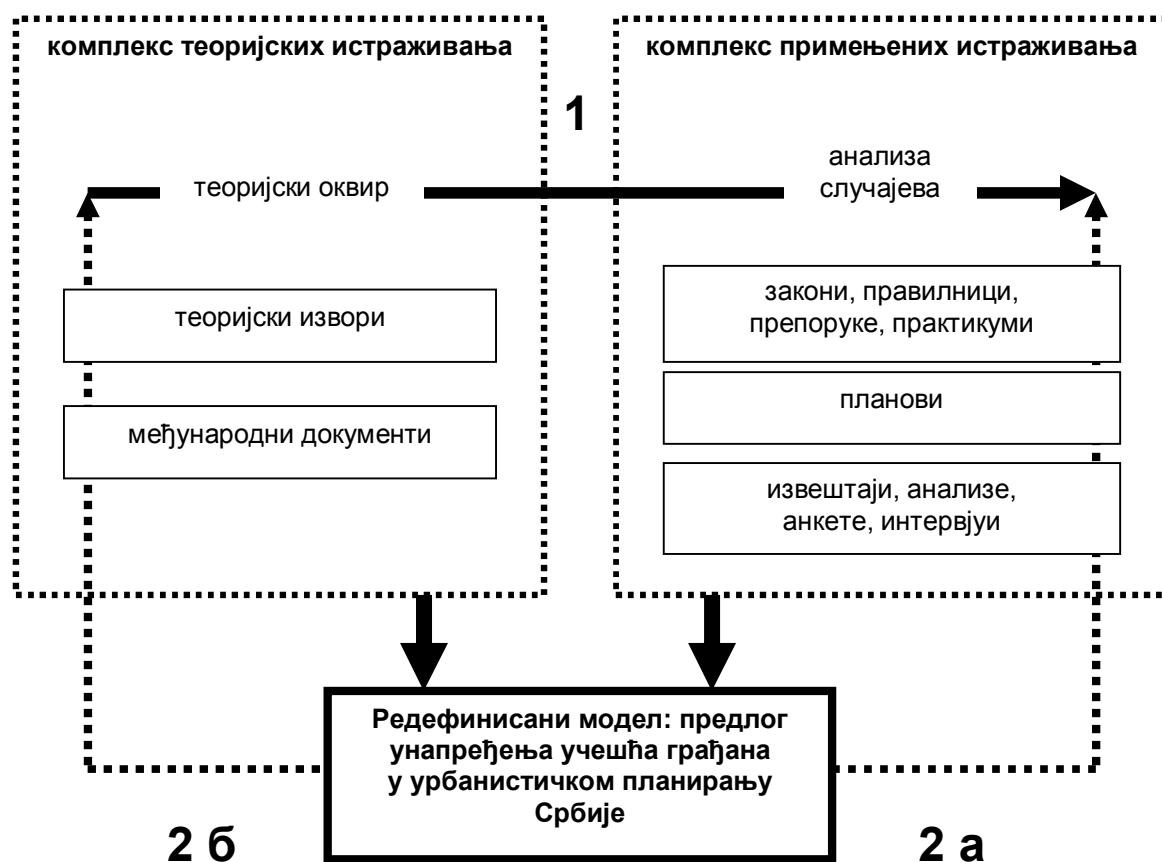
1.4. МЕТОДОЛОШКИ ПОСТУПАК И МЕТОДЕ ИСТРАЖИВАЊА

Ово истраживање је интердисциплинарног карактера. Истраживања тог типа су отежана услед тога што свака од проучаваних дисциплина има свој специфичан систем вредности, специфичне теоријске концепте, своје појмове и свој специфичан језик. Стога се истраживање одвијало на два "колосека" ради бољег "уознавања проблема који се истражује, прикупљање информација за формулисање истраживачког поступка, као и за проверу система хипотеза" (Живковић, 1977: 15). Садржај и методолошки поступак тих истраживања је дат на слици 1. Коришћени су методи дескрипције, метод анализе садржаја, студија случаја и компаративни метод. У делу истраживања учешћа грађана у Србији, за потребе идентификације нивоа знања и разумевања значаја и улоге учешћа грађана, као и постојања воље и услова да се оно и оствари је коришћен метод интервјуа. Интервјуисане су две групе актера кључне за реализацију учешћа грађана у планирању: чланова локалних управа и планера оних локалних заједница чији планови представљају студије случаја. Поред тога, коришћена је и анкета полу-отвореног типа намењена урбанистима Србије.



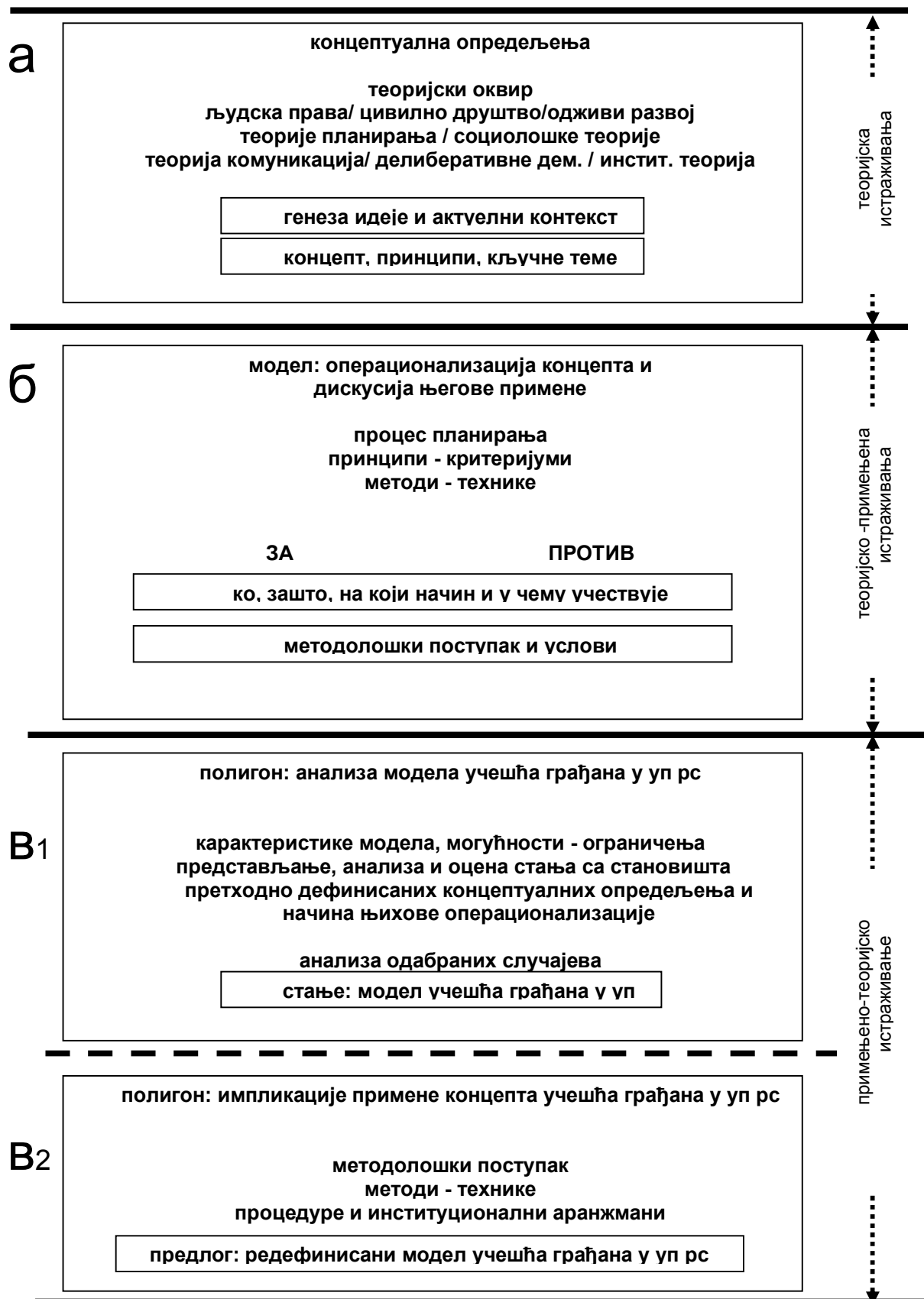
Слика 1. Методлошки поступак и садржај истраживања.

Процес формулисања хипотетичког модела – концепта учешћа грађана у урбанистичком планирању Србије претпоставља повезаност теоријских и примењених истраживања, чија је међуусловљеност приказана на слици број 2.

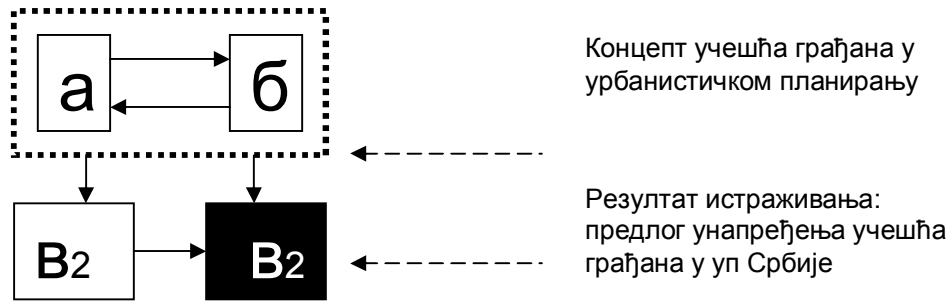


Слика 2. (1) Условљеност и одређеност примењених истраживања налазима теориских истраживања. (2) Резултат рада је формулисање модела, који се за потребе овог истраживања не може емпиријски, односно директно проверити, већ само индиректно, упоредном анализом у односу на: (2а) налазе примењених истраживања, (2б) теоријски концепт.

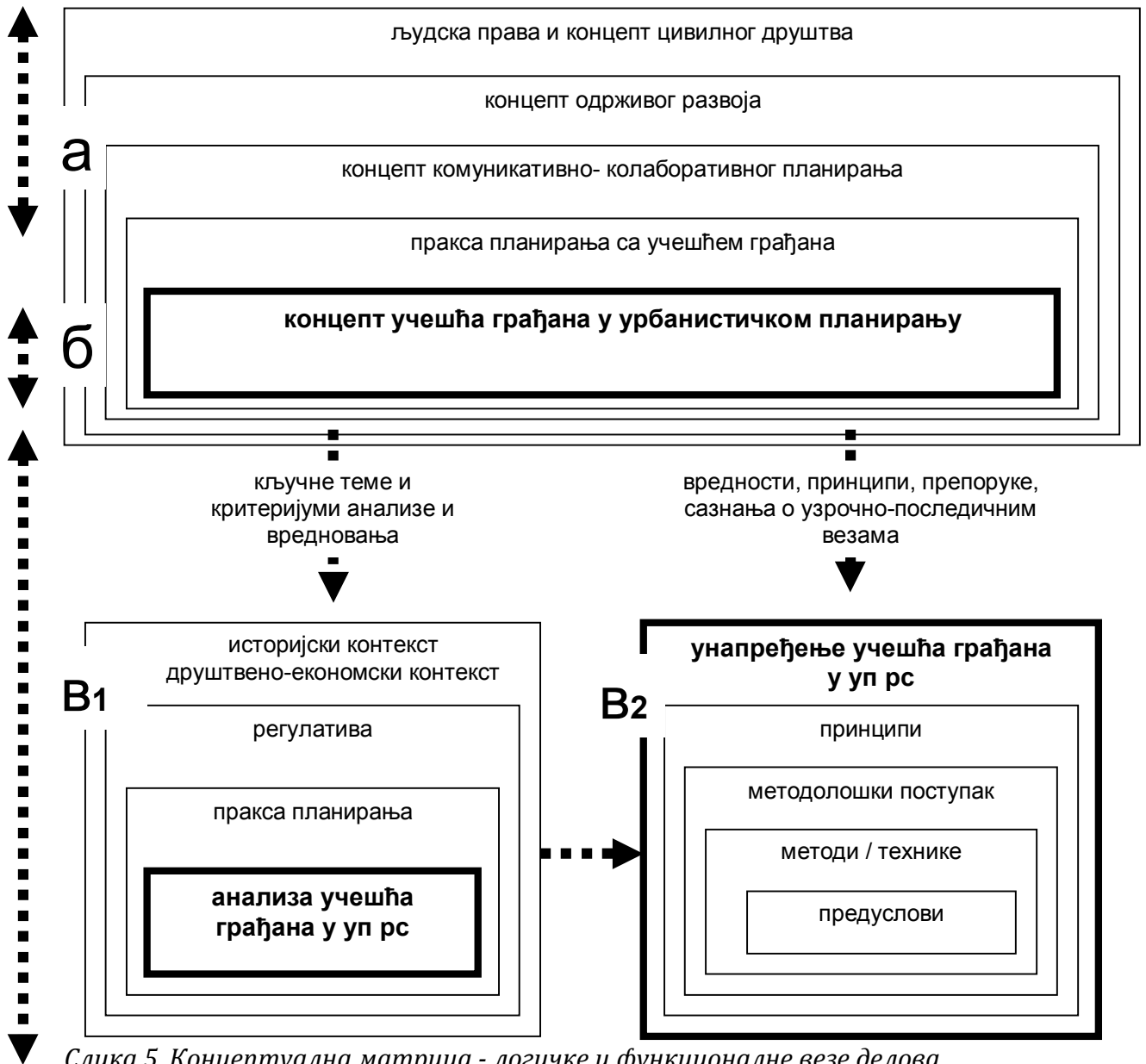
Концептуална матрица којом се представља однос садржаја и природе истраживања је приказана на слици број 3, међуусловљености делова истраживања су приказани на слици број 4, а логичке и функционалне везе делова истраживања су приказани на слици број 5. У првиј фази истраживања ће бити дефинисани основни појмови и дат преглед теоретских радова и приступа којима се разматра проблем и смисао учешћа грађана у планирању. Учешће грађана се прво тумачи и дефинише са становишта и у контексту два развојна концепта: концепта цивилног друштва и концепта одрживог развоја.



Слика 3. Концептуална матрица: садржај и природа истраживања



Слика 4. Међусловљености делова истраживања.



Слика 5. Концептуална матрица - логичке и функционалне везе делова истраживања.

У наставку је дат преглед нових тенденција у области планирања, при чему је акценат на концепту комуникативно-колаборативног планирања као теоретском оквиру истраживања. Прво ће бити разматрана концептуална опредељења, а затим и сви основни елементи од значаја за формулисање методолошког поступка комуникативно-колаборативног планирања. Њихово формулисање ће се, поред теоријских радова из ове области, базирати на релевантним и референтним међународним документима који дефинишу област планирања и учешћа грађана.

У наставку истраживања ће бити дат преглед планерске праксе и светских искустава у овој области са циљем операционализације претходно дефинисаних концептуалних опредељења-принципа ради формулисања основног методолошког поступка колаборативно-комуникативног планирања, са нагласком на позицији учешћа грађана. Овај део истраживања се базира на анализи и представљању више различитих примера процеса и продуката планирања са наглашеним учешћем грађана у различитим друштвено-економским и развојним контекстима. Биће извршена њихова компарација ради обезбеђивања основе за извођење закључака о условима, предностима и проблемима имплементације концепта.

Операционализација подразумева идентификацију више опција основног методолошког процеса планирања и елемената планерског контекста који их опредељују. Затим ће бити дефинисани нивои комуникације и видови односа који се могу успоставити у процесу планирања, основне групе актера и њихове позиције и улоге, карактеристике, предности, мане и условљености техника и метода којима се учешће грађана може остварити на различитим просторним и проблемским нивоима.

У последњем подпоглављу у фокусу су савремене информационе и комуникационе технологије (ИКТ) које се тумаче новим окружењем планирања и развоја градова, те тиме и учешћа грађана. Биће дат преглед теоретских радова и међународних докумената који се баве њиховим развојем и применом у функцији подршке учешћу грађана, а затим и преглед ИКТ алата уз спецификацију њихових карактеристика и анализу њихове примене на одабраним примерима који се баве различитим проблемским, планско/просторним нивоима и различитим видовима

учешћа грађана.

У трећој фази истраживања ће бити представљена, анализирана и оцењена позиција, улога и ефекти учешћа грађана у урбанистичком планирању Србије. У првом делу се даје преглед развоја идеје и праксе учешћа грађана у планирању при чему разликујемо два кључна периода на прелому деведесетих година прошлог века - период социјалистичког друштвеног уређења и период транзиције. У наставку је дат приказ регулаторног и институционалног оквира учешћа грађана у урбанистичком планирању Србије, са циљем да се представи формални оквир којег чине дефинисане и институционализоване процедуре, методе и технике.

У трећем делу се налазе по одабраним темама систематизовани прикази учешћа грађана у процесу израде четири планска документа. Одабрана су по два плана из две основне групе урбанистичких планова: Генерални план, као дугорочни, стратешки документ из групе Општих урбанистичких планова и План детаљне регулације, као средњерочни и краткорочни документ из групе Регулационих планова. Критеријуми за одабир Генералних планова су: (а) да је план урађен по актуелном Закону о планирању и изградњи из 2003. године, или да су по том Закону урађене измене и допуне и (б) да је план урађен за град средње величине. Критеријуми за одабир Планова детаљне регулације су: (а) да је план урађен по актуелном Закону о планирању и изградњи из 2003. године, и (б) да се налази на територији града чији се Генерални план анализира. Поред анализе планова, у наставку истраживања ће за потребе идентификације нивоа знања и разумевања значаја и улоге учешћа грађана, односно постојања воље и услова да се оно и оствари, бити интервјуисани кључни актери за реализацију учешћа грађана у планирању: чланова локалних управа и планера оних локалних заједница чији планови представљају студије случаја.

У наставку се врши анализа оствареног учешћа грађана ових планских докумената у односу на "узор" дефинисаног у прва два поглавља.

У оквиру овог поглавља, посебно је анализиран општи оквир и степен развоја и примене ИКТа у пословима управљања развојем, а затим посебно у функцији подршке учешћа грађана у урбанистичком планирању у Србији. Дат је приказ и

анализа примера примене. Идеја је да се на основу овог дела истраживања може доћи до закључка о потенцијалима ИКТа у функцији подршке учешћа грађана у урбанистичком планирању Србије.

У четвртој фази истраживања се на основу дотадашњих истраживања, односно концепта "узора" формулисаног у виду концептуалних опредељења и начина њихове операционализације, са једне и налаза упоредне анализе и оцене учешћа грађана у урбанистичком планирању Србије у односу на њега, са друге стране, систематизује низ предлога за један нови концепт учешћа грађана у урбанистичком планирању Србије.

Тај сет предлога представља хипотетички модел, којег нећемо бити у прилици да емпиријски проверимо и који ће стога бити један од резултата у процесу трагања за добрим, ефикасним и праведним моделом планирања. Надамо се да ће бити предмет дискусије и критике дела стручне јавности и као такав прилог подизању свести и знања у овој области.

У закључку ће бити дат коментар у односу на претпоставке истраживања. Поред тога, биће наглашена нерешена питања и дилеме и биће дате назнаке о правцима могућих даљих истраживања.

1.5. РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА

Допринос овог истраживања представља редефинисање модела учешћа грађана у урбанистичком планирању Србије, формулисаног на основу истраживања: (а) различитих теоријских становишта, концепата и искустава савремене праксе планирања у свету, (б) карактеристика актуелног модела и развојног контекста учешћа грађана у урбанистичком планирању Србије.

Формулисање модела учешћа грађана у урбанистичком планирању Србије подразумева спецификацију методолошког поступка планерског процеса који се може прилагођавати различитим контекстима и проблемско/просторним нивоима планирања, што представља основни резултат овог истраживања. У функцији основног се налазе остали резултати, без којих је немогуће остварити основни:

- Идентификација фактора од утицаја на успешност учешћа грађана и формулисање начина за превазилажење негативних, односно коришћење позитивних,
- Класификација видова, метода и техника учешћа грађана, њихових карактеристика, односно предности, мана и услова њихове примене,
- Идентификација фактора од утицаја на избор метода и техника учешћа грађана,
- Идентификација кључних проблема учешћа грађана у процесу урбанистичког планирања у Србији,
- Идентификација и систематизација сазнања о карактеристикама и могућностима ИКТ алата са аспекта примене у функцији подршке учешћа грађана у планирању.
- Идентификација видова учешћа грађана у урбанистичком планирању у Србији који се могу остварити захваљујући ИКТ и то на различитим планским, просторним и проблемским нивоима, као и неопходних услова за њихову примену.

Истраживачки допринос представља уређен преглед актуелне теорије и праксе урбанистичког планирања у чије се контексту развија концепт комуникативно-колаборативног планирања, односно радова референтних домаћих и страних аутора и извора од значаја за разумевање позиције и улоге учешћа грађана у планирању, као и ефикасних и ефективних начина за остваривање истог.

Директна употреба истраживања се може очекивати у домену даљих теоретских истраживања која су усмерена на унапређење савременог урбанистичког планирања у Србији. Посредни ефекти истраживања би се односили на коришћење дела резултата овог истраживања у функцији аргументованог предлога примене предложеног методолошког поступка ради системског унапређења учешћа грађана у процесу израде урбанистичких планова Србије.

Као дугорочни ефекат рада се очекује повећање свести и знања у нашој стручној јавности о значају учешћа грађана у урбанистичком планирању, али и начинима за његову успешну реализацију.

2.0. ПОРЕКЛО КОНЦЕПТУАЛНИХ ОПРЕДЕЉЕЊА И ТЕОРИЈСКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА

Данас се сматра да је већина савремених наука мултипарадигматског карактера (Лозина, 1993). То се доводи у везу са временом обележеним владавином постмодерне, чија је основна карактеристика непостојање холистичких становишта. Планирање, као мултидисциплина активност, представља еклектичку колекцију различитих теорија и пракси у различитим дисциплинама, тако да се чак и унутар исте парадигме “протеже” преко више теоријских поставки и приступа (Allmedinger, 2002). Да ли се у контексту високе фрагментираности и разноликости теорија планирања може рећи да у планирању постоји доминантна парадигма? Шта је мерило раширености, односно прихваћености одређеног модела? Које су карактеристике социо-економског контекста у којем је одређена парадигма актуелна и како их утврђујемо? Да бисмо одговорили на неке од ових питања, полазимо од разумевања појма парадигме.

Под парадигмом¹ подразумевамо скуп међусловно условљених и логички повезаних „претпоставки, вредности, веровања и примера онога што је предмет научне дисциплине који је општеприхваћен од стране практичара неке науке у датом времену“ (Богнар, 2008:12). Свака парадигма се ослања на једну „велику теорију“ која представља ширу перспективу и основ за избор главних питања / тема / проблема дате науке или дисциплине. Како је постојање великог броја

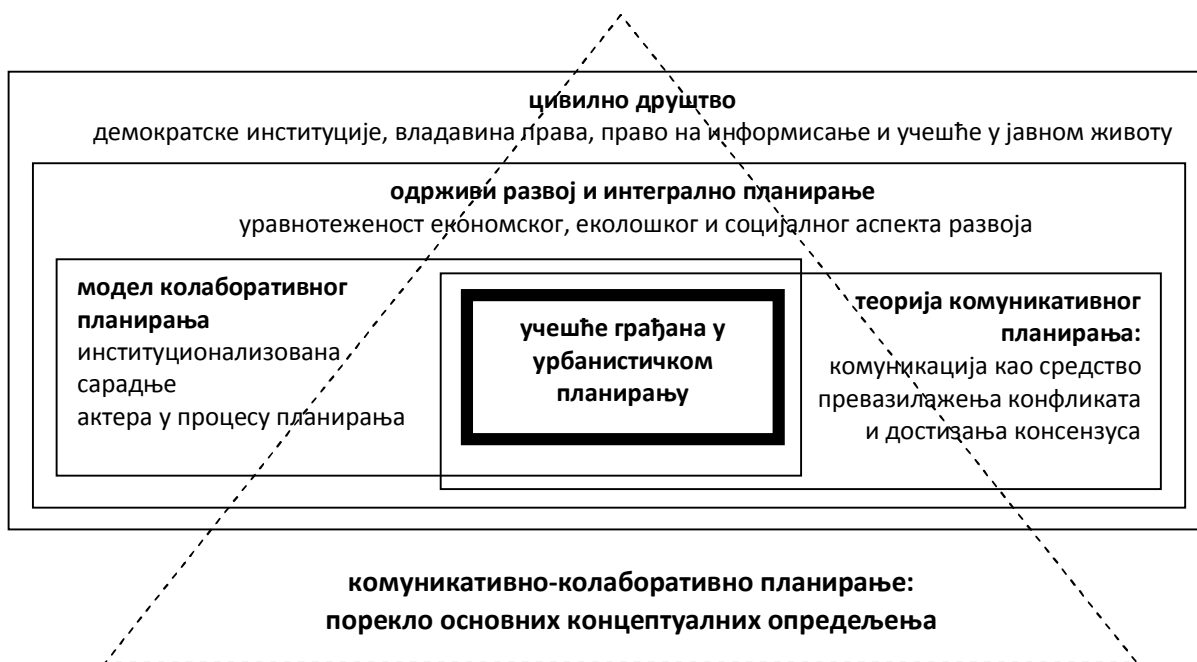
¹ Томас Кун (Thomas Kuhn, 1970) је у свом делу “Структура научних револуција” (1974) покренуо расправу о научним парадигмама тврдећи да се развој науке одвија дисконтинуално, односно да се мирни периоди прекидају научним револуцијама којима се једна теоријска поставка замењује другом. Развој сваке поставке се одвија у три фазе: у предреволюционарној фази научници примећују појаву аномалија у односу на очекивања произашла из теоријске поставке. Када количина неуклопљених чињеница и незадовољство понуђеним теоријским решењима пређе одређену границу, наступа доба кризе. Од тада па надаље научници нуде алтернативе постојећем начину решавања проблема. Када након неког времена већи број научника прихвати, односно прогласи неку од алтернатива најбољом заменом која омогућава објашњење аномалија из времена кризе, али и да пут до решења до којих тек треба доћи, настаје раздобље научне револуције. Од тада, велики број научника покушава да уклопи у ту нову парадигму своја специјалистичка знања, као и да понуди објашњење за све до тада необјашњене феномене. Тај период уклапања и истраживања у контексту нове теоријске поставке, Кун назива нормалном науком која по свом домету постаје локална – ради се о деловању унутар понуђене схеме, односно решавању проблема у оквиру појединачних дисциплина када научници не сумњају у истинитост парадигме. То је уједно и период опасности за дату парадигму, јер сваки догматизам према парадигми, омогућује откривање неочекиваних података, тзв. аномалија. Оне нису довољне за одбацивање парадигме, јер “нормални научник” услед њиховог јављања преиспитује властите резултате и понавља експерименте и не пита се да ли је потребно реструктурирати цео корпус стечених знања. Наравно, све док број аномалија не нарасте до извесног броја када поново настаје криза.

њених заговорника и практичара услов постојања парадигме, подразумева се „разрада“ теоријске поставке и вредносног полазишта до нивоа који је употребљив у пракси. То значи постојање сета теорија „нижег реда“, техника и метода које се примењују у препорученом поступку / процесу истраживања. Иако се на тај начин олакшава практиковање дисциплине, то уједно „представља и потенцијалну опасност за сваку парадигму, јер се у таквом поступку неизбежно дешава удаљавање практичних поступака од филозофских полазишта на којима се базирају“. На тај начин се отвара могућност за „непромишљену примену истих без дубљег разумевања њихових значења и филозофије на којој су засновани“, односно за рутинерство и шаблонизацију.

Стога је врло важно разумети да се парадигме морају разликовати на основу њихових филозофских полазишта, а не на основу методолошког поступка, метода и техника које доминирају у одређеном научном приступу и које се могу примењивати у различитим научним парадигмама одређеним различитим филозофским претпоставкама. Да би разумели праксу и процесе који се у њој дешавају користимо различите методолошке поступке. Врло је важно не постављати се у односу на те поступке „с истим страхопоштовањем, неупућеношћу и бојажљивошћу као сиромашни сеоски поп према моћним латинским каденцама томистичке теологије“ (Berger, 1963 у Богнар, 2008:13). Сматрамо да се методолошки поступци морају континуирано критички промишљати у односу на одређени теоријски оквир. На тај начин се избегава “слеђење методолошких ритуала који постају сами себи сврха или пак служе одржању предмета свог истраживања” (Богнар, 2008:13), а доприноси се трансформацији истог у складу са одабраним вредностима и опредељењима.

Према Allmendinger (2002) конкретан простор, време, развојни, институционални и управљачки контекст играју важну улогу у формулацији парадигми. Комуникативно-колаборативна парадигма се може разумети и тумачити на потпун начин само уз познавање концепта цивилног друштва и концепта одрживог развоја као глобално доминантног развојног концепта. Оба представљају шири развојни контекст, односно глобално прихваћени систем вредности и неку врсту мерила укупно достигнутог цивилизацијског развоја.

Синтезни приказ приступа трагању за концептуалним опредељењима на којима се базира комуникативно колаборативно планирање се може представити шемом на слици 6.



Слика 6.. Порекло и контекст основних концептуалних опредељења.

У наставку рада ће бити представљени они елементи и карактеристике концепата цивилног друштва и одрживог развоја од значаја за дефинисање пожељног модела учешћа грађана у урбанистичком планирању.

2.1. РАЗВОЈНИ КОНЦЕПТИ И УЧЕШЋЕ ГРАЂАНА

Основни оквир и полазиште, на којем се базира право на, али и обавезност обезбеђења учешћа грађана у одлучивању је концепт цивилног друштва. Теме као што су грађанин и грађанска иницијатива, учешће грађана у одлучивању и људска права, јавност и јавни интерес се не могу на прави начин представити уколико се не представи концепт цивилног друштва, који се управо и дефинише преко тих кључних појмова. Иако наведени појмови припадају различитим категоријама, они су међусобно повезани и чине конзистентни скуп на којем се заснива аргументација о неопходности и неизбежности укључивања грађана у одлучивање, а у контексту овог рада у урбанистичко планирање.

Следећи ниво тумачења учешћа јавности у одлучивању се генерише из развојног концепта који је последњих деценија актуелан на глобалном нивоу - концепта одрживог развоја. У овом раду он представља и контекст и оквир тумачења учешћа јавности у урбанистичком планирању.

2.1.1. Концепт цивилног друштва и корпус људских права

У контексту општеприхваћеног принципа по којем је развој смисао егзистенције и базично људско право, сваки човек има право да буде информисан и узме учешћа у доношењу развојних одлука које се тичу његовог живота и будућности. Ова права су дефинисана многобројним међународним документима², те се по њима учешће јавности у пословима који се тичу заједничког, односно јавног добра више не сматрају луксузом или опцијом, већ неопходношћу која произишли из укупно достигнутог нивоа развоја наше цивилизације. Ради бољег разумевања таквог тумачења у наставку рада ћемо навести основне информације о људским правима која сматрамо кључним и на којима се базира право грађана на учешће у одлучивању, односно урбанистичком планирању, као и изворима њиховог тумачења.

Основна људска права представљају права која припадају свим људским бићима једнако. Основни принцип је да су сви људи рођени једнаки и да одређеним политичким, економским и друштвеним функцијама сви морају имати приступ, без обзира на расу, пол, социјални статус или место живота. Установљавањем и гарантовањем ових права, држава омогућава заштиту појединаца и њихову слободу деловања, што значи да појединац зна која су му права и како да их користи (Пауновић, 2002:19). Људска права која нас посебно занимају у овом истраживању и на којима базирамо аргументацију у прилог учешћа грађана у урбанистичком планирању, као једном од јавних послова, су:

1. **Грађанска и политичка права.** Ова права се тичу односа појединца и државе и наглашавају аутономију човека у односу на државу (Димитријевић, Пауновић, 1997). Политичка права су права појединаца на демократију и партиципацију, односно права грађана да учествују у

² Међународни документи, уговори и одлуке међународних организација садрже сагласност одређеног броја држава о појединим темама и представљају изворе међународног права (Димитријевић, Пауновић, 1997:60).

управљању државом и заједницом, и изражавању мишљења о јавним пословима. Тим правом човек постаје грађанин, припадник заједнице, јер има могућност да о тој заједници активно брине и одлучује. Посебно ћемо истаћи неколико људских права из ове категорије која су дефинисана Универзалном декларацијом УН³, Европском конвенцијом⁴ и Међународним пактом о грађанским и политичким правима⁵

- **Слобода изражавања мишљења и идеја.** Слобода информисања је веома важно људско право и представља копчу између грађанских и политичких права. "У тој слободи се уједно отелотворују човекова слобода од државе и његово право да утиче на државу у којој живи" (Димитријевић, Пауновић, 1997:319). Наравно, слободно се може мислити само ако се има приступ потребним информацијама, подацима и идејама, те свако мора имати могућност да им приступи, осим ако се ради о државној тајни. Обавештења, мишљења и идеје се могу примати на све расположиве начине, при чему се мисли на све врсте медија и на све форме изражавања. Наравно, бирократски отпор овом праву је увек велики, те се ово право тешко реализује у пракси. Стога посебну пажњу треба обратити на услове за рад средстава за масовно комуницирање (медији) као најмоћније посреднике у коришћењу слободе изражавања.

- **Слобода комуницирања с другима.** Комуницирање и успостављање веза између људи различитих интересних или политичких опредељења као посебно право је основ сваке модерне демократије.

- **Право на учешће у управљању заједницом.** Поред слобода које омогућају услове за стварно учествовање у политичком животу као што су слобода изражавања, мишљења, окупљања, информисања и комуницирања, посебно је дефинисано право којима се грађанима гарантује стварни утицај на вођење јавних послова. На основу овог права сваки грађанин мора да има право да без дискриминације и неумесних ограничења учествује у вођењу јавних послова, било посредно или преко слободно изабраних представника.

³ Универзална декларација о људским правима, Резолуција Генералне скупштине Уједињених нација број 217 А (ИИИ) од 10. децембра 1948. године

⁴ Европску конвенцију о људским правима је усвојио Савет Европе 1950. године.

⁵ Међународни пакт о грађанским и политичким правима (ПГП) је ратификовало 137 држава. Документ Уједињених нација СТ/ХР/4/Рев. 14. до 30. јуна 1996.

2. **Економска, социјална и културна права.** Ова права представљају тзв. другу генерацију људских права и допуњавају претходно наведена права. Њихова сврха је да људе доведу у сличан, праведан друштвени положај како би стварно могли да уживају грађанска и политичка права. Једно од таквих је *право на образовање*, јер необразовани људи често не знају да могу да користе многа права. Такво су и: *права на уживање благодети научног напретка* и *право на учешће у културном (друштвеном) животу*. И човек у беди је у неравноправном положају, тако да се економским *правом на рад* може обезбедити боља приступачност уживању осталих права. Социјална права, као што су *права на минималан животни стандард*, треба да спрече да се човек нађе одвојен од заједнице услед чега би могао да изгуби услове за остваривање својих права
3. **"Нова" генерација људских права.** Ова права спадају у трећу генерацију основних људских права и слобода, тзв. нових људских права као што су **Право на здраву животну средину и Право на развој**. Свест о њима је настала касније, између осталог и зато што су се услови и узроци за њихово настајање јавили касније, као што је право на животну средину настало као одговор на последице технолошког развоја у 20. веку.

Основна људска права су начин ограничавања државне власти и предствљају "преддржавну и предуставну категорију" коју демократска земља не сме да прекорачи. Она су природна права која ниједан владар, партија или држава не може одређивати, поклањати или одузимати. Угрожавањем ових права, власт врши узурпацију на коју је дозвољено узвратити отпором коришћењем права на грађанску непослушност (Пауновић, 2002:21).

Архуска конвенција или Конвенција о приступу информацијама, учешћу јавности у доношењу одлука и о приступу правосуђу у вези са питањима заштите животне⁶ је усвојена 1998. године у данском граду Аархусу. Архуска конвенција се односи, на три домена: (1) Право физичких и правних лица да захтевају еколошку информацију⁷, (2) Право јавности да учествује у доношењу одлука у домену

⁶ Целокупан преведен текст у: Богдановић, Р.; Стојков, Б. (ур.) "Принципи и пракса одрживости у развоју насеља у Србији, Београд, 2000.

⁷ Према Архуској конвенцији формулација „информација о животној средини” или еколошка информација означава све информације дате у писменом, визуелном, звучном, електронском или било ком другом материјалном облику о: а) Стању елемената животне средине; б) Активностима и

еколошке политике, и (3) Приступ правосуђу у вези са заштитом животне средине. По конвенцији постоје три групе одлука и у складу са тим три групе правила за учешће јавности у процесима њиховог доношења: (1) Одлуке о посебним активностима⁸; (2) Одлуке о изради планова, програма и политике у домену животне средине и (3) Одлуке о учешћу у припреми извршних прописа и/или опште применљивих законских нормативних инструмената.

Фундаментално питање које Конвенција настоји да регулише је питање права човека (садашњих и будућих генерација) на адекватну животну средину и то кроз остваривање права на информације о животној средини, права на учествовање у доношењу одлука о питањима из области животне средине и права на судску заштиту ових права. Јасно је да на овај начин Архуска Конвенција превазилази област заштите животне средине и својом ширином задире у бројна друга питања која су релевантна за положај човека-грађанина и његова људска права. Тешко је рећи да ће и једна држава из европског региона, на који се Конвенција односи, моћи дуго остати ван стандарда утврђених њеним нормама (Богдановић, 2000).

Према конвенцији јавне власти су обавезне да обезбеде заинтересованој јавности могућност приступа свим информацијама које су релевантне за доношење одлуке о животној средини. У процедури учешћа јавности мора се омогућити да јавност доставља своје коментаре, информације, анализе или мишљења за које сматра да су важни за предложену активност. Такође прописује да се приликом одлучивања о некој активности, значајној за област заштите животне средине узме у обзир резултат учешћа јавности. Јавне власти су у обавези да информишу јавност о коначној одлуци и то одмах и у складу са одговарајућим процедурама, са образложењем из којег се мора видети на чему је заснована таква одлука. Јавна власт такође, обавезна да сачини одговарајуће практичне аранжмане (које се тичу институција, финансија и времена) и друге мере за учешће јавности током припреме планова и програма који могу бити у вези са животном средином.

мерама, политикама законеима, плановима и програмима, који утичу или могу да утичу на елементе животне средине из подстава (а), и анализе економске исплативости и друге економске анализе и полазне основе које се користе у одлучивању које се тиче животне средине; ц) Стању здравља и безбедности људи, условима живота људи, културним локалитетима и грађевинским објектима, у мери у којој на њих утиче или може да утиче стање елемената животне средине или, посредством тих елемената, активности или мере из подстава (б)

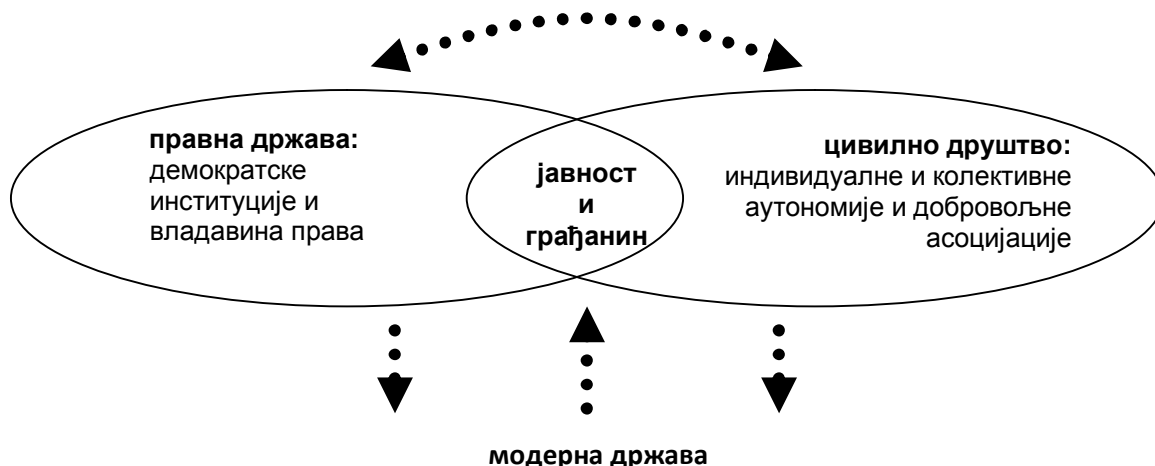
⁸ Активности су набројане у првом Анексу Конвенције

Европска урбанистичка повеља⁹ је усвојена 1992. године на Конгресу локалних и регионалних власти у Стразбуру. У члану 4.12 повеље под насловом "Партципација, урбани менаџмент и урбанистичко планирање" се наводи да уколико не постоји развијен принцип локалне демократије и локалне самоуправе, оличене у партципацији грађана, људска права остају мртво слово на папиру. Такође се наводи да се задовољавање социјалних, економских и психичких потреба, и потреба у простору може реализовати само кроз отворен дијалог између администрације и управе са једне, и грађана - чланова локалне заједнице са друге стране. Поред обавезности информисања и консултовања целокупног становништва о одлукама на било ком управљачком нивоу, нарочито се наглашава потреба за консултацијом и право на укључивање у одлучивање оних грађана чије су некретнине планом или актом по било ком основу доведене у питање, било на локалном или на регионалном нивоу.

Према Петовар (2003:146) појам грађанина се једно може разумети уз адекватно повезивање са појмовима државе и цивилног дрштва (енг. цивил социјету). Грађанство не постоји без постојања политичке државе која се заснива на "владавини права, демократским институцијама и подели власти". Таква држава је оквир за деловање слободних грађана у свим јавним пословима. Други појам, цивилно друштво, по Пауновић (2002:34) "чинимо МИ појединци, грађани када делујемо ненасилно, цивилизовано, толерантно и то као појединци, припадници разних асоцијација (установа, организацја, институција, група), с циљем уређења заједничког живота". Значи да цивилно друштво, поред значења *друштво грађана*, значи и цивилизовано друштво, које не карактерише сила, већ уговор, договор и толеранција у прихватању људи као међусобно равноправних и слободних чланова друштва. Цивилно друштво је простор у којем делују грађани, асоцијације и мреже асоцијација (интересне групе, невладине организације), ради притиска на државне установе како би се изборили за што више слободе и аутономије (Пауновић, 2002). Интеграцијом појма цивилног друштва и правне државе, добија се појам модерне, плуралистичке државе у којој је грађанин индивидуа и компетентан члан друштва, и у којем статус грађанстава означава скуп правила и процедура којима се то његово право реализује (Подунавац, 1998, према Петовар, 2003:147)". Држава и цивилно друштво нису исто, функционишу по различитим

⁹ Текст повеље у Стојков, 1996.

логикама, а везу међу њима чини јавност. Без постојања цивилног друштва не може се изградити демократска, модерна држава.



Слика 7. Тумачење појма грађанина у односу на појмове државе и цивилног друштва. Шема на основу тумачења Петовар (2003:146)

Према Пауновић (2002) грађанин је припадник друштва који активно учествује у активностима из јавне сфере тог друштва (која је супротна интимној и приватној сфери). Најчешће се употребљава у значењу које је садржано у појму држављанина, као ознака за припадника политичке заједнице. Означава политичко право особе да учествује у јавним пословима, што значи да је грађанин само онај појединац који је носилац одређених права и дужности. Грађанин је политички субјект који дела и живи у цивилном друштву у коме се брине за задовољавање својих индивидуалних потреба, и у свом деловању се руководи својим приватним интересом, али брине и за заједницу у којој живи. Односи међу грађанима су интересно засновани и одвијају се путем тржишта и јавности. Поред тржишта које повезује грађане-појединце на основу њиховог економског интереса, основни интегративни елемент цивилног друштва који спаја појединце је јавност, као "скуп друштвених комуникација и социјалних веза које појединци успостављају у заједници где живе" (Пауновић, 2002:13). Појединац добија пун статус грађана, не само на основу тога што има одређена права и обавезе, већ и на основу коришћења тих права: "ако се појединац сам не ангажује на заштити својих права и права других, већ трпи њихово кређе, он није грађанин, већ поданик" (Пауновић, 2002:17). Стога, под појмом грађанина подразумевамо пре свега активног појединца, члана друштва, који се брине за заједницу у којој живи и који учествује у јавном животу. Међутим, делање појединца не може произвести

значајне резултате, осим у посебним приликама. Стога се грађани удружују како би заједничким снагама деловали на одређене друштвене проблеме, те ћемо се у наставку позабавити начинима њиховог удруживања.

Форме удруживања грађана око неког заједничког интереса или циља називамо грађанским иницијативама. По Молнару (2003) се појам цивилног друштва везује за појам цивилизован и остварује путем деловања грађанских иницијатива, па каже да цивилизовано друштво чине "самоосвештени грађани/држављани, способни за образовање грађанских иницијатива ... које, у свом залагању за опште добро и у границама основних права човека, допуњавају и контролишу функционисање политичког система представничке демократије, као и постојећих механизма инкорпорације кључних група грађанског друштва у државу " (Молнар, 2003:48). Карактеристично за грађанске иницијативе је да се након достизања одговарајућег циља или решења "распуштају" и нестају и да не морају имати формализоване организационе форме. Наравно, подразумева се да се мора узети у обзир да грађанске иницијативе не морају представљати репрезентативан део једног друштва, те тако бити и показатељ мишљења целокупне заједнице о неком проблему, као ни да су закључци и одговори/решења које оне предлажу увек тачна, адекватна или ефикасна. И саме грађанске иницијативе међусобно могу имати различита мишљења о истом проблему. У томе се и садрже главни проблеми при разматрању учешћа јавности у урбанистичком планирању:

1. Достизање консензуса између више различитих интересних групација, које не морају имати исти поглед на постојећи проблем и начин за његово решавање, и притом
2. Успостављања равнотеже између јавног и приватног(их)¹⁰ интереса.

Како сва модерна демократска плуралистичка друштва подразумевају повећавање броја легитимних интереса, морају се развити форме и механизми за њихову артикулацију и остваривање. Како ови интереси могу бити "опречни или у конфликту, они се могу и морају усклађивати" (Петовар, 2003:141).

¹⁰ Под појединачним интересом подразумевамо легитимни интерес, што значи да је заснован на правном принципу и да се може артикулисати кроз демократске институције и процедуре. (Петовар, 2003:141)

Веза између првог и другог проблема се налази у тврдњи Молнара (2003) да се под јавним интересом подразумева оно до чије се формулације стиже консензусом више различитих интересних група, при чему су једина ограничења основна права човека као врста минималног консензуса. Како по Петовар (2003:127) различите интересне групе имају различита вредносна становишта, може се закључити да појмови јавно добро и јавни интерес немају јасно, односно једнозначно дефинисано значење. Различито разумевање садржаја јавног интереса и јавног добра доприноси формирању различитих становишта и у теоретском смислу. Тако Петовар наводи да се по либералним теоретичарима јавно добро мери у односу на степен "оствареног благостања и добробити појединца", односно "остварене среће што већег већег броја људи". Према Купер (1995, према Петовар, 2003:127) се значење појма јавно "односи на заједничке, универзално приступачне димензије колективног живота, као и на оне ствари које ... погађају сваког појединца у држави ..., односно имају општи утицај на интересе свих људи". Омогућавајући промоцију, те одбрану и заштиту интереса група грађана, грађанске иницијативе постају најбоље средство за контролу рада државних органа ради заштите јавног интереса. Иако су разлози локалног становништва за сарадњу разнолики и најчешће се тичу заштите личног интереса: вредности некретнина, квалитета живота исл. "... интереси грађана су у складу са интересима очувања и подизања квалитета живљења у граду или некој његовој зони", те су том приликом "грађани спремни на одређена одрицања у начину коришћења својих некретнина и јавног простора уопште, ако за узврат добијају погодности које њихов живот чини угоднијим и пријатнијим" (Петовар, 2002:129). Ради достизања такве ситуације, неопходно је присуство "јавне арене у којој се могу и морају артикулисати појмови јавно добро и јавни интерес у концепту отвореног, демократског и плуралистичког друштва". У процесима "достизања консензуса у јавној арени" око тога шта су јавно добро и јавни интерес у име којег се појединачни и лични могу и требају повући, морају имати могућност учешћа сви актери који су заинтересовани за то.

На тај начин долазимо до закључка да јавни и појединачни интерес не треба посматрати као супротстављене интересе, јер како тврди Петовар (2003:143) "јавни и појединачни легитимни интерес нису у опреци, насупрот, они су повезани.... и представљају екстремне полове континуума у коме се одвија живот

грађана и друштвене заједнице". Стога је препознавање појединачог интереса и његова уградња у планове развоја града од суштинске важности за однос грађана према граду, а учешће грађана у урбанистичком планирању један од кључних инструмената за усклађивање јавних и појединачних легитимних (заснованих на праву) интереса.

Улога локалне управе је изузетно важна, јер је у могућности да обезбеди услове за постојање јавне арене и тиме допринесе превазилажењу конфликта и омогући достизање консензуса, те ћемо се њоме и позабавити у следећем поглављу.

2.1.2. Концепт одрживог развоја

У планерској јавности скоро да влада потпуни консензус да је идеја одрживог развоја постала једна од најмоћнијих у планирању, те да је прерасла у доминантан концепт развоја, а по некима и циљ развоја (Стојановић, 2001). Термин одрживог развоја је постао широко прихваћен, али су принципи по којима се концепт примењује остали у дубокој контраверзи (Owens и Cowell, 2002, према Upton, 2002). Међународни документи којима је дефинисан концепт одрживог развоја су извештај Брутланд комисије¹¹ и Агенда 21¹². Пре више од тридесет година, Светска комисија за животну средину и развој, позната и као Брутланд комисија објавила је извештај под називом "Наша заједничка будућност" којим се указује на опасност, по људе и нашу планету, од политике економског раста без узимања у обзир могућности регенерације планете Земље. Ова комисија је дефинисала одрживи развој као развој којим се испуњавају потребе садашњости, без ускраћивања могућности будућим генерацијама да задовоље своје потребе. Светски лидери су на Земаљском самиту у Рио де Жанеиру 1992. године усвојили препоруке Брутланд комисије, а један од резултата самита била је Агенда 21 којом се дају препоруке за одрживо управљање земљишним, воденим и шумским ресурсима у 21. веку. Новитет у односу на друге документе Уједињених Нација представља изричито признавање улога "битних групација", као што су жене, деца и омладина, пољопривредници и предузетници. Од 1992. године, па надаље, Уједињене Нације су почеле да све више рачунају на улогу ових групација у својим програмима, за разлику од претходне праксе која је искључивала све актере осим

¹¹ The Brundtland Report: Our Common Future, 1987.

¹² Agenda 21, Programme of Action for Sustainable development, UNCED, Rio de Janeiro, 1992; Rio Declaration, UNCED, Rio de Janeiro, 1992.

националних влада и неколико фаворизованих посматрачких организација (Јанић, 1987).

Једно од поглавља Агенде 21 о битним групацијама је и поглавље о улози локалних власти. Са свих страна света, разна тела наглашавала су њихову кључну улогу у конкретној примени "одрживости" на локалном нивоу. Из овога је и произашла препорука дата у 28. поглављу да локалне власти треба да се консултују са становништвом у погледу осмишљавања стратегије за стварање Локалне Агенде 21. На жалост, било је потребно неколико година да се појави било каква смерница о томе шта би ово требало да подразумева и шта конкретно треба предузети. Данас, многе локалне управе раде у складу са принципима Локалне Агенде коју су усвојили. Подразумева се да свака ЛА 21 има своје карактеристике, да је обележена локалним условима, укључујући ту и јавно мњење, које се укључује у процес њеног формулисања. Локална Агенда није само стратегија заштите животне средине. План одрживости укључује и решавање социјалних и економских питања. Локална Агенда укључује цело друштво или у најмању руку највећи могући пресек скупова, са свим расположивим ресурсима. Око Локалне Агенде се мора створити консензус, где је први корак прикупљање информација о локалним условима и локалним приоритетима - откривање правих жеља и потреба људи (РЕЦ, 2000).

Планирање је активност којом се дефинишу циљеви развоја и начини њиховог остваривања, при чему се планови, који се могу разликовати по свом фокусу, форми, степену дефинисаности, сматрају инструментом њиховог остваривања у кратком или у дугом року и примарно средство припреме за суочавање са променама у окружењу. И то су тврдње око којих постоји консензус у планерским круговима. Међутим, у истим круговима се могу идентификовати два различита, може се рећи супротстављена виђења смисла и улоге урбанистичког планирања: (1) Планирање као средство за достизање социјалне правде, елиминацију или ублажавање конфликта, подстицање развоја партципације заједнице, промоцију толеранције и културолошке разноликости. То је планирање у духу демократије, комуникације и сарадње, партнерства и поделе одговорности ради преговарања о будућем развоју; (2) Планирање као средство за унапређење ефикасности и ефективности економије и друштва, који се морају мерити економским показатељима. (Sorensen, 2003). Сматрамо да је потребно истражити могућности и

улогу планирања између ова два само на први поглед искључива и супротстављена виђења планирања. Концепт одрживог развоја који подразумева уравнотеженост економског, еколошког и социјалног развоја, превазилази овакве поделе, што значи да би планирање требало да симултано служи достизању и социјалних и економских циљева уз заштиту постојећих ресурса и животне средине.

Концепт одрживог развоја подразумева усвојање интегралног приступа планирању. Концепт интегралног планирања је промовисан Агендом 21 на већ поменутој конференцији УН о животној средини и развоју у Рио де Жанеиру 1992. Настао је као одговор на све интензивније ефекте конфликта на линији захтева и циљева економског развоја и потребе за очувањем живоне средине. Интегрални приступ подразумева да досадашњи секторски приступ планирању треба да прерасте у целовит систем посматрања развојних процеса и управљања њима у простору (Бајић Брковић, 2000).

"Идеја о одрживости не укључује само свест о животној средини и одрживој економији, већ такође, и што је још важније, друштвену интеграцију и нове путеве у управљању градовима, односно партиципаторну улогу сваког грађанина" (Voula Mega, 1988, према Пушић, 2001:317). Према Пушић (2001) суштину појма друштвене одрживости одражава остварење града у коме људи осећају припадност, вољу, а не принуду да остају баш на том месту, да га унапређују и изграђују. "Нема одрживог града без креативних активности грађана. Предуслов је активан грађанин. Да би грађанин био активан, он мора да буде заинтересован. Да би био заинтересован он мора да буде информисан. Да би био информисан систем мора да буде демократичан" (Пушић, 2001:319).

Мотивација, заинтересованост и способност заједнице се могу подстаћи правовременим информисањем. Упознавање јавности са питањима и проблемима са којима се управа и планери суочавају, чини поделу одговорности за урбане политике и промене окружења равномернијом и праведнијом. Укључивањем јавности у процес креирања и доношења одлука, постиже се већи степен личног ангажовања сваког појединца. Познато је да је прихваћени ризик пропорционалан нивоу укључености, тј. логично је да се тиме може постићи боља подршка планерским акцијама и иновацијама.

У читавом процесу улога локалне управе је кључна. Локална управа има могућност утицаја на институционалне аранжмане и задужена је да управља средствима и инфраструктуром. Зато је логично да она треба да делује на плану ширења знања, информација, образовања и уопште упознавања грађана са новим тржишним, организационим и институционалним аранжманима, да би га оспособила за партиципацију у политичким, социо-културним, економским и техничким активностима, односно до пораста одговорности и свести о потреби очувања животне средине (Јанић, 1997). По већ поменутој Алборшкој повељи, која је настала на конференцији локалних управа европских градова, одрживост се проглашава локалним, креативним процесом, а не визијом или непроменљивим стањем. Овај процес претпоставља избалансираност у свим областима локалног одлучивања. Менаџмент изграђен на основу информација прикупљених у таквом процесу обезбеђује да се манифестују утицаји свих значајних субјеката, а да се град гради као јединствена целина. Кроз такав процес град и његови грађани су у могућности да направе избор међу информацијама. Кроз процес управљања који је заснован на одрживости, одлуке ће доносити не само они који представљају интересе тренутних актера, већ и они који представљају интересе будућих генерација.

Демократско друштво подразумева поред владавине права, демократских институција, заштите својине и својинских права, демократску јавност, непристрасне медије, грађанске иницијативе и удружења грађана, постојање одговорне и смењиве јавне управе (Петовар, 1998, 2002). Под локалном управом се сматра власт на одређеној територији у складу са територијалном организацијом државе. Локалне управе представљају заједничке интересе грађана локалне заједнице и имају мање или више одговорности, обиме задатка и активности у функцији задовољавања потреба локалног становништва у јавној сфери (Кандева, 2002). Локалне управе, као део вертикалног система поделе власти, сnose свој део одговорности за квалитет живота у локалној заједници, јер су у позицији да ресурсе и администрацију који им стоје на располагању боље прилагоде стварним потребама грађана. Тако се по Петовар (2003) локална управа и грађанска иницијатива сматрају темељима цивилног друштва који имају значајну улогу у побољшавању свакодневног живота грађана. Они представљају значајну снагу у дефинисању појма јавног добра и његовој заштити, јер су циљеви

рада локалне управе управо "заштита јавног интереса и јавног добра у простору локалне заједнице; заштита права грађанина; подизање квалитета живота и нивоа задовољења свакодневних потреба грађанина; прилагођавање рада јавних служби специфичностима локалне заједнице и потребама грађана; укључивање и кооперација различитих актера у простору локалне заједнице на програмима од интереса за локалну заједницу, њене грађане и град као целину" (Петовар, 2002:135). Од квалитета рада локалне управе у великој мери зависи степен ангажовања грађана ради заштите заједнице, њихов осећај припадности и одговорности. Када су локалне управе неактивне и непредузимљиве, губи се контрола над активностима од значаја за квалитет живота и уређење простора, и грађани су "пасивизирани, њихов утицај минимизиран, демократске институције губе значај" (Петовар, 2002:133).

Од најзначајнијих међународних докумената који се баве улогом и значајем локалне управе у развоју заједнице издвајамо: (1) Европску повељу о локалној самоуправи, (2) Европску повељу о одрживим градовима, (3) Белу књигу о Европском управљању (2001)¹³ и (4) Европску повељу о активном грађанству (2006), те ћемо их представити у најкраћим цртама

Европска повеља о локалној самоуправи¹⁴, чије су потписнице земље чланице Савета Европе, право грађана да учествују у вођењу јавних послова проглашава основним демократским принципом, које се на најбољи начин може остварити управо на локалном нивоу. По Повељи, локална власт је та која може да обезбеди пуно остваривање тог права кроз управу која ће бити и ефикасна и блиска грађанима. Самоуправа се поред постојања финансијске аутономије и дефинисаних надлежности, темељи на одлучивању грађана о локалним пословима непосредно или преко представника. Савет Европе је 2009. године усвојио Допунски протокол уз Европску повељу о локалној самоуправи о праву на учешће у пословима локалних заједница. Протокол јасно и прецизно дефинише најбоље праксе укључивања грађана у процесе одлучивања и доношења одлука на

¹³ Европско упаављање: Бела књига, Европска Комисија (2001), доступна на: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf. Садржи препоруке да функционисање институција Европске уније буде транспарентније, одговорније, партиципативно и делотворније. Даља разрада је документом: Према појачаној култури консултација и дијалога – Општи принципи и минимални стандарди, Европска Комисија (2003),

¹⁴ Савет Европе: Европска повеља о локалној самоуправи, 15.10.1985. Стразбур; доступно на: www.bbnet.org.yu/blnet/yug/povelja.htm

локалном нивоу. Овај документ има исту правну природу као и Европска повеља о локалној самоуправи, тако да државе које ратификују овај протокол преузимају обавезу да обезбеде сваком лицу са пребивалиштем на њиховој територији право да учествује у пословима локалне заједнице и да законом предвиде мере којима се олакшава уживање тог права без икакве дискриминације. Србија још увек није ратификовала Допунски протокол уз Европску повељу о локалној самоуправи о праву на учешће у пословима локалних заједница.

Веза између локалних управа и грађана у процесу израде развојних планова је дефинисана у Европској повељи о одрживим градовима¹⁵, коју је у иницијалној фази потписало осамдесет управа европских градова, у којој се наводи¹⁶ да се локалне управе градова обавезују да са свим секторима заједница - грађанима, интересним групама, бизнисменима - раде приликом израде локалних планова развоја¹⁷. У повељи се такође наводи да је одговорност за имплементацију програма подељена између свих сектора заједнице, а да је рад заснован на сарадњи свих актера који су укључени. Локалне управе се обавезују да обезбеде приступ информацијама и учешће у локалном одлучивању свим заинтересованим групама. Такође се наводи потреба за проналажењем начина за едукацију и обуку о одрживости, како за широку јавност тако и за изабране представнике локалних власти и особље институција локалних управа.

Поред Европске повеље о активном грађанству из 2006. године, Савет Европе је усвојио читав низ других докумената којима се употпуњују иницијативе за повећање учешћа грађана на локалном нивоу као што је препорука Р 19 о подстицању учешћа грађана у јавном животу на локалном нивоу, која налаже властима да промовишу партиципацију грађана у локалним процесима одлучивања, побољшају правни оквир којим ће се омогућити употреба широког спектра механизма за политичку партиципацију грађана, као и да унапреде локалне регулативе и практичне механизме укључивања грађана у процесе одлучивања (УСАИД, 2011).

¹⁵ Европска повеља о одрживим градовима (Charter of European Cities&Townns Towards Sustainability), Alborg, Danska, 27.5.1994.

¹⁶ Члан 1.13: Грађани као кључни актери и укљученост заједнице

¹⁷ "Као што је Локална Агенда, а све у складу са Агендом 21 и Петим еколошким акционим програмом Европске Уније "Према одрживости"."

Као једну од новијих иницијатива треба поменути и усвајање Кодекса добре праксе за грађанско учешће у процесу доношења одлука из 2009. године¹⁸. Овај кодекс има за циљ да допринесе стварању подстицајног окружења за НВО тако што ће се на европском нивоу дефинисати сет општих принципа, смерница, оруђа и механизма грађанског учешћа у политичким процесима доношења одлука. Кодекс није обавезујућ, не прописује правила и не захтева механизме спровођења, већ свим актерима у демократском процесу нуди смернице засноване на конкретном практичном искуству дијалога и сарадње између НВО и државних институција у циљу унапређења њихових међусобних односе и јачања учешћа грађана у демократским процесима на локалном, регионалном и националном нивоу.

Не може се изоставити ни Лисабонски споразум, који у одељку који се односи на принципе демократије истиче принципе репрезентативне и партиципативне демократије у раду Европске уније, обавезујући њене институције да укључе грађане у процесе консултовања и одржавају отворену и транспарентну комуникацију са њима. Један од основних задатака локалних управа је да обезбеди јавност рада у свим пословима, што значи да систем одлучивања мора бити јаван, односно доступан грађанима ради процене и испитивања. Омогућавањем доступности и увида у све активности које се тичу развоја (одлуке, планови, процедуре доношења одлука и планова, актери доношења одлуке и др) се смањује могућност манипулације базиране на моћи по различитим основама. На тај начин локална управа може да онемогући или барем смањи остваривање нелегитимних интереса различитим механизмима моћи. "Тајност је основа функционисања аутократских друштава и основна полуга заштите (прикривених) интереса. Због тога, сарадњом са грађанима (њиховим удружењима, професионалним и другим асоцијацијама) и њиховим укључивањем у различите програме и пројекте на нивоу заједнице, локалне власти обезбеђују јавну подршку и легитимитет својим активностима" (Петовар, 2002:135).

Са друге стране, по Павићевићу (2003), јавност омогућава грађанима, да са једне стране, кроз расправу, заједно дођу до суда о најбољем решењу, док им са друге стране омогућава "репродукцију заједничког знања о вредности заједничког

¹⁸ Кодекс добре праксе за грађанско учешће у процесу доношења одлука, усвојен на Конференцији ИНГОс (међународних невладиних организација), на састанку 1. Октобра 2009

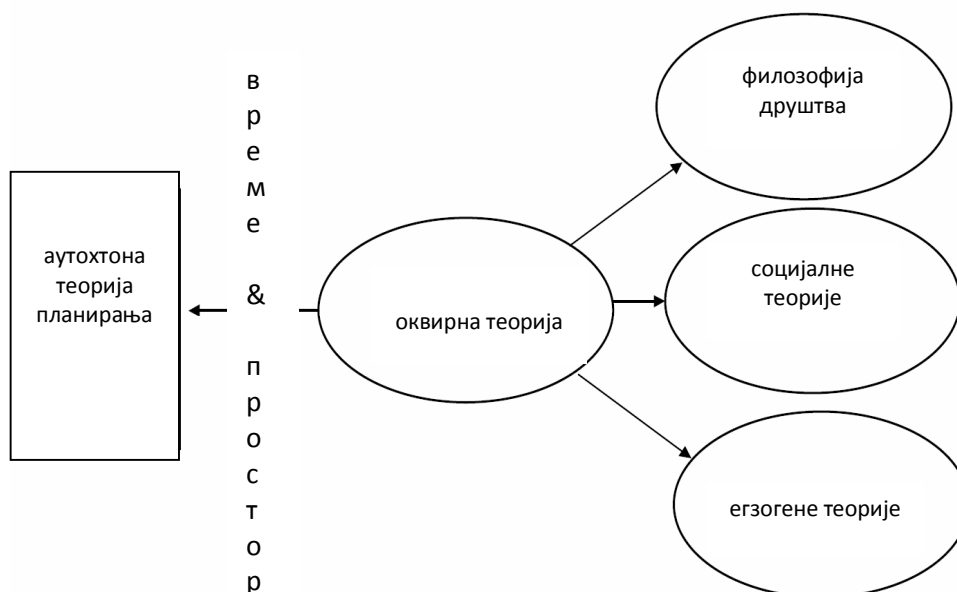
живота". Поред тога, јавност је у служби контроле и ограничења власти. Опасности које се могу очекивати су могућност манипулације ради заштите интереса моћних група актера кривљењем истине која се предочава јавности. Друга врста опасности произилази из сукоба контрадикторних интереса. Ради заштите јавне сфере морају се унапред дефинисати следећи елементи: (1) морају се обезбедити услови да би сви грађани могли да имају ефективан утицај у јавном животу; (2) грађани на располагању морају имати ресурсе (физичке и концептуалне) за формирање судова; (3) теме које се разматрају морају бити од значаја за све и не смеју се сакривати значајне чињенице; (4) морају постојати правила и процедуре комуницирања који комуникацију ослобађају утицаја силе и моћи (Павићевић, 2003:167). Наравно, реализација ових услова је веома дискутабилна и проблематична. Постављају се питања као што су: Ко су то сви грађани?, Како се мери њихов јавни утицај? и сл. Канадски филозоф Чарлс Тејлор (1995, према Павићевић, 2003:169) предлаже следеће услове ради обезбеђења једнакости и омогућавања да грађанин узме учешћа: (1) "мора постојати заједнички простор који је доступан свима; (2) мрежа комуникација која повезује различите сегментиране јавне сфере и омогућава да о јавности говоримо у једнини (не постоји забрана преношења информација, није реч о изолованим или неповезаним чиновима преношења информација, него се заједничка одлука сматра као део јединствене расправе); (3) вишесмерана комуникација; (4) осуство принуде и контроле; (5) спремност да се други истински саслуша и разговор води у форми аргументације; (6) заједничко разумевање проблема". Такође, наводи да делотворност овако дефинисаног модела за функционисање јавне сфере зависи од многих аспеката: "величине заједнице, степена интегрисаности, установљеног система установа, друштвене структуре, нивоа образовања грађана, политичке и културне историје заједнице, и сл." (Павићевић, 2003:174)

2.2. КОМУНИКАТИВНО - КОЛАБОРАТИВНА ПАРАДИГМА

Основни циљ овог поглавља је обезбеђивање теоријског оквира за разумевање методологија, језика и историје развоја идеја и праксе планирања са наглашеним учешћем грађана, нарочито у контексту „нарастајућег теоретског плурализма“ (Allmendinger, 2002:83). У таквом мноштву различитих теорисјких позиција "једна, општа теорија демократског планирања није могућа" (Mandelbaum, 1979, у Вујошевић, 2003:16). Циљ овог поглавља је пре сега у разумевању „пејзажа“

теорије планирања и улогу различитих врста теорија у конструкцији, интерпретацији и употреби у оквиру комуникативно колаборативне парадигме.

Ради представљања вредности, концепата и теорија на којима се базира комуникативно-колаборативна парадигма планирања, која представља оквир овог истраживања, користимо шему коју је формулисао Алмедингер (Allmendinger, 2002). Наглашавајући потребу да се за планирање развије специфичан приступ креирању и тумачењу теорија, он дефинише парадигму или оквирну теорију као скуп више различитих форми теорија.



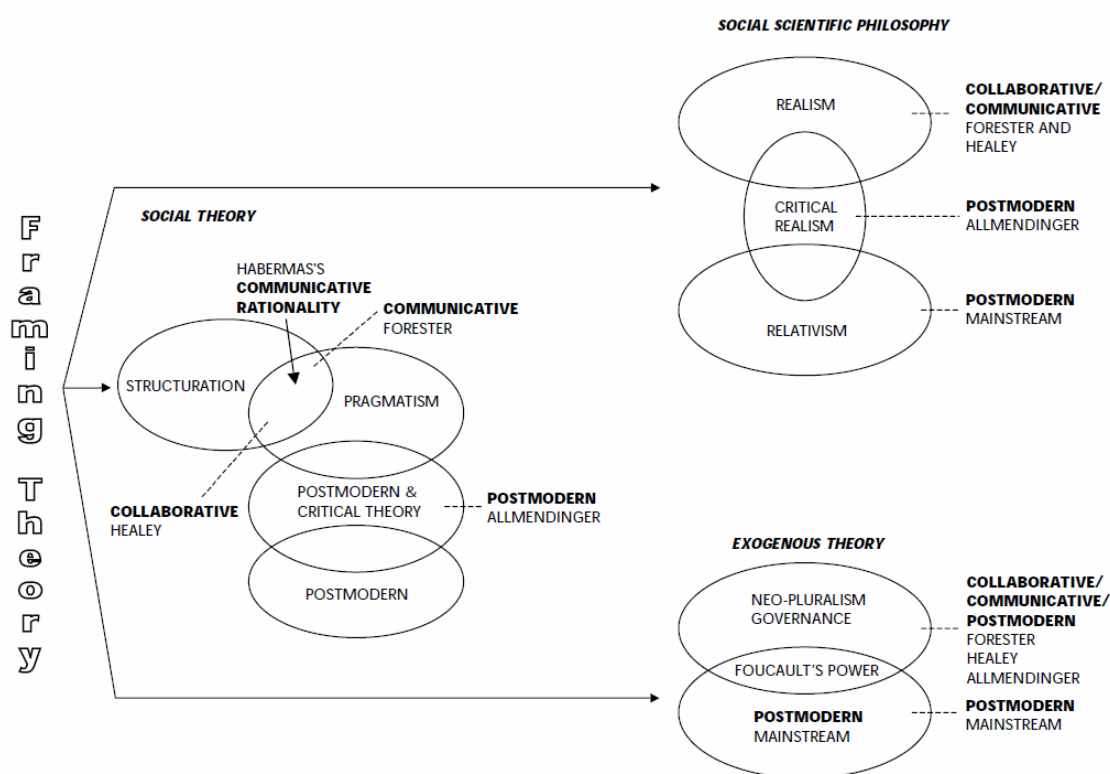
Слика 8. Пост-позитивистичка приступ тумачењу теорија.. Извор: Allmendinger (2002:90)

По њему, оквирна теорија се базира на: (1) Филозофском разумевању стварности, (2) Социјалним теоријама, и (3) Егзогеним¹⁹ теоријама. Филозофско разумевање и перспектива представљају основ социјалних теорија које са друге стране праве мноштво претпоставки које се тичу филозофских аргумената. Социјалне теорије представљају сет рефлексија о разумевању друштва и одувек су биле од великог утицаја на планерску теорију²⁰. Егзогене теорије се разликују од социјалних највише по нивоу апстракције. Фокусирају се на поједине елементе друштва,

¹⁹ Егзоген - који је спољног порекла, који је створен на основу спољашњих фактора.

²⁰ Алмедингер их сврстава у две широке категорије: (1) top-down структуралистички приступ који карактерише испитивање структурних сила над индивидуом, и (2) bottom-up интерпретативни приступ који карактерише разумевање рефлективне природе индивидуе и њене способности избора. Последњих деценија се појавила и трећа категорија која се у ствари бави превазилажењем овог дуалитета. Ту спадају Гиденсова и Хабермасова критичка теорија.

односно односе између посматраних феномена. Планери се веома често ослањају на и користе различите теорије које не морају да имају директне везе са планирањем, али су релевантне за простор и процесе управљања²¹.



Слика 9. Пост-позитивистичка типологија колаборативне, комуникативне и постмодерне планерске теорије. Извор: Allmendinger (2002:94)

У складу са претходно дефинисаним приступом, оквир комуникативно-колаборативног планирања је рефлексивни модернизам који указује на реалистичку онтологију²² као оквирну теорију. По питању социолошких теорија ради се о комбинацији Гиденсове структуралне теорије и Хабермасове комуникативне рационалности. Егзогену теорију представља теорија делиберативне демократије.

²¹ Нпр. когнитивна психологија, имплементациона теорија, теорија демократије, и сличне теорије "средњег нивоа" теоретских конструкција.

²² По Алмендингеру постмодернизам одбацује реалистичну онтологију, односно разумевање да је оно што ми опажамо и искушујемо репрезентација неке коначне реалности. Таква реалност не постоји и ми смо препуштени мноштву "језичких игара", личних мишљења и коначно немерљивих идеологија. Алмендингер одбија ову позицију и уместо тога се окреће критичком реализму и тврди да је постмодерна теорија унела конфузију мешањем епистемолошког са онтолошким питањем.

2.2.1. Филозофски дискурс: рефлексивни модернизам

Традиција планирања се може представити континуалном тежњом да се одређени концепт квалитета живота оствари трансформацијом простора путем артикулације и имплементације политика. У различитим системима и периодима концепт планирања се креће у распону од радикалног "свепланирајућег" приступа, до сервисирајућег који подржава и одржава постојеће процесе²³. По Хили (Healey, 1997) планерска традиција се у 20.том веку налази "у клопци" модернистичог рационализма. Разлози су пре свега у коренима планирања који се налазе у широким филозофским и друштвеним променама које су се десиле у периоду просветитељства крајем осамнаестог века. Основне карактеристике тог периода су: развој мисли у различитим областима, значај емпиријски доказивог научног знања, рађање идеје о активном ставу према свету ради његове промене и супротстављање религиозним догмама. Долази до наглашавања значаја појединца, његових потреба, права и одговорности. Појава индустријске револуције у деветнаестом веку као последица развоја иновација и нових знања, ослобађа потенцијал слободне трговине и производње и доприноси развоју демократских држава насупрот тоталитарним режимима. За тај период се везује корен појма модерности. У том периоду се услед појаве сложених интереса и различитих група са контрадикторним захтевима јавља потреба за управљањем и вођењем сложених процеса у урбаним срединама. Позитивни ефекти се мешају са социјалним неједнакостима, искључивањем појединих група (класна, као и дискриминација по полу, етничкој припадности, раси), дешавају се периодични колапси тражишта, као и суровост тржишта на којем рањиве групације не могу да опстану. Евидентна је потреба за планирањем трајекторије будућности који се базира на научном знању и рационализму. Научно знање омогућава формирање базе за објективно закључивање и идентификацију постојећих проблема и предвиђање будућних могућности. Рационални приступ подразумева фокусирање на: (1) средства (*means*) - као начине за достизање (2) циљева (*ends*) - као онога што треба да буде постигнуто на један логичан и систематичан начин.

²³ Култура просторног планирања како га ми данас познајемо је потекла из три паралелна планерска тока: (1) економско планирање - има за циљ управљање продуктивним снагама нација и региона, а са подршком у виду социјалних политика формира оквир државе благостања; (2) физички развој градова - који промовише здравље, економију, удобност и лепоту у урбаном ткиву; (3) управљање јавном администрацијом и анализа политика - са циљем достизања и ефикасности и ефикасности јавних агенција.

Последње три деценије теорију планирања су обележили постструктурализам и постпозитивизам пре свега као последица промена у социјалној теорији (Allmendinger, 2002:84). Ове промене подразумевају одбијање логике позитивизма и основе научног знања генерално, односно виђења да постоји сет генераних методолошких правила или форми својствених свим природним и друштвеним наукама. То је делимично и разлог за преобиље теоретских позиција са којима се данас суочавамо. Пост позитивизам представља у ствари одговор на растућу свест да реалност модернизма уграђена у процедуралну теорију планирања и доминација субстантивно-процедуралне дистинкције не помажу планерима да направе боље планове. У теоријском смислу, пост позитивизам произилази из радова Kuhn-а, Hesse-а и осталих који су испитивали позитивистичку основу научне мисли и метода и наглашавали социјални и историјски контекст реалности и размишљања уопште. Одбачена је подела чињеница и вредности и подела на супстанцу / садржај и процедуре / процес (Allmendinger, 2002:84).

Иако је у природи човека тежња да се досегне „једна перспектива и извесно овлада знањем које је исправно и непроменљиво“ (Стојнов, 2003:11) које би нас лишило страха о последицама делања, до остварења овакве тежње још се није дошло. Постмодернизам релативизује постојање једног сета мерила исправности и нуди „могућност људима да науче да могу и да треба да се децентрирају из својих перспектива и да схвате да су оне само један од многих начина да се свет (или, пак, многи светови) осмисли, а да друге перспективе нису нужно јереси, заблуде, софистерије и издаје, већ велико богатство и производ креативности људског духа“ (Стојнов, 2003:12).

Према Алмедингеру (2002:86) пост-позитивизам карактеришу:

- Одбијање позитивистичког разумевања и методологија и усвајање приступа који контекстуализује теорије и дисциплине у већи друштвени и историјски контекст,
- Нормативни критеријуми за одлучивање између компетативних теорија,
- Постојање мноштво варијанти објашњења и теорија,
- Разумевање индивидуа као само-објашњавајућих, аутономних субјеката.

Долази до прихватања и усвајања овог новог разумевања и у оквиру теорије планирања и самим тим до развоја мноштва различитих праваца. Фрагментација планерске теорије представља једну од импликација покушаја планера и теоретичара да се изборе са идејом "реалности као социјалне конструкције". Најзначајнија је да се проблематизује и само постојање теорије. Традиционално виђење планирања карактерише "неутралност посматрања и давање експертиза; недвосмисленост језика и независност података од теоријске интерпретације; веровање у универзалност стања знања и критеријума за избор теорије" (Bohman, 1991, Allmendinger 2002:87). Уместо тога имамо пост-позитивистичко препознавање неодређености, несамерљивости, варијација, разноликости, сложености и намере у неким правцима теоријског развоја - особина које стављају под питање саме основе планирања. Пост-позитивистички приступ захтева померање од узрочно-последичног резоновања као основе за израду плана, ка откривању и сукобљавању значења. Одбацују се позитивистички базирани теорије као што су системско и рационално планирање.

По пост-позитивистичком концепту планери су погрешиви саветници који функционишу као и сви остали, у сложеном свету где не постоје одговори, већ само различита и неодређена мишљења. Пре него на објективном доказу, односно реалности, акценат је на језику и креирању значења путем језика. Ово ново разумевање и његову везу са планирањем се назива "лингвистичким заокретом" у филозофији 20. века. По пост-позитивистичком разумевању планирање карактеришу фрагментација, плурализам, субјективност и интерпретација. Основни принципи пост-позитивистичког приступа су:

- „Све теорије су у већој или мањој мери нормативне, ослоњене на вредности и уклопљене у друштвени и историјски контекст,
- Употреба или примена тако друштвено и историјски одређене теорије не може бити ослоњена само на принципе и начела, тј. на разумевање исте на апстрактном нивоу,
- Теорија је условљена простором и временом чиме се допуштају различите формулације, интерпретације и примене исте,
- Ако су теорије нормативне, променљиве у односу на простор и време, контекстуализоване у друштвено-историјском оквиру, не постоји подвојеност

између садржаја (супстанце) и процедуре, већ само један сложени итеративни однос између идеја и акција“ (Allmendinger, 2002:90).

Актуелни развој теорије планирања, као што је развој колаборативног, постмодерног, нео-прагматичног, исл, као и нових перспектива као што је феминизам, произилазе из те пост-позитивистичке перспективе. Постпозитивизам карактерише сумња у затварање и дефиниције. То и јесте један од разлога одбијања да се да преглед планерске теорије генерално. Али то никако не би требало да буде разлог одбијања класификације као основе за разумевање. Проблем је снаћи се у мноштву различитих позиција. Ипак, неки теоретичари планирања сматрају да је постмодернистички скептицизам допринео губљењу поверења у планирање, односно да је „у једном делу, неуспешност планирања била непосредна последица његовог несигурног теоријског основа“ (Вујошевић, 2003:15).

Разлика између концепта модерности и постмодерности резултује пре свега у концептима и алатима којима упознајемо себе и сопствени друштвени контекст: од научног рационализма ка феноменолошком и интерпретативном приступу. Рефлексивни или интерпретативни модернизам подразумева да се слика света креир, а стога и мења (модернизује) у интеракцији више субјеката, где свака појединачна слика бива промењена, потврђена или оповргнурта у интеракцији са осталим субјективним. Интерпретативни приступ, а од значаја за разумевање комуникативно-колаборативног планирања, подразумева:

1. „Да појединац није изолован од осталих и живи у комплексној мрежи социјалних односа са другима. Путем те мреже културолошки ресурси, као што су начин размишљања, организовања и начина живљења, се развијају, трансформишу, одржавају и репродукују.
2. Овакво друштвено уклапање, подразумева удруживање техничког и научног знања са моралним принципима и моралним одговорима, који заједно формирају оно што зовемо практична свест и здрава памет. То су основни делови онога што зовемо локално знање, којем приступамо и којег мобилишемо када делујемо као колектив“ (Geertz, 1983 и Latour, 1987 у Healey, 1997:44).

У контексту планирања би то значило да оно што зовео рационалном акцијом мора да буде проверено од стране свих заинтересованих група које затим на то дају и сагласност. Рационално више није оно што политичке и економске елите сматрају рационалним, те израженим и провереним системом научно-технолошких критеријумима, већ се мора потврдити и у интеракцији са датим социјалним контекстом. Тако процес доношења одлука, са једне стране, мора да буде инклузиван, односно способан да прихвати различитости, а са друге да омогући укључивање не-научних варијабли.

2.2.2. Упориште у социјалним теоријама

Поставља се питање установљавања заједничког између различитих система вредности и интереса, а на начин који нас не затвара у концепте и праксу који потискује наш индивидуални капацитет за развојем. Потрага за овим начином је по пореклу утопијска, пошто у сваком реалном друштву неки су моћнији од других, а морал већине одбацује нека понашања као неадекватна. Ипак се морамо запитати, да ли постоји позиција са које би могли да просуђујемо шта би помогло отварање могућности за различитост. Да ли је могуће реконструисати и реституисати јавну сферу у којој може да се одвија дебата и која би била инклузивна у процесу установљавања и задовољавања наших заједничких захтева и интересовања? Теоретичари и заговорници комуникативно-колаборативног приступа планирању се у потрази за одговорима на ова питања ослањају на Гиденса и Хабермаса.

2.2.2.1. Теорија комуникативне акције: начин трагања за решењем

Способност управљања данас подразумева пре свега вештину комуницирања – као превентиву и средство развијања адекватне климе и односа који омогућавају успешно решавање проблема услед конфликтних односа (РЕЦ 2001). Укључивање грађана у процес урбанистичког планирања сматрамо средством успостављања таквих односа. У наставку рада ћемо анализирати сам процес комуникације која се том приликом успоставља између две кључне групе актера: планера-експерата и грађана. Рад Јургена Хабермаса (1984, 2002) и Теорија комуникативне акције, ће бити основ и оквир за анализу природе и садржине комуникације која се у таквом процесу јавља. Хабермас се посебно бавио говорном делатношћу, коју смара

једним од средстава за разумевање. У даљем раду ћемо се бавити представљањем његовог теоријског концепта са циљем да дођемо до сазнања која могу важити за све видове изражавања у процесу комуниције, пре свега између грађана и планера у урбанистичком планирању.

Различите видове изражавања (као што су говор, писање, цртање) чине чиновни којима актер који се изражава (говорник, писац, сликар или архитекта) жели да се споразуме са другима у вези са нечим у свету (Habermas, 2002:68). Оно што из такве дефиниције произилази је да се подразумева постојање жеље за споразумевањем. По Хабермасу, таква жеља представља основ и неизоставиви елемент процеса комуникације. Без тог "састојка" процес комуникације као процес споразумевања нема за циљ разумевање, већ се иза такве комуникације крију неки други мотиви. Разумевање подразумева да: (1) слушалац разуме смисао реченог и (2) призна да исказ важи. Под споразумевањем се не подразумева усаглашавање или истоветно мишљење о нечему, већ само разумевање реченог. Друго важно правило које Хабермас установљава је да се комуникација не може остварити уз присилу, односно несагласност учесника да учествују.

Хабермас сматра да се конфликти могу превазићи консензусом који се достиже у процесу комуникације, те да тај процес представља основ успешног развоја једног друштва. Он грађење консензуса тумачи као појаву у којој партиципанти превазилазе њихове субјективне погледе на проблем у име споразумевања. По њему је потребно да у процесу достизања консензуса партиципанти учествују по слободној вољи и равноправно, да желе да сарађују у потрази за истином, да прихватају снагу бољег аргумента, као и да прихватају последице достигнутог консензуса. Једина сила и снага која је активна у овако идеално постављеној ситуацији је "снага бољег аргумента". Сагласност око одређених ставова и истина се могу достићи уколико партиципанти поштују пет кључних принципа:

- Принцип општости: Нико, односно ниједна страна које се дискусија тиче и са којом је било којој врсти везе не треба да буде искључен из разговора;
- Принцип аутономности: Сви учесници морају имати једнаку шансу да представе и критикују критеријуме на основу којих се утврђује валидност одређених ставова ;

- Принцип играња идеалне улоге: Учесници морају да се потруде да разумеју критеријуме валидности осталих учесника;
- Принцип неутралности моћи: Постојеће разлике у моћи учесника морају бити неутрализоване, тако да ове разлике не утичу на грађење консензуса;
- Принцип транспарентности: Учесници морају отворено да објасне своје циљеве и намере.

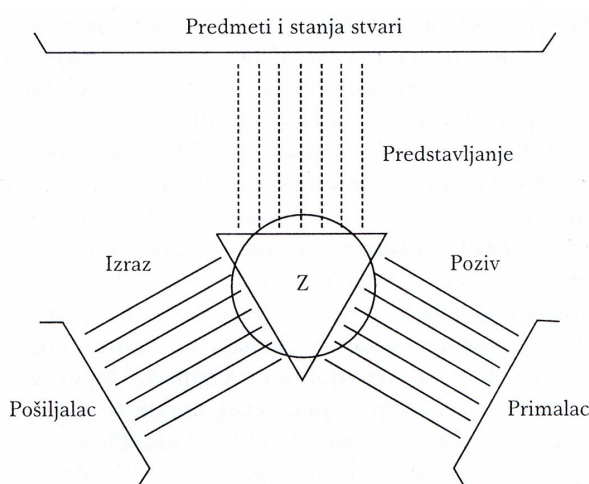
Хабермас сматра да је "социјално делање" интеракција више актера са циљем решавања проблема усклађивања њихових "планова делатности". У таквом процесу сваки учесник интеракције има потребу за укључивањем да би остварио властите планове. Када се у процесу интеракције комуникација користи као извор социјалне интеграције ради усклађивања деловања, достизање споразума и консензуса, онда говоримо о комуникативној акцији - делању. "У комуникативном делању егоцентрично скројене делатности и планови бивају поремећени и привремено замењени новом перспективом. Актери морају да из објективизирајућег држања оног ко је оријентисан на успех и жели да утиче на нешто у свету, пређе на перформативно држање говорника који се са другом особом жели споразумети о нечему у свету" (Habermas, 2002:79). Са становишта говорника и слушаоца, слагање не може да буде, наметнуто споља, нити га једна страна може наметнути другој. Оно што се остварује захваљујући наградама или претњама, сугестијама ии завођењима, не може да се рачуна као споразум. Актери који учествују у комуникативном деловању покушавају да своје планове међусобно ускладе на темељу заједничког тумачења ситуације. Језичко споразумевање функционише тако што учесници у интеракцији уједињују, односно, усаглашавају ставове, при чему се подразумева да таква комуникација, споразумевање, разумевање и прихватање могу да утичу на промене у понашању. "Експлицитни учинци споразумевања учесника у комуникативном делању, крећу се у хоризонту заједничких, непроблематичних уверења, а процес споразумевања служи преношењу и даљем изграђивању културног знања, изградњи и очувању личних идентитета" (Habermas, 2002:81).

Дакле, може се закључити да се под комуникативним делањем подразумева оно у којем: (1) учесници учествују добровољно, (2) учесници имају жељу да се споразумеју, а (3) успешним се сматра оно у којем се достигне споразум. То нас

доводи до закључака да су предуслови за успешну реализацију учешћа грађана у планирању:

1. Грађани, планери и управе, као учесници у процесу планирања морају бити спремни да, путем споразумевања, дођу до заједничке дефиниције ситуације и да координирају делање.
2. У том процесу, грађани, планери и управе морају да се понашају кооперативно и да се труде да своје појединачне планове ускладе на основу заједничких (или у довољној мери поклапајућих) тумачења ситуације.

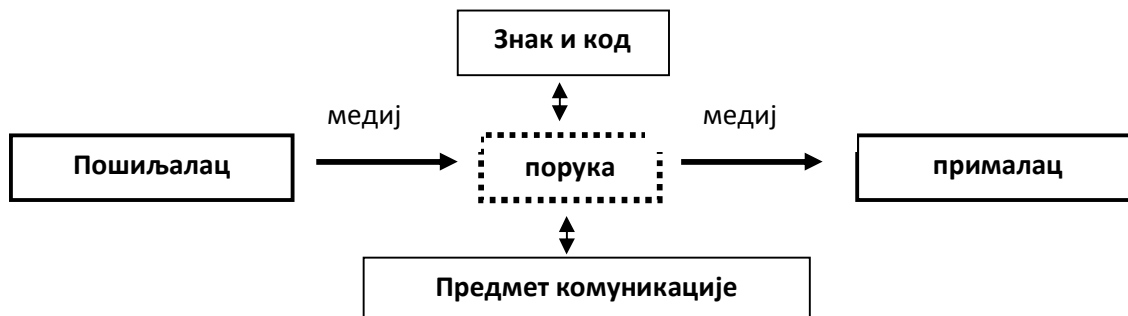
У наставку ћемо се позабавити Теоријом значења, која би требало да одговори на питање шта то значи разумети смисао добро уобличеног исказа. Карл Билер је 1934. године дао шему која језичке изразе доводи у однос са говорником и слушаоцем (слика 10). Језик представља медиј, а искази служе изражавању намера, представљању стања ствари и томе да говорник уђе у неки однос према адресанту. То одражава основну функцију споразумевања: неко се с другим споразумева о нечему. "Да би изашли из унутрашњости увек властите субјективности и попримиле облик спољашности, представе су на конвенционални начин повезане са супстратом језичких знакова. Ти знакови представљају инструменте утицаја на туђу субјективност" (Habermas, 2002:115).



Слика 10. Језик представља медиј комуникације којим се нешто изражава или представља. Извор: Habermas, J. (2002:115)

Према Гиро (2001) и класичној теорији комуникације у процесу саопштавања поруке или идеје су неопходни: (1) предмет о ком се говори, (2) знаци или код као

средство преношења и пошиљалац и прималац. Подразумева се да у свим облицима комуницирања постоји средство комуникације, што у данашњој терминологији зовемо медијима. Структура комуникације којом преносимо неку поруку се представља шемом на слици 11



Слика 11. Елементи процеса преношења порука. Извор: Гиро (2001:6).

По теорији комуникације је, при анализи процеса преношења порука, односно комуницирања, важно обратити пажњу на следеће односе између елемената:

1. "Однос предмета комуникације и поруке о њему: референцијална функција. Овај однос је основа сваког општења. О предмету општења се мора дати тачна, тј. уочљива и проверљива информација.
2. Однос пошиљоца поруке и саме поруке: емотивна функција. Поред идеја о природи предмета општења, ми можемо изражавати и наш став о или према њему. Прво је објективног, а друго субјективног карактера; једна је сазнајна, а друга афективна.
3. Однос примаоца поруке и саме поруке: ињуктивна функција. Свако општење има за циљ да изазове реакцију примаоца. И као што пошиљалац поруке, поруци може додати и свој став о предмету општења, тако и прималац поруке поруку може примити двослојно: обејективно-субјективно, сазнајно-афективно. Први ниво је рационални и логички и објективни има за циљ да организује заједничку акцију, а други се односи на друштвене и естетске кодове који теже да подстакну примаоца на учешће.
4. Однос знакова, кодова, медија и поруке: металингвистичка функција. За преношење потпуног смисла кодова од изузетне важности је одабир знакова, кодова и медија за преношење поруке, ради спречавања могућности да порука не буде схваћена од примаоца. Претерано кодирана

порука слаби примаочеву пажњу и интересовање. Пажња је примаочево интересовање за предмет поруке: интелектуално интересовање које је у међусобно подстичућем односу са задовољством које прималац осећа при тумачењу и реконструисању поруке" (Гиро, 2001:7).

Када се ова сазнања примене у анализи учешћа грађана у урбанистичком планирању можемо препознати проблеме / теме о којима је важно водити рачуна при формулисању техника за остваривање учешћа (јер свака претпоставља одређени вид комуникације):

- 1. Садржај комуникације је обострано вредносно условљен.** Порука као садржај комуникације, је поред тога што носи пакет објективних знања, вредносно условљена и од стране оног који је шаље и од стране онога који је прима. Тог је мишљења и Мек Дугал (Mc Dougall, према Бајић Брковић, 1992) који тврди да "знање није слободно од интереса и ми не можемо тврдити да откривамо неутралне чињенице... Ми конкретизујемо и опредмеђујемо нашу сопствену идеолошку интерпретацију реалности или реплицирамо идеологију владајуће политике". Тиме се потврђује да је чињенице немогуће раздвојити од вредности, односно да је и исказивање чињеничног стања условљено вредносним приступом (Бајић Брковић, 1992). На основу тога закључујемо да је у процесима учешћа јавности у планирању садржај комуникације између планера и јавности обострано вредносно условљен. Као што се начин планирања заснива на одређеним вредносним поставкама, које се конкретизују у вредносним позицијама носиоца планирања - планера (Чалдаревић, 1985), тако и грађани тумаче предлоге са становишта својих интереса. У том се контексту планер, као онај који формулише коначне предлоге поставља пред веома конкретне дилеме између његовог личног става и става јавности, који је при том ретко једноставан и јединствен.
- 2. Перцепција окружења је у директној зависности од знања.** Перцепција простора "лаика" се разликује од перцепције стручњака. Разлози су у различитим знањима које поседују, али и интересима који их везују за простор. То треба имати на уму када размишљамо о учешћу грађана у планирању, јер од могућности и карактеристика перцепције учесника у планирању зависи избор важних, добрих, проблематичних елемената простора/решења. Приликом избора принципа, метода и техника за остваривање ефикасне партicipације

мора се водити рачуна о могућностима перцепција појава у простору појединаца и група за које се подразумева да не поседују експертска знања, омогућити им сазнавање, а затим и уградњу њиховог мишљења о проблему и идејама о будућем развоју у планско решење. Принцип усклађивања са могућностима перцепције становништва на тај начин постаје важан критеријум за оцену успешности комуникације између планера и становништва и одабир техника и метода партципације.

3. Различита знања могу узроковати проблеме у комуникацији планер - јавност. У планирању се за представљање идеја и предлога решења користи специфичан кодирани језик (дводимензионално представљање простора, параметри приказани табеларно и дијаграмима, специфична терминологија). Проблем настаје у споразумевању са "лаицима", односно остају отворена питања да ли и како они разумеју оно што ми представљамо као предлоге решења и како тумачити оно што они предлажу?

2.2.2.2. Структурална теорија - однос агента и структуре

Поред Хабермасове теорије комуникативне акције, за разумевање комуникативно колаборативне парадигме је кључна и Гиденсова структурална теорија (Giddens, 1984) на коју се нарочито позива Петси Хили (Patsy Healey).

По Гиденсу (Giddens, 1984) друштво, односно социјални ред се континуално развија као продукт дијалектичких тензија између структуре - спектра структурних сила и активних, креативних снага "људске агенције - агената". У сталној интеракцији, они се међусобно конституишу. По Гиденсу никад нисмо изоловани или аутономни, ма колико нам се то некад чинило да јесмо. Себе, односно доживљај себе креирамо у интеракцији са осталима и природом. Ми смо рођени и проживљавамо живот у мноштву социјалних односа. На тај начин се везујемо за историју и географију одређеног места и времена, који одређују наше материјалне и концептуалне ресурсе и искуство. На тај начин, наши индивидуални идентитети и друштвени односи бивају *структурирани* оним што се десило пре, а ми бивамо уклопљени и уграђени у структуру. Ова прошлост представља активну силу испуњену имплицитним или експлицитним принципима о томе на који начин и ко би требао да добија одређене ствари. Та прошлост, односно сила, преноси и односе моћи из једног у други период и то као

(1) моћ која утиче на формирање правила понашања, и (2) моћ над токовима материјалних ресурса. Ове структуре су апстрактне и у свакодневном животу ми најчешће живимо и радимо унутар њих сматрајући њихове манифестације рутином, односно уобичајеним начином на који обављамо ствари. Структура има квалитете инжењерских, технолошких или управљачких техника удаљених од друштвених односа у којима ми живимо наше животе.

Елементи таквих структура се углавном рутински преузимају и преносе, а неке од њих се стално мењају. Мењање подразумева не само промену техника, већ и начина размишљања и сета вредности. Пример неких размишљања су нпр. мишљење да је мушкарцима место у јавном животу, а женама код куће, или да је остваривање материјалних вредности у животу основни циљ исл. Ове апстрактне структуре су нај начин ушле у систем значења и носе културолошку референцу даље у будућност.

Кључни принцип Гиденсове структуралне теорије је да постоји повратна веза између структуре и агенције. То значи да светом доминирају силе и односи моћи. У томе се слаже са Марксом, по којем људи имају потенцијал да мењају силе, али само уколико су у могућности да сагледају сопствену позицију унутар структуре. Фуко и феминистички покрети скрећу пажњу да се то не тиче само односа моћи у сферама рада и политике, већ да се тиче свих социјалних односа у којима живимо. То значи, изазов и отпор, свакодневно супротстављање, а као средство борбе се препознаје активног агента. За разлику од Маркса и Фукоа, који сматрају да је структура спољашња сила која делује *на* индивидуу, Гиденс сматра да смо ми и структура у међузависности, путем релационе мреже у којој живимо узајамно се мењамо. Наш контекст се креира нашим деловањем, те се структурирање одвија у ствари унутар нас.

По теорији структурирања ми креирамо историју, не само кроз акције свесног и планираног отпора, већ у свакодневици. Када у животу доносимо одлуке о месту где ћемо градити кућу, о начину како да се запослимо тамо где желимо, о расподели буџета, препорукама које уграђујемо у планове, ми у ствари или афирмишемо нашу прошлост или је изазивамо или мењамо на континуалан и иновативан начин. Стога планери у својој свакодневној пракси имају могућност да мењају односе моћи. Свакога дана смо у пракси планирања у прилици да бирамо да ли да следимо правила или да их мењамо.

Гиденсове идеје леже у основи концепта институализације друштвеног живота: „Ми, као појединци, живимо у мноштву релационих мрежа (путем којих структура делује на нас, а и ми на њу), од којих свака поседује сопствену културу оличену у сету, односно систему вредности и мишљења. У оквиру њих, у току свог живота, ми креирамо сопствени идентитет. У том процесу смо у прилици да осетимо сукоб различитих култура у оквиру нас самих, као и у чворовима наших релационих мрежа: на послу, у кући, у бару. Себе можемо сагледати као место преплитања различитих система значења и вредности, а сопствено деловање као непрекидно и креативно мењање концепција и значења. У том смислу, нама није непознат живот у културолошки разноликој средини. Шетање кроз светове је наша свакодневица, само што су неки људи свеснији тога од других. "Ми смо активни агенти у културолошки динамичном свету. Обучени смо за "прављење култура", јер живимо унутар њих" (Healey, 1997: 48).

Стога има смисла замислити да у покушају да препознамо и испоштујемо наше међусобне културолошке разлике, постоји могућност да "дођемо до заједничке идеје о смислу", да дођемо заједничког концепта који оличава систем вредности који је у складу са нашим. Могућност су-постојања у заједничком простору који се ослања на мулти-културолошку перцепцију, постаје вежба не само у процесу грађења консензуса, већ и у грађењу културе и јавне реалности. То је интерактивни напор, путем којих се могу градити нова разумевања и институционални капацитети.

У закључку, ми имамо моћ да уносимо промене мењањем правила, мењањем токова ресурса и мењањем начина размишљања. Микро пракса свакодневног живота су кључна места за мобилизацију ових трансформативних сила и снага.

У том контексту, активност локалног планирања, може бити сагледана као активност која се одиграва у прилично затегнутим и ограниченим условима. Људи су принуђени да играју у оквиру установљених и организованих рутина. Међутим, по Гиденсу, они су у могућности да их мењају, мењањем политика или процеса. Такво локално планирање постаје активност обликовања и/или давања оквира релационим мрежама, путем којих људи могу да дефинишу вредности и предузимају акције у односу на простор за који су заинтересовани. Овакав начин рада представља иновирање структуре (Schneecloth&Sibley, 1995:49).

Постављају се многа питања, нпр.:

- Како се реализује овај процес интерактивне изградње културе?
- Како у том процесу онемогућити лимитирање богатства знања и мноштва разумевања људи из различитих културолошких светова доминацијом одређених идеја и односа моћи?

Структурална теорија скреће пажњу на то како се односи моћи манифестују и структурирају у дискурсима свакодневне праксе и живота. Структурална теорија са наглашеним испитивањем међуодноса између токова ресурса, структурним правилима и идејама/дискурсима, је много отворенија за такав начин посматрања ствари.

Посебна тема/проблем је пронаћи начин да се вреднује квалитет комуникативног и колаборативног планирања којима се друштвени односи чувају и унапређују. Потребно је да развијемо аналитичке апарате и вештине за вредновање инклузивности и креативности процеса управљања у специфичним ситуацијама, односно утицаја комуникативног и колаборативног процеса да се достигну ови квалитети и унапреде услови живота различитим групама и заједницама од значаја за град и регион.

2.2.3. Упориште у политичким теоријама: теорије делиберативне демократије

Принципи на којима је организовано неко друштво, односно модел управљања и могућност и квалитет учешћа и утицаја грађана на исто, се пресликавају од највиших до најнижих институционалних – организационих делова друштва. У складу са тим, може се рећи да модел планирања одсликава демократичност једног друштва, те да је дискусија о природи демократије дискусија о начинима на који се друштва организују ради унапређења квалитета њихових места. У потрази за принципима на којима би се формулисао модел учешћа грађана у урбанистичком планирању у складу са комуникативно колаборативном парадигмом, важно је разумети различите концепције демократских друштава и принципа на којима су базирана. Према Младеновићу (2008) разликујемо четири савремене²⁴ теорије демократије: (1) плуралистичку теорију, (2) теорију

²⁴ Од 50-их година XX-ог века.

друштвеног избора, (3) партиципативну, и (4) делиберативну демократију. Делиберативна демократија се сматра адекватним политичким оквиром за колаборативно-комуникативно планирање, али ће у наставку бити представљена сва четири модела-теорије. У њиховим сличностима и разликама, као и историјском прегледу се на најбољи начин могу сагледати њихове специфичности.

Плуралистичка теорија је настала 50-их година XX-ог века (Младеновић, 2008). У основи овог приступа је фокусирање не само на поједине нормативне идеале, попут општег добра, већ више на објашњење како демократија заиста функционише. Основно виђење је да у демократији не влада народ ни као целина, ни као већина, већ да демократија представља владавину мањине. Демократија се своди на “владавину политичара”, при чему народ има могућност да на изборима промени одређене лидере где се и завршава његово одлучивање. Према Далу (Dahl, према Младеновић, 2008) обични грађани у демократији имају релативно висок степен контроле у односу на лидере само на изборима, јер тада имају могућност да замене оне који лоше раде свој посао, злоупотребљавају функцију и слично. Улога грађана је тиме прилично ограничена, па је у фокусу истраживања плуралиста појављује „свакодневно“ функционисање демократије које се одвија између изборних периода. Истраживањима су дошли до закључка да у демократији не владају ни грађани, ни политичари, већ оно што су назвали интересним групама, као скупом индивидуа које су удружене у заједничкој тежњи да остваре неки одређени интерес. Плуралистичка теорија претпоставља да све индивидуе које припадају некој групи у једнакој мери теже остварењу или унапређењу датог интереса, тако да саме индивидуе нису предмет истраживања, већ интеракција између различитих група. По њима, интереси су субјективни, а свака интересна група тежи, максимизирању оног интереса који је заједнички за све њене чланове. Плуралисти су веровали да је на основу анализе различитих фактора, као што су ресурси, број чланова, односно моћ којом располаже одређена група, могуће предвидети њене потезе. Моћ, није концентрисана само у једној инстанци, већ се простире преко мноштва канала и састоји се у тежњи за доминацијом сваке од интересних група. Из овога произилази да ће различите интересне групе бити у сукобу. Кључни допринос плуралиста је разумевање демократије као поретка у којем интереси нису неутралисани, јер би то значило

потпуну доминацију једне интересне групације, односно нестајање суштине демократије. Дакле, сукоб интереса између различитих група је пожељно стање. Да би се спречила ескалација сукоба кључна улога управа је посредовање између различитих интереса. Тако демократија представља владавину мањина, при чему постоји мноштво различитих мањина-група, а стабилност се заснива на равнотежи између сукобљених интересних група. Слабо место оваквог приступа је недостатак механизма којим се обезбеђује падање управа под утицај неке од интересних група.

Теорија друштвеног избора је такође настала 50-их година прошлог века (Младеновић, 2008). Заснива се на претпоставкама „да се полазећи од индивидуалног плана уз помоћ механизма сабирања појединачних функција благостања може доћи до функције друштвеног благостања“. Друштвено благостање се тумачи као највећа срећа највећег броја људи, при чему „друштвени поредак произилази из сета индивидуалних преференција“. Гласање се сматра средством које прилично поуздано може да укаже на оно што друштво узето у целини сматра пожељним. Функција друштвеног избора подразумева: да је избор индивидуа рационалне природе, да је њихов сет преференција (у погледу избора датих личности или политика) кохерентан, те да је те изборе могуће изазити путем легитимних и фер процедура гласања или колективног одлучивања. Стога је потребно спецификовати процедуру гласања која мора да задовољи критеријуме рационалности и тиме обезбедити рационалност самог исхода.

Резултати истраживања представника овог приступа су показали да је функција друштвеног благостања која задовољава све постављене услове немогућа, па се теорија даље развијала у два правца, први у смеру омекшавања услова ради избегавања негативних резултата у погледу рационалности гласања, а други ка побољшању информисаности индивидуа. Кључна вредност теорије друштвеног избора је управо у овим тешкоћама: сматра се да су њени налази важан допринос у борби против демагогије политичара када се позивају на „вољу народа“.

Теорија партиципативне демократије је настала седамдесетих година двадесетог века²⁵ као супротност плуралистичкој теорији. По њеним заговорницима широко учешће грађана није могуће детектовати у савременим демократијама, те да се

²⁵ 1970. године, односно са појавом књиге *Партиципација и демократска теорија* Керол Пејтмен (C. Pateman) према Младеновић, 2008.

чак сматра да је и да добро што је то тако. У таквим друштвима уешће грађана се своди углавном на гласање, јер се сматра да се прекомерно мешање грађана у политичка питања може негативно одразити на стабилност заједнице. Циљ партципативне демократије је омогућавање „широког учешћа и контроле које грађани треба да испоље у погледу живота у заједници“ и дефинисањем начина за реализацију истог. Иако сматрају да је демократизација неопходна на свим нивоима почев од породице, медија, образовања, итд., нарочито су се фокусирали на демократизацију пословне сфере за коју се предлаже радничко самоуправљање. Сматрали су да би се ефекти осетили и шире, односно у свим областима друштва. Овај концепт афирмише локални ниво одлучивања којег сматра најприкладнијим за развој партципативне демократије јер се на том нивоу људи баве оним што их се директно тиче и на шта могу да утичу.

Концепција делиберативне демократије настала је 80-их година XX-ог века. Делиберативна демократија се базира на Хабермасовој "универзалној комуникативној заједници" и Раселовој теорији правде. Сматра се да је то данас доминантна теорија демократије, која има своју практичну примену и последице у пракси. Делиберативна демократија је у великој мери настала као одговор на тешкоће са којима се сусрела теорија друштвеног избора. За разлику од теорије друштвеног избора која на преференције гледа као на датости, у основи делиберативно-демократског приступа стоји могућност рефлексije (промене или трансформације) на дати скуп преференција, па се стога овај приступ назива и рефлексивном демократијом. Друго кључно обележје овог приступа је да се „кључни аспект рационалности реализује у аргументативној расправи“, односно процесу промене индивидуалних преференција након разумевања и оправданих разлога у прилог неке другачије политике или концепције. Зато се делиберативна демократија може дефинисати као “заједница у којој се послови уређују уз помоћ јавне делиберације њених чланова.”²⁶

Јавна расправа се сматра основним критеријумом за оцену легитимности јавних одлука, односно оних које се тичу општег добра, при чему се тежи достизању консензуса дате заједнице: „Делиберација, дакле, усмерава дебату на опште добро. А релевантне концепције општег добра се не састоје једино од интереса и

²⁶ Зато се често и повезује са концептом античке демократије, по којој су грађани имали једнаку могућност да у скупштини лично изнесу аргументе у прилог сопственом виђењу онога што је најбоље за заједницу.

преференција које су антецедентне у односу на делиберацију. Супротно томе, интереси, циљеви и идеали од којих се опште добро састоји, су управо они који преживљавају процес делиберације, то су интереси за које захваљујући јавној рефлексiji сматрамо да су легитимни када полагамо право на неке друштвене ресурсе“ (Младенови, 2008:10)

По питању општег добра теорије демократије се прилично разликују:

- Плуралистичка демократија: у реалном начину функционисања демократије нема места за опште добро јер конкурентске групе у демократском друштву теже унапређењу сопствених, а не јавних интереса.
- Теорија друштвеног избора: полази се од личних интереса које дата особа има и које изражава у приватном чину гласања. За особу која следи једино претпоставку свог личног интереса тешко је претпоставити да би у поретку преференција могла да нађе места за било коју врсту концепције општег добра.
- Делиберативна демократија: нису битни једино интереси и преференције које дате особе или групе имају, већ оне које су у стању да прођу тест јавног пропитивања и јавне расправе усмерене ка општем добру. Основна разлика је у отварању личних система сваког грађанина за остале грађене и спремности да се прихвате бољи разлози. “Оријентација спрема општег добра би требало да буде гаранција да су предлози засновани на оним разлозима које би сви други грађани могли у једнакој мери да прихвате“.

У складу са овом теоријом, идеална заједница је она у којој се одлуке доносе консензусом који је резултат аргументоване расправе у којој сви грађани имају могућност учешћа.

Оно што остаје дискутабилно су начини на који се оваква поставка реализује.

Теоретичари делиберативне демократије углавном сматрају да се овај идеал мора прилагодити условима у којима се остварује те да се морају осмислити механизми и процедуре уз помоћ којих је могуће обавити гласање ком је претходио процес делиберације, односно изношења аргумената у прилог онога што је опште добро, а што може имати суштински утицај на сам исход гласања. Грађани после тог чина имају информисане преференције, које су формиране након процеса промишљања

и закључивања на основу расправе у којој се износе разлози који су прихватљиви за све грађане. Да би се спречила могућност стратешке манипулације, односно обезбедило да грађани заиста гласају у складу са оним што су заступали у дискусији, неки теоретичари предлажу јавно гласање. Ово наравно представља чисту утопију уколико се не допусти нека врста компромиса у погледу могућности реализације. Релација са планирањем је успостављена у табели бр. 2

Делиберативна демократија ²⁷	Урбанистичко планирање
Није на филозофу да одлучује која концепција је најприкладнија за постизање консензуса, већ на самим грађанима	Планери не одлучују о најбољој развојној концепцији. Одлучује се у процесу комуникативно–колаборативног планирања.
Филозоф у најбољем случају може да покуша да антиципира правац у коме ће се кретати реални дискурси онакви какви ће се они вероватно појавити у условима плуралистичког друштва	Планери могу да направе претпоставке о могућим дискурсима који ће се појавити у процесу комуникативно – колаборативног планирања и изложити их процесу дискусије.
Филозофија у назначеном домену треба да буде ограничена на разјашњење моралних питања и процедура демократске легитимације, а не да предлаже неку супстанцијалну концепцију која би у највећој мери била прихватљив	Задатак планера је да омогући разјашњење стручних питања и осмишљавање процедура демократске легитимације и обезбеђивање услова за њихово одвијање
Да концепција делиберативне демократије треба да буде чисто процедурална, а нормативни садржај треба да проистекне из саме структуре комуникативног деловања.	Концепт колаборативног планирања је процедуралне природе, док нормативни садржај директно произилази из саме структуре комуникативног деловања.
Кључна снага лежи у „комуникативним претпоставкама које омогућавају да у игру уђу бољи аргументи у различитим формама делиберације и из процедура које обезбеђују фер процес преговарања.“	Исто.

Табела 1. Импликације концепта делиберативне демократије на урбанистичко планирање.

²⁷ Тумачење делиберативне демократије по Хабермасу, према Младеновић, 2008:11

Хабермас сматра како процедурална верзија делиберативне демократије нуди слику једног децентрираног друштва. Интегрални део ове слике је да се равнотежа у смислу одлучивања премешта на грађанско друштво које усмерава „административну моћ“ државе и има снажан утицај на одлуке које се доносе на државном нивоу. Уместо да се као у либералној концепцији грађанско друштво схвати у виду проширења сфере државе, а делиберативна демократија као проширење представничке демократије, Хабермас претпоставља како је јавна сфера у потпуности аутономна и како управо она треба да има одлучујући утицај како на административну сферу тако и на канале кроз које се генерише изборни процес. Зато и каже да са “политичком јавном сфером процедуралистички модел поставља једну арену за детектовање, идентификацију и интерпретацију оних проблема који утичу на друштво у целини.” (Младеновић. 2008:11).

Сваки концепт јавног простора би требало да дефинише и модалитете деловања унутра њега. По Хабермасу то је процес комуникације који би требало да омогући боље разумевање. Форма комуникације су јавни форуми ради остваривања кључног услова – транспарентности. За разлику од њега постмодерниста Бодријар (Baudrillard, 1978. у Able 2006: 19) јавну сферу друштва сматра простором спектакла у којем је симулакрум свемоћан. Заједничко овим два супротстављеним концепцијама је да се баве разумевањем политике у односу на комуникацију: Хабермас сматра да би се већа демократија могла постићи бољом комуникацијом учесника у политичком простору, а Бодријар да идеја транспарентности не значи ништа, те да уместо учесника имамо само посматраче спектакла демократије-симулакрума.

Делиберативна демократија подразумева постојање посебно обликоване процедуре доношења одлука за коју је потребно обезбедити и посебне услове. Практиковање петиција влади, иницијативе за референдум и учествовање у јавним расправама, није и практиковање делиберативне демократије. Неопходна је еволуција целокупног политичког система, при чему су кључне промене система управљања и институција, али и медија. Такав процес захтева време и ресурсе (информације, простор, новац итд.), али за резултат има квалитетнија решења од оних који се добијају у стандардним, хијерархијским, једно или двосмјерним комуникативним праксама.

Делиберативна демократија представља трагање за моделом демократије у којем глас бирача може стварније, поштеније и конкретније смањити могућност манипулације и улогу моћи. Такође представља трагање за системом који би могао да омогући ефикасну контролу над спровођењем онога што се у политичком процесу договорили. Међутим, по неким ауторима систем делиберативне демократије представља тотално неефикасни и назадни модел подесан за време старе Грчке. Сматрају да се тешко спроводи, али и да се не може очекивати да сваки грађанин који има право гласа „чак ни да је свестан властитих жеља, а камоли општег добра“, као ни да “речитост и моћ уверавања не повлаче нужно способност проналажења најбољег рјешења“. Са друге стране, наша друштвена стварност не оставља простора за веру да политичке елите заиста одлучују рационалније од обичног народа. Неки тероетичари сматрају се да је делиберативна демократије управо стога адекватно средство обнове заједница / друштава са кризом легитимитета власти и демократских институција.

2.2.2. Концепт комуникативно-колаборативног планирања

Када говоримо о комуникативно – колаборативној парадигми планирања заправо говоримо о два целинама:

1. Колаборативном приступу / пракси планирања (collaborative planning practice, collaborative planning approach) који подразумева да већи број актера удружено ради и инвестира ресурсе у заједничком процесу доношења и имплементирања одлука.
2. Комуникативне теорије планирања као доминанатне (али не и једине) процедуралне теорије која лежи у основи колаборативног приступа планирању. Она представља теорију планирања која се последње две деценије интензивно дискутује, критикује или промовише.

Сматра се да је Арнстајнова (Arnstain, 1969) дискусија о различитим типовима и формама доношења одлука представљала претходницу и провокацију за развој колаборативног приступа планирању. Осамдесетих и деведесетих година двадесетог века се многи теоретичари планирања баве дефинисањем теоријског основа таквом приступу планирању. Најзначајнији су John Friedmann (1973), John Forester (1985), Tori Sagar (1994), Judy Innes (1995) и Petsy Healey (1997). Већина је основ поставила у Хабермасовој теорији комуникативне рационалности, што је

резултирало формулисањем комуникативне теорије планирања. Сматра се да још увек доминира планерском теоријом, без обзира да ли се представља у афирмативном смислу или је предмет критике, те да је основ колаборативног модела планирања.

Зачетак теорије комуникативног планирања, односно апликације Хабермасове теорије комуникативне реалности, се везује за књигу John Forester-а *Critical theory and public life* из 1985. године. Иако се ослањање теорије планирања на комуникацију може првобитно везати за Fridman-а (1973), Forester је први који је Habermas-ову теорију поставио као основ за дефинисање сета кључних принципа о планирању. Књига је за собом покренула велики број теоретичара планирања који су наставили са разрадом и применом Хабермасове теорије као основе за планирање (Healey, 1992, 1997; Sager, 1994; Innes, 1995; Innes&Booher, 1999).

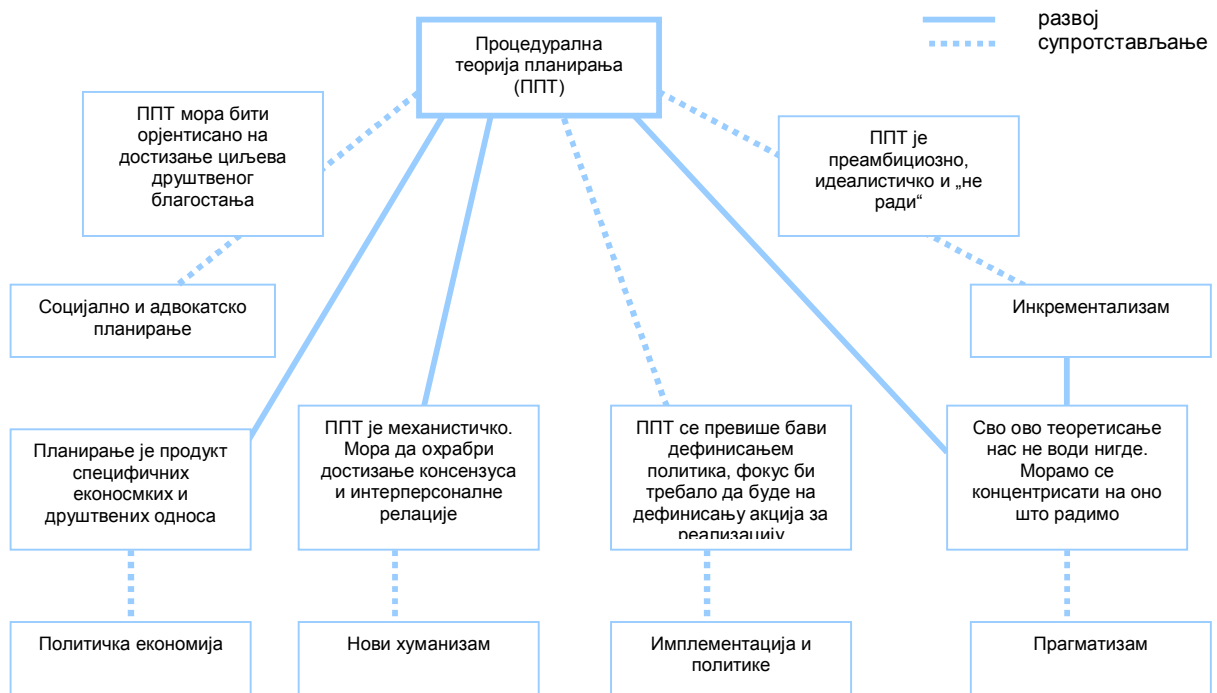
Кључни принципи теорије комуникативног планирања (према Healy, 1992: 154-155; Tewdwr Jones & Allmendinger, 1998: 1976) су:

- Планирање је интерактивни и интерпретативни процес,
- Планирање се одвија у заједницама разноликих и флуидних дискурса,
- Захтевају се методи који омогућавају интерперсоналну и интеркултуралну дискусију,
- Фокус је на процесу отвореном за јавну расправу у ком се проблеми, стратегије, тактике, и вредности идентификују, дискутују и унапређују и у ком постоји медијација конфликта,
- Захтевају се различите форме и типови планских решења-продуката
- Код учесника у процесу планирања се развија рефлексивни капацитет који омогућава вредновање и ревердовање,
- Стратешки дискурси су отворени тако да се омогућава укључивање свих заинтересованих страна које, заузврат генеришу нове планерске дискурсе,
- Актери у јавној расправи размењују знања и разумеју нове релације и вредности,
- Учесници су способни да сарађују у процесу мењања постојећег,

- Учесници се охрабрују да траже начине за остваривање, а не само дефинисање листе циљева.

Принципи су произашли из Форестерове критике рационалног модела доношења одлука који представља основ системског приступа планирању. Системски приступ је научни приступ у којем се одлуке доносе пре свега ослањањем на и коришћењем научних и технолошких знања. Критичари таквог приступа тврде да такав приступ подразумева аполитичко и техницистичко планирање Друга значајна теорија планирања актуелна у истом периоду је тзв. процедурална планерска теорија која подрзумева ослањање на процес у односу на супстанцу. Процедурална теорија произилази из Фалудијеве (Faludi, 1973) типологије по којој можемо разликовати супстантивне и процедуралне теорије²⁸. По Фалудију процедуре представљају предмет рада планирања и планера, па у теорији планирања све до касних 70-тих доминирају системски и рационални приступ који истичу процес у односу на супстанцу. Почетком осамдесетих долази до праве експлозије различитих приступа који у мањој или вишој мери представљају или развој или супротност таквом виђењу планирања. Healey (1979) даје мапу нових ставова у теорији планирања у односу на процедуралну теорију планирања (слика 10).

²⁸ Неки други теоретичари су покушали да развију нове типологије односно перспективе. Тако се по Хадсону (Hudson, 1979 у Allmendinger, 2002:81) може разликовати пет приступа: синиптичко, инкрементално, трансактивно, адвокатско и радикално планирање. По њему планер, као главни мајстор, бира теорију која је адекватна датој ситуацији, односно „сваки од приступа, у добрим рукама, може добро да послужи, тако да се будуће могућности креирају употребом различитих здружених теорија“. Најт Тејлор (Night Taylor, 1980) предлаже алтернативни концепт да би избегао Фалудијеву поделу на процедурално-субстантивне теорије и његово нормативно залагање за процес као субјект планирања, Тако он прави дистинкцију између: социолошких теорија - емпиријски заснованих и филозофских питања - идеолошких и нормативних. Кук (Cooke, 1983) даље развија Хадсонов приступ. Уместо два, предлаже три типа теорија планирања и просторних односа: теорије процеса развоја, теорије процеса планирања и теорије стања. Фридман (Friedmann, 1987) идентификује четири традиције планерске мисли. Он види планирање као средство: анализе политика, друштвеног учења, друштвене реформе, и друштвене мобилизације. То представља сасвим другачију основу планерског знања од оних до тада познатих. На неки начин он је подстакао и формализовао "теорију као прогрес". По Allmendinger прву праву типологију која је имала за циљ да представи дубље разумевање теорије планирања је развио Yiftachel (1989). Он је критиковао претходне типологије: да нису успели да се изборе са процедурално-супстантивном и експанаторно-прескриптивном осом, да су нетачно третирали већину теорија као да се ради о компетативним објашњењима истог феномена, и да нису поставили јасне границе подручја планирања. Да би одговорио на иста питања, он теорију планирања види као одговор на три питања: шта је урбанистичко планирање - аналитичка дебата, шта је добар урбанистички план - дебата о урбаној форми, и шта је добар процес планирања - дебата о процедурама. Он тврди да су се ове теорије планирања развијале паралелно, веома често биле комплементарне иако су "оперисале на различитим нивоима друштвених процеса" (Allmendinger, 2002:89). Упркос критикама претходних типологија, он сам је своју интерпретацију поставио у оквиру процедурално-субстантивног оквира, јер је по њему "корисно и даље разликовати ова два типа зато што: су процедуралне теорије углавном прескриптивне, а аналитичке експанаторне".



Слика 12. Мапа теоријских позиција у теорији планирања 70тих година 20. века. Хили (1979). Извор: Allmendinger, 2002:80

У контексту таквих теоријских расправа, Форестер предлаже комуникативни приступ, чиме отвара простор за нов начин тестирања рационалности политика, планова и акција. Оно што он предлаже је такође процедурална теорија, али која види планирање као интерактивни процес који се дешава у конкретном друштвеном контексту. То је допринело промени разумевања планирања као техничко-научне дисциплине способне за системски приступ и креирање свеобухватних решења. Ова транзиција се у литератури зове „communicative turn“, односно обрт праксе планирања ка колаборативном планирању и теорије планирања ка теорији комуникативног планирања.

По Хили (1997) развој колаборативног модела планирања се развија насупрот "припреми-обелодани-брани" концепта и инициран је све чешћом појавом да нове политике, програми и планови, које предлажу институције задужене за њихово креирање и усвајање, изазивају бригу, недоумице и отпор јавности. Такође, резултат је потраге за концептом који на адекватан начин повезује, процењује и објашњава природу појединачне планске акције у односу на силе задужене за њихову реализацију које делују у ширем контексту. Те такве, сложене и многобројне везе се проучавају у више различитих дисциплина и теорија као што

су урбана економија, политичка економија, феноменологија, социјална антропологија, институционална социологија, теорија планирања и сл. Хили нуди један од могућих начина разумевања планирања просторног развоја са идентификацијом димензија које морају бити интегрисане у сваки вид "колективног управљања заједничким простором у функцији заштите заједничког добра". Ventrup (2001:740) даје преглед кључних разлика између колаборативног и партципативног планирања:

Колаборативно планирање	Партципативно планирање
Интердисциплинарни приступ - кросдисциплинарне интеграције Актери се међусобно едукују	Мултидисциплинарни приступ – подела по дисциплинама Верује се да је едукација неопходна само јавности - грађанима
Неформални дијалог „face to face“ између актера	Ослањање на јавни увид и остале формалне методе учешћа
Континуирано учешће актера у целокупном процесу планирања Актери се подстичу да креирају план	Учешће актера се очекује само у одређеним тачкама процеса планирања Актери се подстичу да пруже подршку плану
Интегралан приступ третману информација и дефинисању чињеница	Наука у функцији учвршћивања позиција планера и побијања података осталих актера
Консензус као начин за доношење одлука	Гласање као начин за доношење одлука

Табела 2 Карактеристике колаборативног приступа планирању у односу на традиционално партципативно планирање. Извор: Ventrup (2001:740)²⁹

У традиционалном, партципативном планирању, планерска агенција пролази кроз серију корака/фаза да би дошла до одлуке о најбољем могућем решењу за дати проблем/ситуацију. Тако формулисано решење-планерску одлуку, затим шаље на увид и одобрење различитим организацијама које нису учествовале у самом процесу планирања, а чије је прихватање решења неопходно. Тек након њиховог прихватања предлога, решење се може наћи у процедури реализације. Колаборативно планирање се дешава кроз исту серију планерских корака уз додавање још неких неопходних за остваривање колаборативног процеса у који су укључени и кључни актери који се не налазе у оквиру саме планерске агенције. Ти актери се ангажују, активно укључују и сарађују у процесу доношења планерске одлуке – планског решења. Резултат је да су сви актери који су учествовали у процесу формулисања решења задовољни решењем, да према њему имају

²⁹ Адаптирано према Gray (1989), Moote and others (1997), Urban Land Institute (1994)

одговорност и да ће се стога ангажовати у прилог његовој имплементацији. Шансе за успешну имплементацију се тиме драматично мењају.

Планирање је комплексан процес сарадње којим се припремају и формулишу одлуке које се тичу будућности. Њиховој коначној формулацији претходи испитивање њихових последица, али и последица оних које су претходно предузете (Бајић Брковић, 2000). Са тим последицама морају бити упознати сви они којих се те последице тичу и који имају законом гарантовано право да о њима посредно или непосредно одлучују³⁰, односно да их прихвате или не као цену развоја. Заговорници колаборативног приступа планирању сматрају да се до консензуса брже долази кроз дискусију, сарадњу и узајмно поштовање (Bedford, Clark i Harrison, 2002). Сматра се да такав приступ омогућава тестирање идеја и умножавање и ширење знања. Омогућавањем интеракције различитих погледа на задату тему, доприноси се не само проналажењу бољих решења, већ и покретању нових тема у окружењу, као и усавршавању струке. То је модел који омогућава да планирање као комплексан систем усмеравања и ограничавања развоја, у складу са новим потребама постане ефикасан систем праћења промена и креирања понуде у складу са њима (Лазаревић Бајец, 1995).

Имагинација, развијање, описивање и представљање решења планерских проблема ретко када може проћи без сарадње великог броја људи, стручњака различитих профила, инвеститора, становника, различитих институција укључених у процес припреме, израде, реализације или праћења реализације планова. Ова интеракција између различитих интересних групација обликује решење и утиче на развој финалног продукта. Способност ефикасне сарадње и интеракције резултује решењима којима је задовољан највећи број учесника у изради.

Концепт сарадње врло широко обухвата све групације, отварајући им могућност не само да буду информисани о плановима и активностима на предметном подручју, већ и да утичу на планове и њихову реализацију. Све то, од заинтересованих грађана захтева да захтевају и трагају за информацијама, да се опскрбе неопходним знањима (нпр. о својим правима), да покажу отвореност за преговарање и постизање консензуса, да се активирају по питањима за која су

³⁰ Више о формама учествовања у доношењу одлука у Беговић, Б.; Лазаревић Бајец, Н.; Стојановић, Б.; Хибер, Д.: идр. (2002)

заинтересовани и да креативно приступе осмишљавању и реализацији програма којим ће допринети промоцији, развоју и управљању подручјем или заштити природних и kulturnih вредности (РЕЦ, 2001). Са друге стране од планера се очекује да на време информишу јавност о актуелним плановима, променама које се планирају, да препознају посебно важне групације и укључе их у планирање, да сагледају потребе потенцијално погођених групација и уваже их приликом доношења одлука и да организују пројекте „освешћивања” и оспособљавања за учешће у планирању.

По мишљењу Healey (1997) планерска традиција је дуго била „у клопци” модернистичог рационализма, а да нови колаборативни приступ планирању, заснован на теорији комуникативног планирања, представља начин превазилажења ограничења која тај оквир нуди. Развој планирања се може представити континуалном тежњом да се одређени концепт квалитета живота оствари трансформацијом простора путем артикулације и имплементације политика. У различитим системима и периодима концепт планирања се креће у распону од радикалног "свепланирајућег" приступа, до сервисирајућег који подржава и одржава постојеће процесе. Планирање има корене у широким филозофским и друштвеним променама које су се десиле у периоду просветитељства карајем осамнаестог века. Основне карактеристике тог периода су: развој мисли у различитим областима, значај емпиријски доказивог научног знања, рађање идеје о активном ставу према свету ради његове промене и супротстављање религиозним догмама. Долази до наглашавања значаја појединца, његових потреба, права и одговорности. Појава индустријске револуције у деветнаестом веку као последица развоја иновација и нових знања, ослобађа потенцијал слободне трговине и производње, чиме се доприноси развоју демократских држава насупрот тоталитарним режимима. За тај период се везује корен појма модерности. У том периоду се услед појаве сложених интереса и различитих група са контрадикторним захтевима јавља потреба за управљањем и вођењем сложених процеса. Позитивни ефекти прогреса се мешају са социјалним неједнакостима, искључивањем појединих група (класна, као и дискриминација по полу, етничкој припадности, раси), дешавају се периодични колапси тражишта, као и суровост тржишта на којем рањиве групације које не могу да опстану. Евидентна је потреба за планирањем трајекторије будућности који се базира на

научном знању и рационализму. Научно знање омогућава формирање базе за објективно закључивање и идентификацију постојећих проблема и предвиђање будућих могућности. Рационални приступ подразумева фокусирање на: (1) средства (меанс)- као начине за достизање (2) циљева (ендс) - као онога што треба да буде постигнуто на један логичан и систематичан начин. Просторно планирање, како га ми данас познајемо, је потекло из три паралелна планерска тока: (1) економско планирање - има за циљ управљање продуктивним снагама нација и региона, а са подршком у виду социјалних политика формира оквир државе благостања; (2) физички развој градова - који промовише здравље, економију, удобност и лепоту у урбаном ткиву; (3) управљање јавном адмистрацијом и анализа политика - са циљем достизања и ефективности и ефикасности јавних агенција

Иако постоји велика сагласност по питању тога шта је колаборативно планирање, постоји велике разлике у виђењима на који се начин оно може реализовати. Сматра се да колаборативни приступ планирању има многе користи:

- Комбинација информација, знања и вештина великог броја различитих актера
- Генерише сагласност око решења (Innes&Booher, 1999)
- Креира осећај власништва над исходима
- Отвара комуникационе канале међу актерима
- Доприноси међусобном разумевању и учењу учесника (Healy, 1997; Sager, 1994)
- Доприноси демократизацији процеса доношења одлука (Forester, 1989; Sager, 1994; Healey, 1997)

Са друге стране, критичари концепта комуникативно-колаборативног планирања наглашавају слабости модела. У дебати учествују Allmendinger 1996, Fainstein 1999, Flyvberg 1998, Lauria 1997, Richardson 1996, Tewdwr-Jones &Allmendnger 1998, Yiftachel 1999. У наставку се наводе и предности и слабости комуникативно-колаборативног модела, односно наводе околности у којима је модел више или мање успешан, односно ефективан. Наравно, биће дискутовани начини да се превазиђу наведене слабости.

Поред комуникативне теорије планирања и колаборативног модела планирања, у оквиру онога што данас зовемо комуникативно-колаборативном парадигмом планирања се налази мноштво концепата који се разликују по избору и интерпретацији различитих теорија. Тако можемо наићи на следеће термине: трансактивно планирање (Fridman, 1973), комуникативно планирање (Healy 1997), изградња консензуса (Innse, 1995, Innes&Booher, 1999). У складу са раније представљеним приступом типологији теоријама планирања, Allmendinger сматра да Forester и Healey спадају у сличну оквирну теорију иако први тумачи комуникативно, а други колаборативно планирање на знатно другачије начине. Обоје се позивају на Habermas-ову комуникативну теорију, али је Forester комбинује са прагматизмом, а Healey са Giddens-овим структурализмом. Обоје су се везали за конкретно време и простор, па се Forester-ова комуникативна теорија везује за систем планирања у САД, а Healey своју интерпретацију орјентише за Уједињено Краљевство. Стога је код њега многовећа неодређеност, те тиме и могућа разноликост по питању институционалних аранжмана, али и процеса, док она предлаже униформније и конкретније и процес и институције, чиме помаже јаснијем структурирању резултата.

2.2.4.1. Процеси и продукти (исходи, резултати) планирања

Healy (2002) сматра да инклузивни колаборативни процес не гарантује правду ни по питању резултата ни по питању процеса, али да је етички коректно да сваки планер, у процесу планирања, а нарочито при анализи и процени утицаја интервенција на људе и простор у времену то уради на што инклузивнији начин. То значи да се питање процеса планирања и његових исхода, односно продуката планирања се не могу раздвајати. По Harvey³¹ (1973) "социјална правда се тиче резултата, али и процеса путем којег је на праведан начин произашао праведан резултат", те тако брига за праведност материјалних излаза, подразумева бригу за процесе у којима се излази формирају.

То је уједно и делимичан одговор на Fainstein-ову (2000) критику да колаборативни модел стављањем нагласка на интеракцију, не поклања адекватну пажњу правди и одрживости материјалних резултата планске интервенције. По

³¹ David Harvey (1973): *Social Justice and the City*, према Healy (2002)

њему планери морају да дају већи значај нормативном концепту *Праведног града*, тј. да је планерску активност потребно вредновати са тог становишта.

Nealy (2002) тврди да је да је од изузетног значаја социјална удомљеност планирања, али скреће пажњу да су концепти "добра" и "правде" такође конструисани кроз релацију знања и моћи. То значи да је процес артикулације вредности и начин на који су оне препознате и уграђене у усвојени дискурс и праксу веома значајни, односно, да се супстанца и процес међусобно конституишу и не представљају различите сфере (Gualini, 2001). Процес не треба посматрати само кроз резултат који произилази на крају. Сваки процес има за резултат и "процесни резултат". Учешће у процесима управљања мења и перцепцију партиципаната о њима самима. Генерише процес размишљања и деловања који могу бити од значаја у следећем процесу, односно епизоди управљања. У процесу доношења одлука они бивају суочени не само са етиком материјалног резултата, већ и са етиком начина на који се до њих дошло. За планере и истраживаче је важно да обе димензије имају на уму³².

У наставку је дата анализа различитих типова исхода са становишта комуникативне акције (Habermas 1987). Под исходом се подразумева продукт настао у политичком процесу интеракције између различитих типова актера У зависности од карактеристика процеса / интеракције у процесу њиховог настајања разликујемо пет различитих типова исхода³³:

- Исход настао губљењем интереса укључених актера,
- Исход настао коришћењем силе,
- Исход базиран на бољем аргументу,
- Исход настао у процесу преговарања,
- Исход потврђен консензусом.

Идеални тип исхода је онај до којег се долази путем бољег аргумента (through sound argument) који се дешава када се учесници слободно, својевољно (није базирано на разликама у моћи или реторичким способностима) сложе да је одређено решење адекватно. То је ситауција еманципације, када се установи права

³² УТОПИЈА ПРОЦЕСА паралелно постоји са УТОПИЈОМ ПРОДУКТА.

³³ Поред тога, различити типови исхода одговарају различитим типовима рационалности који заузврат мобилишу специфичне validity claims .

комуникација и када су људи способни да доносе информисане одлуке (eng. *informed decisions*).

2.2.4.2. Моћ и интереси у планирању

Постоје различита виђења порекла конфликта, њиховог значаја и начина њиховог третмана. Habermas сматра да се конфликти могу превазићи консензусом који се достиже у процесу комуникације, те да тај процес представља основ успешног развоја једног друштва. Habermas се залаже за успостављање процедура и унапред дефинисаних правила која су јасна и која обезбеђују идеалну ситуацију за разговор. Његово тумачење демократског процеса је директно везано за праведан институционални систем: демократске процедуре и институционализација форми комуникација непходних за формирање политичке воље.

Критичари комуникативне планерске теорије и концепта колаборативног планирања Fainstein (2000), Huxley&Yiftachel (2000), и Lauria&Welan (1995) сматрају да су најзначајнији недостаци његовог концепта је то што је за достизање консензуса дефинисаног на овакав начин потребно неограничено време са једне стране, а са друге то што концепту недостаје разумевање утицаја односа моћи. Habermas сматра да су потреба за достизањем консензуса и ослобађање од доминације основне силе које стоје у позадини сваког људске комуникације. Неки други филозофи, са друге стране, сматрају да позадину чине сасвим супротне силе и мотиви, а да у основи сваке комуникације стоји моћ. По Foucault-у (Prema Flubjerg, 1998) "моћ је увек присутна" и бесмислено је оперисати концептом комуникације у којем не постоји моћ као елемент (Flyberg, 1998). Foucault "реалну историју" базира на појмовима конфилкта и моћи и за разлику од Хабермаса, нема генерализоване идеале. Он сматра да је смисао и задатак цивилног друштва да критикује рад институција које се чине неутралним и независним да би се оне показале у правом светлу и да би се знало са чим се треба борити. То он сматра ефектвним приступом институционалним променама, али и променама институција цивилног друштва. По њему смисао није у решавању односа моћи утопијом савршено транспарентне комуникације, већ правилима, законом и техникама управљања којима се моћним актерима ограничава простор за доминацију. При том, он не жели да дефинише ни процес ни резултат, већ само препоручује фокусирање на конфликт и односе моћи као најважније елементе

борбе против доминације. Такође сматра да су елоквенција, скривена контрола, рационализација, харизма, коришћење односа зависности између учесника елементи који утичу на утврђивање валидности у једном процесу комуникације, пре него рационални аргументи који се тичу предмета разговора.

Као одговор на критику да комуникативно-калаборативно планирање има тежњу да неутрализује моћ, Хили (2002) тврди је супротстављање појмова "рационалности" (техничке, експертске, научне, неутралне по питању моћи) и "моћи" (стратешка акција образованог, егоцентричног, окренутог ка достизању циља, са акумулираном моћи актера) (Flyberg, 1998a и b) поједностављивање стварности. По њој, моћ није ствар, већ релација који се читава у сваком социјалном односу било које врсте. Социјални односи се одвијају на више нивоа у исто време. Односи моћи се изражавају у динамици интеракције између специфичних актера, у којем један од актера жели да доминира над другим било да се ради о утицању на начин на који неко ради или се тиче дубљих нивоа културолошких претпоставки и праксе. Димензија моћи је сложена и постоји на више нивоа у свим односима и по Gidenns има и ауторитативна и генеративна својства. Моћ може бити "моћ над" другима, али и "моћ да се ствар уради". Ови односи су су континуалном и дијалектичком неуморном току у различитим аренама и на различитим нивоима у исто време. У том контексту, капацитет за критичку рефлексију и за аргумент, као што заступа Habermas има потенцијал за постизање завидног ефекта. Критичка рефлексија, по Habermas-у подразумева постојање капацитета да се продре испод директне међуљудске (интерперсоналне) и намерне стратешке манипулације, да би се приступило свести/свесности о дубљим културолошким концептима и праксама и односима моћи које они оличавају. То захтева посебан "археолошки напор", да би људи постали свесни да делају на рутинизирани начин који није по себи "природан", већ је постао "природан" кроз историју друштвеног прихватања и уклапања. Ако је тако, тај исти начин може бити и расклопљен, размонтиран, што подразумева дуготрајан процес културолошког прилагођавања (пример: земље Источне Европе нису могле да пређу на тржишну економију без промене и прилагођавања организације управљања). У том контексту, аргумент представља класично средство, алат интелектуалног изазова односима моћи и његова снага у изазовима кредибилитету и легитимитету политичким режимима је добро

устновљена. Habermas-ова идеја је била да прошири поље деловања аргумента, изван ограничене сфере филозофске логике и научне демонстрације, ради обухватања моралне аргументације и разумевање естетике. Хили проширује ово поље ради различитих форми установљавања легитимитета различитих виђења развијеним у различитим културним контекстима, као и на сукобе тих различитих форми, као и између различитих аргумената. Дакле, аргументација производи ефекте и носи моћ на многобројне начине. Они који се баве анализом процеса управљања морају пажљиво да посматрају и односе моћи аргументативних процеса, исто као и последице резултата тих процеса. Када се ствари тако поставе, оно што може произаћи или се представљати као "консензус" се мора критички анализирати. Консензус као резултат може бити креативан и слободан, али и угњетавачки. Процес изградње консензуса често може да води преузимању дискурса и праксе већ доминантног партципанта (Hiller, 2002).

Међутим, циљ навођења ових различитих перспектива односа конфликта и консензуса у једном друштву, није у утврђивању исправности неке од ових позиција, већ пре у наглашавању да су оба начина ("снага бољег аргумента" и "комуникација заснована на моћи") и мотива (жеља за споразумевањем и жеља за доминацијом) могућа у различитим ситуацијама, а некада и симултано - у исто време у истом процесу комуникације.

На основу изнесеног се може закључити да је у процесу учешћа грађана у планирању важно знати да се:

- Процес комуникације се не сме раздвајати од појма моћи.
- Формирање демократских процеса се не сме базирати само на доброј вољи и вери у добре намере.
- Поверење и принципи комуникативне акције могу заживети код грађана једино као последица добрих искустава са демократским институцијама, уз помоћ којих су успели да реализују своја права и обавезе.
- Људи су комплекснији од Хабермасовог homo democraticus-а. У исто време могу бити и демократе и тоталитаристи, стручњаци који критикују препреке развоју демократије и у исто време користити недемократске методе за стицање личне и групне предности (Flyvbjerg, 1998).

- Бољи аргумент нема увек исход у истини, правди, валидности итд. Веома је тешко дефинисати начине за утврђивање и међусобно вредновање критеријума за утврђивање правог аргумента и мерења његовог квалитета. Стога свако друштво мора имати процедуре за бављење конфликтима који не могу бити решени аргументацијом. То не значи да треба одустати од напора за дефинисање правих аргумената и њиховог вредновања.

Овим сазнањима се слаби свака тенденција идеализовања и креирања утопистичког приступа учешћу грађана у урбанистичком планирању, и самим тим повећава могућност креирања остваривог модела. Иако конфликти могу бити деструктивни по социјални ред, они представљају неизоставан део модерних демократских друштава. Што је друштво демократичније, оно више дозвољава групама да дефинишу своје посебне начине живота и дозвољава да се јаве неизбежни конфликти интереса између различитих група. Политички консензус никада не може бити постигнут тако што ће неутрализовати појединачне интересе. Иако се са плурализмом савременог цивилног друштва, конфликти третирају као његов неизбежан део, њихова екслација се мора спречавати (Петовар, 2004). Цивилно сруштво гарантује само постојање јавности, али не и консензуса јавности (Aleksander, 1991). Самим тим јако цивилно друштво гарантује постојање конфликта.

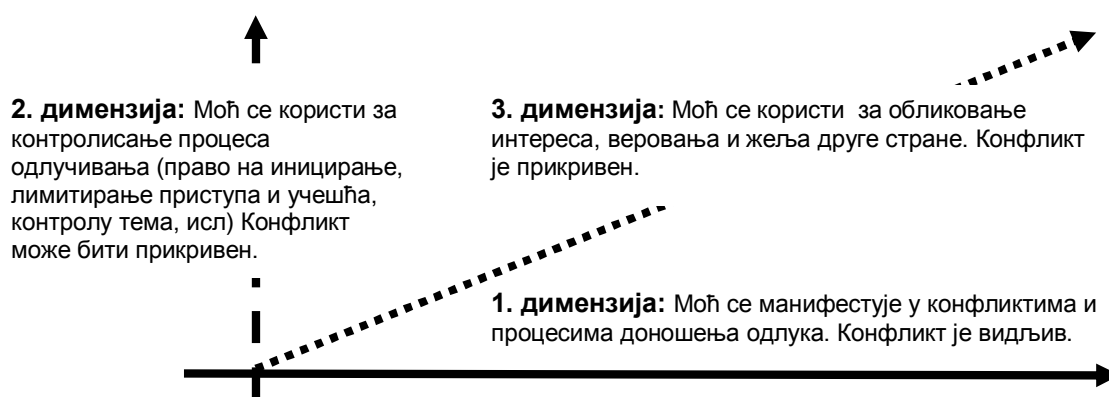
2.2.4.2.1. Анализа моћи

По Dahl-а (1961) (према Aitken, 2010) моћ је присутна када А натера Б да ради нешто што Б не би иначе урадио. То значи да моћ постаје видљива у конфликтима и аренама за доношење одлука и може бити идентификована само пажљивим испитивањем серије конкретних одлука. Lukes (1974, 2004)(према Aitken, 2010) сматра да је то пример једнодимензионалног виђења моћи: моћ се манифестује у формалним институцијама и видљива је у конфликтима и резултатима процеса доношења одлука.

Bachrach and Baratz (1970) кажу да Dahl недовољно обараћа пажњу на значај иницирања, одлучивања и вета. Не само што А примењује моћ над Б када учини да Б уради нешто што иначе не би, већ А примењује моћ над Б кроз инстисуционална средства. Тим средствима се лимитира домет политичких процеса који се користе да би А оставрио своје интересе. По Lukes то је дводимензионално разумевање

моћи: наглашена је улога моћи у формалним процесима доношења одлука, али и оним неформалним и мање видљивим. Према овом мишљењу конфликт може бити прикривен, као и отворен, али и дање остаје кључни елемент у манифестовању моћи.

Lukes стога предлаже тродимензионални приказ моћи којим се узима у обзир не само како се моћ манифестује у конфликтима, већ како се уз помоћ моћи спречавају конфликти обликовањем интереса, веровања и жеља. Ову димензију моћи је веома тешко идентификовати.



Слика 13. Три димензије моћи. Према Lukes (1974, 2004, у Aitken, 2010)

Критичари: како идентификовати и анализирати нешто што је по дефиницији прикривено и да ли је могуће идентификовати шта су "реални интереси" појединца или групе. Aitken (2010) покушава да истражи неке форме моћи да би илустровао тврдњу како у сваком процесу партиципације постоје многе форме практиковања/употребе моћи. Акцент није на идентификовању моћних актера и оних који то нису, већ више жели да илуструје ефекте практиковања моћи у партиципаторним процесима, односно да прикаже начине на које је процес планирања, резултат планирања и партиципација били обликовани, утицани и мењани практиковањем моћи.

Критика теорије комуникативног планирања (McGuirk, 2002) на основу анализе случајева планерске праксе у Newcastle, New South Wales, Australia се управо тиче моћи, односно очекивања практичара комуникативне теорије планирања да се односи моћи привремену суспендују приликом практиковања комуникативног планирања зарад долажења до нових планерских дискурса базираних на консензусу:

- Комуникативна теорија планирања не обраћа довољно пажње на практични контекст моћи у којем се планирање практикује, те стога избегава да се позабави политички вођеним и моћи-вођеним интересима који се инфилтрирају у праксу планирања.
- Комуникативна теорија планирања апстрахује повезаност планера са знањем, моћи и рационалношћу која вреднује експертске форме знања / резоновања / вредновања и тако потцењује изазове изношења алтернативних форми.

По њему, било каја теорија која има амбиције да допринесе демократизацији праксе планирања мора да одустане од орјентације ка консензусу-одређујућег атрибута теорије комуникативног планирања те да уместо тога рачуна на несмањиву природу моћи и разлика.

2.2.4.3. Третман места и тумачење контекста

Модел колаборативног планирања подразумева да свака планерска активност укључује (1) неку врсту интерактивних релација, и (2) неку врсту управљачког процеса. По Nealy (2002) дискусију о формама процеса је могуће водити само у оквиру конкретног контекста. Само у односу на те специфичне економске, социјалне и енвиронменталне услове је могуће превођење модела у институционализоване процесе управљања.

Од посебног значаја за праксу планирања је разумевање да процеси управљања нису рецепти. Сваки конкретан контекст управљања урбаним развојем је јединствен, те се и процес мора прилагођавати конкретној ситуацији. Представљају уникатне конструкције у специфичним ситуацијама, те можемо говорити о њиховој великој разноликости. Било је покушаја:

- Да се за одређене типове управљачког окружења препознају типови процеса,
- Да се дефинише репертоар, односно широка понуда различитих процеса са које планер треба да бира,
- Да се дефинише матрица са различитим варијантама односа између процеса и окружења коришћењем параметара / критеријума као што су степен концентрације моћи, квалитет знања, стабилност, вредносни ранг.

Међутим, такве покушаје теба схватити као помоћ и базу за критичко промишљање и препознавање сопствене позиције. Сваки покушај типизације пропушта да идентификује праву природу управљачког окружења, те тиме смањује његову снагу и динамику. Само процесом креираним у складу са конкретним окружењем и ситуацијом се могу снажно мењати ствари на жељени начин у предвидивим, али што је још значајније у непредвидивим ситуацијама. Он на тај начин омогућава виталност и прилагођавање.

Друго питање се односи на фокусирање на "квалитет места" и "територијални развој". Nealy (1997, 2002) намерно изазива установљен секторски начин организовања и артикулације политика управа (функционална подела на здравство, образовање, становање, исл.). Такав приступ је сигурно допринео побољшању живота многих људи, али је такав начин организација управа допринео да буду игнорисана очекивања и доживљавања специфичних људи на специфичним местима. Тема територијално фокусираног планирања је у међувремену постала веома присутна, па тако чак и економисти охрабрују укључивање просторности економских феномена. Данас је дебата померена, те се о аргументацији да је "место од значаја", отишло даље. Дискутује се о разноликости квалитета места, равија речник за те нове потребе, сагледавају последице артикулисања стратегија фокусираним на место, па чак и опасности превише локализованог приступа артикулације места (Ligget&Perry, 1995, Madanipour et al. 2001).

По Nealy (1997, 2002, 2010) планирање је шире од праксе регулаторног планирања коришћења земљишта које је преостало у свим земљама Европе. Тиче се стратешког приступа управљању местом. Тиче се и процеса и квалитета места, доброг града и доброг управљања са аспекта социјалног конструктивизма и релационог приступа. Задатак истраживачког планирања је да препозна лоша места у начинима управљања квалитетом простора и помогне у развијању новог приступа. То значи усмеравање пажње и на дискурс и на праксу, ономе што већ постоји, ономе што је у најави, и ономе што би се могло десити у специфичним околностима. На овај начин, комбинација анализе, критичког вредновања и креативне инвенције, нормативна поука неће остати у домену апстрактних генерелизација, већ бити утемељена у одређености специфичног места и времена.

2.2.4.4. Техничка знања и вредносни избори

Поред новог институционалних аранжмана заједнице, колаборативно планирање подразумева и ново разумевање знања и вредности на којима се планови базирају и на основу којих се врши њихово вредновање проценом ефеката кроз време. Формулисање планова и њихово вредновање није само техничко питање, засновано на објективним знањима и вредностима који могу бити на истоветан начин идентификовани научним приступом. По Healy они се пре могу идентификовати и реконструисати кроз интерактивне процесе у оквиру једног друштва. "Креирање јавних политика, међу којима су и планерске, се могу десити само кроз социјалне процесе кроз које се начини размишљања, начини вредновања и начини деловања активно граде од старне свих учесника у процесу" (Healy, 1997:29).

Ово разумевање се заснива на таласу мисли који се формира још у седамдесетим годинама прошлог века. Данас се артикулисао у виду аргументативног, комуникативног или интерпретативног приступа планирању и теорији планирања, који се заснива на неколико кључних ставова:

- Препознавање да су све форме знања друштвено изграђене (у контексту одређеног друштвеног тренутка); научна знања и технике којима владају експерти се не разликују од "практичног резоновања", као што су тврдили рационалисти;
- Препознавање да развој и комуникација знања и резоновања има многе форме, од рационалних систематских анализа до експресионистичког изражавања ставова у виду слика, речи или звукова;
- Препознавање да се интереси појединаца формирају у одређеном друштвеном контексту; по томе, појединци не формирају своје интересе независно од контекста, већ уче о својим преференцама у оквиру социјалног контекста кроз интеракцију;
- Препознавање да у савременом животу људи имају различите интересе и очекивања и да односи моћи имају потенцијал да се супротставе и да доминирају, не само у дистрибуцији материјалних ресурса, већ и кроз инфилтрацију (пресликавање кроз) у претпоставке и праксу у којима се неки ставови узимају "здро за готово";

- Увида да јавне политике, које се тичу управљања простором у којем коегзистенцирамо и којег заједнички користимо, и које би требало да буду ефикасне, ефективне и одговорне према свима и за све који имају интерес у датом простору, морају да буду јасне и разумљиве по свим нивоима знања и резонувања на којима се базирају;
- Наведено утиче на удаљавање од концепта ценкања конкурентним интересима, а приближавање концепту колаборативног грађења консензуса; кроз праксу грађења консензуса идеје се могу развијати и делити чиме се доприноси њиховој трајности; трансформишу се начини организације и начини сазнавања у значајној мери чиме се доприноси грађењу културе у општем смислу;
- Увида да је планирање одређено контекстом друштвених односа које се одсликава кроз свакодневну праксу, као и да поседује капацитет за промену ових односа кроз приступ пракси; контекст и пракса стога нису одвојени, већ међусобно повезани.

Основна идеја наведеног је да су сва значења, мишљења и делања друштвено условљена. Свест о проблемима у окружењу постоји код сваког грађанина, без обзира да ли је она заснована на гласинама или на активном учешћу у њиховом решавању. Такође, код свих постоји идеја о међусобном односу наше индивидуалне акције и стања ствари: већина сматра да су те везе слабе и да не вреди ангажовати се. Конфликте видимо са различитих становишта и из различитих визура, те их услед тога сматрамо манифестацијама различитих појава. Различити интереси у простору узрокују различите стратегије и односе према земљишту, некретнинама и квалитету места. Услед тога, не може се једноставно говорити о хомогеним заједницама у којима је једноставно препознати и дефинисати општи интерес. Пре се може рећи да постоје мноштво различитих животних стилова, те стога и начина вредновања квалитета животног окружења.

Дакле, планирање подразумева трагање за корисним знањем. Део тог трагања обухвата класификацију и процену различитих знања која нам стоје на располагању. Многи планери разумеју логику укључивања различитих институција у процес доношења одлука, али сумњају у укључивање грађана.

Аргументи који се наводе највише се тичу потребе за поседовањем и владање одређеним техничким знањима, који би по њима морали да стоје иза способности да се процени ситуација и донесе одлука. Међутим, многе одлуке за које се уобичајено сматра да се базирају на чињеницама и техничким/специфичним знањима, се заправо базирају на вредностима одабраним у сету различитих вредности. Иако су такве одлуке донесене од стране агенција/институција оне заправо представљају вредносне изборе. Под тим се подразумева да је избор направљен између више вредности као што су нпр “ниска цена” и “заштита хабитата”. Међутим, опредељивање за неку од њих као примарну подразумева зависи од конкретне ситуације, односно онога што је у том специфичном тренутку важније. Вредновање подразумева одлуку о значају поједине вредности. Планске алтернативе се често и формулишу узимајући различите вредности као своје окоснице. Став о неком плану институција не формира само на основу техничке адекватности, већ и на основу вредности која је најзначајнија за дату ситуацију. То је одлука која је базирана на провери техничког аспекта и донешена је на процедуром дефинисан начин, али то није техничка одлука. То не значи да агенције не доносе одлуке које су скоро у потпуности техничке природе. То су најчешће оне које се базирају само на једној вредности (нпр. које је решење најбоље по питању квалитета вода). Техничке одлуке се ослањају на професионалне стандарде, процедуре о којима постоји консензус у оквиру дисциплине. Такве одлуке су оне о којима би два професионалца из исте дисциплине дошла до сличног одговора. То су оне одлуке које су из области инжењерства и могу се базирати на научно доказивим ставовима.

Један од разлога због ког планери често мисле да су њихове одлуке техничке природе, је тај што је мисија саме институције/агенције у оквиру које раде базирана на неким вредностима, које за њих у ствари представљају вредносни контекст и који их чини несвесним неких других алтернативних вредносних позиција. Легислатива, одлуке суда, институције које се баве културом и историјом имају вредносни оквир у оквиру којег се одлуке доносе. Временом, особље тежи развијању хомогених вредности. Људи са сличним вредносним опредељењима су привучени тим институцијама и настављају да развијају ставове радећи унутар ње. Људи са другачијим мишљењем постају изоловани или одлазе. Када се институције међусобно не могу сложити, разлог може бити техничке

природе, али се чешће ради о унесаглашеним вредностима. Од 70тих година, све је више институција које су створене у функцији заштите и промовисања једне вредности, као што су нпр. “заштита природе”, “заштита културног наслеђа”, итд. Ове вредности могу бити међусобно у конфликту или у конфликту са неком трећом, нпр са оном која се бави управљањем воденим ресурсима.

Остали актери виде одлуке о вредностима као политичке по природи. Виде одлуке које институције доносе у прилог једне вредности у односу на друге, процењујући трошкове и користи који се преламају преко различитих сегмената од јавног значаја. Управо то предствља разлог због чега и они желе да буду консултоваи – избор вредности на којима се базирају критеријуми за доношење одлука. Постаје сасвим очигледно да техничка знања не чине планере квалификованијима од других да доносе одлуке шта је добро за друштво. Искуство је показало да у ситуацијама када нека институција има конфузију између техничких и вредносних избора, јавност сумња и у техничка решења која даје та институција. Када је агенцији јасно да је у питању ствар избора вредности и када консултује јавност о томе, расте поверење јавности у техничку експертност агенције. Овакве ситуације су најважнији кандидати за сарадњу између агенција и сарадњу са јавношћу.

2.2.5. Институционални приступ колаборативном планирању

Од средине деведесетих теоретичари планирања, следећи дискусију о институцијама у социологији, економији и политичким наукама, фокусирају пажњу на дизајн институција и институционалне промене, наглашавајући утицај на и релације са планирањем, али и тумачећи их и предметом планирања. Питања формалних (норме и правила) и неформалних (вредности, конвенције и обрасци понашања) институција, принципа и начина промена (дизајн версус еволуција) се дискутују у радовима теоретичара планирања међу којима се налазе и промотери комуникативно-колаборативног модела планирања, пре свега Nealy(1997, 2002) и Innes (1995). По њима, од институционалног дизајна зависи успешност и квалитет деловања агената и њиховог прилагођавања и управљања променама. Нагласак је на нормативном аспекту институционалних промена: како би могле и требало да буду урађене. Међутим, поставља се питање како, зашто се и када институције мењају?

Промена концепта и модела планирања, затева промену модела управљања. Према Nealy (1997, 1999) колаборативно планирање се може реализовати у оквиру флексибилног регулаторног управљања. То ново разумевање улоге државе, односно управљачких система омогућава и подржава колаборативан приступ планирању формулисањем и "стављањем у погон" нових правила игре - институционалних аранжмана који су довољно флексибилни да омогуће прилагођавање и адаптацију планерске праксе конкретном развојном. Под институционалним аранжманом се подразумева систем институција у оквиру ког се реализује одређена активност (нпр управљање, планирање, заштита здравља, исл). Институционални систем се састоји од институција које се оличавају у организационој структури, правилима и механизмима за њихову реализацију.

Тврдња "*institutions matter*"³⁴ произилази из раних деведесетих година и из економских наука. Основна идеја која стоји у позадини је да (не)постојање институција утиче на понашање актера, односно да њихово понашање зависи од дизајна институција (Voigt, 2007). У складу са тим, за потребе редефинисања модела учешћа грађана у урбанистичком планирању Србије, односно институционалног аранжмана у оквиру којег се реализује, неопходно је разумети процес институционализације и начин и услове промене институционалних аранжмана. Стога ћемо се у наставку рада позабавити основама институционалне теорије промена која се често користи као основ за анализу и тумачење трансформација институција у земљама у постсоцијалистичкој транзицији (али и у постиндустријском друштву). Биће дефинисани основни, а затим и дат модел трансформације институционалних аранжмана.

2.2.5.1. Процес институционализације

Најшире посматрано, по North-у³⁵ (1992), утемељивачу (нео)институционалне теорије, институције су ограничења конципирана тако да се обликује и структурира интеракција и размена између људи у политичком, друштвеном или економском смислу. Овом дефиницијом он обухвата формална правила и

³⁴ Комплетна формулација је "institutions matter crucially for economic development" " У економској теорији, до појаве Норта, институције се нису сматрале фактором од значаја за разумевање и праћење економског развоја, већ се економска логика сматрала објективном и независном у односу на институционалне аранжмане. Voigt, C. (2007:2)

³⁵ Добитник Нобелове награде 1993. године за њено утемељивање, нацитиранији, уједно и најконтраверзнији. Идеја и концепт објављени у: North, D., 1991, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press.

механизме за њихово спровођење. Свако формално правило може бити делимично подржано и допуњено или пак бити у супротности са неформалним правилима у форми табуа, обичаја, традиције, кодекса понашања, рутине, конвенције, исл. Voight (2007:7) сматра да је у дефиницији важно нагласити разлику између формалних и неформалних правила, али и између правила и механизма за спровођење и примену. Правила се користе да би се обезбедио ред, предвидљивост и понављање производње релација, акција или стања. Правилима се дефинише шта је обавезно, забрањено или дозвољено. Правила морају бити опште позната, односно приватна правила се не признају. Правила су резултат људске акције, али не настају обавезно у делиберативном процесу.

У том процесу се мора поштовати основни принцип усклађености са односима који владају у конкретном друштву. Развој је одређен институцијама, те институције морају бити контекстуално условљене, односно вредности, правила и норме се не могу увозити и преносити из контекста у контекст очекујући исте ефекте. Само на тај начин се могу успешно идентификовати специфични начини достизања консензуса, који одговарају датом друштву и који представљају основ колаборативног приступа планирању.

Nealy (1997, 1999) развија посебан институционални приступ разумевању урбаних промена фокусирањем на социјалне односе свакодневног живота. По њој, институционални аранжман мора да буде такав да омогући испољавање широког распона интереса које људи имају у односу на локално окружење, односно да омогући разлитите начине њихове одбране у креирању локалних политика. Оваквав аранжман омогућава њихову видљивост, и боље (међусобно) разумевање што би требало да буде допринос превазилажењу односа моћи. Односи моћи су саставни део сваке праксе и структурирају односе у просесима креирања свих јавних политика. Омогућавањем различитим актерима да узму учешћа, дају свој глас, мобилишу снаге и учине колективан напор представља основ за делиберацију и промену начина размишљања.

Одлуке о могућностима, начинима и сврси коришћења ресурса се доносе на различите начине и од стране различитих институција (организација) система. Коришћење неких је дефинисано легислативом, неких одлукама суда, а неке су одлуке препуштене тржишту. Неке се доносе на локалном, неке на регионалном, а неке на државном нивоу управа/институција. Све те различите институције носе

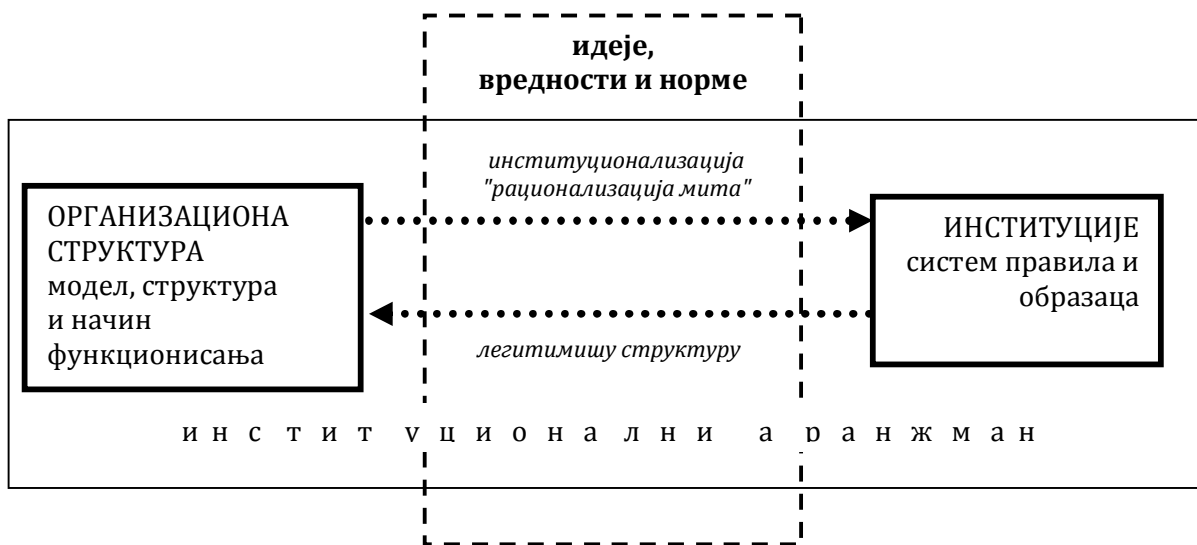
неки део одговорности за коришћење ресурса и имају своја сазнања, те стога и концепте развоја истих. Било који ниво планских одлука које се тичу тих ресурса морају да укључе бар неколико таквих институција, односно да буду базиране на сету различитих услова. Подразумева се да се ствар компликује и тиме што се такви комплеси често простиру преко више јединица управљања/газдовања. Тако се може десити да се о коришћењу неког земљишта стара више легитимних институција. Често није баш јасно која институција има кључну одлуку о доношењу одлуке. Поред тога, ту су и многе невладине организације и поједици, који сматрају да их се директно или индиректно тиче коришћење тог земљишта. Порекло тих интереса може бити различито, од власничких права, до различитих корисничких, као што су неке фабрике, пецароши, пољопривредници, итд. Они се често удружују да би у процесу планирања заштитили своје интересе. Планерске институције, које су задужене за формулисање планских одлука се стога често налазе у дуготрајним, вишеструким рундама захтева, примедби и одобрења, где се планско решење шаље и враћа по неколико пута. Такав поступак не подразумева постојање једног периода/фазе процеса планирања у којем се сви различити ставови, захтеви и концепти од значаја за планско решење износе, пореде и дискутују.

Теоретичари, међу којима је и North, сматрају да се трансформација обрасца одвијања неке активности одвија у процесу континуиране адаптације променама у институционалном окружењу. Стога ћемо се у наставку позабавити начинима промене институционалних аранжмана - модела.

2.2.5.2. Промене институционалних аранжмана (модела)

Основна теза је да се институционални аранжман³⁶ заснива на "рационализацији мита" - односно да идеје и вредности које су изван / изнад њих / које им претходе одређују институционални аранжман. Институционализација идеја, вредности и норми представља поступак којима се они преводе у систем правила и обзаца, на основу којих од тада па надаље процењујемо легитимност (пожељност, прихватљивост и адекватност) неке организације, односно њених акција.

³⁶ Једног друштва, односно неког његовог дела или активности, у нашем случају планирања, односно учешћа грађана у планирању



Слика 14. Институционални аранжман: однос организационе структуре и институција као "кохерентан модел спрегнутих идеја и структура - идеје легитимишу структуру, а структура институционализује идеје" (Јанићијевић, 2008).

Институционализована правила и обрасци, на основу се доказује легитимност, се могу препознати унутар три сегмента:

- Регулативни: закони и подзаконска акта,
- Нормативни: професионални стандарди и обрасци рада,
- Културно когнитивни: претпоставке и веровања.

То значи да у истом регулативном окружењу, услед различитих нормативних или културно-когнитивних сегмената, могу настати различити начини организације и начина рада.

Према Јанићијевићу (2008) институционалне промене се одвијају у константном смењивању периода "инкременталних промена у циљу усавршавања организационог модела према институционалном обрасцу и периода радикалних промена у циљу прилагођавања новом институционалном обрасцу". По њему на промене институционалног модела утичу следећи фактори:

1. Степен задовољења интереса неких или свих чланова и перцепције повезаности незадовољења интереса и модела организације система (нпр. Тврдња "систем је добар, само људи не ваљају" не повезује једно са другим),

2. Не/постојања алтернативног организационог модела,
3. Разумевања потребе за променама чланова организације - могу бити: присталице задржавања постојећег модела; равнодушни према промени; део чланова је за, а део против промена; реформска оријентација - све групе су посвећене новом идеалном обрасцу организовања.
4. Односима моћи у организацији - "група са незадовољеним интересима, посвећена алтернативном обрасцу мора имати моћ", а уколико нема "промене структуре моћи кроз промене критичних ресурса и / или промене у политичкој структури".
5. Постајања капацитета за исвођење промена - пре свега се односи на познавање идеалног обрасца, недостатка знања, способности и вештина вођења промена.

Брзина промена институционалног обрасца утиче на квалитет промена, односно неће се десити уколико су промене сувише споре, као ни у случају да су сувише брзе чиме ће се "онемогућити појава кохерентног алтернативног модела".

Vuitelaar, Lagendijk & Jacobs (2007) дају преглед тумачења и разумевања институционалних промена/развоја издвајајући четири перспективе:

(1) Нагласак на дизајну институција. Представља разумевање да се институције развијају тако што се правила, процедуре и организационе структуре дефинишу и реализују да би се „обезбедила усаглашеност са установљеним вредностима, достизање жељених циљева или извршавање задатака“ (Alexander, 2002:1). Овако снажно ослањање на циљ-средство дизајн представља инструментални поглед на промене који стога не може да објасни у потпуности изборе у одређеном контексту (конкретном времену и месту) одређених институција од више алтернатива, односно разлоге због којих неке опстају, а неке не у дужем временском периоду у различитим контекстима.

(2) Нагласак на еволуцији институција кроз селекцију услед ефикасности. Представља претпоставку да институције еволуирају, односно развијају се континуираним променама у потрази за ефикаснијим варијететом. Обликовање, провера и избор се одвијају на тржишту које индукује варијације. По таквом разумевању, скоро да нема никакве сврхе и потребе за формом свеобухватног

институционалног дизајна. Институције еволуирају да минимизују трансакционе трошкове и повећају економску ефикасност.

(3) Нагласак на зависности од пређеног пута. По овој перспективи за разумевање развоја институција је неопходно поснавати и разумети историјски контекст. Најзначајнији заступник је добитник Нобелове награде Даглас Норт (Douglas North). По њему основна улога институција је да „смање неизвесност успостављањем стабилне, али не обавезно и ефикасне, структуре за интеракцију људи“ (North, 1992: 6). У контексту неизвесности и непрефектних информација, историја институција значајно утиче на начин развоја институција данас: институционални пут (енг. *institutional path*) представља својеврсну базу знања и генерише ефекат учења (енг. *learning effects*). То значи да неке институције еволуирају док су неке створене, али им је обим и домет детерминисан претходним пређеним путем и искуством, зависно је од места и геополитичких карактеристика.

Сва три виђења се налазе у домену економске рационалности и недостаје им разумевање утицаја моћи на креирање институција. По неким ауторима, опстанак институција је условљен степеном њихове адекватности актерима моћи, без обзира да ли су саме институције ефикасне или не. Стога је развој институција поред економске, потребно посматрати и из политичке перспективе. Но, без обзира на то, сматра се да се и поред разумевања релације институција са моћним актерима који обликују институције, сва ова тумачења остају у домену инструменталног разумевања институција. Разумевање да ће се моћни актери, услед асиметрије моћи, репродуковати и оснажити манипулацијом првилама игре, није у потпуности тачно. Дешавања у новијој историји, нарочито Западног света, показују да упркос томе, процеси демократијације и друштвене еманципације се дешавају управо захваљујући актерима који су акције покренули са друштвених маргина. Може се са сигурношћу тврдити да нису све институционалне промене праћене повећањем економске ефикасности и да не доприносе повећању асиметрије моћи.

(4) Социолошка перспектива. Представља неку врсту алтернативног приступа претходно наведеним, јер се пажња преусмерава са рационалности циљ-средство, критеријума ефикасности и заснованости на моћи, на симболичку и когнитивну димензију институција и институционалних промена (March & Olsen, 1989). По

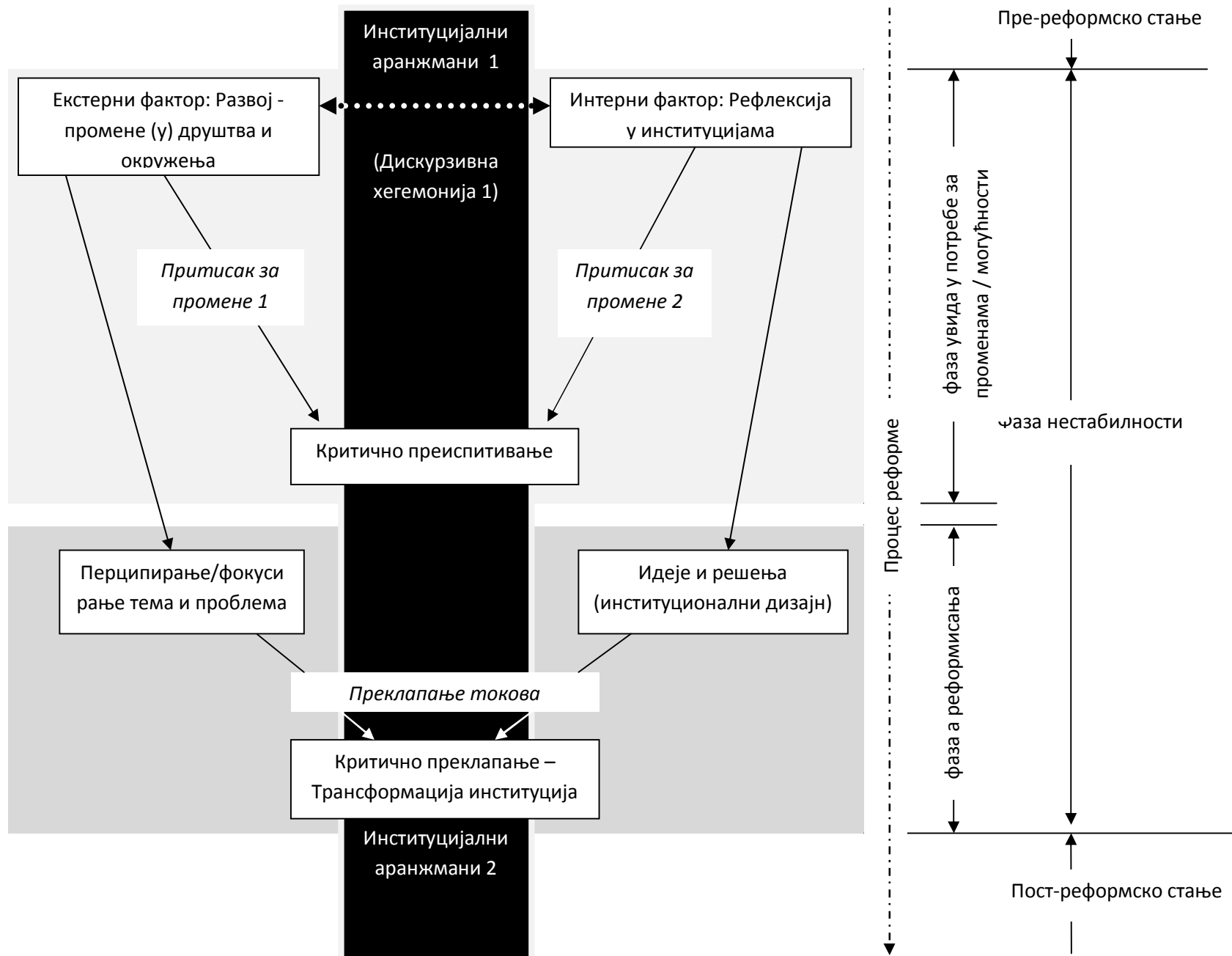
овој перспективи институције имају културолошки значај и саме представљају вредност. Обезбеђују значење и смисао, представљају референтни оквир који помаже у оријентацији и усмеравању понашања. Промене институција нису одређене само техничком рационалношћу, већ и социјалном рационалношћу која се заснива на интерпретацијама и вредностима. Институције су креиране и прихваћене углавном због њихове социјалне адекватности и легитимности. Институцијални развој следи логику социјалне адекватности, пре него инструменталну логику (March & Olsen, 1989). То не значи да институције не могу имати инструменталну вредност, инструменталност може бити високо социјално прихваћена и легитимисана. Процес институционалног развоја који негује развој вредности, које затим подржавају даје институције представља самообнављајући систем. Стога вредности и жељени циљеви нису екстерни фактори, већ се смтрају интерним датостима институцијалног развоја. Кључни елемент институционалног развоја представља процес институционализације у којем „флуидна понашања постепено очвршћују у структуре, које затим структурирају понашање актера“ (Arts & Leroy, 2003: 31 према Buitelaar, Lagendijk & Jacobs, 2007: 12) праћена развојем специфичних дискурса, моћи и релацијама. Проблем представља то што је и сам процес институционализације под утицајем претходних структура, што доводи до „загонетне бесконачне регресије“ у којој институције воде процес институционализације. То по Гуалинију (Gualini, 2001: 55), примењено на планирање, доводи до дуалност планирања у којем је само планирање институционализована пракса (енг. *an institutionalised practice*), али и фактор институционализације (енг. *a factor of institutionalization*). Са друге стране, ова перспектива тумачи дизајн институција интегралним делом еволуције институција. Њихов развој често покреће инструментална жеља актера који жели да поправи институцију да би побољшао своју ефикасност, ефективност, ресурсе, и видљивост у односу на остале. Та иницијатива се затим прелама кроз социјалну, политичку и техничку реалност у комплексној мрежи социјалних интеракција. Тако се дизајн институција претвара у ‘institutional bricolage’, (Chase Smith et al, 2001: 42 према холандјанима), односно процес у којем људи „свесно и несвесно мењају постојеће друштвене и културолошке аранжмане да би обликовали институције које одговарају на промењене услове“. Такве институције

би требало да буду динамична мешавина различитих логика и перспектива, модерног и традиционалног, формалног и неформалног.

Институционални дизајн је делиберативан и методолошки структурирана адаптација система променама захтева о квалитету манипулисањем елемената и релација. Капацитет адаптације зависи од две ствари (Buitelaar, E., Lagendijk, A., Jacobs, W., 2007:16):

- Капацитета оних (агената и организација) који подстичу институционалну промену да би оставрили друштвену препознатљивост, поверење, легитимитет. Они то чине изградњом сопственог идентитета, способности и вештина лидерства и оперативних компетенција.
- Капацитета система за институционалну рефлексију, тј способности да учи и да делује у складу са наученим (Gualini, 2001:37). Систем мора да има капацитет за 'triple-loop action learning' чиме се омогућава критичка когнитивна рефлексија и акција. До које су мере капацитети за учење, трансформацију и акцију дефинисани у ширем смислу традицијом, историјом, вредностима и дискурсима? Каква је зависност од / балансираност са / пређеног пута (енг. path-dependency) и креирања пута (енг. 'path creating') са институционалним дизајном?

Креирање рупе или прекида на институционалном путу. Углавном се смтра да настаје најчешће или примарно као последица спољних фактора (нарочито у кризама), има и оних аутора (Burch et al према Buitelaar, Lagendijk, Jacobs, 2007) који сматрају да су промене у ствари и интерно генерисане и покренуте. Акумулација притиска унутар или изван система у форми критичке рефлексије агенција, предлога за институционални редизајн и промотивне акције могу произвести инкременталне промене (Buitelaar, E., Lagendijk, A., Jacobs, W., 2007:18). Критични моменат за промене настаје када се достигне критична маса притиска без обзира да ли је екстерног или интерног порекла. Постојећа институционална структура се преиспитује и настаје простор за нове позиције. Уколико се прилика искористи и промена се деси критични моменат се претвара у критично раскршће које означава место раздвајања између старог и новог обрасца. Нараво, процес се дешава у оквиру дискурсивне хегемоније, њеним ремонтом.



Слика 15. Модел институционалних промена . У највећој мери према: Buitelaar, E., Lagendijk, A., Jacobs, W. (2007:908)

Стога је важно:

- Разликовати да критични моменат не мора да постане и критично раскршће,
- Разумети шта су елементи који утичу да критични моменат постане раскршће.

У моделу институционалних промена Buitelaar, E., Lagendijk, A., Jacobs, W. (2007) уводе појмове критичних услова. Критични услов за реализацију промена је по Кингдону ситуација у којој долази до преклапања три развојна тока/компоненте:

- Перципирани су друштвени проблеми који се сматрају важним,
- Институционална решења се могу сагледати,
- Постоји политичко одобрење и спремност за акцију.

Фази трансформације модела, може да претходи више од једне фазе критичног момента. Почетна позиција је постојећи институционални аранжман праћен дискурзивном хегемонијом која под притиском са две стране постаје савитљива: први притисак – представља извор алтернативних идеја и решења као последица рефлексије институционалног бриколажа као одговор на постојећу стабилну ситуацију, други, екстерни притисак – развој друштва. Могућност за промене се дешава када се по једној или по обе линије јави довољна колична притиска. Промена дискурса и дискурсивне хегемоније производе промене институција. У случају слабог притиска може се десити да упркос одуству подршке дискурсивне хегемоније институционални аранжман опстане. То су институције које нису ни функционалне ни дисфункционалне. Међутим, уколико се деси поклапање политичке сагласности, постојање довољно добре идеје/решења и јасна перцепција проблема, промена се дешава.

Од посебне важности је додир перцепције проблема и шредлога решења, јер то решење представља једно од мноштва многих. Промена се дешава када око специфичне комбинација проблем-решење по којој постоји висока стопа сагласности актера у свим секторима.

Двостепени модел институционалних промена : први ниво- екстерни и интерни ниво притиска креира критични момент, други ниво - поклапање перцепције проблема и понуђеног решења уз политичку сагласност и подршку

3.0. ОПЕРАЦИОНАЛИЗАЦИЈА КОНЦЕПТУАЛНИХ ОПРЕДЕЉЕЊА

У претходном делу рада смо навели разлоге због којих је комуникативно-колаборативан приступ планирања постао широко прихваћен од стране практичара и теоретичара планирања, а учешће грађана као неопходан, саставни део планирања. Међутим, проблем настаје код питања његове операционализације.

Операционализација колаборативних процеса (као и било којих других) зарад њихове системске примене у пракси планирања захтева њихово одређивање и формализацију сетом правила, стандарда и норми различитих нивоа обавезности и одређености. Међутим, приликом израде докумената (закона, правилника, препорука) којима се овакви процеси формализују и стандардизују, ради осигуравања њиховог спровођења и обезбеђења квалитета, врло је важно избећи висок ниво одређености. То је једна од дискутабилнијих тема када говоримо о колаборативним процесима, а Guijt i Shah (prema Fisher, 2001:19) то зову парадоксом партципације. Стандардизација се може сматрати супротном од онога што представља суштину колаборативних процеса - удаљавање од "шематског планирања у потрази за флексибилнијим методологијама и оним више оријентисаним ка самим садржајима". Колаборативним процесима је потребно обезбедити висок ниво адаптивности, односно могућност реализације разноликих варијанти процеса. По традиционалном разумевању планирање (као и остале активности управа), начин рада и продукти планерских активности су у највећој мери у свим сегментима и једнозначно дефинисани легислативом - законима и подзаконским актима различитих нивоа и врста. Тако се активност управљања одвија у "формалним аренама" у којима су понашања и деловања људи дефинисана процедурама и позицијама (Хили, 2009: 444). За разлику од традиционалних образаца, колаборативни процеси су високо ефективни само ако имају висок ниво добровољности, неформалности и флексибилности. Последњих година, преовлађује разумевање да су капацитети агенција и агената много већи од оквира који им постављају формално дефинисане процедуре (Хили 2006), односно да управо неформални односи и мреже играју значајну улогу у креирању и усвајању тих процедура. Наглашен је значај разумевања "уникатности сваке појединачне праксе" у односу на "поступак читања појединачних случајева кроз генерализована сочива процедуралних правила или приручнике најбољих пракси" (Healy, 2009: 445).

У том контексту се поставља питање како дефинисати минималну меру правила којима се обезбеђују услови за реализацију квалитетног колаборативног процеса, који за исход има квалитетан продукт и исходе (план око којег је постигнут висок степен консензуса, успостављена нова партнерства, унапређење социјалног капитала заједнице исл). Садржај тог сета правила којима се обезбеђује реализација колаборативних процеса представља одговоре на следећа питања: ШТА је колаборативни процес, КО и НА КОЈИ НАЧИН учествује у колаборативном процесу, КАКО и КАДА спровести колаборативан процес¹, како се ВРЕДНУЈУ колаборативан процес и продукти тог процеса. То су теме које се разматрају у наредном поглављу.

Колаборативно планирање може бити веома компликован процес и постоји мноштво модела чији су концептуални оквири унутар мноштва теорија и концепата, од којих су неке представљене у претходном поглављу. У наставку рада ће бити представљен модел у складу са ауторовим разумевањем истих.

3.1. КАРАКТЕРИСТИКЕ И ЕЛЕМЕНТИ КОЛАБОРАТИВНИХ ПРОЦЕСА И ЊИХОВИХ ПРОДУКАТА

3.1.1. Колаборативна рационалност колаборативних процеса

Постоје различите врсте колаборативних процеса². Innes&Booher (2010) сматрају да је веома важно нагласити да колаборативни процеси нису увек и колаборативно рационални (2010:35). По њима колаборативна рационалност представља нову форму планирања и управљања и представља суштинску алтернативу традиционалном линераном моделу који се ослања преваходно на експертска знања. За успешан колаборативан процес није довољно сакупити људе и рећи им да сарађују, већ је потребно испунити услове за достизање

¹ Ко, о чему и како може говорити – условавава квалитет исхода

² Наводимо термине које је могуће идентификовати у литератури: Cooperative decision making, Collaborative decision making, Collaborative agreement-seeking processes, Environmental conflict resolution, Collaborative consensus-based forums, Consensus building, Consensus-based processes, Joint decision making, Shared decision making, Environmental mediation, Negotiated processes, Multi-party negotiations, Mediated negotiation, Mediated approaches, Mediated agreement-seeking processes, Public policy mediation, Policy dialogue, Joint problem solving, Facilitated consensus forum, Facilitated joint decision making, Collaborative agreement-seeking processes, Facilitated negotiations, Negotiated rulemaking, Regulatory negotiation, ил.

колаборативне рационалности (2010:10). По њиховој теорији колаборативне рационалности (ДИАД)³ кључни услови су да учесници:

- Репрезентују потпуну разноликост интереса (eng. *diversity*),
- Буду у релацијама међузависности, тј да не могу остварити сопствене интересе самостално. У таквим ситуацијама, свако има нешто, што неком другом треба (eng. *interdependence*). То подразумева и да се ствари не погађају „са стране“,
- Учествују у *face to face* дијалогу који поштује Хабермасове говорне услове (eng. *authentic dialogue*):
 - Омогућен је процес делиберације: сви актери који су погођени (*affected interests*) и којих се тиче представљају своје перспективе проблема са којим се заједно суочавају у дијалогу
 - Сви учесници су потпуно информисани,
 - Сви учесници су оспособљени да представе своје виђење,
 - Сви учесници су саслушани,
 - Технике које се користе омогућавају: легитимност, искреност, и поузданост онога што је речено,
 - Потребно је тежити консензусу.

Колаборативни процеси који су колаборативно рационални имају за резултат специфичне друштвено вредне/корисне резултате. Продукти таквих процеса могу бити веома разноликих форми. Колаборативни процеси су адаптивни и константно еволуирају: прилагођавају се могућностима и изазовима променљивог контекста који је специфичан и уникатан. Кључни аргумент је да обезбеђује мењање система услед мењања ставова, односа и могућности учесника.

Дакле, колаборативни процес није процес ценкања и размене који би требало да доведе до компромиса о решењу које задовољава минималне захтеве сваког од учесника, већ је процес трагања за новим решењима која представљају међусобно корисне опције. То није процес у којем моћни играчи, по позицији или по неком другом основу, убеђују и привољују остале учеснике да мисле на њихов начин. Такве појаве су карактеристичне за тзв. псеудо колаборације, које се веома често

³ енг. *Diversity, Interdependence, Authentic Dialogue - DIAD, Innes&Booher, 2010*).

од стране критичара колаборативног приступа користе као аргумент у прилог тврдњама да је колаборативно планирање немогуће, недовољно добро или идеализовано. Без пажљивог планирања и дизајнирања самог процеса, велика је вероватноћа да ће се десити неки од наведених сценарија. Стога је потребно нагласити да се квалитет колаборативног приступа и процеса у свакој конкретној ситуацији мора детаљно истражити пре него што се донесе оцена о неадекватности и неуспешности. То значи да се пре свега, мора проверити да ли су били испуњени услови за остваривање комуникативне рационалности.

Веома је важно разумети да су ово идеални услови ка којима се тежи и за које се претпоставља да никада неће бити потпуно достигнути, нарочито не сви. Велики број критичара оваквог приступа, аргументе којима потврђује проблематичност концепта, управо произилази у непотпуном испуњењу ових принципа. На пример, немогуће је укључити сваког актера понаособ којег се тема/проблем/процес тиче, већ се у процес сарадње укључују представници сваког од тих идентификованих интереса. И поред тога, тако формиран скуп донекле одражава диверзитет заједнице, те стога и бољу полазну основу за креирање легитимних, информисаних и стога одговорнијих и спроводивијих решења. Исто тако, и када се не постигне потпуни консензус, већ сагласност и договор великог броја (не обавезно и свих) укључених и учињени су сви напори да се пронађе креативно решење које би задовољило све, процес и резултат се могу сматрати комуникативно рационалним. Због тога, подразумева се да свака група на почетку колаборативног процеса усвоји договор о томе шта ће се у том њиховом процесу сматрати консензусом. „Процеси који су приближно колаборативно рационални су легитимни и одлуке које су на тај начин донешене су рационалне, што значи не само да су базиране на доброј информисаности и да су у духу демократије, већ и у смислу да репрезентују форму колективног знања и одлучивања“ (Innes&Booher, 2010:7).

3.1.1.1. Када практиковати колаборативне процесе

Међутим, такав колаборативан приступ није примерен и неопходан за све ситуације и све типове планова и одлука које се тичу развоја заједнице. Innes&Booher (2010:1) колаборативно планирање је примерено ситуацијама када су проблеми са којима се суочава одређена заједница тзв. „меки проблеми“ по тумачењу Rittel & Webber (1973), тј. када не постоји консензус чак ни око тога шта јесте проблем, а затим ни о циљевима и начинима за њихово достизање. У таквим

ситуацијама се чак ни сами експерти не слажу шта су тачни оговори и не постоји објективан начин, пут за одређивање према томе шта је добра одлука. Када се ради о таквим меким и комплексним проблемима и системима, ни веома моћни актери или признати експерти не могу да дају поуздана предвиђања на којима би се базирале одлуке о развоју простора. Сличног је виђења и Фишер (Fisher, 2001:?) који сматра да су колаборативни процеси начин за формулисање одлука када се ради о сложеним проблемима о којима се може преговарати, када није једнозначно јасно ко (ни)је одговоран за решавање проблема, када је за тему/подручје/проблем заинтересован велики број страна и када стране желе да учествују. Кључни услови иницирања и реализације колаборативних процеса су по Центру за колаборативне политике (The Center for Collaborative Policy – CCP) да: (1) постоји простор за достизање договора, (2) су идентификовани кључни актери и да желе да учествују, (3) свака страна (група актера) има легитимног представника, (4) су потенцијални противници процеса за столом, (5) да између страна постоји релативни баланс у снагама, (6) да постоји спољни притисак да се постигне договор, (7) постоји реалистични временски оквир (8) да постоје ресурси (организациони, хумани, финансијски, исл). Недостатак ресурса може директно утицати на ниво, обим и начин укључивања актера, а нарочито шире јавности. У таквим приликама је веома важно подсетити оне који доносе одлуке да се дугорочно посматрано колаборативни процеси увек исплате чак и у финансијском смислу. Што се више одлука из домена јавних послова формулише и реализује у колаборативним процесима, то су и одлуке боље, али и односи јавних агенција и јавности. У складу са тим, CCP сматра да су колаборативни процеси нарочито корисни за одлуке које су веома видљиве и / или контроверзне, односно за које се очекује да би то могле бити, одлуке које могу да имају директне и драматичне утицаје на квалитет живота или здравља.

Исто тако, постоји велика сагласност међу заговорницима колаборативних процеса (Innes, Booher, 2010:6, Fisher, 2001, Healy, 2007, CCP,) када је непотребно или чак није добро на овакав начин доносити одлуке у ситуацијама:

- У којима постоји велика сагласност у заједници о циљевима и средствима, или насупротив томе,
- Када је проблем једноставан, може се рутински решити, и када се не тиче заједничког или јавног интереса,

- Када је заједница превише поларизована и подељена, те постоји опасност да се колаборативним процесом може допринети ескалацији сукоба,
- Када су узрок и последице јасни и могу се добро разумети њихове повезаности, или насупрот томе,
- Када су потребна правна разјашњавања или су у току неки покренути судски процеси,
- Када нема довољно времена услед неке ургентне ситуације, те је потребно брзо доношење одлука (нпр. јер су угрожени животи и имовина),
- Када су актери међусобно независни и немају потребу да сарађују међусобно, односно сматрају да могу сами да реше проблем,
- Када се не може на адекватан начин припремити, организовати и реализовати колаборативан процес (недостају финансијски ресурси, нема фасилитатора и осталог обученог кадра, исл.)

У наставку ће бити дефинисани учесници колаборативног процеса планирања.

3.1.2. Учесници у процесу колаборативног планирања

Појам учесник или актер претпоставља све појединце, групе или организације са учешћем или интересом за учешћем у неком процесу. У целокупном ланцу процеса доношења одлука о простору - у планирању, се могу препознати на различите начине груписани актери. По неким ауторима подела је веома рудиментарна, те се могу препознати три основне групе актера: политичари, планери-експерти и грађани-лаици (Ралевић, 1995). У овом случају груписање је извршено према њиховој улози у процесу доношења одлука на: предлагаче, доносиоце одлуке и јавност као трећу заинтересовану страну. Са друге стране, неки аутори (Бајић Брковић, 2000; Лазаревић Бајец, 2002) препознају четири основне групе актера: грађане, политичаре, експерте-планере и инвеститоре. По неким другим ауторима (1993; Јанић, 1997) списак група актера релевантних за дискусију о проблемима заједнице је детаљнији и чине га: становници предметног подручја, заинтересовани грађани, технички експерти, медији, активисти, изабрани званичници, представници пословних и индустријских активности, администарција на локалном, регионалном и националном нивоу. По овој подели грађани не представљају једну хомогену групацију, већ су идентификоване многе подгрупе: они који живе на територији за коју се припрема план и сви они који су,

иако не живе на подручју, заинтересовани из неких других разлога за последице плана (па груписани према специфичностима тих интереса).

РЕЦ (2000:18) је такође дао детаљан, те стога сматрамо веома корисан преглед актера у планирању подељен на групе стручњака⁴, администрације⁵, невладиних организација⁶, локалног становништва⁷, привредника⁸ и медија⁹ и њихових подгрупа. По Пантићу (1998, према Петовар 2003:147) у процесу разликовања актера и група актера заинтересованих за укључивање у процес планирања нарочито треба узети у обзир начин њиховог финансирања. У односу на тај критеријум све легално основане организације дели у три сектора:

- Јавни сектор - представља све "организације које располажу јавним овлашћењима и које се финансирају из државног буџета, односно кроз систем јавних прихода и расхода; њихов циљ је циљ остваривање и очување изабраног социјалног поретка ",
- Привредни (приватни) сектор - представљају сва "предузећа и остали приватноправни облици организовања, чији је циљ остваривања профита продајом роба и услуга на тржишту",

⁴ Стручњаци интердисциплинарног профила: планери, биолози, географи, геолози, архитекте, инжењери шумарства, пејзажне архитекте, технолози, правници, економисти, историчари уметности, стручњаци за комуникацију и образовање. Организовани су у склопу института, завода, агенција, факултета. Истражују, процењују, валоризују, предлажу и креирају решења; имају саветодавну улогу; промовишу и афирмишу заштићене вредности; креирају и реализују образовне програме у овој области.

⁵ Администрација: инспектори, референти, администратори; ангажовани у оквиру стручних служби ресорних министарстава, регионалних и општинских органа. Спровode законске одредбе; врше управљање; прате стање на терену, санкционишу прекршаје и у сарадњи са стручњацима предузимају превентивне мере; комуницирају са различитим интересним групама на локалном и регионалном нивоу;

⁶ Невладине организације: струковне, удружења грађана; промовишу заштиту природе или градитељског наслеђа у стручним и ширим круговима; иницирају пројекте, образовне програме, акције; врше притисак на власти и планерске институције у циљу доследног остварења законских одредби и принципа заштите.

⁷ Локално становништво: становници предметног подручја или непосредне околине; људи свих узраста и занимања, чији се глас све више уважава и активитет очекује. Расположиви путеви учешћа: састанци; петиције; ангажман у заштићеном подручју; волонтерско ангажовање; формирање тела или удружења преко којих се делује на заштиту и развој подручја.

⁸ Инвеститори и привредници: локалног, националног или међународног нивоа; они чија је привредна делатност територијално или тематски везана за подручје/област; имају важну развојну улогу, јер су финансијери различитих пројеката; они су ти који управљају финансијама.

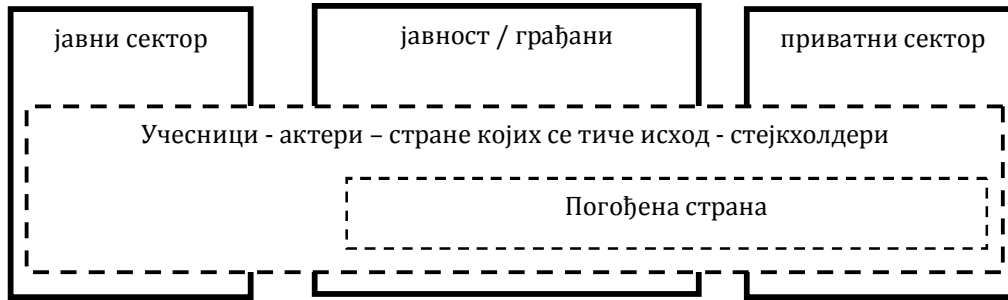
⁹ Медији: огромна одговорност за информисање и учешће јавности у планирању; преношење информација; укључење у акције; праћење акција и активности; притисак на власти и друге актере; промоцију и афирмацију подручја од интереса и допринос образовним настојањима на овом плану

- Цивилни, трећи, добровољни сектор - представља "легално основане организације, које су невладине и непрофитне, са циљем остваривања социјалних визија".

Ова подела на другачији начин осветљава карактеристике, односно природу њихових интереса и мотивације. Уочавање њихових полазних позиција и становишта може помоћи тумачењу различитости њихових погледа на исти проблем и начина за његово решавање. Трећи сектор, невладин или непрофитни сектор је од посебног значаја у контексту овог истраживања као скуп асоцијација које настају добровољним удруживањем око неког заједничког циља. У зависности од општости циља, невладине организације могу постојати на локалном, преко регионалног и националног до међународног и глобалног нивоа (Петовар, 2003).

Од значаја за планирање је сазнање да се мотиви за развој учешћа разликују код сваке групе. По Пушићу (2001) мотивација планера је (идеално посматрано) алтруистичке природе, и тиме најсложенија, јер се тиче квалитета плана у целини, односно квалитета простора и квалитета живота грађана (како самог предметног подручја, тако и окружења). Мотиви грађана, сасвим природно, су последица конкретних интереса за оне делове града и за оне проблеме за који су лично везани. То нас подсећа на већ помињане конфликтне интересе различитих група грађана, као један од најзначајнијих проблема при разматрању учешћа јавности у планирању. Пример другачијег, али веома присутног типа проблема настаје због мандаторске лимитираности оних који доносе одлуке - политичара. Нема јавне власти која не жели да у бескрај продужава своје трајање. Стога је честа девијација система да се у неким случајевима планирање користи као средство за осигуравање позиција моћи политичких система (Лазаревић Бајец, 1995).

У урбанистичком планирању се појам јавност користи у најширем смислу и односи се на становништво – све грађане једне заједнице. Многи сегменти јавности могу имати појединачне/специфичне интересе или могу трпети специфичне последице одлука јавних управа, у нашем случају одлука, планова и политика које се тичу простора. Стога се у контексту партципативних и колаборативних модела планирања најчешће појављује појам заинтересованих страна / актера са интересом у исходу (енг. *stakeholder*) као појединаца или организација чији је интерес у некој вези са одлуком / политиком / планом.



Слика 16. Учесници – актери – стране којих се тиче исход - стејкхолдери у процесу планирања.

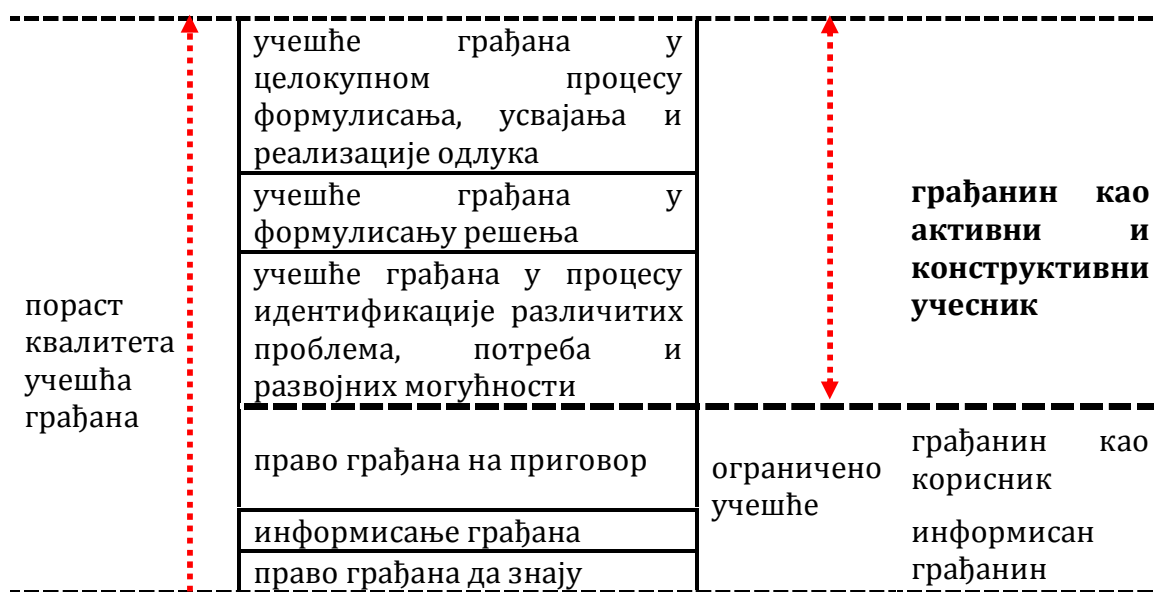
Као посебна група у оквиру заинтересованих страна се препознају они који су погођена страна – то су појединци или групе на чији живот или пословање утиче одлука / политика / план и они који су задужени за њихово креирање и спровођење, односно организације у јавном сектору.

Планирање се, без обзира да ли говоримо о рационалном или колаборативном моделу, заснива на препознавању група актера у простору и усклађивању њихових различитих захтева и могућности (Лазаревић Бајец, 2000). Проблем настаје када "заинтересоване стране нису увек исте као и стране учеснице, односно када се из процеса искључе они који су заинтересовани за њега" (РЕЦ, 2000:17).

Учешће грађана се у традиционалним моделима планирања најчешће ограничава на информисање од стране локалних управа о томе шта се дешава и које су акције у току. Активно укључивање грађана у процес планирања се очекује само у појединим моментима појединих фаза и то у виду реакције на предложено решење. Насупрот томе, колаборативно планирање подразумева процес континуираног и активног учествовања¹⁰ свих заинтересованих актера, па самим тим и грађана, у формулисању планова као специфичних врста одлука о простору. По Wedemann&Femer-у (1993, према Sadagoran, 2000) може се идентификовати шест нивоа учешћа грађана у планирању који се разликују по степену и врсти укључености, односно по правима која су грађанима омогућена у процесу

¹⁰ Треба разликовати појмове укључивања и узимања учешћа. Под укључивањем се подразумева само први корак, док се под појмом учешћа грађана подразумева много више: узимање активне улоге у самом процесу доношења одлука.

планирања. Виши нивои могу бити достигнути само уколико су испуњени они са нижег нивоа.



Слика 17. Степени учешћа грађана у процесу доношења одлука. Према Heidemann & Fetters, 1993. Извор: Sadagopan, G. D. (2000)

У тим различитим нивоима учешћа, грађани имају различите улоге :

- Информисан грађанин - Грађанин има приступа информацијама о одлукама које су планери и управа донели.
- Грађанин као корисник - Јавност користи информације које је управа ставила на увид ради заштите интереса поједница, социјалних група или шире заједнице.
- Грађанин као активни учесник - највиши ниво учешћа подразумева учешће у формулисању и доношењу коначних одлука, предлагању решења и процене утицаја. Јавност је опскрбљена подацима и резултатима анализа, те је способна да процењује, даје решења, односно активно и креативно учествује.

Раније смо нагласили да се учесници колаборативних процеса разликују по мотивацији, одговорности, интерсу, али и могућностима, ресурсима и стручности. Те разлике је потребно узети у обзир, те се подразумева да се колаборативни процеси морају заснивати на квалитетним анализама актера.

3.1.2.1. **Анализа актера**

Анализа актера представља један од првих корака у процесу планирања. Активност се континуирано спроводи у целокупном процесу, али је од кључног значаја квалитет ове анализе у почетним стадијумима јер у великој мери одређује даљи ток и квалитет процеса планирања, али и квалитет имплементације! У литератури постоји мноштво техника којима се ова анализа може спровести. У основи свих њих је разумевање да је анализа актера део шире анализе постојећег стања која би требало да допринесе разумевању предметног подручја/територије/система. Анализа подразумева:

- Идентификацију кључних актера од значаја за предметно подручје/систем,
- Процену њихових властитих интереса и умешаности у тај систем и процену њихове моћи,
- Идентификацију постојеће међузависности између актера.

Таква анализа омогућава одређивање мера, приступа и активности за покретање / мобилазацију главних актера. Добра анализа, успешно одабрани и покренути актери су потенцијално добра основа за креирање савезништва и партнерстава, али и инструмент управљања конфликтима.

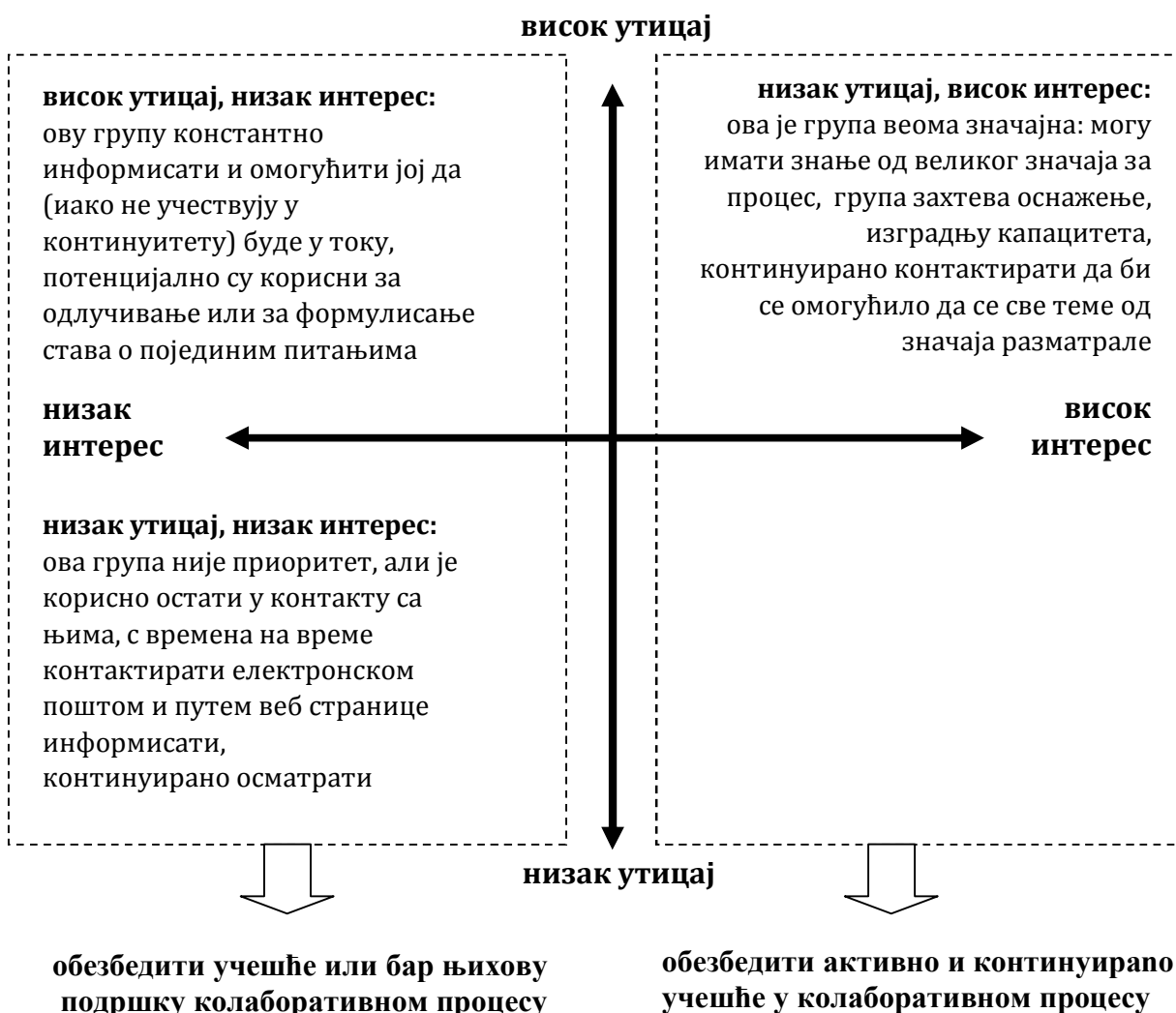
Први корак у анализи актера подразумева што јаснију и прецизнију идентификацију главног проблема или активности за коју нам је потребна идентификација актера, те постављања следећих питања:

- Кога се тиче дати проблем или активност?
- Који су интереси и циљеви тих актера у односу на дати проблем или активност?
- Како на њих утиче дати проблем или активност?
- Како ти актери могу да утичу на резултате процеса планирања?
- Како могу да учествују или да допринесу решавању проблема или одвијању активности?

Процену потенцијалног утицаја актера је потребно урадити што раније не само зато што се на тај начин омогућава подршка и ангажовање кључних, већ и зато што се на тај начин може избећи њихов отпор у наредном периоду. Процес идентификације актера и процене њиховог могућег утицаја и заинтересованости

омогућује дефинисање став о начину на који их је потребно / могуће укључити, односно поставити се у односу на њих (слика).

У складу са претходно наведеним ставовима да се колаборативни процеси у којима је могуће остварити колаборативну рационалност само они у којем актери учествују зато што имају интересе које не могу реализовати на други (легалан !) начин, односно желе да учествују (нису приморани), актере чије је активно и континуирано учешће потребно обезбедити су они који имају интерес без обзира на величину утицаја. Често се код оних који оспоравају колаборативне процеса наилази на аргумент да се кључна моћ управо и налази у процесу одабира актера који ће учествовати у планирању. Међутим, процес анализе и ангажовања актера није једнократан и краткотрајан.

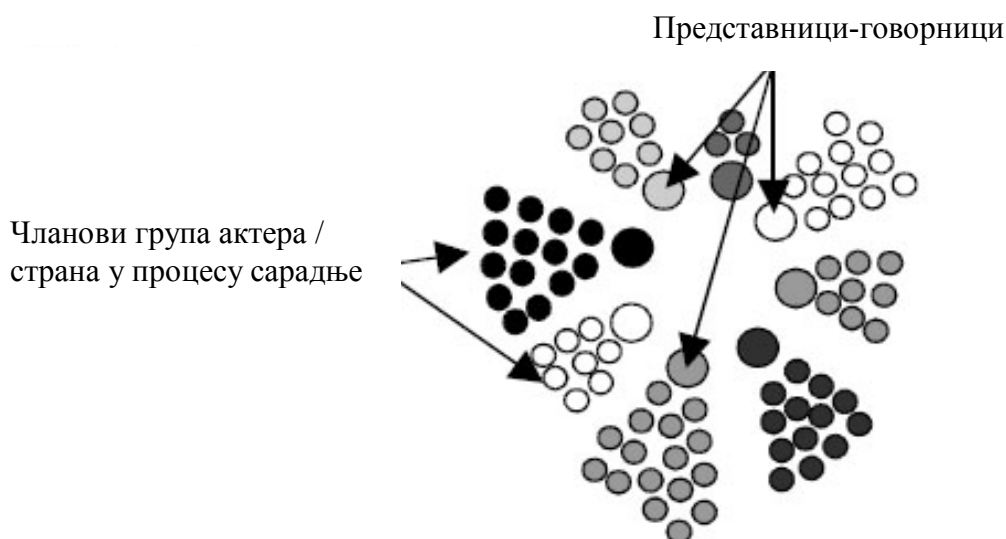


Слика 18. Анализа актера на основу два критеријума: (1) Нивоа моћи да утичу, и (2) Нивоа заинтересованости.

Као што смо већ навели, подарзумва се да се стално преиспитује састав учесника у планирању, те да се актери у процесу могу мењати. Стога је врчо важно обезбедити могућност да се идентификација и мобилизација актера спроводити коришћењем неколико паралелних метода:

- Од стране оних који су задужени за процес,
- Кроз само -пријављивање након информисања шире јавности,
- Од стране других актера који предлажу потенцијално значајне за процес.

Наравно, немогуће је укључити сваког актера понаособ којег се тиче тема/проблем/процес тиче. Подразумева се да се у процес сарадње укључују **представници** сваког од тих идентификованих интереса !!!.



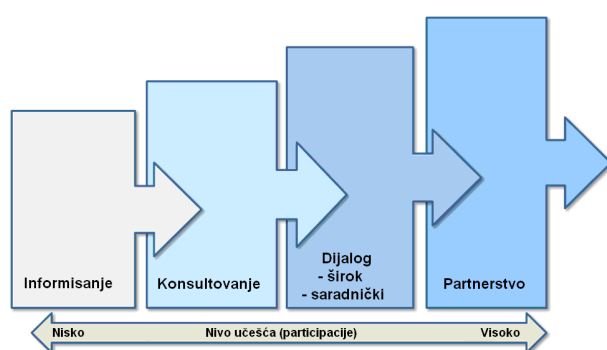
Слика 19. Учесници комуникативно-колабортаивног планирања. Извор: Innes, Booher (2004:)

Самим тим поступком редуковања броја потенцијалних актера, те свођењем тоталитета њихове разноликости на заједничке именоване (кључне и релевантне у односу на конкретну ситуацију) се уводи могућност грешке. Међутим и поред тога, тако формиран скуп донекле одражава диверзитет заједнице, те стога и бољу полазну основу за креирање легитимних, информисаних и стога одговорнијих и спроводивијих решења.

3.1.2.1. Типови и нивои учешћа и видови комуникације

У издањима РЕЦа (2000) наилазимо на типологију односа планера / управа и грађана, креирану на основу критеријума (1) смеру доминантног тока информација, и (2) сврхе комуникације која се том приликом успоставља:

- Информисање: планери дистрибуирају информације у циљу стварања свести о потребним активностима или темама.
- Повратно информисање и иницијативе: грађани шаљу повратну информацију ради проширења сазнања планера и постизања бољег разумевања постојећих проблема.



Слика 20. Ниво учешћа и вид комуникације
Извор: ЦРНВО, 2012: 10

- Укључивање у процес: формални или неформални дијалог планера и грађана
- Проширено укључивање и сарадња: учесници достижу консензус по основним питањима у процесу креирања плана развоја .

Колаборативно планирање се заснива на последњем типу односа, али се подразумева да су сви типови заступљени у комуникацији са широм јавношћу заједнице. Друга веома важна група односа се одвија између самих грађана, односно група грађана, организација и друштва. Овакве организације и друштва могу бити организована око различитих мотива, те тако можемо разликовати културна друштва, групе грађана, организације на основу расе, полне, религиозне или сексуалне оријентације и припадности, све до политичких партија, синдиката и професионалних асоцијација. Основно право грађана у плуралистичкој демократији је да се могу удруживати на различите начине. У претходном делу рада смо констатовали да овакве асоцијације чувају, одржавају и редефинишу границу између цивилног друштва и државе. Међутим, такође смо констатовали интересну условљеност сагледавања проблема и начина њиховог решавања. Односи између група грађана укључених у урбанистичко планирање тиме постају веома комплексни, а варијације веома бројне. Са сигурношћу можемо тврдити само то да ће неке од група грађана имати истоветне, а неки супротне

циљеве по питању исте акције која за циљ има деловање на неку појаву у "реалном свету". Чак и група планера на истом задатку, могу имати, на основу истих података, различита мишљења о појединим проблемима или акцијама за њихово решавање¹¹. На основу наведеног може се закључити да у процесу решавања неког урбаног проблема односи било које две или више група актера могу бити (Laurini, 2001:35):

- У синергији - у овом случају обе групе актера имају заједнички интерес и раде заједно да реше проблем, слажу се око решења и удружују своје ресурсе;
- У конфликту - у овом случају обе групе актера имају супротне интересе по питању решавања проблема. Ови актери могу имати конфликтне циљеве или решења за дати проблем;
- У преговарању - у овом случају актери знају да је у њиховом најбољем интересу да раде заједно на редукованом броју, али зато заједничких циљева и делимично и привремено удружују ресурсе за решавање проблема.

Најбољи резултати се постижу уколико се успоставе односи синергије и преговарања. Оно што додатно компликује ситуацију је то што исте групе актера могу бити у синергији по питању једног проблема, а бити у конфликту по питању сета других проблема и то привремено или делимично. Laurini (2001:37) сматра да се у оба случаја између тих група актера дешавају следеће врсте односа, при чему се подразумева да се сви прво наведени облици садрже у накнадо наведеним:

- Комуникација - као повезивање и размена информација о проблемима,
- Сарадња - као облик заједничког деловања ради достизања заједничког циља,
- Координација - као усклађено деловање ради остваривања заједничког циља.

¹¹ Разлог је у различитим "менталним моделима градова" (Laurini, 2001:32) који свако од њих има. Ментални модел чини идеја о граду, начин на који појединац или група разуме његову прошлост, садашњост и будућност и условен је вредносним системом појединца или групе. Ментални модел града се може представити избором есенцијалних аспеката и компоненти који би требало да представљају улазне податке за процес планирања.

3.1.3. Процес колаборативног планирања

У претходном делу смо невели разлоге због којих су кључни фактори успешности колаборативних процеса пажљиво планирање и дизајнирање самог процеса. По Forester-у (1980:275) комуникација у планирању је политичке природе и одређена је структуром процеса планирања: „Када локална организација или предузетник добије информацију може бити једнако важно као и које информације добија. Шта планери не кажу може бити једнако важно као и оно што кажу. Планери обликују не само документа или информације, већ и приступ грађана информацијама, њихово разумевање и тумачење таквих информација, као и њихову способност да ефективно учествују у политичким процесима који утичу на њихове животе. Структура процеса планирања одражава образац комуникације, чиме се утиче на организацију заједнице, учешће грађана, и аутономну акцију одговорног грађанина”.

Процес планирања је одређен приступом планирању, а овај је пак условљен пре свега виђењем и тумачењем улоге и позиције планирања у систему управљања развојем. Поред тога, процес планирања је условљен просторно-планским нивоом, карактеристикама територије за коју се план ради и мотивима израде плана. У складу са одабраним планерским приступом врши се одабир, редослед и везе између фаза планерског процеса.

Колаборативно-рационално планирање захтева одговарајуће окружење у институционалном и организационом смислу. У том смислу, Innes&Booher (2010) сматрају да је за његову реализацију веома важно постојање лидера и посвећеног особља. Остваривање аутентичног дијалога захтева добру припрему, обуку и тренинг и учесника и менаџера процеса. Постоје принципи и примери добре праксе на које је могуће ослонити остваривање аутентичног дијалога, али је од кључне важности то да је свака ситуација различита и да захтева различите модалитете, односно да је сваки дијалог аутентичан!! Квалитет исхода веома зависи од способности учесника да комуницирају продуктивно. Аутентични дијалог није само вербална комуникација и не очекује се његово спонтано јављање у великим групама. Потребно је обезбедити адекватне услове у којима се одвија разговор, као и обучити људе да прихвате нове начине размишљања и говора. Без ових услова је веома тешко обезбедити задржавање у процесу, односно задовољити кључни услов за достизање колаборативен рационалности - диверзитета заступљених интереса.

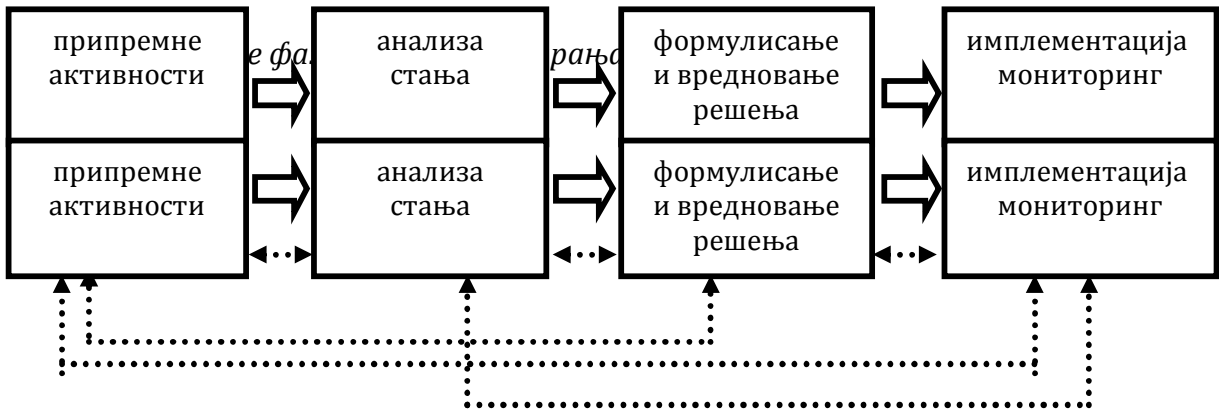
У сваком процесу планирања, без обзира о ком временском хоризонту, подручју, врсти пласног докумета или развојном и институционалном контексту се ради, можемо препознати три основне међусобно-условљене кораца фазе:

1. Анализа стања: идентификација проблема и могућности,
2. Дефинисање пожељне будућности и формулисање решења,
3. Дефинисање начина за имплементацију решења и мониторинг.

Планирање подразумева континуиран процес доношења одлука, вредновање и селекцију, јер не постоји само један, најбољи, најадекватнији начин да се нешто уради, односно не постоји само једно решење које одговара идентификованим проблемима и визији, идеји о пожељном развоју. Планирање као процес и његови исходи могу бити базирани на различитим вредностима и развојним опцијама, а могу бити кориштене различити методи и инструменти креирања и реализације решења. Планирање се не догађа само од себе. Постоје различите околности, догађаји-окидачи, подстицајни услови који иницирају процес планирања. Могу се препознати две дијаметрално супротне околности као што су: (1) указивање нове могућности, отварање нове развојне опције или постојање нечије снажне визије, или (2) постојање проблема које захтева ургентно решавање. Од тога такође зависи како ће изгледати дизајн процеса планирања. Према Fisher-у (2001) и Ligia&Kebede (2010) контекстуални окидачи или мотиви колаборативних процеса могу бити различитих природе. Стога је важно да процеса буде дизајниран тако да одражава примарни морив, са пуним разумевањем да је то у ствари полазна тачка за процес који ће се бавити питањима ширег значаја.

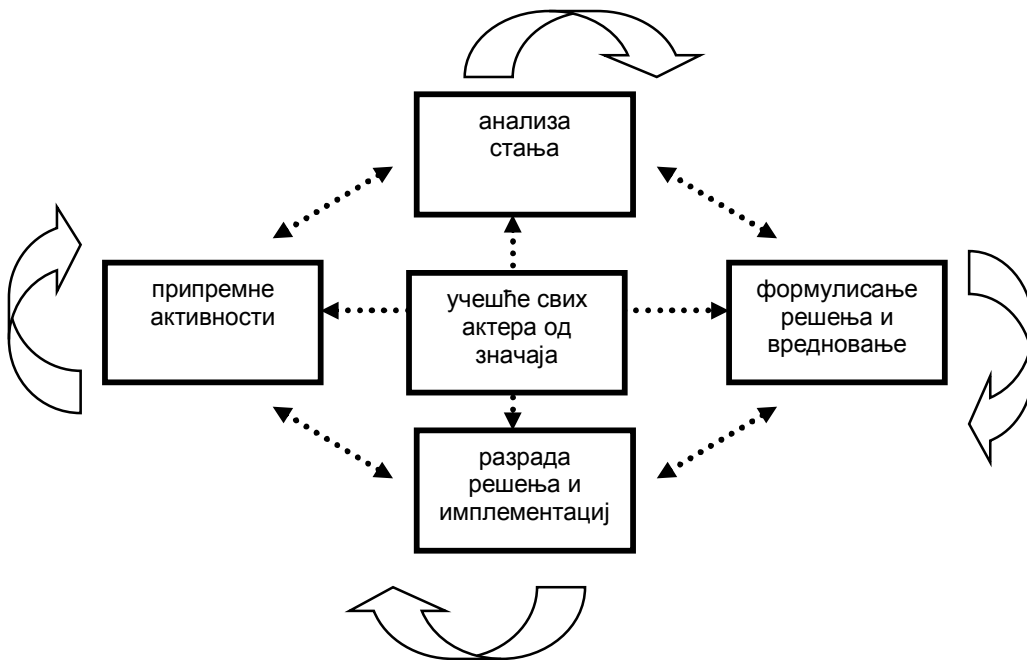
Процес колаборативног планирања зависи од свега наведеног, а кључна одређена долазе од ситуације која је карактеристична за ту конкретну заједницу. Како смо навели да је кључни фактор успешности колаборативних процеса његово пажљиво планирање и дизајнирање самог процеса, претходни списак основних корака је потребно допунити фазом припремних активности у којој ће се обавити комплексне припреме самог процеса. Ове основне фазе могу бити интерпретирани шемом на слици 18.

Како у стварности процес планирања не предствља једноставни линеарни след активности, подразумева се значајно преклапање између фаза, тако да се претходна шема мора допунити релацијама који наглашавају међуповезаност и међузависност фаза као на слици 19.



Слика 21. Међуусловљеност и повезаност фаза процеса планирања.

Како активно и континуирано учешће заинтересованих актера у целокупном процесу представља основну карактеристику колаборативно-комуникативног модела шема процеса планирања би изгледала на следећи начин:



Слика 22. Учешће заинтересованих актера (стејкхолдера) у целокупном процесу планирања.

Према Nealy (1997: 237-259) у таквом процесу планирања решења се формулишу на интерактиван начин, у фазама које се више одвијају паралелно него једна за другим. Активни дисурзивни рад свих укључених актера којег фасилитирају планери или неки други релевантни експерти се подразумева, те план више није продукт рада само планера. Решења су, због карактеристика учесника у планирању, изражена језиком свакодневног практичног живота. Третман техничког језика је такав да он представља један од више језика који се чују у

процесу. Ширење процеса резоновања изван инструменталне рационалности омогућава дебате у категоријама морала и емоција. Процес планирања је заснован на принципима партиципативне демократије, легалном „праву да се буде саслушан“ и „принципу инклузивности“. "Произилази из нормативне тежње да се апстрактни систем унутар ког живимо преобликује према потребама нашег свакодневног живота односно животног света (eng. *lifeworlds*)" (Healy, 1996:252).

Од посебне је важности да процес урбанистичког планирања карактерише гарантована могућност да грађани учествују у процесу планирања континуирано, тј. у сваком кораку-фази. То подразумева активно учешће грађана од фазе дефинисања циљева, односно идентификације интереса и опредељења. Та фаза се сматра кључном за конципирање будућег развоја и учешће јавности мора играти истакнуту улогу у њој. И по Аалборг повељи се широко консултовање јавности мора обезбедити још у процесу систематске идентификације проблема и њихових последица. Тек на основу тако препознатих проблема се могу утврђивати приоритетни циљеви и креирати представа о одрживој заједници, такође путем учешћа свих сектора друштва.

У наставку се бавимо детаљнијом разрадом основних фаза процеса планирања, односно дефинисањем кључних корака - активности које се дешавају унутар њих и њиховог исхода. Тако формулисан процес планирања би требало да покрива највећи број ситуација планирања. Биће представљене шеме процеса, активности и исхода две релевантне асоцијације: (1) Центра Уједињених нација за људска насеља (The United Nations Centre for Human Settlements - UNCHS Habitat) и (2) Центар за колаборативне практичне политике при Универзитету у Калифорнији (Center for Collaborative Policy). Шеме имају и сличности и разлике, док су идеја, систем вредности и концепт планирања којег промовишу исти. Шеме је потребно тумачити као неке од могућих и наводимо их управо као илустрацију тврдње да не постоје рецепти, односно да универзална и комплетна шема процеса колаборативно-комуникативног планирања не постоји. Управо су креативност и флексибилност кључне квалитетивне карактеристике сваког колаборативног процеса. Кључни актери укључени у процес планирања морају да буду способни да дату шему прилагоде у складу са ситуацијом "на терену".

3.1.3.1. Дизајн колаборативног процеса

Центар Уједињених нација за људска насеља (The United Nations Centre for Human Settlements - UNCHS Habitat) је у партнерству са више различитих цивилних организација и референтним експертима издао више публикација – водича за партиципативне процесе и решавање конфликта у процесима управљања и креирања практичних политика¹². Публикације представљају резултат дводеценијског истраживачког рада (у теоријском и практичном смислу). Основна идеја је да се квалитет урбаног живота, али и унапређење друштва у целини, може обезбедити променом разумевања и променом начина управљања и доношења одлука. Тај нови начин би требало да обезбеди активну, конструктивну и континуирану сарадњу свих заступљених интереса на датом простору.

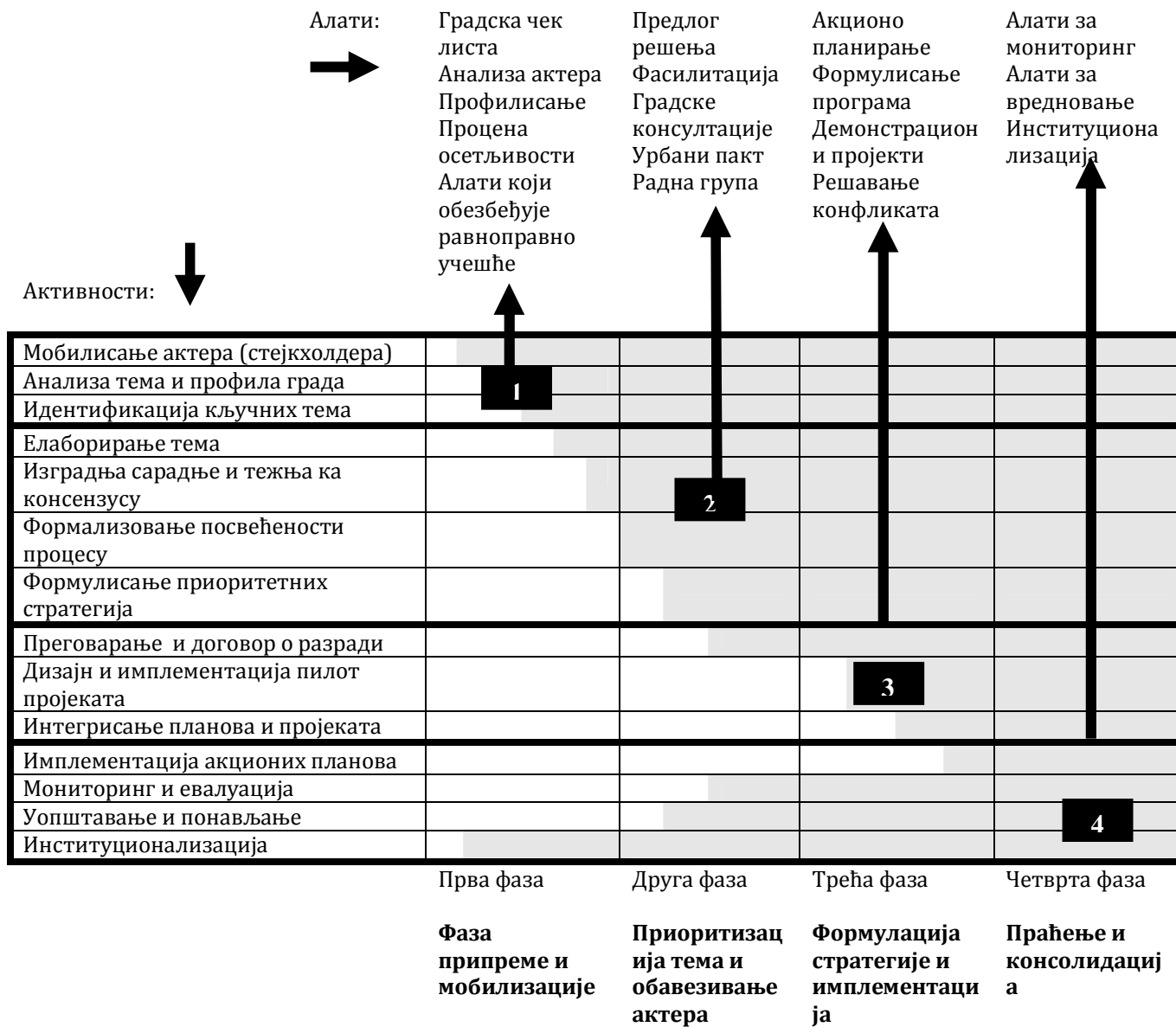
На основу ових докумената процес колаборативног доношења одлука о урбаном простору се састоји од четири кључне фазе:

1. Фаза припреме и мобилизације актера /стејкхолдера,
2. Приоритизација тема и обавезивање актера (eng. *Stakeholder Commitment*),
3. Формулација стратегије и имплементација,
4. Праћење и консолидација.

Ове четири фазе се састоје од више активности које се међусобно преплићу и имају своје исходе. Њихов приказ је дат на слици број. 21.

Са друге стране, Центар за колаборативне практичне политике при Универзитету у Калифорнији (*Center for Collaborative Policy*) препознаје пет основних тематских целина – фаза у процесу планирања, које се преклапају у времену и по садржају: (1) Фаза планирања процеса планирања и израде првих процена, (2) Фаза организације процеса, (3) Фаза едукације и разумевања територије, (4) Фаза преговарања и формулисања решења / договора, и (5) Фаза имплементације и мониторинга. Кључне активности ових фаза су представљене табелом број 3.

¹² The Toolkit on Tools to Support Participatory Urban Decision-Making, UNCHS (Habitat) Fisher, F. (2001): "Building Bridges between local governments and citizens to work more effectively together through Managing Conflict and Differences, Part I - Concepts, Part II - Training Toolkit," FPDL, UN HABITAT, Open Society Institute, Government of Netherlands
Fisher, F., Tees, D. (1994): Designing Human Settlements Training in European Countries, Volume 2 – Tool Kit, UN HABITAT
"What is Conflict", "What is Interpersonal Communication", "What is Negotiation", водичи развијени у оквиру програма "Building Capacity for Conflict Management" подржан од стране UNDP Romania и UN - DESA New York.:



Кроз-секторалне радне групе →

Слика 23. Процес партиципативног доношења одлука: подела на фазе и активности.
Извор: *The Toolkit on Tools to Support Participatory Urban Decision-Making*, UNCHS (2001: 5)

Припремне активности и читање и разумевање територије			Формулисање решења и вредновање	Разрада решења и имплементација
Фаза планирања процена	Фаза организације процена	Фаза едукације и разумевања	Фаза преговарања - формулисања решења - договора	Фаза имплементације
<p>Анализа конфликта и процена конфликта</p> <ul style="list-style-type: none"> Да ли стране желе да преговарају? Да ли се око тема може преговарати? Да ли стране могу остварити своје интересе на неки други начин? Какве су шансе за успех? <p>Идентификовати:</p> <ul style="list-style-type: none"> Шта је проблем Циљеве мисије Ранг тема које су предмет рада Прелиминирани дизајн процена <p>Тема репрезентације (анализа заинтересованих страна)</p> <ul style="list-style-type: none"> Ко су deal -breakers deal-makers -и? Које групе треба репрезентовати? Ко има легитимитет да говори у име сваке групе? <p>Процена квалитета особља</p> <ul style="list-style-type: none"> Процес Практична политика Администрација <p>Процена адекватности у односу на расположиво:</p> <ul style="list-style-type: none"> Време Финансијске ресурсе 	<p>Тренинзи о интересно базираној сарадњи / преговорима</p> <p>Обезбеђивање логистике и дефинисање тајминга - распоред</p> <p>Решити питање репрезентације</p> <p>Дефинисати циљеве мисије</p> <p>Дефинисати основна правила:</p> <ul style="list-style-type: none"> Доношење одлука Медији / посматрачи Улоге / одговорности Остало <p>Анализа deal -breakers -а</p> <p>Дефинисати начине одвијања комуникације и система одговорности са</p> <ul style="list-style-type: none"> Интересним групама Изабраним / постављеним телима Јавношћу Осталим важним актерима <p>Дефинисање агенде за фазу едукације</p> <ul style="list-style-type: none"> Иницијална дискусија о темама Иницијални оквир рада <p>Финализација дизајна процена планирања</p>	<p>Разматрање историје, контекста и легалног/статутарног оквира</p> <p>Развити заједничко разумевање проблема и тема</p> <p>Темељно разумевање интереса сваке стране и њима супротстављених</p> <p>Темељно разумевање алтернативе договору око којег се преговара</p> <p>Развити заједничку информациону базу</p> <ul style="list-style-type: none"> Које информације имамо? Колико је информација прихваћено од свих страна? Које су нове информације потребне и како доћи до њих (инфо јаз)? <p>Едуковати интересних група / представнике о темама / проблемима и интересима</p> <p>Развити оквир за преговарање, укључујући ранг и редослед предметним темама / проблемима</p>	<p>Претварање интереса у критеријуме доношења одлука</p> <p>Опција генерисања решења бреинстормингом - инвенција без одлучивања</p> <p>Развој и фино прилагођавање пробног решења</p> <p>Повезивање и формулисање договора</p> <ul style="list-style-type: none"> На нивоу принципа На нивоу разраде <p>У случају застоја / блокаде:</p> <ul style="list-style-type: none"> Проверити ниже / доње нивое интереса Размотрити алтернативе договору о ком се преговара <p>Константна повратна веза с интересном групом</p> <p>Развој догора и</p> <ul style="list-style-type: none"> Линкова Осигуравање узајмне посвећености / оданости <p>Интеграција имплементације у договор</p> <p>Ратификација од стране свих интересних група</p>	<p>Повезивање договора са спољашним доношењем одлука</p> <p>Мониторинг имплементације ради обезбеђивања сагласности и ради одговора на мењање услова</p>
Кључни изазови сваког стадијума				
<p>Да ли се проблем може усоешно дефинисати кроз преговоре?</p> <p>Не искључити ниједну страну која би могла да угрози договор – предмет преговарања</p>	<p>Дефинисање начина на који група доноси одлуке</p>	<p>Договор да се овој фази посвети довољно времена</p> <p>Одлагање суда о интересима осталих интересних група (након што се порђе процес учења)</p>	<p>Усклађивање / мирене конфликтних интереса</p> <p>Заједнички рад различитих интересних група</p> <p>Развој поверења</p>	<p>Тест квалитета интеграције имплементације у договор</p>

Табела 3. Пет кључних фаза / стадијума процена планирања. Развијено при Center for Collaborative Policy, California State University, Sacramento. Извор: <http://www.csus.edu/ccp/collaborative/fivestages.pdf>

У наставку наводимо шест фаза процеса партципативног планирања по Fisher-у чији је сет приручника за управљање конфликтом и партципативно планирање базиран на вишедеценијском искуству у примени истих нау више од 60 земаља широм света и који су основ едукације УН Хабитата. Према Fisher-у (2001:61-66) процес планирања је могуће поделити у шест фаза које се појављују у највећем броју случајева и које одражавају суштину приступа. Наглашава да се сваки процес разликује, те да у зависности од проблема и могућности зависи када ћемо имати само неколико фаза и неке кораке унутар њих, а када ћемо имати све. По њему тих шест фаза су:

1. Подстицаање процеса планирања. Кључно за ову фазу је „моменат окидања“ који представља основни мотив неким актерима за покретање и предузимање акције. По њему то су или проблеми које је потребно решити или неке нове развојне могућности које је пожељно искористити. Тај примарни мотив може бити од значајног утицаја на профилисање карактера планског документа, ако и на укупан опсег деловања.
2. Изградња продуктивног партнерства. Ово је фаза у којој се праве радни аранжмани, анализирају и мобилишу актери, успостављају везе између њих, планира процес планирања. Важно је већ и у овој фази имати фасилитатора.
3. Расплињавање или фокусирање. Фаза у којој се врши опредељивање ка догочном и стратешком са једне стране или краткорочном и акционом са друге стране приступу планирању. Ова два приступа разликује домонианта окренутост у првом случају ка визији, а у другом ка дефинисању проблема. Након ових опредељња, по Фишеру, процес планирања је сличног тока догађаја, али различитог садржаја.
4. Чињенице и анализе. У овој фази се сакупљају и анализирају подаци, генеришу информације, ставови и идеје да би сте омогућило што боље разумевање проблема или могућности.
5. Планирање тока акције. Под овим се подразумева дефинисање циљева и начина за њихово достизање, односно формулисање планских решења. У овој фази се успостављају партнерстава, односно дефинише ко, са ким, ради шта и са којим ресурсима по питању времена и ангажовања. Тиме се обезбеђује имплементација планских решења. Поред тога, у овој фази се дефинише како се и на основу чега може пратити реализација, односно вредновати утицаји.

6. Реализација и мониторинг. Период у којем се реализује планско решење и прате ефекти.

Fisher (2001) посебно скреће пажњу да процес планирања више личи на цикличан него линеаран процес у којем се фазе и кораци смењују, те након завршетка једног, почиње друга. Неки задаци се морају испунити пре неких других, а неке активности одиграти пре неких других. Неке зависе само од претходних, а неке и од оних које следе. Све фазе су међусобно повезане и активности унутар њих се „преливају“ из једне у другу, једнократне су или се понављају, трају кратко или у дужем временском периоду. Неке имају прецизно одређено место у процесу. Неке од њих трају у целокупном процесу само мењају интезитет, значај и форму. Неке активности су у једној фази су значајније, у осталим мање. На пример, анализа интересних група се понавља више пута у процесу планирања: у раној, припремној фази резултат је прелиминаран списак актера, који ће бити допуњен након детаљнијег обрађивања проблема, тако да ће анализа морати да буде детаљније обрађена. Њени резултати у тој фази су веома значајни, јер се од тог тренутка надаље ради на дизајнирању процеса планирања. Поред тога, редослед неких активности и корака (нпр. однос циљеви – проблеми - информациона основа) је директно узрокован конкретним условима / околностима (тип проблема или карактеристике подручја) у којима се одвија процес планирања или његовим исходима (краткорочни или дугорочни документи). Неке активности се могу тотално и изоставити, као што је на пример визионирање у случају акционог плана који има за циљ решавање/регулисање једноставних проблема.

Може се закључити да се сваки процес планирања мора пажљиво дизајнирати, односно да свака локална заједница мора имати сопствени процес који одговара локалним условима и потребама. Планирање се одвија у сложенем друштвено-економско-политичко-институционалном контексту који одређује и обликује сам процес. Сваки контекст има своје специфичне кључне актере и динамику развоја. Било какав рецепт, универзалани добар модел није могућ, односно управо супротно “иновације и изазови чине суштину процеса планирања” наводе Ramirez&Kebede (2010:5-8) сумирајући закључке студија партципативног стратешког локалног планирања малих и средњих европских градова. Они такође наводе да су „Неке локалне институције зреле, отворене и одговорне, док су друге слабе или се непрестано мењају. Зависно од политичког и институционалног контекста, процес планирања може да се суочи са много преокрета, промена и

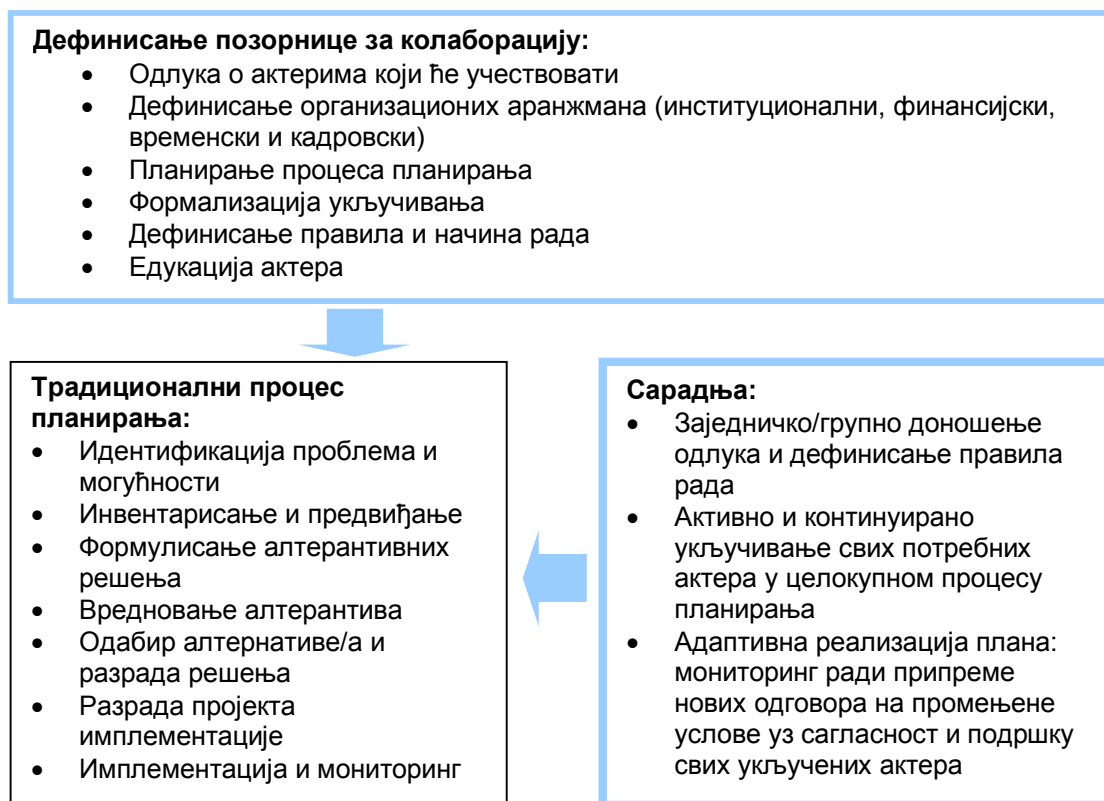
препрека пре него што буде прихваћен или чврсто утемељен и усвојен као алат за доношење тешких одлука, утврђивање приоритета и расподелу ресурса. Лекције научене из студија случаја упозоравају на опасност од примене превише поједностављеног једнообразног приступа планирању, као и од повлачења непромишљених потеза ради израде плана, пре него што се реше институционална питања и успостави делотворан систем управљања који пружа подршку.“

И поред тога, у случају колаборативних процеса планирања, се могу идентификовати кључни кораци и кључни изазови унутар сваког од њих. Тако је по СРА кључни изазов прве фазе установљавање да ли се проблем уопште може успешно дефинисати кроз преговоре. У тој фази се такође мора водити рачуна да се укључе све стране од значаја за договор. Самим искључивањем неке од тих стране би се договор могао угрозити. У другој фази је посебну пажњу потребно посветити дефинисању начина на који група доноси одлуке. Фаза едукације и разумевања територије је посебно осетљива када је у питању договор о времену које јој је потребно посветити. Такође, у овој фази је веома важно уздржати се од превременог суда о интересима осталих интересних група (одложити га док се не заврши процес учења). Усклађивање конфликтних интереса кроз заједнички рад различитих интересних група и развој поверења представљају кључне изазове фазе преговарања и формулисања решења. У фази имплементације и мониторинга од кључне важности је обезбедити да се договорено решење реализује на такав начин да се не угрози договорено.

Процес традиционалног – рационалног концепта планирања се разликује од процеса колаборативног планирања, када анализирамо фазе и активности, пре свега по томе што колаборативни процес захтева веома добру припрему. По неким ауторима, та фаза се назива и „дефинисање позорнице за колаборацију“. У тој припремној фази се планира процес планирања, врши прелиминарни избор актера и њихова едукација у кључним областима (интересно-базирано преговарање и вештине управљања конфликтима) и дефинисање и усклађивање и прилагођавање институционалних, финансијских и кадровских оквира.

Поред крупних разлика у припремној фази, кључна разлика у односу на традиционални-рационални модел, је у начину на који се формулишу и доносе одлуке. По колаборативном моделу подразумева се активно и континуирао учешће свих представника релевантних интересних група у целокупном процесу

планирања. Планери - експерти више нису једини који дефинишу решење, већ представљају једну од кључних група са специфичним знањима, вештинама, вредностима и интересима.



Слика 24 . Кључне разлике традиционалног – рационалног и колаборативног процеса планирања. Адаптирано према: Collaborative Planning Toolkit, US Army Corps of Engineers. <http://www.iwr.usace.army.mil/svp/CPToolkit/Content.asp?ID=2.1>

У наставку рада ћемо се позабавити организацијом оваквог процеса планирања.

3.1.3.2. Организација и начин рада

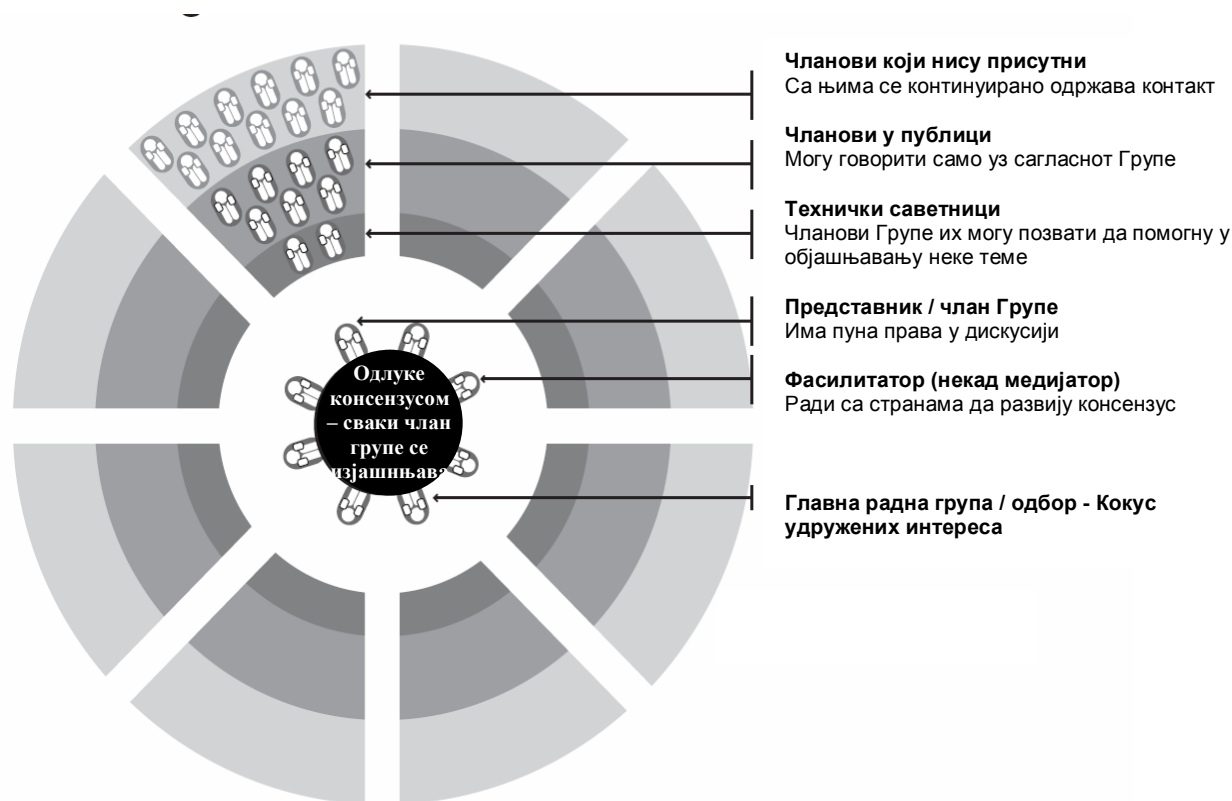
За успешну организацију и реализацију колаборативних процеса је потребно обезбедити одговарајуће услове. Према Центру за колаборативне политике, пре свега је потребно да:

- Актери којих се тиче су укључени у процес, озбиљан рад је предузет да би се идентификовали и мобилисали актери којих се тиче, нарочито они на које ће утицати одлука. Тај квалитет утиче на легитимност процеса.
- Групе актера сличног / истог интереса заступа овлашћени представник – учесник колаборативног процеса, који је доступан својој интересној групацији у току целог процеса,

- Сви актери / учесници разумеју своје улоге, одговорности и смисао и сврху процеса,
- Процес доношења одлука буде транспарентан и јасан тако што ће се установити основна правила са којима су се сви учесници процеса,
- Изградња консензуса / колаборативне акције буде базирано на интересима (интерсно преговарање) тако да сви или већина кључних актера подржава одлуку / решење / договор није у супротности са њиховим интересима,
- У почетним фазама процеса важно је истражити, разјаснити и искомунитирати потребе и интересе интересених групација / актера,
- Установљавање заједничког разумевања проблема и закључака анализе података / информација,
- Обезбедити експертску (пожељно екстерну да би се обезбедио виши степен независности) и техничку подршку процеса,
- Сви имају могућност да чују и да их остали чују, могуће је оставрити дијалог,
- Продукт буде транспарентан на такав начин да се може препознати квалитет исхода колаборативног процеса. У случају да не постоји консензус, мора се навести које за, ко против, ако је уздржан, као и разлози за сва три става,
- Буду обезбеђени ресурси за његову реализацију.

Рад у групи и групно одлучивање који тежи консензусу се веома тешко може одвијати без подршке фасилитатора. Активно и конструктивно учешће свих чланова неке заједнице у процесу планирања је немогуће остварити. За такав рад нису сви ни једнако способни, заинтересовани или компетентни. Стога се подразумева да процес планирања "носе" радне група различитих величина, одговорности и дужине трајања. Главну групу, тзв. *core group* или *core team* чине представници најзначајнијих интересних група. Такве групе се формирају на почетку планског процеса. Оне су задужене за квалитет планског процеса и самог плана, у свим фазама, од иницијације до реализације и мониторинга. Поред тога, задужења ове групе су и комуницирање са широм јавношћу и свим институцијама у целокупном процесу. На слици бр. 25 се може видети илустрација начина формирања Главне радне групе. Поред Главне радне групе, по потреби се формирају додатне радне групе које могу бити задужене за специфичне теме и

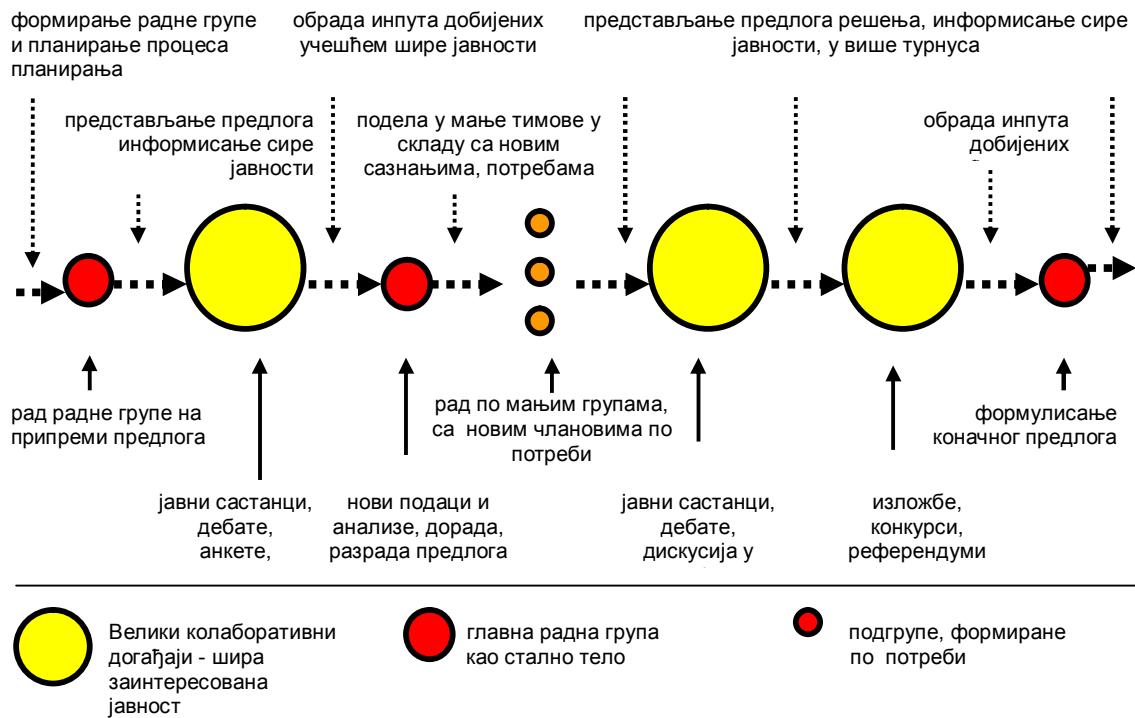
задатке. Такве групе могу трајати само одређен период, а могу постојати током целокупног процеса планирања.



Слика 25. Радна група се састоји од представника кључних инресних групација. Структура и организациј рада се могу представити „клином интереса“.
Извор: *Better Decisions through Consultation and Collaboration*, стр. 47, <http://www.epa.gov/publicinvolvement/pdf/betterdecisions.pdf>

У процесу планирања у поједним фазама је активна само Главна радна група, која у кључним тачакама сваке фазе укључује и ширу јавност у виду јавних састанака, дискусија, јавних увида исл. У неким сегментима процеса је поред Главне радне групе, активно и више подгрупа. Учестаност и форме укључивања шире јавности зависе од процеса планирања, односно типа планерског проблема, планског нивоа и карактеристика подруча за које се план ради (видети слику бр. 25).

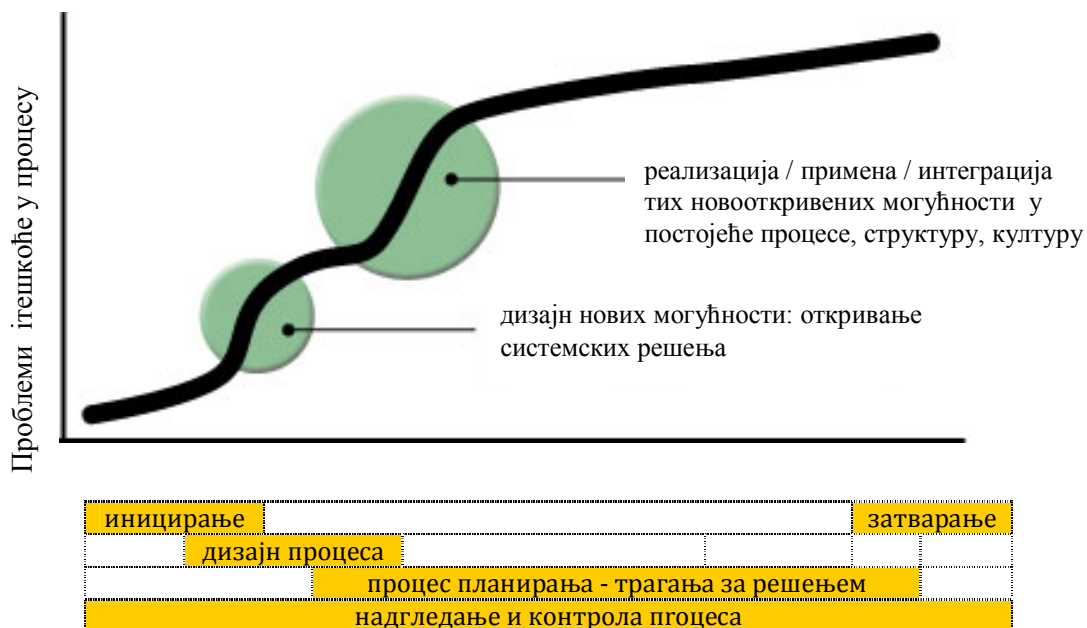
Рад радне групе и подгрупа и контакти са широм јавношћу представљају велике колаборативне догађаје који подразумевају сарадњу великог броја људи (некад десетак, а некада и више од сто), који некада трају и неколико дана, те подразумевају и захтевају добро промишљање и дизајн: морају имати циљеве и исходе, инпуте, задужења, листе припремних радњи, рад који претходи самом догађају, сумирање информација и оутпута за време трајања догађаја, као и сумарни приказ након догађаја.



Слика 25. Организација рада: радна група, подгрупе и шира заинтересована јавност. Извор: Миловановић Родић (2007:)

Управо због те сложености великих колаборативних догађаја, веома је важно водити рачуна да сам догађај не постане себи циљ и изгуби везу са контекстом и општим циљем у чијој је он функцији. Искусни фасилитатори сматрају да је веома важно сачувати фокус и не заборавити основну сврху оваквих догађаја, што се због веома компликоване организације истог могу десити¹³. Са друге стране, успешност и достизање циља / сврхе којој такви догађаји служе је увек од велике важности за наставак процеса. Продубљивање неразумевања и ескалација конфликта супротствалених интереса, односно оних који перципирају да то јесу, доприноси смањивању капацитета читавог колаборативног процеса. Циљ колаборативних догађаја, нарочито оних који подразумевају директан контакт људи је „да омогући људима да осете и виде да се сви заједно налазе у преоцесу промена и да заједно могу да мапирају пут ка разумном решењу. Решење које заједно креирају представља могућност да успешна будућност постоји за њих све. Уколико осете међусобну подршку и поуздање у будућност, напустиће догађај са више поуздања и бољим идејама. Ово им даље омогућава да убрзају прогрес пројекта “ (InnovationLabs, 2009).

¹³ InnovationLabs је једна од већих и референциранијих удружења фасилитатора колаборативних процеса.



Слика 26. Коришћење колаборативних догађаја да би се превазишле потешкоће у процесу планирања Извор: *Don't Let the Collaborative Event Tail Wag the Project Dog*, by V.Coffman, www.innovationlabs.com/2009/12/dont-let-the-collaborative-event-tail-wag-the-project-dog/ 31.12.2009.

Сваки догађај, без обзира на своју величину (број људи и дужина трајања) се у својој суштини тиче промена. Промене се дешавају када се систем помери из једног стања понашања и активности у други. Иделано посматрано, промена би требало да подразумева унапређење перформанси система и позитивне ефекте. Замена једног начина понашања другим је веома тешка и дешава се у процесу са различитим корацима. Кретање уназад и „лупинзи“ се подразумеју у одређаним фазама.

По мишљењу фасилтора InnovationLabs-а, позиционирање великих колаборативних догађаја у процесу планирања је кључно јер су веома скупи и дуго трају. Стога су и дефинисали препоруке за његово позиционирање дефинисано дијаграмом на слици Ц. Ако би процес планирања представили у дијаграму у ком су на хоризонталној оси време, а на вертикалној кумулативне потешкоће, то не би била права, већ крива линија. „Брда“ представљају она места у пројекту када ризици прете континуитету процеса планирања или када се десе одређене препреке променама. На пример, сви су за промене које процес планирања доноси све док акционо планирање не покаже на јасан начин како ће их све то погодити на конкретан начин. Тај такав потенцијални отпор може да креира брдо у процесу

које се тешко може савладати. Брда овакве врсте су потенцијалне прилике када би требало користити колаборативне догађаје који у том случају служе као булдожер да изглади и изравна брдо или бар да му смањи нагиб. Догађај такође може бити и катализатор, смањујући количину енергије која је потребна за транзицију од једног понашања ка другом.

Потребно је супротставити се позиционирању колаборативног догађаја на почетку процеса јер се он не може користити као окидач (енг. *kick off*). Такав догађај је потребно организовати када учесници имају супстанцу да би креирали нешто заједно. Стога не би требало користити овај догађај да би се од актера добио инпут за даљи процес планирања.

Када се догађај позиционира потребно је дефинисати који ће исходи и резултати – аутпути бити приступачни из процеса планирања у том тренутку и који су инпути процесу потребни за следећу фазу. То је прилично различито од разматрања који су инпути које догађај захтева од досадашњег процеса планирања и које ће оутпуте догађај произвести.

Да би се искористиле све користи које велики колаборативни догађај може да донесе, потребно је дизајнирати процес планирања без главног колаборативног догађаја. Њега је потребно накнадно додати дефинишући које предности ће остварити процес захваљујући њему. Ако су користи минималне, онда га треба избећи или другачије позиционирати главни колаборативни догађај.

3.1.3.3. Методе и технике

Технике учешћа грађана у планирању су многе и различите и не може се рећи да је и једна довољна или да најбоље одговара свим врстама потреба и захтева. Оне се морају, у складу са њиховим карактеристикама, комбиновати и прилагођавати конкретној ситуацији, односно начину на који су планерске агенције организоване, економским могућностима и проблемском и просторном планерском нивоу.

Основна подела метода учешћа грађана је подела на формалне и неформалне методе (РЕЦ, 2000:25). Формалне методе учешћа грађана су изричито прописане и дефинисане законским прописима, било да се односе непосредно на учешће у планирању, заштити животне средине или да се тиме остварују нека људска

права, као што су право на информацију, слободу изражавања, слободу говора, удруживање, адекватну животну средину, подношење представки, захтев за покретање поступка пред судом, право на јавни увид и сл. Неформалне методе учешћа грађана су оне које нису изричито прописане законом, али нису нелегалне.

Пример представљају:

- Едукативне методе -- организовање радионица, семинара, изложби, објављивање публикација;
- Методе директног притиска на управу или планере - - слање петиција, жалби, сакупљање потписа, демонстрације, употреба медија;
- Јавно заступање и лобирање -- организовање јавних расправа, консултације, округли столови, форуми, утицај на креаторе политике и њихово укључивање у дискусије;
- Изградња капацитета НВО - давање правних савета, организовање информативних центара;
- Развијање алтернативних процедура учешћа као што су: окупљање волонтера, формирање грађанских одбора за контролу процеса, итд.

Potter (1985) је направио детаљнији преглед и поделу техника учешћа грађана у планирању, које су претходно дефинисали Fagence (1997), Hampton (1977) и Sewell & Corrock (1977).

По Фагенце (1997) све технике се могу поделити на три основне групе: (1) Конвенционалне технике: Изложбе; Јавни увид; Јавни састанци и расправе; Приступ информационој документацији; Анкетни упитници; Различити типови извештаја доступни преко медија; Остало: конкурси, референдуми, и сл; (2) Иновативне технике: Делфи метод; Метод номиналне групе; Charette метод; Остало: креирање сценарија, симулације и игре; (3) Технике самопомоћи: Приручници и водичи (нпр. кроз процедуре), Самоорганизовање и повезивање са другим грађанима и сл.

Hampton (1977) је препознао следеће технике и методе учешћа јавности у планирању: Истраживање понашања и ставова; Партципација преко постојеће политичке структуре - обраћање посланицима; [тампа и остали мас-медији: за информисање или за вршење притиска; Леци и остала средства за подизање публицитета; Детаљни извештаји о планерским акцијама; Специјалистички и

секторски извештаји; Групе за консултације; Форуми; Изложбе; Студијске групе; Јавни састанци; Анкете и формулари.

Sewell & Corrock (1977) су навели следеће технике и методе: Истраживање јавног мњења; Референдуми; Јавни увиди; Ангажовање адвоката; Писма медијима и градској администрацији; Формирање група за притисак; Протести и демонстрације; Судски процеси; Јавни састанци; Радионице и семинари.

Очигледно је да постоји велики број техника које су идентификовала сва три аутора, као и то да постоје технике које само неки од њих помињу. Као технике које помињу сва три аутора су: истраживање ставова и понашања, јавни састанци и увиди, изложбе, доступна информациона докуменатција и групе за притисак. За разлику од друга два аутора Фагенце нуди поделу техника на конвенционалне, иновативне и технике за самопомоћ.

При анализи понуђених техника можемо се послужити поменутом шемом за разликовање према доминантном току информација коју је дао Хамптон у односима основних група актера: планери-грађани, грађани-грађани и управа-грађани. Тако се може закључити да је највећи број понуђених техника у групи “планер као онај који води”, односно у којима основни ток информација иде од планера као јавности, затим има неколико техника код којих је проток информација од јавности ка планеру преовлађујући, док је сасвим мало оних које подразумевају интеракцију и сарадњу планера и јавности. У прву групу спадају: детаљни извештаји, специјализовани извештаји, публикације, информисање путем новина и осталих средстава за масовно информисање. Технике за истраживање понашања и ставова, упитници, анкете и студијске групе спадају у другу групу и служе за сакупљање информација, где је доминантан проток информација од јавности ка планерима. Технике у трећој групи које омогућавају интеракцију су јавни састанци и радне групе, као и контакти са посланицима. То су технике које омогућавају непосредно укључивање у актуелни процес доношња одлука, за разлику од сакупљања или емитовања информација непосредно пре доношења одлука. Поређење наведених техника и метода се може представити следећом табелом:

Јавни састанци, радионице, студијске групе и форуми су методи које омогућавају активну и креативну партципацију, односно сарадњу грађана, планера и управе у процесима идентификације проблема и трагања за њиховим могућим решењима.

Примери метода који се том приликом могу користити су Делфи, метод номиналне групе и Charette метод, те ће стога оне бити детаљније објашњене (Potter, 1985:160).

Делфи метод захтева пажљиву селекцију партципаната, јер захтева поседовање одређених знања и различитих типова способности, која се комбинују у овој техници ради долажења до консензуса. Циљ је избегавање конфликта који настају при класичним расправама у виду округлог стола које су често под доминацијом једне групе актера. Обично се Делфи техника организује уз помоћ упитника у писаној форми у четири нивоа. У првом кругу се учесници позивају да се анонимно изјасне о главној теми која је предмет рада. У другом кругу партципант реагује на теме које су покренуте у претходном кругу. Ти одговори и реакције се сумирају и користе као подлога за добијања нових реакција. Након трећег круга, формира се листа принципа, тема и закључка који се затим у четвртном рангирају по релевантности.

Метод номиналне групе је веома сличан претходном, али се поред упитника користи и дискусија као средстава за достизање консензуса. Може учествовати велики, али ограничен број учесника. Процедура се састоји од седам корака: (1) модератор идентификује проблеме и теме које су од значаја и које су исказане у уводној дискусији, након чега се оне структурирају и изложе; (2) сваки партципант одређује и доставља лични листинг о значају наведених тема, као и његову реакцију на исте; (3) реакције партципаната се структурирају и излажу; (4) развија се дискусија по набројаним идејама и изјавама; (5) након расправе, теме и идеје се рангирају; (6) развија се дискусија о наведеном; (7) идеје и теме се финално рангирају.

Charette метод подразумева да локални становници формирају групу, која може бити формализована у виду невладиних организација (НВО), као облика организованог деловања грађана, за надгледање одређеног проблема. Ове групе често, ако не и увек укључују у рад и експерте за различите области. Након неког времена праћења проблема, раде на извештају о закључцима налаза који се затим публикују и путем медија саопштавају јавности. Више ових тематски различитих налаза могу представљати саставни део информационе основе која се прави пре израде планског документа.

Сличности метода номиналне групе и делфи метода су да појединци имају могућност да раде у присуству других особа, при чему могу, али не морају да ступају у међусобну интеракцију. Такође и један и други метод избегава ситуацију вербалне конфронтације, тако да вештина изражавања престаје да буде елемент за доминацију ситуацијом. Недостаци су у томе што оба метода захтевају добру организацију и припрему, као и то да нису технике за масовну примену. Треба водити рачуна да радне групе не представљају репрезентативан узорак заједнице јер се ради о мањем броју људи са већим степеном образовања. Применљивији су за проблеме локалног нивоа.

Технике се разликују по цени коштања организације партципације и обраде података, способностима и степену разумевања који се очекује од грађана, степену ангажовања и грађана и планера, дужини трајања исл.

Методе само-помоћи су намењене омогућавању партципације јавности у комплекснијим планерским задацима. Пример представљају приручници који могу управо да садрже упутства за партципацију у планерском процесу. Такође, могу се бавити потребама хендикепираних или припадника мањинских група локалне заједнице, да би се остатку заједнице скренула пажња на посебне групе и њихове проблеме. Овакве технике спадају у групу ад хоц метода које се формулишу према конкретним потребама и проблемима заједнице, и више спадају у средства за подстицање и оспособљавање за учешће, него што су средстава за одвијање самог учешћа. Свакако, ниједна од ових метода се не може користити самостално.

Према Питерс (Pieterse, 2000:83) избор техника и начина рада зависи пре свега од тога шта се жели постићи у одређеном тренутку одређеном акцијом. Сврха и исход би требало да буду кључни критеријум за њихов избор, а затим је потребно одговорити и на следећа питања: (1) ко ће бити укључен и зашто, (2) шта су отежавајуће околности за ефективно учешће тог акте аи зашто / шта се може предузети, (3) какав је временски оквир адекватан, и (4) каква је природа односа између различитих актера.

3.1.3.4. Управљање конфликтом

Колаборативно-комуникативни модел планирања подразумева да се одлуке доносе у групама различитих величина (градски форум, главни тим, радне групе) консензусом (односно приближним консензусом). Доношењу одлука је

претходила дискусија. Актери су оспособљени и опуномоћени за доношење одлука и представљају различите интересе. Различити интереси и перспективе проблема и начина његовог решавања веома често могу да буду узрок конфликта. По Fisher-у (2001) конфликти нису једноставно питање добра и зла, већ се чешће тичу препознавања и поштовања разлика. Немогуће је дати исцрпну листу и прецизну категоризацију свих могућих узрока конфликтних ситуација. То могу бити несугласице, разлике, сметње, конкуренција, неправде. Један од разлога су велике индивидуалне разлике између људи због којих никада не можемо бити у потпуности сигурни које ће понашање код некога довести до нежељених реакција, а које не. То такође може бити и лоша комуникација која за последицу има неразумевање да учесници имају сличне интересе. Како колаборативно планирање подразумева пре свега рад у групи и групно одлучивање у којем се тежи консензусу, подразумева се да учесници морају да владају кључним вештинама управљања конфликтом: ефективном комуникацијом и преговарањем заснованом на интересима (енг. *interest-based negotiation*).

Учесници у планирању морају да разумеју појам, узроке и начин развоја конфликта како би успели да их превазиђу и спрече њихову ескалацију. Поред тога потребно је разумети концепт и значај интерперсоналне комуникације и преговарања, као и предуслове за њихову ефективну релаизацију¹⁴. У зависности од фазе у којој се конфликт налази зависе могући начини / стратегију за његово превазилажење.

У свакој групи, без обзира на величину и циљеве које би требало да оствари, постоји различите врсте подгрупа: техничка група која се бави планерским активностима на дневној бази, актери који се баве питањима на вишим управљачким нивоима, представници секторских агенција, експертски тимови, групе грађана. Њихови начини размишљања (логички системи и закључивање) и деловања се разликују (нпр. деловање управа и агенција је великим делом дефинисано законима) и може бити базиран на различитим међусобно конфликтним вредностима. Одлуке о важности одређених критеријума (нпр. заштита хабитата и цена акције) су базиране на вредностима, док се сами

¹⁴ За више видети публикације УН Хабитата.

критеријуми могу измерити научно базираним методама. Вредност из које се ствар сагледава може бити условљена самом мисијом агенције (нпр. завод за заштиту споменика) те њени представници тешко могу да „искоче“ из сопствене улоге и сагледају проблем у целини, односно и из других перспектива. Наука често не обезбеђује одговоре: неке одлуке се могу доносити упркос виском степену неодређености и недостатку доказа о повезаности појава. Такође за многа питања и не постоје дефинитивни, „тачни“ одговори те се може десити конфликт између оних који се ослањају на податке и оних који сматрају да наука не даје адекватне одговоре за тај проблем.

Често је случај да се у ситуацијама доношења одлука у групама у којима су неке стране у конфликту захваљујући њему идентификују неки "нови", претходно несагледани ресурси.

Стратегије које би могле да допринесу ублажавању постојећих и избегавању настајања нових конфликта, нарочито оних који су узроковани проблемима у комуникацији су, ако и ублажавању оних који су узроковани различитим интересима су:

- Достижање високог нивоа разумевања проблема пре разматрања опција решења,
- Унапред договорити шта су карактеристике успешног решења,
- Генерисати пуно развојних опција - алтернатива, тако да се изгуби осећај припадања неке алтернативе одређеном члану тима,
- Заједнички вредновати алтернативе применом истих критеријума,
- У случајевима различитог разумевања одређених налаза, дзаједнички договорити стратегију разрешавања проблема или се заједнички ангажовати у трагању за информацијама (енг. *joint fact-finding*)
- Идентификовати оно око чега су учесници сагласни пре идентификације онога око чега се не слажу. Често се испостави да се људи више слажу него што се не слажу, па то представља добара основ за разрешење.
- Ако се у оквиру тима не може доћи до сагласности о нечему, потребно је усагласити се о томе чије је мишљење/став релевантан за све учеснике, те тражити.

Кључна је улога фасилитатора, као особе која је независна и неутралан (у мери у којој се то може бити), а која је едукована и влада вештинама унапређене комуникације и интересно базираног преговарања.

3.1.4. Продукти и исходи колаборативног планирања

По Nealy (1997) један од најзначајних исхода колаборативних процеса је њихов (потенцијалан) допринос променама самих институција, тзв. тврде инфраструктуре и захваљујући чему целокупни систем управљања развојем може да постане адаптивнији и флексибилнији. Сваки успешни колаборативни процес ствара нов ресурс за остваривање сарадње и на осталим проблемима/пољима/контекстима дате територије. Учесници развијају нове вештине, граде нове мреже, проширују активности и амбиције, уче да се норме и структуре управе могу адаптирати и мењати у заједничком напору. Колаборативно планирање је адаптивно и флексибилно и стога се и "дешава да се често одиграва у флуидном простору унутар и између постојећих формалних организација управа" (Innes, 2007).

Један од продуката комуникативно-колаборативних процеса планирања развоја су планови (различитих категорија) који представљају инструменте управљања променама (развојем) у простору и представљају продукт консензуса (у идеалном случају) свих заинтересованих актера. Различите вредности које ти актери заступају, њихови различити интереси, перцепције проблема и начина њиховог решавања се подразумевају, те се њихово укључивање у трагање за заједничким и јавним интересом подразумева. Идентификација тих различитих потреба, интереса и циљева и њихова интеграција у решење, разрада метода и техника за идентификацију, анализу и решавање конфликта и остварење консензуса, представљају основни задатак и предуслов, односно чине основне компоненте модела таквог планирања.

У случају успешне реализације колаборативне рационалности колаборативни процес има следеће исходе (Innes&Booher, 2010, Nealy, 2007, 2010):

- Учесници постају свесни да су им интереси међузависни, односно схватају да задовољавање сопственог интереса зависи од задовољавања интереса осталих и да постоје узајамно подстичући односи. Последица тог увида је потрага за опцијама које задовољавају заједничке добити.

- Развијају се нови односи који опстају и након завршетка колаборативног процеса. То често има за последицу изградњу нових професионалних веза и мрежа.
- Суочавање са основним људским бригаама и искуствима који сви деле доприноси бољем разумевању других, туђих перспектива.
- Учесници уче захваљујући једноструким или вишеструким обртима у промишљању – преиспитивању и преформулацији првобитних интереса са којима су ушли у дијалог. Омогућава креирање креативних решења, нових акција и стратегија.
- Повећање адаптивности заједнице за живот надаље. Учесници развијају заједничка значења, заједничке идентитете и нову хеуристику¹⁵. Појединци и заједница постају боље оспособљени за суочавање са проблемима и постају способнији за реализацију одрживог развоја заједнице и без инструкција о начинима и правцима деловања од неког ауторитета по хијерархији. Такви системи-заједнице постају способни за реализацију нових идеја у пракси, односно за иновацију¹⁶. Таква нова хеуристика може да појача адаптивност и одрживост система.

Типична реакција управа у случајевима када неко решење (без обзира на форму, тј да ли се ради о одлуци, политици или плану) не успе да реши проблем, је покушај поправљања самог решења или *tinker at the edge* система. Веома ретко се преспитује сама институција која није успела, још ређе поставља питање да ли постоји неки други начин решавања проблема или нека друга структура која би била ефективнија, а најређе се трага за начинима трансформације постојећих форми управа. Innes&Booher (2010:8) сматрају да је од кључне важности размотрити промене самих управа и институција. По њиховом мишљењу норме које се односе на управљање не одговарају реалности. У контексту разумевања да живимо у комплексном, фрагментираним и брзومهњајућем свету, институције које су задужене за управљање њима се најмање мењају и рачунају на статичне, непроменљиве или предвидљиве системе. Једна од највећих препракаје то што

¹⁵ "Хеуристика обухвата методе и технике решавања проблема, учења и откривања који су базирани на искуству. Хеуристички методи се користе да убрзају процес проналажења довољно доброг решења у ситуацијама када спровођење детаљног истраживања није практично." Википедија ... Ивана Видановића „Речник социјалног рада”

¹⁶ Само када је идеја довољно добро повезана са контекстом и мотивацијом актера који имају везе са тим она постаје иновација у пракси.

запослени у управама сматрају да је основна претпоставка система да они имају неоспориву обавезу да доносе одлуке самостално. Често се дешава да ни институције ни запослени не размењују мишљења о оним темама за које су заједнички задужени. Често ни не деле информације међусобно. Резултат је одлучи- прогласи-брани синдром (eng. decide, announce, defend syndrom – DAD) који је у супротности са укључивањем јавности у процес доношења одлука. Такво понашање културолошки удомљено и може се објаснити путем метафоре, по којој се проблем сматра машином коју експерти могу да расклопе, поправе и склопе.

- За разлику од тога, колаборативна пракса, проблеме тумачи као систем пузли где учесници покушавају да саставе делове заједничке будућности и стратегије за достизање исте заједничким радом. Овакав приступ често плаши политичаре и руководиоце институција задужених за управљање да ће им одузети моћ и да ће бити прескочени.
- У складу са Гиденсовим разумевањем структуре и агенције, сматрамо да се структура може променити свакодневним и упорним деловањем агената. Тако и пракса колаборативног деловања делује на управљачке институције.
- Захваљујући процесу колективног планирања омогућава се индивидуално и појединачно учење свих учесника у процесу. То представља добар основ за даље напредовање заједнице, која захваљујући успешно завршеном процесу постаје адаптивнија и флексибилнија за будућност.

Колаборативни процеси имају за последицу неке промене. Те промене имају за циљ побољшање живота (неке компоненте) појединаца и група и омогућавање развоја одрживих заједница. Медјутим кључна је промена њихове адаптивности, односно способности да се у будућности боре и изборе са неким новим проблемима. Ако ПРОМЕНЕ разматрамо / вреднујемо у односу на допринос АДАПТИБИЛНОСТИ појединца / заједнице (односно дугорочности њиховог импакта на заједницу) можемо препознати три групе исхода:

- Исходи прве генерације који се тичу решавања проблема са којима се заједница и интересне групације тренутно суочавају. Најчешће се ради о променама окружења или понашања. Најчешће представљају резултате који су материјалне природе, реализовани су непосредно након предузимања акције, најчешће представљају примарни мотив због којег је

акција покренута и њих је могуће лако идентификовати; Њихов утицај је кратког рока.

- Исходи друге генерације представљају различите врсте унапређења способности појединаца, група, односно целокупне заједнице. Они су учествујући у процесу проширили спектар својих вештина и знања. Дошло је до пораста социјалног капитала¹⁷ заједнице, ефекти се тичу следећих радњи које је реализација ефеката првог реда подстакла или омогућила; то могу бити нова партнџерсва, коалиције, нове иницијативе, планови о будућим акцијама; њихов утицај је на дужи рок од претходних.
- Исходи треће генерације се тичу промене неких уверења и система вредности, промена перцепције сопствене улоге, позиције и моћи, сазнање да се удружени могу боље изборити са проблемима, да бољитак једног члана може допринети бољитку осталих, усвајање идеје о одрживом развоју, исл.) Њихов утицај је на дуг рок.

.3.1.6. Вредновање колаборативног процеса и колаборативног продукта

До сада смо констатовали да су, свако из својих разлога, колаборативно планирање пригрлили и теоретичари и практичари и управе. Аргументи и мотиви су филозофског, практичног или политичко-идеолошког порекла. Сви се слажу да је то демократскији начин доношења одлука који на бољи начин рефлектује свакодневну реалност модерног живота. Са друге стране, показало се да је то ефикаснија форма управљања. Планери делају у сложеном контексту у ком су моћ да реализују и покрену акцију и одговорност за за њих подељене између више

¹⁷ Социјални капитал је концепт којим се изражава "способност припадника једне заједнице или Групе да колективно делују радикално остварења својих циљева заједничких" (Алибашић, 2005:297). Кључни елементи концепта су мрежа, норме, поверење и активан ангажман у различитим облицима удруживања (Putnam, 1995a: 66). Развој социјалног капитала се по многим истраживањима сматра предусловом одрживог развоја заједница, односно кључним за повезивање и ангажовање остала три компоненте укупног терииторијалног капитала. По том концепту неповерење и пасивност чланова заједнице имају високу економску, политичку и друштвену цену. Као облик колективне самопомоћи, друштвени капитал је важан за неразвијене, посебно за сиромашне заједнице. Putnam (1993) тврди да су мреже грађанског ангажовања кључни фактори у процесу изградње друштвеног капитала. Појединац може научити о поузданости другог појединца кроз личне интеракције. Међутим, информације о поузданости неке особе путује и кроз његове или њене друштвене мреже односа. Друштвене мреже са густим интеракција доприносе друштвеном капиталу кроз подстицање реципроцитетс и одржавање информације о последњим заједничким успесима. У великом броју случајева грађанске иницијативе (чак и оне у складу са актуелним политикама) не успевају да се удруже са локалним институцијама због недостатка моћи или неспособности државних структура да им призна потенцијал и вредност ако нису у потпуности "формализоване" према важећим прописима.

различитих типова актера. Реалност капиталистичке политичке економије захтева да планери комуницирају, посредују, учествују у трагању за решењима спорова између моћних бизнисмена, политичких и група грађана од којих свако од њих има одговарајући степен контроле над неким ресурсима у заједничком простору (Campbell&Fainstein, 1996). Стога се подразумева да се решење тражи у развоју релација између многих актера (Helay 1997, 1999; Innes&Booher 1999). Поред тога, управе се опредељују за имплементацију партиципативних механизма због промене природе њихове улоге: од Веберијанског модела по којем је кључно било доносити исправне и легитимне одлуке, ка моделу у којем су финансијска ефикасност и ефективна испорука услуга примарни циљеви (Bishop&Davis, 2001, у Murray, 2006:52). Док хијерархијско-репрезентативна структура осигурава рационално-легалне процесе, испоставило се да bottom-up партиципативни начин размишљања у управљању јавним сектором омогућава бољу испоруку услуга и ефикаснију праксу. Оно што читаву ствар на први поглед чини контроверзним је то што је такво настојање у складу са нео-либералним концептом економске рационалности који (доминира глобалном економском и политичком мисли) је у супротности са снажним улогом државе, односно планирањем као њеним инструментом (Murray, 2006:52). Растући број случајева сарадње управа и заједница рефлектује нео-либералне тежње ка повећању конкуритивности испорука услуга у овом сектору. Тако виђено, колаборативни приступи доношењу одлука помажу имплементацији економско-рационалних политика преносећи одговорност за испоруку услуга са управа на заједницу.

Такве твдње, делимично међусобно контроверзне, су се углавном позивале на користи на основу теоријски заснованих концепата. Стога је била неопходна емпиријска евалуација оваквог приступа процесу доношења одлука да би се провериле теоријски претпостављене тврдње о користима које овакав приступ доноси.

Вредновање праксе може да има многе користи (Innes&Booher, 1999:414):

- Утврђивање ефеката колаборативних пракси планирања,
- Разумевања разлика у односу на остале приступе доношења одлука,
- Утврђивања ситуација / контекста у којима би такав приступ био најпримеренији,

- Прављење базе података базираним на претходним искуствима на основу које практичари планирања могу да уче,
- Идентификације потенцијалних лимитирајућих фактора.

Комуникативно планирање је постало приично раширена пракса широм света, нарочито у Северној Америци, Европи и Аустралији (Innes and Booher, 1999; Margerum, 1999; Gunton and Day, 2003; Brand and Gaffikin, 2007; Healy, 2003). Паралелено са растом популарности, расте и критика таквог приступа (Flyvbjerg, 1998; Sandercock, 1998; Mascarenhas and Scarce, 1999; Huxley and Yiftachel, 2000), а нарочито техника којима се приступ операционализује у пракси. Стога се последњих година спроводи више студија вредновања примера праксе да би се провериле трвдње, како пропонената, тако и критичара приступа.

Налази таквих студија обезбеђују увид у различите исходе разлитих процеса у различитим контекстима и дају основ закључивању о њиховим могућим повезаностима. У наставку наводимо налазе континуираних напора у овом смеру које предузима The School of Resource and Environmental Management (REM) на Симон Фрејзер Универзитету у Бритиш Колумбији у Канади. Они од 1990. године раде вишестепене анализе процеса планирања из њиховог окружења. Вредновање врше раздвајајући :

- Квалитет колаборативног процеса, и
- Квалитет продукта колаборативног планирања, односно квалитет споразума.

У табелама број 4. и број 5. су наведени критеријуми вредновања процеса и продукта колаборативних процеса изведених на основу радова дванаест теоретичара и заговорника колаборативно-комуникативног планирања¹⁸. Критеријум за одабир радова је да су релевантни (виско рангирани по примарној цитираности) за ову врсту анализе, односно да су експлицитно дизајнирани за вредновање колаборативних процеса који се тичу просторног развоја. Радови покривају период од 20 година и репрезентативни су за ову тему. Поред сличности, међу овим ауторима постоје и значајне разлике у:

¹⁸ Davis, H. (2008): A Tale Of Two Committees: Evaluating Collaborative Management Planning In Canada's Pacific Groundfish Fisheries, The University of British Columbia, 2001 , A Thesis Submitted In Partial Fulfilment Of The Requirements For The Degree Of Master Of Science, https://circle.ubc.ca/bitstream/handle/2429/628/ubc_2008_spring_davis_neil.pdf?sequence=1

- Вредновање различитих аспеката прецеса доношења одлука, од степана достизања заједнички дефинисаних циљева до поштовања процедуралних принципа,
- Критеријумима различитих нивоа одређености,
- Концепту квалтетеног колаборативног процеса доношења одлука.

Такви различити оквири за вредновање колаборативних процеса доношења одлука су у складу са разумевањем да не постоји идеалан модел колаборативних процеса, односно да се сваки разликује услед велике усклађености контекстом и типом проблема којим се бави. Оно што следи из анализе тих различитих оквира вредновања је да сваком вредновању мора да следи јасно дефинисање концепта квалтетног колаборативног процеса, а затим циљеви, методи и техника вредновања. Такође, увид у претходне концепте вредновања и анализа њихових налаза би требало да допринесе јаснијем и експлицитнијем избору и дефинисању критеријума сваког наредног процеса.

У Аустралији је модел колаборативног планирања доминантан планерски приступ који се активно примењује последње деценије, нарочито у планирању регионалног развоја и у управљању ресурсима. Стога је веома развијена и пракса вредновања ефеката колаборативних процеса. У наставку наводимо критеријуме за вредновање колаборативног процеса, продуката колаборативних процеса (у односу на могућност имплементације), као и ефеката имплементације колаборативних договора које развио Margerum (2002) и Davis (2008) . У листу су додати критеријуми Колаборативне рационалности (Innes & Booher, 2010).

Критеријуми за вредновање колаборативног процеса	
Ко учествује	У процес су укључени представници свих релевантних интересних група - репрезентују потпуну разноликост интереса (КР)
	Интересне групе су у релацијама међузависности, тј не могу остварити сопствене интересе самостално (КР)
	Онемогућено је погађање ван процеса , „са стране“ , „ван стола“ (КР)
	Процес селекције представника интересних група је заштићен од манипулације
	Грађане репрезентују њихови представници, а не унајмљени професионалци – они могу бити саветници и консултанти
	Представници интересних група су од стране својих интересних група овлашћени за доношење одлука
	Процес је једнако доступан свим заинтересованим грађанима
Дизајн процеса	Представници интересних група су укључени у дефинисање агенде
	Представници интересних група су укључени у дизајн процеса - процес је јасно структуриран и усаглашен од стране свих представника интересних група
	Процес, циљеви и критеријуми за доношење одлука су флексибилни и могу се уз сагласност представника интересних група мењати – адаптирати новим условима
Трагање за решењем - договором	Сврха, кључни проблем и задатак колаборативног процеса су јасни и на заједнички начин дефинисани
	Термини, дефиниције и концепти су експлицитни и сви их разумеју на једнозначан начин
	Сви учесници су потпуно информисани: релевантне информације су доступне свим учесницима и оне су заједничке анализиране (КР)
	У процесу анализе информација тежи се изградњи заједничког разумевања њиховог значења
	Препозната је несигурност / непоузданост неких информација – учесници су ангажовани у заједничком трагању за информацијама
	Сви учесници су оспособљени да представе своје интересе, вредности, виђење (КР)
	Сви учесници су саслушани - у процесу су истражена различита знања, интереси и алтернативе пре развијања и усвајања решења - договора (КР)
	Предлози опција се ослањају на вредности и претпоставке који су прошли процес критичке рефлексије - делиберације (КР)
	У процесу су охрабривани креативност и разматране иновативне идеје/опције

	У процесу се наглашава потреба за промишљањем значајајавног добра / интереса
	Процес и одлуке су континуирано и потпуно доступни свим учесницима у процесу
	Процес и одлуке су континуирано и потпуно доступни широј јавности
	Успостављени су начини да се притужбе и замерке на процес могу чути и дискутовати – проћи процес критичке рефлексije
	Потребно је тежити консензусу (КР)
Организација и начин рада	Омогућен је <i>face to face</i> дијалог који поштује Хабермасове говорне услове (КР)
	Групе су димензионисане тако да је омогућено остваривање циљева за које су задужене (рад, дискусија, ионфомрисање)
	Учесници су посвећени процесу
	Технике комуникације и сарадње би требало да омогуће што већи степен легитимности, искрености, и поузданости онога што је речено (КР)
	Постоје финансијска и техничка средства за остваривање процеса
	Добро димензионисање коришћења времена – време трајања је адекватно очекиваном ефекту
	Учесници су доступни својој интересној групи (чији су представници)
	Процес подржава компетентана и неутрална фасилитација

Табела 4. Критеријуми за вредновање колаборативних процеса¹⁹. Синтезна листа критеријума на основу листа критеријума у Davis, 2008. и Margerum, 2002. уз критеријуме Колаборативне рационалности (КР).

¹⁹ Синтезна листа критеријума на основу листа критеријума у Davis, 2008. и Margerum, 2002. уз критеријуме Колаборативне рационалности (КР). Davis и Margerum су критеријуме дефинисали на основу радова Beierle 1999, Born&Sonzogni, 1995; Branch&Bradbury 2006; Crosbz et al.1986; Dalton 2005; Fiorino 1990; Gray,1989; Innes et al.1994; Innes,1996; Innes&Booher 1999; Innes&Booher 2010; Julian, 1994; Laird 1993; Margerum, 1999a; 1999c Margerum&Born 1995; Moote et al. 1997; Poisner 1996; Rowe&Frewer 2000; Selin&Chavez 1995; Susskind&Cruikshank 1987; Susskind et al. 1999; Webler 1995;

Критеријуми за вредновање продуката колаборативног процеса:²⁰

Примарни резултати - договор / решење високог квалитета (First order results)	Договор - решење представља консензус интересних група
	Договор - решење процеса планирања је иновативно (генерисана су нова и креативна решења)
	Договор - решење је технички могуће
	Договор - решење процеса планирања је прошло формалан процес усвајања
	Договор - решење процеса планирања је ефективно по питању времена и новца који су уложени
	Договор - решење процеса планирања се успешно реализује - трпи тест времена
	Договор - решење процеса планирања се реализује уз колаборативну интеракцију оних који су задужени за имплементацију
	Договор - решење процеса планирања се реализује уз обезбеђену могућност (праћења и реаговања) критичке рефлексије учесника у процесу, али и шире јавности
Секундарни ефекти - адаптивност система / социјални и политички капитал	Учесници су унапредили способност да разумеју интересе и потребе осталих интересних група
	Едукација учесника у процесу - усвојили нове вештине и знања
	Информисаност и едукација шире јавности
	Односи међу учесницима су унапређени
	Редуковани су конфликти између интересних група
	Успостављена су нова партнерства, нове праксе и формиране нове институције
	Унапређено је поверење у институције друштва
	Унапређено је самопоуздање учесника у процесу, нарочито осетљивих група

Табела 5. Критеријуми за вредновање продуката колаборативних процеса. Синтезна листа критеријума на основу листа критеријума у Davis, 2008. и Margerum, 2002. уз критеријуме Колаборативне рационалности (КР).

²⁰ Синтезна листа критеријума на основу листа критеријума у Davis, 2008. и Margerum, 2002. уз критеријуме Колаборативне рационалности (КР). Davis и Margerum су критеријуме дефинисали на основу радова: Gray, 1989; Potarchuk & Croser, 1999; Innes & Boohar 1999a; Julian, 1994; Margerum, 1999a; Margerum, 2002; Selin & Chavez, 1995; Susskind & Cruikshank, 1987

Међутим, и поред постојања све обимнијих листа критеријума за вредновање, Innes&Booher (2010) сматрају да се анализа и оцена квалитета ефеката и процеса колаборативног планирања мора базирати на комплексној анализи примера праксе која подразумева анализу детаља о процесу и контексту. У њиховој последњој књизи Innes&Booher (2010:42) представљају шест примера колаборативног приступа креирању јавних политика на различитим просторним новоима, различитих тема, исхода и институционалних аранжмана. Анализа квалитета колаборативног процеса и резултата тих примера је извршена анализом: (1) контекста, (2) начина на који је процес започео, (3) структуре процеса, (4) резултата првог реда, (5) стратегије имплементације, и (6) ефеката другог и трећег реда. Колаборативни процес је веома сложен, у њему учествује велики и променљив број учесника, чија се учешћа, интереси, знања, комуникацијске способности, одговорности, вештине и др. разликују, процес траје често веома дуго и одвија се у различитим формама рада. Са друге стране, исходе таквих процеса је немогуће специфицирати коначним и одређеним бројем параметара на основу којих је могуће одредити њихов квалитет. Исходи су такође многи, неки су директни, неки индиректни, неке је могуће брзо и лако идентификовати, док су други видљиви и проверљиви тек након дужег временског периода. Само се детаљном и пажљивом анализом могу идентификовати и међусобно повезати фактори на основу којих се може закључити да ли је и зашто је или није успео процес.

3.2. ИНФОРМАЦИОНЕ И КОМУНИКАЦИОНЕ ТЕХНОЛОГИЈЕ: НОВО ОКРУЖЕЊЕ

Убрзани развој информационих и комуникационих технологија (ИКТ), а посебно Интернета представља глобални феномен од утицаја на многе аспекте људског живота, а што је од посебног интересовања за ово истраживање, и на активност управљања и планирања урбаног развоја (Бајић Брковић, 2002, 2007). Савремени ИКТ алати, као што су Интернет, мултимедија, виртуелна реалност, ГИС, веб базирани ГИС и системи за подршку планирању, се сматрају потенцијалним генератором промена начина учешћа грађана у планирању и доношењу одлука које се тичу будућег развоја.

Тумачење последица и успостављање релација између развоја информационих и комуникационих технологија и просторног развоја, односно процесима његовог

управљања и планирања се могу пратити, пре свега на основу радова Grapham, S., Marvin, S., Mitchell, W. и Castells, M, али ће фокус овог дела истарживања свега разматрањем употребе ИКТ алата у функцији подршке учешћу грађана у урбанистичком планирању²¹.

Питања да ли, на који начин и колико апликације ИКТ-а, могу унапредити учешће грађана у планирању зависи од фактора: карактеристика ИКТ алата, њихових могућности и ограничења, али и услова њихове примене.

Уставку ће бити представљен сет ИКТ алата за које се показало да могу допринети унапређењу учешћа грађана у планирању.

3.2.1. Карактеристике ИКТ алата као подршке учешћу грађана

Да би разумели њихове могућности, а затим дошли до закључка о томе који ИКТ алати у којој мери могу представљати подршку учешћу грађана у урбанистичком планирању, у наставку рада ће бити представљена основна својства и карактеристике следећих ИКТ алата:

- Интернет и интернет презентације / веб сајтови,
- Географски информациони системи (ГИС), ГИС прилагођен потребама партиципације јавности (ППГИС) и веб базирани ГИС (ВБ ГИС),
- 3Д моделовање и виртуелна реалност (ВР),
- Системи подршке планирању (ПСС), и
- Друштвене мреже (ДМ).

Интернет представља нов медиј који омогућује да се групе и појединци на лак и брз начин укључе и сарађују са планерима и управама у процесима истраживања заједничке будућности без обавезе да буду на истом месту у географском смислу. Веб презентација представља документ у дигиталном формату, доступан преко Интернета. Сматра се да ниједан комуникациони медиј није трансформисао приступ информацијама као што је то учинио Интернет. Поред промена у количини

²¹ Део истраживања се ослања на налазе истраживања у функцији израде магистарске тезе Миловановић, Д. "Унапређење учешћа грађана у урбанистичком планирању уз подршку ИКТ алата", одбрањене на Архитектонском факултету Универзитета у Београду 2005. године и експертизи "Информационе и комуникационе технологије и управљање просторним развојем Републике Србије" за потребе израде Стратегија просторног развоја Републике Србије 2009-2012-2020, усвојене 2009, наручилац Министарство животне средине и просторног планирања, Републичка агенција за просторно планирање,

информација, може се говорити о драстичној промени приступачности и видовима комуницирања. Можемо разликовати више типова веб презентација:

1. Информативне презентације: обезбеђују базични ниво информација;
2. Презентације базе података: служе за претраживање података;
3. Презентације као платформе за различите видове комуницирања и трансакција: служе за обављање послова, едукацију или информисање корисника.
4. Вишенаменски сајтови или веб портали који комбинују сва три наведена типа.

Од важности за ово истраживање су веб презентације друге, треће и четврте категорије, без обзира што могу имати различите мотиве и осниваче: креирани као подршка управљању и планирању развоја локалне заједнице (покренуте од стране управа) или са циљем побољшања квалитета живота у заједници (покренути од стране грађана).

Географски информациони системи (ГИС) представљају скупове компјутерског хардвера, софтвера и географских података. Служе ефикасном сакупљању, складиштењу, ажурирању, манипулисању, анализи и приказу географски одређених података. ГИС је у последње три деценије унео револуционрне промене у начин на који податке о простору складиштимо, и анализирамо. За потребе учешћа грађана урбанистичком планирању су развијане посебне форме ГИС технологија, а општеприхваћен назив тако прилагођеног ГИС-а је Public Participation GIS (ППГИС). ППГИС представља сет метода и технологија намењених партиципацији јавности, што значи да за њихово коришћење и приказ различитих форми и комбинација информација о простору није потребно пуно стручног знања. У комбинацији са Интернетом, ППГИС се може користити за омогућавање приступа широком кругу грађана, те тиме и за поспешивање партиципирање заједнице у планирању (Hudson-Smith, Evans, 2001). Веб-базирани ППГИС је моћна комуникациона алатка која омогућава укључивање грађана у планерски процес већ од раних фаза, уз могућност сагледавања проблема са различитих аспекта уз њихово међусобно поређење.

ЗД моделовање, виртуелна реалност и хипермедиа презентације који такође могу бити доступни он-лине се веома често интегришу са наведеним формама

ГИС-а да би биле још разумљивије широком аудиторијуму - грађанима. Ови системи представљају комбинацију текста, ГИСа, 3Д модела, step-inside панорама, фотографија, видео снимака, анимација, виртуелне реалности и Интернета. Код тих система нагласак је на интерактивним тродимензионалним и фотореалистичним приказима доступним преко веба у функцији бољег разумевања и лакшег представљања предлога у планерском процесу. Тродимензионални прикази и ВР он лине системи се могу користити за различите сврхе, али је њихова примена најпримеренија у процесима креирања просторних решења и пласирања идеја о будућем развоју. Захваљујући њима грађани имају могућност да на сликовит и илустративан начин виде, коментаришу и креирају различите развојне опције.

Системи за подршку планирању (СПП) служе систематском трагању за решењима планерских проблема по принципима оптимизације. ПСС настаје комбиновањем низа компјутерских метода и модела у један интегрисан систем који може да подржи планерски процес. Ради обраде и приказивања података, без обзира да ли се ради о представљању или креирању предлога решења, користе се различите могућности визуализације (ЦАД, ГИС, виртуелна реалност, просторне мултимедије, 2Д, 3Д визуализације и симулације). СПП повезују аналитичке алатке и компјутерске симулационе моделе. Базирани су на широком распону различитих знања, али се као главни саставни елементи препознају: (1) математичке теорије за операционализацију и моделовање архитектуре система и (2) урбане теорије које се баве проучавањем структуре и понашања урбаних ентитета и грађењем сценарија. ГИС представља основни пакет, али је неопходно да буде допуњен теоријама и моделима са ширим перспективама. Због изражене визуелне компоненте и могућности да се графички и нумерички прикажу ефекти планерских одлука СПП помажу у великој мери у комуникацији различитих професија у процесу планирања, али се, што је од нарочитог значаја за ово истраживање, као корисници СПП могу препознати администрација и грађани, који не морају поседовати нека посебна техничка знања. Повезивањем СПП са Интернетом омогућен је рад / сарадња групе људи који не морају да буду у истом географском простору (collective design, group-based decision making) Захваљујући ПСС јавност може на јаснији начин видети последице појединих планских одлука, односно избора.

Друштвене мреже представљају онлине заједнице које окупљају људе сличних интересовања. Најпознатији срвисивиртуелних друштвених мрежа су фецебоок, твиттер, линкедин, уоутубе, муспаце су Настале су као форма комуникације и окупљања људи који се и иначе познају, али последњих година постају све озбиљнији алат подршке раду управа на различитим нивоима и областима. Сервиси друштвених мрежа који корисницима омогућавају разноврсне видове комуникације. Комуникација може бити говорна, текстуална, путем видео записа и сл. Друштвене мреже уређују сви корисници и комуникација је свесмерна. ДМ могу бити: (1) везане за неки одређени физички простор и тада имају сличности са традиционални заједницама у одређеном физичком простору чија је комуникација унапређена овим електронским ресурсом, и (2) се ради о људима који су географски дисперзовани Од значаја за ово истраживање су оба модалитета ДМ: (1) покренуте од грађана (појединаца или група) - окупљаних око неких заједничких циљева, интереса или интересовања, и (2) покренути и одржавани од стране локалних управа - као комуникациони канал са јавношћу и свим заинтересованим поједницима и групама. Њихова дужина трајања и исходи могу бити веома различити и зависе од основног мотива и сврхе: од размене информација, консултовања, промовисања, едукације, мобилизације за акцију, организацију неког догађаја у реаланом простору и исл.

3.2.2. Могућности примене у процесу планирања

Представљени ИКТ алати поседују велике капацитете за обраду, представљање и складиштење велике количине података. Захваљујући њима комплексне информације постају разумљивије људима који нису едуковани у тој области (у нашем случају планирању) чиме они постају компетентнији саговорници. Интернет омогућава да се систему може приступити у било које доба дана и ноћи и са било ког места пошто систем није географски одређен. Наведене карактеристике и могућности примене ИКТ алата омогућавају унапређење старих, али и креирање и реализацију нових начина, којима грађани, као групе и појединци, могу да учествују и сарађују са планерима и управама у процесима истраживања заједничке будућности.

Наведени ИКТ алати омогућавају лакше формулисање и проверу замисли и алтернативних предлога и подржавају планирање у смислу боље и брже обраде података, као и боље и лакше презентације ефеката планова. Улога ИКТ алата у функцији едукације и као медија којим се грађанима, али и планерима и управама

омогућава боље разумевање проблема развоја града је такође важна. Употреба Интернета је интергисана у свакодневни живот и омогућава повезивање људи, организација и њихових знања, те доприноси свеукупном повећавању потенцијала појединца. Захваљујући њима може се остварити увид у, а затим и интеракција различитих мишљења о одређеним проблемима, чиме се може допринети не само проналажењу бољих решења, већ и покретању нових тема у окружењу, као и усавршавању струке.

Програми за цртање и манипулацију просторним подацима у виду мапа су све једноставнији за употребу. Модели развијани уз помоћ ГИСа омогућавају брзу визуализацију података не само о постојећем стању, већ и о предложеним променама у простору. Захваљујући томе сви они који су укључени у процес планирања, а нису довољно технички писмени, могу лако да дођу до основних информација о карактеристикама предложеног решења, односно представљеног проблема, чиме им се обезбеђује боља основа за тумачење и вредновање.

Употреба мапа и веб базираних система подршке омогућава лако препознавање и разумевање простора, а информација се може на брз и разумљив начин учинити приступачним широкој јавности. Поред тога, ИКТ алати, доприносе повећању ефикасности јавне администрације и повећању поверења грађана у локалну управу и институције задужене за планирање, јер омогућавају транспарентност процедура и њихово поједностављивање, али и божу доступност сервиса за помоћ свим актерима заинтересованим за развој.

Може се закључити да ИКТ алати могу бити коришћени у функцији укључивања грађана у процес планирања, не само као средство презентације, информисања и едукације, већ и као платформе за активно, конструктивно и континуирано учешће и сарадњу већег броја људи неограничених обавезом да буду окупљени на једном месту.

Учешће грађана у различитим фазама процеса планирања		ИК технологије и видови комуникације које омогућавају			
учешће грађана	Имплементација и мониторинг	Доступни услови изградње, планови на интернету; банке локација; он-лине конкурисање за грађевинску дозволу; увид, праћење и контрола процеса реализације плана	Веб презентација, сервиси, формулари и документа у електронској форми, форуми, ДМ.	двосмерна комуникација и сарадња	приступ и интеракција
	У свајање плана	Учешће свих актера у процесу усвајања плана	Веб базирани Системи подршке одлучивању (ВБ СПО) и процесу доношења одлука (СПДО)		приступ и интеракција
	Процес израде планског документа	Активно учешће грађана у креирању планског решења: варијанте, алтернативе и сценарији	Веб презентација, дискусионни форуми, блогови, заједничка цртаћа табла, веб базирани СПП, ППГИС, 3Д и ВР, ДМ		приступ, интеракција и сарадња
		Увид јавности у процес израде плана: варијанте и сценарија уз могућност реакције	Веб презентација, дискусионни форуми, ВБ ППГИС, 3Д и ВР, ДМ		приступ и интеракција
	Анализа	Дискусија актуелних проблема или жеља и визија будућности	Веб презентација, дискусионни форуми, видео конференција, блогови, ВБ ППГИС, ДМ		приступ, интеракција и сарадња
	Припрема плана	Достављање мишљења, услова и сагласности на развојне пројекте	Веб презентација, анкете формулари и документа у електронској форми, ДМ		приступ и интеракција
		Опште информисање	Базична веб презентација		приступ

Табела 6. Примена различитих ИКТ алата у различитим фазама процеса планирања омогућава различите видове комуникације у складу са модалитетима учешћа: грађан учесник колаборативног процеса или информисани и консултовани грађанин-шира јавност. Адаптирана шема Кингстона (2002)

3.2.3. Услови примене

Свако озбиљније разматрање омасовљавања примене и трагање за системским решењима која би омогућила свим заинтересованим грађанима могућност приступа и коришћења наведених ИКТ алата ради учешћа у урбанистичком

планирању је немогуће без дискусије ширег развојног контекста. Учешће грађана у урбанистичком планирању представља само један сегмент деловања грађана у јавном животу, а планирање само једну од активности у домену локалних управа, те се питања обезбеђивања услова за примену и развој ИКТ алата у учешћу грађана може тешко раздвојити од акција ширег значаја, донета и обима, као што су :

- Поправљање стања опште информатичке писмености;
- Подстицање ширег коришћења и веће доступности интернета на послу, у школама и у породицама;
- Подстицање провајдера широког протока;
- Подстицање развоја и истраживања у области информационих система, електронског пословања и ИКТ уопште.

Једно од првих питања које се намеће у процесу истраживања ИКТ алата, нарочито након првих увида у корисности и могућности њихове примене, је питање разлога и узрока њихове и даље слабе употребе и распрострањености. Може се идентификовати више могућих разлога, међу којима сматрамо да је најзначајнији недостатак политичке и експертске воље, најчешће зарад очувања позиција на којима могу бити подршка нелегитимних интереса, чијим остваривањем и сами профитирају. Једно од основних својстава моћи је да се заснива на ограниченој размени и емисији информација, у овом случају оних које се тичу коришћења најзначајнијег градског ресурса - градског земљишта. ИКТ алати, не могу решити овај проблем, али могу допринети креирању позитивне климе за промену успостављањем дијалога и повезивања грађана међусобно. Други могући разлог њихове "не-примене" је непостојање свести о важности учешћа грађана, а тиме и непостојање адекватне стратегије у заједници. Осмишљено учешће јавности подразумева формулацију комплексног "пројекта партиципације" који би представљао средство њене ефективне и ефикасне операционализације. Основни проблем којим би се такав пројекат бавио би био проблем приступа технологији. Тај проблем може бити финансијске природе, али и последица недостатка адекватног знања или чак и физичког хендикепа.

Примена ИКТ алата као подршке учешћу грађана у планирању има, поред бројних позитивних ефеката, и своју потенцијално негативну страну. Иако се захвљајући ИКТ-у, велики део урбаних активности, па тиме и учешће грађана у

урбанистичком планирању може одвијати са било ког места и тиме успешно решити проблем просторно-временске доступности, приступ самим ИКТ, није једнако омогућен свима, те се може допринети још већој поларизацији друштва. Ситуација у којој један део грађана има приступ ИКТ, за разлику од осталих, који не знају да их користе, немају економске могућности да би обезбедили приступ, или живе у подручју које није опремљено одговарајућом инфраструктуром, доприноси појачавању неједнакости. Тиме се јавља нова врста поделе међу становништвом, такозвани digital divide или digital gap. Решење може бити у акцијама локалне управе, на свим плановима: обезбеђивањем едукације (у сарадњи са планерима) група грађана који су ван система у којима се могу едуковати, организацијом места са јавним приступом ИКТ сервисима, али и развојем ИКТ инфраструктуре.

4.0. УЧЕШЋЕ ГРАЂАНА У УРБАНИСТИЧКОМ ПЛАНИРАЊУ СРБИЈЕ

У овом поглављу ће бити анализирано учешће грађана у урбанистичком планирању Републике Србије ради провере постављених хипотеза и закључивања о карактеристикама постојећег модела и могућностима његовог редефинисања у складу са карактеристикама комуникативно - колаборативног модела.

Истраживање се у спроводи на два нивоа:

1. Општом, генералном нивоу на којем се анализира систем урбанистичког планирања Србије са становишта учешћа грађана,
2. Нивоу одабраних студија случаја на којем се анализирају праксе планирања:
 - Два изабрана града Панчева и Инђије, односно учешће грађана у процесу израде седам урбанистичких планова на њиховим територијама,
 - Примере иновативне праксе планирања по питању учешћа грађана у процесима планирања у Србији.

У складу са институционалном теоријом (видети 2.2.5. поглавље) структура и методологија истраживања система урбанистичког планирања са фокусом на учешћу грађана је следећа:

1. Историјска перспектива – преглед развоја урбанистичког планирања и модела учешћа грађана. Овим делом истраживања се наглашава зависност од пређеног пута и разумевање да се промене институција могу предложити једино уколико познајемо и разумемо историјски контекст (North, 1992). Историја институција значајно утиче на начин развоја институција данас, јер представља својеврсну базу знања и генерише ефекат учења.
2. Регулаторни оквир – истраживање инструмената којима је дефинисан оквир и сврха урбанистичког планирања, односно процедуре и организационе структуре којима се реализује.
3. Нормативни оквир - истраживање професионалних образаца и стандарда рада на примеру одабраних студија случаја планерске праксе. Анализа студије случаја пракси планирања у два изабрана града има следећу структуру:
 - Општи контекст планирања и основни подаци о изабраним градовима.

- Анализирани су процес и процедура, актери и исходи учешћа грађана у процесу израде одабраних планских докумената. Налази по темама су систематизовани, а приказани и дискутовани за сваки план. За потребе идентификације разумевања значаја и улоге учешћа грађана, односно постојања воље и услова да се оно и оствари, интервјуисани су неки од кључних актера за реализацију учешћа грађана у планирању: чланова локалних управа и планера оних локалних заједница чији планови представљају студије случаја.

Анализа оствареног учешћа грађана у овим планским документима има за циљ идентификацију фактора од утицаја на различит квалитет учешћа грађана унутар истог регулаторног оквира – система планирања, као и идентификацију кључних проблема учешћа грађана у процесу урбанистичког планирања.

4. Вредносно – когнитивни ниво – за потребе истраживање перцепције, разумевања и ставова урбаниста о проблемима, могућим узроцима и пожељним правцима промена урбанистичког планирања, односно учешћа грађана извршено је анкетирање лиценцираних урбаниста Србије.

По традиционалном разумевању планирање (као и остале активности управа), начин рада и продукти планерских активности су у свим сегментима, у потпуности и једнозначно дефинисани законима и подзаконским актима различитих нивоа и врста. По таквом разумевању системима, активност управљања се одвија у "формалним аренама" у којима су понашања и деловања људи дефинисана процедурама и позицијама (Healy, 2009: 444). За разлику од традиционалних образаца, колаборативни процеси су високо ефективни ако имају висок ниво добровољности, неформалности и флексибилности. Последњих година, преовлађује разумевање да су капацитети агенција и агената много већи од тога (Healy 2006), као и да је те да је улога неформалних односа и мрежа у креирању и усвајању тих процедура значајна. Наглашен је значај разумевања "уникатности сваке појединачне праксе" у односу на "поступак читања појединачних случајева кроз генерализована сочива процедуралних правила или приручнике најбољих пракси" (Healy 2009: 445). У методолошком смислу, ова перспектива наглашава вредност студија случаја које представљају опширне описе "по целој дужини", односно и ван домета статистике и квантитативних истраживања, и употребе квалитативних метода као што су интервјуи и анкете.

За потребе истраживања перцепције и ставова кључних актера за реализацију у чешћа грађана у конкретним срединама, односно руководилаца израде урбанистичких планова и чланова локалних управа задужених за област урбанизма коришћен је полуструктурирани интервју (видети ПРИЛОГ 1). Имао је за циљ разговор о више области / тема, а формулисана питања су дата у функцији појашњавања и подстицања на разговор. Информације о ставовима добијене интервјуима су богате и вредне, али их је услед њихове отворености, али и слабог одзива на позив за интервју¹ веома тешко обрадити и представити у виду закључака. Допринос интервјуа овом истраживању је више у домену унапређења знања, разумевања „свакодневице једног урбанисте“ и расветљавања проблема и потешкоћа са којима се суочава у мрежи формалних и неформалних правила и процедура у актуелном развојном / планерском контексту од значаја за истраживање. Информације и увиди у начине разишљања тог типа се тешко могу добити другим техникама. По мишљењу искусник практичара колаборативног и партиципативног планирања (Fisher, 2004) проблем са интервјуима је што су велики конзументи времена и посвећивања (и истраживача и интервјуисаних), тешко их је интерпретирати и тешко их је међусобно поредити.

За потребе истраживања ставова урбаниста коришћена је отворена веб анкета (видети ПРИЛОГ 2) јер представља технику истраживања који може брзо генерисати велики број података и може укључити велики број испитаника (Fisher, 2004). Анкета је била анонимна јер је циљ био обезбедити висок степен поверљивости и искрености одговора. Део одговора се може квантификовати, а део одговора дат у отвореном делу анкете може омогућити увиде у аргументацију ставова и вредности који анкетирани заступају. Код анализе података добијених анкетама се водило рачуна да се они, не могу користити за генерисање става који одражава став целокупне групације, већ само став оних који су учествовали у анкети. Поред тога, свесни смо опасности да начин на који се постављају питања може одражавати ставове оних који креирају анкету, а питања у великој мери утичу на одговоре, па си и садржај одговора, као и њихова интерпретација потенцијално угрожени ставовима креатора и обрађивача анкете.

¹ У 2012. години су одржани избори на свим нивоима, те је по тумачењу аутора, у периоду активности, подједнако као и у периоду након избора са веома дугим преговорима око формирања локалне управе, мали број позваних на интервју био расположен за изјашњавање и критику како претходне, тако и актуелне ситуације / власти / јавних предузећа.

За потребе овог истраживања формулисана је и веб анкета анкета за грађане Панчева и Инђије (видети ПРИЛОГ 3), али је због веома малог одзива грађана, наводимо само као илустрацију анкете која би се могла користити у сличним истраживањима².

Избор ових квалитативних метода и техника је примерен истраживањима процеса и значења који се не могу строго квантификовати. Подразумева се коришћење више различитих метода, нарочито оних који имају наглашени интерпретативни приступ предмету анализе. То значи да се квалитативним истраживањима проучавају ствари у њиховим „природним“ окружењима/контекстима, при чему се тежи да се феномен интерпретира и схвати у оним јединицама значења која им људи датог контекста дају.

4.1. ИСТОРИЈСКА ПЕРСПЕКТИВА

За истраживање учешћа грађана у процесима одлучивања и креирања јавних политика у Републици Србији је неопходно успоставити релацију са концептом друштвеног самоуправљања, који је као аутентичан начин управљања друштвом, примењиван у веома дугачком периоду од 1953 до 1990. године. Са његовим идеолошким основама су били упознати, а у свакодневном животу и раду га и практиковали, сви грађани Југославије, односно Србије, те проблеми и последице његове реализације могу бити од значаја двојако:

- Као база искуства на коју велики број грађана Србије (живели и радили у том периоду) може ослонити разумевање смисла и ефеката, односно градити не / поверење ка било којем новом моделу са вишим нивоом учешћа грађана у

² Информација о анкети (мотиви, сврха, форма) са молбом да се помогне у информисању и позивању грађана Панчева и Инђије су упућени: званичним сајтовима општина Инђија и Панчево, недељном листу Панчевац и РТВ Панчево. На позив се дазвала само РТВ Панчево. Информација о сврси и садржају истраживања и позив на учешће попуњавањем веб анкете је у виду аудио-видео прилога емитована на РТВ Панчеву два дана, и постављена је страница са линком ка аудио-видео запису и веб анкети уз текстуално образложење и објашњење на сајту РТВ Панчева. По интерној статистици на самом сајту страница <http://rtvpancevo.rs/Vesti/Lokal/anketa-za-graane-paneva.html> је отворена 439 пута, од тога 21 пут кроз налоге модератора сајта који се не "трекују", тако се осталих 418 посета "званично броје". Сам видео клип на YouTube-у је прегледан 96 пута. Анкета је попуњена 25 пута, што значи да се само 6% посетилаца одазвало позиву. Према Google Analytics остварено је: 418 приказа стране, просечно време задржавања на страни је било 1мин 32 сек, а страна је посећивана у периоду од 19. јула 2012. до 31. јануара 2013. Податке обезбедио Иван Недељов, администратор веб сајта РТВ Панчево. Поред ТВ прилога и линка на сајту РТВ Панчева, иста информација је била постављена на више панчевачких и инђијских фејсбук страница које су заједно имале више хиљада чланова.

процесима одлучивања и креирања јавних политика, те и урбанистичког планирања;

- Као база знања о добрим искуствима и проблемима реализације једног таквог модела управљања, погрешним претпоставкама у теорији и његовим деформацијама у пракси које је неопходно познавати да би избегли исте грешака, али и надградили остварени прагматични и теоријски домети.

Стога је за дискусију постојећег модела учешћа грађана у урбанистичком планирању данас, када се Србија налази у тзв. транзиционом, по некима и постраницоном периоду, и трагање за предлогом новог који би требало да има боље перформансе, неопходно познавати основне карактеристике модела који је претходио. У наставку ће бити речи о концепту самоуправљања, који је креиран и реализован у оквиру социјалистичког друштвено-политичког система и који је урушен почетком 90тих година двадесетог века.

4.1.1. Социјалистички период и концепт друштвеног самоуправљања

У данашњем значењу речи, планирање се јавља након другог свестског рата. Планирање развоја је у сагласности са важећом друштвеном идеологијом и представља један од основних инструмената контроле развоја. Први и основни закон којим се дефинише урбанистичко планирање као област је Основна уредба о генералном урбанистичком плану из 1949. год.

Уставни закон Југославије из 1953³ земљу проглашава "социјалистичком, демократском савезном државом суверених и равноправних народа", уводи појам самоуправљања⁴ (произвођача у привреди, радног народа у општини, граду и срезу и радног народа у области просвете, културе и социјалних служби) и појам друштвене својине над средствима за производњу⁵. Напушта се концепт демократског централизма успостављеном Уставом из 1946. године, повећавају се

³ Уставни закон о основама друштвеног и политичког уређења Федеративне Народне Републике Југославије и савезним органима власти (1953)

⁴ Члан број 2. "Сва власт у Федеративној Народној Републици Југославији припада радном народу. Радни народ врши власт и управља друштвеним пословима преко својих претставника у народним одборима и народним скупштинама, у радничким саветима и у другим самоуправним органима, као и непосредно путем избора, опозивања, референдума, зборових бирача, савета грађана, учешћа грађана у управи и у правосуђу, и путем других облика непосредног управљања."

⁵ Члан број 4: "Друштвена својина на средствима за производњу, самоуправљање произвођача у привреди и самоуправљање радног народа у општини, граду и срезу јесу основа друштвеног и политичког уређења земље. Зајемчено је самоуправљање радног народа у области просвете, културе и социјалних служби. Самоуправљање произвођача и радног народа остварује се у сагласности са општим друштвеним интересима израженим у закону и у другим одлукама претставничких тела радног народа — народних скупштина и народних одбора."

права република и аутономних покрајина. Афирмација учешћа грађана на свим нивоима и у свим процесима одлучивања се даље операционализује усвајањем Закона о општинама и срезовима из 1955. године којим се део послова са националног и републичичког нивоа преноси на нивое власти "који су ближи грађанима". Уставом из 1963. године⁶ се потврђује да су друштвено самоуправљање и друштвена својина основе економског уређења. Новина је укидање хијерархије између територијалних јединица (општина, срез, аутономне покрајине Србије, социјалистичке републике и сама федерација) и увођење система међусобних права и обавеза. На овај устав донето је 42 амандмана до доношења новог Устава Југославије од 1974. године, којима су ојачани положај аутономних покрајина, уведене нове области самоуправљања, а дотадашњи савезни органи су постали заједнички, а не више надређени. Устав из 1974. уводи промене којима самоуправљање постаје модел управљања целим друштвом⁷. Све

⁶ Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (1963)

⁷ *Члан 69.* Радници у основним и другим организацијама удруженог рада и радни људи у самоуправним интересним заједницама, мјесним заједницама и другим самоуправним организацијама и заједницама у којима управљају пословима и средствима друштвене репродукције, имају право и дужност да, ослањајући се на научна сазнања и на њима засноване оцјене развојних могућности и уважавајући економске законитости, самостално доносе планове и програме рада и развоја својих организација и заједница да те планове и програме усклађују међусобно и са друштвеним плановима друштвено-политичких заједница и да на тој основи осигурају усклађивање односа у цјелини друштвене репродукције и усмјеравање цјелокупног материјалног и друштвеног развоја, у складу са заједничким, на самоуправним основама утврђеним, интересима и циљевима.

Члан 70. Планови и програми рада и развоја основних организација удруженог рада и организација удруженог рада у чијем су саставу доносе се и остварују у односима сурадње и међусобне зависности.

Члан 71. На основу договора о заједничким интересима и циљевима привредног и друштвеног развоја у општини, градској и регионалној заједници, аутономној покрајини, републици и федерацији и на основу планова и програма рада и развоја организација удруженог рада, самоуправних интересних заједница и других самоуправних организација и заједница, као и на основу заједнички оцјењених могућности и увјета развоја, доносе се друштвени планови друштвено-политичких заједница. Друштвеним плановима друштвено-политичких заједница утврђују се заједничка политика развоја и смјернице и оквири за доношење мјера економске политике и управних и организационих мера, којима се осигурају увјети за остваривање тих планова.

Члан 74. Радници у организацијама удруженог рада и радни људи у другим самоуправним организацијама и заједницама и њихови органи одговорни су за остваривање планова рада и развоја својих организација и заједница...

Члан 88. Радничка класа и сви радни људи носиоци су власти и управљања друштвеним пословима.

Члан 89. Радни људи остварују власт и управљају другим друштвеним пословима одлучивањем на зборовима, референдумом и другим облицима личног изјашњавања у основним организацијама удруженог рада и мјесним заједницама, самоуправним интересним заједницама и другим самоуправним организацијама и заједницама, путем делегата у органима управљања тих организација и заједница, самоуправним споразумијевањем и друштвеним договарањем, путем делегација и делегата у скупштинама друштвено-политичких заједница, као и усмјеравањем и контролом рада органа одговорних скупштинама.

Члан 120. Самоуправним споразумом и друштвеним договором радници и други радни људи самоуправно уређују међусобне односе, усклађују интересе и уређују односе од ширег друштвеног значаја...

организације морале су постати - самоуправне. Систем се ширио и компликовао. Формиране су самоуправне интересне заједнице (СИЗ) чији је основни циљ/идеја био да окупи људе у оквиру различитих интересних подручја у којима би се затим, по принципима самоуправљања, доносиле одлуке од значаја за ту интересну групацију. На жалост, брзина ширења модела је уједно била и брзина урушавања истог, закључно са сломом 1990. године.

Радничко самоуправљање је представљало до тада невиђену интерпретацију марксистичке теорије. Засновано је на идеји еманципације грађана омогућавањем активног учешћа у управљању, чиме се могу ослободити њихови креативни потенцијали, те тиме и унапредити заједница. Систем је уједно био и критика капитализма и државног социјализма. Прогрес и модернизација су били императиви у свим областима деловања, а једину границу је представљала политичка и идеолошка платформа на којој је систем почивао и који се нису смели преиспитивати. Систем је подврђаван вишеструким изменама и дорадама, а како није имао претходнике, учило се на искуствима, покушајима и грешкама, у процесима који су имали промашаје, али и креативне узлете и високе домете у свим областима људског стваралаштва..

Социјалистичка идеологија као нови друштвени оквир се пресликава у свим делатностима, па тако и у архитектури и урбанизму који су "примерени социјалистичком друштву", херојски, ради се о "једној новој архитектури", "једном новом урбанизму" који су продукт удруженог деловања свих "чиниоца друштвеног одлучивања". Идеја о дугорочном планирању града је смештена у друштвено-политички контекст и део је општих идеолошких опредељења. Педесете и шездесете године се сматрају годинама тзв "планског оптимизма и ентузијазма" са значајним ослањањем на принципе једнакости и солидарности, а од урбанистичког планирања се очекује да је способно да реши социјалне и економске проблеме. Сматра се да урбанизам не може постојати мимо основних карактеристика самоуправног социјалистичког друштвеног система, тј да се може говорити о концепту "самоуправног социјалистичког" планирања (Крешић, 1982:66) и "граду самоуправљача"⁸ (Вујовић,⁹ према Манчић, 1982:51).

Члан 157. Грађанин има право да подноси представке и приједлоге телима и органима друштвено-политичких заједница и другим надлежним органима и организацијама, да добије одговор на њих, као и да предузима политичке и друге иницијативе од опћег интереса.

⁸ "Опредељују га друштвена и физичка средина живота и рада слободних и равноправних људи. То је град који се развија и живи према интересима свих његових становника; појединаца и

Конципирање социјалистичког града који настаје у процесу социјалистичког самоуправног планирања¹⁰ је покретало бројне интензивне и разнолике дискусије о "облику градског начина живота, урбаном развоју, територијалној дисперзији урбаних тековина, облицима становања" (Чалдаревић, 1985:10)¹¹, али и начинима одлучивања¹². Концепт је подразумевао да се сви "субјекти планирања" морају "рано узбуђивати" и "равномерном динамиком укључивати у процес одлучивања о егзистенцијелним проблемима" (Миленковић, 1982:41) путем "претходног усаглашавања, договарања, самоуправног споразумевања и доношења планова" (Крешић, 1982:66). Операционализација концепта је подразумевала да се сви субјекти планирања анкетирају приликом израде планова, а да се планови усвајају након њихове верификације истог. Очекивало се да ће грађани кроз своје месне заједнице, самоуправне интересне заједнице, организације удруженог рада сарађивати са друштвено-политичким организацијама и стручним институцијама и учествовати у доношењу одлука, како о правцима развоја својих делатности, тако и о просторима у којима живе и раде. Очекивало се да се "стално мора подизати политичка свест грађана који треба да схвате да је њихова судбина у њиховим сопственим рукама ... да самоуправљање не трпи пасиван однос појединаца, не дозвољава препуштање дужности и права другима" (Миленковић, 1982:50).

Међутим, и поред декларативних опредељења, "план и свакодневни живот настају и одвијају се у потпуној независности један од другог" (Крешић, 1982:65), при чему се, услед високих очекивања, урбанистичко планирање тумачи "ререпресивним" и које је такво због "отуђења управног апарата од производне базе" (Миленковић, 1982:48). По Перишићу (1985) грешка настаје у разумевању улоге стручних организација које раде план и односа са носиоцима или субјектима

друштвених група самоуправно удружених у месне и радне заједнице и општине... Многобројна питања остају у надлежности његових житеља, да ссми одлуче .. Битно је да у самоуправном граду не настају објекти у које се безвољно усељавају грађани .." (Миленковић, 1982:53-54)

⁹"Урбано питање у социјализму", научни скуп "Друштво и развој градова"

¹⁰ Седмдесетих година сва три већа Савезне скупштине су усвојила документ под називом "Основе политике урбанизма и просторног уређења" који је на неки начин представљао основну програмску поставку самоуправно-социјалистичког урбанизма.

¹¹ Чалдаревић, О. (19?): Урбана социологија: социјална теорија и урбано питање, Загреб: Глобус

¹² Нпр: трибине "Теорија и пракса самоуправног планирања", "Градови и процес одлучивања" 19. 3. 1982. ,

планирања и развоја¹³. Систем би требало да функционише тако што би носиоци планирања "извршавали функцију планирања непосредно кроз:

- Успостављање договора о основама плана и одговарајућих споразума везаних за његову израду и спровођење,
- Јавно разматрање нацрта плана, и
- Дугорочно сагледавање своје перспективе развоја и потреба за простором, ако и исказивање циљева и интереса кроз планове и програме" (Перишић, 1985:162).

Он сматра да би функцију надгледања, координирања и верификацију целокупног процеса требало да обавља заједнички Координациони одбор састављен од овлашћених представника носиоца планирања. Поступак припреме, израде, разматрања и доношења плана се дефинише путем спецификације активности у виду радног пројекта.

У ПРИЛОГУ 4 дата је табела са прегледом Закона о планирању у периоду 1949 – 1989. године са прегледом чланова од значаја за тумачење учешћа грађана. Поред тога, за сваки Закон је дат податак о његовом обиму у физичком смислу: број страна у службеном гласили и број чланова. Сматрамо да је важно сагледати и ту димензију, јер се усложњавање области (њен доживљај од стране оних који су се бавили њоме) може и на тај начин пратити.

Период самоуправног социјализма је представљао, у декларативном и регулативном смислу, "златни" период по питању учешћа и сарадње заинтересованих страна у урбанистичком планирању. Међутим, и поред тога што је споразум, договор и заједничко управљање било на националном нивоу програм који се (чак) није могао преиспитивати и дискутовати, који је представљао кључни елемент система вредности и правно регулисан од Устава до правилника, концепт није доживео своје пуно остварење у пракси. Остаје велико питање шта су разлози: зато што планери нису веровали у смисо или нису знали како да то изведу, зато што грађанима није било потребно у стабилном друштвено-економском систему, зато што нису били јасно профилисани интереси, зато што је улога државе била заштитничка / доживљавана као успешна, зато што је ствар била постављена декларативно, зато што је било пререгулисано исл. Оно

¹³ Месних заједница, организација удруженог рада и њихове асоцијације, самоуправних интересних заједница, друштвено-политичке заједнице, привредне коморе, регионалне самоуправне интересне заједнице, регионални заводи и институти, исл.

што се из тог периода сигурно може научити / закључити је да се жељени квалитете процеса не може постићи његовим регулисањем. Неће се десити уколико то није ствар избора, те тиме истинске уверености и посвећености.

4.1.2. Постсоцијалистички период

СФР Југославија се као јединствена држава распада у последњој деценији 20. века, односно 1991. године када Република Словенија проглашава независност, а затим и све остале. Распад је праћен и ратним сукобима између бивших федералних јединица, али и Србије са земљама Северноатлантског савеза. Земља упада у дубоку друштвену, политичку и економску кризу која траје и мења форму. У процесу транзиције из социјалистичког у капиталистичко друштвено уређење преиспитују се сви системи вредности и начини функционисања државе, нарочито по питању односа јавног и приватног власништва и границе између државне и тржишне регулације. Тако се и јавни интерес који је у социјалистичком периоду сматран "основним легитимизационим основом планирања" нарочито доводи у питање услед "преваге неолибералног концепта друштвеног развоја" и апсолутизације појма приватног интереса и приватне својине. (Петовар, 2010). "Појмови јавни интерес и јавно добро означавају се као рецидиви неуспелог социјалистичког пројекта, с једне стране, и 'пропале' државе са социјалним старањем, с друге" (Петовар, 2010). "Након неколико деценија доминације неолибералног дискурса, последице су постале не само очигледне, него и врло драматичне, како у традиционалним демократским државама са развијеним скупом вредности заснованих на социјалној правди, друштвеној одговорности, солидарности и толеранцији, а још више у правно неуређеним и корупцији склоним државама у транзицији" (Петовар, 2010).

Доминантна је рационална парадигма: "одлуке се доносе рационално, будућност се рационално студира, дефинира и пројигира" (Чалдаревић, 1985:10). Планирање је усмерено ка остваривању општег, јавног, заједничког интереса који се утврђује ослањањем на кључне носиоце друштвене акције - експертске (процене интереса и аспирација) и политичке (идеје о друштву једнаких, друштвено свесних и активних грађана). "Урбано планирање стално тежи да буде максимално рационално, а пракса показује да не само у својим приједлозима, него и у актуелним процесима планирања ирационалност доминира" (Чалдаревић, 1985:237).

"Процес планирања није рационалан нити у начину »обrade« појединог дијела територије града, а нити је рационалан у смислу да процес урбаног планирања захваћа приоритетне проблеме који су евидентни у подручју одређеног града (сматрамо ли наравно да се и планирањем проблем могу рјешавати). Одлуке о томе »што треба планирати« и »када«, најчешће се доносе рутински или пак спорадично и ефемерно, без поштивања приоритета »стварних« потреба. Планирање је претежно ирационално јер је дисконтинуирано у времену. Не »обрађују« се, наиме, поједини проблеми јер су, на примјер, просторно или временски повезани, него углавном без одређеног реда и система. Слично временском дисконтинуитету постоји и дисконтинуитет и у самом процесу планирања. Логика је таква да се одређено подручје града прво генерално обради (генерални план), а тек онда проведбено или детаљно. Некада су међутим споменуте фазе рада толико размакнуте у времену да када, на примјер, »дође вријеме« за детаљни план карактеристике подручја већ одавно су се друштвено промијениле". (Чалдаревић, 1985:238).

У складу са идеолошком премисом, процес доношења одлука би требало да буде отворен и разнолик, али се у ствари ради о једном затвореном, експертском, технократском и релативно простом кругу које чинег урбани експерти који сматрају да "им њихова стручност осигурава »синоптички поглед« на простор града, односно, привилегија знања осигурава да се одлуке доносе на најбољи начин"(Чалдаревић, 1985:239). И поред декларативних опредељења, остаје подела на оне који планирају и оне за које се планира. Учешће грађана у планирању постаје и остаје само "дио демократског ритуала у коме се силом формалне процедуре мјесне заједнице по потреби конзултирају" (Чалдаревић, 1985:239). Такав систем се све сукобљавао са растућом разноликошћу потреба и интереса и јачањем демократских тенденција у друштву. Грађани показују незаинтересованост за учешће у процесима планирања, али не и пасивност у решавању егзистенцијалних проблема у којима су се нашли, између осталог, и услед самог планирања. Најсликовити пример је размера нелегалне стамбене изградње која се практикује од осамдесетих година наовамо.

Од 2000. године наовамо започет је процес широких институционалних реформи са циљем приближавања Србије стандардима земаља Западне Европе у свим областима живота и рада. Тако је уместо државно-планске, у Србији на делу либерална тржишна економија, а процес претварања друштвене у приватну

својину скоро завршен уз тежњу ка умереној регулацији од стране државе (Беговић, ет ал, 2010:9). Међутим, Србија и даље нема политичке, економске и социјалне институције које функционишу у складу са тим опредељењима. То показују многа међународна поређења институционалних аранжмана појединих земаља. Она су доста добар оријентир за формирање оцене и става, јер омогућавају увид до којег је немогуће доћи само на основу података националних статистика. Према Павловић (Беговић ет. ал 2010) по једној од најзначајнијих међународних студија Глобални извештај о конкурентности 2009–2010 Светског економског форума (Global Competitiveness Report, World Economic Forum) Србија је укупно рангирана као 93. од 133 оцењене државе, што се може оценити као веома лоше.¹⁴ По неким параметрима, Србија се налази у најгорих 30, а издвајмо оне за које смтрамо да су кључни основ за процену смисла и могућности учешћа грађана у урбанистичком планирању (из перспективе грађана): заштита својинских права (111), независности судова (110), фаворизовању при доношењу одлука (112) и организовани криминал (109). По оптерећености државним прописима (129) и ефикасности правосуђа (124) се чак налази у најгорих 10 земаља. Транспарентност доношења одлука власти (84), јавно поверење у политичаре (97) и проневера државних средстава (87) су такође лоше оцењене.

Усвојено је мноштво закона и развојних докумената, формиране разнородне државне институције и организације, предузимане су и неке мере за подизање капацитета државних чиновника. Највише истраживања и пројеката која у свом фокусу имају учешће грађана у процесима одлучивања у Србији је урађено у периоду од 2000-2007. године (Вукелић, 2009). У том периоду је, након промене режима, дошло до повећане заинтересованости за унапређење демократских процеса како код домаћих и тако и код међународних институција и невладиних организација. Промене које настају се тичу пре свега увођења нових законских решења која за последицу имају већи број различитих врста активности на локалном нивоу која за циљ имају укључивање грађана у процесе одлучивања, примену пилот пројеката и испробавања нових решења. Највећи број њих је у функцији повећања транспарентности рада локалних управа, повећању доступности докумената и опште информисаности. Поред тога, покренуту су и

¹⁴ Непосредно испред Србије се налазе Јамајка и Сенегал, а иза Србије су Сирија и Доминиканска Република

многи пројекти подизања капацитета локалних упрва у виду тренинга, семинара и радионица.

Услед нестабилности политичког система и економског окружења институционалне промене су мењале интензитет и курс, а „велики део законодавства је ниског квалитета или је неприменљив, а и примена применљивих је слаба“ (Беговић, ет ал, 2010:9). Када је у питању квалитет законске регулативе, један од доприноса њиховом (не)квалитету, а у директној вези са темом овог рада је, условљен променом пословника о раду Народне Скупштине Србије који је за циљ имао спречавање опструкције и повећање ефикасности, смањено је време за дискусију по предлозима закона. То је довело до тога да се „предлози закона експресно „прогуравају“ кроз паламент¹⁵ и то тако да посланици владајуће странке уопште не говоре и не интересују се за садржај предлога закона, већ само чекају моменат за гласање, док посланици опозиционих странака ни не могу да стигну да изнесу озбиљне примедбе, чак и када их имају“ (Беговић, ет ал, 2010:15). Поред тога, велики број нових закона је по Мијатовићу (Беговић, ет ал, 2010) био непотребан, те да су потребе за променама могле да буду задовољене изменама и допунама постојећих. Овој групи закона припада и Закон о планирању и изградњи. Услед тога ангажовани су време, људи и новац у већој мери од потребне (који су могли бити усмерени за разраду и разрешавање постојећих лоших места). Осим непотребних трошкова, сваки нови закон у српској административној реалности представља нов допринос још већој неусклађености елемената унутар закона, али и са другим законима, као и отварању нових процедуралних слабости. Његов квалитет и применљивост се може сагледати само након примене у пракси, за шта је потребно време, као што ће бити потребно и неко време, људи и новац за његову корекцију и допуну. Дакле, ради се о једној хиперпродукцији закона, који веома често немају парвовремено усвојена своја

¹⁵ „У случају обичног закона је за посланичку расправу о предлогу закона прописано само пет сати, што је прекратко време. Пошто посланици владајуће већине практично никада не узимају учешћа у расправи, то се дискусија своди на нешто више од два сата на колико права имају посланици опозиционих странака, а што даје просечно један минут по посланику! Или, уколико узмемо да обичан закон има стотинак чланова, то опет произлази да је за сваки од њих расположив по један минут! .. Често се примењује обједињавање расправе вишесродних или не сасвим сродних закона, а у оквиру исте временске границе од пет сати, што још више обесмишљава појам посланичке расправе. Таквим изузетним скраћењем времена за посланичку расправу се рад скупштине веома убрзао, али неминовно по цену квалитета рада. Изгледа да у владајућој већини постоји раширено уверење о неважности посланика за квалитет законских текстова, што, као израз циничног политичког реализма, можда одговара тренутној ситуацији, али не и начелима демократског поретка“ (Беговић, ет ал, 2010:15).

подзаконска акта, што их чини неприменљивим или примена подразумева нове трошкове ресурса различитих категорија

У наставку ће бити анализиран регулаторни и организациони оквир учешћа грађана у урбанистичком планирању у Србији. Циљ је упознавање са решењима и механизмима за њихову реализацију у законима и подзаконским актима ради провере њихове усклађености, степена одређености и међусобне условљености, односно могућности реализације различитих нивоа, видова и квалитета учешћа грађана у овину њих.

4.2. РЕГУЛАТОРНИ НИВО

Регулаторни оквир за учешће грађана у урбанистичком планирању Србије чине документи различитих нивоа обавезности и детаљности на три нивоа:

1. Међународна документа и повеље: светски и европски ниво (Документи и декларације Уједињених нација, Европске Комисије, Савета Европе, ОЕЦД-а, итд.)
2. Законодавни оквир Републике Србије: Устав Републике Србије, закони и подзаконска акта,
3. Регулаторни ниво локалног нивоа: статуту јединица локалних самоуправа.

Обзиром да смо се међународним документима из ове области бавили у другом поглављу, у наставку рада ћемо представити национални и локални правни оквир.

4.2.1. Модалитети и процедуре учешћа

Према актуелном Уставу из 2006. године, Република Србија је држава "заснована на владавини права и социјалној правди, начелима грађанске демократије, људским и мањинским правима и слободама и припадности европским принципима и вредностима" (чл. 1) у којој "свако има право да истинито, потпуно и благовремено буде обавештаван о питањима од јавног значаја", као и да има "приступ подацима који су у поседу државних органа и организација којима су поверена јавна овлашћења" (чл. 51). Посебно се наглашавају право "на здраву животну средину и на благовремено и потпуно обавештавање о њеном стању" (чл. 74), односно право грађана "да учествују у управљању јавним пословима" (чл. 53). Устав Републике Србије предвиђа да свако (самостално или у групи) има право да

поднесе петицију и друге предлоге јединицама локалне самоуправе и да од њих добије одговоре, ако постоји такав захтев. Петицију могу поднети сви грађани који имају право гласа. Надлежни органи су дужни да у одговарајућем року одговоре на сваку потписану петицију.

Поред Устава, у Републици Србији закони који уређују учешће грађана у одлучивању на локалном нивоу, односно у планирању су: Закон о локалној самоуправи из 2007. године, Закон о приступу информацијама од јавног значаја (2004), Закон о референдуму и народној иницијативи (1994, 1998), Закон о удружењима (2009), Закон о планирању и изградњи (2009, 2011), Закон о заштити животне средине (2004, 2009).

Према Закону о локалној самоуправи грађани могу да остваре своје право на учешће у раду локалне самоуправе на два начина, и то: непосредно – путем референдума, грађанских иницијатива и збора грађана, и посредно – преко својих слободно изабраних представника.

Референдум је механизам непосредног учешћа грађана на локалном нивоу. Закон о локалној самоуправи, као и већина општинских статута, не дефинишу прецизно питања о којима се може или мора одлучивати путем референдума. У пракси се референдум на локалном нивоу спроводи у вези са значајним питањима, за чија решења је мишљење јавности од великог значаја. Таква су, рецимо, питања увођења месног самодоприноса, смене председника општине или градоначелника, формирање самосталне општине итд. Одлуку о расписивању референдума увек доноси скупштина јединице локалне самоуправе на сопствену иницијативу или на захтев не мање од 10 % укупног броја гласача у јединици локалне самоуправе. Грађани доносе одлуке тајним гласањем тако што на листићу са питањем гласају „за“ или „против“. Како би одлука донета референдумом била валидна, за њу мора гласати већина грађана који су изашли на референдум, а под условом да је половина од укупног броја грађана уписаних у бирачки списак изашла на референдум. Одлука која се донесе на референдуму је обавезна. Скупштина јединице локалне самоуправе не може је укинути нити је изменити и допунити годину дана од доношења.

Грађанска иницијатива омогућава грађанима да предлажу скупштини локалне самоуправе да усвоји одлуку (акт) која се тиче одређених питања из надлежности јединице локалне самоуправе, измене статута или другог правног акта и распише

референдум у складу са законом и статутом. Скупштина јединице локалне самоуправе расправља о предлогу иницијативе и доноси одлуку у року од 60 дана од дана пријема предлога. Број потписа грађана неопходан за покретање грађанске иницијативе одређен је статутом јединице локалне самоуправе и варира од општине до општине. Закон прописује минималан број (5%), док статутути у појединим случајевима прописују вишеструко веће проценте отежавајући тако спровођење овог механизма.

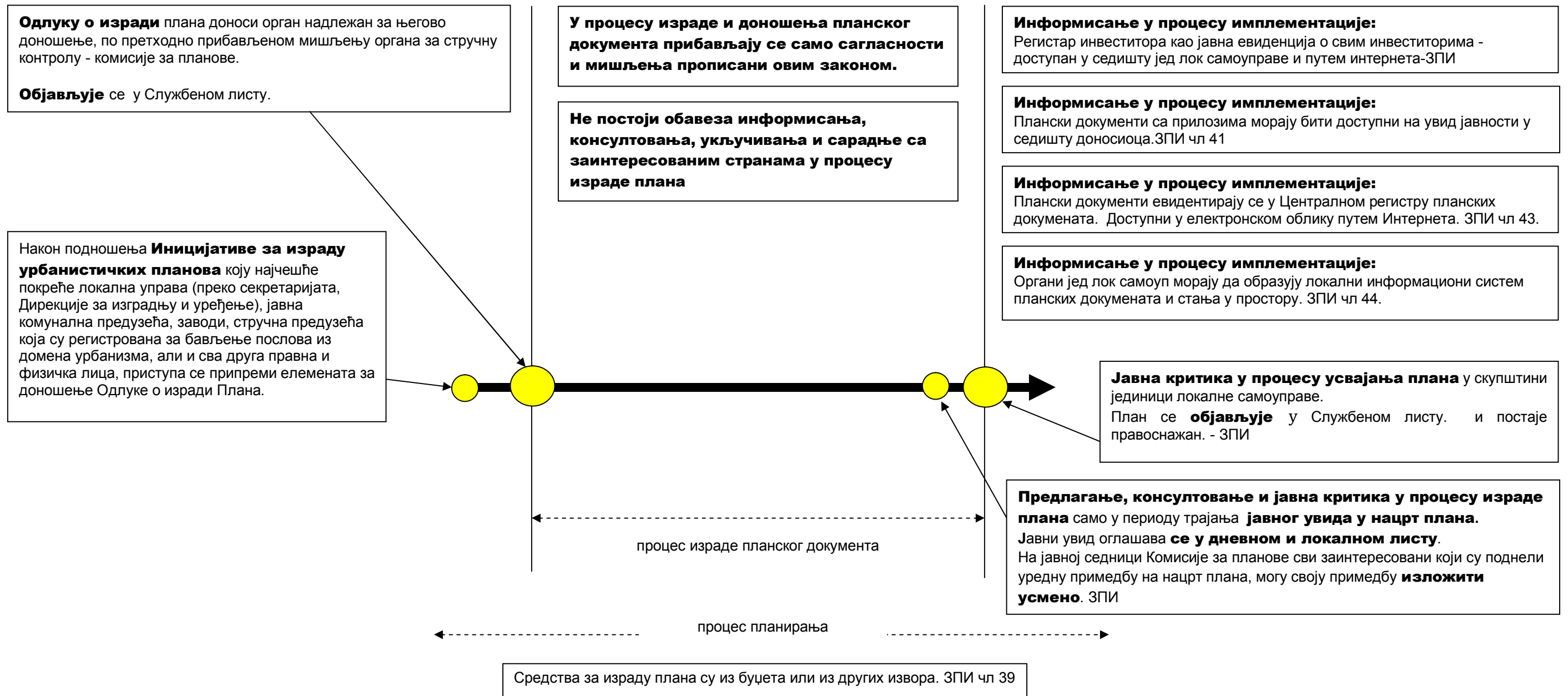
Збор грађана представља форму директног учешћа грађана у доношењу одлука. Може се сазвати за део територије општине или града, у складу са одредбама статута. Статутом се могу дефинисати и питања која се обавезно износе на зборове грађана (програм развоја, предлог буџета, урбанистички план, планови рада комуналних предузећа итд.). Предлози се усвајају већином гласова присутних и упућују се скупштини или појединим органима јединице локалне самоуправе који су дужни да у року дефинисаном статутом одређене локалне самоуправе донесу одлуку о њима. Зборови грађана могу да расправљају о датим питањима и да износе предлоге, али не могу доносити одлуке, тако да је њихова улога више консултативне природе

Осим ових, Законом о локалној самоуправи дефинисаним облицима непосредног учешћа грађана у одлучивању о пословима локалне самоуправе, грађани могу да учествују у доношењу одлука и на друге начине. Могу да учествују у раду радних тела скупштине (уколико је то предвиђено статутом) или да буду бирани за чланове саветодавних тела на нивоу локалне самоуправе (савет за младе, савет за родну равноправност, савет за праћење примене етичког кодекса). Најчешће формирана тела која укључују јавност јесу савети за привреду и финансије, урбанизам и комуналне делатности, затим разне комисије попут оне за статутарна питања, организацију и нормативна акта скупштине или пак комисије за представке и жалбе. Један од таквих механизма су јавне расправе. Оне су најмање развијене у нормативном смислу, што значи да, иако имају одређену примену у пракси, нису регулисане законима, већ статутима јединица локалне самоуправе. Наиме, статутути појединих општина предвиђају одржавање најмање једне јавне расправе у поступку усвајања буџета, подношења извештаја о раду управе и годишњег извештаја о раду јавних комуналних предузећа на првом месту, а потом и других институција чији је оснивач општина. Спровођење јавне расправе није прецизно дефинисано, али може да обухвати организовање

округлих столова, спровођење анкета, достављање нацрта стручним и научним организацијама, организацијама ци-вилног друштва и другим организацијама и службама, организовање зборова грађана, објављивање нацрта докумената у медијима или на сајту општине итд. Идеја обавезних јавних расправа у процесу усвајања општинских буџета и других значајних планских докумената посебно се промовише последњих година. Међутим, значај учешћа јавности у овим процесима још увек није препознат у довољној мери.

Будући да општина нема законску обавезу да усвоји ниједан од предлога који настану као резултат јавне расправе, у пракси се овај механизам показао као неефикасан. Не само да га већина општина не користи већ и тамо где се користи не спроводи се тако да омогућава укључивање већег броја људи.

Процедура припреме, израде и доношења планских докумената, те тиме и учешћа грађана дефинисана је Законом о планирању и изградњи. Након подношења Иницијативе за израду урбанистичких планова коју најчешће покреће локална управа (преко секретаријата, Дирекција за изградњу и уређење), јавна комунална предузећа, заводи, стручна предузећа која су регистрована за бављење послова из домена урбанизма, али и сва друга правна и физичка лица, приступа се припреми Елемената за доношење Одлуке о изради Плана. Предлог Одлуке о изради плана припрема надлежни Секретаријат и она се разматра на Комисији за планове скупштине Града, а након тога надлежни орган за доношење плана (општинска или градска Скупштина) доноси Одлуку о изради одговарајућег плана. Одлука о изради Плана објављује се у Службеном листу. Након доношења Одлуке о изради плана приступа се изради Концепта плана који се разматра на Комисији за планове, те се након разматрања План коригује у складу са примедбама Комисије и потом припрема Нацрт плана који се такође разматра на Комисији за планове. Након верификације ове фазе израде Плана, План се упућује на јавни увид. У процесу и процедури припреме, израде и доношења плана, заинтересовани грађани поред могућности подношења иницијатива за израду плана, активно могу учествовати у процесу доношења плана само током јавног увида у нацрт Плана.

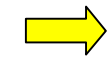


Закон о планирању и изградњи, Службени гласник РС 72/09, 81/09 исправка, 64/10- ус, 24/11 - ЗПИ

Чл.3: Уређење и коришћење простора заснива се на начелима:

- Одрживог развоја, ...
- Усклађености социјалног развоја, економске и енергетске ефикасности и ревитализације животне средине и
- ...
- Учешћа јавности,
- Сарадње између државних органа, аутономних тер . Јединица, јединица локланих самоуправа, привредних друштава, установа, невладиних организација, грађана и других учесника у просторном развоју,
- Усаглашености са европским стандардима и нормативима у области планирања и уређења простора...

Уређење простора заснива се на хоризонталној координацији (повезивање са суседним територијама као и повезивање и партиципацију свих учесника у просторном развоју јавног и цивилног сектора и грађана) вертикалној и вертикалној координацији (успостављање веза свих нивоа просторног и урбанистичког планирања и уређења простора.



Опредељења ка наведеним начелима недвосмислено указују да је ова тема и њен значај препозната, да је укључена као важна, али не и обавезна, и да закон оставља **ШИРОК ОКВИР** за његову операционализацију.

И то за обе теме : 1. Учешће грађана; 2. Сарадња свих актера

Слика 27. Приказ модалитета и позиција учешћа грађана у процесу израде урбанистичког плана по Закону о планирању и изградњи Републике Србије.

Излагање планског документа на јавни увид оглашава се у дневном и локалном листу. Јавни увид траје 30 дана. У току јавног увида заинтересовани грађани и корисници најчешће имају увид само у плански документ без пратеће документације. У фази јавног увида грађани и сви заинтересовани могу дати сугестије, примедбе и мишљења на предложена планска решења која се разматрају од стране Комисије за планове. На јавној седници Комисије за планове сви заинтересовани који су у току јавног увида поднели уредну примедбу на нацрт плана, могу своју примедбу изложити и усмено Комисији за планове. Уредна примедба подразумева подношење писане примедбе, предате на писарници органа који организује јавни увид, искључиво у току трајања јавног увида. Сам процес давања примедбе, одлучивања по свакој и евентуалног усменог образлагања примедбе је веома бирократизован и неприлагођен сврсисходном укључивању обичних грађана. Након јавног увида плански документ се још једном враћа обрађивачу Плана који га коригује у складу са примедбама усвојеним на јавној седници Комисије за планове. Након тога план доноси (усваја) Скупштина града. План се објављује у Службеном листу и након тога постаје правоснажан. Описана процедура је представљена слици бр. 27.

Упркос постојању правног оквира за учешће грађана у процесу одлучивања о питањима од значаја за живот заједнице, чињеница је да у Србији не постоји јасна стратегија на националном нивоу која би дала даље смернице, дефинисала улоге актера различитих категорија, те олакшала развој учешћа грађана у урбанистичком планирању. И то је један од разлога што у већини локалних самоуправа у Србији не постоје развијени механизми учешћа грађана у планирању. Од посебног значаја за учешће грађана у планирању је и нова тема у урбанистичком планирању Србије - право власништва над градским грађевинским земљиштем. Представља основ за развој нових категорија интереса у простору, јаснију опредељеност и профилацију заинтересованих страна. У оном делу закона у коме се регулишу основни елементи система урбанистичких планова и учешћа грађана у процесу њихове припреме, израде и реализације реформа се своди на промену имена имена планова и дозвола које издају локалне власти.

У наставку ћемо представити надлежности и односе између актера у процесу формулисања и усвајања урбанистичких планова у Србији.

4.2.2. Организациона структура: надлежности и односи између актера

Кључни актери у Србији на националном нивоу у области просторног развоја су према Закону о министарствима (2012):

- Министарство грађевинарства и урбанизма које обавља послове који се односе на: грађевинарство; грађевинско земљиште; урбанизам; утврђивање услова за изградњу објеката; уређивање стамбених односа и стамбеног пословања; комуналну инфраструктуру и комуналне делатности; послове инжењерске геодезије; инспекцијски надзор у области урбанизма, грађевина и инспекцијски надзор над објектима комуналне инфраструктуре и обављањем комуналних делатности, као и друге послове одређене законом (члан 9).
- Министарство животне средине, рударства и просторног планирања које обавља послове државне управе који се односе на: енергетику; нафтну и гасну привреду; стратегију и политику енергетске безбедности, систем заштите и унапређења животне средине; спровођење Конвенције о учешћу јавности, доступности информација и праву на правну заштиту у области животне средине; климатске промене; утврђивање услова заштите животне средине у планирању простора и изградњи објеката; управљање отпадом, исл (чл. 14)
- Републичка агенција за просторно планирање која је надлежна за послове просторног планирања. Основана је Законом о планирању и изградњи из 2003. године ради обезбеђивања услова за ефикасно спровођење и унапређење политике планирања и уређења простора Републике Србије. Законом о планирању и изградњи из 2009. године је потврђено њено деловање као самосталне организације која је надлежна да припрема, координира и прати израду Просторног плана Републике Србије, регионалног просторног плана и његовог програма имплементације и просторног плана подручја посебне намене; припрема одлуке о изради планских докумената које предлаже надлежно министарство; пружа стручну помоћ у изради планова; води регистар просторних планова за територију Републике Србије; припрема и реализује програме едукације за потребе израде докумената просторног планирања (чл. 75).

Поред Агенције за просторно планирање у Србији постоји велики број институција и јавних предузећа на различитим управљачким нивоима, које су укључене у процес израде просторних и урбанистичких планова, а на основу

њихове надлежности за управљање развојним секторима, односно просторним ентитетима. На локалном нивоу, кључни актери укључени у процес израде и доношења урбанистичких планова су :

- Скупштина општине или града која је надлежна за доношење плана,
- Локалне управе, одељења или секретаријати који су надлежни за послове просторног и урбанистичког планирања,
- Јавна предузећа која су задужена за обављање послова просторног и урбанистичког планирања (најчешће урбанистички заводи или дирекције),
- Комисија за планове која обавља стручне послове у процесу израде планова и која врши стручну контролу нацрта плана пре излагања на јавни увид. Задужена је израду ивештаја о јавном увиду, са свим примедбама и одлукама по свакој примедби (чл. 50).
- Јавна предузећа која су надлежна за управљање одређеним секторима (заштита споменика културе, заштиту природе, комунална предузећа и др.) и који дају услове за заштиту и уређење простора и изградњу објеката (чл. 46).

Актери са националног, односно покрајинског нивоа који потврђују усаглашеност генералог урбанистичког плана и план генералне регулације седишта јединице локалне самоуправе са планским документима ширег подручја, Законом о планирању и изградњи и прописима донетим на основу њега (чл. 33) су министар надлежан за послове просторног планирања и урбанизма, односно надлежни орган аутономне покрајине.

У процес формулисања урбанистичких планова израде и доношења одлука о изградњи на формалан и неформалан начин могу бити укључени грађани (појединци или формална или неформална интересна удружења), приватни сектор (појединачне фирме или удружења), привредне коморе, медији, различите струковне организације, установе исл.

4.3. НОРМАТИВНИ ОКВИР: ПРОФЕСИОНАЛНИ СТАНДАРДИ И ОБРАСЦИ РАДА

Овај део рада има за циљ анализу праксе урбанистичког планирања у Србији, ради обезбеђивања основе за закључивање о карактеристикама професионалних образаца и стандарда рада, проблема са којима се суочавају у свакодневном раду,

као и њихове перспективе и ставова о урбанстичком планирању генерално, а затим и о учешћу грађана у истом. Истраживање има следећу структуру:

- Студије случаја: анализа и упоредна анализа учешћа грађана у процесу израде седам урбанистичких планова (видети слику бр. 28) из:
 - Панчева: Генерални план Панчева 2008, Генерални урбанистички план Панчева 2012, План генералне регулације Центар 2012, План генералне регулације ХИП ...
 - Инђије: Генерални план Инђије 2006, План детаљне регулације за блок 44 (центар) 2012, План детаљне регулације североисточне радне зоне."Дубинска" анализа случајева се заснива на анализи садржаја документације различитих категорија и на интервјуима са кључним актерима у процесу израде и усвајања наведених планова (ПРИЛОГ 5).

- Примери добре праксе: представљање учешћа грађана у процесу израде планских докумената:
 - Плана детаљне регулације нове стамбене зоне у Деспотовцу,
 - Стратегије развоја Аде.

Примери су изабрани на основу претходне верификације њихових квалитета од стране референтних аутора и институција.

- Истраживање перцепција и ставова урбаниста Србије о учешћу грађана у урбанистичком планирању Србије. Извршено је

Панчево и Инђија су градови које смо одабрали као полигоне истраживања примене регулативом дефинисаног система планирања (као сета процедура, механизма за реализацију и организационе структуре) и учешћа грађана у оквиру истог из следећих разлога:

- Ради се о градовима Војводине, односно припадају сличном развојном контексту и нивоу, нарочито у у културолошком и историјском смислу, што сматрамо да може да буде од значајног утицаја на квалитет реализације учешћа грађана у планирању. Смањивањем те разлике, остаје више простора за закључивање у домену знања и воље планерског тима и управе (видети хипотезе).

- Градови са веома препознатљивим имицом, међуособно различитим, односно базираним на различитим карактеристикама. Међутим обе се сматрају потенцијално важним окидачима / мотивима интезивнијег или другачијег третмана израде планова развоја, нарочито по питању учешћа грађана:
 - Панчево је град чији се идентитет и имиџ везује пре свега за питања животне средине. Представља један од најзагађенијих градова у Србији те је за очекивање да проблеми у вези са животном средином генеришу већу пажњу грађана и мобилишу их на акцију, као и да су управе и планери посебно обазриви и осетљиви на њихове реакције.
 - Инђија је град који се последњих година препознаје као град иновативне праксе и лидер у разним областима (нпр примени иновативних модела и алат ИКТ-а у управљању, обиму остварених инвестиција, исл). Препознат је на међународном нивоу као град будућности. Има изузетно активног градоначелника који је на тој позицији био три мандата. За очекивање је да се тај проактивни однос "прелива" и на активност урбанистичког планирања, односно учешћа грађана у истом.

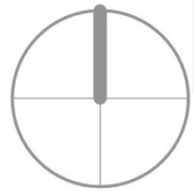
4.3.1. Анализа изабраних случајева

У наставку рада ће бити упоредно анализира остварено учешће грађана у процесима израде и усвајања седам планских документима ради потенцијалне

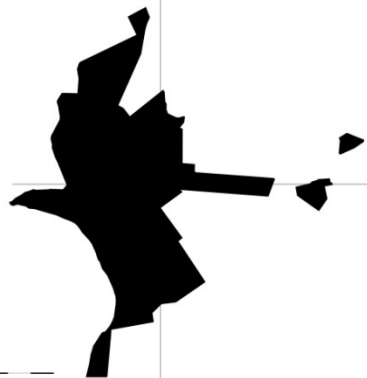
- Идентификације фактора од утицаја на различит квалитет учешћа грађана унутар истог регулаторног оквира – система планирања, као и
- Идентификацију кључних проблема учешћа грађана у процесу урбанистичког планирања.

Анализа одабраних студија случаја плансерске праксе у два изабрана града има следећу структуру:

- Представљање општег контекста планирања и основних података о изабраним градовима.
- Анализа процеса, актера и исхода учешћа грађана у процесу израде одабраних планских докумената.



2008.
Генерални план Панчева
ЈЛ "Дирекција за изградњу и уређење Панчева", Панчево



5 km

2006.
Генерални план Инђије
ЈЛ "Завод за урбанизам Војводине", Нови Сад



5 km

2012.
Генерални урбанстички план Панчева
ЈЛ "Дирекција за изградњу и уређење Панчева", Панчево



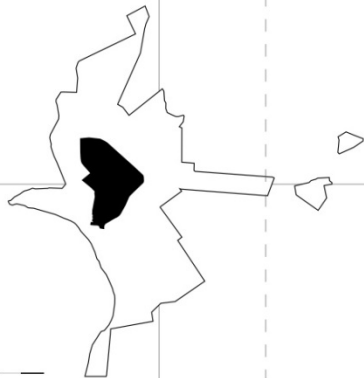
5 km

2011.
План детаљне регулације северисточне радне зоне
(блокови број 11, 35, 36, 37, 90, 93, 94, 95 и 97) у Инђији
ЈЛ "Дирекција за изградњу и уређење Панчева", Панчево



5 km

2012.
План генералне регулације Целина1, шири центар (круг обилазнице)
ЈЛ "Дирекција за изградњу и уређење Панчева", Панчево



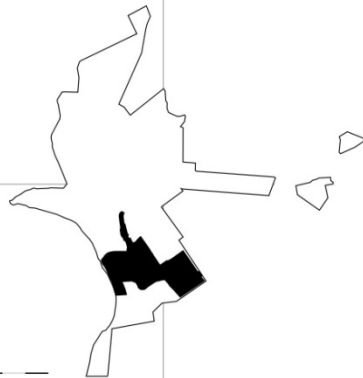
5 km

2012.
План детаљне регулације за блок бр. 44 у регулацији Инђији
ЈЛ "Завод за урбанизам Војводине", Нови Сад

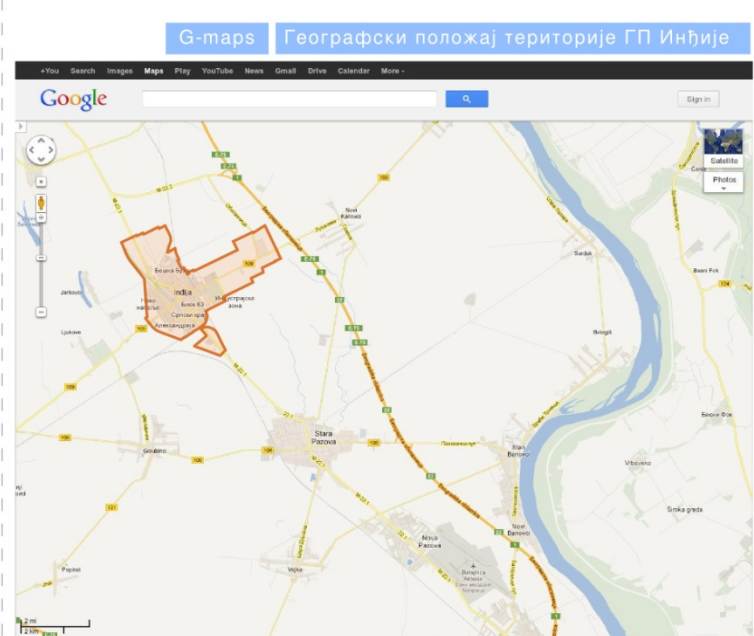
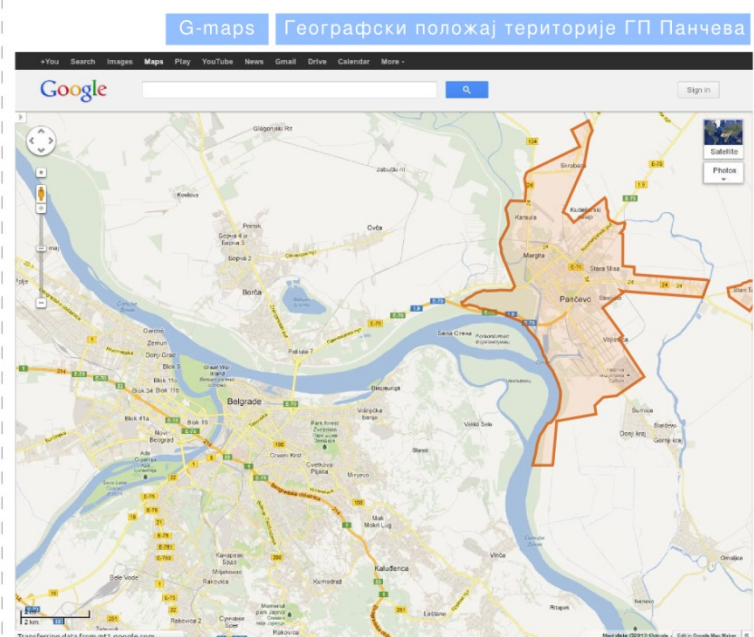
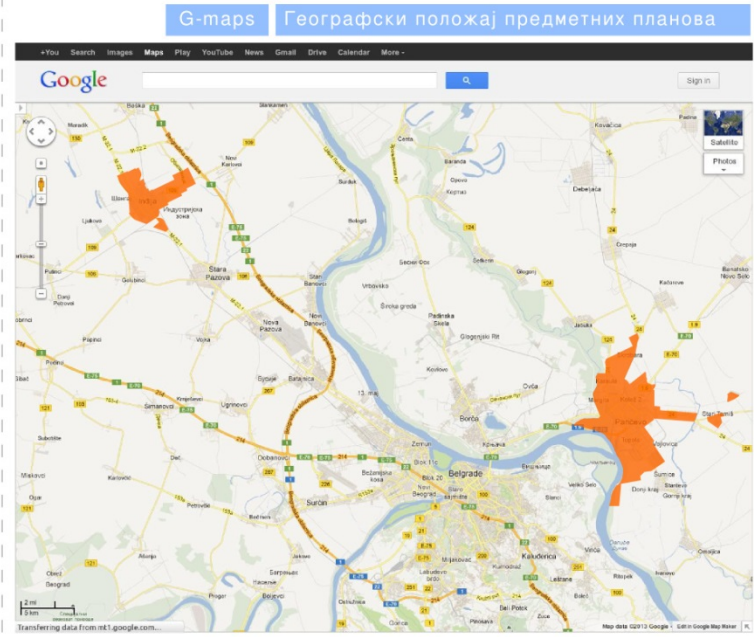


5 km

2008.
План генералне регулације ХИП "Петрохемија", ХИП "Азотара" и
НИС Рафинерија нафте Панчево у насељеном месту Панчево
ЈЛ "Дирекција за изградњу и уређење Панчева", Панчево



5 km



4.3.1.1. Панчево

Основни подаци. Панчево је седиште Јужно-Банатског округа. У граду живи 76.203 људи, а на подручју општине 123.414¹⁶. Има 9 сеоских, 2 градска насеља и 17 Месних заједница. Просечна старост становништва износи 39,3 година. Налази се у непосредној близини Коридора 7и10, на Дунаву има луку и 2 пристаништа на Тамишу. Налази се на 20 км од Београда, на друмско-железничком коридору ка Румунији. Саставни је део градске железнице Београда - Беовоз. Железничком пругом повезан је са Зрењанином и Кикиндром на северу, као и са Вршцем и Румунијом на истоку. Скупштина града Панчева има 70 одборника. Управа се састоји од 9 секретаријата, (међу којима је и Секретаријат за заштиту животне средине, урбанизам, грађевинске и стамбено-комуналне послове) и 2 агенције.

Први пут се у историји помиње као град, трговачка варош 1153. године. До првог светског рада, становништво се претежно бави ратарством, занатство и трговином, а заступљена је и индустрија: свилара, пивара (1772), Утва-фабрика за производњу лаких авиона, камиона и приколица за камионе (1937), фабрика скроба (1937), стаклара (1932), фабрика сијалица (1931).

Након Другог светског рата Панчево постаје један од индустријских гиганата бивше Југославије. Отварају се многобројне фабрике које запошљавају на десетине хиљада радника из Панчева, Београда и околних места из скоро целог јужног Баната. Неке од најважнијих су: Рафинерија нафте (1968), Азотара – Фабрика за производњу вештачког ђубрива. (1962), Петрохемија – Фабрика за прераду сировог бензина и производњу пластичних маса (1977) „Панонија“ - фабрика за производњу хемијских средстава за домаћинство и Лука Дунав (1947). Према основним економским показатељима општина Панчево је знатно развијеније од просека Војводине и Србије и спада у најразвијеније општине у Србији. Међутим, ниво економског развоја је знатно нижи од достигнутог крајем осамдесетих година прошлог века. Панчево остварује знатно већи ниво друштвеног производа и националног дохотка у односу на просек Србије и Војводине, али има неповољнију стопу запослености и већу незапосленост од просека Србије и Војводине. У Панчеву је регистровано 65 удружења грађана.

¹⁶ По попису из 2002. године. У последњих једанаест година дошло је до пораста броја становника града Панчева, што је углавном резултат позитивног миграционог салда, а не природног прираштаја.

Стање животне средине. На стање животне средине у Панчеву најважнији утицај има: велика концентрација базне и хемијске индустријске производње на једном месту, близина индустријске зоне у односу на насељена места, изградња хемијских постројења на правцу доминантних ветрова, застарела технологија са постројењима која су углавном стара двадесет и више година, а у која у претходном периоду није довољно улагано у смислу побољшања и усавршавања процеса производње, непоштовање законске регулативе из области заштите животне средине, нелегална градња, без поштовања важеће планске документације, недостатак финансијских средстава и последице НАТО бомбардовања 1999. године.

Проблем постоји 30 година, од времена када су стартовале фабрике Јужне индустријске зоне, а огледа се у присутном загађењу ваздуха, површинских и подземних вода и земљишта. Због значајних проблема у области заштите животне средине са којима је суочен град Панчево, Одлуком о изменама и допунама Одлуке о општинској управи ("Сл. лист Општине Панчево" 9/2003), основан је Секретаријат за заштиту животне средине. Град Панчево је донацијама и сопственим средствима развио савремени систем за континуално праћење аерозагађења (имисије), оснивањем четири допунске станице за аутоматски мониторинг имисије: Резултати мерења у виду 1-часовних концентрација се сваког сата преносе на централни компјутер у Секретаријату за заштиту животне средине, где се врши праћење резултата мерења и рада система. Резултати мерења овог система се презентују на пулту у згради Градске управе Панчево и на сајту града Панчева, тако да су доступни јавности, загађивачима и надлежној инспекцији. Општина Панчево је у току 2003. и 2004. године радила на изради локалног еколошког акционог плана (ЛЕАП). Покренути су и реализовани бројни пројекти, а једна од мера локалне управе за борбу за бољи квалитет животне средине је и увођење Посебне накнада за заштиту и унапређивање животне средине, тзв еко таксе.

4.3.1.1.1. Генерални план Панчева (2008)

Генерални план Панчева (ГП ПА 2008) је усвојен 19.03.2008. године, тридесет година након усвајања претходног - Генералног урбанистичког плана града

Панчева из 1976. године (ГУП ПА 1976)¹⁷. По оцени обрађивача ГП ПА 2008, претходни ГУП ПА 1976 је био План развоја чије су главне планерске активности реализоване, као и да је био и реалан план.

Основно опредељење је да је план развоја Панчева потребно заснивати на: "(1) партиципацији грађана, значајних друштвених група (локалних друштвених, грађанских, невладиних организација, пословног сектора, синдиката, привредних комора, научне заједнице) и локалне власти, (2) друштвеном консензусу, и (3) одрживости" (Поглавље: А.2.2 Перспективе друштвеног развоја), те да је основни циљ плана „ да будућу градитељску активност на овом простору усмери тако да се постигне највећи могући степен усклађености појединачних, групних и општих друштвених интереса" (Поглавље Б.1. Увод и правни основ). Основна коцепција плана се ослања на прогнозу да ће се до 2020 смањити број становника за око 6%. Обрађивачи сматрају да ГП ПА 2008 мора да буде реалан, одговори на проблеме са којима се данас сусрећемо и да буде лексибилан у формулацији правила.

Основне карактеристике концепта организације и уређења простора овог ГП су:

- Унутрашња трансформација централног градског ткива уз одговарајућу спољну изградњу за секторе за које је оцењено да ће имати изражену потребу за новим локацијама. То су привреда као покретач развоја, систем јавног зеленила као својеврсни рекреативни ресурс, комунална инфраструктура и заштита животне средине, као и нова стамбена изградња као одговор на нове потребе становника Панчева.
- Развој Панчева преко великих развојних пројеката уз поштовање потреба малих инвеститора да граде практично у скоро свакој тачки градског ткива.
- Свака обимнија изградња обавезно мора да се ослања на одговарајућу комуналну и саобраћајну инфраструктуру, ради заштите средине и обезбеђивања да она постане део укупног система Панчева.
- Повезивање изграђеног ткива са природом системом јавног зеленила, избегавањем градње на неповољним теренима, зонирањем могућих привредних делатности, оријентацији ка рекама Дунаву и Тамишу, организованом увођењу аутономних извора биоклиматске енергије.

¹⁷ Генерални урбанистички план града Панчева, урађен је 1976. године. Обрађивач: Завода за друштвено и просторно планирање из Панчева. Сл лист општина, Панчево, број 37/76.

- Планско чување за будућност транспортних коридора. Дефинисањем ових подручја у ГП отворена је могућности да град активира, поред планских и друге облике заштите оваквих терена (куповином земљишта, експропријацијом, итд) (Поглавље Б.5. Дугорочна концепција организације и уређења простора).

Процедура. Изради ГП претходила је израда Програма генералног плана¹⁸. Програм је, осим стручне контроле од стране општинске Комисије за планове, био месец дана изложен на Јавном увиду¹⁹. Иако то није била законска обавеза, сматрали смо да је то добар корак у правцу што боље сарадње са локалном заједницом и прилика да се сви грађани правовремено, детаљно и стручно упознају са принципима и правцима развоја града. Такође, то је била прилика да се пре доношења коначних одлука кроз сам Генерални план, путем Јавног увида прелиминарно сагледају евентуални проблеми, примедбе и сугестије и одмах уграде у нацрт Плана.

По питању метода рада, наводи се да су основни принципи процеса израде Програма и Плана били „транспарентност у раду, отворен приступ свим проблемима и решењима, широко укључивање у рад свих институција (општинска управа, ЈП, ЈКП, итд.) и грађана општине Панчево, консултативна сарадња са свим заинтересованим субјектима, професионална сарадња са колегама свих сродних струка, анализа и синтеза свих расположивих података (претходни планови, сада важећи планови, студије, истраживања и сл.), коришћење савремене технологије у раду (рачунари, рачунарски алати, подлоге, дигитална обрада података, итд.) Основна идеја овог Плана је да буде реалан у сагледавању затеченог стања и процени могућности, да буде флексибилан у доношењу решења и правила, и да понуди оптимизацију услова за уравнотежен развој града у складу са будућим околностима које ће на то утицати“.²⁰

Увид грађана и свих заинтересованих у овај документ је трајао од 2.9. – 2.10. 2007. године. План је био изложен сваког радног дана од 12 до 15 сати у просторијама Секретаријата за комуналне, стамбене, грађевинске послове и урбанизам

¹⁸ Одлука о изради Генералног плана Панчева ("Сл. лист општине Панчево" бр. 26/2005) и Одлука о стратешкој процени утицаја на животну средину Генералног плана Панчева (Сл. лист општине Панчево" бр. 26/2005).

¹⁹ „Да би смо изашли у сусрет свим заинтересованим странама у општини“. ГП ПА 2008, Поглавље Б.1. Увод и правни основ

²⁰ Поглавље Б.4. Метод израде Плана, Главни кораци израде ГП

Општинске управе, затим у Сектору за урбанизам Дирекције, као и путем званичног сајта општине Панчево. Поред плана, на јавном увиду је био и извештај о стратешкој процени утицаја Генералног урбанистичког плана Панчева. У табели бр. 7 су приказани подаци о ГП ПА 2008 који тичу процедуре израде, учешћа грађана и усвајања.

Марија Лалошевић, руководилац израде ГУП ПА 2008 о учешћу грађана у процесу израде каже: „Било је довољно простора за комуникацију током процеса израде Генералног плана. Програм Плана представили смо у два наврата у Привредној Комори, више пута у општинској управи (градско веће), али и пред грађанима. Доста је рађено на томе да се добро припреми терен и буде што мање примедби током јавног увида и да, наравно и пре свега, решења које пружи Генерални план буду што квалитетнија. Након Програма радили смо План и било је више јавних трибина. Одржала сам, колико се сећам, можда и десетак јавних презентација у Општини (за јавност, сараднике из других „комуналних“ кућа, општинску управу, једном само за привреднике из јужне зоне). Ове презентације и уопште бројна гостовања на локалној ТВ станици и радију (и то целог тима који је радио на ГП-у) нису, наравно, били део процедуре коју прописује Закон, али је препознато као важно и темељно је рађено на представљању Генералног плана, али и на комуникацији са свим актерима и грађанством. Након ових врло интензивних активности, јавни увид је прошао сасвим добро. Није било значајнијих политичких притисака. Само је процес трајао дуго“. Она сматра да је „веома важно да се представљања на јавни увид План прикаже у локалу – општини, месној заједници, на локалној ТВ станици. Не могу грађани да стекну добар увид и да реагују током јавног увида ако пре тога нису добили бар неку информацију“.

Од значаја за разумевање процедуре и институције јавног увида наводимо једну од примедби на ГП ПА 2008 је да је "текст елабората непотребно преобиман (293 стране) и да претежним делом садржи делове који нису регулативног већ студијског карактера или им није место у ГП. Цео елаборат је тешко разумљив и стручним лицима"²¹. Подносилац примедбе предлаже радикално скраћивање елабората. Примедба је одбијена са образложењем да сеу текстом обрађена потребна поглавља, што је истина, али се занемарује чињеница да нигде није

²¹ Ову примедбу је поднело предузеће ДОО Геовизија из Панчева које се бави пословима из области урбанизма и сарађује са панчевачким урбанистима који спадају међу најiskusније и најцењеније. Примедба заведена под бројем: IV -

прописано колико она морају да буду обимна. Квалитет текста се не може прописати. Потребно је уложити додатан труд и након израде решења (без обзира у којој је форми исказано) радити на његовој читљивости, јасноћи и лакоћи успостављања веза између различитих врста података. Не само што се решења морају учинити "лаким за конзумацију", једноставно израженим, већ се одлуке које стоје у позадини решања се морају предавити и целокупно: са приказом поступка закључивања (подаци, информације, ставови).

Исти актер подноси још једну примедбу која се тиче организације и споровођења јавног увида. Сматрају да је начин спровођења "технички неадекватан (прегломазни пдф фајлови на општинском сајту и увид у аналогну верзију истохгу неадекватној, малој канцеларији)". По њему, то на најбољи начин одсликава "технократски приступ обрађивача и општинског секретаријата" који и не очекују да ће на јавном увиду добити озбиљне, квалитетне примедбе. Примедба је одбијена са образложењем да је јавни увид организован у складу са Законом. То заиста јесте тачно, јер нигде није прописане техничке карактеристике докумената и просторе у којима се одвија. Сматрамо да је од велике важности аудобност и лакоћа приступа документима (подацима, предлозима планова исл), те да квалитет организације заиста одражава разумевање и очекивања обрађивача и локалних управа.

Актери. У процесу израде и усвајања ГП ПА 2008 су на различите начине учествовали следећи актери:

- Органи, организације и јавна предузећа, који су овлашћени да утврђују посебне услове за заштиту и уређење простора и изградњу објеката - 33 републичке, покрајинске и локалне надлежне организације.
- Развојни планови, програми и пројекти и друга техничка документација од значаја за израду ГП ПА 2008 које је израдило или учинило доступним 7 надлежних организација.
- Подаци су прибављани од 9 организација.
- Захтеве и потребе су предали 21 организација и приватно лице.

На основу ових података стиче се увид у сложеност процедуре, али пре свега у изузетно велики број надлежних организација. Комуникација њих и обрађивача се обавља писаним путем, што не оставља места дискусији о развојним пробелима и

опцијама за њихово решавање. Цео поступак писања захтева и давања услове изузетно успорава процес са једне стране, а сад руге, што је много значајније, простор за деловање планера-обрађивача чини веома омеђеним и устројеним. Између већине наведених организација постоје релације карактеристичне за хијерархизоване система – принцип одозго на доле – по важности. Комуникација и дијалог се веома ретко успостављају и засновани су на личним контактима између запослених у организацијама. У прилог ниским очекивањима услед наведених устројености говори и изјава Марије Лалошевић, руководиоца израде ГУП ПА 2006: „Циљеви и приоритети установљени су у сарадњи са општинском управом. Методолошки поступак диктирао је важећи закон, а процес је био природан, уз мало ангажованије учешће јавности од законом обавезујућег и уобичајеног, што се по мом мишљењу у крајњем резултату показало као вредно труда. Нисам имала велика очекивања. Нисам мислила да ће се нешто епохално догодити или променити доношењем овог Плана. Имали смо законску обавезу коју смо темељно и поштено урадили“. Са друге стране, планери се налазе у ситуацији да морају да прихвате „реалност терена“ и притисак грађана да омогуће што виши степен легализације и потврде трендове у заузимању и коришћењу простора, па Јован Станковић, помоћник директора за урбанизам у Дирекцији за уређење и изградњу Панчева каже: "Урбанисти који су последњих неколико година радили на припреми Генералног урбанистичког плана, уважили су све оно што се последњих деценија на терену десило ... ГУП би требало да олакша просторно планирање у наредним годинама, а појединим грађанима и да омогући легализацију објеката."²². На јавном увиду примедбе је поднело 37 актера у року и 6 ван рока. Све примедбе су узете у разматрање. Структура актера који су поднели примедбе је следећа: (1) јавни сектор: 13 актера, (2) цивилни сектор – појединци и формалне и неформалне организације: 17 актера, и (3) приватни сектор: 13 актера. Дистрибуција примедби и исходи су приказани на слици бр.

Исходи учешћа грађана. Исходи су различити по предзнаку и позначају. Од укупно 103 поднете примедбе, од стране 43 актера, усвојена је 41, одбијена 56 и делимично је усвојено 6 примедби.

На основу анализе примедби по темама (намене и простори) и мотивима (лични или се тиче заједнице у целини или неког дела) може се закључити следеће:

²² ГУП Панчева на увиду јавности, 28. 09. 2007.
<http://www.ekapija.com/website/sr/page/129540> 1.2.2013.

- Највећи број примедби се тиче партикуларног интереса - актер наступа у своје име, односно ради одбране сопственог интереса, а веома мали број питања се тиче јавног или заједничког интереса,
- Највећи број примедби су "регулационог карактера", односи се на специфицирану локацију - "детал у градском миљеу",
- Веома мали број примедби се тиче стратешких опредељења и развојних питања.

Такође, на основу анализе исхода по поднетим примедбама може се доћи до следећег, додуше прилично грубог и са високим степеном генерализације, закључка:

- Показан је висок степен флексибилности и кооперативности Комисије и обрађивача када су у питању примедбе: (1) које не доприносе компликацији или продужавању процеса планирања, и (2) које се тичу регулационих елемената: промени намене, правила градње или саобраћајних решења.
- Показан је висок степен крутости када су у питању примедбе које се тичу стратешких развојних опредељења, којима се преиспитују неке основне поставке: правци развоја, локације нових насеља или привредних зона.

Као илустрацију наведеног, наводимо веома занимљив и индикативан предлог Комисије за планове изнесен у оквиру Извештаја о извршеном јавном увиду Нацрта ГП ПА 2008: "Примедбе које се односе на проширење грађевинског реона, сматрају се оправданим, али због несагласности са Програмом Генералног плана Панчева и позитивним законским прописима, нису могле бити прихваћене.

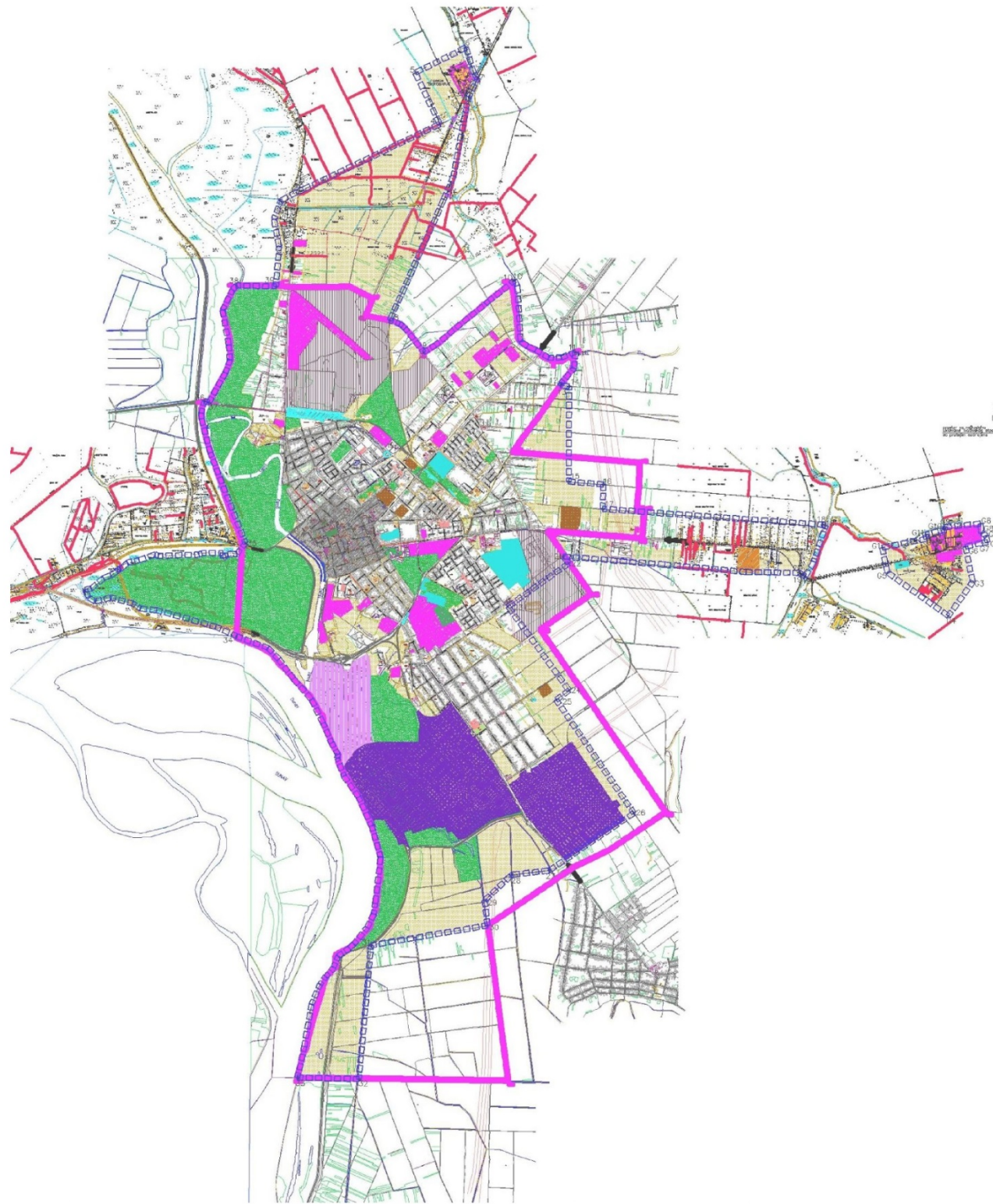
На основу изнетог, Комисија сматра оправданим и неопходним покретање иницијативе за Измену и допуну ГП ПА 200, како би се решио проблем проширења граница грађевинског реона ГП ПА 2008".²³ Дакле, још ПРЕ УСВАЈАЊА Плана, Комисија даје предлог покретање иницијативе за Измену и допуну истог. То показује немоћ управа и обрађивача у односу на круту законску регулативу²⁴. Оно што је од посебног значаја, када је ова тема (проиширивање граница реона) је била предмет 14 примедби. Наводимо нека од обраложења: "нису обухваћени простори који ће у

²³ Извештај заведен под бројем: IV - 10 -350 - 859 / 2007

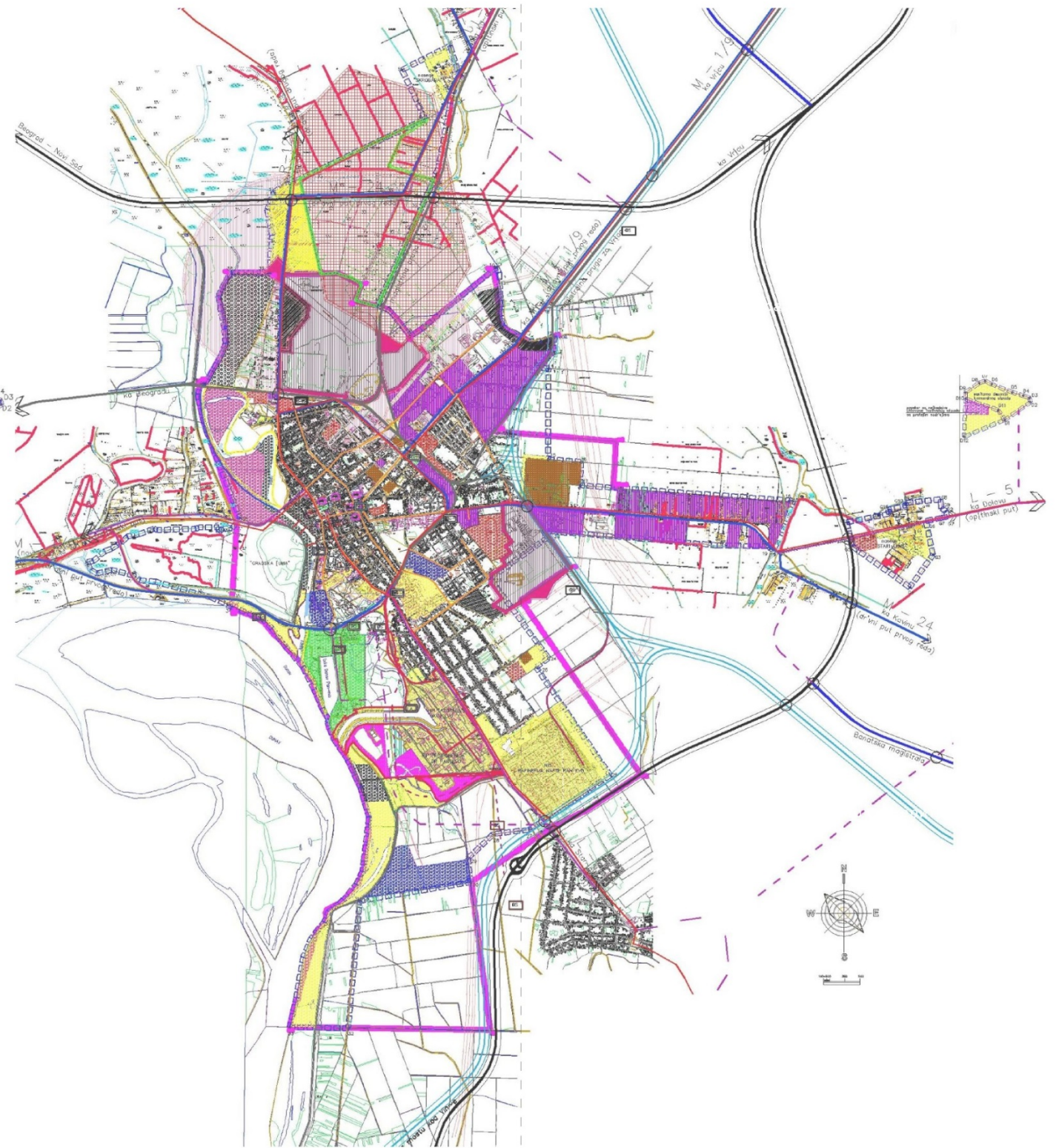
²⁴ По тада важећем Закону о планирању, граница грађевинског реона се утврђивала на основу Програма и није се могла мењати у процесу израде плана. Следећим Законом (2008-2011), та могућност је остварена.

наредних 20 година сигурно бити погодни и атрактивни за индивидуалну стамбену и другу изградњу". предлажу да се промени граница у зони баваништанског пута јужно од њега и до насеља Стари Тамиш, затим у зони новосељанског пута , као и дуж црепајског пута. Сматрамо да је наведена ситуација илуструје следеће: (а) Круту примену закона са једне стране и надлежности и могућности које стоје на располагању локалним управама, (б) Пасивност пре свега локалних управа, али и обрађивача (који су додуше у двоструко подређеном положају у односу на управу: као пружаоци конкретне услуге, али и предузећа које се налази под утицајем управе) у промишљању нових решења и начина за њихово спровођење, (ц) Одсуство континуиране сарадње између свих заинтересованих актера у целокупном процесу израде и усвајања плана, (д) Давање информација на нечитљив, неправовремен и неадекватан (различитим "читачима") начин и примање повратне реакције у бирократизованом окружењу није довољно, (е) Упркос солидном квалитету социјалног капитала у оквиру струке²⁵ (пре свега захваљујући одржавању десет манифестација АУПА), бројним урбанистичко-архитектоским конкурсима међународног, националног и локалног домета, те постојању солидне базе различитих решења, са различитих стручних и научних скупова, изостала је визија о будућности / јасна идеја о жељеном будућем развоју. План се и по речима обрађивача ограничава решавањем / санацијом актуелних проблема .

²⁵ у смислу да су урбанисти Панчева били у прилици да разговарају међусобно и са различитим актерима (уметницима, грађанима, социолозима, људима са универзитета, исл) ван Панчева о различитим темама од значаја за развој Панчева



Слика 29.а. Генерални урбанистички план Панчева, 2008. - Постојеће коришћење земљишта.
Обрађивач ЈП "Дирекција за изградњу и уређење Панчева", Панчево.



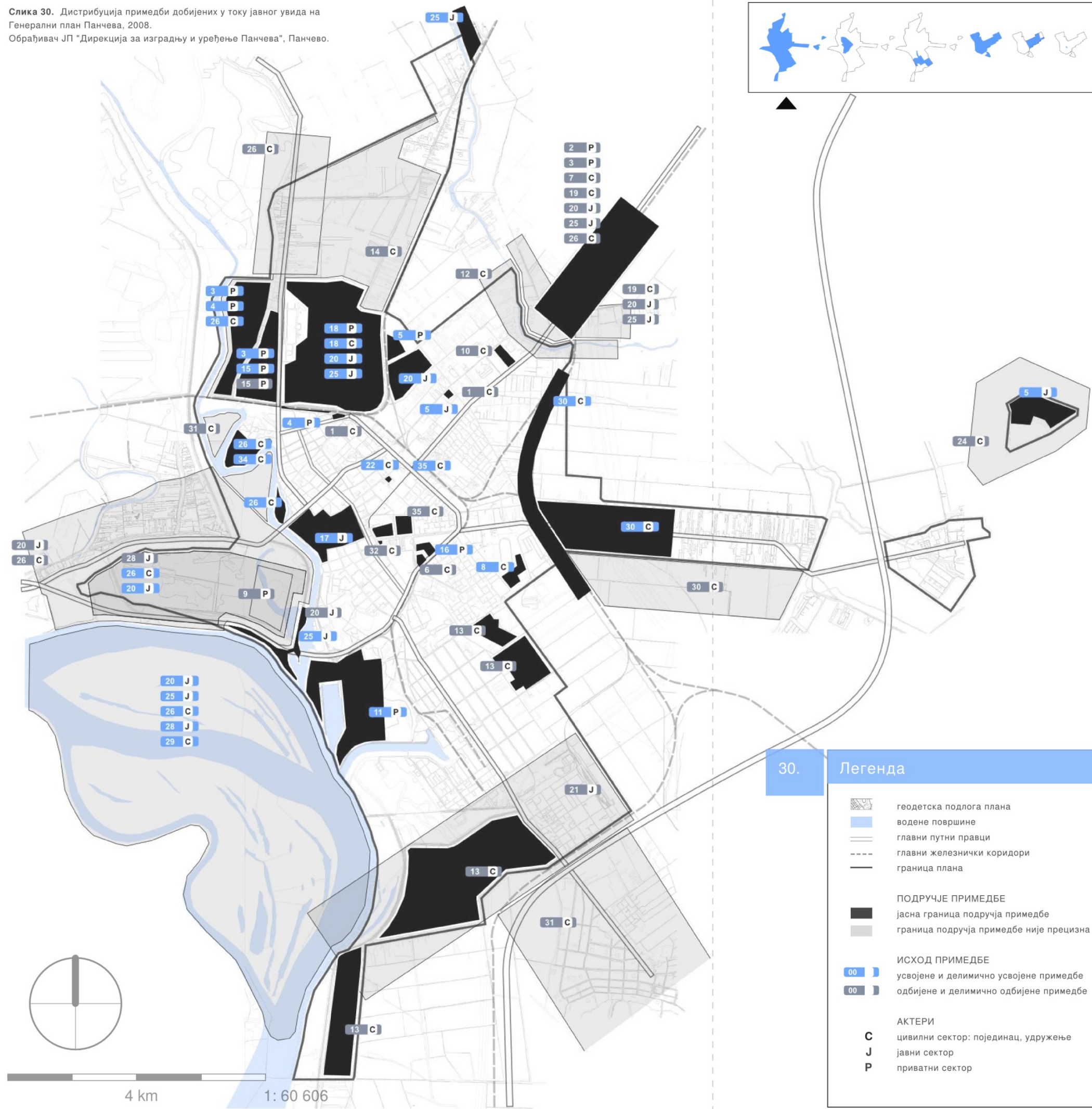
Слика 29.б. Генерални урбанистички план Панчева, 2008. Планирано коришћење земљишта.
Обрађивач ЈП "Дирекција за изградњу и уређење Панчева", Панчево.



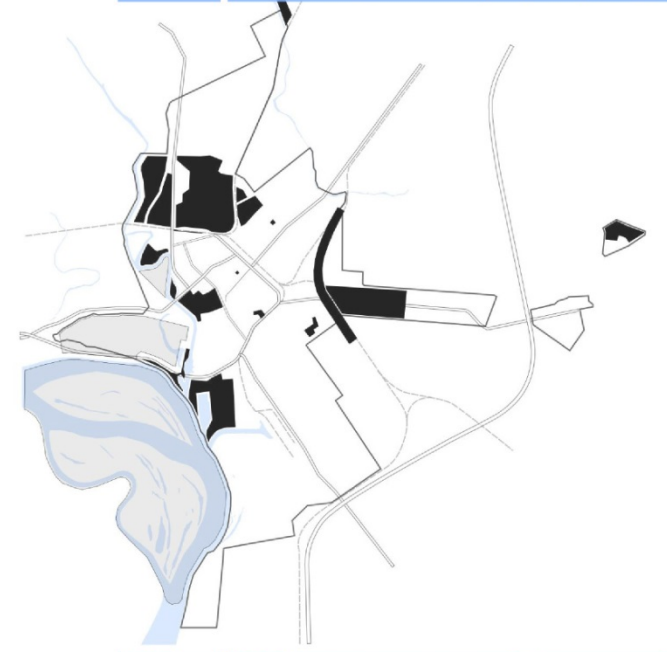
Постојећа и планирана намена површина

Генерални план Панчева 2008.

Слика 30. Дистрибуција примедби добијених у току јавног увида на Генерални план Панчева, 2008. Обрађивач ЈП "Дирекција за изградњу и уређење Панчева", Панчево.



30. а. Усвојене и делимично усвојене примедбе



30. б. Одбијене и делимично одбијене примедбе



30. Легенда

- геодетска подлога плана
- водене површине
- главни путни правци
- главни железнички коридори
- граница плана

ПОДРУЧЈЕ ПРИМЕДБЕ

- јасна граница подручја примедбе
- граница подручја примедбе није прецизна

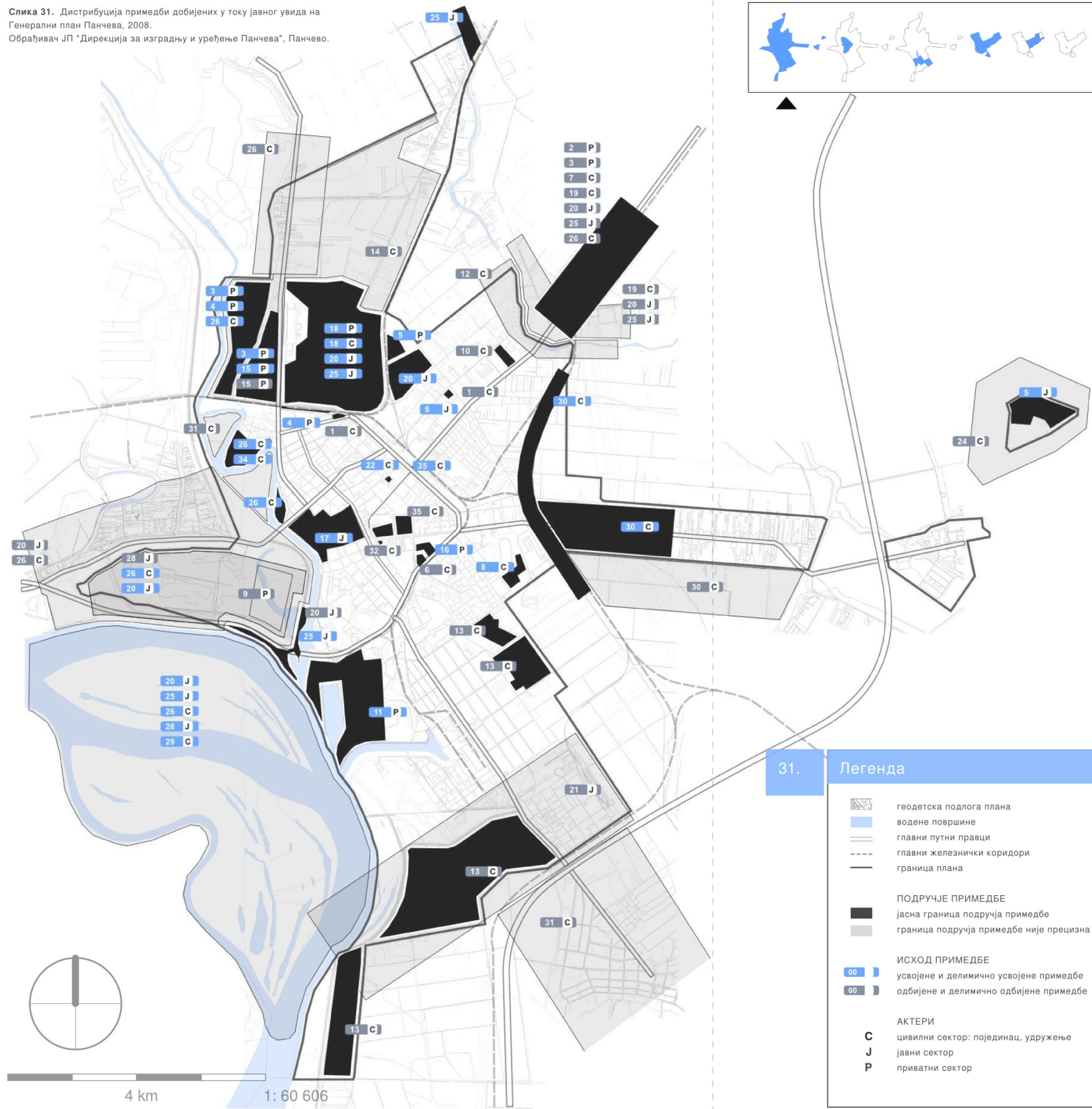
ИСХОД ПРИМЕДБЕ

- усвојене и делимично усвојене примедбе
- одбијене и делимично одбијене примедбе

АКТЕРИ

- С** цивилни сектор: појединац, удружење
- Ј** јавни сектор
- Р** приватни сектор

Слика 31. Дистрибуција примедби добијених у току јавног увида на Генерални план Панчева, 2008. Обрађивач ЈП "Дирекција за изградњу и уређење Панчева", Панчево.



31.а. Примедбе цивилног сектора



31.б. Примедбе јавног сектора



31.в. Примедбе приватног сектора



Примедбе - дистрибуција и актери

Генерални план Панчева 2008.

31. Легенда

- геодетска подлога плана
- водене површине
- главни путни правци
- главни железнички коридори
- граница плана

- ПОДРУЧЈЕ ПРИМЕДБЕ**
- јасна граница подручја примедбе
- граница подручја примедбе није прецизна

- ИСХОД ПРИМЕДБЕ**
- усвојене и делимично усвојене примедбе
- одбијене и делимично одбијене примедбе

- АКТЕРИ**
- C** цивилни сектор: појединац, удружење
- J** јавни сектор
- P** приватни сектор

4.3.1.1.2. Генерални урбанистички план Панчева (2012)

Повод за израду Генералног урбанистичког плана Панчева је неопходност усаглашавања Генералног плана Панчева са новим Законом о планирању и изградњи ("Сл.гласник РС" бр. 72/09 и 81/09-исправка, 64/10-УС и 24/11). Основни циљ је "да као стратешки развојни план буде основ за израду планова генералне регулације на целокупној територији коју обухвата, како би се будућа градитељска активност на овом простору усмерила у правцу највећег могућег степена усклађености појединачних, групних и општих друштвених интереса" (ГУП, 2012: 9).

У поглављу "Дугорочна концепција организације и уређења простора" наводи се да је концепција "заснована на стратегији и одговарајућим планским решењима проблема са којима се данас сусрећемо". Ова оријентација ка решавању текућих проблема јасно потврђује да се план не базира на дугорочној визији. Очекује се да ће се град развијати "на унутра - унутрашњом трансформацијом централног градског ткива уз одговарајућу спољну изградњу за секторе за које је оцењено да ће имати изражену потребу за новим локацијама. То су привреда као покретач развоја, систем јавног зеленила као својеврсни рекреативни ресурс, комунална инфраструктура и заштита животне средине, као и нова стамбена изградња као одговор на нове потребе становника Панчева". Очекују реализацију како "великих развојних пројекта", тако и инвестија "малих инвеститора у скоро свакој тачки градског ткива". Фокус је на опремању простора комуналном и саобраћајном инфраструктуром. Идеја је да се оствари "повезивање изграђеног ткива са природном подлогом на којој је град изникао", пре свега "оријентацијом града ка рекама Дунаву и Тамишу и ослањањем на изворе енергије Сунца, ветра, и геотермалног потенцијала" (ГУП, 2012:39).

У односу на Генерални план (2008) настале су следеће измене:

1. Измењена је граница обухвата ГУП-а - складу са границама дефинисане Просторним планом града Панчева (који се радио истовремено са ГУПом). Укупна површина земљишта планираног за проширење грађевинског подручја је око 563 ха. Наведена граница обухвата ГУП-а на појединим деловима се поклапа са старом границом ГП-а Панчева а делом се проширује или сужава. Проширење границе просторно се налази поред свих излазних путних праваца из Панчева (нарочито према Вршцу у дужини од око 3,0км, лево и десно од пута за ширину од две дужи

са сваке стране пута - 412ха, као и за потребе изградње комплекса ЈП Транснафта - 107 ха), обухваћена је цела Градска шума, део реке Тамиш и део реке Надел. У односу на постојећу границу ГП-а нова граница се сужава у деловима испод јужне индустријске зоне, између катастарских општина Панчево и Старчево и на источном делу Војловице.

2. Предвиђено је кориговање саобраћајних коридора: коригована је траса друмско-железничке обилазнице

3. Измењене су локације електроенергетских објеката (изградња ТС Панчево 5, 110/20 KV/ KV, са изградњом 110KV кабловског вода од ТС Панчево 4 -измењена локација, а уместо планиране ТС 35/6 KV/KV у кругу Рафинерије нафте, због измене технолошког процеса, планира се изградња ТС 220/6 KV / KV).

4. Планира се изградња нове мреже и објеката телекомуникација (оптички каблови између централе и истурених центара и великих корисника; изградња истурених централа: Војловица 1 и 2, Миса 1 и 2, Тесла, Караула, Скробара, Јужна зона, Стара Миса).

5. Изградња нових и измештање постојећих инфраструктурних објеката (Терминала ЈП "ТРАНСНАФТА" уз РНП, систем продуктовода за Нови Сад, Београд и Смедерево; нови објекти термоенергетске инфраструктуре, мање измене зона које ће се топлифицирати, гасифицирати или и једно и друго због измене дела намене простора).

Процедура. У одлукама и извештајима постоји велико неслагање око датума извршене стручне контроле, јавног увида, јавних и затворених седница - видети Извештај о извршеном јавном увиду у Нацрт ГУПа и Извештај о извршеној контроли усклађености Нацрта ГУПа (АП Војводина). У табели су приказани датуми из Извештаја о јавном увиду иако има неусклађених датума. Претпоставка је да се разикују из разлога истицања законских рокова за израду докумената.

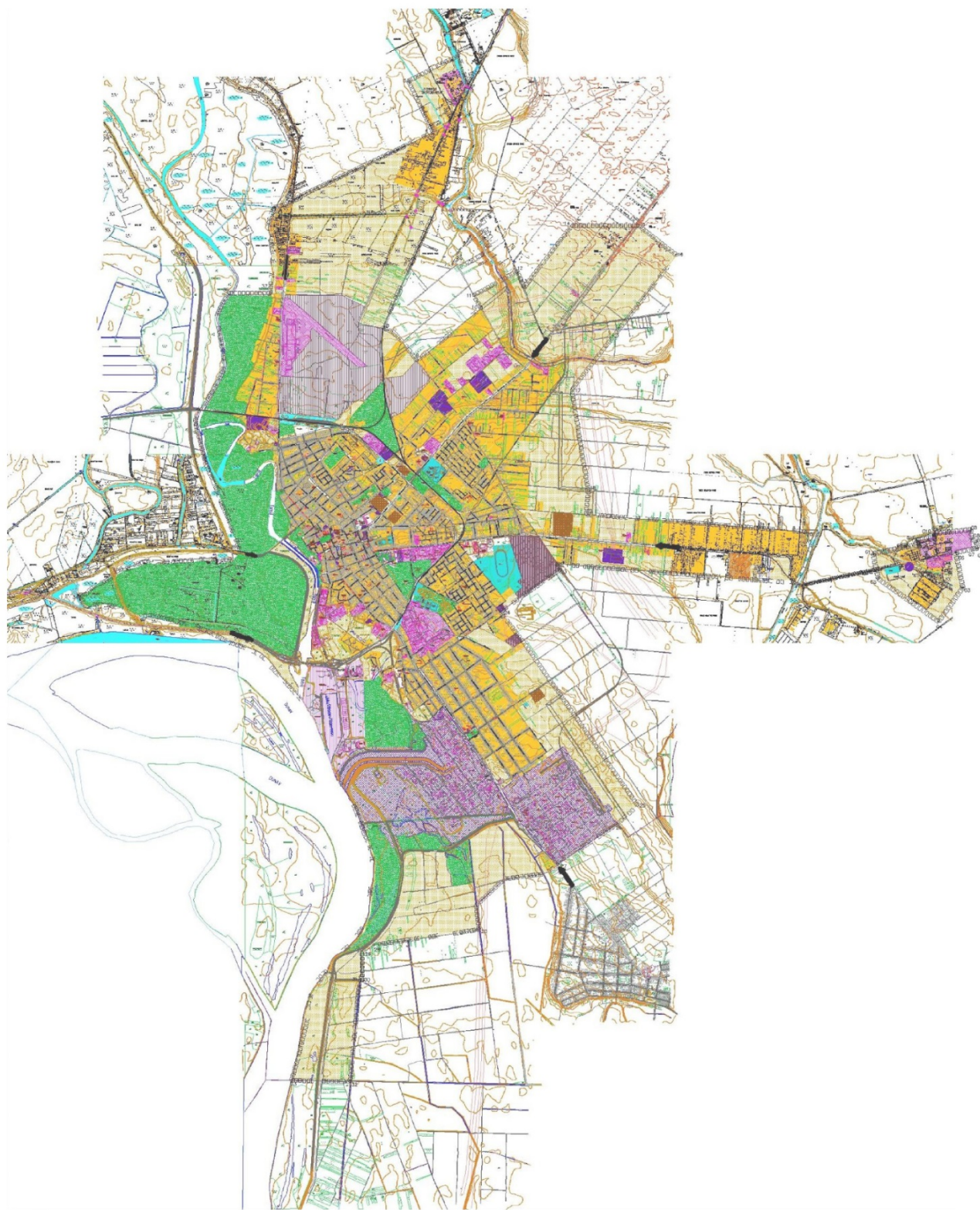
У Извештају о извршеном јавном увиду у Нацрт ГУПа Панчева се наводи да је Одлука о усклађивању ГУПа Панчева донета 8.12.2009. године. Дефинисани рок за израду је 15 месеци од ове одлуке, односно максимално 2 године од датума ступања на снагу актуелног Закона о планирању и изградњи (3.9.2009). По томе ГУП је требало да буде усвојен до маја 2011. године, односно септембра 2011. године. План је усвојен на седници скупштине одржаној 5.4.2012. године.

На основу ових одлука рокови су прекорачени, осим уколико нису усвајане накнадне одлуке о прекорачењу рокова.

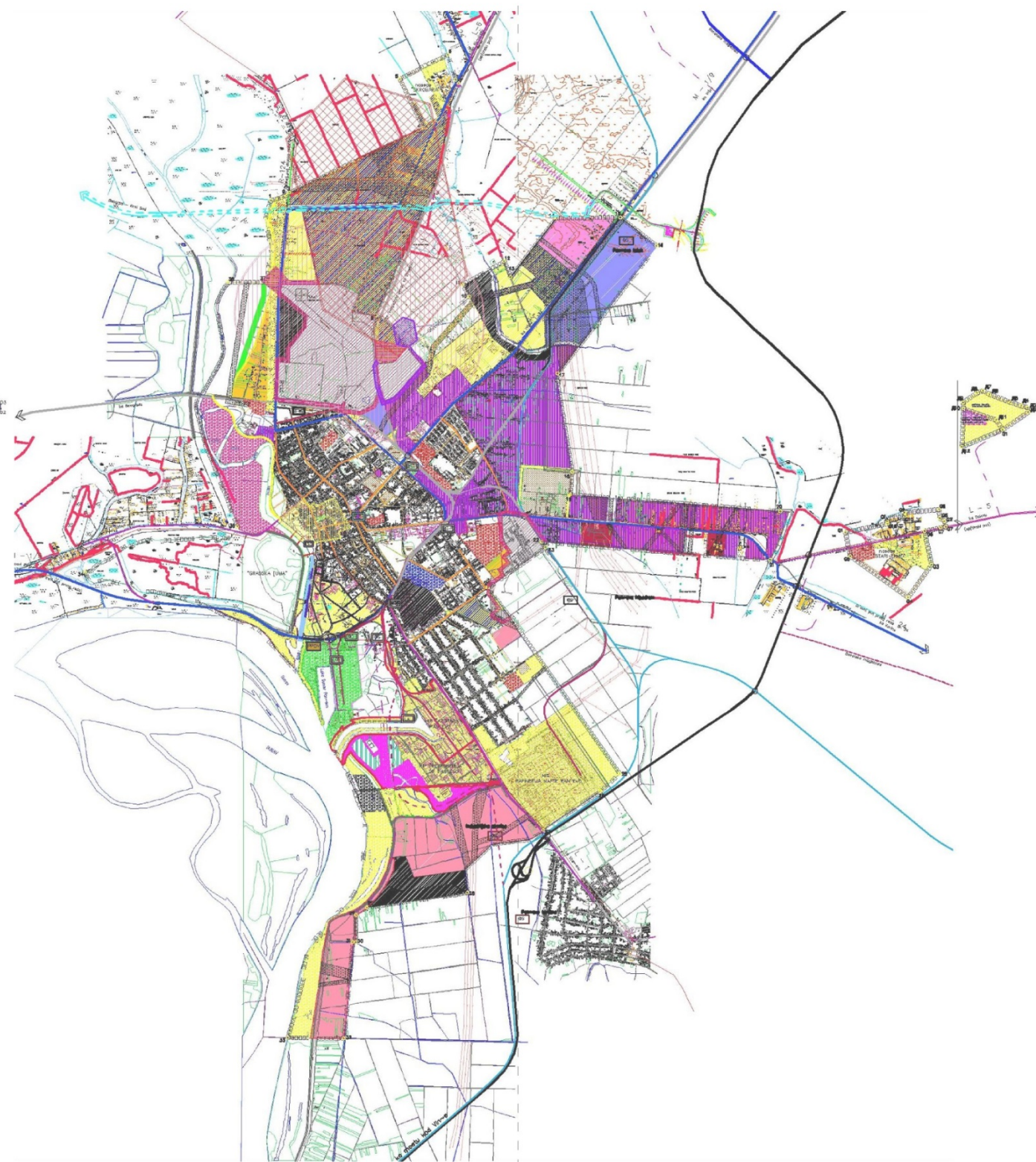
Без обзира на те недоследности, од Одлуке о усклађивању ГУПа, па до његовог усвајања је протекло 2,5 године. Нема података о још неким видовима укључивања јавности, осим формалног јавног увида у процес израде планског документа. О плану није било додатних извештавања у локалном недељном листу, нити су организоване презентације, округли столови исл. Чак и на самој седници на којој је план усвојен није било интересовања одборника (Панчевац он лине -

Јавни увид: актери, садржај примедби и исходи. Примедбе је поднело 6 лица: 1 привредни субјект (1 примедба), 4 грађана (по 1 примедбу) и Дирекција за грађевинско земљиште (6 примедби у поднеску).

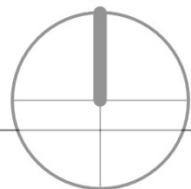
И на јавном увиду у ГУП 2012, као и за претходни ГП 2008, се неке поднете примедбе тичу границе ГУП-а. И овог пута се примедба одбија са истим образложењем: промена граница вратила би израду плана на почетак процедуре. Питање се не разматра са становишта утицаја и значаја за развој града, већ се дискутује само процедурални аспект. Осталим примедбама грађана и привредних субјеката се траже промене категорија планираног коришћења земљишта и сервисних и приступних саобраћајница. Примедбе Дирекције, као јединог актера јавног сектора, се такође односе на промене категорија планиране намене земљишта, траса далековода и трафо станице.



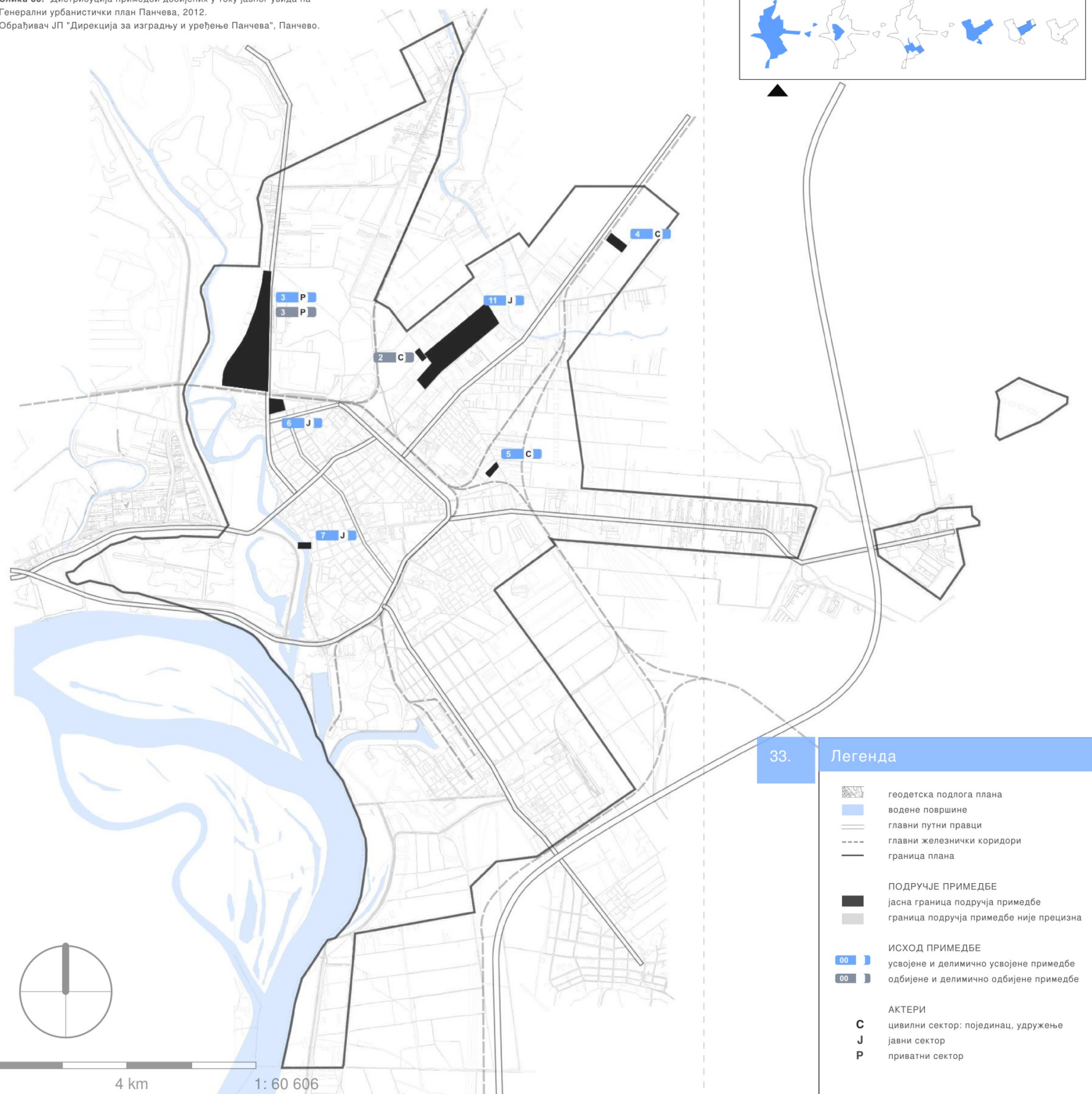
Слика 32.а. Генерални урбанистички план Панчева, 2012. - Постојеће коришћење земљишта.
Обрађивач ЈП "Дирекција за изградњу и уређење Панчева", Панчево.



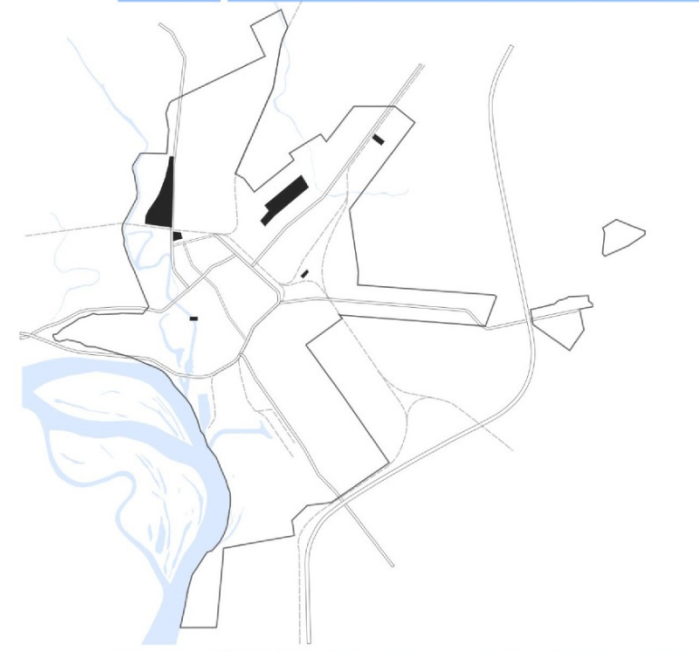
Слика 32.б. Генерални урбанистички план Панчева, 2012. - Планирано коришћење земљишта.
Обрађивач ЈП "Дирекција за изградњу и уређење Панчева", Панчево.



Слика 33. Дистрибуција примедби добијених у току јавног увида на Генерални урбанистички план Панчева, 2012. Обрађивач ЈП "Дирекција за изградњу и уређење Панчева", Панчево.



33.а. Усвојене и делимично усвојене примедбе



33.б. Одбијене и делимично одбијене примедбе



33. Легенда

- геодетска подлога плана
- водене површине
- главни путни правци
- главни железнички коридори
- граница плана

ПОДРУЧЈЕ ПРИМЕДБЕ

- јасна граница подручја примедбе
- граница подручја примедбе није прецизна

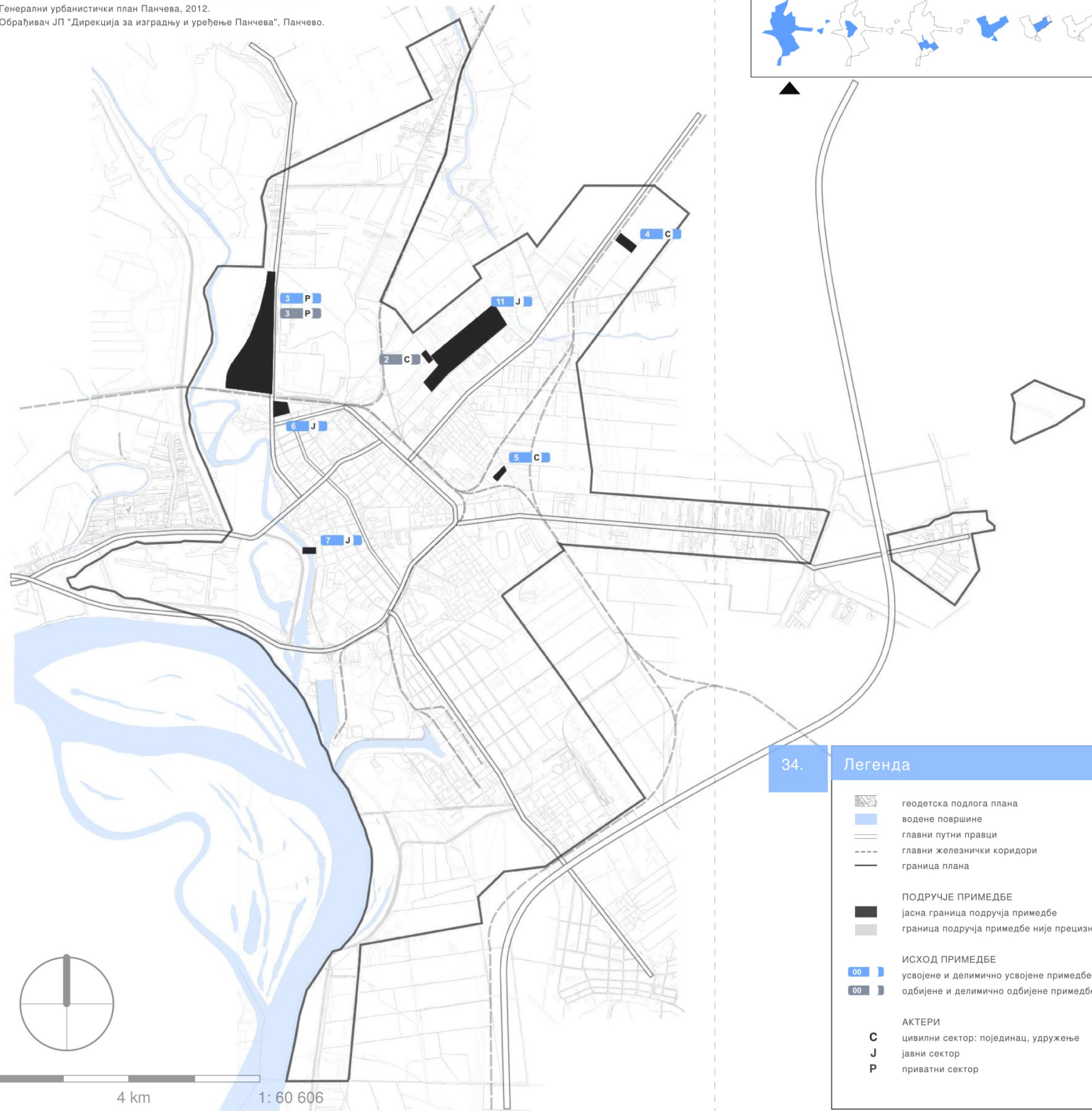
ИСХОД ПРИМЕДБЕ

- усвојене и делимично усвојене примедбе
- одбијене и делимично одбијене примедбе

АКТЕРИ

- С** цивилни сектор: појединац, удружење
- Ј** јавни сектор
- Р** приватни сектор

Слика 34. Дистрибуција примедби добијених у току јавног увида на Генерални урбанистички план Панчева, 2012. Обрађивач ЈП "Дирекција за изградњу и уређење Панчева", Панчево.



34. Легенда

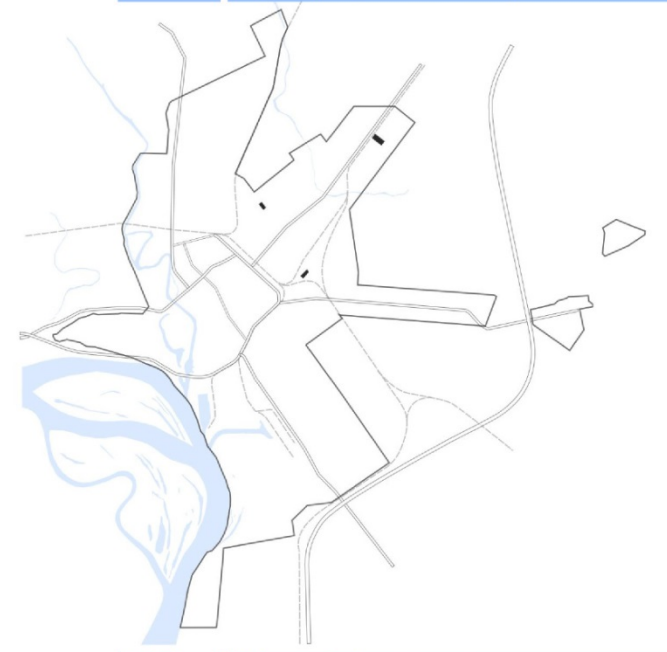
- геодетска подлога плана
- водене површине
- главни путни правци
- главни железнички коридори
- граница плана

- ПОДРУЧЈЕ ПРИМЕДБЕ**
- јасна граница подручја примедбе
- граница подручја примедбе није прецизна

- ИСХОД ПРИМЕДБЕ**
- усвојене и делимично усвојене примедбе
- одбијене и делимично одбијене примедбе

- АКТЕРИ**
- C** цивилни сектор: појединац, удружење
- J** јавни сектор
- P** приватни сектор

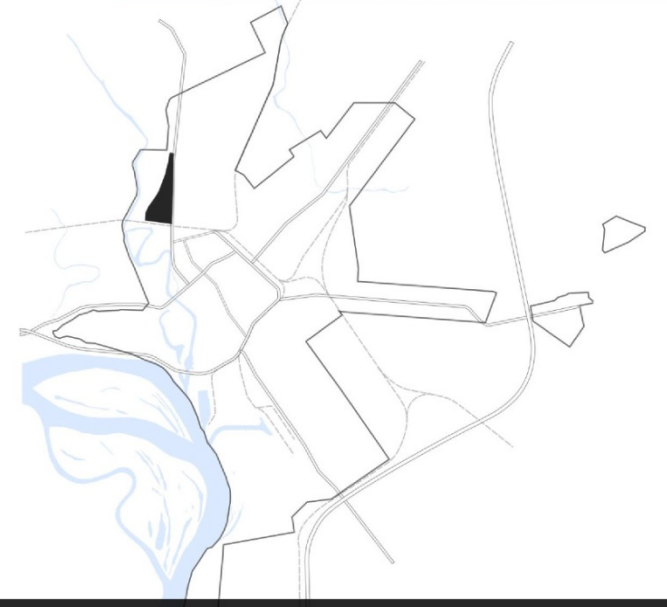
34.а. Примедбе цивилног сектора



34.б. Примедбе јавног сектора



34.в. Примедбе приватног сектора



Примедбе - дистрибуција и актери

ГУП Панчева, 2012.

4.3.1.1.3. ПГР Центар у Панчеву (2012)

Простор који је предмет овог плана представља најзначајније подручје града Панчева у којем се налазе историјско језгро, актуелни главни градски центар, најзначајнији објекти културе, управе, администрације, образовања, здравства, саобраћаја и најатрактивније јавне површине. Циљеви плана су: "дефинисање јавног интереса (јавног земљишта), евидентирање градског грађевинског земљишта и његово рационалније коришћење, побољшање нивоа инфраструктурне опремљености, провера постојећих капацитета изградње и подизање нивоа стандарда становања и пословања, активирање простора који се не користе својим пуним капацитетом и увођење нових савремених/атрактивних садржаја, решавање проблема стационарног саобраћаја, побољшање квалитета животне средине и увођење мера њене заштите, дефинисање правила изградње за директно спровођење из овог плана и дефинисање смерница за просторе који ће се даље разрађивати израдом планова детаљне регулације и/или урбанистичких пројеката" (Сл. лист општине Панчево, 14/08: 4-5). Простор је претходних деценија парцијално третиран регулационим и детаљним урбанистичким плановима, плановима детаљне регулације, урбанистичким пројектима – који у већој или мањој мери нису спроведени. Овај план представља основ за завршавање започетих решења (нпр. измештање аутобуске станице, завршавање насеља Котеж 2, исл) осим оних за које процењено да су превазиђена или је даље спровођење онемогућено (промена законске регулативе, власничких односа, затечен грађевински фонд на терену, и сл.). Планом се уводе и нова решења од значаја за развој града, као што је изградња нове топлане (или доградња постојеће) у насељу Содара. Концепцијом уређења задржана је основна намена дефинисана ГУП-ом и, у највећој мери, намена и регулација разрађена претходним плановима урађеним за овај простор. Задржавају се формиране урбане целине које су претежно изграђене и завршене, као и постојећа карактеристична типологија блокова, док се тип становања (породично, вишепородично) негде задржава, а негде трансформише. Не планира се изградња нових објеката јавних служби, већ боље искоришћење постојећих капацитета. Основна улична мрежа се задржава, а нове интервенције се тичу завршетка обилазнице једним делом у северном делу града, а другим у центру града (формирање трга испред Црвеног магацина).

Процедура. Одлука о изради Планова генералне регулације је донета у току 2009. године. Одлуком је дефинисано да је рок за подношење планова две године.

Међутим, контрола Нацрта је обављена тек у фебруару 2012. године и план упућен на јавни увид у периоду 9. фебруара -11.марта. Одржане су једна јавна (13. марта) и две затворене седнице Комисије за планове (13-ог и 20-ог марта). Између две затворене седнице (15. марта) је донета одлука о неприступању изради Стратешке процене утицаја.

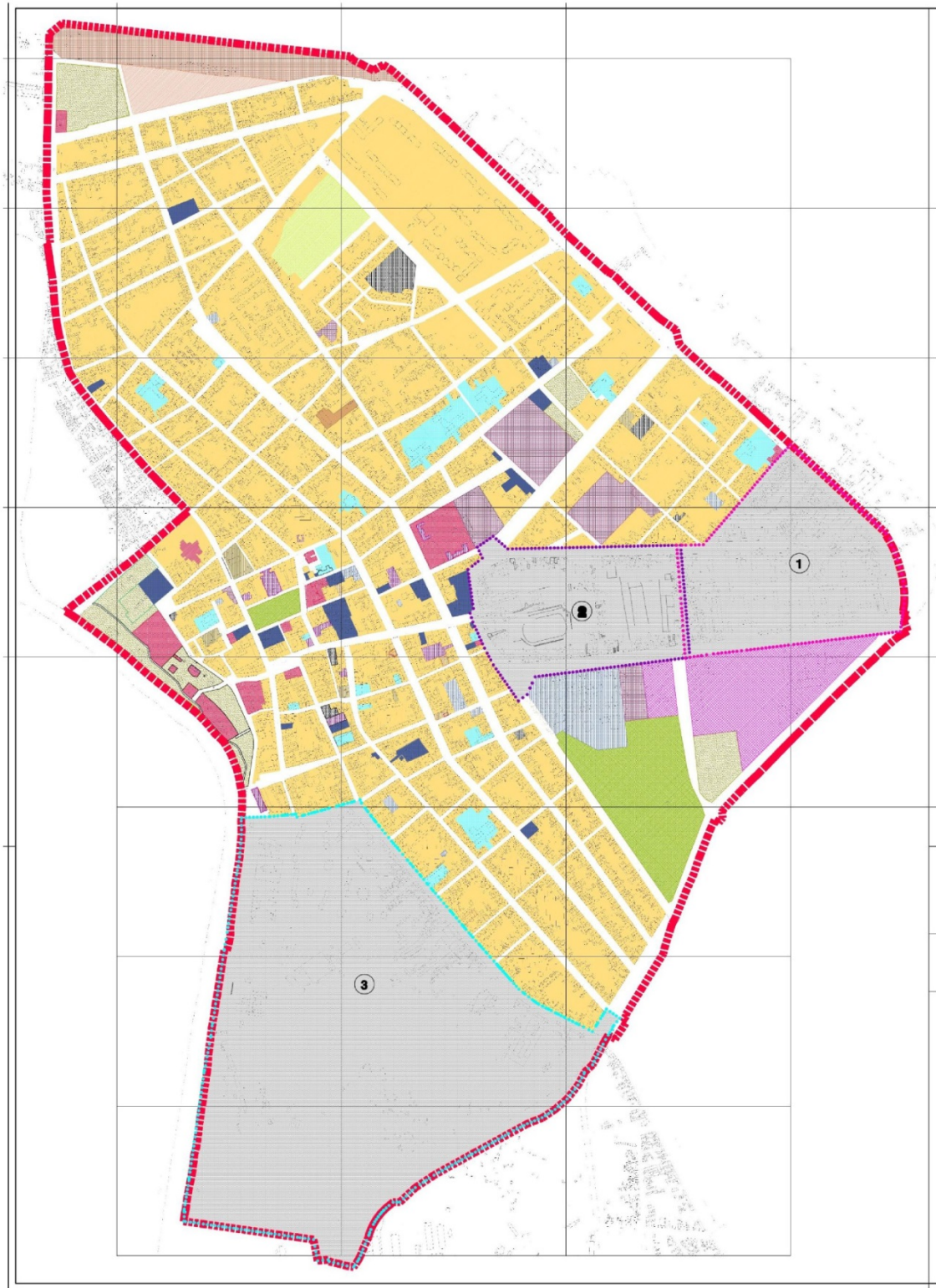
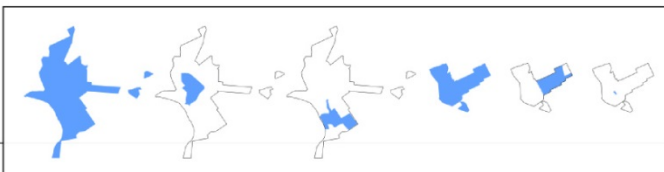
Јавни увид: актери, садржај примедби и исходи. Највећи број примедби (77) су упутили представници јавног сектора:

- Два члана Комисије за планове су поднели 37 укупно (један члан је поднео 9 примедби, а други 28 - уједно је и Секретар у Секретаријату за заштиту животне средине, урбанизма, грађевинске и стамбено-комуналне послове),
- Секретаријат за заштиту животне средине, урбанизма, грађевинске и стамбено-комуналне послове је поднео 23 примедбе,
- Градски завод за заштиту споменика је поднео 21 примедбу.
- Само двоје грађана је поделио примедбе које се тичу њихових парцела.

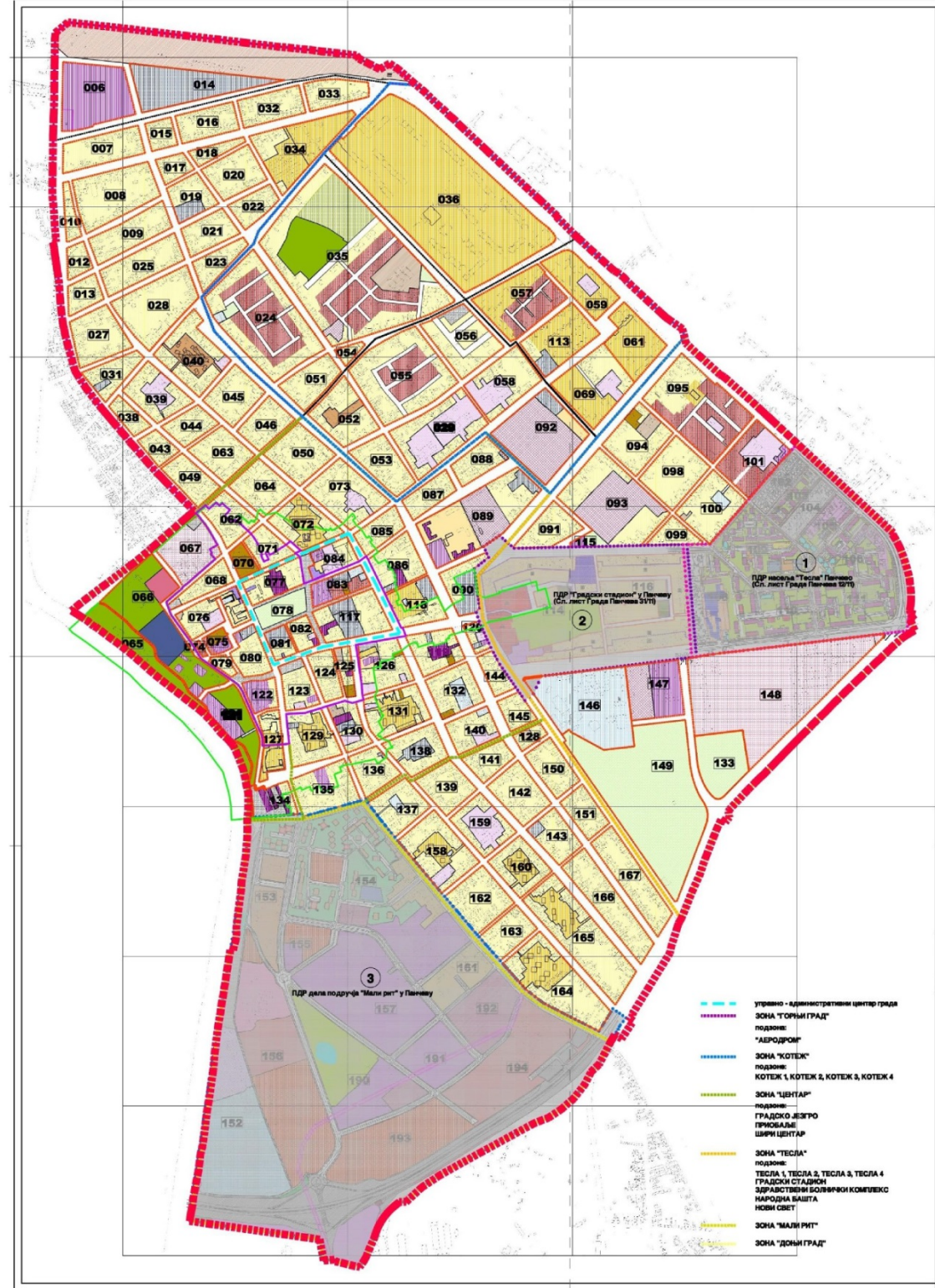
Највећи број примедби се тичу правила градње и коришћења: тражи се њихово појашњавање или промена (преформулисање или додатно дефинисање) урбанистичких параметара. Велики број примедби се тичао формално-техничких ствари, као што су садржај елабората, исправке назива или начина коришћења термина исл.

Највећи број примедби (50) које су поднеле локалне архитектонско-грађевинске фирме (22) и архитекти (28) се такође тиче формулације правила и урбанистичких параметара, међутим неки од њих су давали предлоге / примедбе који су од ширег значаја и тичу се смисла и сврхе планског документа као инструмента подршке развоју града. Једно од питања се тичало адаптивности и флексибилности планских решења "... тумачење плана је врло дискутабилна ствар и у зависности са чијег становишта се посматра, може се свакојачо тумачити ... сваки објекат, односно процес пројектовања је проблем за себе. Уколико у плановима постоје неразјашњени или дискутабилни делови, не смемо се слепо држати написаног ... Градска управа је тело које константно ради, па је у плановима потребно на неки начин оставити места да се у спорним ситуацијама може прецизније формулисати став у складу са ситуацијом ... Инвеститори мисле да смо необразовани управо из разлога што се не прилази разумно решавању проблема." Постављено је и питање континуираног планирања:" .. да ли у

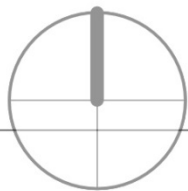
плановима остављамо могућност да се, уколико се појави Инвеститор чија се понуда не може реализовати у оквиру важећих планова, на основу сарадње са јавно комуналним предузећима и градском управом пронађу решења на обострано задовољство .. једном месечно имам понуду од озбиљних фирми за велике инвестиције, ја не умам да им одговорим, јер све „не може“. Овај тип примедби није прихватан, а обрађивач и Комисија су став образлагали тиме да је то "питање за градску управу, односно Секретаријат за заштиту животне средине, урбанизам, грађевинске и стамбено комуналне послове". Сматрамо да су примедбе разумне и да свакако представљају теме вредне дискусије, међутим одбијане су без даље расправе. Наведена ситуација илуструје крутост формалног система доношења одлука, нарочито узимајући у обзир да је секретар наведеног Секретаријата члан Комисије за планове.



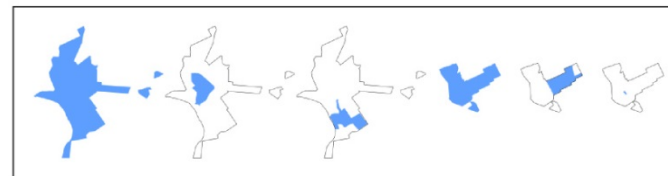
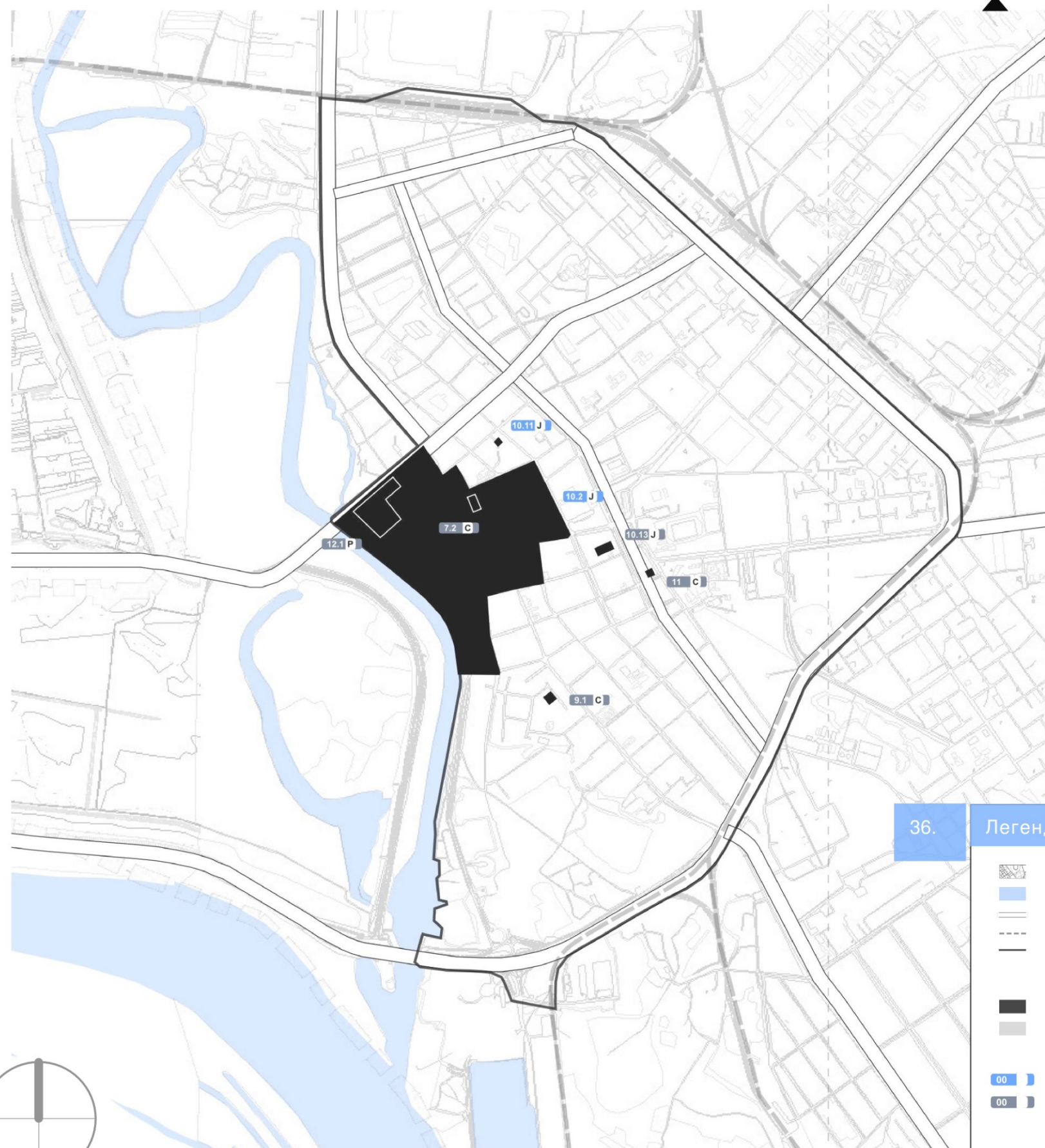
Слика 35.а. План генералне регулације Целине1,
Шири центар (круг обилазнице), 2012. - Постојеће коришћење земљишта.
Обрађивач ЈП "Дирекција за изградњу и уређење Панчева", Панчево.



Слика 35.б. План генералне регулације Целине1,
Шири центар (круг обилазнице), 2012. - Планирано коришћење земљишта.
Обрађивач ЈП "Дирекција за изградњу и уређење Панчева", Панчево.



Слика 36. Дистрибуција примедби добијених у току јавног увида на План генералне регулације Целине1, Шири центар (круг обилазнице), 2012. Обрађивач ЈП "Дирекција за изградњу и уређење Панчева", Панчево.



36. Легенда

- геодетска подлога плана
- водене површине
- главни путни правци
- главни железнички коридори
- граница плана

ПОДРУЧЈЕ ПРИМЕДБЕ

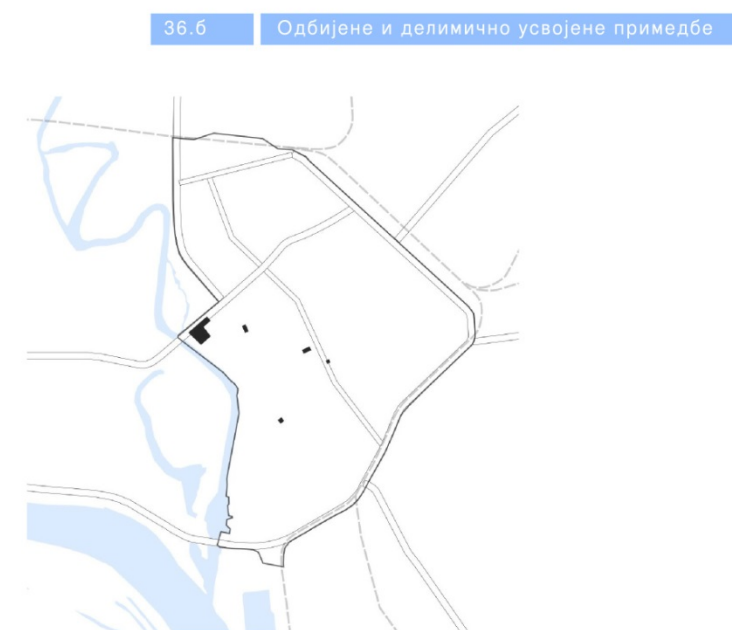
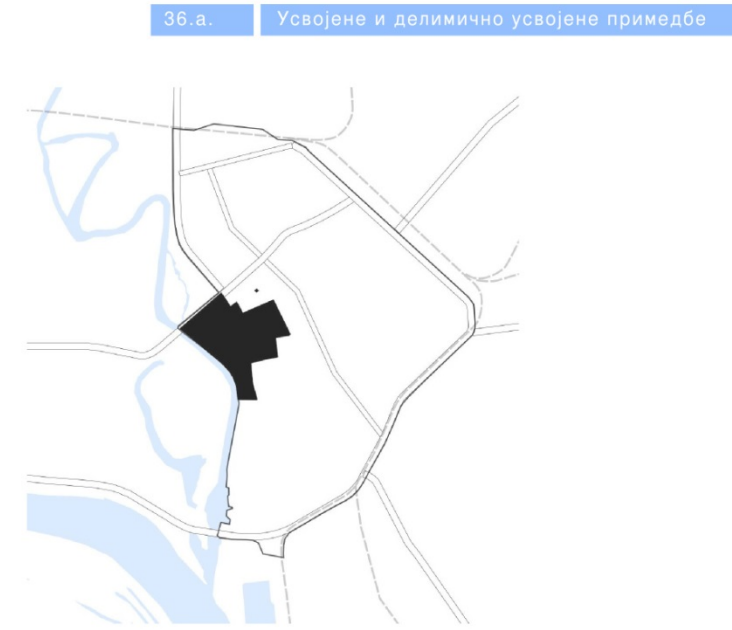
- јасна граница подручја примедбе
- граница подручја примедбе није прецизна

ИСХОД ПРИМЕДБЕ

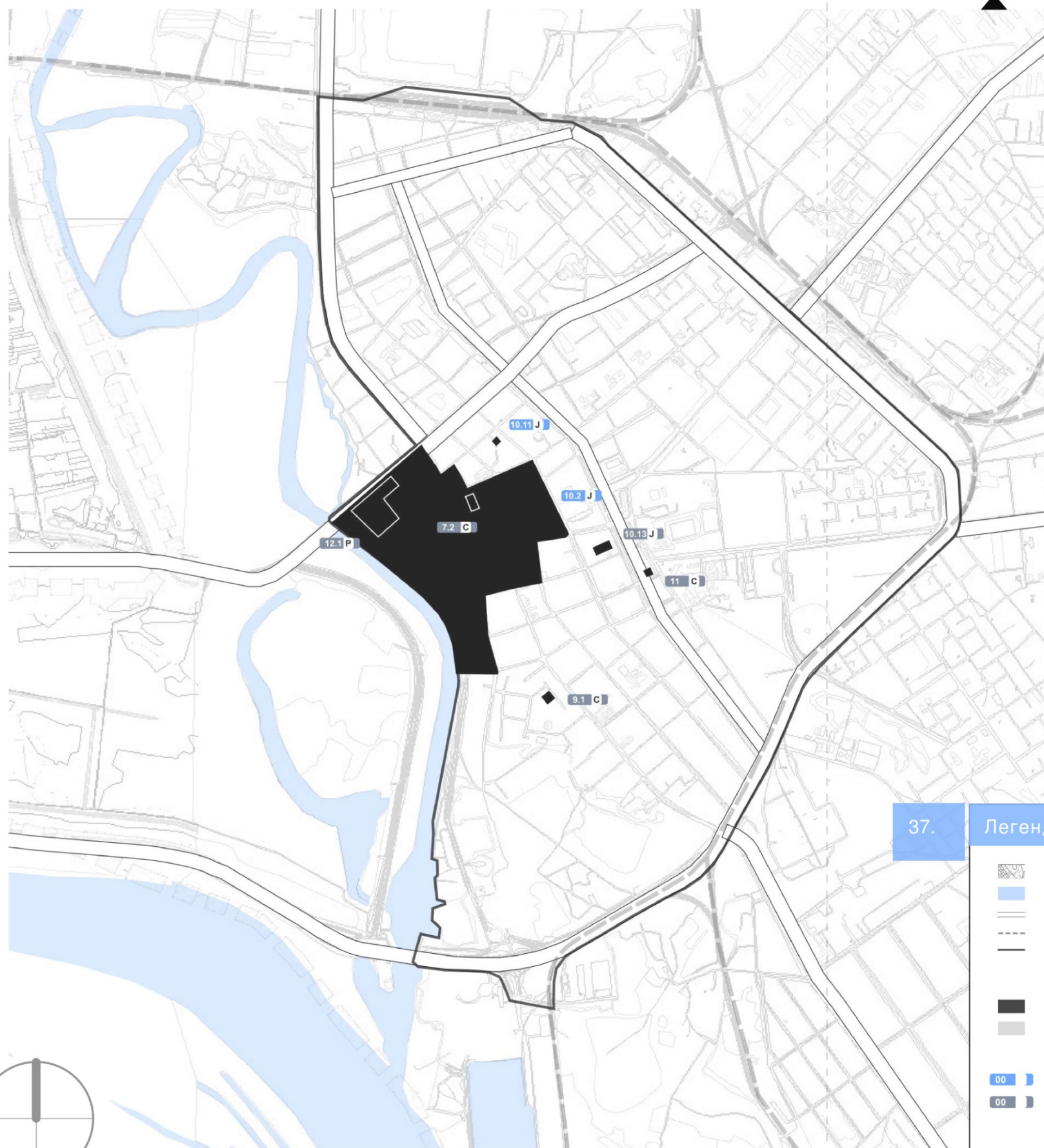
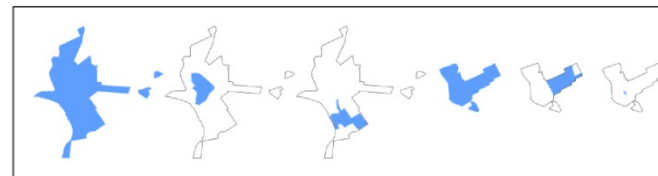
- усвојене и делимично усвојене примедбе
- одбијене и делимично одбијене примедбе

АКТЕРИ






- C** цивилни сектор: појединац, удружење
- J** јавни сектор
- P** приватни сектор







Слика 37. Дистрибуција примедби добијених у току јавног увида на План генералне регулације Целине1, Шири центар (круг обилазнице), 2012. - границе Обрађивач ЈП "Дирекција за изградњу и уређење Панчева", Панчево.



37. Легенда

-  геодетска подлога плана
-  водене површине
-  главни путни правци
-  главни железнички коридори
-  граница плана

- ПОДРУЧЈЕ ПРИМЕДБЕ**
-  јасна граница подручја примедбе
-  граница подручја примедбе није прецизна

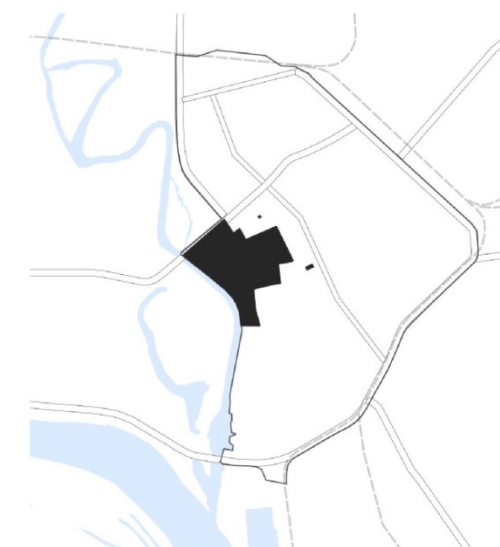
- ИСХОД ПРИМЕДБЕ**
-  усвојене и делимично усвојене примедбе
-  одбијене и делимично одбијене примедбе

- АКТЕРИ**
- C** цивилни сектор: појединац, удружење
- J** јавни сектор
- P** приватни сектор

37.а. Примедбе цивилног сектора



37.б. Примедбе јавног сектора



37.в. Примедбе приватног сектора



Примедбе - дистрибуција и актери

ПГР Панчево-Центар, 2012.

4.3.1.1.4. План генералне регулације ХИП "Петрохемија", ХИП "Азотара" и НИС Рафинерија нафте Панчево0 у насељеном месту Панчево.

ГУПом из 1976. године ово подручје је проглашено "најатрактивнијим тереном за развој претежно крупне, базне индустрије која превазилази регионални ниво због ослањања на магистрални европски пловни пут енергетске и саобраћајне инфраструктуре (далеководи, нафтоводи, гасоводи, оперативна обала, магистралне друмске и железничке саобраћајнице), могућности просторно-функционалног повезивања са планираном индустријском зоном Београда у великоселском ритму, и могућности за даље ширење према југу". Констатовано је да постоје "неповољне околности, ако што су аерозагађење града, могућности хаварија опасних за град", те је понуђено "ублажавање системом заштитних коридора, висок степен разређености производних погона, најстрикније спровођење мера у погледу заштите природне средине, ваздуха и воде, а истовремено већ постојеће стање и висок степен атрактивности радне зоне". Ово подручје је данас истовремено највећи развојни проблем услед веома негативних утицаја на животну средину и здравље грађана и са друге основни развојни ослонац, као извор прихода за велики број панчеваца, односно буџет града.

Изradi плана генералне регулације претходила је израда четири посебна програма (1. комплекса јужне индустријске зоне, 2. ХИП Петрохемија, 3. ХИП - Азотара и 4. НИС - Рафинерија нафте). Нови погони и интервенције на постојећим објектима (санација, реконструкција и доградња) су планирани искључиво на основу генералних пројеката и предходних студија оправданости, на које је сагласност дало надлежно министарство капиталних инвестиција, уз предходно ревидирање тих докумената од стране ревизионе комисије, коју је формирало исто министарство.

Основни циљеви План генералне регулације су: "Омогућавање уређења простора комплекса ради смањења загађивања (емисија) и његово довођење у дозвољене оквире ради значајнијег снижавања или елиминације загађености (имисије) која би могла угрозити здравље и околину; Стварање могућности и услова за планско санирање, ремедијацију и деконтиминацију, девастираног земљишта; Квалитетнија животна средина: чистији ваздух, површинске и подземне воде, земљиште, смањен ниво буке, очувано зеленило, Заустављање процеса даље деградације животне средине комплекса и ближе и даље околине; Очување

околних екосистема; Смањивање ризика од хемијског удеса односно повећање безбедности запослених и становништва из ближег и даљег окружења комплекса; Повећање угодности боравка на радном месту и у ближој и даљој околини комплекса; Стварање погоднијих еколошких услова за развој других привредних и непривредних делатности у нафтно-хемијском комплексу и његовој околини; - Смањење "притиска" на необновљиве и делимично обновљиве ресурсе, њихово рационално коришћење (вода, земљиште); боље искоришћавање сировина и енергије, спречавање настајања отпада, смањење настајања отпада и повећање степена рециклирања; безбедно депоновање комуналног, индустријског и опасног отпада; санација еколошких и "просторних" последица интензивне индустријске производње. -Одвајање јавног од осталог земљишта; Стварање урбанистичког и правног основа за легализацију изграђених објеката, ако испуњавају услове; и Дефинисање услова за развој и изградњу инфраструктуре" (Сл. лист општ. Панчево 12/08:250)

Процедура. Између јавног увида одржаног у периоду 3.9. - 3.10.2007. године и јавне седнице одржане 25.12.2007 је протекло два месеца, а између јавне и затворених седница одржаних 18.3.2008 и 8.4.2008 више од 2,5 месеца. То је неубичајено много времена између седница, а на основу Извештаја о јавном увиду у којем се наводи да је ХИП Азотара прве примедбе доставила 28.9.2007, тј у току трајања јавног увида, а затим образложење примедби 10.10.2007, допуну примедби 30.10.2007. и кориговане примедбе 21.1.2008. године, претпостављамо да се у том периоду преговарало о поднетим примедбама између обрађивача, управе и подносиоца примедби. Слично, накнадно достављање примедби је и услугају НИС Рафинерије које су достављене 21.3.2008. У образложењу се наводе услови ЈП Воде Војводине од 26.1.2008. што указује на комуникацију и преиспитивање решења након упућених примедби. Само два подносиоца су предали примедбе у току јавног увида, док су након јавног увида предате још три примедбе. Поред примедби на предлог плана, поднете су и три примедбе на Извештај о стратешкој процени утицаја на животну средину: две у току јавног увида и једна након њега.

Јавни увид: актери, садржај примедби и исходи. Примедбе на предлог Плана је поднела само три актера: ХИП Азотара, НИС Рафинерија и АД Нафта. Локације сва три предузећа се налазе у оквиру Плана. Примедбе није поднело ниј едно јавно предузеће / организација и ниједан грађанин или удружење грађана. Примедбе

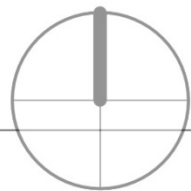
ХИП Азотаре су достављае у више наврата, чак три месеца након истека јавног увида. Део примедби се односило на власничка прва (исправке граница комплекса) или статуса објеката (не/постојање употребних дозвола), што говори о неажурним базама података о власничким правима и статусима објеката. Захтевана промена намене дела парцела у оквиру комплекса Азотаре (у простор за изградњу заједничких садржаја) није прихваћена, већ је предвиђена даља разрада. Нису прихваћене ни оне које су се односиле на санацију и реконструкцију погона НПК који је страдао бомбардовању, иако је Азотара имала уговорну обавезу (у процесу приватизације) да у току 2008-ме године уложи 4 милиона еура у реконструкцију тог погона. Разлози одбијања су „неусаглашеност са Програмом, то што нису урађени Претходна студија оправданости и Генерални пројети, а ни Стратешка процена у тичаја на животну средини није обрађивала тај простор“. То говори о приличној непућености и неусаглашености деловања кључних актера. Слична је ствар и са пројектом Карбамид 2 који је од стране Азотаре напуштен а опрема продата, међутим у плану се и даље инсистира на његовој изградњи.



Слика 38.а. План генералне регулације ХИП "Петрохемија", ХИП "Азотара" и НИС Рафинерија нафте Панчево у насељеном месту Панчево, 2008. - Постојеће коришћење земљишта. Обрађивач ЈП "Дирекција за изградњу и уређење Панчева", Панчево.



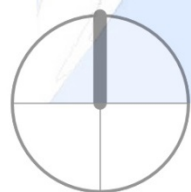
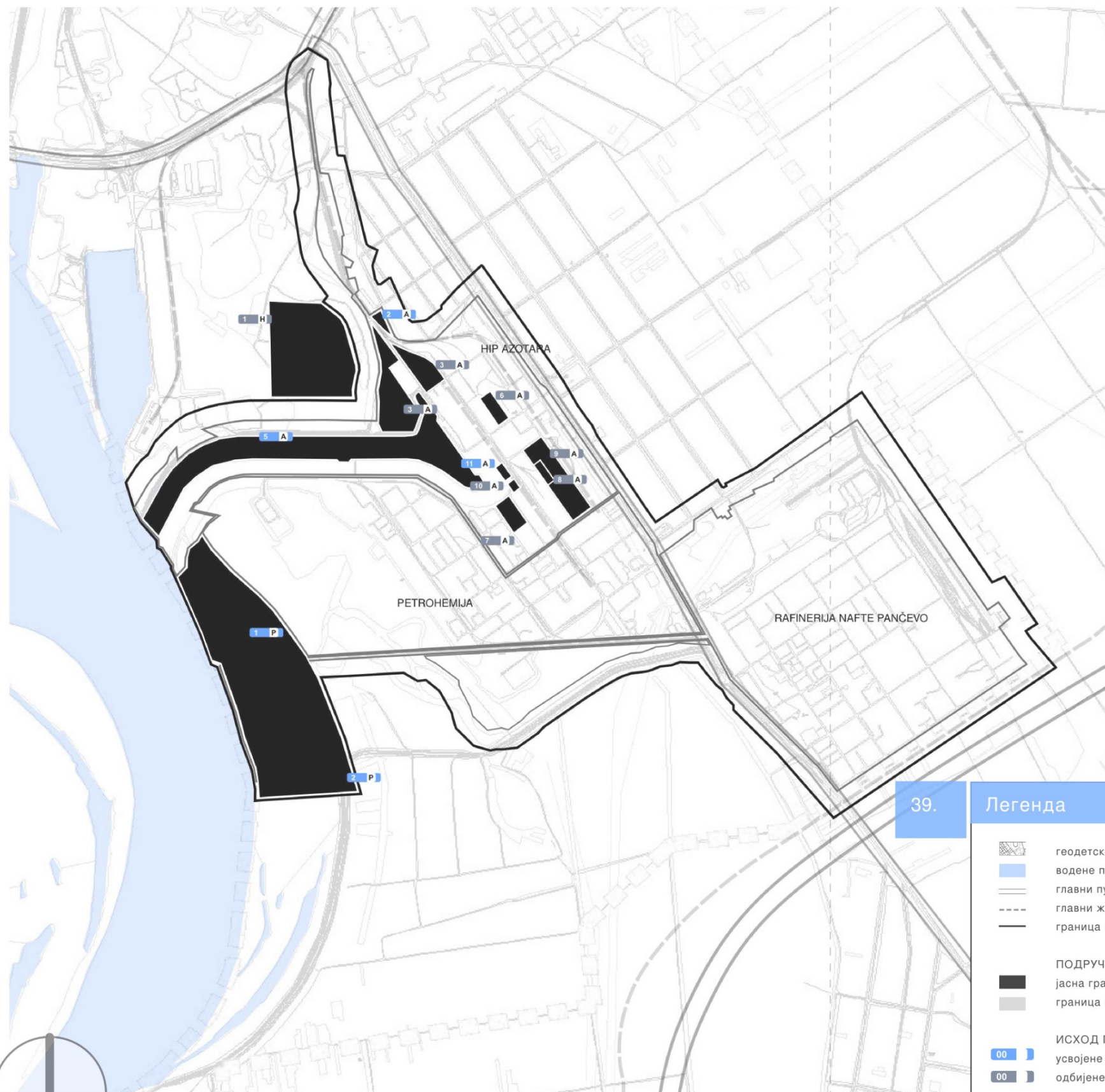
Слика 38.б. План генералне регулације ХИП "Петрохемија", ХИП "Азотара" и НИС Рафинерија нафте Панчево у насељеном месту Панчево, 2008. - Планирано коришћење земљишта. Обрађивач ЈП "Дирекција за изградњу и уређење Панчева", Панчево.



Постојећа и планирана намена површина

ПГР Панчево-Јужна зона, 2008.

Слика 39. Дистрибуција примедби добијених у току јавног увида на План генералне регулације ХИП "Петрохемија", ХИП "Азотара" и НИС Рафинерија нафте Панчево у насељеном месту Панчево, 2008. Обрађивач ЈП "Дирекција за изградњу и уређење Панчева", Панчево.



2 km 1: 23 446

39.

Легенда

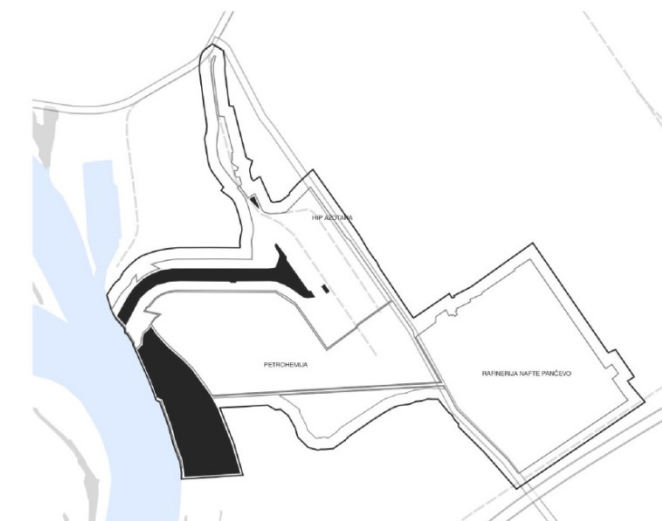
- геодетска подлога плана
- водене површине
- главни путни правци
- главни железнички коридори
- граница плана

- ПОДРУЧЈЕ ПРИМЕДБЕ**
- јасна граница подручја примедбе
- граница подручја примедбе није прецизна

- ИСХОД ПРИМЕДБЕ**
- усвојене и делимично усвојене примедбе
- одбијене и делимично одбијене примедбе

- АКТЕРИ**
- C** цивилни сектор: појединац, удружење
- J** јавни сектор
- P** приватни сектор

39.а. Усвојене и делимично усвојене примедбе



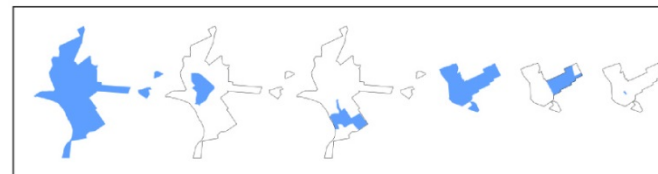
39.б. Одбијене и делимично одбијене примедбе



Примедбе - дистрибуција и исход

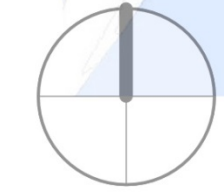
ПГР Панчево-Јужна зона, 2008.

Слика 40. Дистрибуција примедби добијених у току јавног увида на План генералне регулације ХИП "Петрохемија", ХИП "Азотара" и НИС Рафинерија нафте Панчево у насељеном месту Панчево, 2008. Обрађивач ЈП "Дирекција за изградњу и уређење Панчева", Панчево.



40. Легенда

- геодетска подлога плана
- водене површине
- главни путни правци
- главни железнички коридори
- граница плана
- ПОДРУЧЈЕ ПРИМЕДБЕ**
- јасна граница подручја примедбе
- граница подручја примедбе није прецизна
- ИСХОД ПРИМЕДБЕ**
- усвојене и делимично усвојене примедбе
- одбијене и делимично одбијене примедбе
- АКТЕРИ**
- C** цивилни сектор: појединац, удружење
- J** јавни сектор
- P** приватни сектор



2 km 1: 23 446

40. а. Примедбе цивилног сектора

40. б. Примедбе јавног сектора

40. в. Примедбе приватног сектора

Примедбе - дистрибуција и актери

ПГР Панчево-Јужна зона, 2008.

3.1.2. Инђија

Основни подаци²⁶ . Инђија је градско насеље и седиште општине Инђија у Сремском округу. Према попису из 2011. године насеље Инђија има 26025, а општина 53.000 становника²⁷. Општина има 11 насеља. Налази се на јужној страни Фрушке горе, на пола пута између Београда и Новог Сада, на месту где се укрштају значајни европски коридори – аутопут Е-75 и река Дунав. Кроз Инђију пролази железничка пруга, Београд - Нови Сад - Суботица, те Београд - Стара Пазова - Рума - Сремска Митровица.

Први пут се у историји помиње као град 1496. године. Развој Инђије је уско повезан са развојем железничке инфраструктуре. Индустријски напредак у Инђији је започет оснивањем млинова и фабрика за производњу намештаја, тепиха и крзна средином XIX века. У овом периоду Инђија постаје центар трговине и центар успешних трговинских компанија. Између два светска рата, Инђија је била најразвијеније место у Војводини. Након Другог светског рата, основане су многе нове фабрике, за широку производњу; од прехранбених производа, текстила, грађевинског материјала, па до индустрије за обраду метала. Шездесетих година XX века, у Инђији нагло расте број малих и средњих предузећа. Развијена је пољопривреда, затим прерада пшенице, воћа и поврћа. Значајно учешће има гумарска, а нешто мање металска индустрија. Индустријски развој је знатно повезан са повољним географским положајем Инђије и добрим железничким и друмским везама.

Лидерска позиција у региону. Данас је Инђија један од најуспешнијих градова у Србији по питању привредног развоја, која важи за изванредну одредницу за привредна улагања (инвестиције). Конкурс „Европски градови и региони будућности“ традиционално расписује магазин „FDI Intelligence“, део Financial Times-а који анализира тржишта и пружа вредне информације онима који промовишу своју локацију, који траже нову бизнис локацију или само анализирају трендове. FDI је 2008. године Инђију сврстао на 18 место на листи 25 најбољих европских дестинација за страна улагања у 2008/2009. години. Критеријуми за вредновање су били: процена економског потенцијала, преглед текућих инвестиција и инвестиција у последње две године, анализа најзначајније

²⁶ У највећем делу са сајта Општине Инђија www.indjija.rs

²⁷ Просечна старост становништва износи 39,1 година .У насељу има 8323 домаћинства.

инвестицији у 2007. години (величина инвестиције и број запослених). Поред тога, високо су вредноване маркетиншке и пропагандне стратегије градова у привлачењу инвестиција, али и постојање и развијање планске документације и опремљеност локација потребном инфраструктуром. Инђија је постала једна од најпопуларнијих дестинација за улагање не само у Србији већ и у региону Југоисточне Европе, првенствено због брзе и услужне администрације, добре инфраструктуре, и примене најмодернијих информационих технологија. на листи се налази испред градова као што су Амстердам, Варшава, Мадрид, Франкфурт и Будимпешта.

Четири године касније Инђија је опет добила признање магазина FDI, као друга најбоља дестинација у Европи када је у питању ефективност трошкова улагања. "Подигли смо капацитет за привлачење инвестиција и то је свеобухватни успех, пре свега политике коју је спроводила СИЕПА и војвођански Фонд за промоцију инвестиција. То је резултат заједничког рада свих тих локалних самоуправа и агенција"²⁸. Листа градова и региона будућности настала је прикупљењем података у 253 европска града и 110 региона у Европи. Оцењивано је шест категорија: економски потенцијали, људски ресурси, трошкова исплативост, квалитет живота, инфраструктура и бизнис клима. Тренутно Инђија има пет великих пројеката који су сада у фази реализације.

4.3.1.2.1. Генерални план Инђије (2006)

Генерални план Инђије (ГП ИН 2006) је усвојен 11.06.2006. годин. Претходни ГУП је усвојен 1980. године, мењан и допуњен 1997, преиспитан 2003. године. Процењено је да је изгубио актуелност и да не може да обезбеди услове за нове развојне Потребне. Обрађивач оба плана је био ЈП Завод за урбанизам Војводине. Нови Сад.

У поглављу 2.4. ГУП ИН 2006. Концепција просторне организације града наводи се следеће "Градови Србије, међу њима и Инђија, треба да препознају новостворене услове и нову ситуацију која се отвара пред њима, и која ће се још више отворати са даљим укључивањима државне заједнице у међународне токове, и преузети иницијативу. Потребно је формирати основне правце и принципе глобалног пласирања и привлачења капитала (директних инвестиција, домаћих и страних,

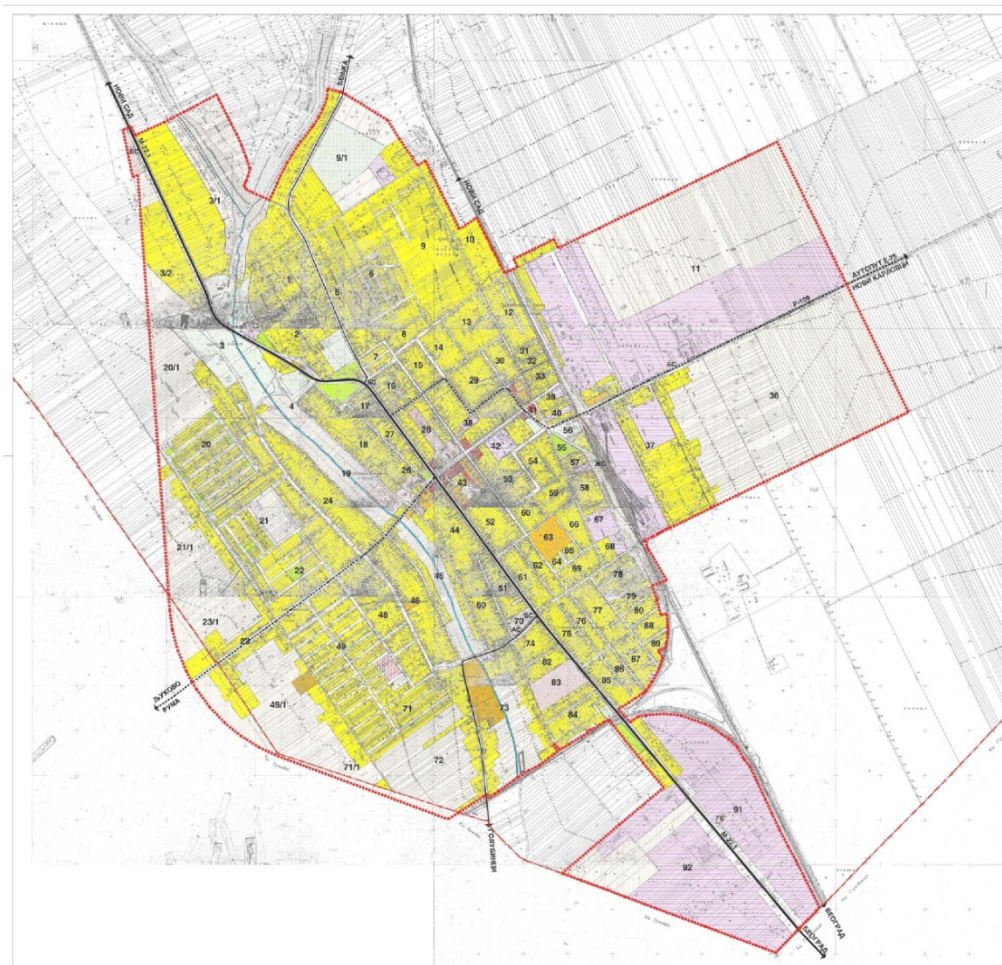
²⁸ Из интервјуа градоначелника Горана Јешића поводом доделе награде.
<http://www.indjija.rs/code/navigate.php?Id=4&idvest=7834>

мултинационалних компанија и туриста), оптималним коришћењем расположивих потенцијала насеља. Инђија је показала у претходном периоду разумевање новог глобалног тржишта градова и иницијативу за активно укључивање у борбу за део глобалног капитала. Расположиви потенцијали за развој града Инђије су: геосаобраћајни положај, повезаност са регионом и градовима, тржиште, олакшице и погодности за инвестирање, развијене услужне делатности и привреда, изграђена инфраструктура, расположиви индустријски комплекси и зоне, природни ресурси, људски ресурси и институције". У наставку наводе да су "институције, једна од веома значајних развојних предности Инђије, у односу на друге општинске центре у региону. Иницијативна, савремена и ефикасна градска управа је препознала нове услове и могућности које се налазе пред градовима у глобализацији, препознала је потенцијално место Инђије у глобалној хијерархији градова и активно кренула у борбу за део глобалног капитала. Место првог покретача ове иницијативе у Војводини, представља велику предност Инђије и развојну могућност".

Процедура. Оно што је изузетно занимљиво када се нализира процедура израде ГУП ИН 2006 је невероватна брзина израде Плана- план је усвојен за 3 месеца. Програм је увојен 3.3.2006. године, нацрт ГУП послат на јавни увид 15.5.2006, а ГУП је усвојен 11.6.2006. План урађен аза Комисија за планове је у истом дану одржала и јавну и затворену седницу. Тај и извод из плана о Концепцији развоја говори о изузетној одлучности локалне управе да послове обавља ефикасно. У процесу израде плана, као и за време јавног увида није било акција промоције плана и дискусије о развојним опцијама. Из наведеног, може се закључити да је основна улога овог плана била обезбеђивање легалних услова за инвестиције.

Јавни увид: актери, садржај примедби и исходи. На јавном увиду је поднето 35 примедби (33 у року и 2 након истека рока). Међутим, више актера је имало по више примедби у оквиру поднеска, те их је у ствари било 66. Највећи број подносиоца примедби су грађани, појединци или удружења, њих 26. Све њихове примедбе су регулационог карактера - тичале су се правила и услова градње на појединачним локацијама, те се на основу њиховог садржаја се не би могло закључити да се ради о Генералном плану, тј не одговарају том пласнком нивоу.. Стога је Комисија за све оне које је одбила давала препоруку за подношење иницијатива за измене и допуне постојећих Планава детаљне регулације, односно израду нових. То уједно показује да је је веома мали број грађана, који су поднели

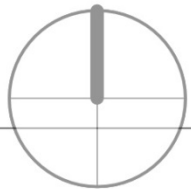
примедбе на ГП ИН, био упознат са важећим Плановима детаљне регулације. Значајан број примедби, нарочито оних које је упутило општинско Одељење за урбанизам - сет од 10 примедби, су се односиле на противљење превођења земљишта из категорије осталог у јавно земљиште. Све примедбе тог типа су и прихваћене. То указује на две ствари: на рационалност у (процени) коришћења буџета, и потпуну сарадљивост обрађивача у односу на наручиоца.



Слика 41.а. Генерални план Инђије, 2006. - Постојеће коришћење земљишта.
Обрађивач ЈП "Завод за урбанизам Војводине", Нови Сад



Слика 41.б. Генерални план Инђије, 2006. - Планирано коришћење земљишта.
Обрађивач ЈП "Завод за урбанизам Војводине", Нови Сад



Слика 42. Дистрибуција примедби добијених у току јавног увида на Генерални план Инђије, 2006. Обрађивач ЈП "Завод за урбанизам Војводине", Нови Сад



42. Легенда

- геодетска подлога плана
- водене површине
- главни путни правци
- главни железнички коридори
- граница плана

ПОДРУЧЈЕ ПРИМЕДБЕ

- јасна граница подручја примедбе
- граница подручја примедбе није прецизна

ИСХОД ПРИМЕДБЕ

- усвојене и делимично усвојене примедбе
- одбијене и делимично одбијене примедбе

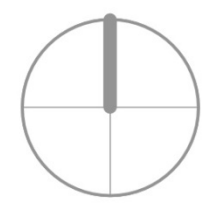
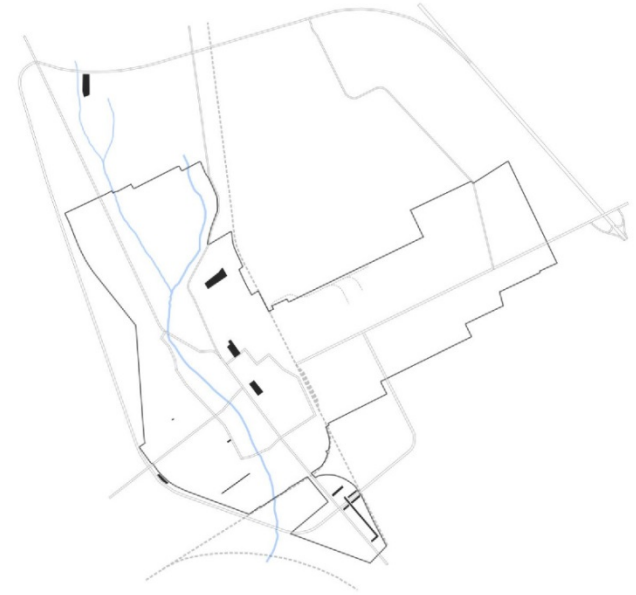
АКТЕРИ

- C** цивилни сектор: појединац, удружење
- J** јавни сектор
- P** приватни сектор

42.а. Усвојене и делимично усвојене примедбе

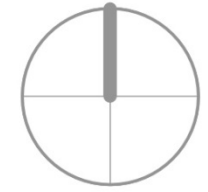


42.б. Одбијене и делимично одбијене примедбе



2 km 1: 32 480

Слика 43. Дистрибуција примедби добијених у току јавног увида на Генерални план Инђије, 2006. Обрађивач ЈП "Завод за урбанизам Војводине", Нови Сад



2 km 1: 32 480

43. **Легенда**

- геодетска подлога плана
- водене површине
- главни путни правци
- главни железнички коридори
- граница плана

ПОДРУЧЈЕ ПРИМЕДБЕ

- јасна граница подручја примедбе
- граница подручја примедбе није прецизна

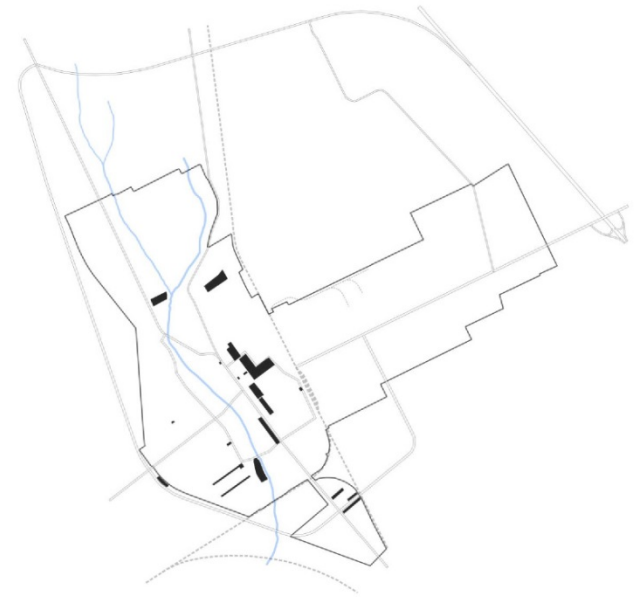
ИСХОД ПРИМЕДБЕ

- усвојене и делимично усвојене примедбе
- одбијене и делимично одбијене примедбе

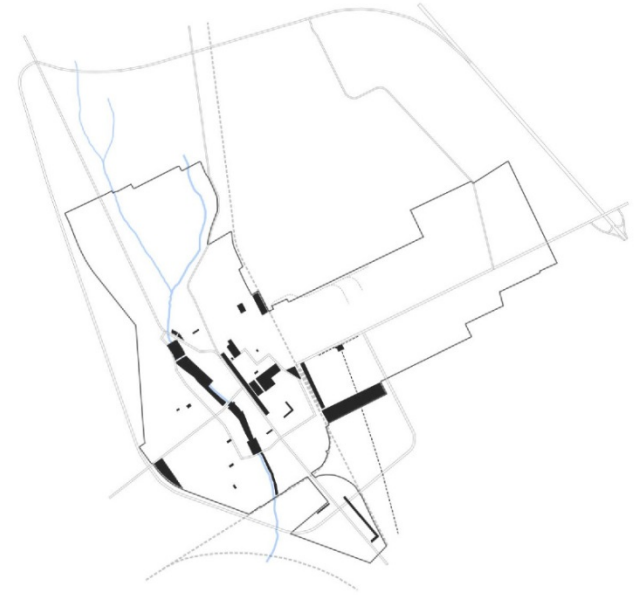
АКТЕРИ

- C** цивилни сектор: појединац, удружење
- J** јавни сектор
- P** приватни сектор

43.а. Примедбе цивилног сектора



43.б. Примедбе јавног сектора



43.в. Примедбе приватног сектора



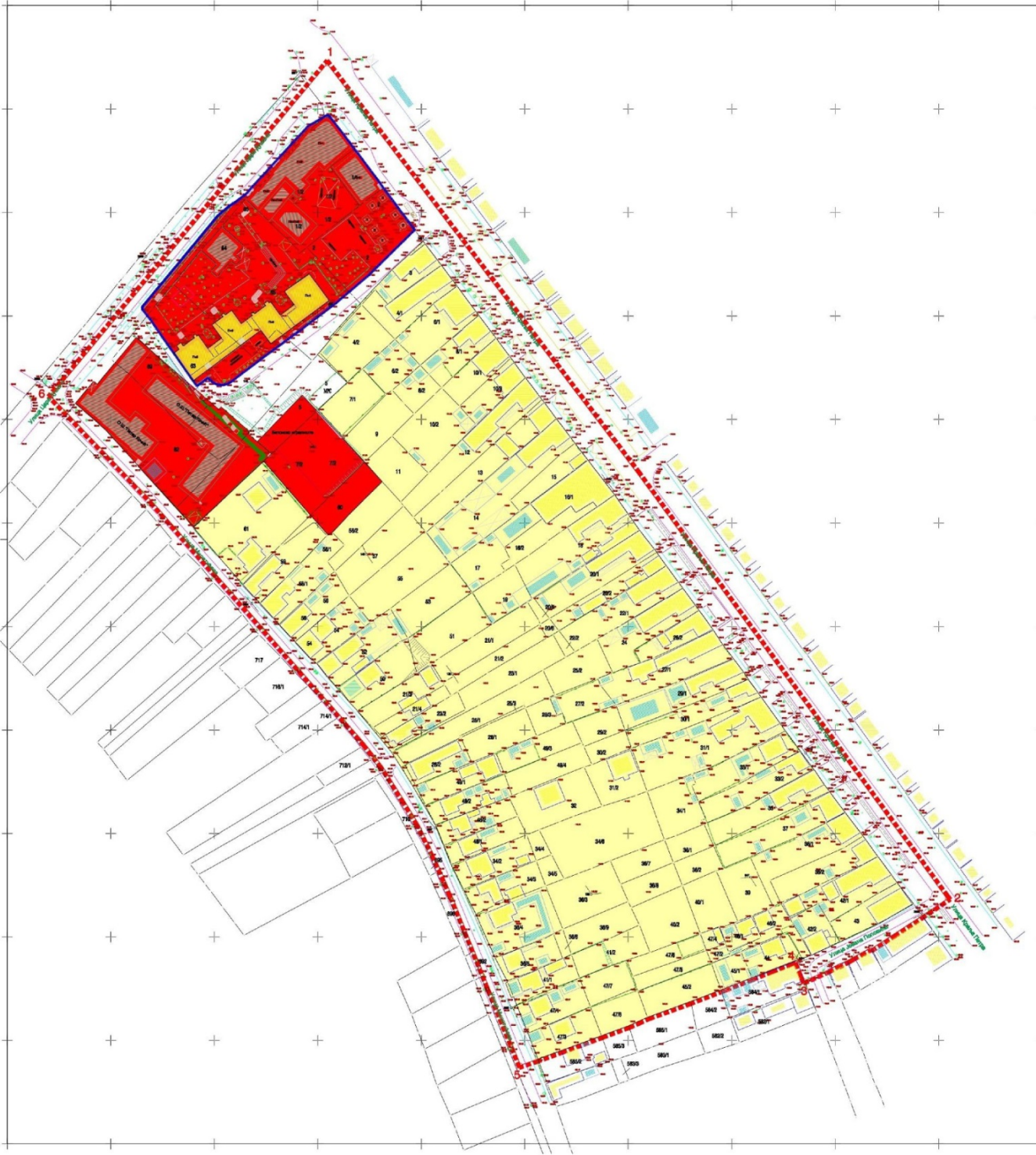
Примедбе - дистрибуција и актери
Генерални план Инђије, 2006.

4.3.1.2.2. План детаљне регулације за блок 44 у Инђији (2012)

Блок бр. 44 се налази у централној зони Инђије. У њему се налазе објекти од јавног интереса: објекат Скупштине општине Инђија, објекат суда, музеј - кућа Ђорђа Војновића, основна школа и игралиште. Основни циљ Плана је да "обезбеди побољшање квалитета живота и рада за кориснике из самог блока и кориснике целог насеља и околине јачањем карактера централне зоне". Концепт просторне организације у обухвату Плана "заснован је на смерницама из Генералног плана Инђије и исказаним тенденцијама и иницијативама за градњу на простору обухвата". Формиране су нове унутрашње улице у складу са постојећом парцелацијом, предвиђена је комбиновано стамбено пословна намена.

Процедура. Од одлуке о изради до одлуке у усвајању је прошло нешто мање од годину дана. У поређењу са ГП Инђија, који је израђен за 3 месеца, то је за прилике у Инђији дужи процес. Претпостављамо ад је на то утицало усклађивање / консултације са власницима и корисницима парцела, односно заинтересованим за улагање на подручју.

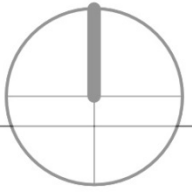
Јавни увид: актери, садржај примедби и исходи. Планско решење уводи прилично радикалну промену у просторно-функционалној организацији блока - уводе се две унутрашње улице. Упркос томе, на јавном увиду је поднета само једна примедба од стране правног лица који је тражио повећање квадратуре пословне намене. Комисија је одговорила позитивно. У процесу израде планског решења била су, по речима обрађивача, узети у обзир захтеви и предлози валсника и корисника парцела. То се може смтрати кључним разлогом малом броју примедби на решење.



Слика 44.а. План детаљне регулације за блок бр. 44 у Инђији, 2012. - Постојеће коришћење земљишта
Обрађивач: ЈП "Завод за урбанизам Војводине", Нови Сад



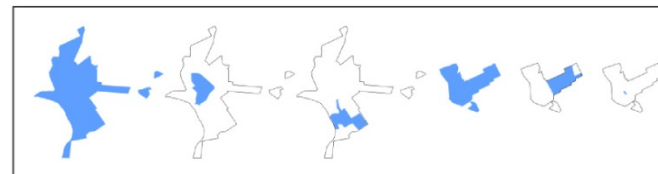
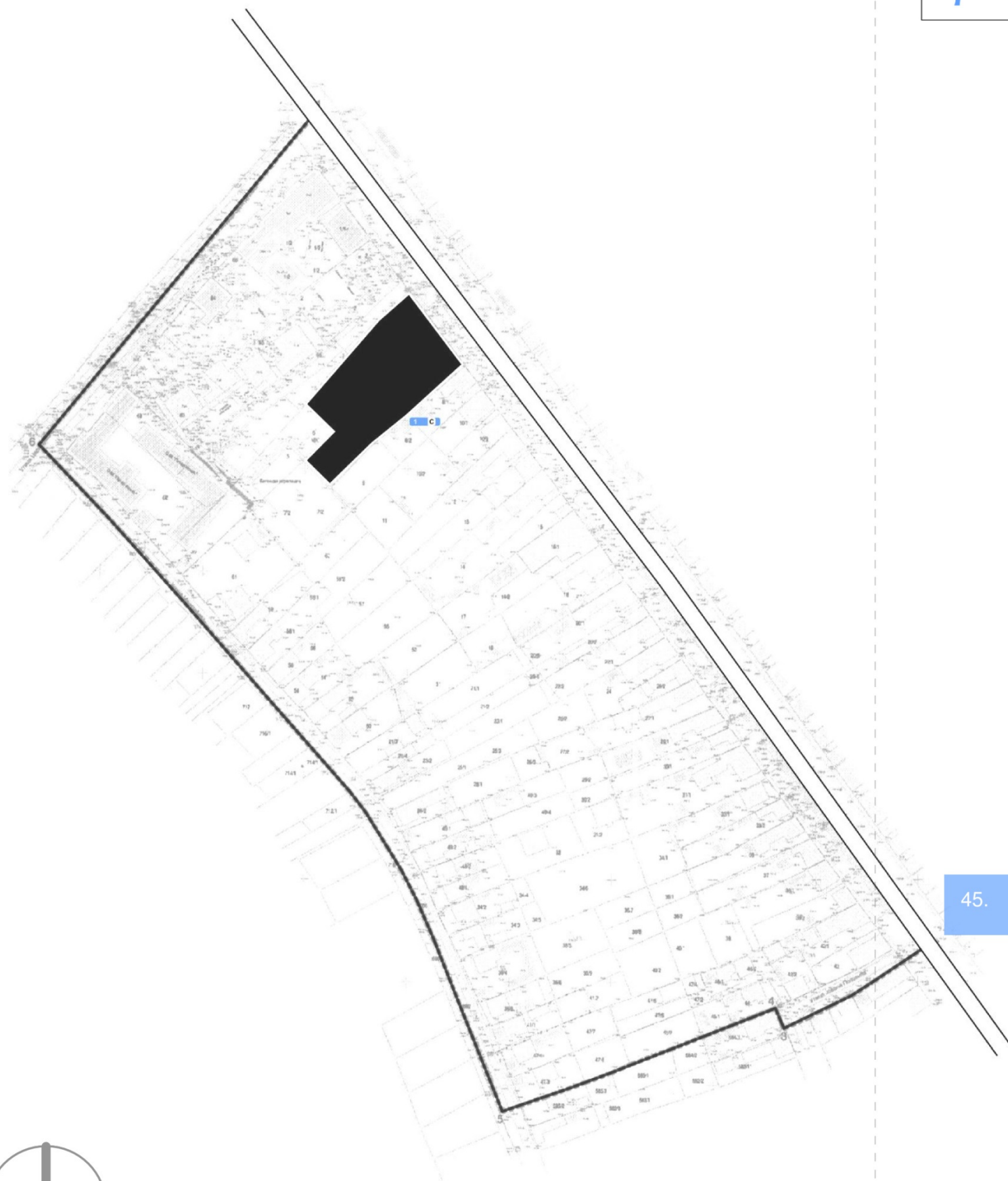
Слика 44.б. План детаљне регулације за блок бр. 44 у Инђији, 2012. - Планирано коришћење земљишта
Обрађивач: ЈП "Завод за урбанизам Војводине", Нови Сад



Постојећа и планирана намена површина






ПДР Инђија-блок 44, 2012.



Слика 45. Дистрибуција примедби добијених у току јавног увида на План детаљне регулације за блок бр. 44 у Инђији, 2012.
Обрађивач: ЈП "Завод за урбанизам Војводине", Нови Сад





45.

Легенда

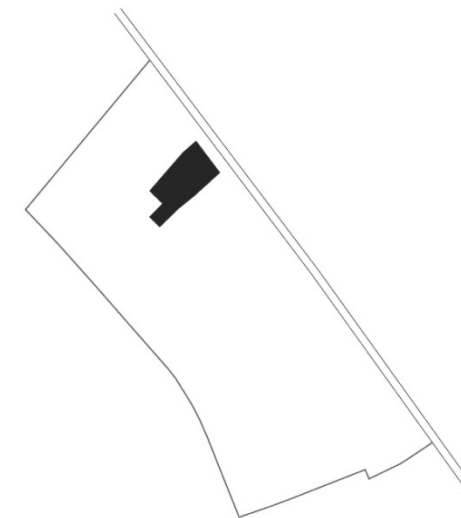
-  геодетска подлога плана
-  водене површине
-  главни путни правци
-  главни железнички коридори
-  граница плана

- ПОДРУЧЈЕ ПРИМЕДБЕ**
-  јасна граница подручја примедбе
-  граница подручја примедбе није прецизна

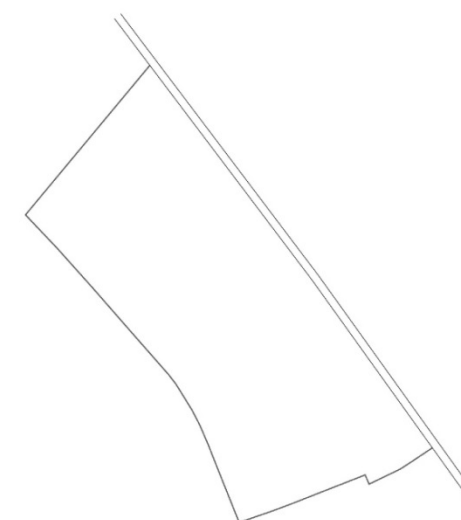
- ИСХОД ПРИМЕДБЕ**
-  усвојене и делимично усвојене примедбе
-  одбијене и делимично одбијене примедбе

- АКТЕРИ**
- C** цивилни сектор: појединац, удружење
- J** јавни сектор
- P** приватни сектор

45.а. | Усвојене и делимично усвојене примедбе

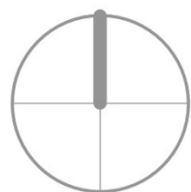


45.б. | Одбијене и делимично одбијене примедбе



Примедбе - дистрибуција и исход

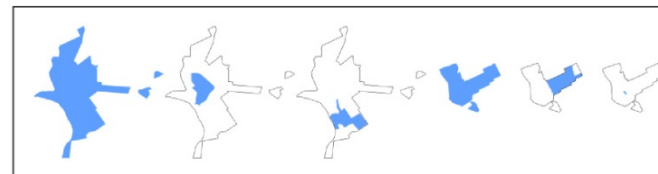
ПДР Инђија-блок 44, 2012.



200 m

1: 2 434

Слика 46. Дистрибуција примедби добијених у току јавног увида на План детаљне регулације за блок бр. 44 у Инђији, 2012.
Обрађивач: ЈП "Завод за урбанизам Војводине", Нови Сад



46. Легенда

- геодетска подлога плана
- водене површине
- главни путни правци
- главни железнички коридори
- граница плана

ПОДРУЧЈЕ ПРИМЕДБЕ

- јасна граница подручја примедбе
- граница подручја примедбе није прецизна

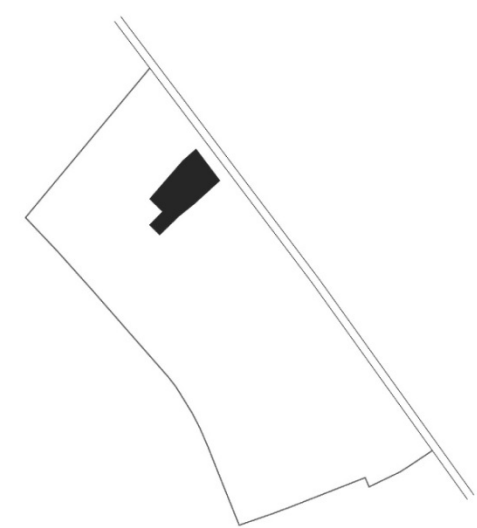
ИСХОД ПРИМЕДБЕ

- усвојене и делимично усвојене примедбе
- одбијене и делимично одбијене примедбе

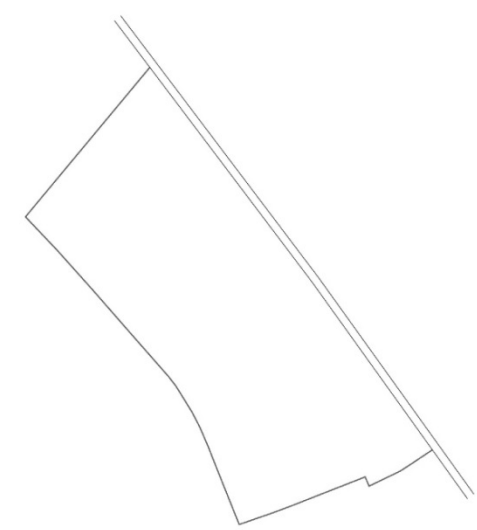
АКТЕРИ

- С** цивилни сектор: појединац, удружење
- Ј** јавни сектор
- Р** приватни сектор

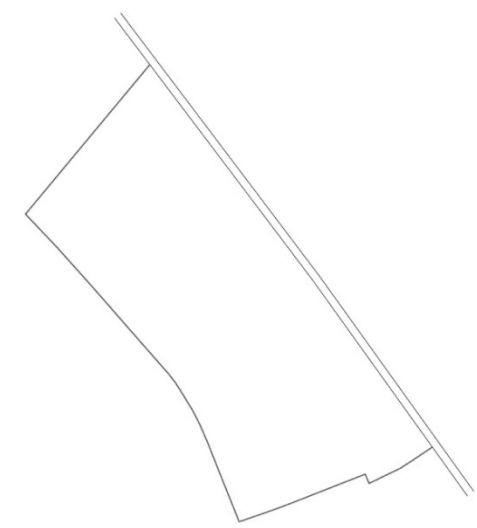
46. а. Примедбе цивилног сектора



46. б. Примедбе јавног сектора



46. в. Примедбе приватног сектора

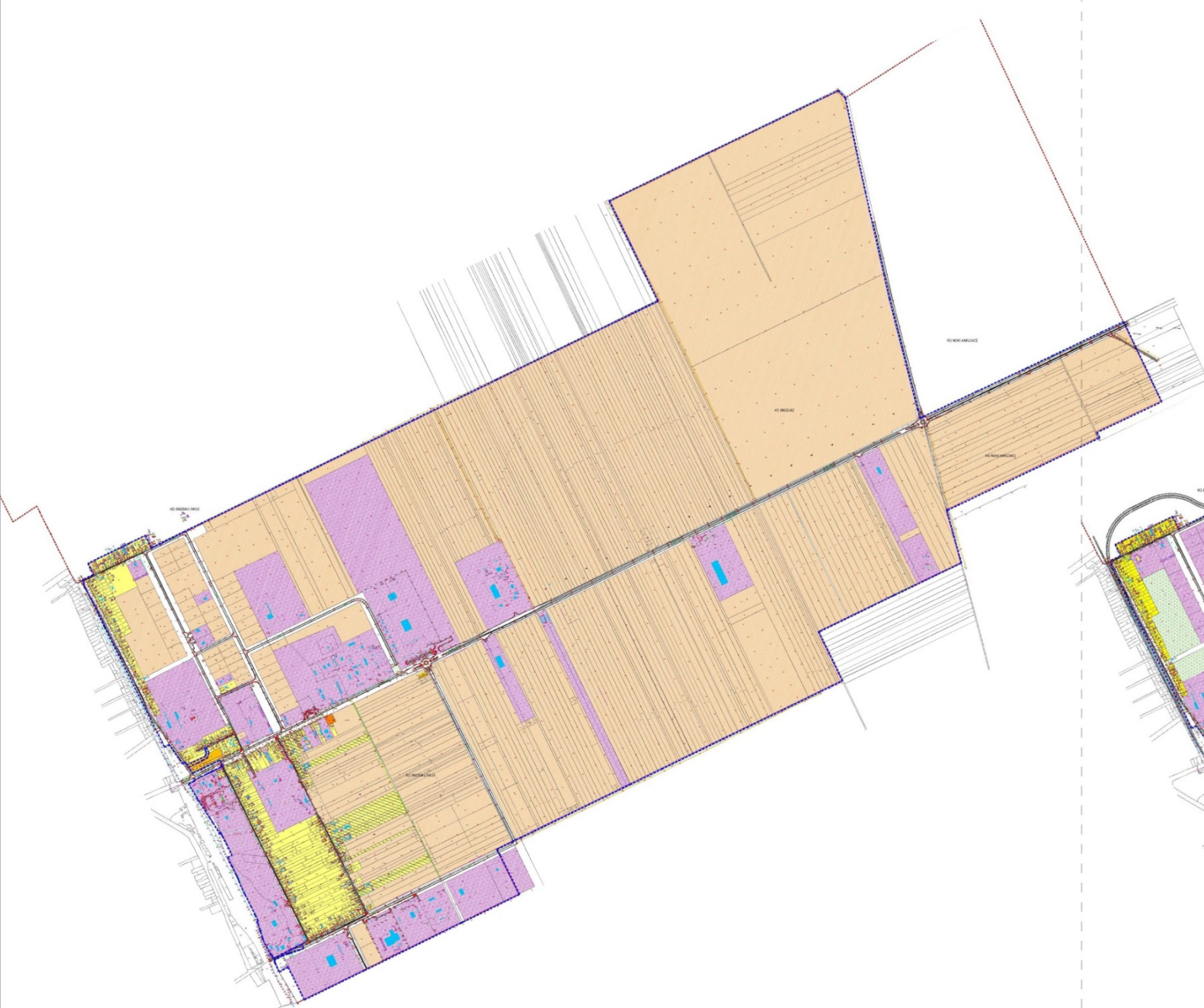


4.3.1.2.3. План детаљне регулације североисточне радне зоне у Инђији (2012)

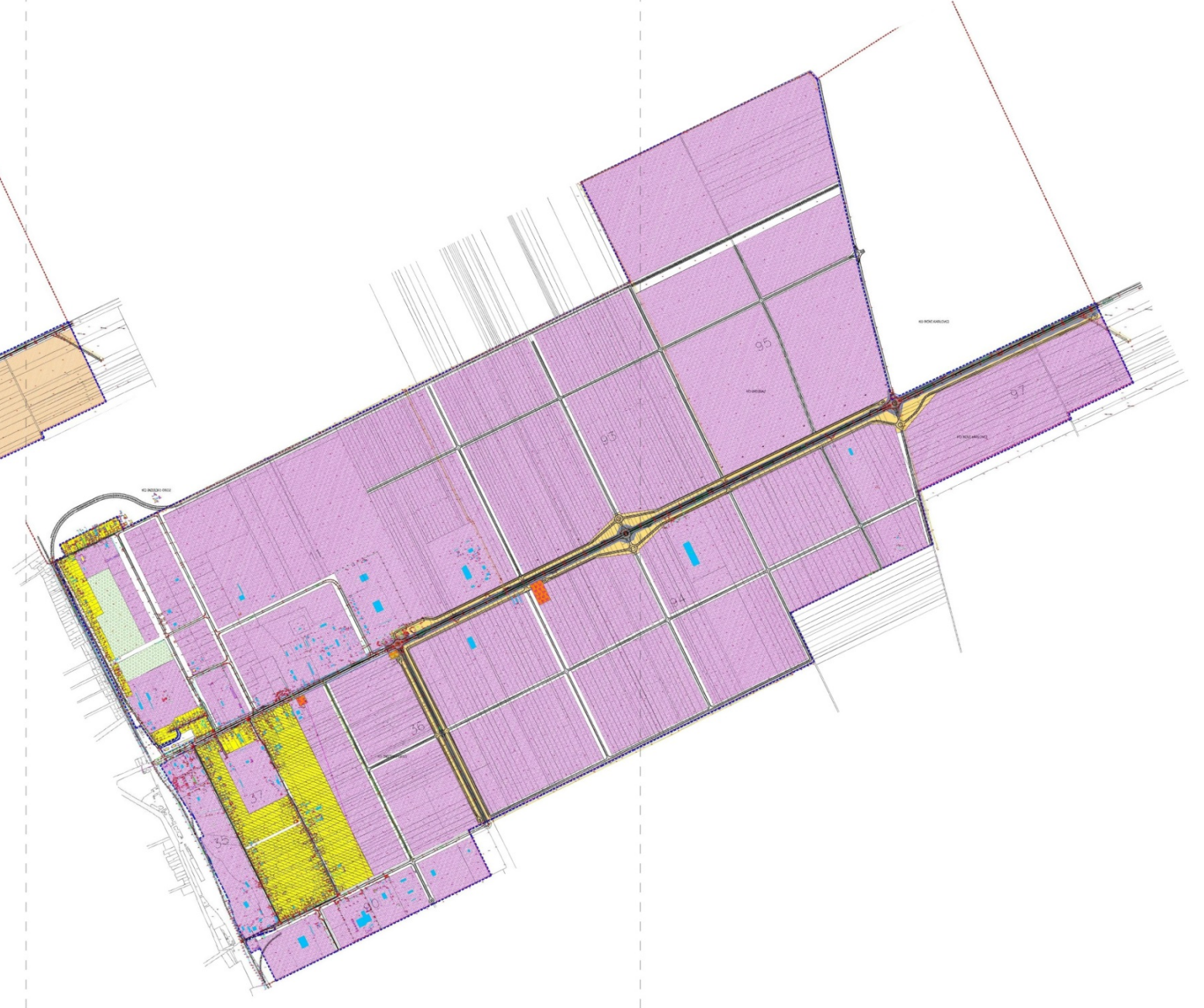
Генералним планом Инђије (2006) се планира формирање радних зона у јужном и североисточном делу насеља. Постојећа североисточна радна зона је проширена и предвиђена за лоцирање капацитета који са становништва заштите животне средине, нису компатибилни са становањем и функцијама градског центра, тј. дате су могућности за изградњу већих комплекса (индустријских, складишних, услужних, саобраћајних, итд.). Процењено је да је геосаобраћајни положај Инђије изузетно погодан и да то може да позитивно утиче на развој - позиционирање производње и пословања различитих компанија. Очекује се да ће се обезбедити услови за отварање како великих тако и малих и средњих предузећа и тиме превазићи проблеми незапослености. Планом је предвиђен развој у "складу са заштитом животне средине (примена "чистих технологија" у процесу производње), засниван на технолошком, економском и власничком преструктурирању, и високој финализацији производње". У складу са тим основни циљеви плана су "привођење предметног простора планираној намени дефинисаној ГП-ом Инђије, креирање модуларног система уређења земљишта ради флексибилне реализације, дефинисање нових саобраћајних површина, нових саобраћајница, мирујућег саобраћаја, бицикличких и пешачких токова, итд".

Процедура. План је израђен у року од месеци. Оно што је карактеристично за процедуру израде и усвајања планова у Инђији је изузетна ефикасност. И за овај план су, као и за претходна два анализирана плана у Инђији, јавна и затворена седница одржане у истом дану.

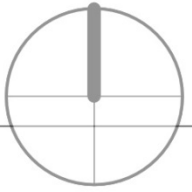
Јавни увид: актери, садржај примедби и исходи. У току јавног увида поднете су 2 примедбе. Обе су поднела приватна лица-грађани на чијим је парцелама планирана изградња саобраћајнице. Њихово противљење таквом решењу је прихваћено од стране Комисије. И у овом трећем случају је Комисија показала веома високу осетљивост у случају када власници земљишта не желе отуђење за потребе јавног интереса.



Слика 47.а. План детаљне регулације североисточне радне зоне (блокови број 11, 35, 36, 37, 90, 93, 94, 95 и 97) у Инђији, 2011. - Постојеће коришћење земљишта. Обрађивач: ЈП "Завод за урбанизам Војводине", Нови Сад



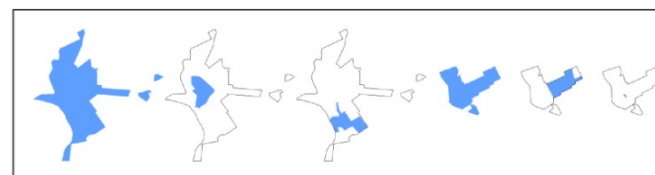
Слика 47.б. План детаљне регулације североисточне радне зоне (блокови број 11, 35, 36, 37, 90, 93, 94, 95 и 97) у Инђији, 2011. - Планирано коришћење земљишта. Обрађивач: ЈП "Завод за урбанизам Војводине", Нови Сад



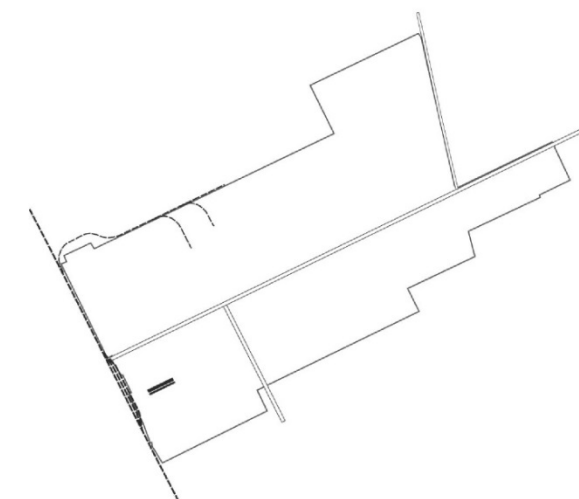
Постојећа и планирана намена површина

ПДР Инђија-СИ зона, 2011.

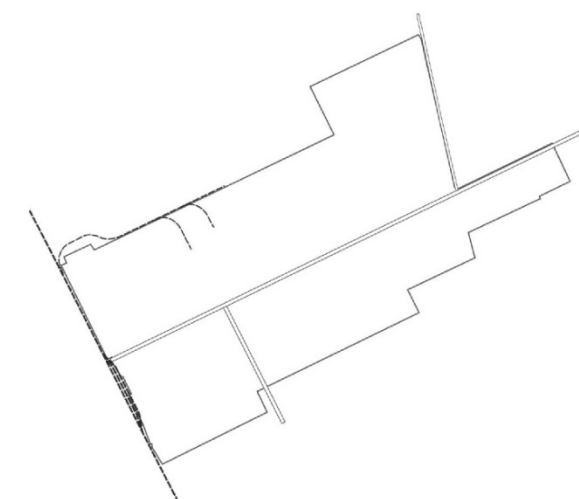
Слика 48. Дистрибуција примедби добијених у току јавног увида на План детаљне регулације североисточне радне зоне (блокови број 11, 35, 36, 37, 90, 93, 94, 95 и 97) у Инђији, 2011. Обрађивач: ЈП "Завод за урбанизам Војводине", Нови Сад



48.а. Усвојене и делимично усвојене примедбе



48.б. Одбијене и делимично одбијене примедбе



2 km 1: 19 539

48. Легенда

- геодетска подлога плана
- водене површине
- главни путни правци
- главни железнички коридори
- граница плана

- ПОДРУЧЈЕ ПРИМЕДБЕ**
- јасна граница подручја примедбе
- граница подручја примедбе није прецизна

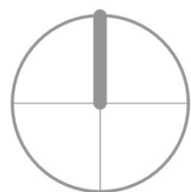
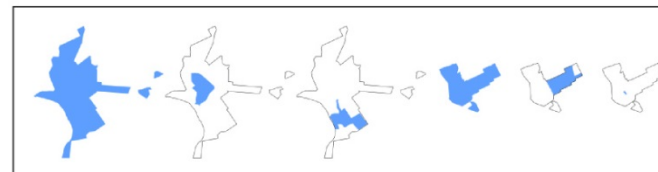
- ИСХОД ПРИМЕДБЕ**
- усвојене и делимично усвојене примедбе
- одбијене и делимично одбијене примедбе

- АКТЕРИ**
- С** цивилни сектор: појединац, удружење
- Ј** јавни сектор
- Р** приватни сектор

Примедбе - дистрибуција и исход

ПДР Инђија-СИ зона, 2011.






Слика 49. Дистрибуција примедби добијених у току јавног увида на План детаљне регулације североисточне радне зоне (блокови број 11, 35, 36, 37, 90, 93, 94, 95 и 97) у Инђији, 2011. Обрађивач: ЈП "Завод за урбанизам Војводине", Нови Сад







2 km 1: 19 539

49.

Легенда

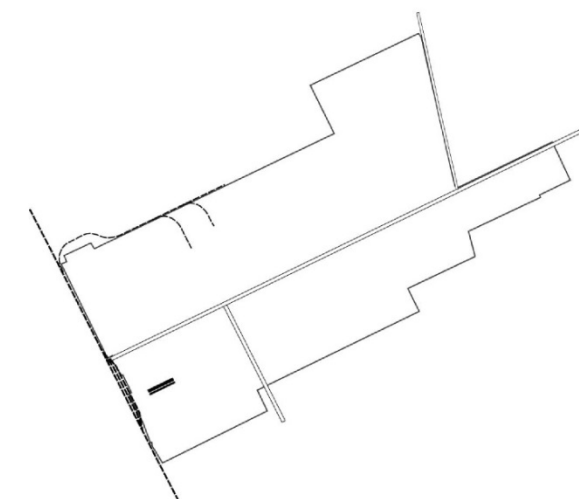
-  геодетска подлога плана
-  водене површине
-  главни путни правци
-  главни железнички коридори
-  граница плана

- ПОДРУЧЈЕ ПРИМЕДБЕ**
-  јасна граница подручја примедбе
-  граница подручја примедбе није прецизна

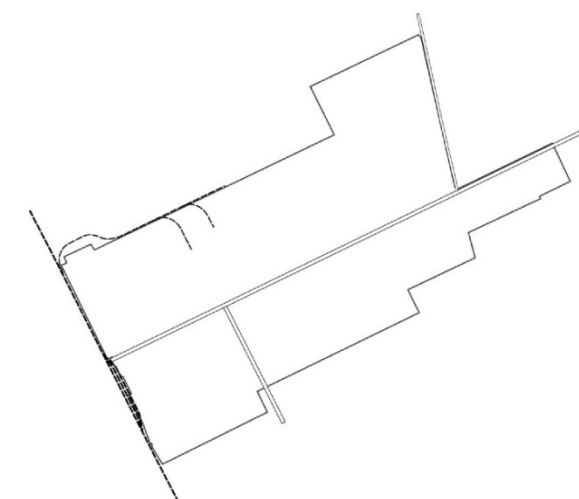
- ИСХОД ПРИМЕДБЕ**
-  усвојене и делимично усвојене примедбе
-  одбијене и делимично одбијене примедбе

- АКТЕРИ**
- C** цивилни сектор: појединац, удружење
- J** јавни сектор
- P** приватни сектор

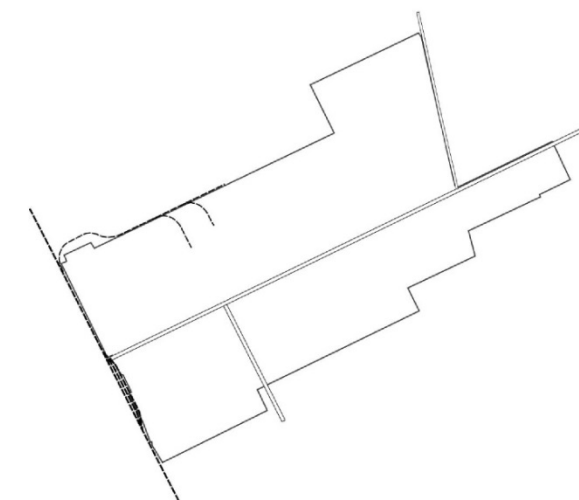
49.а. Примедбе цивилног сектора



49.б. Примедбе јавног сектора



49.в. Примедбе приватног сектора



Примедбе - дистрибуција и актери

ПДР Инђија-СИ зона, 2011.

Процедура / активности / подаци о плану и учешћу	ГП Панчева (2008)	ПГР Центар у Панчеву (2012)	ГУП Панчева (2012)	ПГР ХИП Петрохемија, ХИП Азотара и НИС Рафинерија (2008)	ГП Инђија (2006)	ПДР блок 44 у Инђији (2011)	ПДР СИ радна зона у Инђији (2011)
Одлука о изради програма	Скупштина општине Панчево, мај 2005.	/	/	?	?	/	/
Стручна контрола Програма за израду плана	Комисија за планове Седница 26.10.2005.	/	/	Комисија за планове Седница 22.6.2006.	Комисија за Планове Седница 3.3.2006	/	/
Одлуке о изради плана	Скупш. општ. Панчево Седница 15.12.2005. ("Сл.лист општине Панчево" бр. 26/05) ¹	Скупш. града Панчева седница 8.12.2009. ("Сл.лист града Панчева" бр. 25/09)	Одлука о усклађивању Генералног плана Панчева Скуп. града Панчева седница 8.12.2009. ("Сл.лист гр Панчева" бр. 25/09)	Скупш. општ. Панчево седница 30.6.2006. ("Сл.лист општине Панчево" бр. 14/06)	Скупштина општине Инђије Службени гласник Срема 05/2006 Седница 9.3.2006.	Скупштина општине Инђије 27.12.2010. "Службени лист општина Срема", бр. 42/2010)	Скупштина општине Инђије 28.5.2010. "Службени лист општина Срема", бр. 15/2010)
Рок за израду плана	90 дана од доношења Одлуке	2 године од дана ступања на снагу Закона о планирању и изградњи	15 месеци, од доношења одлуке, најкасније 2 године од дана ступања на снагу Закона о планирању	6 месеци од ступања на снагу Одлуке	6 месеци од ступања на снагу Одлуке	7 месеци од ступања на снагу Одлуке	8 месеци од ступања на снагу Одлуке
Одлука о изради Стратешке процене утицаја на животну средину плана	Одлука о приступању изради Скупш. општ. Панчево ("Сл.лист општине Панчево" бр. 26/05)	Одлука о неприступању изради Скупш. општ. Панчево ("Сл.лист општине Панчево" бр. 6/2012)	Извештај о стратешкој процени за ГП 2008 ће се усклађивати по потреби	Одлука о приступању изради Скупш. општ. Панчево ("Сл.лист општине Панчево" бр. 14/06)	Скупштина општине Инђије Службени гласник Срема 05/2006 Седница 24.02.2006.	није потребна	Скупштина општине Инђије Службени гласник Срема 15/2010
Обрађивач	ЈП Дирекција за изградњу и уређење Панчева Одг. урбаниста: Марија Лалошевић, диа Директор: Зоран Михаљчић	ЈП Дирекција за изградњу и уређење Панчева Одг. урбаниста: Оливера Драгаш, диа Директор: Гордана Денчић-Кушљић	ЈП Дирекција за изградњу и уређење Панчева Одг. урбаниста: Освит Петков, диа Директор: Гордана Денчић-Кушљић	ЈП Дирекција за изградњу и уређење Панчева Одг. урбаниста: Бранислав Маринковић, Ђурица Доловачки Директор: Бела Каић	ЈП Завод за урб. Војводине, Н. Сад Одг. урбаниста: Јасна Ловрић, диа Директор: Перица Манојловић,	ЈП Завод за урб. Војводине, Н. Сад Одг. урбаниста: Весна Просеница Директор: Владимир Зеленовић	ЈП Завод за урб. Војводине, Н. Сад Одг. урбаниста: Јасна Ловрић, диа Директор: Владимир Зеленовић
Средства	Буџет Панчева	Буџет Панчева	Буџет града Панчева	Буџет Панчева + ХИП + НИС	Буџет општине Инђија	Буџет општине Инђија	Буџет општине Инђија
Усвајање - Одлука о доношењу плана	Скупш. општ. Панчево Седница 19.03.2008.	Скупш. општ. Панчево Седница 5.4.2012.	Скупш. општ. Панчево Седница 5.4.2012.	Скупш. општ. Панчево Седница 21.04. 2008	Скупштина општине Инђије Седница 11.06.2006.	Скупштина општине Инђије Седница 25.11.2011.	Скупштина општине Инђије Седница 25.11.2011
Временски хоризонт	2007-2027	није наведено у плану	није наведено у плану	није наведено у плану	2006-2021	није наведено у плану	није наведено у плану
Број организација-услови/ сагласност	33	21 + услови и подаци за усклађивање ГП ПА	21	25	21	18	14
Стручна контрола Разматрање Концепта/Нацрта плана	Комисија за планове Седница 3.4.2007. Седница 24.4.2007. Седница 10.5.2007.	Комисија за планове Седница 6.2.2012..	Контролу Концепта 7.4.2011. Контрола Нацрта 14.10.2011. ²	Комисија за планове Седница 21.6.2007.	Комисија за планове Седница 12.5.2006.	Контролу Концепта Седница 7.4.2011. Контрола Нацрта 2.8.2011.	Контролу Концепта Седница 19.5.2011. Контрола Нацрта 18.8.2011.
Јавни увид	3.9.2007 - 2.10.2007.	9.2.2012-11.3.2012	25.11.2011.- 30 дана	3.9.2007. - 30 дана	19.5-19.6.2006.	24.8-24.9.2011.	21.9-21.10.2011.
Задужен за јавни увид	Општинска управа - Секретаријат за ком., стамб., грађевинске послове и урбанизам.	Општинска управа - Секретаријат за заштиту жив. сред. , урбанизам, грађ. и стамб-кому. послове	Општинска управа - Секретаријат за заштиту жив. сред. , урбанизам, грађ. и стамб-кому. послове	Општинска управа - Секретаријат за заштиту жив. сред. , урбанизам, грађ. и стамб-кому. послове	Одељење за урбанизам Општине Инђија	Одељење за урбанизам Општине Инђија	Одељење за урбанизам Општине Инђија
Оглашавање	Нед. лист "Панчевац" Електронски медији	Нед. лист "Панчевац" Дневни лист "Данас"	Нед. лист "Панчевац" Дневни лист "Данас"	Нед. лист "Панчевац" Електронски медији	Огласна табла СО Инђија, Емисије РТ Инђија, Дневни лист Дневник	Огласна табла СО Инђија, Емисије РТ Инђија, званични веб сајт, Дневни лист Дневник	Огласна табла СО Инђија, Емисије РТ Инђија, званични веб сајт, Дневни лист Дневник
Јавна седница након јавног увида	Комисија за планове Обрађивач	Комисија за планове Обрађивач	Комисија за планове Обрађивач	Комисија за планове Обрађивач	Комисија за планове Обрађивач	Комисија за планове Обрађивач	Комисија за планове Обрађивач

¹ Прва одлука о изради Генералног плана Панчева донета 2003. године ("Сл.лист општине Панчево" број 7/2003), Закона о планирању и изградњи ("Сл.гласник РС" бр.47/2003)

² Велико неслагање о датумима извршене стручне контроле, јавног увида, јавних и затворених седница. Видети Извештај о извршеном јавном увиду у Нацрт ГУПа и Извештаја о извршеној контроли усклађености Нацрта ГУПа (АП Војводина). У табели су приказани датуми из Извештаја о јавном увиду иако има неусклађених датума. Претпоставка је да се разикују из разлога истицања законских рокова за израду докумената.

	25.12.2007.	13.3.2012.	30.11.2011.	25.12.2007.	27.6.2006.	29.9.2011.	27.10.2011.																	
Затворене седнице након јавног увида разматрање примедби са јавног увида	Комисија за планове Обрађивач Седница 5.2.2008. Седница 4.3.2008. Седница 7.3.2008	Комисија за планове Обрађивач Седница 13.3.2012. Седница 20.3.2012.	Комисија за планове Обрађивач 6.12.2011. 9.12.2011.	Комисија за планове Обрађивач Седница 18.3.2008. Седница 8.4.2008.	Комисија за планове Обрађивач Седница 27.6.2006.	Комисија за планове Обрађивач Седница 29.9.2011.	Комисија за планове Обрађивач Седница 27.10.2011.																	
Правни основ	Закон о планирању и изградњи ("Сл.гл. РС" бр. 47/03 и 34/06) Статут Општ. Панчево ("Сл.лист општ. Панчево" број 6/02, 11/05 и 19/06) Пратећи правилници ³	Закон о планирању и изградњи ("Сл.гл. РС" бр. 72/09, 81/09-исправка-одлука УС, 24/2011 Статут Општ. Панчево ("Сл.лист општ. Панчево" број 8/08, 4/09, 5/2012 Пратећи правилници ⁴	Закон о планирању и изградњи ("Сл.гл. РС" бр. 72/09, 81/09-исправка-одлука УС, 24/11) Статут града Панчева ("Сл.лист града Панчева" бр. 8/08, 4/09) Правилници ⁵	Закон о планирању и изградњи ("Сл. Гласник Р.С. " број 37/03 и 34/06) Статут града Панчева ("Сл.лист града Панчева" бр. 6/02, 11/05 и 19/06)	Закон о планирању и изградњи Сл гласник РС 47/03 и 34/06 Статут Општине Инђија Сл лист општина Срема 11/02, 5/06	Закон о планирању и изградњи Сл гласник РС 72/09, 81/09 и 24/2011 Статут Општине Инђија Сл лист општина Срема 11/02, 5/06 Правилници ⁶	Закон о планирању и изградњи Сл гласник РС 72/09, 81/09 и 24/2011 Статут Општине Инђија Сл лист општина Срема 11/02, 5/06 Правилници ⁷																	
Плански основ	Просторни план Републике Србије ("Сл. гл. РС", бр. 13/96) Просторни план општине Панчево	Генерални урбанистички план Панчева и Генерални план Панчева ("Сл. лист општ. Панчево" број 14/2008 и 16/08-исправка	РПП АП Војводине („Сл.лист АПВ“ бр.22/2011) ППППН сист. продукт. кроз РС ("Сл. гл. РС", бр. 19/2011) и ПППН за инфр. кор.р за далековод 2x400kV ТС "Панчево2"	Генерални урбанистички план Панчева ("Сл.лист Општина Панчево, Алибунар, Ковачица, Ковин и Опово", број 37/76) (Програм за израду ГП Панчева- 2008, усвојен 25.10.2005, Генерални план Панчева - 2008, усвојен 19.03.2008)	Просторни план Републике Србије ("Сл. гласник РС", бр. 13/96)	Генерални план Инђије ("Службени лист општина Срема", бр. 14/06)	Генерални план Инђије ("Службени лист општина Срема", бр. 14/06)																	
Број страна нацрта на јавном увиду/веб сајту	293 страна	288 страна пдф + 5 граф прилога dwg / zip формат	160 strana пдф 9 граф. прилога пдф / zip формат	120 страна пдф 22,8 МБ фајл Zip формат	148 страна + 8 граф приолога dwg	39 страна + 10 граф прилога пдф (3-10МБ)	118 страна + 9 граф прилога пдф (38-150МБ)																	
План објављен	"Сл.лист општ. Панчево" број 14/2008	"Сл.лист општ. Панчево" број 19/2012, 196 страна	"Сл. лист града Панчева" број 23/2012 160 страна	"Сл. лист града Панчева" број12/2008 120 страна	Сл. лист општина Срема бр. 14/2006 од 14/07/2006 148 страна	Сл. лист општина Срема бр 30/2011 23 стране	Сл. лист општина Срема бр 30/2011 35 страна																	
Број страна	277 страна																							
О подручју																								
Површина обухваћена планом	5854,67 ха (+498,67ха у односу на претходни)	689ха 38а 44м2	6.366 ха (+563ха у односу на претходни)	708 ха 67 ага 65м2	1959,8 ха	8,8 ха	635,95 ха																	
Број стан. у окуру граница плана	77087 становника 60,6% стан. општине	није наведено у плану	није наведено у плану	0	26025	није наведено у плану	није наведено у плану																	
Број стан. општина	127.162 становника	није наведено у плану	није наведено у плану	није наведено у плану	53.000	није наведено у плану	није наведено у плану																	
О јавном увиду																								
Бр. подн./Бр. прим.	43 / 106			12 / 129			6 / 11			3 / 14			33/66			1/1			2/2					
Поднос. по сектору	Ј	Ц	П	Ј	Ц	П	Ј	Ц	П	Ј	Ц	П	Ј	Ц	П	Ј	Ц	П	Ј	Ц	П	Ј	Ц	П
Укупно по сектору	13/20	17/42	13/44	5/77	2/2	5/50	1/6	4/4	1/1	0	0	3/14	4/37	26/26	3/3	0	0	1	0	0	1	0	2/2	0
Прихваћена	46	12	13	21	60	47	0	13	8	6	2	0	7	0	0	7	48	34	13	1	1	0	0	0
Одбијена	58	7	28	23	30	8	2	20	2	0	2	0	7	0	0	7	13	2	9	2	0	0	0	0
Делим. прихваћена	2	1	1	0	39	22	0	17	1	0	0	1	0	0	0	0	6	1	5	0	0	0	0	0

Табела 7. Подаци о процедури израде, усвајања и подаци од значаја за учешће грађана: Генерални план Панчева (2008), План генералне регулације Центар у Панчеву (2012), Генерални урбанистички план Панчева (2012), План генералне регулације ХИП Петрохемија, ХИП Азотара и НИС Рафинерија (2008), Генерални план Инђија (2006), План детаљне регулације блок 44 у Инђији (2011) и План детаљне регулације североисточне радне у Инђији (2011).

³ Правилник о начину израде, начину вршења стручне контроле урбанистичког плана, као и условима и начину стављања плана на јавни увид ("Сл. гл. РС" бр. 12/2004)

⁴ Правилник о садржини, начину и поступку израде планских докумената ("Сл. гл. РС" бр. 31/2010, 69/2010), Правилник о општим правилима за парцелацију, регулацију и изградњу (Сл. гл. РС" број 50/2011

⁵ Правилник о садржини, начину и поступку израде планских докумената ("Службени гласник РС" бр. 31/2010, 69/2010 и 16/2011).

⁶ Правилник о садржини, начину и поступку израде планских докумената ("Службени гласник РС" бр. 31/2010, 69/2010 и 16/2011).

⁷ Правилник о садржини, начину и поступку израде планских докумената ("Службени гласник РС" бр. 31/2010, 69/2010 и 16/2011).

4.3.3. Закључци анализе изабраних случајева

На основу анализе праксе изабраних случајева, закључујемо следеће:

- Постојећи формални механизми учешћа грађана у урбанистичком планирању се у оба града користе на формалан начин, тако да се задовољи законом дефинисан обим и начин.
- Неформални механизми се користе ретко, представљају ексцес као последицу(а) ентузијазма појединаца (из општинских управа или обрађивача) или (б) су у пратњи неког другог догађаја / манифестације на локалном нивоу и нису део ширег плана укључивања грађана.
- Већина локалних актера цивилног и приватног сектора (грађани, мали предузетници и део НВО) је недовољно информисана о механизмима и могућностима учешћа у урбанистичком планирању.
- И они локални актери који су упознати са могућностима учешћа не користе овај механизам јер сматрају да нема смисла и да не могу да оставре утицај и промену.
- Јавни сектор - локалне управе и обрађивачи нису у довољној мери упознати са корисношћу и сврхом учешћа грађана, као ни са модалитетима примереним датом развојном контексту, већ „раде по већ наученим моделима који им обезбеђују доминантну улогу у заједници“. И када су у могућности да отворе процес планирања, опредељују се за консултације са експертима за специфичне области.
- Политичке партије и политички лидери (који су на позицијама одлучивања у локалу) имају највећи утицај на креирање развоја заједнице. Стога су и решења таква: (а) да не производе политичку нестабилност, и (2) да производе политичке поене (видљиве резултате у кратком року).
- Сектори сарађују у великој мери једносмерно и неуједначено, „отвореност система планирања развоја града за идеје је слаба, те оне замиру и у срединама где их је доскора било“.
- Процедуре и организациона структура су сложени, надлежности су исецкане и има преклапања, рокови су унапред одређени (везани за политички мотивисане одлуке) закони су обимни, у великим периодима без одговарајућих подзаконских аката, често се мењају, има их много и међусобно су недовољно неусклађени, тако да ни представници јавног сектора укључени у процес планирања не могу лако да савладају сложеност и време. Основна тежња је

ефикасност у смислу смањивања компликованости и скраћивање времена, без обзира на квалитет предлога грађана „спашавај живу главу“.

- Комуникација је бирократизована, како између јавног са једне, и цивилног и приватног сектора са друге стране, тако и између организација јавног сектора међусобно. Одвија се по принципу дописа: захтевима и за условима и сагласностима и одговорима на исте, без директне комуникације и дијалога.
- У оквиру јавног сектора је примећен антагонизам између чланова / представника локлане управе и обрађивача, који се доживљавају ривалима, односно другом страном која непотребно компликује или која не разуме. Одсутан је дух/идеја заједничког циља/резултата, већ се међусобно оптужују за проблеме у процесу израде, усајања и реализације плана. Антагонизам је могућ због сасвим једноставних ствари, као што су разлике у личним примањима, односно укупном радном конфору.
- Постоје два пола понашања обрађивача и Комисија за планове: са једне стране "Све може само да се легализује постојећа изградња", а са друге "Не може ништа уколико ће то продужити израду плана". Сматрамо да су оба става генерисана политичким притицима, и то у великој мери оног чије је порекло надлокалног нивоа. У простору између се налази поље у којем се, по нашем мишљењу, дешавају одговори који највише личе на одговор струке на предочени проблем. Сматрамо да су залеђу наведених граничних понашања следећи ставови - разумевања развојног контекста:
- Изградња је "претарчала" планове. У неким случајевима (примедба 15 ГП ПА 2008) стари, неважећи, али једини планови за нека подручја су постали неадекватни, неприменљиви, јер се неплансак изграња оглушила о планска решења. Они се најчешће не могу применити, јер се на планираним трасама саобраћајне инфраструктуре налазе објекти чији су власници поднели захтеве за легализацију и који ће у највећој мери и бити легализовани. До израде нових планова, та подручја таворе у хаосу, у којем страдају и они који су се придржавали планског решења. Услед тога планови постају средстава за њихову легализацију. У том смислу се види велика кооперативност обрађивача и комисија код свих примедби које се тичу прилагођавања започетим акцијама у простору без обзира о којој фази се ради: фази израде техничке документације (често се прилажу идејна решења у прлозима примедби) или фази изградње.

- Израда планова траје веома дуго и не сме се додатно продужавати. Изузетно велика некооперативност обрађивача и комисија уколико се ради о примедбама и предлозима који на било који могу да продуже или искомпликују процедуру израде планаа. Кратки рокови везани за датуме која је управа прогласила deadline-овима из разних политички мотивисаних разлога. Планови представљају резултат који се има или се нема, где се питање квалитета, односно примарне сврхе ставља у други план.
- И једно и друго се може сматрати обрасцима понашања који су последица притисака који произилазе из политика које се у различити формама и видовима емитују са националног плана на локални ниво. Представљају манифестацију опредељења да се нагомилани економски и социјални проблеми у држави могу решити легализацијом бесправне изградње изградом планске документације и то што пре.

Интезивније и активније учешће грађана подразумева промену укупне атмосфере и окружења планирања. Подразумева (а) постојање подршке од стране локалне управе у виду обезбеђивања услова за реализацију: додатног времена, организационих, кадровских и финансијских ресурса, (б) постојање добре воље (који су последица разумевања сврхе и дугорочних и многоструких ефеката, како у професионалној сфери, тако и сфери свакодневног живота), (ц) разумевање партнерства и прелазак са компететивне на колаборативну стратегију у пословима од јавног интереса, пре свега организација задужених за управљање и планирање развоја. У настаку представљамо примере такве праксе у Србији.

4.3.4. Примери добре праксе

У последњој деценији, у Србији је било и локалних самоуправа које су увеле одређене партиципативне механизме, махом нерегулисане законом, како би повећале учешће јавности у процесима доношења одлука на локалном нивоу.

Наводимо два примера који се разликују по два критеријума: (1) Врста планског документа: стратешки или регулациони, и (2) Порекло иницијативе и постојање подршке за реализацију: иницијатива и подршка долазе споља, од стране неке међународне или националне организације или је иницијатива локланог карактера / порекла. То су:

1. **План детаљне регулације нове стамбене зоне у Деспотовцу.** План је урађен у оквиру пројекта сарадње Републике Србије и Савезне Републике Немачке у

области управљања земљиштем у одабраним локалним самоуправама у Србији. Започет је 2010. године, финансира се од стране немачке Владе, преко немачког Савезног Министарства за економску сарадњу и развој - БМЗ, а спроводи га немачка организација за техничку сарадњу (ГТЗ), у сарадњи са Владом Републике Србије и консултатском фирмом Амберо Консалтинг (Ambero Consulting) и ИКОН институтом (ICON Institute konzorcijum). За учешће у пројекту одабрано је 13 градова и општина. Осим Суботице, споразум су потписали представници Чачка, Деспотовца, Кладова, Крагујевца, Краљева, Мајданпе-ка, Ниша, Новог Сада, Смедерева, Ужица, Ваљева и Зрењанина. План којег представљамо представља илустрацију пројеката (приступа, методологије, тема) који су у тим општинама започети или реализовани.

2. **Стратегија развоја општине Ада.** Стратегија је развијена у периоду од 2004. године до 2006. године, када је усвојена на седници Скупштине општине. За разлику од претходног примера, овај развојни документ није настао захваљујући подстицају и подршци донатора или међународних организација. Процес су иницирали локални актери и грађани, а Стратегија је у највећој мери реализована средствима из националног, покрајинског и локалног буџета и делом из приватних ресурса.

4.3.4.1. План детаљне регулације нове стамбене зоне у Деспотовцу²⁹

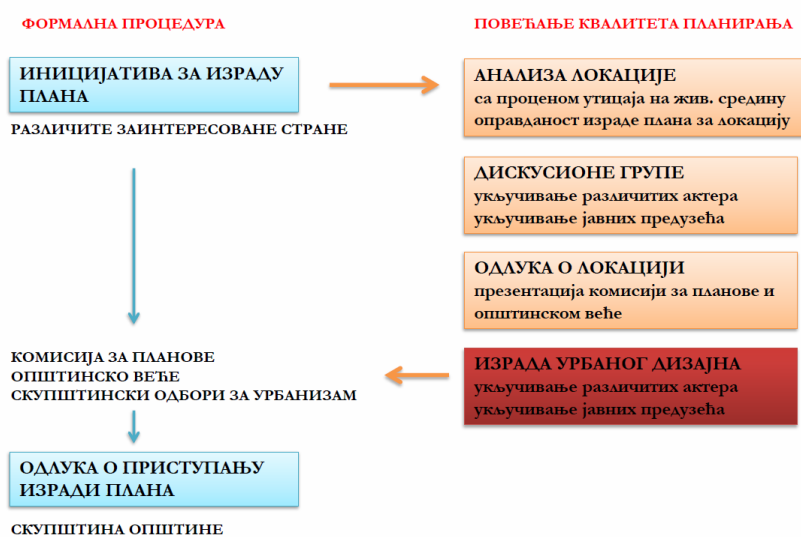
У оквиру пројекта "Унапређење управљања земљиштем на нивоу локалних самоуправа у Србији" општина Деспотовац је започела израду Плана детаљне регулације нове стамбене зоне. Ту прилику су искористили да испробају и уведу нове инструменте у складу са опредељењем да је планирање потребно учинити ефикаснијим инструментом управљања променама у простору, те да га је у том смислу потребно отворити за грађане. Сматрају да би планови требало да настају и реализују се у процесу сарадње свих надлежних организација и заинтересованих страна³⁰. Тако су у процесу израде плана применили следеће инструменте: упоредно вредновање локација са стратешком проценом утицаја на животну средину, еколошка компензација, увођење мера енергетске ефикасности, концепт

²⁹ Према Müller, H. (ed in chief): 2010, материјалима о пројекту доступним на сајту консултантске фирме Амберо консалтинг: <http://www.ambero-icon.rs> и презентације Плана коју је одржао Дарко Петровић, дипл.инж.арх. начелник ЈП Дирекције за изградњу општине Деспотовац на радионици Radionica Quality improvement of urban planning: Urban design and Detailed Regulation Plans Beograd одржаној у просторијама СКГО, 23. Februar 2012

³⁰ На основу увода Харалд Мулера и Ђорђе Станишића у Müller, H. (ed in chief), 2010: 3

урбаног развоја као интегрални део Плана детаљне регулације, рана партиципација грађана и укључивање стејкхолдера у процес планирања, подизање нивоа транспарентности одлучивања у процесу планирања, урбана комасација, процена вредности земљишта (пре и после израде плана), и др.

Општина Деспотовац има 30000 становника, површине је 623 км², има 33 насељених места. У насељу Деспотовац живи 5000 становника на површини од 620ха. Општина има: Просторни план општине, ГУП насеља Деспотовца, 50 планова детаљне регулације, а у току је израда плана генералне регулације насеља Деспотовац. У процес израде Плана су били укључени представници Дирекције за изградњу, Одељења за имовинско-правне, стамбено комуналне послове, урбанизам и грађевинарство и заштиту животне средине, Комисија за планове и председник општине Деспотовац. Процес је започет је израдом Студије упоредног вредновања локација за изградњу нове стамбене зоне у Деспотовцу³¹ која је имала за циљ да упореди две локације са становишта њиховог утицаја на животну средину и погодности за изградњу у смислу урбаног квалитета.

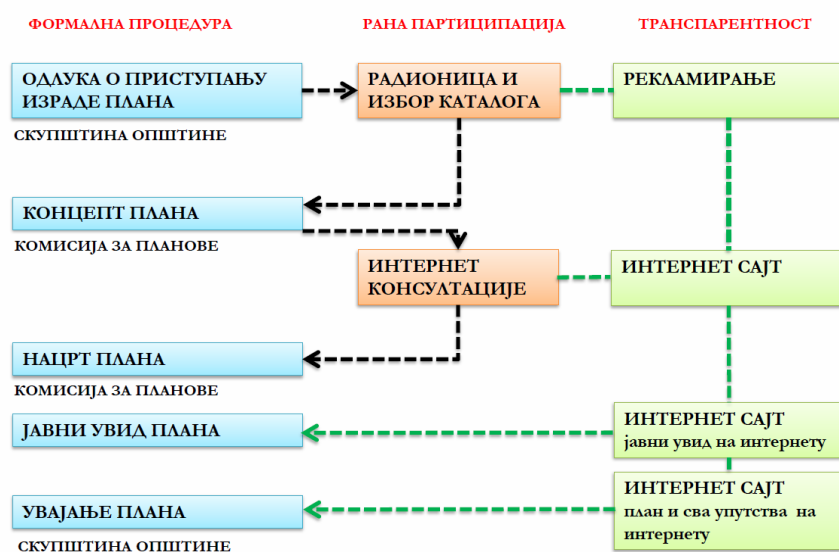


Слика 51. Процес израде Студије - колаборативне анализе локација и концепта урбаног дизајна - који је претходио одлуци о приступању изради плана. Извор: Презентација Дарка Петровића доступна на <http://њњњ.ambero-icon.rs>

У процес израде Студије су били укључени сви актери од значаја, пре свега они који ће бити задужени за имплементацију ПДР-а. Студија је презентована на седници Комисије за планове. Оцењено је да су обе локације погодне за изградњу стамбене зоне и да не постоји никакав еколошки или неки други фактор који би

³¹ Студија је израђена од стране предузећа ЕЦОлогица УРБО из Крагујевца у априлу 2011. године.

представљао тешкоћу у реализацији пројекта. Док је локација Б мало повољнија са становишта величине подручја и утицаја на биодиверзитет, локација А нуди боље услове за живот. Општинско веће се определило за локацију А. На основу резултата и препорука Студије упоредног вредновања локација, партнери у спровођењу пројекта су заједнички припремили пројектни задатак за израду концепта урбаног развоја. Уговор за израду је потписан са приватним немачким бироом. Концепт урбаног развоја је добијен кроз више међусобних итерација. Свим састанцима су увек присуствовали сви наведени актери и локалним медијским средствима је вршена презентација. Израђена су три различита решења која су приказана на Комисији за планове, Општинском већу и Скупштини општине. У наставку процеса је рађен Концепт урбаног развоја, који је требало да испита варијетете урбаног склопа, типове становања, саобраћаја, јавних и зелених површина и предлог парцелације. Циљ израде Концепта је био сагледавање могућности изградње нове стамбене зоне и пратећих садржаја, на начин да се валоризују стварни потенцијали и ограничења простора, уз услов ненарушавања природног окружења, и тиме добију реални капацитети локације.



Слика 52. Концепт процеса израде Плана са раном партиципацијом грађана и високом транспарентношћу. Извор: Презентација Дарка Петровића доступна на <http://www.ambero-icon.rs>

Након увида и добијених коментара формирана су упутства за конципирање ПДРа. Скупштина општине Деспотовац донела је Одлуку о приступању изради Плана детаљне регулације нове стамбене зоне "Ресава" 28.04.2011.године. Поред тога, постигнута је сагласност за спровођење активности које за циљ имају уводјење ране партиципације грађана у процес планирања.

4.3.4.1. Стратегија развоја општине Ада³²

Стратегија развоја општине Ада представља пример израде стратешког плана чију су израду иницирали и реализовали локални актери и грађани. Оно што овај пример чини посебно занимљивим је да није имао подршку (финансијску, организациону, логистичку) неке међународне организације. Средства за реализацију сус обезбеђена из националног, покрајинског и локалног буџета и делом из приватних ресурса. Одлука о изради Стратегије је донета септембра 2004. године у предизборној кампањи за локалне изборе, у оквиру које је група грађана "Знањем и срцем за успешну општину" представила свој најзначајнији задатак — израду концепције развоја Аде³³. Након доношења одлуке формиран је ужи петочлани тим састављен од локалних стручњака, којем се накнадно придружио и шири оперативни тим, који је бројао 50 чланова распоређених у 10 група. Задатак ширег тима је био анализа стања, при чему је свака група обрађивала по једну тематску област. Паралелно су испитивани грађани на нивоу домаћинства (узорак од 452 домаћинства)

У процесу анализе стања, који је трајао око 8 месеци, је учествовало још око 30 локалних партнера: јавна предузећа (стамбено-комуналне делатности, изградња, урбанизам, земљиште), месне заједнице, средње и основне школе и предшколске установе, привредни субјекти, здравствене установе, спортске и културне организације, невладине организације, верске заједнице, установе социјалне заштите, служба запошљавања, републичке институције у области статистике и геодезије. Нацрт стратегије је урађен за 4 месеца, након чега је упућен на јавни увид. Током следећих 6 месеци о нацрту се расправљало на грађанским форумима. У складу са конструктивним примедбама и предлозима нацрт је коригован и усвојен 2006. Укупан процес је трајао 17 месеци.

³² Према Кош, Ш., Шећеров, В., Чолић, Р. (2010) и Стратегији одрживог развоја општине Ада, 2010.-2019. доступне на http://www.ada.org.rs/docs/strategia_sr.pdf

³³ Основни слоган: „Ми, кандидати за одборнике испред групе грађана Знањем и срцем за успешну општину, живимо срећеним породичним животом, у складу са моралним нормама ове средине, дубоко везани за ову општину. Већина нас су људи са богатим животним искуством, али још увек довољно млади да имамо своје циљеве и снагу за њихово остварење. Материјално смо обезбеђени и зато у службу општине не улазимо због личних и материјалних интереса. Отворени смо према другима и хоћемо да саслушамо и разумемо друге који мисле. Мишљења смо да се носиоци јавног живота општине не могу делити на добре и лоше. Сваки човек може имати недостатке, али смо убеђени да узајамним стрпљењем и уз добре намере, без обзира на националну, политичку, верску, полну или старосну припадност, свако може са другим да нађе заједнички језик уз међусобну толеранцију и уважавање.“ (Кош, ет. ал. 2010:13)

Општински менаџер је водио све активности водио, а тим за израду Стратегије је вршио организацију радних група, организовао јавне расправе и усаглашавао нацрт са примедбама и предлозима.

Након усвајања, у периоду 2006-09. године је реализован велики број пројеката у укупној вредности око 22 милиона евра. Најзанчајнији пројекти су :

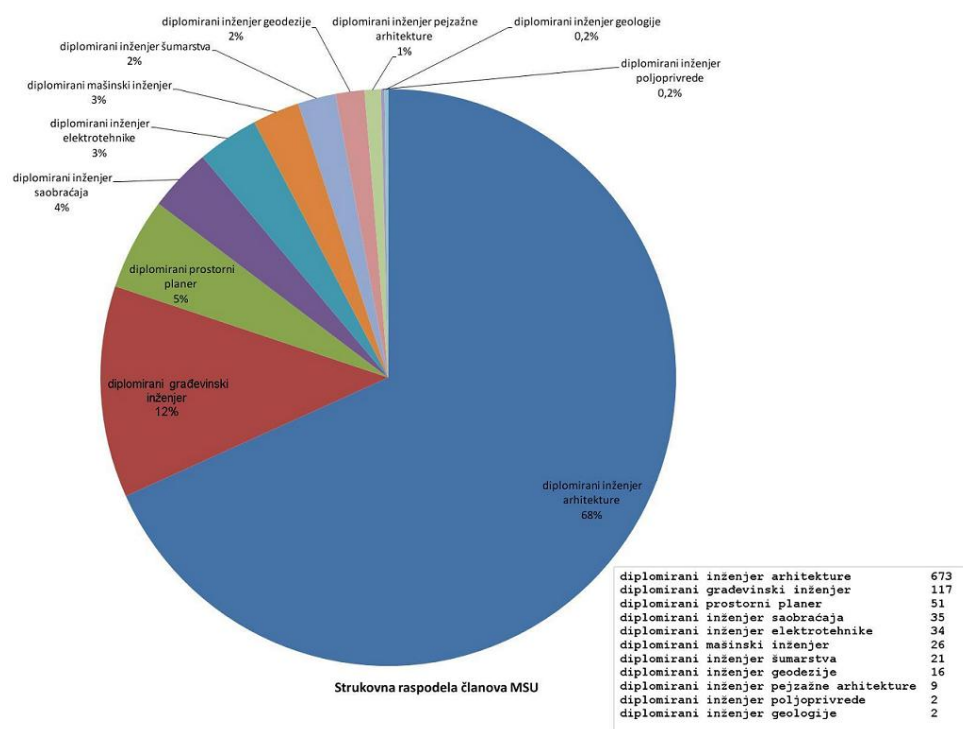
- Ревитализација индустријске зоне у вредности од око 500.000 евра обезбеђеним од стране Националног инвестиционог плана (НИП). Након прве фазе реализоване су гринфилд инвестиције у вредности од 8.000.000 евра;
- Ревитализација и реновирање свих спортских објеката у вредности од око 1.200.000 евра обезбеђеним од стране Министарства финансија и економије, Министарства просвете и спорта и Покрајинског секретаријата за спорт и омладину;
- Изградња моста на реци Тиси у вредности од око 6.700.000 евра обезбеђеним од стране Министарства за инфраструктуру, НИП-а и Фонда за капитална улагања Аутономне покрајине Војводине (АПВ);
- Изградња обилазнице у вредности од око 2.500.000 евра обезбеђеним од стране НИП-а и Фонда за капитална улагања АПВ;
- Гасификација насеља у вредности од око 1.000.000 евра (реализован један део у вредности од 300.000 евра) финансиран удруженим средствима грађана и из буџета Општине.
- Стратегијом је било дефинисано укупно 42 основна пројекта, а у току рада настало је још око 100 изведених пројеката услед сарадње различитих институција, комерцијалног сектора уз подршку и организацију локалне самоуправе

Након овог искуства носиоци овог процеса наводе да је за њену успешност било најважније постојање прилике, жеље и знања. Стратегија је ослоњена на локлано знање и искуство, процес је био подржан и фасилитиран од стране експерата са стране. Процес је инициран унутар локалног оквира, а не изградњом паралелног система. Оцењују да је у процесу повећан ниво знања и свести доносиоца одлука и грађана о значају локалног управљања. Кључни фактори су политичка подршка и капацитет локалне администрације, нарочито када су у питању комплексни пројекти.

4.4. ВРЕДНОСНО-КОГНИТИВНИ НИВО

4.4.1. Перспектива и перцепција урбаниста

У наставку ће бити изнесени подаци из истраживања спроведеног у току 2012 године о перцепцији и ставовима лиценцираних урбаниста Србије о учешћу грађана у урбанистичком планирању. Основни циљ спроведене анкете (видети прилог 2) је провера изнетих истраживачких хипотеза, пре свега оног дела који се односи на питања разумевања улоге сврхе, постојање воље и знања актера задужених за активност планирања (планера-обрађивача и управа). О методолошкој основи анкетног упитника, односно вези истраживачких хипотеза и постављених питања видети ПРИЛОГ 6. Овај део истраживања има за циљ осветљавање проблематике учешћа грађана у уп из перспективе урбаниста из Србије. То је онај део урбаниста који се активно баве активношћу урбанистичког планирања. Највећи удео лиценцираних урбаниста су архитекти (68%) који су и једини урбанисти који се могу бавити урбанистичким пројектовањем.



Слика 53. Струковна расподела урбаниста

Извор: <http://www.ingkomora.org.rs/urbanisti/strukovnaRaspodela.jpg>

Дакле, они не представљају дубинску социолошку студију, нити претендују да дају одговоре на све проблеме и питања којима се ово истраживање бави. Ипак, верујемо да могу пружити вредан допринос истраживању, нарочито као пилот

иницијатива са циљем успостављања дијалога о основним питањима планирања у Србији.

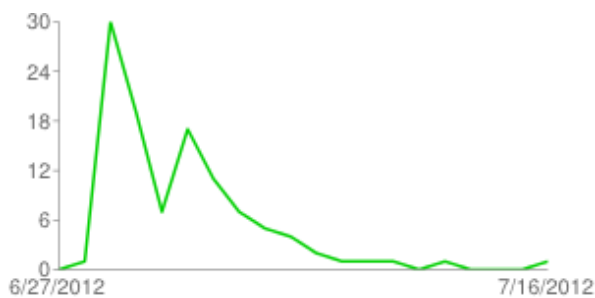
Кључна хипотеза, коју овим анкетама покушавамо да проверимо, је да постојећи систем урбанистичког планирања омогућава остваривање учешћа грађана различитих нивоа интезитета, квалитета и учинака, те да разлике (остварене у различитим градовима и плановима) зависе од локалних услова у којима се процес планирања реализује. Последица је става да је разумевање проблема и могућности за промене професионалца који се у оквиру свог свакодневног посла баве неким аспектом урбанистичког и просторног планирања неопходно за доносење суда о наведеним претпоставкама.

Анкета је направљена у дигиталној форми и попуњава се он-лине. У тексту маил-а у чијем прилогу се налази позивоно писмо писмо се налази линк који води до анкете, која се након попуњавања шаље "кликом" на "сенд" дугме. Резултати су складиштени у он-лине бази података која је била доступна само аутору и власнику анкете. Анкета је анонимна и немогуће је било накнадно утврдити адресе са које су анкете попуњаване и слане. Једини подаци о анкетиранима су они који они сами дају и време када је анкета послата.

Анкета је полуотвореног типа и имала је три групе питања: (1) Подаци о анкетираним, (2) Урбанистичко планирање Србије, и (3) Учешће грађана у урбанистичком планирању.

Анкету је попунило 109 урбаниста, што представља око 10% од броја оних којима је анкета послата (позив - информација је била прослеђена на око 1000 е-маил адреса, за неке се претпоставља да нису активне или тачне, укупан број лиценцираних урбаниста је око 1500). Мада се одзив може сматрати добрим, а одговори анкетираних су допринели појашњењу разумевања учешћа грађана у урбанистичком планирању, ипак се узорак не може сматрати репрезентативним него тек индикативним.

Анкета је била отворена у периоду од 27. јуна до 16. јула 2012. године.



Слика 54: Дистрибуција одговора у времену.

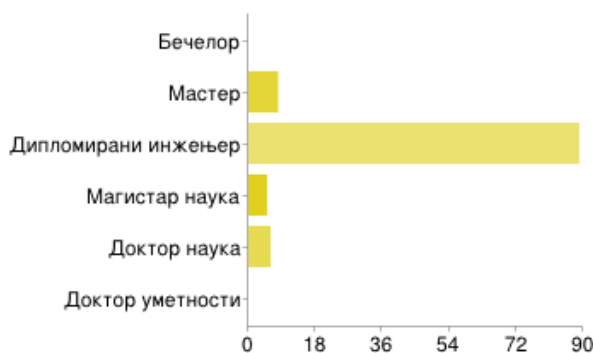
Висок одзив у првим даним након што су потенцијални анкетирани добили информацију / позив. Међутим, и након десет дана су стизали одговори. Петпостављамо да би одзив био већи да је позив био послат више пута.

ПОДАЦИ О АНКЕТИРАНИМА

Потпуна уједначеност анкетираних по полу - анкету је попунило 50% особа женског, а 50% особа мушког пола.. Највећи број (68%) анкетираних старости 35-55 година. То је категорија искусних професионалаца са минимумом од 10 година искуства. У категоријама до 25 година и више од 75 ниједан анкетирани. У категорији до 25 година вероватно има веома мали број лиценцираних урбаниста, а у категорији преко 75 је вероватно веома мали број активних урбаниста (који комуницирају са Инжењерском комором).



Слика 55.а Образовање анкетираних.



Слика 55.б. Академско звање анкетираних

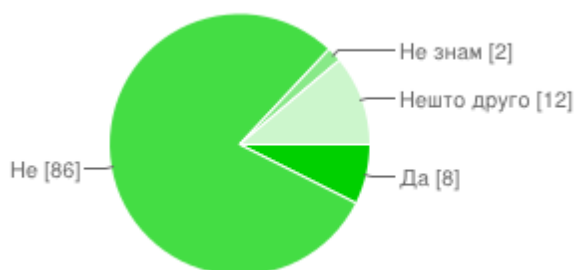
Највећи број (70%) анкетираних лиценцираних урбаниста су архитекти по образовању, што је скоро истоветно учешће учешће архитеката у укупном броју лиценцираних урбаниста (видети сл. бр. 53). По овом критеријуму ради се о репрезентативном узорку.

Највећи број (82%) анкетираних су по академском звању дипломирани инжењери. Дакле, највећи број анкетираних се након запошљавања није даље усавршавао у оквиру академских институција. То не мора да значи да се они даље стручно не

усавршавају. То евентуално може указивати како урбанисти и институције у којима они раде (односно њихови послодавци / надлежни, у највећој мери у јавном сектору) перципирају потребу за даљим академским усавршавањем (није им потребно), односно адекватност (применљивост, ефективност) наших магистарских и докторских студија (знања и вештине које не подижу квалитет и продуктивност рада). Велики број лиценцираних урбаниста има више лиценци. највећи број има комбинацију са 300, са 300 и 400, а затим са 100 и 300. Троје анкетираних нема ниједну лиценцу, а један анкетирани нема урбанистичку. У наставку наводимо одговоре на групу питања о урбанистичком планирању.

И део: О УРБАНИСТИЧКОМ ПЛАНИРАЊУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

Чак 79% анкетираних сматра да систем урбанистичког планирања у Србији није успешан (ефикасан и ефективан) инструмент управљања развојем у простору, 11% анкетираних је одговорило са "нешто друго, 7% са "да", а 2% са "не знам".



Слика 56. Да ли сматрате да је систем урбанистичког планирања у Србији успешан (ефикасан и ефективан) инструмент управљања развојем у простору?

Одговори дати у отвореном делу питања (укупно 16 анкетираних је одговорило на овај начин), су у великој мери међусобно усаглашени (наводимо оригиналне изводе одговора више различитих аутора, али зарад читкости текста међусобно не одвајамо наводницима): "Планирање касни за реалним потребама друштва, споро је, инертно, не реагује на животне импулсе, већ их кочи. За његово унапређење је неопходна перманентна координација између локалне самоуправе (утврђивање стварних потреба средине, а не слободне процене појединаца), предузећа које израђује урбанистички план и РГЗ. Садашњи систем се показао као неефикасан, нарочито у малим срединама које немају довољно кадрова и људских капацитета. Неки од разлога су: превелико мешање политике у планирање, не постоје анализе остварења планова, планови су често економски неодрживи. Систем је логичан, али пречесто планска решења као и спровођење зависи од сујете људи, било да су обрађивачи или учесници у Комисијама. Урбанистичко планирање


подразумева врло комплексан рад на широком пољу делатности, од строго стручних до оних који су у вези са реалним животом: код нас не постоји довољно свести о овоме па се на планирање и законодавство у овој области гледа као на нешто више формално него суштинско и нешто што може бити кључ развоја неке средине. закони из ове области су спискови лепих жеља доношени у најбољој намери са пуно труда, воље и знања, али без сагледавања стварне реалне ситуације и нарочито редоследа приоритета у примени и провери праксе. Закони се мењају свако мало, сваки пут козметички, без бављења суштином, не прате их одговарајући правилници (када ипак и буду урађени), нема сарадње и усклађености са другим законима (имовинско-правни односи, враћање имовине). Врста планова и њихов карактер се мењају на исти начин па смо доведени у ситуацију да се новац и време троше на "усклађивање" недавно донетих планова, само да би се правно "препаковали" по новом закону уместо да се раде за оне просторе за које још не постоји никакав план или постоји из 1970-80тих година па је потпуно неприменљив. Са сваким новим Законом о и планирању и изградњи доноси се нови систем урбанистичког планирања али само у називима планова, који су по садржају врло слични регулационим, односно детаљним урбанистичким плановима. Врло често нема јасне хијерархије међу плановима. Константно се тражи преиспитивање планова и стављање одређених делова ван снаге. У таквим условима обично се примењује регулациона матрица, а правила уређења и грађења се пишу уопштено, на нивоу генералног плана не сагледавајући могућности такве примене на блок и на крају на појединачну парцелу. Спровођење је нарочито проблематично - лоше. Многе нејасноће проузрокују отежана сарадња са другим јавним предузећима и локалном самоуправом око надлежности, садржаја, тумачења планског документа".


Одговори на питање "Шта су, по Вама, кључни проблеми урбанистичког планирања Републике Србије данас?" су приказани у табели бр 9 и на слици бр 57.


Понуђени одговори	Оцене	0 %	1 %	2 %	3 %	4 %	прос оцен
Често мењање закона		2	11	12	25	50	3,10
Кашњење подзаконских аката		2	3	12	26	55	3,33
Квалитет планова		6	18	22	23	29	2,51
Знање и вештине планера-обрађивача		2	9	15	33	27	2,23
Знање и вештине запослених у управама		2	5	13	25	55	3,28
Низак ниво утицаја јавности на планска решења		4	8	22	36	39	2,9
Начин избора обрађивача		28	8	19	21	21	2,42
Дужина трајања израде плана		6	8	19	29	37	2,84
Бројне, инертне и бирократизоване институције		0	6	3	22	69	3,56
Начин комуницирања и сарадње институција одговорних за просторни развој		1	5	17	33	44	3,16
Нејасне и преклапајуће надлежности		3	6	20	31	39	2,99
Сложене процедуре у процесу израде плана		5	13	28	27	25	2,56
Сложене процедуре у процесу спровођења		2	8	21	28	37	2,93
Корупција		4	10	14	12	60	3,33
Планирање у функцији политичких поена		3	6	13	17	59	3,25
Недоследност / одсуство / неадекватност санкција за неспровођење планских решења		2	6	14	18	58	3,28
Нетранспарентност процеса израде и реализације планских решења		7	15	17	26	31	2,61

Табела 9. Шта су по Вама Шта су, по Вама, кључни проблеми урбанистичког планирања Републике Србије данас?

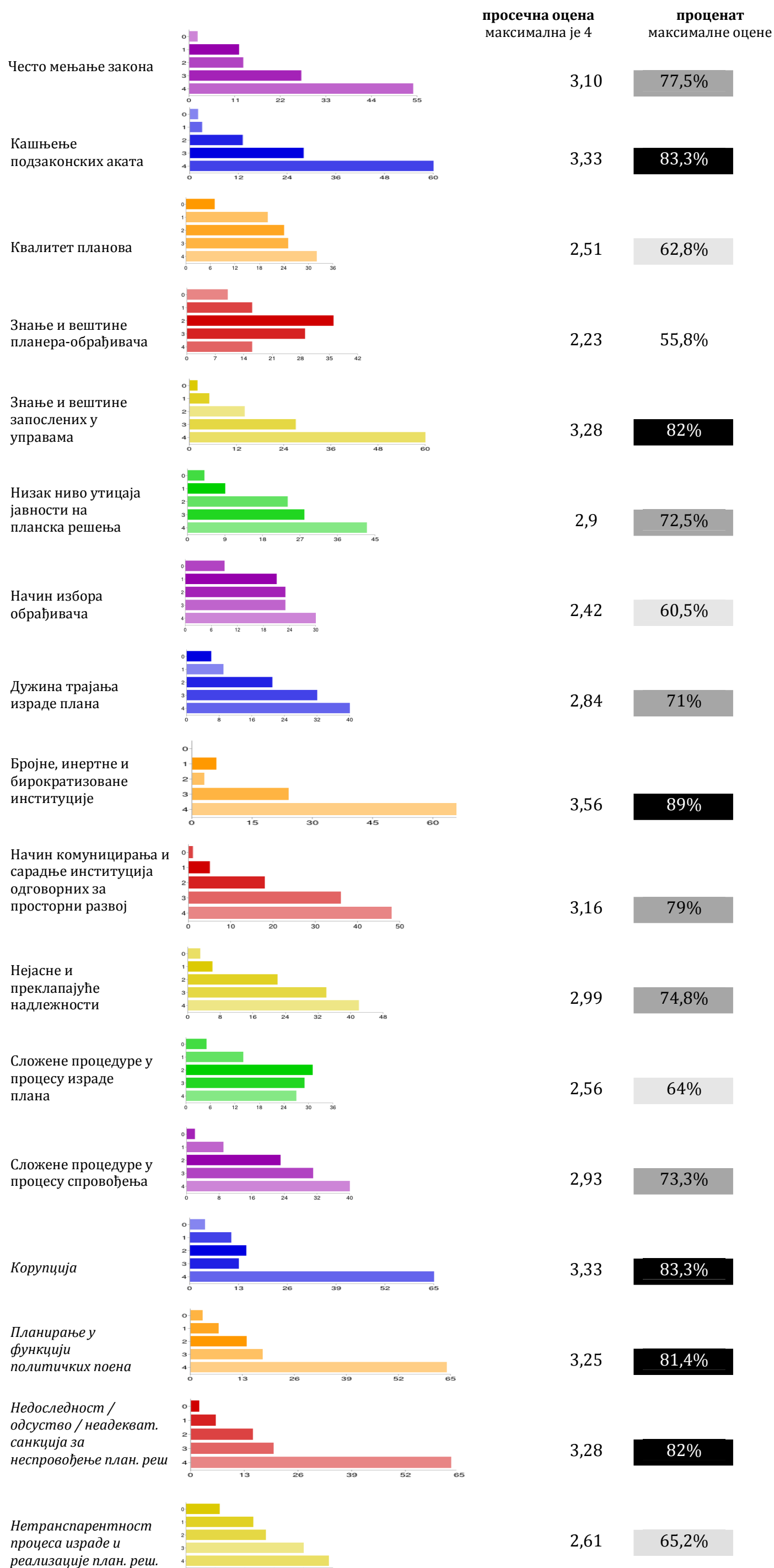
(Оцените све наведене проблеме оценама 0-4: 0 за оно што сматрате да није проблем, 1 за оно што сматрате да је мање значајан, 4 за оно што сматрате да представља најзначајнији проблем)

Легенда:  > 3,2, тј више од 80% максималне оцене

 2,8-3,2, тј. 70-80% максималне оцене

 2,4-2,8, тј 60-70% максималне оцене

Сви понуђени одговори анкетирани сматрају значајним проблемима урбанистичког планирања Србије (процечне оцене у распону 2,23 - 3,56, максимална оцена је 4 - видети слику 57). Као најзначајнији (>3,2, тј више од 80% макс. оцене) су издвојени: бројне, инертне и бирократизоване институције, кашњење подзаконских аката, планирање у функцији политичких поена, корупција, недоследност, одсуство или неадекватност санкција за неспровођење планских решења, и знање и вештине запослених у управама различитих нивоа.



Слика 57. Шта су кључни проблеми урбанистичког планирања Републике Србије данас?

У отвореном делу анкете за ово питање 27 анкетираних је дало одговоре који значајно појашњавају разумевање и ставове о наведеним проблемима. Наводимо их груписне по темама:

Планске комисије: "Не мењање током дугог временског периода чланова комисије за планове по општинама и градовима је у директној вези са корупцијом и сарадњом са локалним властима. Често су нестручне, састављене по политичком кључу, и кроз свој рад спроводе личне интересе".

Квалитет закона: "Квалитет закона је низак: недовољна јасноћа, преопширност, честа контрадикторност, и општи утисак да су законе писали правници уз помоћ планера - а не обрнуто".

Процес и процедура израде: "Процес израде, прегледа и усвајања планских докумената је дуготрајан јер: актери у процесу израде и усвајања плана не поштују рокове, недовољно су стручни, изложени су разним видовима сталних притисака појединаца или група чији је циљ да кроз планска решења реализују своје интересе који најчешће нису у складу са струком. Проблем усаглашавања са комуналним организацијама и не постојање тачних података (нпр. о комуналним инсталацијама); многобројни услови су често непотребни (нпр. већ су уграђени у планове вишег реда)".

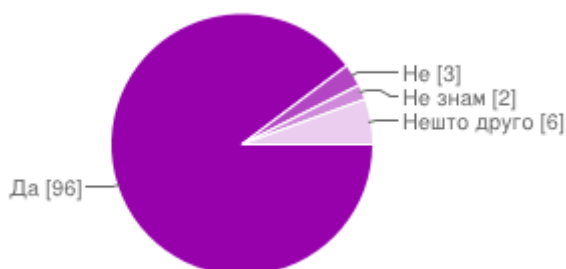
Промена, провера и квалитет планских решења: "Шта значи санкција за неспровођење плана ако план у суштини није спроводив и кроз праксу покаже мањаковсти које више нико неће да уважи. Процедура за сталне измене и допуне планова према искуствима у спровођењу није функционална. Планови служе обичном животу углавном, а он их стално претиче. Планирање се задовољава само законска форма и законска обавеза. Афирмација и легализација неплански насталих промена у простору кроз план. Мешање политике у планирање и непоштовање струке. Планови, а нарочито ПДР-ови се свде на планирање намена и количина. не бави се простором. Урбанистички планови су потврда фактичког стања на терену, односно, увођење нелегално изграђених објеката (путева, улица, јавних објеката, инфраструктурних објеката, индустријских и других привредних објеката-свих власниства) у легалне токове".

Питање знање и информисаности: "Нестручност на свим нивоима - од Министарства па до особа које су задужене за директно спровођење планова. Мали број људи стварно зна процедуру израде плана као и важност доброг плана.

Проблем је у службеницима који раде на спровођењу поступака усвајања планова који тумаче нефлексибилно закон, што доводи до изузетне неефикасности усвајања планова. То може да се подведе под незнање и неефикасност запослених. Незнање и неупућеност кључних људи који доносе, спроводе и проверавају стратешке одлуке за ову област, а то су политичари (премијери, министри, председници градова и општина). Премало поштовање струке у односу на политичке приоритете и интересе инвеститора. За ово је добрим делом и сама струка, односно људи из струке на значајним политичким и другим позицијама одговорни. Већина запослених у Јавном сектору је одувек на тим пословима, нема других искустава из праксе, нема никаквог (или га има врло мало) искуства из области пројектовања, извођења. Њихов посао би захтевао анализу локације коју би требало да обраде и уз помоћ плана да предложи неко конструктивно решење за одређен проблем. Међутим они свој посао решавају тако сто препишу делове плана и за одређени пример који не могу да пронађу у плану оптужују урбанисте да нису добро урадили план. Они не желе да размисле, дају неко решење и преузму део одговорности".

II део: УЧЕШЋЕ ГРАЂАНА У УРБАНИСТИЧКОМ ПЛАНИРАЊУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

На питање "Да ли је учешће грађана у урбанистичком планирању потребно или не?", 88% анкетираних је одговорило са "да", 3% са "не", док је 6% одговорило са "нешто друго" и 2% са "не знам" (видети слику бр 58).



Слика 58. Да ли је учешће грађана у урбанистичком планирању потребно или не?

У отвореном делу анкете за ово питање 12 анкетираних је дало додатна појашњења. Наводимо их груписне по кључним темама:

Нов начин: "Потребно је, али на један квалитативно нов начин. Нове форме организовања и удруживања грађана би требало да буду институционализована законом, јер само онда има смисла. Потребно је да сваком грађанину чији је стан обухваћен неким планом детаљне регулација на кућну адресу стигне обавештење о почетку израде плана, анкета, као и обавештење где и како се могу распитати о току израде плана, као и о томе како будућа решења утичу на њих. На крају, грађанину мора бити јасно стављено до знања на који начин се и коме може жалити ако сматра да се будућим решењем угрожавају његова права, као и могућност консултације и поуке каква су његова права".

Јавни увид: "Излагање планова на "јавни увид" је непродуктивно решење. Садашња (про)форма укључивања јавности кроз "јавне увиде" у већ завршене планове је бесмислена и административно-бирокупатска. Заинтересованом грађанству мора бити дата могућност да се укључи у израду свих "нивоа" планова много пре јавног увида у планска решења".

Интереси и знања: "Грађани учествују само у заштити својих непосредних интереса. Веома је битно и корисно да урбанисти чују и захтеве, проблеме и жеље становника подручја које треба да обраде. Те информације могу да буду од велике важности јер урбаниста и поред најбољег обиласка локације и информисања не може да има целовиту слику без активног учешћа грађана".


Колико учешћа: "Ако грађани могу да дефинишу и урбанистички план, струка која је и овако конфузна, треба да се сведе на ниво заната који закрпи папучу. Грађани треба да буду упознати са израдом плана. Планери и урбанисти морају да препознају интерес заједнице и да га артикулишу адекватно времену и остаалим могућностима заједнице. Потребно је поставити јасне границе до којих грађани могу да учествују. Односно, да то учешће не буде на уштрб струке. Да ли учешће јавности, посебно оне јавности која није стручно и на сваки други начин едукована, обавештена, припремљена, доприноси побољшању квалитета урбанистичког и просторног планирања? Данас (траје већ 20-ак година) се урбанизам и планирање сведе на испуњавање "жеља" моћних и утицајних људи, те са стручним сагледавањем и приступом немају никакве везе. Немам илузија да би ушешће "грађана", полуписмених и полуобразованих, загледаних у ТВ као основне едукационе стандарде имало било какав утицај, већ би се свело на


"какофонију звукова стада на испашаи", те стога није као такво ни нужно ни потребно".


Одговори на питање "Од чега, по Вама, зависи квалитет (интезитет, континуитет, конструктивност, релевантност и ефекти) учешћа грађана у планирању?" су приказани у табели бр. 10. и на слици бр 59. Анкетирани све понуђене сматрају значајним факторима од значаја за квалитет учешћа грађана у уп (просечне оцене у распону 2,52 - 3,21, максимална оцена је 4 - видети слику 59). Као најзначајнији (>3,2, тј више од 80% макс. оцене) је издвојен проблем вештина и знања запослених у управама. Поред тог, од значаја (просечна оцена 2,8-3,2, тј. 70-80% максималне оцене) за учешће грађана су поверење грађана у систем планирања, политичка воља, ниво корумпираности институција, ниво образовања становништва, степен развијености демократије у друштву и претходна искуства грађана.

Понуђени одговори	Оцене					прос оц
	0 %	1 %	2 %	3 %	4 %	
Степена развијености демократиј у друштву	6	6	28	19	39	2,8
Степена економске развијености земље	6	11	27	22	33	2,67
Нивоа образовања становништва	4	13	20	24	40	2,83
Поверења грађана у систем планирања	2	6	14	31	46	3,16
Претходних искустава грађана	6	6	22	31	32	2,78
Политичке воље	4	7	17	22	47	3,04
Вештине и знања запослених у управама	1	8	9	31	49	3,21
Нивоа корумпираности институција	6	7	17	18	50	3,01
Воље планера	9	16	19	22	31	2,52
Вештина и знања планера	4	15	17	26	35	2,76

Табела 10. Од чега, по Вама, зависи квалитет (интезитет, континуитет, конструктивност, релевантност и ефекти) учешћа грађана у планирању (Оцените све наведене проблеме оценама 0-4: 0 за оно што сматрате да није проблем, 1 за оно што сматрате да је мање значајан, 4 за оно што сматрате да представља најзначајан проблем)

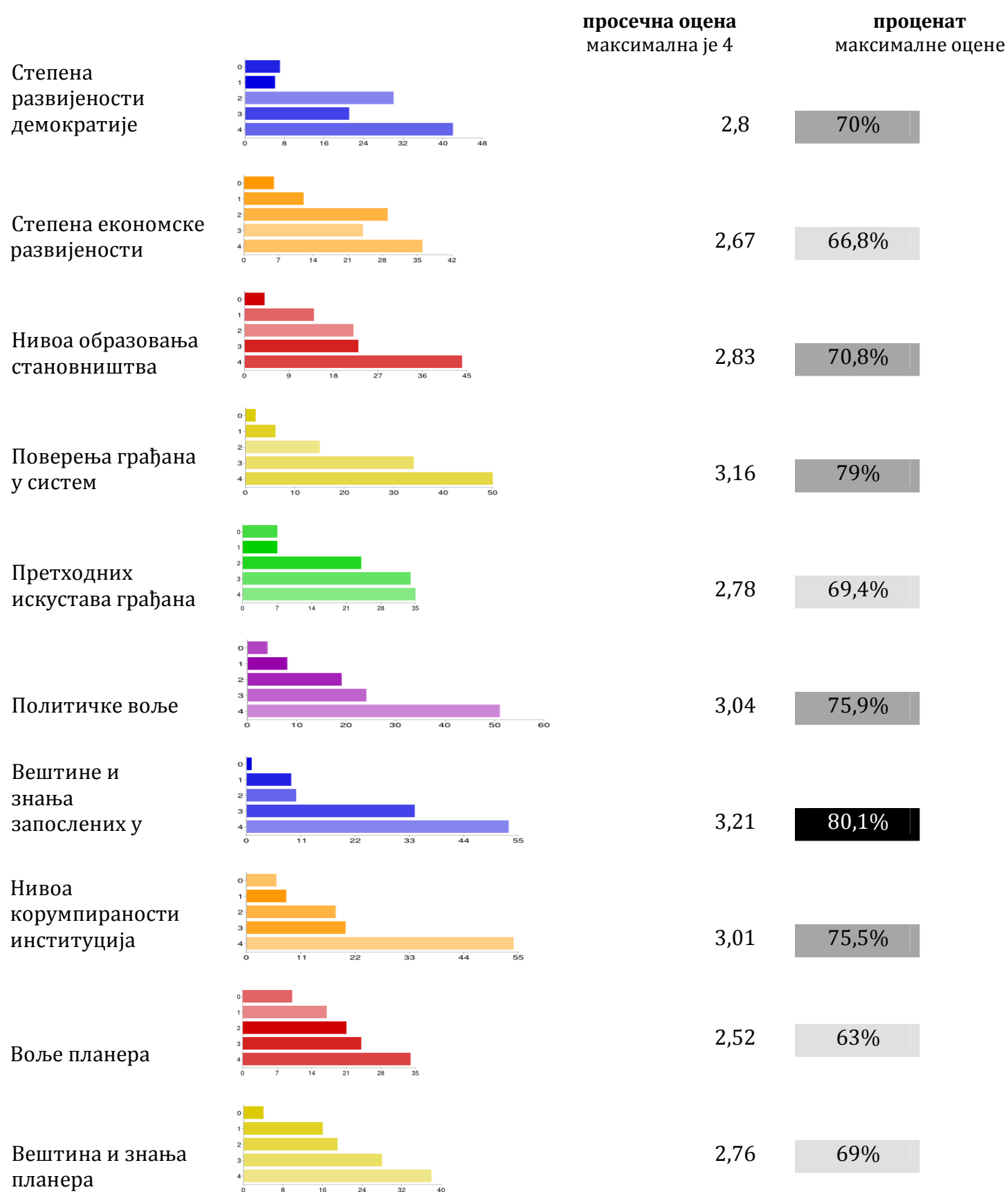
Легенда:  > 3,2, тј више од 80% максималне оцене

 2,8-3,2, тј 70-80% максималне оцене

 2,4-2,8, тј 60-70% максималне оцене

У отвореном делу анкете за ово питање 10 анкетираних је дало одговоре који појашњавају разумевање и ставове о наведеним темама. Наводимо их груписне по темама:

Искуства: "Током 20-годишње праксе, не знам за случај да се мишљење грађана озбиљно узело у обзир приликом јавног увида. Чешће се план обустављао. Примедбе грађана се не узимају у обзир чак ни када је у питању очита грешка



Слика 59. Од чега, по Вама, зависи квалитет (интезитет, континуитет, конструктивност, релевантност и ефекти) учешћа грађана у планирању?



(нпр. није се водило рачуна о конфигурацији терена и постојећим објектима, па планом регулисан поток тече узбрдо и преко приватних кућа). Грађани су незаинтересовани у фази израде плана, али када им план "изазове проблем" јако су заинтересовани за измене и допуне. Грађани често нису обавештени да су поједини планови у изради, а уз то немају "свест" о томе да се планови односе и на њих лично. Такође, када се грађани укључе у процес планирања, углавном у току јавног увида, посматрају искључиво лични интерес. Посебан проблем је што су запослени у управи спремнији да обавесте о евентуалном проблему појединачног "важног" инвеститора, пре него "обичног" грађанина или групу грађана. Уз позитиван став и свест о потреби учешћа грађана и мотивисаност управа да се учешће организује, актуелна законска процедура у планирању није нужно проблем да се оно реализује. Ипак, планери, са све вољом, вештинама и знањем, нису свемогући и често, колико год желели да више времена и енергије уложе у анализу и истраживање на терену и међу становништвом, то се покаже као немогућа мисија: кратки су рокови, не може сам да иде на терен и без неког документа, сами грађани се не одазивају на анкете и позиве на скупове и разговоре, што значи треба то организовати више пута (нема времена), велико је подручје које обухвата један план (опет време) и сл. Занимљиво је да закон и правилник не обавезују обрађивача да уради анкете, разговоре са становништвом простора за који се ради план, сарадњу и сл., тако да је проблем то организовати самоиницијативно - потребан је законски/правни основ, документ којим се планер легитимише, систем по којем ће водити, анализирати и извући резултате анкетања, начин на који ће их вредновати и применити..... и како обезбедити легитимитет и свега, јер план је законски документ. Такође, треба пронаћи нове начине обавештавања грађана о јавним увидима у планове који су у изради, осим објављивања у медијима, јер они не долазе - иако обрађивач и самоуправа ураде све што закон налаже".

Одговори на питање "По Вашем искуству и сазнању, учешће грађана у планирању у Србији је посебно подстакнуто / изражено у срединама / подручјима / плановима са:" су приказани у табели бр. 11 и на слици бр 60. За разлику од претходна три питања, одговори на ово питање нису добили тако високе оцене (у распону 2-2,86, тј 50-70% максималне оцене - видети сл. 60). То значи да анкетирани сматрају да је постојање проактивних локалних лидера који подржавају такав приступ планирању веома значајан, да су еколошки проблеми и

добра претходна искуства значајнија од социјалних и економских проблема и осталих фактора који се тичу контекста планирања.

Понуђени одговори	Оцене					прос оцен
	0 %	1 %	2 %	3 %	4 %	
Иновативним програмима и новим иницијативама	11	25	24	19	14	2
Подршком и присуством неке међ. институције	14	19	21	19	18	2,1
Еколошким проблемима	9	5	27	26	27	2,6
Економским проблемима	11	22	18	18	23	2,22
Социјалним проблемима	10	22	18	18	23	2,24
Проактивним локалним лидерима који подржавају такав приступ планирању	7	11	9	26	40	2,86
Добрим претходним искуствима	6	18	22	16	32	2,54

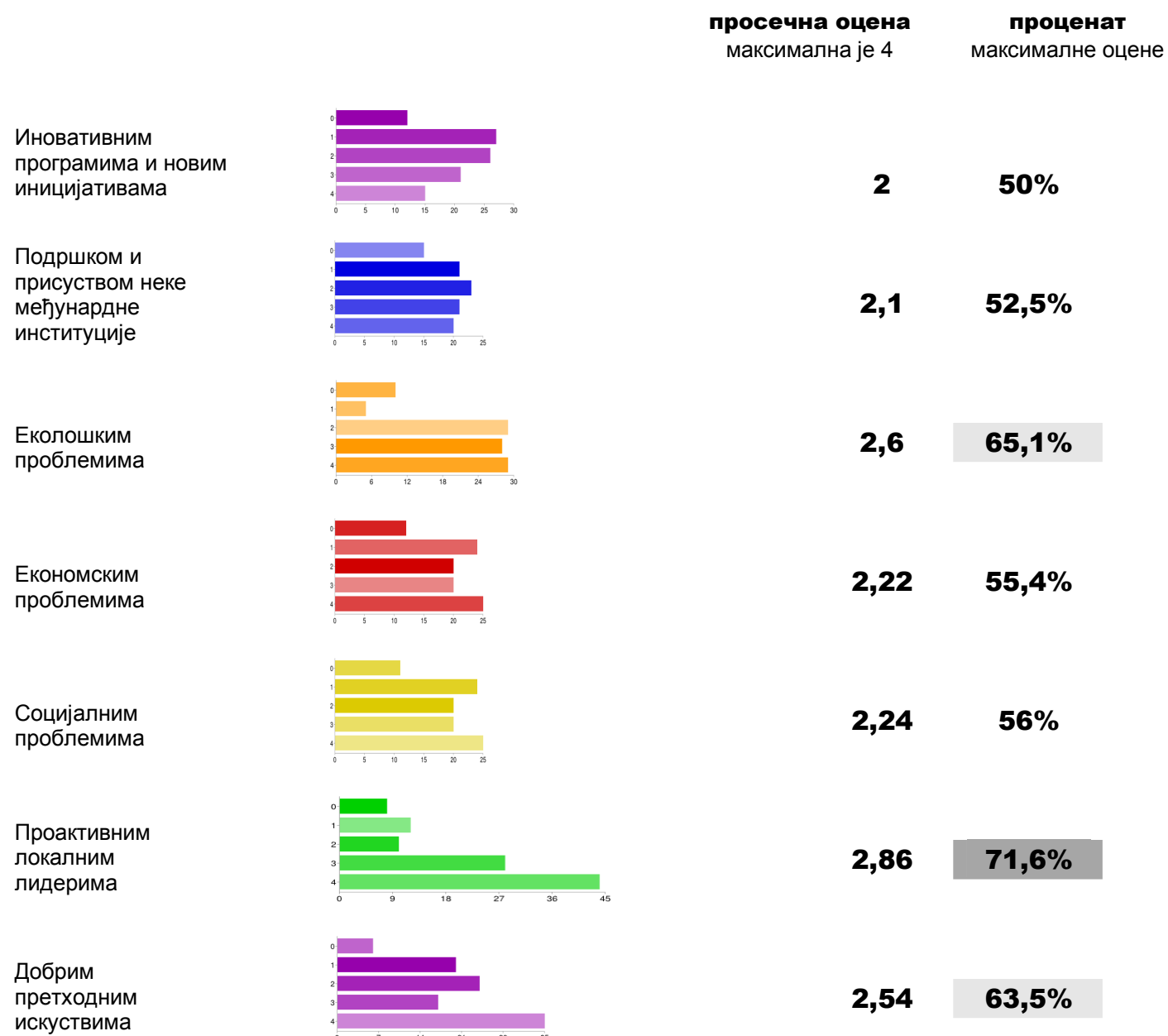
Табела 11. По Вашем искуству и сазнању, учешће грађана у планирању у Србији је посебно подстакнуто / изражено у срединама / подручјима / плановима са: (Оцените све наведене проблеме оценама 0-4: 0 за оно што сматрате да није проблем, 1 за оно што сматрате да је мање значајан, 4 за оно што сматрате да представља најзначајан проблем)

Легенда:  2,8-3,2, тј 70-80% максималне оцене
 2,4-2,8, тј 60-70% максималне оцене

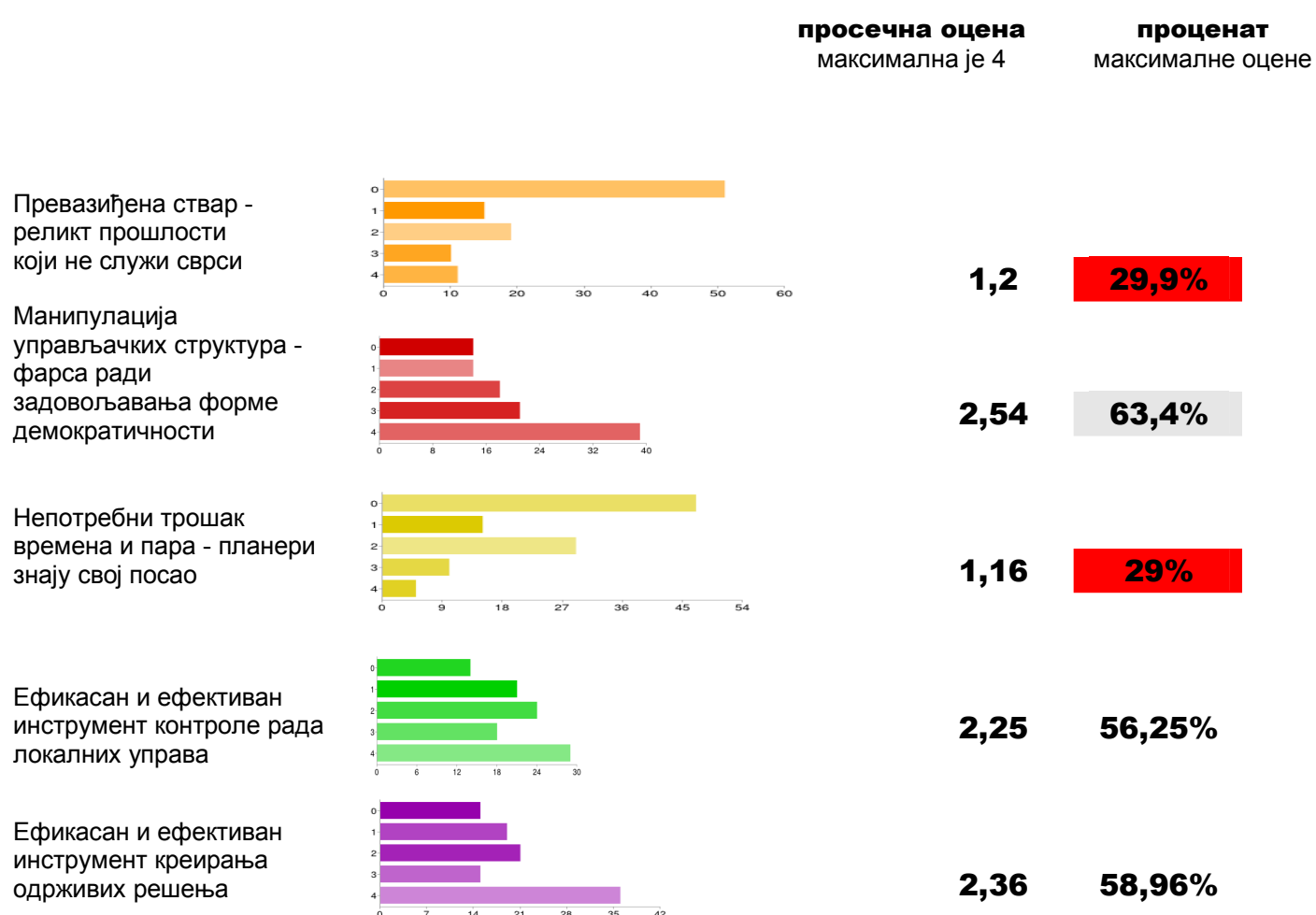
У отвореном делу анкете за ово питање 7 анкетираних је дало одговоре који појашњавају разумевање и ставове о наведеним темама. Наводимо их груписне по темама:

Питање начина на који је питање формулисано: "Постављено питање није јасно дефинисано и неразумљиво је. У дилеми сам око одговора на ово питање јер је једна оцена за тренутно стање по наведеним ставкама, а друга за њихов значај".

Допуна одговора: "Веома активним планерима који инсистирају на партиципацији свих релевантних стакхолдер-а (па и грађана). Веома активним планерима који су у стању да адекватно мотивишу и мобилишу све релевантне стејкхолдере (па и грађане) да учествују у процесима доношења одлука у планирању. У срединама / подручјима / плновима које су спремне да за овај посао обезбеде додатан утросак материјалних средстава и времена. Учешћем државних органа у поступцима доношења плана, јер постоји велика нелогичност у неким стварима где је утицај државе огроман, а планирање је немоћно".



Слика 60. По Вашем искуству и сазнању, учешће грађана у планирању у Србији је посебно подстакнуто / изражено у срединама / подручјима / плановима са:




Слика 61. У табели су наведене тврдње о учешћу грађана у урбанистичком планирању Републике Србије. Оцените их према нивоу сагласности са Вашим виђењем


У наставку су се анкетирани оцењивали изнете тврдњама о учешћу грађана у урбанистичком планирању Републике Србије према нивоу сагласности са њиховим виђењем. Резултати су приказани у табели 12.

Понуђени одговори	Оцене					прос оцен
	0 %	1 %	2 %	3 %	4 %	
Превазиђена ствар - реликт прошлости који не служи сврси	47	14	17	9	10	1,2
Манипулација управљачких структура - фарса ради задовољавања форме демократичности	13	13	17	19	36	2,54
Непотребни трошак времена и пара - планери знају свој посао	43	14	27	9	5	1,16
Ефикасан и ефективан инструмент контроле рада локалних управа	13	19	22	17	27	2,25
Ефикасан и ефективан инструмент креирања одрживих решења	14	17	19	14	33	2,36

Табела 12. У табели су наведене тврдње о учешћу грађана у урбанистичком планирању Републике Србије. Оцените их према нивоу сагласности са Вашим виђењем. :

(Оцените наведене тврдње оценама 0-4: 0 за оно са чим нисте сагласни, 1 за оно са чим сте мало сагласни, а 4 за оно са чим се у потпуности слажете)

Легенда:  <1,2, тј мање од 30% максималне оцене

 2,4-2,8, тј 60-70% максималне оцене

Са тврдњама да је учешће грађана "превазиђена ствар - реликт прошлости који не служи сврси" и "непотребни трошак времена и пара - планери знају свој посао" се не слаже велики број анкетираних, те су те тврдње добиле ниске оцене (1,16-1,2, тј. 30% од максималне оцене). Са тврдњом да је учешће грађана "манипулација управљачких структура - фарса ради задовољавања форме демократичности" анкетирани се слажу у већој мери (просечна оцена 2,54, тј 65% максималне оцене), него са виђењем да је учешће грађана у уп у Србији "ефикасан и ефективан инструмент контроле рада локалних управа и креирања одрживих решења". Код овог питања постоји сумња да је било недовољно јасно формулисано, односно да анкетирани нису разумели да се тражи оцена стања у Србији, а не став о значају и улози коју би учешће грађана требало да има у Србији.

У отвореном делу анкете за ово питање 7 анкетираних је дало одговоре који појашњавају разумевање и ставове о наведеним тврдњама. Поред коментара начина на који је питање формулисано, анкетирани су дали и допуну тврдњи: "Као што је пројектни задатак који инвеститор заједно са пројектантом формулише и који је веома важна смерница у пројектовању, тако би учешће грађана требало да формулацију "планерског" задатка хуманизује и социјализује; недопустиво је да


политика и управа саме формулишу планерски задатак. Такође, неопходно је "двосмерно планирање", где планови вишег реда морају трпети измене након разраде плановима нижег реда, што се посебно односи на везе просторних планова републике и планова општина".


У следећем питању, тражило се да анкетирани дају свој став о потреби за, односно нивоом и типом промена постојећег модела учешћа грађана у урбанистичком планирању Републике Србије? Одговори су приказани у табели 13 и на слици 62.

Понуђени одговори	Оцене					прос оцен
	0 %	1 %	2 %	3 %	4 %	
Постојећи модел функционише солидно. Нису потребне корекције.	48	28	13	5	5	0,88
Потребне су корекције начина на који се реализује постојећи модел. Промене је могуће извести у оквиру постојећег система планирања.	17	19	25	17	16	1,93
Постојећи модел је потребно кориговати тако да се омогући активно, конструктивно и континуирано учешће грађана у целокупном процесу планирања. Промене је могуће извести у оквиру постојећег система планирања.	14	10	24	23	24	2,4
Постојећи модел не функционише сврсисходно и не може се унапредити у оквиру постојећег модела. Потребне су радикалне и свеобухватне реформе целокупног система планирања.	24	15	16	11	28	2,06

Табела 13. Какав је Ваш став по питању потребе за, односно нивоом и типом промена постојећег модела учешћа грађана у урбанистичком планирању Републике Србије?

(Оцените наведене тврдње оценама 0-5: 0 за оно са чим нисте сагласни, 1 за оно са чим сте мало сагласни, а 5 за оно са чим се у потпуности слажете)

Легенда:  <1,2, тј мање од 30% максималне оцене

 2,4-2,8, тј 60-70% максималне оцене

Најнижом оценом је оцењен став да постојећи модел функционише солидно, те да нису потребне корекције (0,88, тј. 20% максималне оцене), а највишом став да је постојећи модел потребно кориговати тако да се омогући активно, конструктивно и континуирано учешће грађана у целокупном процесу планирања, ако и да је промене могуће извести у оквиру постојећег система планирања (2,35, тј. 60% максималне оцене). Ставови да су потребне само корекције начина на који се постојећи модел реализује и радикалан став да су потребне свеобухватне и радикалне промене целокупног система планирања су оцењене слично (око 2, тј око 50% максималне оцене).

У отвореном делу овог питања коментаре је дало 7 анкетираних. Наводимо их:

- Ниста не чинити радикално. Унапређивати постојећи систем планирања постепено, свеобухватно и усаглашено са комплетним законодавним окружењем, посебно водећи раћуна о имплементацији. "Партиципација" мора бити институционално утемељена у целокупну законодавну материју.
- Бољи систем планирања нема шансе за дуги период - није могуће унапредити постојећи систем планирања, нити створити нови ефикаснији, све док држава не добије сасвим другачије политичке структуре.
- Укључивање грађанства у фази јавног увида у планско решење је прекасно, то је само задовољавање форме; потребно је континуирано учешће грађана у целокупном процесу планирања. Потребне су промене у систему планирања али и друге промене у друштву које ће повећати поверење грађана у планере и локалне власти.


Одговори који се тичу разумевања сврхе и смисла учешћа грађана у урбанистичком планирању су дати у табели 14.

Понуђени одговори	Оцене					прос оцел
	0 %	1 %	2 %	3 %	4 %	
Заштита појединаца и група грађана (појединачних и интереса групе) од шпекулација, манипулација и узурпација актера моћи	7	8	14	15	47	2,91
Идентификација интереса, решавање проблема и задовољавање потреба грађана (појединаца и група)	1	4	15	19	56	3,5
Идентификација јавног интереса	1	1	9	21	63	3,52
Заштита јавног интереса од шпекулација, манипулација и узурпација актера моћи	1	3	12	15	63	3,46
Реално планирање - планска решења заснована на актуелним информацијама, захтевама, потребама и иницијативама	1	3	7	17	67	3,54
Ефикаснија имплементација	3	5	11	17	58	3,44
Унапређење знања и вештина свих учесника у процесу	3	10	12	26	44	3,04
Повећање социјалног капитала (поверења, веза и мрежа) локалне заједнице	2	10	16	23	45	3,03
Унапређење укупног капитала локалне заједнице	3	11	14	21	46	3,03

Табела 14. Шта су по Вама сврха и смисао учешћа грађана у урбанистичком планирању?

(Оцените наведене тврдње оценама 0-5: 0 за оно са чим нисте сагласни, 1 за оно са чим сте мало сагласни, а 5 за оно са чим се у потпуности слажете)

Легенда:  > 3,2, тј више од 80% максималне оцене

 2,8-3,2, тј 70-80% максималне оцене

		просечна оцена максимална је 4	процент максималне оцене
Нису потребне корекције.		0,88	21,9%
Потребне корекције начина реализације постојећег модела - у оквиру пост. система планирања.		1,93	48,28%
Кориговати тако да се омогући активно, конструктивно и контин. учешће - у оквиру пост. сист. план.		2,35	58,7%
Потребне су радикалне и свеобухватне реформе целокупног система планирања.		2,06	51,5%

Слика 62. Какав је Ваш став по питању потребе за, односно нивоом и типом промена постојећег модела учешћа грађана у урбанистичком планирању Републике Србије?

		просечна оцена максимална је 4	процент максималне оцене
Заштита појединаца и група грађана од шпекулација, манипулација и узурпација актера моћи		2,91	72,9%
Идентификација интереса, решавање проблема и задовољавање потреба грађана		3,5	87,3%
Идентификација јавног интереса		3,52	88%
Заштита јавног интереса од шпекулација, манипулација и узурпација актера моћи		3,46	86,4%
Реално планирање - засновано на актуелним информ., захтевима, потребама и иницијатив.		3,54	88,6%
Ефикаснија имплементација		3,44	85,9%
Унапређење знања и вештина свих учесника у процесу		3,04	76%
Повећање социјалног капитала		3,03	75,7%
Унапређење укупног капитала локалне заједнице		3,03	75,7%

Слика 63. Шта су по Вама сврха и смисао учешћа грађана у урбанистичком планирању?

Сви наведени одговори о сврси и смислу учешћа грађана су веома високо оцењени (2,91-3,54, тј. од 72-89% максималне оцене). То значи да се анкетирани у великој мери слажу са наведеним одговорима.

У отвореном делу питања дата су 3 коментара. Наводимо их у изводима:

- Сигурност грађана и јавног интереса. Одрживост планских решења. Разноврсност планских решења. Аутентичност планских решења.
- Потребе грађана, појединца или групе, требају бити задовољене уколико се оне не косе са правилима струке, реалним јавним интересима и нису у супротности са законом. Планер, урбаниста мора да зна жеље и потребе и грађана и управе, у супротном план је неспроводљив, или спроводљив у малом проценту.

У наставку анкете је понуђено анкетиранима да дају коментар који се може односити на саму анкету, али се може тицати и неке теме коју сматрају значајном за проучавање учешћа грађана у планирању, а није споменута у анкети. Наводимо све одговоре (од укупно 28) које сматрамо да су значајни као допуна разумевања или као нову аргументација:

- "Интересантан ми је однос локалних управа према затеченим планским документима: због синдрома "све почиње од нас" заједница губи континуитет развоја. Ово је дијагноза друштва и националне патологије за чије излечење треба доста времена и услова
- Закони у области урбанистичког планирања не могу да се преписују од других. Закони се креирају на основу историјског наслеђа и реалних друштвених односа.
- Нужно је поставити грађане у сам центар и избећи посредничко, скупштинско одлучивање и привид да су сви обавештени и укључени у процес преко "јавног оглашавања и увида". Редефинисати важну улогу Комисија за планове које су најчешће политичка тела по начину формирања и деловања ("не спуштајте руке још има да се гласа").
- Савет - у раду ставите акценат на проблем корупције у планирању у бермудском троуглу: управа, обрађивачи и политичари. Сматрам да је проблем планирања истоветан проблему ове државе - системска корупција, некомпетнтност и конформизам политичких и стручних кругова.

- Планирање треба дати стручњацима, грађане не треба много питати.
- Сама иницијатива за покретање анкете је одлична у равни унапређивања сарадње између актера у овој области. Дobar пример како на једноставан начин можемо превазићи једну велику препреку, а то је херметичност појединца.
- Искуство ми је показало да грађани имају став, уколико им се једноставно објасне циљеви израде плана и последице спровођења. Ми смо у њиховој служби, а не обрнуто! Не бих да коментаришем зашто је наш посао подигнут на ниво, за који сви други сем нас који га радимо, кажу "ја ту ништа не разумем" и "само филизофирате". Кома је то потребно? Кога и шта штитимо? За кога радимо? Да ли смо сврха сами себи?
- Систем планирања је као и многи системи у држави неефикасан, бирократизован, и јако политизован, сведен на задовољавање законске форме. Поздрављам и подржавам идеју да се грађанству да положај активног учесника и супервизора.
- Планска документа се израђују као филозофска дела и "продају се на кило", како је то мени објаснио колега (урбаниста са низом награда за свој рад). Ни један грађанин, без обзира на образовање, а и ретко који државни слизбеник је спреман да прочита текст од 350 страна неког Генералног плана, или 200 страна неког урбанистичког плана и све то да прати кроз графику. Када планска документа буду кратка и јасна, а њихова примена видљива (нпр. кроз ГИС) тада ће учешће грађана у изради и примени планске документације бити далеко квалитетније и сврсисходније.
- Администрација превелика, необучена, формалистичка, кочи реализацију. Веома је добра и корисна мрежа урбаниста која се реализује кроз комисије за планове које се мењају на 4 године. Премало је организованих семинара, трибина и других јавних наступа који би омогућили повећање знања струке, уједначавање примене важећих закона. Едукација поред струке и јавности.
- У Србији је тешко покренути грађане да учествују. Питање начина, како покренути грађане да реагују и дају свој допринос у креирању свог града, насеља или улице је можда право питање. Врло често се чак ни стручна јавност не одазива на скупове и не реагује на појаве у простору.

- Сувише је неефикасног у протеклом периоду па су се проблеми акумулирали , а планови постали неефикасни, али не због планера и грађана. Руководиоци служби нису постављани по стручности и радном искуству већ долазе на јако важне позиције без квалификација за ову материју. У пракси главну реч у процесу планирања воде и раде посао биолози, технолози ... грађевинци нискоградње воде планове које треба да раде архитекти, инжењери високоградње руководе урбанистичким заводима и намећу своја решења без имало знања у области планирања и градитељског наслеђа.
- Мислим да је значајно питање и однос свих структура у локалним и вишим установама (од запослених у општинама, у урбанизму, дирекцији, инспекцијским службама до Комисија за планове) према грађанима, и оним који показу интересовање за процес планирања и онима који се обраћају за информацију. Одговори су углавном "имаћете прилике да се информишете у току јавног увида" или "имали сте прилику у току јавног увида".
- Дорадама постојећих законских решења треба обавезати локалну управу (поготово месне заједнице) и обрађивача плана на медијску пропаганду: често, гласно, разумљиво и недвосмислено обавештавање грађана о наступајућој изradi плана, о њеном току, могућностима за давање предлога пре конципирања нацрта и неопходности за давање примедби током јавног увида. Унети изузетно важну обавезу да се на писмени захтев или примедбу (поготово у јавном увиду) писмено одговори какво је коначно решење усвојено у скупштини. Дорадама закона треба знатно повећати медијску присутност и одговорност Комисија за планове, чије пресуде по спорним питањима у великој мери одређују судбину појединаца и друштва. Унети обавезу да све локалне самоуправе у најкраћем року учине све усвојене планове доступним на интернету. Најбитније, легализацију бесправне изградње моментално стопирати, уместо продужавања рокова у недоглед и потпомагања бесмислено ниским ценама - легална изградња је једино демократска.
- Постављена питања већ показују да знамо где лежи проблем струке, али нисам приметила да ико стварно жели да направи искорак. Направили смо бастионе од институција, успавали смо и онеспособили урбанисте, већ имамо генерацију урбаниста којима је одлазак на локацију - терен и комуникација са грађанима непозната, а да не кажем и забрањена. О стручном кадру у упавима за

спровођење планова немам довољно простора за коментар. Само могу рећи да каснимо, а сама партиципација грађана је тема која је стара колико и урбанистичко планирање.

- Неопходно је "двосмерно планирање", где планови вишег реда морају трпети измене након разраде плановима нижег реда, што се посебно односи на везе просторних планова републике и планова општина.
- Позив и организовање јавних дискусија грађана пре израде плана, ради стицања увида у гледиште, потребе и очекивања јавног мњења у погледу уређења и промена у простору како би планери могли да имају увид у локацијске карактеристике предметног простора (навике, обичаји, очекивања и потребе популације у планском подручју и препознатљивост локације) а све то у циљу планирања ефикасног, разноврсног и препознатљивог простора у датим територијалним оквирима - гениус лоци".
- На питање: ко су они који партиципирају и на који начин, ево сугестије: Координирани рад стручњака и политичког фактора лежи у заједничким акцијама преко којих се усмерава развој. То се, пак, може остварити ако сви актери нађу свој МОТИВ у том комплексном процесу који има своју процедуру. У том контексту политичари треба да испуне своје циљеве тако што ће омогућити задовољавање интереса грађана, путем замисли планера. А планери, своје замисли у виду концепција треба да презентују као широки спектар потреба и могућности из којих ће грађани моћи да бирају као облик задовољења својих интереса, док ће политичари у њима (или преко њих) препознати путеве остварења својих циљева. При томе, грађани као трећа страна, у том компликованом ланцу изградње, треба да схвате да су им планери неопходни да својим методама мере ефекте политичког фактора, у смислу, колико и како остварују њихове (приватне и заједничке) интересе, а сами да прихвате кооперативност као основни поступак остваривања ЗАЈЕДНИЧКИХ интереса у урбаној и руралној средини (проф Тошковић, посебан допис).

Подаци добијени овом анкетом су сложени, неке је могуће обрадити квантитативним методама (део анкете са понуђеним одговорима), док је сео квалитативне природе (отворени део анкете у којем су анкетирани могли да дају одговоре у слободној форми). Стога је извођење закључака сложено, нарочито у

делу који се тиче отвореног дела анкете, који захтева већу слободу у интерпретацији и тумачењу. Дакле, они не представљају дубинску социолошку студију, нити претендују да дају све одговоре на проблеме и питања којима се ово истраживање бави. Ипак, верујемо да могу пружити вредан допринос истраживању начине на које се учешће грађана може унапредити у Србији.

Генерално се може закључити да већина (79%) анкетираних урбаниста сматра да систем урбанистичког планирања у Србији није успешан (ефикасан и ефективан) инструмент управљања развојем у простору. Велики број њих сматра да планирање касни за реалним потребама друштва, да је споро, инертно, да не реагује на животне импулсе, и да их у великој мери кочи. Сви понуђени одговори који се тичу проблема уп су високо оцењени у великом броју, међу којима се посебно издвајају бројне, инертне и бирократизоване институције, често мењање закона и кашњење подзаконских аката, планирање у функцији политичких поена, корупција, недоследност, одсуство или неадекватност санкција за неспровођење планских решења, и знање и вештине запослених у управама различитих нивоа.

Такође, већина анкетираних (88%) сматра да је учешће грађана у урбанистичком планирању потребно, али да га је потребно реализовати на квалитативно нов начин. Институција јавног увида се сматра непродуктивним, бирократизованим решењем, које омогућава (про)форма укључивање јавности у већ завршене планове. Највећи број сматра да су за квалитет учешћа грађана у уп најзначајнији вештине и знања запослених у управама, а затим поверење грађана у систем планирања, постојање политичке воља, ниво (не)корумпираности институција, ниво образовања становништва, степен развијености демократије у друштву (генерално) и претходна искуства грађана.

Анкетирани сматрају да је учешће грађана у планирању у Србији посебно изражено у срединама са проактивним локалним лидерима који подржавају такав приступ планирању веома значајан, а да су еколошки проблеми и добра претходна искуства значајнија од социјалних и економских проблема и осталих фактора који се тичу контекста планирања. Највећи број анкетираних сматра да учешће грађана није "превазиђена ствар - реликт прошлости који не служи сврси" и "непотребни трошак времена и пара јер планери знају свој посао", већ да у садашњој форми представља више "манипулацију управљачких структура - фарсу ради задовољавања форме демократичности".

Када је у питању однос према потребама за, односно нивоом и типом промена постојећег модела учешћа грађана у урбанистичком планирању Републике Србије најнижом оценом је оцењен став да постојећи модел функционише солидно, те да нису потребне корекције, а највишом став да је постојећи модел потребно кориговати тако да се омогући активно, конструктивно и континуирано учешће грађана у целокупном процесу планирања и да је промене могуће извести у оквиру постојећег система планирања. Ставови да су потребне само корекције начина на који се постојећи модел реализује и радикалан став да су потребне свеобухватне и радикалне промене целокупног система планирања су оцењене слично.

Сви наведени одговори о сврси и смислу учешћа грађана су веома високо оцењени при чему се нарочито издвајају следећи разлози: идентификација интереса, решавање проблема и задовољавање потреба грађана (појединаца и група), идентификација, а затим и заштита јавног интереса од спекулација, манипулација и узурпација актера моћи, реално планирање - планска решења заснована на актуелним информацијама, захтевама, потребама и иницијативама и ефикаснија имплементација.

Анегдота о партципаторном планирању добро илуструје преовлађујући став у стручној јавности Србије о тој идеји: "идеја о партиципацији је као питање спанаћа у исхрани: нико није против тога зато што је то у основи добро за здравље иако нико није одушевљен" (Арнстаин, 1969:241). Такво мишљење о концепту планирања са активним и континуираним учешћем грађана је узроковано великим проблемима операционализације и имплементације истог. У наставку ће бити представљени перспектива и ставови о учешћу грађана у управљању самих грађана.

4.4.2. Перспектива и перцепција грађана

Увид у перспективу, перцепцију и ставове грађана о учешћу у урбанистичком планирању генеришемо из и базирамо на налазима неколико истраживања која су се бавила учешћем грађана у ширем оквиру, тј. у процесима управљања и доношења одлука. Учешће грађана у урбанистичком планирању представља део учешћа грађана у одлучивању на локалном нивоу. Тако се и анализа степена развијености учешћа грађана, односно његове улоге и позиције у процесу урбанистичког планирања, мора посмарати у његовом контексту, односно

укупном степену развијености учешћа у одлучивању на локланом нивоу. Из тога произилази да се део оцене укупног стања развијености може прихватити као оцена стања сегмента који се тиче урбанистичког планирања.

Оцена развијености учешћа грађана у одлучивању на локалном нивоу се базира претходним истраживањима спроведеним у периоду 2006-2010 пре свега од стране Сталне конференције градова и општина (СКГО), али и оних које су спровеле Грађанске иницијативе.

Неки од података су упоређивани са резултатима истраживања вршених у земљама западне Европе, као и у земљама из окружења. У складу са класификацијом која се примењује у више међународних истраживања³⁴, разликују се четири нивоа/типа учешћа грађана према интензитету/односно могућности утицаја грађана на одлучивање:

- Информисање - које се односи на обавештавање грађана о раду, плановима и намерама представничких органа и пружање других информација од јавног значаја;
- Консултовање - које обухвата различите облике учешћа грађана у утврђивању приоритета локалне заједнице као што су панели, јавне расправе, консултације путем електронских медија и интернета, учешће у раду савета корисника услуга и других саветодавних тела;
- Предлагање – које укључује разноврсне облике учешћа грађана у давању предлога и изношењу критика на рад представничких органа као што су зборови грађана, петиције, индивидуални предлози, притужбе, облици јавне критике, протести, мирна окупљања, демонстрације итд.;
- Одлучивање – овде је реч о облицима непосредне демократије, односно директног учешћа грађана у доношењу одлука. Ту спадају скупштине свих грађана, референдум, грађанска иницијатива и облици месне самоуправе (Милосављевић ет ал., 2006:21).

³⁴ Применом ове типологије у једном истраживању грађанског учешћа спроведеном у Великој Британији, Швајцарској, Финској, САД и Новом Зеланду, утврђено је да се Швајцарска и Финска налазе на крају наведеног спектра јер имају правно утемељен оквир који омогућава потпуно укључивање грађана и делегирање овлашћења. У овим двема земљама је право грађанске партиципације признато и на државном нивоу. На почетку спектра се налазе Велика Британија и Нови Зеланд, као земље које једино уважавају значај обавештавања и консултовања (Милосављевић ет ал., 2006:20).

Сваки од наведених нивоа се може остварити на више различитих начина. Ова типологија одговара случају Србије чији се законски предвиђени облици грађанског учешћа могу подвести под неку од наведених типова.

Информисање је углавном једносмерно, односно веома мали број општина организује анкете у намери да се информише о мишљењима грађана. У једносмерној комуникацији између управа и грађана се најчешће користе локални медији (радио, тв и новине), а ређе памфлети, брошуре и сл. Органи локалних власти често преуско схватају своју уставну и законску обавезу да информишу грађане о свом раду. Обелодањују се само основни подаци о одржаним седницама, прописима и извештајима, док се многа важна обавештења не стављају грађанима на увид. Тиме су грађани суштински лишени могућности да учествују о управљању општином. У оваквим условима, нарочито у случају када је обавештење дато у касном стадијуму планирања или доношења одлуке, грађани нису у могућности да значајније утичу на програме који су направљени „за њихово добро“.

У наставку дајемо изводе из истраживања које сматрамо најзначајнијим за разумевање стања: 84% грађана сматра да у њиховој општини анкете и разговори са грађанима нису организовани или да они за то не знају (Милосављевић ет ал., 2006:88), 46% општина има службу (34%) или особу (66%) задужену за информисање грађана, док 54% општина нема ни једно ни друго³⁵, 47% грађана сматра да углавном или у потпуности није обавештена, а као главни разлог за то је навела недоступност информација 2/3 грађана је рад локалних власти на обавештавању и комуникацији са грађанима оценило као веома лош, 56% грађана се информише путем телевизије, 25% се информише причајући са пријатељима и комшијама, 24% из новина, 18 % 3% се информише „од неког“ из општине, 2,6% преко интернета, 1,4% преко грађанских зборова, а 1,5% општинских сервиса (Милосављевић ет ал., 2006: 81-82).

У публикацији „Перцепција и ставови јавности о невладином сектору у Србији у 2009. Години“³⁶ су предствљени резултати истраживања Грађанских иницијатива уз подршку УСАИД-а у оквиру програма „Иницијатива јавног заговарања грађанског друштва“ којим је руководио Институт за одрживе

³⁵ Истраживање Центра модерних вештина из 2006. године "Ко информише грађане о раду општина" је спроведено у 167 општина у Србији

³⁶ Интернет издања могу се преузети на сајтовима www.градјанске.org и www.исцсербиa.org

заједнице (ИСЦ). Основни циљ овог истраживања је био да "утврди ставове грађана Србије према невладиним организацијама (НВО), колико су упознати са овим организацијама и какво мишљење имају о улози и раду овог сектора. Упитником³⁷ су истраживани ставови о следећим темама: (1) Приоритетна питања – Проблеми земље и локалне заједнице који највише забрињавају грађане; (2) Учешће – Грађанско учешће (партиципација) у животу заједнице; (3) Оснаживање – Доживљај сопствене улоге / моћи грађана да утичу на живот заједнице (одлуке, промене); (4) Поверење у институције – Поверење у институције државе и организације цивилног друштва (ОЦД); и (5) Перцепција НВО – Упознатост, опажање и ставови према НВО.

У наставку наводимо закључке истраживања. Већина грађана (78%) не припада ни једној групи или организацији, мрежи или удружењу. Грађани су чланови синдиката (6%), политичких партија (5%), спортских друштава (3%) и културних удружења (2%). У истраживању се закључује да грађани услед «свакодневне борби за лични опстанак» немају времена ни воље да се ангажују и удружују зарад остваривања неког угрожено права. Поред тога, констатује се да ни управе нису стварале повољне услове за ангажовање грађана. Констатовано је да се код грађани, у поређењу са 2006. годином, смањио «осећај да могу да промене и контролишу свари у сопственом животу и у локалној заједници»: осећај да могу да контролишу све или већину одлука опао је са 51% на 38%, а да немају или да имају контролу над веома малим бројем одлука је порастао са 23% на 33%.

Осећај контроле јачи у развијенијим и богатијим заједницама, које пружају више могућности избора (самопоуздање као резултат идеје да постоје могућности између којих се може бирати, а не као последица директног ангажовања у преузимање контроле). Опало је поверење у институције, нарочито да раде у интересу друштва. Занимљива је да се више верује НВО него Парламенту, Влади Републике Србије, пословној заједници и политичким партијама (које су на дну ове „листе поверења“). Констатује се разочараност грађана доминацијом интереса политичких партија над јавним интересом. Петина грађана не зна ништа о НВО,

³⁷ Истраживање је реализовано на репрезентативном узорку грађана Србије, старијих од 18 година. Тип узорка и поступак селекције узорка омогућили су уопштавање резултата на циљну популацију грађана са дефинисаном статистичком грешком. Величина узорка била је 1044 испитаника. Интервјуи су обављени поступком „лицем у лице“ у домаћинству испитаника.

при чему су негативни ставови у корелацији са темама које привлаче пажњу медија.

Испитаници старији од 30 година (23% - 24%), високообразовани (35%) и присталице мањих политичких партија (42%) припадају некој групи, организацији или мрежи. Само 16% млађе популације припада некој организацији. Сваки десети грађанин (11%) предузео је неку акцију у правцу решавања неког конкретног проблема у њиховој заједници, што је чак и мање него 2006. године. Као и у 2006. години, разлози због непредузимања никакве акције су различити, али најчешће – и нешто више него у 2006. години – грађани једноставно не верују да би то ишта променило. Мушкарци су били активнији (15%) него жене (7%), особе од 45 до 60 година (14%) активније него млађа популација (6%), високообразовани (18%) су били активнији него они са основним образовањем (7%). Видљиво је да се за друштвено ангажовање пре одлучују они које имају више слободног времена (мушкарци и старији), или они који своје идеје не могу да наметну кроз структуре власти. Високо образовани имају развијенију друштвену свест и лакши приступ информацијама. Разлози због којих се грађани не одлучују на акцију су превасходно засновани на веровању да то ништа неће променити (29%). Затим је таква пасивност проурокована недостатком слободног времена (20%), 19% је навело да не зна како и 19% је било незаинтересовано. Велике разлике су уочљиве и када је реч о становницима различитих региона, па више оних који живе у Централној Србији (35%) и руралним насељима (32%) не верује да може ишта променити него житељи Војводине (19%) и урбаних насеља (26%).

Недостатак времена као разлог за одсуство активизма најчешће су наводили они између 30 и 40 година старости (28%) и високообразовани (25%), што и јесу радно најангажованије групе. Високообразовани прихватају све веће изазове да би очували позицију, а остали раде и по неколико послова да би очували егзистенцију. Такође је занимљиво да недостатак времена као разлог за непредузимање акције је чешћи међу испитаницима из Војводине (29%) него онима који живе у Београду и Централној Србији (17%). Занимљиво је да одговор да „не знају како“ су најчешће давале жене (22%) и млади (23%). Жене и млади су јако маргинализоване групе, са високим степеном социјалне искључености, па је за очекивати да теже долазе до информација.

Већина грађана је предузела акцију потписивањем петиције (32%), затим присуствовањем на различитим догађајима/састанцима (18%), успостављањем контаката са државним званичницима (14%), учествовањем на јавним протестима или демонстрацијама (13%) и у информативним или изборним кампањама (13%). С друге стране, излагање на градским састанцима или јавним догађајима је прилично ретко (6%), као и излагање на састанцима градског већа (5%), алармирање медија у вези проблема (4%), као и обавештавање полиције о неком проблему (4%). Најзад, само 3% грађана се прикључило некој групи или невладиној организацији и 2% је иницирало или формирало неку групу.

Међу онима који су присуствовали неким јавним скуповима/састанцима градског већа, млади људи су највише били заступљени (49%), док су они између 30 и 44 година старости ретко посећивали такве састанке, само 4%. Такође се може приметити да су мушкарци (23%) чешће присуствовали на таквим скуповима него жене (8%). При том, они су чешћи говорници на градским састанцима и јавним форумима (7% у поређењу са 3%). Особе са вишим или факултетским образовањем (11%) и они који живе у руралним насељима (11%) чешће имају излагања на таквим састанцима него особе средње доби (45-60 година, 2%) и становници урбаних насеља (2%).

Најпасивнија је средња генерација са средњом школом, која нема времена „да се бави политиком“, а евидентан је и традиционални модел у коме је то „мушки“ посао. Упадљиво је одсуство младих, што говори да им понуђени класични облици нису занимљиви. Они много чешће комуницирају и врло брзо се мобилишу преко савремених социјалних мрежа (Фејсбук, блогови) па у наредном истраживању то треба узети у обзир. У систему власти којим доминирају мушкарци, сасвим је очекивано да жене чешће траже друге путеве за остваривање утицаја.

Само 16% грађана је изјавило да су сарађивали са другима у заједници како би постигли нешто за добробит заједнице. Код образованијих је боље развијена друштвена свест, код средње генерације вредносни систем који подразумева колективни дух. Значајну улогу има и степен развијености заједнице, односно неопходност да се лоше стање колико-толико поправи.

С друге стране, више од половине грађана, барем декларативно, било би спремно да приложи новац, а скоро 60% би посветило време за добробит других људи у

заједници, чак и када пројекат не доприноси директно њима самима. За разлику од података који показују допринос у виду посвећивања времена, нису видљиве веће разлике када је реч о **новцу**. Само се може уочити да нешто више житеља руралних насеља (55%) би приложило новац као допринос заједници него особе које живе у урбаним крајевима (53%). Ови резултати још једном показују да солидарност није у једноставној и директној зависности од тога колико ко може да да. Људи најнижег образовног нивоа чешће припадају социјално угроженим групама и имају осећај да су они ти који треба да примају а не да дају. Очекивано је да су људи у малим заједницама солидарнији него у великим градовима; они су чешће у ситуацији да решавају проблеме користећи сопствене ресурсе.

4.5. ИКТ ПОДРШКА УЧЕШЋУ ГРАЂАНА

У наставку ће бити анализиран контекст и степен развоја ИКТ у Србији ради процене могућности примене ИКТ алата у функцији подршке учешћа грађана у урбанистичком планирању. То подразумева анализу: законског оквира развоја ИКТа и докумената који се тичу разраде и операционализације развоја ИКТа, капацитета и стања инфраструктуре ИКТ инфраструктуре, институција задужених за развој ИКТа на различитим управљачким нивоима, инструмената, метода и техника примене и укључивања ИКТа у послове управљања просторним развојем, обучености и оспособљености јавног сектора за примену ИКТа у пословима управљања просторним развојем и пружање услуга грађанима, и обучености и оспособљености грађана да користе нове услуге.

4.4.1. ИКТ развојни контекст

У Србији је последњих година препознат значај развоја ИКТа, те се оне помињу у скоро свим стратешким документима³⁸. Поред тога, усвојени су многи неопходни закони и подзаконска акта³⁹ од посебног значаја за развој и примену ИКТ. Међутим, иако је на

³⁸ Домаћи документи који се тичу развоја ИКТа су: Стратегија и Акциони план развоја информационог друштва, Национална стратегија одрживог развоја, Национална стратегија привредног развоја и Стратегија и Акциони план развоја телекомуникација. Поред тога, од значаја су и следеће националне стратегије: Стратегија за смањење сиромаштва, Стратегија регионалног развоја Србије за период од 2007 до 2012. године, Стратегија реформе државне управе у Републици Србији, Национална стратегија за младе, Стратегија подстицања и развоја страних улагања и Стратегија развоја званичне статистике.

³⁹ Увојени закони и подзаконска акта од посебног значаја за регулисање појединих аспеката развоја и примене ИКТа су: Закон о информационом систему Републике Србије, (Сл. гл. РС, 12/96),

нивоу регулативе и стратешких докумената обезбеђен солидан основ за развој ИКТ окружења, Србија се и даље налази на зачељу Европе по скоро свим кључним индикаторима развијености информационог друштва. Са 26,3% домаћинстава која имају приступ Интернету налази се међу последњим земљама у Европи. Позиција Србије у односу на регион⁴⁰ је нешто боља по питању покривености фиксном телефонијом. Међутим, по броју мобилних телефонских претплатника се налази само испред Албаније и Босне и Херцеговине, док се по броју корисника интернета налази на претпоследњем месту, само испред Албаније.

Од институција које се баве истраживањима степена развоја и примене ИКТа у Србији посебно издвајано Републички завод за статистику, Републички завод за информатику и Интернет и Центар за проучавање информационих технологија (ЦЕПИТ) Београдске отворене школе. На резултатима њихових истраживања се базирају оцене стања приступа и коришћења рачунара и интернета, као и развоја еУправе, наведене у наставку.

ИКТ развојни контекст у Србији карактеришу следећи проблеми:

- Постоји велика разлика по заступљености рачунара и приступу интернету између урбаног и руралног дела Србије,
- Постоје значајне разлике између Београда као региона, и Војводине и Централне Србије.
- Рачунари и интернет су у Србији привилегија и потреба демографски веома узане групе становника:
 - Постоји јаз међу субпопулацијама различитог имовинског статуса⁴¹.
 - Постоји јаз међу субпопулацијама дефинисаним полом, узрастом и образовним статусом⁴².

Уредба о програму развоја информационог система Републике Србије (Сл. гласник РС бр. 3/97), Закон о електронском потпису, Закон о телекомуникацијама (Сл. гл. РС 44/03, 36/06)

⁴⁰ На сонову података из 2010. године

⁴¹ У односу на домаћинства са приходима нижим од 50 евра по члану, стопе интернет пенетрације статистички су знатно више у свим осталим домаћинствима. Вероватноћа да неки члан домаћинства (независно од места приступа) користи интернет око 3,5 пута је већа у домаћинствима са приходима вишим од 150 евра по члану (53%) него што је то случај у онима чији приходи не премашују 50 евра по члану (16%).

⁴² Он-лине су чешће мушкарци (31%) него жене (око 18%), млади од 15 до 29 година (48%) пре него грађани из осталих узрасних категорија, као и ученици, односно студенти, док је најмање оних са завршеном основном школом (само 1,4% њих користи интернет).

- Слаба покривеност територије Србије широкопојасним интернетом. Доминантан је спор и неефикасан приступ dial up модемима⁴³.
- Србија у односу на окружење има високе цене Интернета, а нарочито за напредније видове приступа интернету. Држава још увек не интервенише по питању цене Интернета.
- Поред малог броја корисника интернета, карактеристичан је низак прираштај нових корисника и непланирање коришћења великог броја некорисника. Око 47% грађана Србије сматра да им интернет није потребан. Око четвртина некорисника наводи да не зна да користи компјутер, односно да то себи не може да приушти. Ови проблеми су у директној вези са претходно наведеним проблемима покривености и приступачности, али и сврсисходности приступа интернету. У контексту чињенице да већина становништва још увек нема приступ компјутерима, односно Интернету и да не постоје програми обезбеђивања приступа широким слојевима грађанства, грађани још увек не препознају њихове потенцијале и могућности коришћења. Без опажања употребљивости интернета у свакодневном животу не може се ни говорити о повећању стопе присуства и коришћења интернета.
- Недовољан број програма широког оспособљавања становништва и повећања приступачности ИКТу, нарочито у неразвијеним и изолованим крајевима. И поред усвојене Стратегије и Акционог плана за развој информационог друштва, још увек се не спроводе (осим неколико пилот пројеката и изолованих акција локалних управа) програми едукације грађана, нарочито оних који су ван система у којима се могу едуковати, организације места са јавним приступом ИКТ сервисима, али и развоја ИКТ инфраструктуре.
- Неповерење у коришћење е-услуга, нарочито у безбедност финансијских трансакција путем интернета. Приступ и коришћење интернета и електронских сервиса још увек нису довољно сигурни од хакера и вируса што доприноси неповерењу клијената. Поред питања безбедности, постоји неповерење и у очување приватности.

⁴³ Србија је по питању широкопојасног приступа на европском нивоу само испред Украјине и Албаније.

- Непостојање јединственог информационог система за потребе управљања просторним развојем. И поред наведених усвојених Закона и Стратегија, информациони систем Републике Србије се и даље развија сегментарно и неповезано.

4.4.2. Развијеност еУправа

Анализа стања и развијености еСервиса у Србији, а према индикаторима Европске Комисије за оцену развијености еУправа⁴⁴ показује да ниједан сервис у Србији није у потпуности доступан on line и да се електронски потпис још не употребљава. Софистицираност 20 сервиса (које је Европска комисија оценила као базичне) је на најнижем нивоу, што значи да су доступне информације само о појединим сервисима е-управа.

Држава је у развоју е-Управе, усвојила стратегије и започела пројекте, али још увек није направљен помак који би имао за последицу значајан пораст у понуди, расположивости и коришћењу е-сервиса јавног сектора. И поред стратегије, основаних институција и покренутих програма потребно је даље деловање на плану развоја е-услуга и омогућавању приступачности по свим аспектима.

У неким општинама је начињен је евидентан напредак, али се не може говорити о напретку на нивоу целе државе, па институције и даље нису повезане и не размењују податке. Осим тога, још увек није доступно електронско пословање, тј. коришћење електронских докумената који имају валидност као и папирни.

Слаба употреба и искоришћавање потенцијала ИКТа у пословима управљања и планирања може имати неколико разлога:

- Непостојање свести о њиховој корисности и могућим начинима употребе у пословима управљања и планирања. Последица су непостојања адекватно обучених људи који прате развој струке, спремних да прихвате и мењају уобичајени начин рада.

⁴⁴ Студија и истраживање Републичког завода за информатику и Интернет и Центра за проучавање информационих технологија Београдске отворене школе из 2010. године. Коришћена је методологија Европске комисије, те су добијени подаци упоредиви са подацима за земље чланице ЕУ и све земље региона Западног Балкана. Листа индикатора је дефинисана 2000. године и од 2001. године се прати развој еУправа у свим ЕУ чланицама. Индикатори за оцену развијености су: Софистицираност сервиса, Потпуна доступност сервиса, Оријентисаност ка кориснику, и Развој националног портала за еУправу.

- Недостатак политичке и експертске воље, најчешће зарад очувања позиција на којима могу бити подршка нелегитимних интереса, чијим остваривањем и сами профитирају. Једно од основних својстава моћи је да се заснива на ограниченој размени и емисији информација, у овом случају оних које се тичу коришћења најзначајнијег градског ресурса - градског земљишта.

4.4.3. Примери добре праксе

У наставку ће бити наведени примери добре праксе примене различитих ИКТ алата у функцији подршке учешћу грађана у планирању и управљању развојем заједнице:

- *Отворени парламент* и *Мој посланик* - интернет портали као инструменти за повећање јавности рада парламента, успостављање комуникације између грађана и њихових изабраних представника-посланика.
- *уТИцај* - интернет портал као подршка грађанима у покретању и реализацији петиција (предлоге, представке и притужбе).
- *Србија какву желим* - интернет портал у функцији консултовања грађана Србије о њиховом виђењу најважнијих проблема у земљи и давања предлога за њихово превазилажење.
- *еИнђија* - интернет портал у функцији подршке управљању / локалном развоју, са најзначајнијим алатима: *Систем 48*, *ГИС за грађане*, *е Документи* и *е Седнице*.

4.4.3.1. Увид у и контрола рада и успостављање комуникације између грађана и посланика

Отворени парламент⁴⁵. Пројекат на националном и локалном нивоу спроводи заједничка иницијатива организација цивилног друштва⁴⁶. Основни циљ је повећање јавности рада парламента, информисање грађана о раду парламента и успостављање редовне комуникације између грађана и њихових изабраних представника. Народни посланици у Народној скупштини заступају интересе грађана. У оквиру пројекта Отворени парламент креиран је инструмент за

⁴⁵ www.otvoreniparlament.rs

⁴⁶ То су: CRTA – Centar za istraživanje, transparentnost i odgovornost iz Beograda, Nacionalna koalicija za decentralizaciju sa sedištem u Nišu, YUCOM – Komitet pravnik za ljudska prava iz Beograda, SeConS – Група за развојну иницијативу из Београда и Зајечарска иницијатива из Зајечара. Спровођење пројекта финансијски је подржао УСАИД преко Института за одрживе заједнице (ИСЦ), Британска амбасада у Београду и Национална задужбина за демократију (НЕД).

праћење рада народних посланика. Идеја је да се редовно објављују транскрипти скупштинских седница, различите анализе закона и амандмана, као и препоруке за унапређење јавности рада парламента и побољшање комуникације између грађана и њихових представника. Грађани се о начинима на које могу да захтевају одговорно понашање од својих представника у парламенту информишу преко друштвених мрежа, уличним акцијама, кроз директну комуникацију са активистима. На порталу се налази Извештај о комуникацији Народне скупштине Републике Србије са грађанима који има за циљ да укаже на политике и праксе комуникације са грађанима. На основу анализе идентификоване су добре и лоше стране постојеће праксе и предложене су могуће интервенције којима би се превазишли уочени недостаци у раду парламента. Комуникација са посланицима, посланичким групама и Председником Скупштине одвија се преко формулара на сајту Народне скупштине. На сајту се не могу наћи подаци о овој преписци, нити најчешћа питања и одговори. Због тога, не може се закључивати о интензитету и садржају ове комуникације, нити о отворености посланика, посланичких група и Председника скупштине за комуникацију са грађанима. У претходном парламентарном сазиву (2008-2012) од укупно 250 посланика, само 64 имало је јавно доступне и-мејл адресе. Почетком децембра 2012. године, грађани су могли да контактирају преко 200 посланика. Тим Отвореног парламента не располаже подацима о томе колико грађани и посланици заиста користе овај канал комуникација (илустрације ради, у октобру месецу аутори портала су послали упит на тада доступних 29 адреса посланика и добили 4 одговора).

Мој одборник⁴⁷. У жељи да побољша комуникацију између грађана и њихових изабраних представника у локалним парламентима, ОЦД Проактив, покреће веб портал „Мој одборник” и истоимену мобилну апликацију. Обе апликације представљају механизме за директну, двосмерну комуникацију између грађана и њихових изабраних представника у локалним парламентима⁴⁸. Грађани из 20 градова⁴⁹ и општина могу преко Интернет портала "Мој одборник" да контактирају одборнике и да им пријаве неправилности и укажу на проблеме из своје локалне заједнице. Одборници се могу претраживати по граду, имену,

⁴⁷ <http://www.mojodbornik.rs/>

⁴⁸ Пројекат се реализује уз подршку Института за одрживе заједнице у трајању од девет месеци.

⁴⁹ Градови: Београд, Крагујевац, Крушевац, Лесковац, Ниш, Нови Пазар, Нови Сад, Панчево, Смедерево, Ужице, Валјево, Врање, Зајечар, Зрењанин. Општине: Кикинда, Мајданпек, Неготин, Пирот, Пожега и Прокупље.

политичкој странци или коалицији, а дат је и линк за преузимање апликације за мобилни телефон. Идеја је да овај портал постане виртуелна соба за састанке између грађана и одборника како би се поспешила и унапредила комуникација између њих, у корист обе стране.

4.4.3.2. Учешће грађана у дефинисању / креирању одлука на локалном нивоу

Скоцкајте буџет⁵⁰. Интернет портал је део ширег пројекта који има за циљ да се грађани директно укључују у процес планирања буџета. Грађани путем анкете бирају приоритетне области и пројекте које треба финансирати у наредној години. Резултати анкете се објављују на званичној Интернет страници Градске управе града, а на којој се затим и прати реализација. У оквиру овог програма Град Нови Пазар⁵¹ је 2010. године успешно спровео програм партиципативног буџетирања који је омогућио да се грађани изјасне о приоритетним областима потрошње. Као резултат сарадње грађана, организација цивилног друштва и општинске управе у буџету за 2011. годину повећана је ставка за социјална давања. Осим овог непосредног резултата, програм је у пратећој кампањи указао грађанима на њихово право да траже да буду укључени у процесе доношења одлука и у контролу извршне власти. На овај начин и групе које углавном нису заступљене у буџетском процесу, а често су и маргинализоване у друштву, могу да добију свој глас у јавној дебати. Након усаглашавања листе приоритета гласање се обавља путем анкете, а гласачке кутије се постављају у јавне институције како би биле што доступније грађанима. Сваки грађанин може да изабере три приоритета из групе понуђених. Обавеза је градске власти да ове приоритете и остале припремљене програмске материјале уврсти у буџетски материјал који се даје члановима градског већа пре гласања, као и да организује локални буџетски форум — седницу на којој ће буџетски делегати имати прилику да изложе ставове заједнице, учествују у дискусији и заговарају приоритете грађана.

4.4.4.3. Покретање петиција и удруживање за мењање локалних политика

⁵⁰ <http://www.skockajtebudzet.rs/rs/page/naslovna>

⁵¹ Акцију спровode град Нови Пазар и Програм европског партнерства са општинама – ЕУ ПРОГРЕС. Акција је реализована у периоду од септембра до децембра 2010. године као део пројекта *Око јавних финансија*, који спровode Бирн Србија и ПроЦонцепт.

уТИцај⁵². Интернет портал уТИцај најпре је намењен онима који желе да постављају и/или да потписују петиције (предлоге, представке и притужбе). На порталу је могуће наћи информације или помоћ при њиховом писању или одређивању коме треба одређену петицију послати. Могуће је информисати се о праву на петицију у Србији, региону, Европској Унији и шире, и уопште о директној демократији. Путем иницијатива грађани могу директно да утичу на креирање локалних политика. Иницијативе које су обавезујуће (у смислу да је Парламент обавезан да их прихвати и изгласа уколико је за њих сакупљен неопходан број потписа) представљају истинску законодавну моћ народа.

Портал омогућава постављање петиције, предлога или представке, слање притужбе, информисање о дефиницијама о правном оквиру петиција у Србији и нејасноћама које постоје, препорукама за писање. За активно учешће је неопходна регистрација. Систем поставља питања помоћу којих се лакше одређује која врста дописа је у питању и којој институцији га треба послати. Преко интернет странице се накнадно може да пратити стицање одговора и коментара.

4.4.4.4. Консултације о проблемима и развојним опцијама

Србија какаву зелим⁵³. Пројекат спровођења широког процеса консултација са циљем да грађани Србије у што већем броју, путем јавних дебата, медија, активног учествовања у дискусијама на друштвеним мрежама, радионицама и на веб порталу, дају своје виђење најважнијих проблема који постоје у нашој земљи и предлоге за њихово превазилажење: "Консултације и дискусије ће нам помоћи да заједнички одредимо шта нам је стварно важно и на који начин квалитет живота свих грађана у Србији може да се унапреди".

⁵² Интернет портал уТИцај направљен је у оквиру пројекта „Укључење грађана и грађанки у друштвени и политички живот кроз заступање права на петиције и представке“. Пројекат реализују Фондација Хајнрих Бел и УУЦОМ – Комитет правника за људска права, обе са седиштем у Београду, уз подршку Европске комисије (www.delscg.ec.europa.eu).

⁵³ Консултације спроводи „**Сецонс - Група за развојну иницијативу**“, истраживачка организација из Београда, која се бави питањима инклузивног и одрживог социо-економског развоја. Више информација на: www.secons.net.

Odvoji 5 minuta za Srbiju!
Imaš priliku da kažeš u kakvoj Srbiji želiš da živiš posle 2015. Popuni upitnik i daj svoj doprinos.

Šta je tvoj najveći problem danas u Srbiji?

Zbog čega je to tako?

Šta je potrebno poboljšati u Srbiji da bi se živelo bolje?

Kako to može da se ostvari?

Ko to može da ostvari?

Do koje godine bi to moglo da se ostvari?

Kako ti lično možeš tome da doprineseš?

Ja sam muškarac i rođen/a sam godine i imam nezavršenu osnovnu školu
 želim u gradu u okrugu i trenutno sam penzioner/ka

POŠALJI

Слика 64. Интерфејс он-лине анкете. извор: www.srbijakakvuzem.rs

У нашој земљи, Одговори из Србије ће бити уврштени у агенду развоја за читав свет и представљени на глобалној мапи Уједињених нација.

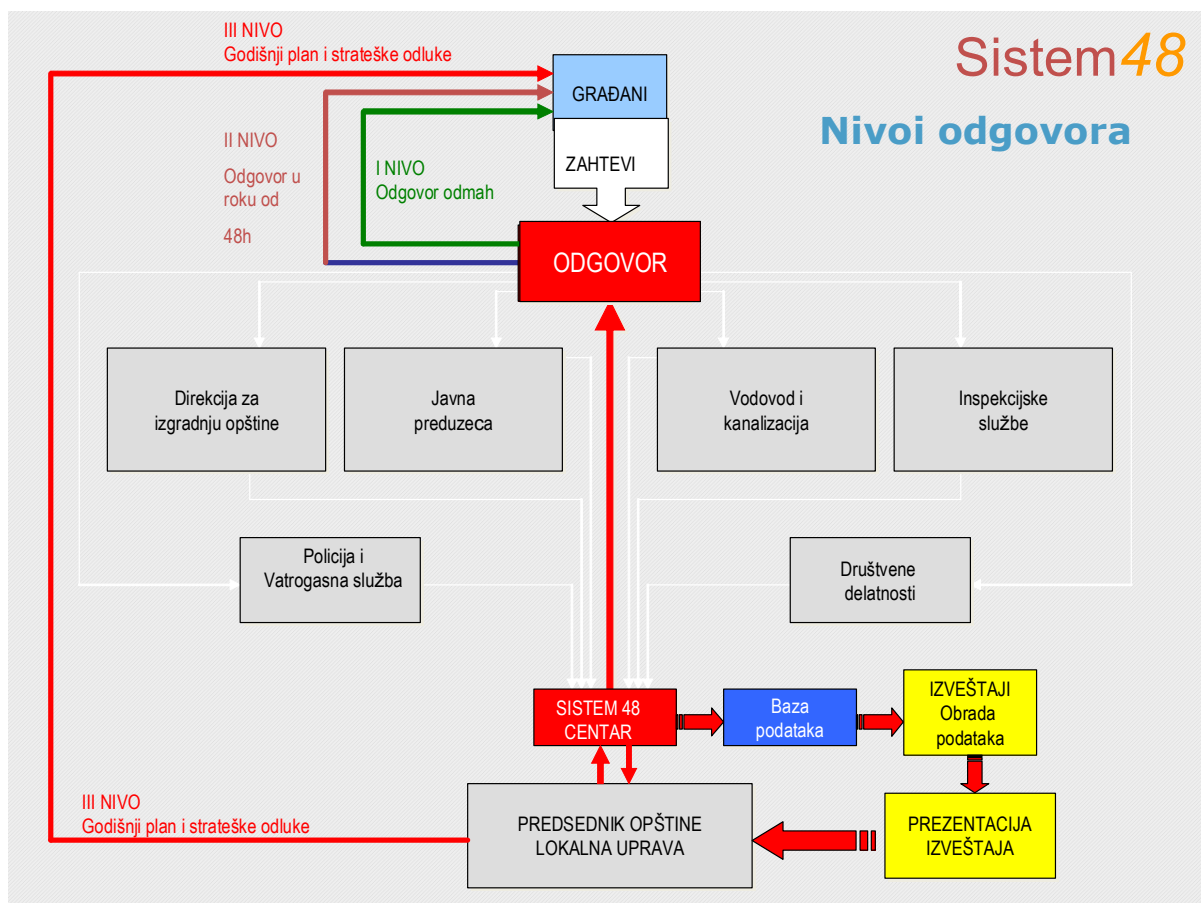
Подршка управама и грађанима у управљању локалним развојем

еИнђија. Интернет портал у функцији подршке управљању локалним развојем. Најзначајнији алати доступни путем портала су Систем 48, ГИС за грађане, е Документи и е Седнице.

Званична Интернет презентација Општине Инђија Сајт Општине Инђија проглашена је 2007. године најбољом у земљи у области електронске управе⁵⁴. Пре свега, награда је додељена због најбоље електронске управе у Србији, односно због тога што грађани могу преко Интернета да наруче изводе из матичне књиге рођених, венчаних, умрлих, и уверење о држављанству. Осим личних докумената, грађани уз корисничко име и лозинку на овој веб адреси имају увид у своје комуналне рачуне, као и у захтеве или жалбе које су упутили Кол центру. На располагању им је и увид у бирачки списак, као и Географско - информациони систем. Такође, на једном месту, грађани се могу информисати о разним стварима. Сва обавештења су доступна и прегледна у неколико различитих категорија. Право на коришћење Интернет портала општине Инђија имају сви становници општине као и сви они грађани чији се изводи налазе у матичним књигама у Општинској управи општине Инђија.

⁵⁴ WEB Fest - прва манифестација у Србији посвећена веб сајтовима у Србији

Систем 48 представља јединствен информациони систем у Европи којим се у року од само 48 сати решавају проблеми грађана. Систем 48 је спона између грађана и општинске власти. Грађани преко Система 48 имају начин да утичу на рад локалне самоуправе, а са друге стране он омогућава председнику, заменику председника Општине и њиховим сарадницима да контролишу рад јавних предузећа и општинских одељења.



Слика 65. Приказ начина функционисања систем 48 у Инђији. Извор: www.инђија.рс

Грађанима је довољан само један телефонски позив, маил или СМС, а одговор о решавању њиховог проблема службе јавних предузећа или општинских одељења морају да дају најкасније у року од 48 сати, а исти се објављује на званичном сајту Општине.

Сваког петка у пола девет на састанцима Система 48 анализира се двонедељни рад јавних предузећа и Општинске управе, да би се на крају донели закључци који су обавезујући. Највећи број захтева грађана прослеђује се Општинској управи, затим ЈП „Дирекција за изградњу општине Инђија“, ЈКП „Комуналац“, ЈП „Ингас“ и слично, а најмањи број позива упућено је инђијском Дому здравља. Обједињујући рад свих

јавних предузећа у општини Систем 48 омогућава решавање проблема и захтева грађана, располагање средствима на нов, модеран и функционалан начин заснован искључиво на техничким подацима и чињеницама. Систем је у потпуности у функцији грађана који помоћу њега лакше и брже решавају проблем из домена комуналних предузећа. Општина Инђија је у циљу што ефикаснијег рада и боље комуникације са грађанима, је успоставила рад Цалл центра. Референту који брине о свим примедбама или похвалама служби које су у саставу општине и јавних предузећа чији је оснивач општина можете се обратити на следећи начин: лично, телефоном, СМС поруком преко портала општине Инђија.

4.6. МОГУЋНОСТИ И ПРОБЛЕМИ ПОСТОЈЕЋЕГ МОДЕЛА

У наставку су наведена и отворена нека питања за која сматрамо да су од велике важности за редефинисање учешћа грађана у урбанистичком планирању Србије у односу на комуникативно-колаборативни модел планирања:

- Проблем процеса усклађивања изражених, међусобно сукобљених интереса. Први се тиче критеријума за утврђивање њиховог легитимитета, који не морају увек бити регулисани законима. Чак и уколико се испостави да су сви сукобљени интереси уједно и легитимни, проблем настаје у утврђивању критеријума на основу којих се процењује њихов различит значај за планско решење. Ова врста проблема је посебно наглашена услед недовољно развијене регулативе која дату област покрива, али и праксе и искуства у медијацији конфликта.
- Проблем различитих моћи група актера укључених у процес. Третман идентификованих интереса (и јавног и појединачних) у сваком плану зависи и од односа моћи у датом друштву. Велики проблем представљају прикривени извори моћи, које је тешко идентификовати. Једино се јасним процедурама и дефинисаним правилима која ослобађају комуникацију може допринети решавању овог проблема.
- Проблем доступности информација о правима, знања о могућностима и начинима учешћа, али и проблем физичке доступности. Велики број људи не знају: у чему могу да учествују како да учествују, шта желе, да изразе шта желе, и да препознају шта желе. Поставља се питање колико је јавност свесна и да ли може да перцепира пуне последице развојних решења које се пред њих

постављају у датој ситуацији. У процесу креирања решења, често се може запазити инертност у промишљању различитих опција, те тиме и неповерење према свему што је ново и непознато, што може представљати отежавајућу околност. Ту се наравно надовезује и питање сукоба конфликта решења пожељног на локалном нивоу са оним што представља политику или план вишег планског нивоа.

- Проблем различитог нивоа знања актера. На учешће се више одлучују они који су образовани, економски и друштвено ситуирани, од оних који припадају сиромашнијим слојевима и мањинским групама, иако се њихов степен угрожености често веома разликује у корист прве групације.
- Проблем неучествовања грађана и онда када имају прилику и позвани су да то ураде. (наравно, једно од основних демократских права сваког човека је право да не учествује). Један од разлога за ову појаву, нарочито када се ради о стратешким плановима који се баве већим просторним обухватом, је делимично узрокован препознавањем становника утицаја таквог плана на њихов свакодневни живот и лични интерес. Други разлог може бити у вези са поверењем становништва у оправданост и сврсисходност акције. Стога се може закључити да интересовање јавности мора бити подстицано, као и поверење у могућност њиховог стварног утицаја на финални продукт, решење односно план.
- Проблем недостатка поверења (базиран на ранијим негативним искуствима). Пошто се учешће грађана често не спроводи из суштинских разлога, већ више као задовољавање форме и законске обавезе, односно у козметичке сврхе, стога су и резултати налазе у тој категорији. Неиспуњавањем очекивања тадашњих учесника се креира негативан имиџ и изазива неповерење. Стање пасивизираности, одсуства воље и вере, потискивања (само)иницијатива су појаве генерисане на ширем плану, па се манифестују и на нивоу урбанистичког планирања.
- Проблем неразумљивости документације нестручном кругу људи. Поред разлике у језику и номенклатури, различитост постоји у вредносним системима и ставовима, очекивањима, исл. Делимично је последица и недовољних или недоступних информација о генези решења, али и цензуре и манипулације подацима.

- Проблеми начина на који се реализују јавних састанци/презентације/седнице и јавног увида у предлог плана, пре свега по питању доступности у простору и времену (они који су из различитих разлога у немогућности да присуствују су искључени), затим због могуће доминације групе за притисак (која не мора бити бројна већ само активнија и присутна), проблем треме и излагања пре другим људима (стидљиви људи обично не желе да се излажу излагању у јавности), проблем структурирања и контроле излагања од стране ауторитета задужених за одржавање састанака, проблем разумевања (језик који се користи на састанцима може бити технички, што може да створи проблеме учесницима без одговарајућег знања)..
- Питање спремности планера и неопходних промена институционалних аранжмана. Операционализација пожељног концепта учешћа грађана подразумева прилагођавања институционалних аранжмана. Да би планерске агенције и управе успеле да буду професионалније, делотворније и јавне, морају се обезбедити додатни капацитети у финансијама и техници, али и особљу, што може представљати проблем.

У процесу формулисања новог модела који би требало да одговори на наведене проблеме, потребно је разумети да се сваки проблем може позиционирати у односу на два нивоа:

- Ниво контекста планирања - тиче се окружења у којем се планирање као активност реализује. Односи се на друштвено-економске услове, политичке односе, законодавни оквир и институционалне аранжмане.
- Ниво планирања - тиче се самог процеса планирања као експертске активности и могућности и ограничења различитих видова, метода и техника учешћа грађана у планирању.

Ова подела не значи да се проблеми у потпуности налазе у једном или другом нивоу, већ више да је капацитет за увођење промене која је у функцији решавања наведеног проблема тежишно у датом нивоу. Проблеми су последица и манифестација многих фактора који су у веома сложеним међусобним односима, те би ову поделу требало схватити само као један од начина њиховог структурирања. На пример, проблем непостојања континуалног укључивања јавности од почетних фаза планерског процеса до крајње фазе усвајања плана, је проблем који је последица непостојања законске регулативе која дефинише

обавезност континуираног укључивања јавности у процес планирања, односно контекста планирања, али и нивоа планирања, јер иако законом није дефинисана обавезност, није дефинисана ни забрана континуираног укључивања јавности у целокупан процес. Неке од наведених проблема можемо елиминисати, а неке ублажити употребом ИКТ алата за подршку учешћа грађана у урбанистичком планирању.

Са друге стране, у постојећем Закону о планирању се наводи да се "Уређење и коришћење простора заснива се на начелима: одрживог развоја, усклађености социјалног развоја, економске и енергетске ефикасности и ревитализације животне средине и учешћа јавности, сарадње између државних органа, јединица локланих самоуправа, привредних друштава, установа, невладиних организација, грађана и других учесника у просторном развоју, усаглашености са европским стандардима и нормативима у области планирања и уређења простора ... Уређење простора заснива се на хоризонталној координацији (повезивање са суседним територијама као и повезивање и партиципацију свих учесника у просторном развоју јавног и цивилног сектора и грађана) вертикалној и вертикалној координацији (успостављање веза свих нивоа просторног и урбанистичког планирања и уређења простора)" (чл. 3). Опредељења ка наведеним начелима недвосмислено указују да су теме и значај учешћа грађана и континуиране сарадња актера којих се тиче препознати, да су укључена као важне, али не и обавезна, и да закон оставља ШИРОК ОКВИР за његову операционализацију.

5.0. РЕДЕФИНИСАЊЕ МОДЕЛА УЧЕШЋА ГРАЂАНА У УРБАНИСТИЧКОМ ПЛАНИРАЊУ СРБИЈЕ

У овом поглављу се на основу истраживања (а) модела учешћа грађана у планирању у којем се њихово активно и континуирано учешће и сарадња са осталим заинтересованим странама, сматра јединим начином за креирање одрживих решења у функцији подршке укупном развоју заједнице (поглавље 2 и 3), и (б) постојећег модела учешћа грађана у урбанистичком планирању Србије (поглавље 4) даје предлог за редефинисање постојећег модела и сет препорука за његову реализацију. Предлог редефинисања модела је у складу са постављеном хипотезом да би се исти могао реализовати у оквиру постојећег система урбанистичког планирања Србије, уз извесне модификације којима се пре свега редефинишу обавезност и модалитети учешћа грађана уз обавезно оснаживање и подизање капацитета свих група актера укључених у процес.

5.1. КАРАКТЕРИСТИКЕ РЕДЕФИНИСАНОГ МОДЕЛА УЧЕШЋА ГРАЂАНА

Колаборативно-комуникативни модел планирања подразумева да решења настају у сарадњи и заједничком раду свих заинтересованих страна, односно њихових легитимних представника чији одабир репрезентује све разнолике интересе у тој заједници. Поред тога, подразумева се да идентификовани кључни актери желе да учествују, да је процес фасилитиран (од стране обученог за ту сврху професионалца) и да постоје ресурси за његову реализацију

Грађани, учесници у планирању, не представљају једну хомогену групацију, већ се, у зависности од локалног контекста, подручја, мотива и сврхе планирања, могу идентификовати многе подгрупе са специфичним интересима. Грађани, појединци или припадници различитих формалних и неформалних група, учествују у колаборативном процесу заступајући легитимне интересе својих група. На тај начин доприносе утврђивању и усклађивању јавног, заједничких и појединачних интереса у процесу трагања за решењима која доприносе укупном развоју заједнице.

5.1.1. Модалитети учешћа грађана у колаборативним процесима

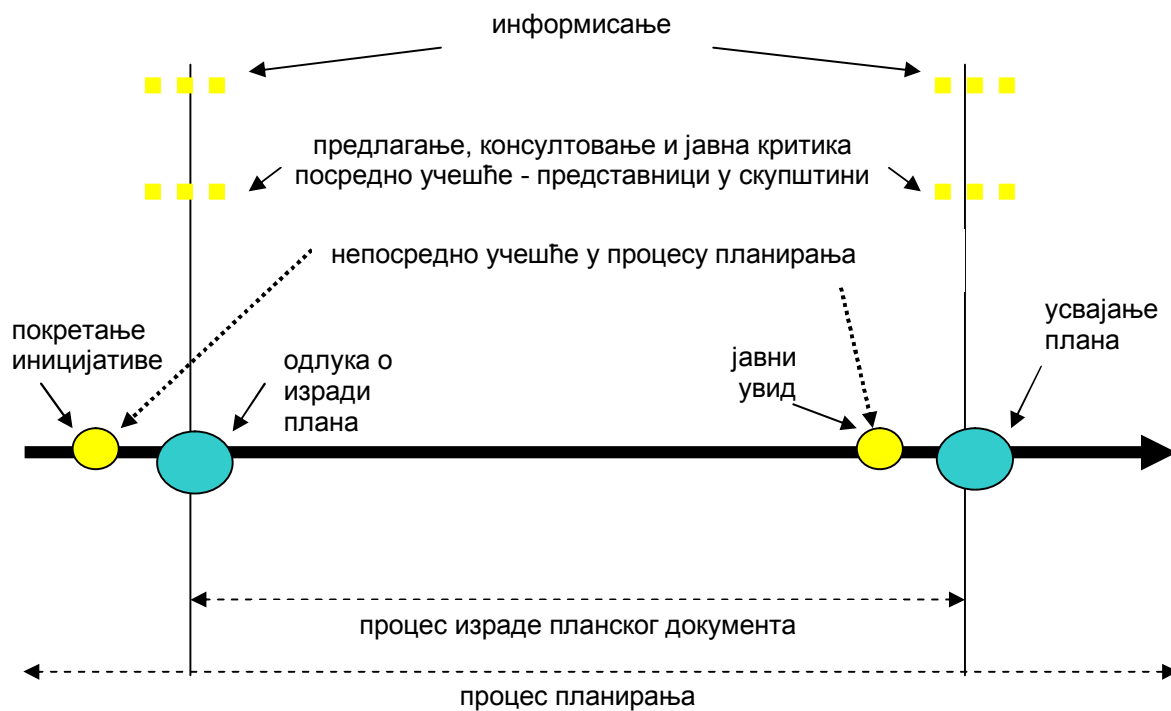
Могу се идентификовати три улоге / модалитета учешћа грађана у колаборативним процесима, који у складу са тим остварују и различите нивое учешћа:

- Грађанин активни учесник - представник неке формалне и неформалне групе грађана који заступа њене интересе. Непосредно учешће. Подразумева се да је у процес сарадње немогуће укључити сваког актера понаособ којег се тема/проблем/процес тиче, већ се укључују представници сваког од тих идентификованих интереса. Иако тако формиран скуп несавршено одражава диверзитет заједнице, ипак представља добру основу за креирање легитимних, информисаних и стога одговорнијих и спроводивијих решења. Ови грађани активно и континуирано учествују у целокупном процесу планирања као чланови различитих радних група. Такав грађанин мора бити оспособљен да активно, креативно и конструктивно учествује у процесу планирања. Његова улога је да у процесу заступа интересе своје групе, али и да буде онај који своју групу редовно информиса о резултатима рада и који је доступан члановима своје групе.
- Грађанин активни учесник - појединац који је у локалној заједници препознат и признат као ауторитет у некој области. Непосредно учешће. Подразумева се да је то појединац који има неке вредне резултате у јавној сфери који су друштвено верификовани и чија се приврженост развоју локалне заједнице не доводи у питање. Ови грађани, такође могу бити укључени у рад неке радне групе.
- Информисан грађанин - чланови / припадници различитих интересних група, односно шира јавност. Посредно, са могућношћу повременог непосредног учешћа. Ови су грађани информисани о целокупном процесу, могу да буду консултовани (анкете, интервјуи исл) и имају могућност непосредног учешћа у презентацијама или радионицама (тзв. великим јавним догађајима) који за циљ имају информисање шире јавности, проверу доташњих резултата и идентификацију нових информација / перспектива / иницијатива.

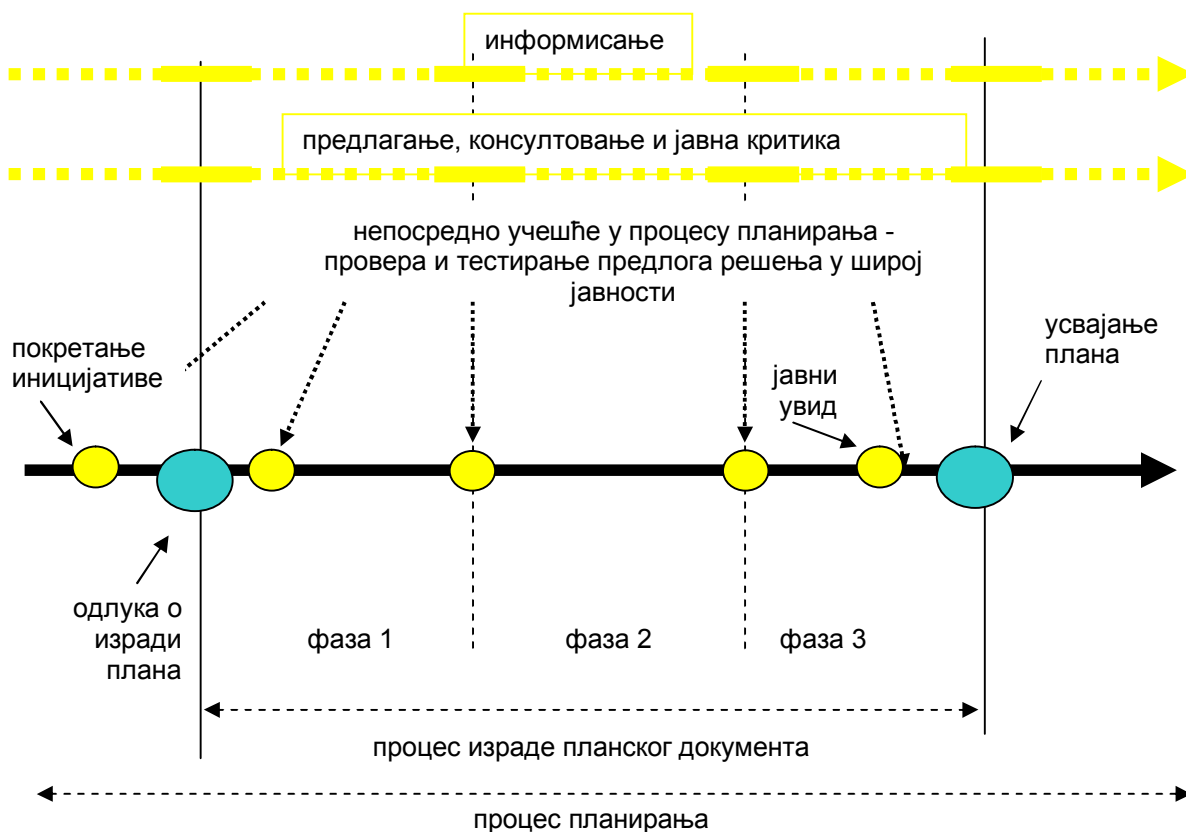
5.1.2. Позиција и улога учешћа грађана у процесу планирања

Под учешћем грађана у урбанистичком планирању се не подразумева само учешће ради просуђивања на крају или при крају дефинисања предлога планова, већ процес активног и континуираног учествовања у њиховом формулисању. У зависности од контекста планирања, мотива израде плана, његове сврхе и ресурса који стоје на располагању процес планирања може да има разлите модалитете, те у складу са тим и различите модалитете и сврхе (информисање, предлагање, консултовање, критику и непосредно учешће у формулисање решења) учешћа грађана. Као илустрацију различитих опција модалитета процеса, а које би требало да представљају исход припремне фазе у којој се процес планирања планира / дизајнира, наводимо два примера:

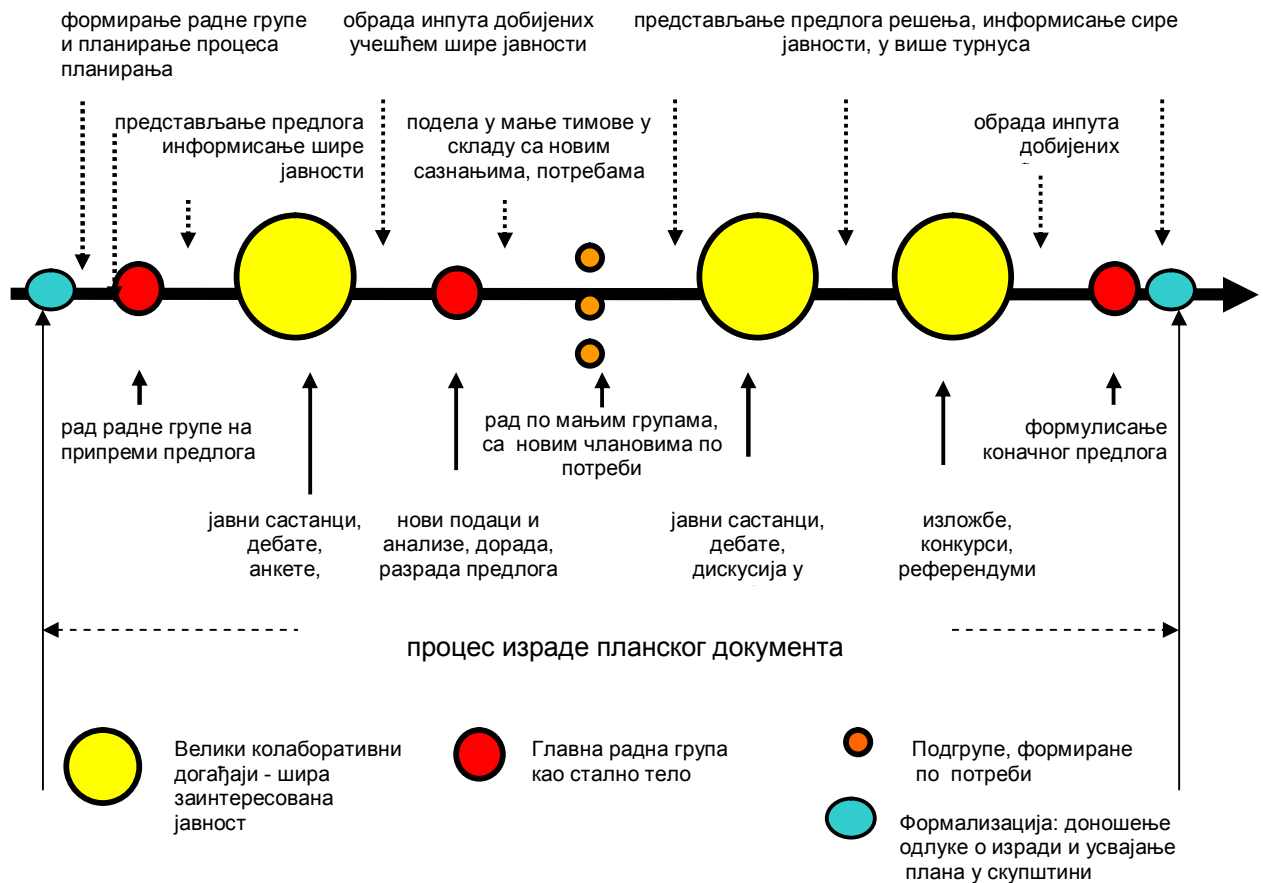
- Сведени - партиципативни модел. За ситуације у којима постоји велика сагласност у заједници о циљевима и средствима, када је проблем једноставан, може се рутински решити, и када се не тиче заједничког или јавног интереса, када су узрок и последице јасни и могу се добро разумети њихове повезаности, када нема довољно времена услед неке ургентне ситуације, те је потребно брзо доношење одлука и када се не може на адекватан начин припремити, организовати и реализовати колаборативан процес (недостају финансијски ресурси, нема фасилитатора и осталог обученог кадра, исл.) препоручује се сведени модел учешћа (слика 66).
- Развијени - колаборативни модел. За ситуације када су проблеми са којима се суочава одређена заједница тзв. „меки проблеми“ тј. када не постоји консензус чак ни око тога шта јесте проблем, а затим ни о циљевима и начинима за њихово достизање. У таквим ситуацијама се чак ни сами експерти не слажу шта су тачни оговори и не постоји објективан начин утврђивања добре одлука. Такође, модалитет је примерен када се ради о сложеним проблемима о којима се може преговарати, када није једнозначно јасно ко (ни)је одговоран за решавање проблема, када је за тему/подручје/проблем заинтересован велики број страна и када стране желе да учествују (слике бр. 67 и бр 68).



Слика 66 . Шема постојећег модела учешћа грађана у процесу израде и усвајања планског документа: позиције информисања, предлагања, консултовања, јавне критике и непосредног учешћа грађана.



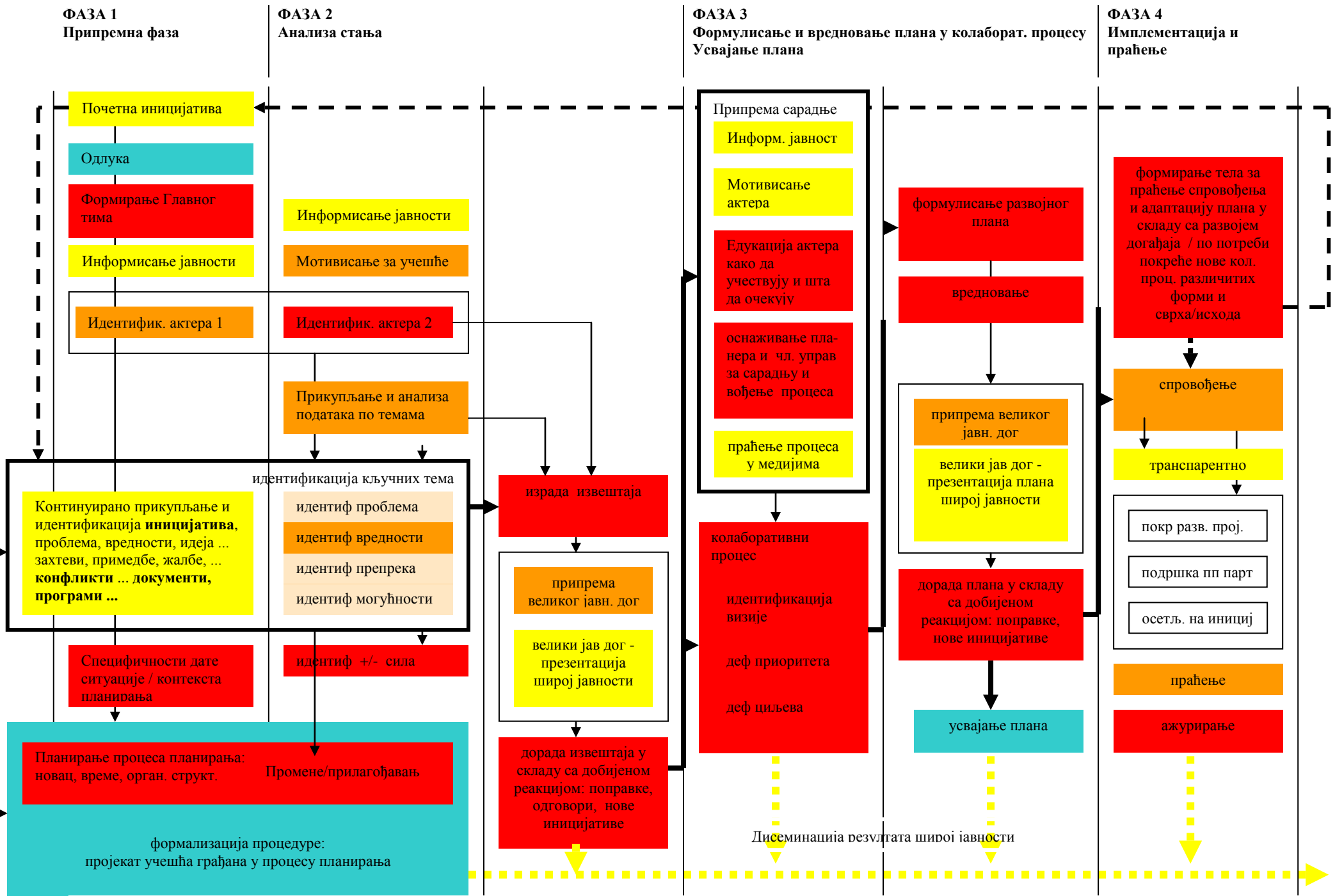
Слика 67. Сведени - партиципативни модел. Шема предлога редефинисања модела учешћа грађана у процесу израде и усвајања планског документа: позиције информисања, предлагања, консултовања, јавне критике и непосредног учешћа грађана.



Слика 68. Развијени - колаборативни модел. Шема предлога редефинисања модела учешћа грађана у процесу израде и усвајања планског документа: позиције информисања, предлагања, консултовања, јавне критике и непосредног учешћа грађана.

Исто тако, препорука је да се колаборативни процеси не покрећу уколико је заједница превише поларизована и подељена, те постоји опасност да се колаборативним процесом може допринети ескалацији сукоба и када су потребна правна разјашњавања или су у току неки покренути судски процеси. У тим приликама, конфликти се налазе у развијеним фазама и препоручују се други начини за њихово управљање и решавање, ако што су медијација и суд

Сведени - партципативни модел карактерише транспарентан процес планирања, односно континуирано информисање и повремено консултовање грађана - шире јавности. Поред тога, процес је отворен за јавну критику и омогућава грађанима - широј заинтересованој јавности - проверу / тестирање резултата процеса планирања у једној или више пресечних тачака процеса планирања.



Слика 68а. Развијени колаборативни модел.

Главна радна група

Подгрупе, формиране по потреби

Велики кол. догађаји - шира јавност

Детаљнији приказ учешћа грађана у опцији развијеног - колаборативног модела планирања је приказан на слици 68а. Основни принцип је да учешће грађана мора да постане саставни део процеса планирања у сваком кораку-фази у различитим модалитетима учешћа.

Припремна фаза. Учешће грађана се мора обезбедити још у припремној фази у којој се планира процес планирања у различитим модалитетима у складу са сврхом учешћа:

- Информисање и консултовање шире јавности 1 ради добијања повратне информације и идентификације заинтересованих група грађана, њихове мобилизације и укључивање у планирање процеса планирања њихових потенцијалних представника (и осталих заинтересованих страна) у рад Главне и радних група (по потреби).
- Консултовање шире јавности ради прикупљања информација о проблемима, постојању потенцијалних конфликта, али и иницијативама и идејама.
- Учешће представника грађана у колаборативном раду Главног тима (који је формализован - чланови тима се обавезују да ће учествовати у целокупном процесу) или радних група у процесу анализе специфичности конкретне ситуације, процене потенцијалних конфликта (њихових узрока, структуре и могућих последица) и формулисање пројекта процеса планирања (радна верзија). У овој фази се сви учесници у колаборативном процесу - представници свих заинтересованих страна оснажују / оспособљавају за рад у групи (унапређена комуникација, управљање конфликтом и интересно базирано преговарање).

Анализа стања. Учешће грађана се у овој фази одвија у различитим модалитетима у складу са сврхом учешћа:

- Информисање и консултовање шире јавности 2 ради додатне идентификације заинтересованих страна, мобилизације и укључивања у процес планирања заинтересованих група грађана (и осталих страна) и њихових потенцијалних представника (у рад Главне и радних група) који нису били идентификовани у првом кругу анализе актера. Нови чланови радних група се оснажују / оспособљавају за рад у групи (унапређена комуникација, управљање конфликтом и интересно базирано преговарање).

- Учешће представника грађана у колаборативном раду Главне и радних група ради прикупљања и анализе података о стању - читање и разумевање територије. Грађани представници учествују у раду Главне и радних група, информишу остатак тима о перцепцији и разумевању проблема, предностима, могућностима, вредностима са становишта групе које представљају. Истовремено, у прилици су да сагледају и друге перспективе исте стварности. О учешћу и резултатима рада информишу своју групу грађана, а као део тима и ширу јавност. На основу сазнања ове две фазе учествују у формулисању финалне верзије пројекта процеса планирања, који се затим и формализује у виду обавезујућег документа у скупштини јединице локалне самоуправе.
- Информисање и консултовање шире јавности о финалној верзији извештаја о анализи и оцени стања ради добијања инпута и евентуалном корекцијом у односу на добијену рекацију.

Фаза коципирања, вредновања и усвајања плана. Учешће грађана се у овој фази одвија у различитим модалитетима у складу са сврхом учешћа:

- Учешће представника грађана у колаборативном раду Главне и радних група у процесу конципирања решења. Основни циљ је омогућавање идентификација потреба, интереса и циљева различитих интересних група грађана и њихова интеграција у решење. Методолшки поступак (проблемски, развојни и аналитички приступ¹) зависи од конкретне ситуације, али се пропорукује да се без обзира на одабрани поступак, у колаборативном процесу обавезно формулише заједничка / интегрална визија развоја заједнице / предметне територије. Процес визионирања врло често представља важну, често преломну фазу у процесу, у којој се услед генерисања заједничке идеје о будућем развоју формира снажнији осећај припадности тиму и одговорности за развој локалне заједнице. Након визионирања се често мења перцепција учесника о односу појединачног и заједничког / јавног интереса која се од тада перципира основом / условом бољитка појединаца / партикуларних интереса / група. Поред тога, препорука је да се у колаборативном процесу формулишу различите варијанте решења које се могу базирати на различитим вредносним опредељењима и приоритетима. Разлог је што је услед многобројности заступљенос интереса, веома тешко формулисати оптимално развојно решење

¹ За детаље видети Фишер (2004) и остале УН Хабитат публикације

на самом почетку процеса планирања. Фомирање варијанти служи омогућавању увида у ширу понуду ради избора најбољег тока развоја за одређени простор. У том се поступку подразумева препознавање група актера различитих интереса, али и различитих улога, позиција и моћи у друштву. У функцији наведеног варијантног приступа планирању се последњих година нарочито промовише коришћење метода сценарија. Различити сценарији служе сагледавању различитих развојних опција које често могу бити супротстављене тренутно важећим ставовима не само у окружењу, већ и у оквиру планерског тима. Поред тога могу што могу допринети смањењу могућности манипулисања у коришћењу знања и бољем увиду у преференције актера, могу дати значајан допринос достизању компромиса и консензуса у решавању конфликта. Генерално посматрано, анализа сценарија омогућава шире и креативније размишљање о будућности, што је у директној функцији унапређења учешћа грађана у урбанистичком планирању. У овој фази се препоручује вредновање планског решења, али и вредновање колаборативног процеса и његових исхода (за критеријуме вредновања видети поглавље 3.1.6). Планско решење се мора вредновати са различитих становишта, да би се демонстрирале и добре и лоше стране предлога, односно да би се имали у виду све користи и трошкови. Тиме се може избећи управљање (само) према интуицији или интересима неке моћне интересне групе. Планско решење мора да "прође" процену и проверу по различитим аспектима вредновања од стране чланова Радне и радних група, али и шире јавности јавности. Након добијене реакције шире јавности, планско решење се коригује и шаље на формализацију - усвајање у скупштини јединице локалне самоуправе.

- Информисање и консултовање шире јавности у случају постојања више развојних варијанти ради добијања инпута за одабир (једне или сегмента више опција), али и у процесу вредновања планског решења. Начин креирања планских варијанти, разлога и аргумената који стоје у позадини начињених избора, начин и критеријуми вредновања различитих опција морају на један нов начин постати приступачни различитим групама актера који се, поред разлика у интересима и моћи, разликују и по могућности да разумеју и прате процес планирања.

- Посредно учешће грађана - преко изабраних представника у скупштини јединице локалне самоуправе који усвајају план.

Фаза импементације и праћења. Учешће грађана се у овој фази одвија у различитим модалитетима у складу са сврхом учешћа:

- Учешће представника грађана у колаборативном раду Главног тима или радне групе задужене за праћење спровођења и предузимање мера ради адаптације плана у складу са развојем догађаја. Ова група покреће, уколико се за то укаже потреба, нове колаборативне процесе различитих форми и схода. Ова група се осим за праћење, стара за транспарентност процеса спровођења.
- Информисање шире јавности о спровођењу плана, могућностима за укључивање у развојне пројекте, укључивање у јавно-приватна партнерства, покреатању иницијатива.

5.1.3. Методе и технике учешћа грађана у планирању

У процесу планирања се избор метода и техника учешћа грађана врши у односу на модалитет и сврху учешћа. Учешће грађана у колаборативном раду Главне или радних група се одвија у форми дијалога (види поглавље 3.1.1.) у условима који обезбеђују достизање колаборативне рационалности. За учешће у таквом процесу, представника група грађана, као и сви остали учесници морају да буду оспособљени за рад у групи. То значи да су овладали вештинама унапрђене комуникације, интерсно-базираног преговарања и управљања конфликтима. Процесе колаборативног рада - рад у групи који има за циљ достизање колаборативне рационалности и тежи консензусу мора да води обучени професионалац - фасилитатор.

Избор (списак није коначан, већ представља избор најчешће коришћених) метода и техника учешћа шире јавности у процесу планирања шире јавности је дат у табели бр. са карактеристика у односу на на видове комуникације које омогућавају и број учесника који их може користити.

	једносмерна	двосмерна и сарадња	неограничен број учесника	ограничен број учесника
Изложбе	х		х	
Јавни увид	х		х	
Јавни састанци и расправе		х		х
Пристап документацији	х		х	
Анкетни упитници - истраживање ставова				х
Различити извештаји доступни преко медија	х		х	
Конкурси	х			х
Референдуми			х	
Радионице: Делфи метод		х		х
Радионице: Метод номиналне групе		х		х
Радионице: Чарет метод		х		х
Симулације - игре	х		х	
Приручници и водичи	х		х	
Заштита интереса преко посланика			х	
Штампа и остали мас-медији	х		х	
Леци и средства за подизање публициитета	х		х	
Групе за консултације	х			х
Форуми и студијске групе	х	х		х
Ангажовање адвоката			х	
Писма медијима и градској администрацији				х
Формирање група за притисак			х	
Протести и демонстрације			х	
Семинари	х		х	

Табела 15. Методе и технике учешћа грађана у урбанистичком планирању према виду комуникације и броју учесника

При избору метода и техника је веома важно водити рачуна да се грађани, као и остале заинтересованих страна и њихови изабрани представници разликују, не само по интересима, одговорностима, стручности, ресурсима, политичком утицају, већ и према могућностима да разумеју и учествују у групним процесима.

5.1.4. ИКТ подршка реализацији модела

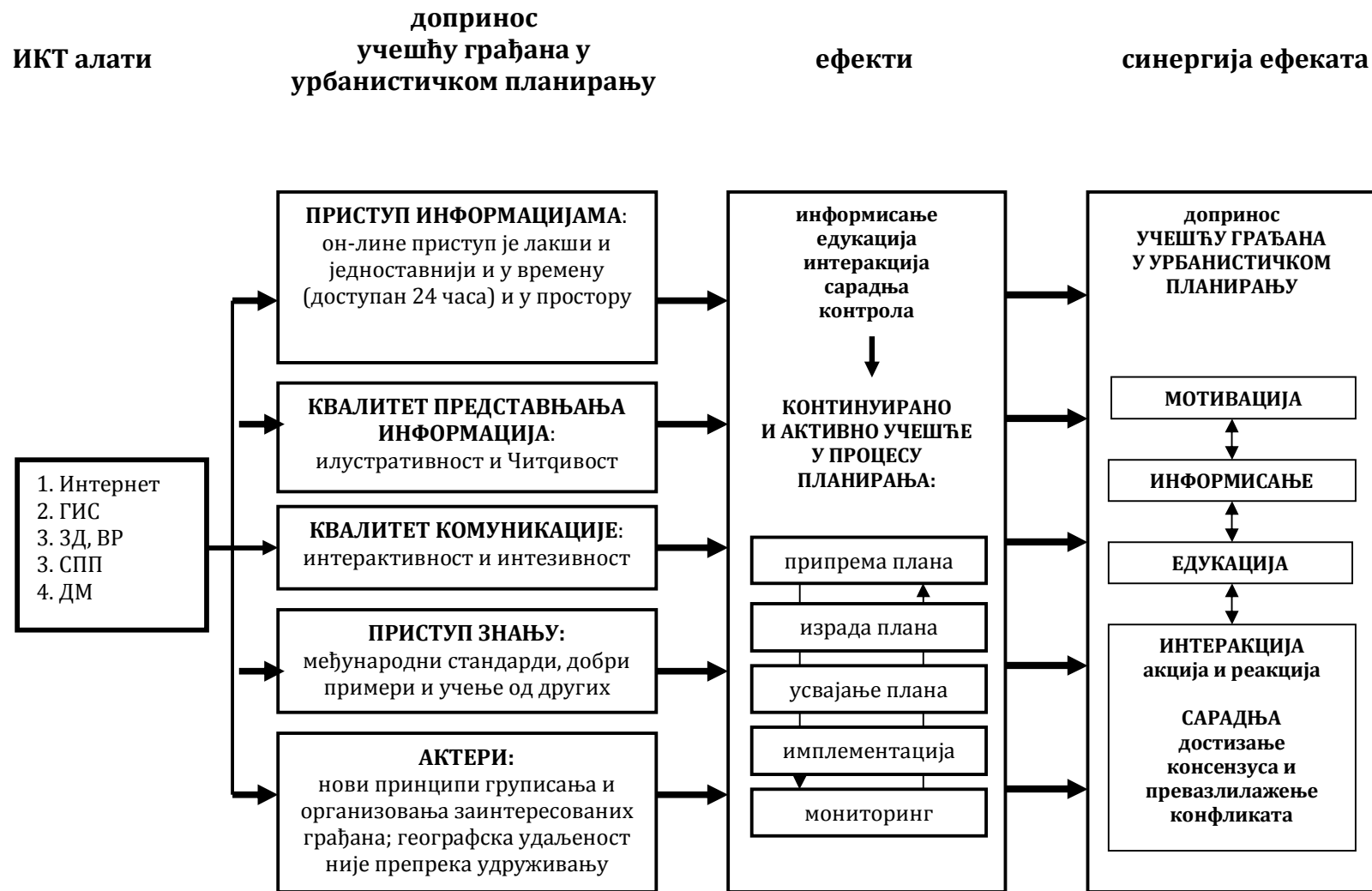
ИКТ алати омогућавају значајно унапређење начина учешћа грађана у планирању за све модалитете учешћа / улоге и места у процесу планирања. Развојем и применом ИКТ алата, међу којима се нарочито издвајају различите форме веб базираних алата (веб презентације, блогови, друштвене мреже), апликација за 2Д, 3Д и 4Д визуализацију, ГИС-а и њихове комбинације у виду Система за подршку

планирању и одлучивању омогућава се, а од значаја је за учешће грађана у планирању:

- Складиштење, претраживање, анализа, мапирање и приступ различитим подацима о простору,
- Визуелизација планова и резултата анализа,
- Олакшано креирање и ефикасије испитивање различитих развојних опција ради процене последица њихове реализације,
- Креирање система виртуелне реалности за сагледавање стања или предлога промена,
- Уз помоћ Интернетџ приступи свему наведеном при чему сви актери колаборативног планерског процеса могу комуницирати међусобно.

ИКТ алати омогућавају учешће грађана у процесу планирања на различитим просторно-планским нивоима (ниво суседства, града и региона) и различитим фазама планерског процеса.

Сазнања о карактеристика и могућностима ИКТ алата да подрже реализацију модела учешће грађана у процесу планирања представљањем различитих видова комуникације који се могу успоставити, те у складу са тим и нивоа учешћа грађана који се том приликом остварују у основним фазама планирања (припрема, анализа стања, израда плана и праћење и реализација) могу се сумирати на следећи начин:



Слика 69. Допринос ИКТ алата реализацији предлога модела учешћа грађана у урбанистичком планирању. Ефекти примене.

Омогућавање боље информисаности о појединачном интересу може да омогући бољу информисаност и комуникацију на нивоу заједнице, и тиме допринесу колаборативном планирању у пуном смислу. Циљ анализираних ИКТ алата, нарочито ВБСППа је подизање свести о конкретном проблему којем је посвећен, те тиме и мотивације и степена укључивања у процес планирања. Представљање процедура и планова развоја путем веба је средство којим се такође доприноси остваривању једнакости. Обезбеђивањем приступа оваквој бази података свим заинтересованим актерима за грађење у простору, омогућава се елиминисање неинформисаности о стању и могућностима на тржишту. Тиме се поспешује конкуренција, али и омогућава могућност бољег избора. Остваривањем приступа плановима путем Интернета обезбеђује се већа брзина реаговања, боља контрола јавности над трансакцијама земљиштем, боље информисање, односно доприноси демократичности процеса управљањем развоја града. Значајније унапређење представља могућност анализе и сагледавања последица, али и различитих начина реализације препознатих интереса у простору, чему ИКТ алати, а нарочито СПП могу допринети.

Интернет омогућава грађанима да буду боље информисани и међусобно повезани, те тиме боље организовани и ефикаснији у остваривању својих интереса. Употреба Интернета за повећање доступности различитих форми ГИС-ова, интерактивних 3Д модела и Система за подршку планирању (СПП) омогућава да се неки видови учешћа грађана могу остварити у било које време и са било ког места. Релативна анонимност при употреби алата може да помогне онима који имају проблема са изражавањем мишљења на формалним јавним састанцима, чиме се уједно избегава и доминација агресивних и "гласних" група. Процес учешћа може бити мање формално структуриран и више прилагођен мери грађана, а мање локалним ауторитетима.

У табели бр. 16 је дат сумарни преглед преглед могуће комбинације фаза, корака и активности, продукта, метода и техника учешћа грађана и циљева који се тиме желе остварити.

Фазе процеса планирања	Кораци и активности	Продукти	Сврха / циљ	Технике и алтаи учешћа шире јавности
Припремне активности	Иницирање процеса планирања		Сакупљање локалних предлога и иницијативе	Консултације Формални и неформални захтеви, дописи, скупови, састанци, исл. Веб сајт Друштвене мреже
	Обезбедити фасилитацију процеса	Формализован ангажман фасилитатора		
	Формирати Главни тим	Формализован Главни тим : учешће (позиција и улога) и посвећеност процесу чланова главног тима је договорено и формализовано	Укључивање кључних група грађана / представника заинтересован их страна	Анализа актера Консултације Састанци Друштвене мреже
	Планирање процеса планирања	Усвојен и формализован план процеса планирања са пројектом учешћа грађана	Обезбеђивање политичке подршке	Консултације Састанци Друштвене мреже
	1. Дефинисање обима, логистике, циљева и очекиваних резултата		Информисање шире / укупне јавности о процесу планирања: генерисање интересовања и изградња капацитета	Локалане новине Локални ТВ Локалне радио станице Офиц веб сајт Друштвене мреже
	2. Дефинисање процедура			
3. Дефинисање финансијске конструкције				
4. Дефинисање институционалног/организационог оквира				
Анализа стања	Прикупљање података 1. Матрица актера 2. База података	Извештај о анализи и оцени стања	Учешће грађана у прикупљању података и информација Генерисање интересовања и изградња капацитета	Анализа актера Формални и неформални захтеви, дописи Анкетни упитници - истраживање ставова

	<p>Анализа података: 1. Кључне теме и профилисање заједнице 2. Идентифик кључних проблема и потенцијала</p>		<p>Информисање шире јавности Добијање одговора / реакције</p>	<p>Форуми Округли столови Радионице Коришћење локалних медија Веб сајт Веб базирани ПП ГИС Веб базирани СПП Друштвене мреже Инфо дескови Инфо пунтови Јавне презентације Приступ документациј</p>
	<p>Формулисање извештаја</p>			
Формулисање предлога решења / плана	<p>Дефинисање визије Дефинисање циљева Дефинисање проблема и могућности</p>	Усвојен план	<p>Информисање шире јавности Генерисање интереса и изградња капацитета Омогућавање учешћа у креирању и избору развојних опција</p>	<p>Анкете Радионице Коришћење локалних медија Веб сајт Веб базирани ПП ГИС Веб базирани СПП Друштвене мреже Консултације Форуми Округли столови Радионице Фокус групе Јавне изложбе</p>
	<p>Формулисање концепта решења Формулисање развојних варијанти</p>			
	<p>Избор развојне опције</p>			
	<p>Формулисање предлога плана</p>			
	<p>Формулисање критеријума за вредновање / праћење реализације</p>			
	<p>Усвајање плана</p>			
Имплементација и мониторинг	<p>Формирати радну групу за праћење (са учешћем чланова који су учествовали у изради плана)</p>	Формализација групе за праћење	<p>Информисање шире јавности о реализацији плана Информисање шире јавности о развојним</p>	<p>Формални и неформални захтеви, дописи Коришћење локалних медија</p>

Пружање подршке успостављању разних врста партнерстава (саветодавна, правна, логистка, исл)	пројектима, фондовима, могућностима инвестирања, могућностима успостављања партнерстава	Веб сајт Веб базирани ПП ГИС Веб базирани СПП Друштвене мреже
Формирање базе података о развојним пројектима, фондовима, заинтересованим инвеститорима	Прикупљање информација од шире јавности о ситуацији са терена	
Покретање нових колаборативних процеса по потреби		

Табела 16. Илустрација могуће комбинације активности и продуката по фазама процеса планирања и циљева учешћа грађана, као и метода и техника којима се то учеће може остварити.

У наставку рада ће бити разматрани начини за институционализацију предложеног модела учешћа грађана у урбанистичком планирању.

5.2. ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЈА МОДЕЛА: ПРЕПОРУКЕ

Институционализација предложеног модела учешћа грађана у (колаборативним) процесима планирања зарад обезбеђивања њихове системске примене у пракси планирања захтева њихово одређивање и формализацију сетом правила, стандарда и норми различитих нивоа обавезности и одређености. Има за циљ промену понашања свих актера који учествују у процесу планирања: чланова локалних управа, професионалних урбаниста и планера и грађана.

Приликом израде докумената (закона, правилника, препорука) којима се учешће грађана у колаборативним процесима планирања формализују и стандардизују, ради осигуравања њиховог спровођења и обезбеђења квалитета, врло је важно избећи висок ниво одређености (видети поглавље 3.1.) Колаборативним процесима је потребно обезбедити висок ниво адаптивности, односно могућност реализације разноликих варијанти процеса. Колаборативни процеси су високо ефективни само ако имају висок ниво добровољности, неформалности и

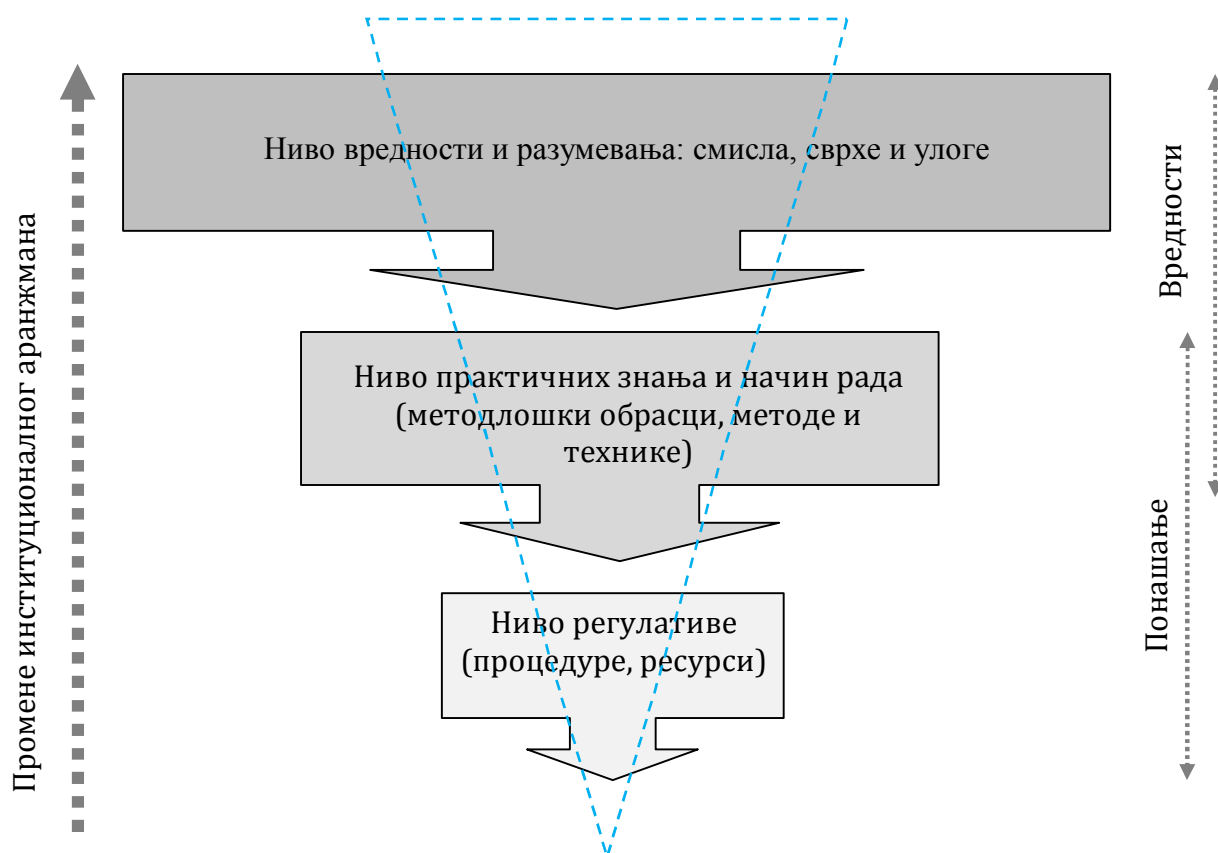
флексибилности. Неформални односи и мреже играју значајну улогу у креирању и усвајању тих процедура. Институционализована правила и обасци, на основу којих модели остварују своју легитимност, се могу препознати унутар три сегмента:

- Регулативни: закони и подзаконска акта,
- Нормативни: професионални стандарди,
- Вредносно - когнитивни.

Како је и анализа учешћа грађана у Републици Србији спроведена анализом та три нивоа, тако су и препоруке за трансформацију – редефинисање постојећег модела - дефинисане на тај начин. Основно полазиште је да се на начин понашања ефективније, ефикасније и трајније може деловати са нивоа вредности и разумевања, а мање са регулативног нивоа - формализованих образаца и обавезујућих правила.

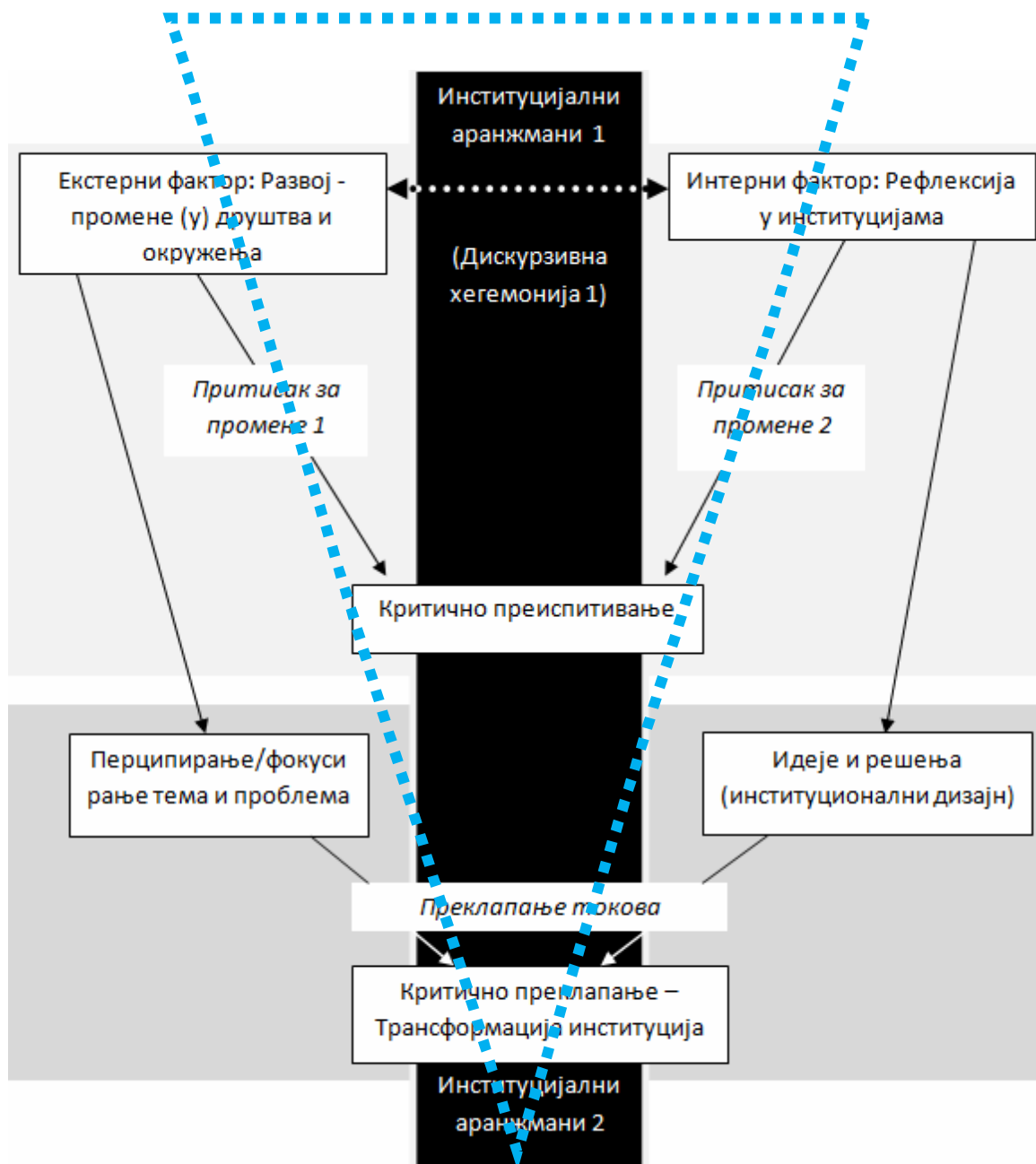
Стога се и сет препорука за институционализацију модела структурира на следећи начин:

- Ниво вредности и разумевања смисла свих учесника (колаборативних) у процесу планирања о смислу и сврси учешћа грађана у планирању, као и сопствене улоге (грађана, професије, организације или заједнице) и релација са осталим актерима у том процесу.
- Ниво знања и вештина неопходних за реализацију модела учешћа грађана у (колаборативном) процесу планирања: са једне стране локалних управа и планера, а са друге стране грађана.
- Ниво формалних правила којима се дефинишу процедуре, надлежности, обавезе и права свих учесника у процесу планирања да би се обезбедио (бар) минимални квалитет учешћа грађана у планирању и обезбедио основ за обезбеђивање ресурса неопходних за реализацију процеса. Представља ниво у којем се промене споро и тешко дешавају, али су могуће, нарочито ако се ради о подзаконским актима који се налазе у надлежностима Министарстава.



Слика 70. Концепт система препорука за редефинисање постојећег модела учешћа грађана у урбанистичком планирању

У том контексту се поставља питање како дефинисати минималну меру правила којима се обезбеђују услови за реализацију квалитетног колаборативног процеса, који за исход има квалитетан продукт и исходе (план око којег је постигнут висок степен консензуса, успостављена нова партнерства, унапређење социјалног капитала заједнице исл). ШТА је колаборативни процес, КО и НА КОЈИ НАЧИН учествује у колаборативном процесу, КАКО и КАДА спровести колаборативан процес.



Слика 71. Концепт система препорука за редефинисање постојећег модела учешћа грађана у урбанистичком планирању према моделу промене институционалних аранжмана

Процес промена није једноставан, немогуће га је спровести у једном даху и потребно је рачунати на отор променама. Порекло и мотиви могу бити различити, међутим без обзира да ли се ради о рационалним или ирационалним страховима,

лењости, инерцији, конформизму или заштити привилегија и позиција моћи, потребно је озбиљно позабавити се њиме.

5.2.1. Регулаторни ниво

Израда регулативе различитог нивоа обавезности у оквиру постојећег законодавног система ради обезбеђивања минималних услова подршке учешћа грађана у колаборативном процесу планирања:

- Обавезујући акт - израда подзаконског акта у домену надлежног Министарства којим ће се као обавезан део планске документације прилагати Пројекат учешћа грађана у изради конкретног плана који мора да буде урађен од стране формализованог тима у којем се налазе представници локалне самоуправе и обрађивача. Барем један члан тима мора да буде едуковани фасилитатор (који се може по потреби ангажовати по уговору). Пројекат мора да садржи следеће елементе: прелиминарну анализу заинтересованих страна и процену конфликта, те на томе засновану препоруку о начинима континуираног укључивања грађана у процес планирања.
- Обавезујући акт - израда подзаконског акта у домену надлежног Министарства којим се локална управа обавезује да (у складу постојећом регулативом и препорукама) покрене и одржава веб портал намењен активности планирања развоја заједнице који ће имати за циљ омогућавање потпуне транспарентности и информисаности свих заинтересованих грађана у процесима израде, усвајања и имплементације развојних планова те локалне заједнице. Подзаконски акт би обавезно садржао минималне елементе који се тичу: садржаја портала и видова комуникације који омогућава, као и начина омогућавања приступа сервису оним грађанима који не знају да користе сервис, као и оне који немају рачунар или приступ мрежи. Да би веб портали могли што боље да одговоре захтевима урбанистичког планирања за њихово креирање и дефинисање је неопходна учешће бар једног стручњака који се бави урбанистичким планирањем.
- Ниво препоруке / необавезујући акт / ниво на националном нивоу – израда Препорука за реализацију колаборативног процеса урбанистичког планирања. Обавезно би садржао део који се тиче методолошких упутстава и критеријума за вредновање процеса и продукта планирања. Поред тога, обавезно би био

наглашен значај формализовања ангажмана фасилитатора и Главног тима ради обезбеђивање њихове посвећености процесу.

- Ниво препоруке / необавезујући акт / ниво на локалном нивоу – израда локалном контексту примереног акта Кодекса, Препоруке и сл који има за циљ обезбеђивање подршке реализацији учешћа грађана у урбанистичком планирању у смислу ресурса.

Ови регулативни документи су у на овај начин само скицирани, са циљем да илуструју начин на који би се ова област морала регулисати. Наравно, подразумевамо да они морају настати у колаборативно рационалним процесима:

- На националном нивоу – у широкој дискусији покренутој и подржаној од стране надлежног Министарства и Инжењерске коморе (који би у том послу координисали своје напоре и ресурсе).
- На локалном нивоу – у сарадњи представника интересних група сва три сектора. Процес мора бити покренут од стране локалних актера и подржан од локалне самоуправе.

Тај процес мора бити делиберативан и масован. Да би резултат био квалитетан, процес формулисања регулативног оквира мора да буде колаборативан, подржан организационо и финансијски од стране државе, али у основи базиран на доброј вољи, сагласности и у великој мери волунтаристички. Сматрамо да не постоји та врста присиле, регуле, обавезе, која ће омогућити квалитетно и креативно учешће.

5.2.2. Нормативни ниво

Препоруке које се тичу промена праксе и начина рада се пре свега односе на подизање капацитета чланова локалних управа, планера и грађана. Када су у питању управе и планери / обрађивачи, ради се о подизању капацитета појединаца - запослених у организацијама, али и самих организација, за покретање, подршку и сопствено учешће у колаборативним процесима. Тиче се знања и вештина примене различитих методолошких образаца, метода и техника, партиципативних и колаборативних процеса планирања, али и вештинама унапређене комуникације, интересно базираног преговарања и управљања конфликтима. Препорука се тиче обавезне едукације у форми тренинга које би похађао тим представника свих сектора локалне управе, представника планерске

организације (уколико постоји локална) и цивилног сектора (представници релевантних НВОа). Тај тим би накнадно могао да учествује у раду Главног тима или радних група у реализацији колаборативних процеса планирања / рада у свим секторима. Када су у питању грађани, ради се такође о оснаживању за учешће у процесима планирања и доношења одлука, али и подизању капацитета за оциво понашање: подизањем свести и нивоа знања, те оспособљавањем за самоорганизацију, предузимање иницијатива и прихватања одговорности за сопствени развој.

Циљ је промена понашања, урбаниста и управа на различитим нивоима, грађана, НВО и приватног сектора, њихово оснаживање и оспособљавање за комуникацију и рад у комплексном, интердисциплинарном и динамичном окружењу. Систем подизања капацитета се осим тренинга може састојати и од радионица, практикума и базе добрих примера. Могу бити националног, регионалног или локалног порекла (иницијативе), али је важно да буду подржани на свим нивоима (обезбеђивање сарадње организација, сагласности и одговорности начелника општинских служби, директора обрађивача и градоначелника). Препоручује се реализација и дефинисање садржаја у сарадњи са релевантним НВО-има.

5.2.3. Вредносно-конгнитивни ниво

Препоруке на овом нивоу се тичу начина промене система вредности и разумевања смисла код свих учесника (колаборативних) процеса планирања о смислу и сврси учешћа грађана у планирању, као и сопствене улоге (грађана, професије, организације или заједнице) и релација са осталим актерима у том процесу. Сматрамо да је поред деловања на нормативном нивоу, на које такође може оћи до жељених промена, кључни инструмент на овом нивоу - постојећи систем образовања урбаниста у Србији.

Формулисање нових студијских програма и нових курикулума у оквиру постојећих који би имали за циљ промену разумевања улоге и позиције урбанисте у заједници: потребно је реактуелизовати свест о друштвеној одговорности, важности ангажовања и предузимања иницијатива. Поред тога, систем едукације урбаниста мора да створи платформу за ефективну и ефикасну сарадњу са осталим дисциплинама које се баве простором. Потребно је повратити интегралан, целовит поглед. Систем едукације урбаниста мора да омогући синергију различитих знања и дисциплина и оспособи их студенте да буду

интегрални део професионалне заједнице. Значи не као онај који синтетише или као онај који конципира, већ онај који активно и континуирано учествује у целокупном процесу са својим специфичним знањима и вештинама са свим осталим учесницима који такође поседују специфична знања. Ова померања тежишта са „knowledge based design“ на „интердисциплинарни и колаборативни дизајн“ указује да поменути комплексни глобални проблеми траже нове начин размишљања, учења и рада. У том циљу је потребно успоставити сарадњу унутар академског света, као и са различитим организацијама (приватним, цивилним, јавним) и праксом планирања ради омогућавања учешћа у интердисциплинарном раду на решавању реалних проблема.

Последња напомена се тиче општих услова институционализације модела који за циљ има активно, континуирано и конструктивно учешће грађана у процесима урбанистичког планирања: све ово није могуће без (а) афирмације владавине права и (б) успешне борбе са корупцијом, који би омогућили да се слабости система (овог или било којег другог) не искористе за његово обесмишљавање. Манипулације и шпекулације у урбанизму су могући уколико рад јавних служби није транспарантан и уколико не постоје довољно ефикасни механизми (осим избора) кажњавања за одговорност за лош менаџмент, неефикасну администрацију, дестимулацију иницијатива за унапређивање рада, ненаменско или неодговорно трошење јавних средстава, исл.

5.3. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА И ПРАВЦИ ДАЉИХ ИСТРАЖИВАЊА

Истраживањем су проверене и потврђене претходно утврђене хипотезе и утврђени јасни закључци. Изведено је сагледавање појма, улоге и позиције учешћа грађана у оквиру колаборативно-комуникативног модела планирања, а затим истражене карактеристике постојећег модела у Србији ради сагледавања потреба и могућности за његово редефинисање у складу са пожељним моделом. Нови модел је дефинисан сетом принципа који се тичу позиције и улоге учешћа грађана у процесу планирању, дефинисане су опције методолошких поступака у складу са контекстом и циљевима планирања, утврђени различити модалити и нивои учешћа грађана. Истражене су могућности и утврђене позиције и сврхе примене сета ИКТ алата у функцији реализације новог модела учешћа грађана. За тако (ре)дефинисан модел учешћа грађана у урбанистичком планирању у складу

са комуникативно колаборативном парадигмом дефинисан је сет препорука за његову институционализацију и реализацију.

5.3.1. Концептуална и теоријска упоришта парадигме

У складу са разумевањем да се парадигме разликују на основу њихових филозофских полазишта, а не на основу методолошког поступка, метода и техника које доминирају у одређеној области, као и ради обезбеђења теоријског оквира за разумевање идеје и праксе планирања са наглашеним учешћем грађана у раду су разматрани: концепт цивилног друштва и одрживог развоја као вредносно концептуални оквир, рефлексивни модернизам као оквирна теорија комуникативно-колаборативне парадигме. Гиденсова структурална теорија, Хабермасова теорија комуникативне рационалности, теорија комуникације и теорија делиберативне демократије.

Право на учешће, као и обавезност обезбеђења учешћа грађана у одлучивању / урбанистичком планирању, се заснивају на корпусу људских права и концепту цивилног друштва који се на њима базира. Појмови као што су грађанин, грађанска иницијатива, учешће грађана у одлучивању, владавина права, демократске институције, право на информисање и право на учешће у питањима које се тичу развоја, јавност и јавни интерес се не могу на прави начин представити уколико се не представи концепт цивилног друштва, који се управо дефинише преко тих појмова. Иако наведени појмови припадају различитим категоријама, они су међусобно повезани и чине конзистентни скуп на којем се заснива аргументација о неопходности и неизбежности укључивања грађана у одлучивање, односно урбанистичко планирање. Концепт је утемељен у многим међународним декларацијама и међународном праву.

Следећи ниво тумачења учешћа грађана у планирању се генерише из развојног концепта који је последњих деценија актуелан на глобалном нивоу - концепта одрживог развоја. У планерској јавности скоро да влада потпуни консензус да је одрживост постала једна од најмоћнијих и најшире прихваћених идеја, али су принципи по којима се концепт примењује и даље предмет расправе, истраживања и преиспитивања. Концепт подразумева интегрални приступ активности планирања које симултано служи достизању и социјалних и економских циљева уз заштиту постојећих ресурса и животне средине. Интегрално планирање захтева интеграцију свих битних групација, сектора и

нивоа управљања/планирања у процес осмишљавања локалних планова развоја. Као и концепт цивилног друштва, одрживи развој и интегрално планирање су постали саставни део свих докумената различитих ниво који се баве неким аспектом развоја.

Рефлексивни или интерпретативни модернизам подразумева да се слика света креира, а стога и мења и модернизује у интеракцији више субјеката, где свака појединачна слика бива промењена, потврђена или оповргнута у интеракцији са осталим субјективним. У процесу утврђивања заједничке слике света подразумева се да техничког и научно знање мора бити удружено са моралним принципима и моралним одговорима. Начин размишљања, организовања и начина живљења, се развијају, трансформишу, одржавају и репродукују у сложеним мрежама и односима односима појединаца и група људи.

Хабермасова теорија комуникативне рационалности се заснива на претпоставци да се конфликти могу превазићи консензусом који се достиже у процесу комуникације, те да тај процес представља основ успешног развоја једног друштва. Грађење консензуса је последица превазилажења субјективних погледа на свет. Неопходно је да у процесу достизања консензуса партципанти учествују по слободној вољи и равноправно, да желе да сарађују у потрази за истином, да прихватају снагу бољег аргумента, као и да прихватају последице достигнутог консензуса. Када се у процесу интеракције комуникација користи као извор социјалне интеграције ради усклађивања деловања, достизање споразума и консензуса, онда говоримо о комуникативној акцији - делању. Сам процес комуникације је разматран са становишта теорије комуникације са кључним налазима да је при анализи процеса преношења порука, односно комуницирања, важно знати да је садржај комуникације обострано вредносно условљен и да је перцепција окружења је у директној зависности од знања.

Гиденсова структурална теорија се заснива на претпоставци да се друштво, континуално развија као продукт дијалектичких тензија између структуре-спектра структурних сила и агената - људи, активних, креативних снага. Кључни принцип Гиденсове је да постоји повратна веза између структуре и агенције, који су у сталној интеракцији и који се међусобно конституишу. По њему, људи имају потенцијал да мењају силе, али само уколико су у могућности да сагледају сопствену позицију унутар структуре. Његов кључни допринос комуникативно-

клаборативној прадигми је у разумевању да планери у својој свакодневној пракси, не преносе само односе моћи у постојање (као што каже Фуко), већ имају могућност и да их мењају. Свакога дана смо у пракси планирања у прилици да бирамо да ли да следимо правила или да их мењамо.

У наставку је разматран теорија делиберативне демократије по којој се јавна расправа сматра основним критеријумом (и инструментом) за оцену легитимности јавних одлука, односно оних које се тичу општег добра, при чему се тежи достизању консензуса у датој заједници. Нису битни једино интереси и преференције које дате особе или групе имају, већ оне које су у стању да прођу тест јавног пропитивања и јавне расправе усмерене ка општем добру. Основна разлика је у отварању личних система сваког грађанина за остале грађене и спремности да се прихвате бољи разлози.

5.3.2. Комуникативно - колаборативно планирање

Овај сет теорија и концепата стоји у позадини комуникативно-колаборативног планирања и реперкутује се на њега. Када говоримо о комуникативно-колаборативном планирању заправо говоримо о колаборативном приступу пракси планирања који подразумева да већи број актера удружено ради и инвестира ресурсе у заједничком процесу доношења и имплементирања одлука, и комуникативној теорији планирања као процедуралној теорије која лежи у основи колаборативног приступа планирању. Комуникативна теорија планирања која се последње две деценије интензивно дискутује, критикује или промовише (Форестер, Фридман, Хили, Инес, Бухер,) представља основни теоријски оквир урбанистичког планирања са наглашеним значајем учешћа грађана чији процес карактерише комуникација и сарадња свих релевантних актера. Фокус је на процесу отвореном за јавну расправу у ком се проблеми, стратегије, тактике, и вредности идентификују, дискутују и унапређују. Захтевају се различите форме и типови планских решења-продуката, а учесници охрабрују да траже начине за остваривање, а не само дефинисање листе циљева. Премиса комуникативног планирања је да су сва значења, мишљења и делања друштвено условљена, да се научна знања и технике којима владају експерти не разликују (по значају, не по садржају) од "практичног резоновања" грађана. У складу са тим, комуникација знања и резоновања се може одвијати у различитим формама, од рационалних систематских анализа до експресионистичког изражавања ставова у виду

наратива или слика. То значи да је неопходно је извршити удруживање техничког и научног знања са локалним знањем и установити механизме за установљавање заједничког између различитих система сазнавања, вредности и интереса. Концепт колаборативног планирања карактерише разумевање да је планирање интерактиван процес, да представља активност управљања која се одвија у сложеном институционалном окружењу, да се тиче унапређења квалитета места и територија и да је мотивисано достизањем социјалне правде. То значи брига не само за праведност која се тиче резултата, већ и процеса путем којег је на праведан начин (тзв процесни резултат) произашао праведан резултат. Питање процеса планирања и његових исхода, односно продуката планирања се не могу раздвајати. Од значаја за разумевање учешћа грађана у планирању је да се процес комуникације се не сме раздвајати од појма моћи, да се формирање демократских процеса не сме базирати само на доброј вољи, да поверење и принципи комуникативне акције могу заживети код грађана једино као последица добрих искустава са демократским институцијама уз помоћ којих су успели да реализују своја права и обавезе, као и да бољи аргумент нема увек исход у истини, правди, валидности итд.

Поред тога, посебно је потребно нагласити разумевање да су су сва значења, мишљења и делања друштвено условљена. Свест о проблемима у окружењу постоји код сваког грађанина, без обзира да ли је она заснована на гласинама или на активном учешћу у њиховом решавању. Конфликте видимо са различитих становишта и из различитих визура, те их услед тога сматрамо манифестацијама различитих појава. Различити интереси у простору узрокују различите стратегије и односе према месту. Услед тога, не може се једноставно говорити о хомогеним заједницама у којима је једноставно препознати и дефинисати општи интерес. Пре се може рећи да постоје мноштво различитих животних стилова, те стога и начина вредновања квалитета животног окружења.

Од посебног значаја за конципирање модела учешћа грађана у планирању је да је дискусију о формама процеса могуће водити само у оквиру конкретног контекста. Не постоје универзални рецепти, већ само вредности и принципи, сваки конкретан процес планирања развоја је јединствен, те се и процес мора прилагођавати конкретној ситуацији.

По институционалној теорији од институција, које могу бити формалне (норме и правила) и неформалне (вредности, конвенције и обрасци понашања), зависи успешност и квалитет деловања људи и заједница и њиховог прилагођавања и управљања променама. Основна идеја је да (не)постојање институција утиче на понашање актера, односно да њихово понашање зависи од дизајна институција. То значи да у истом регулативном окружењу, услед различитих нормативних или културно-когнитивних сегмената, могу настати различити начини организације и начина рада. Према теорији институционалних промена институционализована правила и обрасци, на основу се доказује легитимност, се могу препознати унутар три сегмента: регулативни (закони и подзаконска акта), нормативни (професионални стандарди и обрасци рада) и културно когнитивни: (претпоставке и веровања). Тај модел је коришћен за потребе анализе постојећег модела учешћа грађана у урбанистичком планирању Србије, односно за дефинисање новог модела и сета препорука за његови институционализацију.

Иако постоји велика сагласност по питању тога шта је комуникативно-колаборативно планирање, постоји велике разлике у виђењима начина његове реализације. Постоје различити модалитети у већ вишедеценијским искуствима практиковања колаборативних процеса. То је потпуно у складу са контекстуалним опредељењем модела. Развијене су различите праксе и постоји мноштво приручника са дефинисаним методолошким обрасцима, методима и техникама, као и препорукама за реализацију процеса.

Међутим, постоји прилично велика сагласност око ситуација када је колаборативно планирање примерено: када су проблеми са којима се суочава одређена заједница сложени и око којих не постоји сагласност у заједници. То су ситуације када не постоји ескалација сукоба, тј о проблемима се може преговарати, и када није једнозначно јасно ко (ни)је одговоран за решавање проблема, када је за тему/подручје/проблем заинтересован велики број страна и када стране желе да учествују. Кључни услови за реализацију колаборативних процеса су да постоји простор за достизање договора, да су идентификоване кључне заинтересоване стране, да стране желе да учествују, да свака страна има легитимног представника, да постоје услови за реализацију аутентичног дијалога, да постоји реалистични временски оквир и да постоје ресурси (организациони, хумани, финансијски, исл).

Колаборативно планирање није примерено ситуацијама када су конфликти заострени, када су проблеми једноставни, када постоји сагласност о циљевима и средствима, када су покренути судски процеси, када се ради о ургентној ситуацији и када не постоје услови за реализовање колаборативног процеса.

Од значаја за дефинисање модела учешћа грађана је разумевање да су учесници у колаборативним процесима сви они појединци, групе или организације са учешћем или интересом за учешћем у неком процесу. Грађани представљају само једну групу учесника који у колаборативним процесима утврђују договор о будућем развоју. Основне тежње се тичу обезбеђивања у што је могуће већој мери репрезентивности диверзитета заједнице и исхода базираних на консензусу. При том се подразумева да је и једно и друго идеал којем се тежи и којег није могуће у потпуности остварити у пракси. У том контексту, грађани се не тумаче као једна хомогена целина већ се могу идентификовати многе подгрупе (нпр они који живе на територији за коју се припрема план и сви они који су, иако не живе на подручју, заинтересовани из неких других разлога за последице плана, па даље груписани према специфичностима тих интереса).

Процес планирања је такав да се решења формулишу на интерактиван начин у дискурзивном дијалогу којег обавезно мора да фасилитира обучени професионалац. Представници група грађана, као и осталих интересних група активни и континуирано учествују у конципирању решења у свакој фази. Шира јавност се континуирано информише, а након завршетка сваке кључне фазе се успостављају различите форме интеракције са њом ради додатне провере решења. О кључног је значаја да су решења, због карактеристика учесника у планирању, изражена језиком свакодневног практичног живота. Третман техничког језика је такав да он представља један од више језика који се чују у процесу. Ширење процеса резоновања изван инструменталне рационалности омогућава дебате у категоријама морала и емоција.

У наставку рада су представљени различите опције детаљније разраде основних фаза процеса планирања са дефинисањем кључних корака - активности које се дешавају унутар њих и њиховог исхода. Наведени примери се сматрају добрим, али не и рецептима универзално примељивим. Њихово представљање има за циљ више да илуструје различите могућности и подстакне слободно и креативно промишљање теме. Заједничко за све је веома велики значај који је дат

припремној фази планирања у којој се процес иницира, идентификују и мобилишу кључни актери и започиње процес формулисања плана процеса планирања. Такође, заједнички именован је да процес није линеаран, већ и линеаран и цикличан, што значи да се неке активности (нпр. анализа и мобилисање учесника) одвијају више пута, у више циклуса, а резултати проверавају и ажурирају у складу са новим налазима. Што се организације процеса тиче, постоји сагласност да се за сваки конкретан процес планирања мора формирати и формализовати (учешће је на основу добровољног пристанка, а ангажман је регулисан уговором) тим сачињен од представника сва три сектора. Тај тим координира целокупним процесом, а по потреби се формирају и мање радне групе које се могу бавити истраживањем неког аспекта, теме, проблема исл. У свим наведеним примерима се фаза праћења и реализације усвојеног плана сматра интегралном фазом процеса, те се и предлаже наставак рада неких чланова тима у виду групе за надгледање. Основни циљ је адаптивна реализација плана, што значи да се реализација прати уз континуирана прилагођавања. Постоји могућност и покретање нових ширих колаборативних процеса ради добијања одговора на промењене услове. Може се закључити да се сваки процес планирања мора пажљиво дизајнирати, односно да свака локална заједница мора имати сопствени процес који одговара локалним условима и потребама.

Технике учешћа шире јавности у планирању су многе и различите и не може се рећи да је могуће направити избор или комбинацију техника које одговарају свим врстама потреба и захтева. Разликују по врстама и видовима комуникације које омогућавају, цени коштања, способностима и степену разумевања који се очекује од грађана, степену ангажовања које се очекују од и грађана и организатора, дужини трајања исл. Закључак је да се морају, у складу са њиховим карактеристикама, комбиновати и прилагођавати конкретној ситуацији, односно начину на који је процес планирања конципиран и организован, економским могућностима и проблемском и просторном планерском нивоу. Морају се пажљиво бирати и користити у складу са основном сврхом и очекиваним резултатима.

Закључено је да можемо разликовати две групе резултата комуникативно-колборативних процеса планирања. У прву спадају тзв. резултати прве генерације који се тичу квалитета решења које је настало у процесу рада. Критеријуми за његово вредновање су: решење представља консензус интересних група,

иновативно је (у смислу да је генерисано решење за ту конкретну ситуацију), технички могуће, прошло је формалан процес усвајања, ефективно је у односу на уложени новац и време, реализује се у колаборативној интеракцији уз обезбеђену могућност праћења и реаговања учесника у процесу, али и шире јавности. У другу спадају секундарни резултати и тичу се повећања капацитета заједнице и појединаца (за будуће колаборативне процесе). Критеријуми за вредновање тих резултата су: учесници су повећали способност да разумеју интересе и потребе осталих интересних група, учесници су усвојили нове вештине и знања, шира јавност је информисана, односи међу учесницима су унапређени, конфликти су рдуковани, успостављена су нова партнерства, нове праксе и формиране нове институције, унапређено је поверење грађана у институције друштва и унапређено је самопоуздање учесника у процесу, нарочито осетљивих група. Резултати ових колаборативних напора могу бити разнолики, али уколико је у процесу код учесника дошло до промене начина гледања на ствари, усвајања неких нових вредности, велика је вероватноћа да је се у том процесу креирало квалитетно, уникатно решења за ту конкретне уникатну прилику. Овакви процеси доприносе изградњи друштвеног, политичког и интелектуалног капитала који представља нову полазну основу за наредне процесе решавања проблема.

Такође, у раду је констатовано да колаборативна пракса може да коегзистира са формално уређеним топ–down организованим управама, само уколико у управама постоји разумевање да је адаптивност и флексибилност неопходна за постизање успеха и уколико запослени у управама не сумњају у легитимност било ког другог начина доношења одлука осим оног који се дешава унутар самих управа.

У наставку рада су разматране могућности унапређења колборативних процеса и учешћа грађана у њима коришћењем сета ИКТ алата. Препознати су следећи ИКТ алати чија је употреба показала добре резултате у колаборативним праксама: Интернет, ддеографски информациони системи (ГИС) и његови варијетети као што су веб базирани ГИС (ВБ ГИС) и веб базирани прилагођен јавности ГИС (ПП ВБГИС), виртуелна реалност и мултимедија, системи за подршку планирању и последњих година посебно значајне друштвене мреже (ДМ). Закључено је да су ови алати генератори веома значајних промена начина учешћа грађана (и осталих учесника у планирању) планирању и доношењу одлука које се тичу будућег развоја. Представљене су њихове карактеристика и анализирани могућности примене у процесу колаборативног планирања. Закључено је да могу бити

коришћени као подршка укључивања грађана у процес планирања, не само као средство презентације, информисања и едукације, већ и као платформе за активно, конструктивно и континуирано учешће и сарадњу већег броја људи неограничених обавезом да буду окупљени на једном месту.

Разматрани су услови њихове ефективне примене као подршке учешћа грађана у планирању, и констатовано да се питања покривености мрежом, приступа технологијама и знању тиче ширег контекста и разумевања њихове корисности у пословима управљања, али и унапређења квалитета живота. Међутим, и поред тог ширег контекста проблема обезбеђивања могућности употребе, сматрамо да политичка и експертска воља на локалном нивоу играју веома значајну улогу, те да се услед постојања свести о њиховим корисностима могу направити значајни помаци обезбеђивањем едукације група грађана, али и осталих учесника у процесу, организацијом места са јавним приступом ИКТ сервисима, али и развојем ИКТ инфраструктуре.

5.3.3. Учесће грађана у урбанистичком планирању Србије

У наставку рада су анализирани карактеристика постојећег модела учешћа грађана у урбанистичком планирању Србије, ради идентификације потребе за и могућностима његовог редефинисања складу са принципима и вредностима комуникативно- колаборативног модела планирања.

Модел учећа грађана у урбанистичком планирању Србије је анализиран у складу институционалном теоријом: разматрана је историјска перспектива, односно развој модела, а затим су истражени регулаторни, нормативни и вредносно – когнитивни ниво модела.

У анализи развоја модела размарани су период социјалистичког и постсоцијалистичког уређења земље. Посебна пажња је посвећена анализи концепта друштвеног самоуправљања као аутентичног начина управљања друштвом. Разлог је процена важности тог периода као значајне базе искустава, али и знања о могућностима и проблемима реализације концепата са високим учешћем грађана у управљању и планирању заједницом. Закључено је да је период самоуправног социјализма представљао, у декларативном и регулативном смислу, "златни" период по питању учешћа и сарадње заинтересованих страна у урбанистичком планирању, који се није оставрио у пракси у пуном капацитету. Дискутовани су неки могући разлози неуспеха. Анализиран је и транзициони, по

некима постранзициони, период у којем се драстично променило разумевање улоге и сврхе улоге државе, односно активности управљања и планирања, те и учешћа грађана у њима. У контексту промене система вредности, основне карактеристике модела учешћа грађана су одређене моделом урбанистичког планирања које (као и сатале институције система) несигурно трага за начином функционисања у контексту развијања тржишне привреде по неолибералном концепту друштвеног развоја. Приватна својина и приватни интерес постају приоритетни, а јавни интерес, јавно добро и јавност осматрају остацима неуспелог социјалистичког пројекта. У последњој деценији долази до извесних помака у правцу разумевања важности и сврхе учешћа грађана, али се ради о појединачним случајевима, најчешће уз подршку међународних организација и фондова, али не и о системским решењима.

На регулаторном нивоу су анализирани документи различитог нивоа нивоа обавезности и детаљности на међународном, националном и локланом нивоу ради идентификације процедура и организационе структуре од значаја за разумевање учешћа грађана у урбанистичком планирању. Ниво формалног учешћа је веома низак, те у процесу и процедури припреме, израде и доношења плана, заинтересовани грађани поред могућности подношења иницијатива за израду плана, активно могу учествовати у процесу доношења плана само током јавног увида у нацрт плана. Међутим, констатовано је и да Закон о планирању и изградњи, на основу опредељења ка начелима одрживог развоја (потребе за усклађености социјалног развоја, економске и енергетске ефикасности и ревитализације животне средине, учешћа јавности, сарадње између државних органа, јединица локланих самоуправа, привредних друштава, установа, невладиних организација, грађана и других учесника у просторном развоју, усаглашености са европским стандардима и нормативима у области планирања и уређења простора) у ствари указује да је ова тема и њен значај препозната, да је укључена као важна, али не и обавезна, и да закон оставља широк оквир за његову операционализацију и када је у питању учешће грађана у планирању и када је у питању сарадња свих заинтересованих страна.

На нормативном нивоу је анализирана пракса планирања на основу одабраних студија случаја Генералних урбанистичких планова, Планова генералне регулације и Планова детаљне регулације Панчева и Инђије. У складу са концептом колаборативно-комуникативног планирања, анализа и оцена квалитета учешћа

грађана извршена је анализом процеса, процедуре, актера и исхода учешћа грађана у процесу израде одабраних планских докумената. Налази по темама су систематизовани, а затим и поређени на истим планским нивоима различитих градова, односно по различитим планским нивоима у истом граду. За потребе идентификације разумевања значаја и улоге учешћа грађана, односно постојања воље и услова да се оно и оствари, интервјуисани су неки од кључних актера за реализацију учешћа грађана у планирању: чланова локалних управа и планера оних локалних заједница чији планови представљају студије случаја. Анализа оствареног учешћа грађана у овим планским документима је имала за циљ (провера хипотезе) да утврди да ли се унутар истог регулаторног оквира остварују различити квалитети учешћа грађан, као и да се утврде кључни проблеми у пракси учешћа грађана у процесу урбанистичког планирања. Поред примера планова Панчева и Инђије, анализирани су и примери добре иновативне праксе планирања по питању учешћа грађана у процесима планирања.

На вредносно - когнитивном нивоу који се тиче разумевања и идеја је за потребе истраживање перцепције и ставова о проблемима, могућим узроцима и пожељним правцима промена модела учешћа грађана у урбанистичком извршено је анкетирање лиценцираних урбаниста Србије. Формулисана је и анкета за грађане Панчева и Инђије, али је због немогућности њене реализације (потребни су већи ресурси времена и финансија од оних које је аутор поседовао) наводимо само као илустрацију анкете која би се могла користити у сличним истраживањима. Стога су као основ за закључивање о њиховој перцепцији коришћени резултати неких студија по истим питањима.

На основу спроведеног истраживања учешћа грађана у урбанистичком планирању Србије на нормативном и вредносно-когнитивном нивоу су закључено је да се постојећи формални механизми учешћа грађана у урбанистичком планирању у оба града користе на формалан начин, тако да се задовољи законом дефинисан обим и начин и да се неформални користе веома ретко, да јавни сектор (локалне управе и обрађивачи) није у довољној мери упознат са корисношћу и сврхом учешћа грађана, као ни са модалитетима примереним датом развојном контексту, да политичке партије и политички лидери имају највећи утицај на креирање развоја заједнице, да сектори сарађују у великој мери једносмерно и неуједначено, да су процедуре и организациона структура сложени, надлежности исецкане и има преклапања, да су рокови одређени политички мотивисаним одлукама, да су

закони обимни и преодређени и да су међусобно недовољно неусклађени. Комуникација је бирократизована и одвија се доминантно формалним путем, без директне комуникације и дијалога. У оквиру јавног сектора је примећен антагонизам између чланова / представника локалне управе и обрађивача. Већина локалних актера цивилног и приватног сектора је недовољно информисана о механизмима и могућностима учешћа у урбанистичком планирању, а и они који су упознати са могућностима учешћа не користе овај механизам јер сматрају да нема смисла и да не могу да оставре утицај и промену. Када је у питању став обрађивача и Комисија за планове по питању примедби на планове у току јавног закључено је да се поље за деловање стукеш дешава у простору који није у фокусу локалне политичке елите. Претпостављамо да су ти обрасци понашања последица притисака са националног плана на локални ниво. Представљају манифестацију опредељења да се нагомилани економски и социјални проблеми у држави могу решити легализацијом бесправне изградње израдом планске документације и то што пре. На основу анализе примедби по темама (намене и простори) и мотивима (лични или се тиче заједнице у целини или неког дела) може се закључити да је се највећи број примедби тиче партикуларног интереса – када актер наступа у своје име, односно ради одбране сопственог интереса, да је највећи број примедби "регулационог карактера", а да се веома мали број њих тиче јавног или заједничког интереса или стратешких опредељења. У складу са претходно наведеним, Комисија и обрађивачи показују висок степен флексибилности и прихвата примедбе које не доприносе компликацији или продужавању процеса планирања, и које се тичу регулационих елемената: промени намене, правила градње или саобраћајних решења. Исто тако, показан је висок степен крутости када су у питању примедбе које се тичу стратешких развојних опредељења, којима се преиспитују неке основне поставке: правци развоја, локације нових насеља или привредних зона. Закључено је да се проблеми учешћа грађана у урбанистичком планирању могу лоцирати на два нивоа: на ширем нивоу који се пре свега односи се на управљачки модел, (не) владавину права, борбу против корупције, сиромаштво, економска криза, а на ужем они који се тичу самог процеса планирања као активности. На нивоу планирања су издвојени следећи најзначајнији проблеми: проблем медијације конфликтних интереса и одабира критеријума њихове легитимности; проблем начина сазнавања и усаглашавања тумачења заједничког добра; проблем

различитих моћи група актера укључених у процес; проблем едукације планера и политичара о укључивању грађана у планирање; проблем различитих знања учесника у планирању; проблем постојања великог броја људи који не знају у чему могу и како да партиципирају, да изразе шта желе, али и да препознају шта желе; проблем неједнаке заступљености и репрезентације појединих интереса; проблем мотивације грађана да учествују; проблем недостатка поверења, базиран на ранијим негативним искуствима; проблем разумевања планера/управа и грађана; проблем (не) постојања политичке воље; проблем цене процеса планирања; проблем цензуре и манипулације подацима; проблеми форми учешћа грађана, као што су јавни састанци и увид у предлог плана (проблем структурирања и контроле излагања од стране ауторитета; проблем треме и излагања пре другим људима; проблем непотпуног разумевања проблема и предлога решења, проблем доступности у простору и времену)

Процеси планирања су и даље топ-доњн и затворени за све категорије и групације актера ван тима локалних управа и планера. Сви остали само повремено учествују у условима који не омогућавају остваривање колаборативних процеса и не резултују продуктивним партнерствима на локалном нивоу. Последице су да планирање не успева да ухвати корак и адаптира се на захтеве и изазове новог развојног контекста. И поред развијеног законодавног, институционалног и професионалног система, и даље је у порасту број становника који своје потребе у вези са простором решавају илегалним путем и кроз неформалне канале.

Међутим, и у таквом контексту примери добре праксе показују да је услед промене перцепције о важности и користима учешћа грађана у планирању могуће променити и у оквиру постојећег система планирања укупну атмосферу и окружење учешћа грађана у планирању. Примери добре праксе показују да је учешће грађана у планирању развоја заједнице високог квалитета у случају да: постоји подршка од стране локалне управе у виду обезбеђивања услова за реализацију (додатног времена, организационих, кадровских и финансијских ресурса), да постоји добра воља управа и планера (који су последица разумевања сврхе и дугорочних и многоструких ефеката, како у професионалној сфери, тако и сфери свакодневног живота), и разумевања да прелазак са компетитивне на колаборативну стратегију у пословима од јавног интереса производи добит за заједницу.

5.3.4. Карактеристике редефинисаног модела учешћа грађана

Основна претпоставка од које се кренуло у редефинисање постојећег модела је да би се исти могао реализовати у оквиру постојећег система урбанистичког планирања Србије, уз извесне модификације којима се пре свега редефинишу обавезност и модалитети учешћа грађана уз обавезно оснаживање и подизање капацитета свих група актера укључених у процес.

По редефинисаном моделу учешћа грађана, грађани учествују активно, континуирано и конструктивно у целокупном процесу комуникативно колаборативног планирања. Грађани нису хомогена групација, већ хетероген сет групација и појединаца, различитих по интересима и капацитетима. У комуникативно-колаборативним процесима планирања грађани могу учествовати у виду три модалитета који се разликују по степену учешћа, мотивима и овлашћењима:

Грађанин активни учесник - представник неке формалне и неформалне групе грађана који заступа њене интересе. Непосредно учешће.

Грађанин активни учесник - појединац који је у локалној заједници препознат и признат као ауторитет у некој области.

Информисан и консултован грађанин- чланови / припадници различитих интересних група, односно шира јавност.

Основни разлог за постојање оваквих различитих модалитета / нивоа учешћа је немогућност да се у процес сарадње укључи сваки актер којег се тема/проблем/процес тиче понаособ, већ се укључују представници сваког од тих идентификованих интереса. Грађани активни учесци (представници групе или појединци ауторитети) непосредно учествују у процесу планирања као чланови различитих радних група које би својим саставом требало да одражавају диверзитет заједнице. То се сматра кључним условима креирања легитимних и спроводивих решења. Грађани представници учествују у целокупном процесу припреме, израде, усвајања, праћења и имплементације планских решења различитих форми који настају у условима сарадње и аутентичног дијалога. Грађани учесници су чланови тимова (Главног или радних група) и њихово учешће је формализовано. Ови грађани су у обавези да о процесу и његовим резултатима извештавају своју интересну групу, али и ширу јавност. Информисани

и консултовани грађанин је припадник неке интересне групе али не учествује непосредно у процесу планирања. Он има право да буде информисан и да учествује у ширим консултација или јавним скуповима који за циљ имају проверу процеса и резулата планирања. Сматра се да се оваквом организацијом доприносе утврђивању и усклађивању јавног, заједничких и појединачних интереса у процесу трагања за решењима која доприносе укупном развоју заједнице.

У зависности од контекста планирања, мотива израде плана, његове сврхе и ресурса који стоје на располагању процес планирања може да има разлите модалитете, те у складу са тим и различите модалитете и сврхе (информисање, предлагање, консултовање, критику и непосредно учешће у формулисање решења) учешћа грађана. У раду су наведена два модалитеа процеса планирања и учешћа грађана: сведени – партципативни - модел, који је примерен једноставним и развијени – колаборативни - модел, који је примерен сложеним ситуацијама. Они представљају илустрацију могућих варијетета процеса, односно основног принципа када су колаборативни процеси у питању, а то је да се сваки процес мора планирати према специфичностима конкретног планерског контекста.

У раду је дат детаљаннији приказ учешћа грађана у опцији развијеног - колаборативног модела планирања у складу са основним принципом да се сва три модалитета учешћа грађана морају остварити у свакој фази планирања. Препознате су четири основне фазе:

(1) Припремна фаза у којој се иницира процес планирања, информише шира јавност, врши примарна анализа и мобилизација учесника, формира и формализује Главни тим, и формулише План процеса планирања. У овој фази се грађани активни учесници прикључују Тиму (у којем се налазе и остали учесници процеса), а шира јавност је информисана да ле процес у току, а могуће је спровести и прелиминарна анкетирања и консултације. Грађани активни учесници (као и остали чланови Главог и радних тимова) се у овој фази оснажују за рад у групи.

(2) Фаза анализе стања у којој се формулише интегрални извештај о стању територије / заједнице. Грађани активни учесници у Главном и радним тимовима учествују у процесу идентификације проблема, могућности, вредности и препрека са становишта своје интересне групације. Након израде извештаја о њему се информише шира јавност организацијом сета догађаја различитих формата и у различитим срединама који имају за циљ информисање шире јавности, али и

добијања рекације. Извештај се коригује у складу са налзима и као финална верзија чини доступним широј јавности.

(3) Фаза коципирања, вредновања и усвајања плана у којој се у колаборативном процесу формулише решење. Методолшки поступак (проблемски, развојни ии аналитички приступ) зависи од конкретне ситуације, али се пропорукује да се без обзира на одабрани поступак, у колаборативном процесу обавезно формулише заједничка / интегрална визија развоја заједнице / предметне територије. Поред тога, препорука је да се у колаборативном процесу формулишу различите варијанте решења које се могу базирати на различитим вредносним опредељењима и приоритетима. Разлог је што је услед многобројности заступљенос интереса, веома тешко формулисати оптимално развојно решење на самом почетку процеса планирања. Грађани активни учесници у колаборативном процесу трагања за решењем заступају потребе, интересе и циљеве својих интересних група, али су у прилици да чују и остале. У овој фази се често дешава померање перспективе са партикуларног на заједнички интерес услед могућности да се чују и друге перспективе. У овој фази се препоручује вредновање планског решења, али и вредновање колаборативног процеса и његових исхода са различитих становишта. Шира јавност се укључује у лсучају постојања више варијанти развоја, а у случају да их нема упознаје се са предлогом решења. У овој фази се могу такође покренути акције ширих консултација и различитих метода групног рада (округли стови, радионице, исл). Након добијања инпута предлог решења се коригује и шаље на формализацију - усвајање у скупштини јединице локалне самоуправе.

(4) Фаза импементације и праћења у којој грађани активни учесници учествују у траду групе за праћење спровођења и предузимање мера ради адаптације плана у складу са развојем догађаја. Ова група покреће, уколико се за то укаже потреба, нове колаборативне процесе различитих форми и схода. Ова група се осим за праћење, стара за транспарентност процеса спровођења.

Избор метода и техника учешћа грађана се врши у односу на модалитет и сврху учешћа. Учешће грађана у колаборативном раду Главне или радних група се одвија у форми дијалога у условима који обезбеђују достизање колаборативне рационалности. За учешће у таквом процесу, представника група грађана, као и сви остали учесници морају да буду оспособљени за рад у групи. То значи да су

овладали вештинама унапрђене комуникације, интерсно-базираног преговарања и управљања конфликтима. Процесе колаборативног рада мора да води обучени професионалац - фасилитатор.

Као посебна подршка реализацији модела су препознати ИКТ алати који омогућавају значајно унапређење начина учешћа грађана у планирању за све модалитете учешћа / улоге и места у процесу планирања. Нарочито издвајамо различите форме веб базираних алата (веб презентације, блогови, друштвене мреже), апликације за 2Д, 3Д и 4Д визуализацију, ГИС-а и њихове комбинације у виду Система за подршку планирањ. Омогућавају учешће грађана у процесу планирања на различитим просторно-планским нивоима (ниво суседства, града и региона) и различитим фазама планерског процеса.

У наставку рада су дате препоруке за институционализацију модела зарад обезбеђивања њихове примене у пракси планирања. Препоруке су дефинисане на три нивоа (по којим је анализиран и постојећи модел): регулаторном нормативном и вредносном когнитивном. Имају за циљ промену разумевања и понашања свих актера у процесу. Основно опредељење од значаја за начин на који су препоруке формлисане је разумевање да је колаборативним процесима потребно обезбедити висок ниво адаптивности, односно могућност реализације разноликих варијанти процеса. Основно полазиште је да се на начин понашања ефективније, ефикасније и трајније може деловати са нивоа вредности и разумевања, а мање са регулативног нивоа - формализованих образаца и обавезујућих правила. Ово нас може довести до закључка да обавезујућа регулатива није неопходна за омогућавање средине за учешће грађана, те да локални, у политичкој арени верификовани документи као што су резолуције, кодекси, одлуке итд) такође могу значајно унапредити учешће грађана у урбанистичком планирању. Кључни фактори промена су политичка и експертска воља, као и знање за спровођење колаборативни порцеса планирања. Дакле, од кључног је значање разумевање да се промена постојећег модела не мора генерисати „одозго“, већ да се у складу са самим концептом комуникативно-колаборативног планирања, може генерисати на локалу у оквиру истог регулаторног система планирања. Кључне промене настају у домену промене разумевања (вредносно-когнитивни ниво), који за последицу има промене понашања – начина рада (нормативни ниво). Ту тврдњу потврђује анализа постојећег модела учешћа грађана у планирању Србије на примерима добре

праксе, али и различитим манифестацијама у примерима „обичне“ праксе. На локалном нивоу се могу десити преклапања разумевања проблема проблема, идеје о решењу и политичке подршке. То може да буде и главна карактеристика модела који није свеобухватан и гломазан, на националном нивоу, универзалан, већ је сегментарно - флексибилан и омогућава локално разликовање и специфичности. На националном нивоу постоје препоруке, примери добре праксе и подршка за оне који се одлуче за иновацију и сопствену интерпретацију одговора на промењене услове – адаптацију. На националном нивоу је потребно дозволити одступања и варијације, а скуп обавезности свести на минималну количину ради обезбеђивања компатибилности.

5.3.5. Закључак и правци даљих истраживања

Актуелни одозго-надоле, линеаран модел креирања развојних политика у Србији је недовољно добар за све комплекснији, динамичнији и несигурнији развојни контекст. Такав начин не даје више довољно добре или бар не довољно брзо добре резултате. Са друге стране колаборативни модел на нов начин омогућава осветљавање дешавања у друштву и нуди допуну традиционалног модела управљања / планирања. Колаборативни модел је динамичке природе, омогућава сагледавање проблема из различитих перспектива и кроз сарадању и дијалог трага за заједничким разумевањем и деловањем. Укључује оне којих се тиче и оне који желе да делају. Представља дистрибуирану мрежу знања у којем су релације између елемената битније од сваког појединачног елемента понаособ. Делује и мења се у реалном времену. Систем је континуирано изложен провери и преиспитивању. Такво планирање захтева промишљање / проверу основних премиса на којима се заснива улога / начин планирања / управљања заједницом. За достизање оваквог планирања потребно је радити на подизању капацитета / оснаживању грађана, али и управа и планера за одрживо понашање подизањем свести и нивоа знања, те оспособљавањем за самоорганизацију, предузимање иницијатива и прихватања одговорности за сопствени развој. Локалне заједнице је пожељно учинити мање зависним од државних пројеката и програма, а више од самоиницијативности и повезаности са другим заједницама. Одржива решења се не могу тражити само унутар једне струке илу унутар једног сектора друштва, већ кроз активну сарадњу. Сваки успешни колаборативни процес ствара нов ресурс за остваривање сарадње и на осталим проблемима/пољима/контекстима дате територије. Изградња знања, вештина, поверења појединаца и организација се на

тај начин преноси у следеће циклусе решавања проблема и планирања будућности.

Предложени модел би требало да буде довољно флексибилан да омогући различите модалитете учешћа грађана јер сматрамо да је обезбеђивање разноликости један од кључних услова успешности. Ово је кључно за мотивисање локалних нивоа, на којима се и очекује највиши степен коришћења и интеракције различитих актера. Дугорочно посматрано, то је кључно за способност система да се адаптира различитим околностима.

У складу са тим, иако је основни циљ овог рада предлог редефинисања постојећег модела учешћа грађана, сматрамо да реализација таквог модела утире пут за трансформацију и модела планирања. Тај нови модел планирања представља инструмент подршке укупном развоју заједнице. Модел је отворен за иновацију, што је супротно од омогућавања понављања само једног / јединственог / универзалног / за све прилике / контексте применљивог обрасца одвијања сета активности / њихових продуката. Осетљиво је и пријемчиво за постојеће локалне иницијативе и локалне специфичности, али и подстицајно за стварање нових иницијатива које имају висок степен самоорганизације и адаптивности и развијен систем међусобног учења. Такво планирање је адаптивно и прилагођава се променама развојних контекста, и омогућава различите праксе у срединама у којима се практикује, односно има механизме који ће обезбедити његову сопствену еволуцију.

Истраживање могућности и начина трансформације постојећег модела планирања Србије у циљу остваривања адаптивног, еволутивног, отвореног за иновацију планирања сматрамо могућим пољем будућних истраживања.

LITERATURA

1. Abeles, M. (2006): Parliament, politics and ritual; Rituals in Parliament - Political, Antropological and Historical Perspectives on Europe and the United States, Emma Crewe/Marion Müller (eds.), 19-40
2. Agyeman, J.; Bullard, R.D.; Evans, B. (ed) (2003): Just sustainabilities: Development in an Unequal World, Earthscan Publications Ltd, London
3. Aitken, M. (2010): A three-dimensional view of public participation in Scottish land-use planning: Empowerment or social control? *Planning Theory*, 9(3), pp 248-264
4. Alborg Povelja: Evropska konferencija o održivim gradovima, (1994), Danska u Bogdanović, R.; Stojkov, B. (ur) (2000): Principi i praksa održivosti u razvoju naselja u Srbiji 1, UUS, Beograd, str. 347-356
5. Alexander, E. R. (2002): Acting together: from planning to institutional design, Mimeo, University of Wisconsin-Milwaukee, School of Architecture & Urban Planning, Milwaukee
6. Allmendinger, P.; Tewdwr-Jones, M. (2002): The Communicative Turn in Urban Planning: Unravelling Paradigmatic, Imperialistic and Moralistic Dimensions, *Space & Polity*, Vol. 6, No. 1, 5-24, Carfax Publishing, Taylor and Francis Group
7. Allmendinger, P. (2002): Towards a Post Positivist Typology of Planning Theory, *Planning Theory*, Vol. 1 (1): 77-99, SAGE Publications, London, Thousand Oaks, CA and New Delhi
8. Allmendinger, P.; Prior, A.; Reamaekers, J. (2000): Introduction to Plannig Practice, John Wiley and Sons, Ltd, Chichester
9. Ambruster, A. (2008) : Collaborative Versus Technocratic Policymaking: California's Statewide Water Plan, Center for Collaborative Policy, California State University, Sacramento, <http://www.csus.edu/ccp/>
10. Arnstein, S. (1969): A Ladder of Citizen Participation, *Journal of The American Institute of Planners* , 35, p216 - 224
11. Bajic Brkovic, M., Milovanovic, D. (2000): Civic Networks of Yugoslav Cities: An Overview, on-line magazin Adriatico, www.italcult.ny/adriatico
12. Bajić-Brković, M.(ur)(2009): Inovacija i kreativni prostori u održivim gradovima, Holcim, Beograd
13. Bajić-Brković, M. (2009): Mogu li kreativne ekonomije da proizvode održiva rešenja? - neka evropska iskustva, *Arhitektura i urbanizam*, br. 24-25, str. 47-60, IAUS, Beograd
14. Bajić Brković, Milica (2008): Digital realm: Implications on urban development and planning, *Spatium*, br. 17-18, str. 13-20
15. Bajić Brković, M. (2007): Održivost i internet: kako nove informaciono komunikacione tehnologije doprinose održivom razvoju gradova, u *Održivi prostorni razvoj gradova Srbije*, zbornik radova, IAUS, Beograd
16. Bajić Brković, Milica (2005): CIT in developing countries: The case of Trinidad and Tobago, *Spatium*, br. 12, str. 32-39
17. Bajić Brković, Milica (2004): Web based knowledge network for planning and development , *Spatium*, br. 10, str. 27-34

18. Bajić Brković, Milica (2002): Societies in transition and planning education: the case of Yugoslavia. Rethinking town planning education. Conference proceedings. International conference. Yildiz Technical University. Istanbul, Turkey
19. Bajić Brković, M. (2002): Urbanističko planiranje u Jugoslaviji u 20-tom veku - primer Beograda, Arhitektura i urbanizam, br. 9, str. 19-31
20. Brković-Bajić, M., Giovanni, S. (2001): Civic web networks in Central Italy: Case studies of Modena, Ravenna, Pesaro and Ancona 2, Spatium, br. 7, str. 9-18
21. Bajić Brković, M. (2000): Ogledi o planiranju, Arhitektonski fakultet, Beograd
22. Bajić Brković, M (2000): Održivi razvoj i nove tendencije u planiranju, u Bogdanović, R.; Stojkov, B.(ur), Principi i praksa održivosti u razvoju naselja u Srbiji, Beograd: AF
23. Bajić Brković, M. (ur) (1999): Održivost i grad, AF Univerziteta u Beogradu, Beograd,
24. Bajić Brković, M. (1998): Novi mediji u upravljanju razvojem grada: mogućnosti za primenu elektronske komunikacije, Letnja škola Šipovo, Republika Srpska, Zavod za urbanizam, Banja Luka.
25. Bajić Brković, M. (1992): Predavanja iz urbanističkog i prostornog planiranja, skripta, Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu, Beograd
26. Banger, S. (2001): Integrating GIS with web for public participation, Hope Technologies, New Delhi, India.
<http://www.gisdevelopment.net/technology/gis/techgi0058a.htm>
27. Battle G., McCarthy C. (1994): Interactive Urbanism, Architectural Design, Vol64, No11/12
28. Batty, M.; Densham, P. (1996): Decision support, GIS and urban planning, Centre for Advanced Spatial Analysis, University College London, www.casa.ucl.ac.uk
29. Bedford T.; Clark J.; Harrison C. (2002): Limits to new public participation practices in local land use planning, Town Planning Review, No 3, Volume 73, Liverpool University Press, Liverpool, str. 311-333
30. Begović, B; Lazarević Bajec, N.; Stojanović, B.; Vasić, Z.; Raičević, B.; Hiber, D. (2002): Principi modernog upravljanja lokalnom zajednicom, CLDS, Beograd
31. Begović, B. (1995): Ekonomika urbanističkog planiranja. CESMECOM, Beograd:
32. Bell, S.; Morse, S. (2003): Measuring Sustainability: Learning by Doing, Earthscan Publications Ltd, London
33. Benevolo, L. (2004): Grad u istoriji Evrope. Klio, Beograd
34. Bentrup, G. (2001): Evaluation of a Collaborative Model: A Case Study Analysis of Watershed Planning in the Intermountain West, Environmental Management, Volume 27, Number 5, 739-748
35. Blankar, P. (2003): Kroz istoriju grada do novog društva, Magna Agenda, Beograd
36. Blekburn, S. (1999): Oksfordski filozofski rečnik, Svetovi, Novi Sad
37. Bogdanović, S. (ur) (2002): Direktive EU u fokusu, Savezno Ministarstvo inostranih poslova SRJ, Ministarstvo inostranih poslova Republike Finske, REC, Novi Sad
38. Bognar, B. (2008): Stvaralački pristup znanosti, Metodički ogledi, 15, 1, 11-30
39. Booher, D.E.; Innes, J. (2000): A New Paradigm: Government Reform in the Information Age. Journal of State Government, Fall 2000, Vol. 73 Issue 4, p6, 3p,
40. Booher, D.E.; Innes, J. (2010): Planning With Complexity: A Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy, Taylor & Francis

41. Booher, D.E.; Innes, J. (1999): Consensus Building as Role Playing and Bricolage: Toward a Theory of Collaborative Planning, (cover story), Journal of the American Planning Association, Winter 99, Vol. 65 Issue 1, p9, 18p;
42. Brkić, M. (1981): Javna glasila i pluralizam samoupravnih interesa. Beograd: Marksistički centar Organizacije SK
43. Brotchie, J.; Newton, P; Hall, P.; Nijkamp, P. (2000): The future of urban form: the impact of new technology, Croom Helm, London and Sydney
44. Buitelaar, E., Lagendijk, A., Jacobs, W. (2007). A theory of institutional change: Illustrated by Dutch city-provinces and Dutch land policy, Environment and planning A 39(4) 891-908
45. Campbell, H. (2002): Planning: An Idea of Value, Town Planning Review, No 3, Volume 73, Liverpool University Press, Liverpool str. 271-288
46. Carver, S., Evans, A., Kingston, R. and Turton, I. (2001) Public participation, GIS and cyberdemocracy: evaluating on-line spatial decision support systems. Environment and Planning B: Planning and Design. 28(6), 907-921
47. Chettiparamb, A.(2007): Re-conceptualizing Public Participation in Planning: A view Through Autopoiesis, Planning Theory, Vol 6(3): 263–281, London, Thousand Oaks, CA and New Delhi: SAGE Publications, www.sagepublications.com
48. Cooke, P. (1983): Theories of planning and Spatial development, Hutchinson, London
49. Čaldarević, O. (1985): Urbana sociologija: socijalna teorija i urbano pitanje, Globus, Zagreb
50. Čupić, M.; Tummala, R. (2001): Odlučivanje – Formalni pristup, FON, Beograd
51. Čupić, M.; Tummala, R. (1991): Savremeno odlučivanje, metoda i primena, Naučna knjiga, Beograd
52. Dahl, R. (1998): Poliarhija: Participacija i opozicija, Politička kultura, Zagreb (original izdat 1971)
53. Davidoff, P. (1965): Advocacy and Pluralism in Planning, u Le Gates, R.T, Stout, F. (eds.): (2003) The City Reader. Routledge, London and New York
54. Davidoff, P.; Reiner, A.T. (1962): A choice Theory of Planning, u Faludi, A. (ed) (1976): A Reader in Planning Theory, Pergamon Press, Oxford
55. Davis, N. (2008): A Tale Of Two Committees: Evaluating Collaborative Management Planning In Canada's Pacific Groundfish Fisheries, The University of British Columbia, 2001 , A Thesis Submitted In Partial Fulfilment Of The Requirements For The Degree Of Master Of Science,
56. DETR (2000): Public Participation in Making Local Environmental Decision: Good Practice Handbook, DETR, UK, July
<http://www.unece.org/env/pp/newcastle.handbook.htm>
57. Devetaković Mirjana, Milica Bajić Brković, Danijela Milovanović (1998): Gradske informacione mreže u savremenom urbanizmu, italijanska i jugoslovenska iskustva. INFOFEST, Budva.
58. Dimitrijević, V.; Paunović, M. (1997): Ljudska prava, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd
59. Dimitrijević, V.; Paunović, M. (ur.)(1995): Prava i slobode – međunarodni i jugoslovenski standardi, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd

60. Dodge M., Doyle S., Smith A. and Fleetwood S. (1998): Towards the Virtual City: VR & Internet GIS for Urban Planning on Virtual Reality and Geographical Information Systems, Birkbeck College, London.
<http://www.casa.ucl.ac.uk/publications/birkbeck/vrcity.html>
61. Doyle S.; Batty M. (1998): Virtual Regeneration, Centre for Advanced Spatial Analysis, University College London, <http://www.casa.ucl.ac.uk>
62. Dror, Y. (1973): The planning process, u Faludi, A. (ed) (1976): A Reader in Planning Theory, Pergamon Press, Oxford
63. Džouns, S. (ed) (2001): Virtualna kultura: Identitet i komunikacija u kiber-društvu, Biblioteka 20 bek, Beograd
64. Đorđević, S. (1998): Preduzetničko upravljanje gradom - City Manager model, Čigoja štampa, Beograd
65. Evans W. A. (2003): Shouting Very Loudly: economics, planning and politics, Town Planning Review, vol. 74, number 2
66. Evropska urbanistička povelja (1992), Kongres lokalnih i regionalnih vlasti, Strazbur u Stojkov, B (ur)(1996): Urbanizam Evrope, UUS i UZ, Beograd,
67. Fainstein, S. (2001): Competitiveness, Cohesion, and Governance: Their Implications for Social Justice, International Journal of Urban and Regional Research, Volume 25.4 December 2001, Blackwell Publishers, Oxford
68. Fainstein, S. (2000): New Directions in Planning Theory, Urban Affairs Review, 34(4):451-76
69. Fainstein, S., Campbell, S. (eds.) (2003, 1st pub.1996): Readings in Urban Theory. Wiley-Blackwell, Oxford and Malden, Massachusetts
70. Faludi, A. (ed) (1976): A Reader in Planning Theory, Pergamon Press, Oxford
71. Ferenčak, M., Macura, V., Medvedev, M., Pajović, D., Savić, M., Stojkov, B.B. (1991): Koncept projekta Zakona o uređenju prostora i građenju. Beograd
72. Fisher, F. et al (2001): Building Bridges between local governments and citizens through Managing Conflict and Differences: Part I - Concepts and Strategies, FPD, UN HABITAT Training and Capacity Building Branch, Local Government Initiative of the Open Society Institute <http://www.unhabitat.org/>
73. Fisher, F. et al (2001): Building Bridges between local governments and citizens through Managing Conflict and Differences: Part II - Training Toolkit, FPD, UN HABITAT Training and Capacity Building Branch, Local Government Initiative of the Open Society Institute
74. Fisher, F. et al (2001): Building Bridges between local governments and citizens through Participatory Planning: Part I - Concepts, FPD, UN HABITAT Training and Capacity Building Branch, Local Government Initiative of the Open Society Institute
75. Fisher, F. et al (2001): Building Bridges between local governments and citizens through Participatory Planning: Part II - Training Toolkit, FPD, UN HABITAT Training and Capacity Building Branch, Local Government Initiative of the Open Society Institute
76. Flyvbjerg, B.; Richardson, T. (2002) : Planning and Foucault: In Search of the Dark Side of Planning Theory, In Allmendinger, P. & Tewdwr-Jones, M. eds., Planning Futures: New Directions for Planning Theory, London and New York: Routledge, pp 44-62.
77. Flyvbjerg, B. (1998): Habermas and Foucault: Thinkers for civil society?, British Journal of Sociology; Jun98, Vol. 49 Issue 2, p210, 24p

78. Flyberg, B. (ed) (1988a): Empowering Civil Society: Habermas, Foucault and the Question of Conflict, in M. Douglass and J. Friedmann (eds) *Cities for Citizens: Planning in the Rise of Civil Society in a Global Age*, pp. 185-211
79. Forester, J. (1999): Reflections on the Future Understanding of Planning Practice. *International Planning Studies*, Jun99, Vol. 4 Issue 2, p175, 19p;
80. Forester, J. (1994): Bridging interests and community: Advocacy planning and the challenges of deliberate democracy. *Journal of the American Planning Association*, Spring94, Vol. 60 Issue 2, p153, 6p;
81. Forester, J (1993): *Critical theory, public policy, and planning practice: toward a critical pragmatism*, SUNY Press
82. Forester, J. (1987) *Planning in the Face of Conflict*, u Le Gates, R.T, Stout, F. (eds.) (2003, First edition published in 1996): *The City Reader*. Routledge, London and New York
83. Forester, J. (1980): *Critical Theory and Planning Practice*, *Journal of the American Planning Association*, Volume 46, Issue 3, pages 275-286
84. Friedmann, J. (2002): *City of Fear or Open City?*, *Journal of the American Planning Association*, Summer2002, Vol. 68 Issue 3, p237, 7p;
85. Friedmann, J. (2000): *Cities in a Global Age: Critical Areas of Theory and Research*, State University of Michigan, East Lansing
86. Friedmann, J. (1998): *Planning theory revisited*, *European Planning Studies*; Jun98, Vol. 6 Issue 3, p245, 9p
87. Friedman, J (1987): *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*, Princeton University Press, Princeton, NJ
88. Friedmann, J. (2000): *The Good City: In Defense of Utopian Thinking*, *International Journal of Urban & Regional Research*, Jun2000, Vol. 24 Issue 2, p460, 13p;
89. Garg, P.K. (2007): *The Changing Paradigm of Governance*. The Geospatial Resource Portal,
<http://www.gisdevelopment.net/application/urban/overview/urbano0020.htm>
90. Gidens, E. (2001): *Sociologija*, CID, Podgorica, Romanov: Banja Luka
91. Giddens, A. (1990): *Consequences of Modernity*, Polity Press, Cambridge
92. Giddens, A. (1984): *The Constitution of Society: Outline of Theory of Structuration*", Cambridge: Polity Press
93. Giro, P. (2001): *Semiotika*, Plato, Beograd
94. Golčevski, N; Milovanović, G. (2004): *Globalni građani: empirijska studija korisnika Interneta u Srbiji 2003.*, Centar za proučavanje informacionih tehnologija, Beogradska otvorena škola, Beograd
95. *Gradovi i proces odlučivanja* (1982). Beograd: Centar za marksizam univerziteta u Beogradu i Marksistički centar organizacije SK
96. Grapham, S. (2001): *Information Technologies and Reconfiguration of Urban Space*, *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 25, June 2001, 405-410
97. Grapham, S.; Marvin, S. (1996): *Telecommunications and the city*, Routledge, London
98. *Grupa autora* (1997): *Reforma urbanih politika zemalja u tranziciji*, JUGINUS, UUS, Beograd

99. Grupa autora (2000): Priručnik za učešće javnosti u odlučivanju o životnoj sredini, REC Kancelarija u Jugoslaviji, Beograd,
100. Grupa autora (2002): Informacija, učešće javnosti u donošenju odluka i dostupnost pravosuđa prema Arhuskoj konvenciji i jugoslovenskim propisima, REC Kancelarija u Jugoslaviji; Jugoslovenski forum za zaštitu životne sredine dunavskog sliva - DEF JU, Beograd
101. Grupa autora (2002): Jačanje lokalne uprave, Magna Agenda, Beograd
102. Grupa autora (2002): Pravo na dostupnost informacija, učešće javnosti u donošenju odluka i dostupnost pravosuđa prema Arhuskoj konvenciji i jugoslovenskim propisima, REC Kancelarija u Jugoslaviji; Jugoslovenski forum za zaštitu životne sredine dunavskog sliva
103. Grupa autora (2003): Strategija za primenu Arhuske konvencije u Srbiji, Radna verzija, REC, Beograd
104. Grupa autora (2006): Građansko učešće na lokalnom nivou – analiza pravnog okvira i politike u Srbiji i ostalim evropskim zemljama; istraživanje postojeće situacije, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd
105. Grupa autora, (2005): Mreža u razvoju, Centar za proučavanje informacionih tehnologija, Beogradska otvorena škola, Beograd
106. Grupa autora, (2005): Perspektive umrežavanja: Internet u 8 gradova Jugoistočne Evrope, Centar za proučavanje informacionih tehnologija, Beogradska otvorena škola, Beograd
107. Gualini, E. (2002): Institutional capacity building as an issue of collective action and institutionalisation: some theoretical remarks, in G. Cars, P. Healey, A. Madanipour & Magalhães (Ed). Institutional capacity building as an issue of collective action and institutionalisation: some theoretical remarks. Ashgate, Aldershot pp 29-44
108. Gualini, E. (2001): Planning and the intelligence of institutions: interactive approaches to territorial policy-making between institutional design and institution building, Urban and regional planning and development. Ashgate, Aldershot
109. Habermas, J. (2002): Postmetafizičko mišljenje: filozofski članci, Beogradski krug, Beograd
110. Habermas, J. (2000): Crossing Globalization's Valley of Tears, NPLJ: New Perspectives Quarterly; Fall 2000, Vol. 17 Issue 4, p51, 7p
111. Habermas, J. (1984): The Theory of Communicative Action. Boston, MA: Beacon Press.
112. Hall, P. (1988): Cities of tomorrow, Blackwell Publishers, Oxford
113. Hall, P. (2002, 1st pub. 1975): Urban and Regional Planning. Routledge, London and New York
114. Harvey, D. (1978); On Planning the Ideology of Planning, u Burchell, R.W. and Sternlieb, G. (eds.) Planning Theory in the 1980s, a search for future directions. Center for urban policy research Rutgers University, New Brunswick
115. Haughton, G.; Hunter, C. (1944): Sustainable Cities, Jessica Kingsly Publishers Ltd, London
116. Head, A.J. (1999): Design Wise: A guide for evaluating the interface design of information resources, Information Today, Inc, Medford, New Jersey
117. Healey, P. (2009): In Search of the "Strategic" in Spatial Strategy Making, Planning Theory & Practice, Vol. 10, No. 4, 439–457,

118. Healy, P. (2003): Collaborative planning in perspective, *Planning Theory*, vol 2 (2): 101-123, SAGE Publications, London, Thousand Oaks, CA and New Delhi <http://sunsite.berkeley.edu/CurrentCites/2000/cc00.11.9.html>
119. Healey, P., Cars, G., Madanipour, A. & Magalhães, C., (2002): Transforming governance, institutionalist analysis and institutional capacity, in Eds. G. Cars, P. Healey, A. Madanipour & Magalhães *Transforming governance, institutionalist analysis and institutional capacity*.(Ashgate, Aldershot) pp 6-28
120. Healey, P. (1999):Institutionalist Analysis, Communicative Planning, and Shaping Places, <http://jpe.sagepub.com/content/19/2/111.full.pdf+html>
121. Healey, P. (1997): *Collaborative Planning*, London, Macmillian
122. Healey, P. (1996): Consensus-building across Difficult Divisions: new approaches to collaborative strategy making, *Planning Practice & Research*, May96, Vol. 11 Issue 2, p207-217
123. Hudson Smith, A.(2003): *Online Planning: Web based 3D for Public Participation*, UCL, London, UK; <http://www.laser-scan.com/euroedr/snith.htm>
124. Huxley, M., Yiftachel, O. (2000): New Paradigm or Old Myopia? Unsettling the Communicative Turn in Planning Theory?, *Journal of Planning Education and Research*, 19:333-342, SAGE publications, Association of Collegiate Schools of Planning,
125. Innes, J.; Connick, S.; Kaplan, L.; Booher, D. (2006): Collaborative Governance in the CALFED Program: Adaptive Policy Making for California Water, IURD Working Paper Series, Institute of Urban & Regional Development, University of California, Berkeley, Year 2006 Paper WP-2006-01, <http://repositories.cdlib.org/iurd/wps/WP-2006-01>
126. Innes, J, Booher, D. (2004): Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century, *Planning Theory & Practice*, Vol. 5, No. 4, 419–436
127. Innes, J., Booher, D. (2000): Network Power in Collaborative Planning, IURD Working Paper Series Institute of Urban & Regional Development, University of California, Berkeley, Year 2000 Paper WP-2000-01, <http://repositories.cdlib.org/iurd/wps/WP-2000-01>
128. Innes, J.; Booher, D.E. (1999): Consensus Building and Complex Adaptive Systems: A Framework for Evaluating Collaborative Planning, *Journal of the American Planning Association*, Autumn 99, Vol. 65 Issue 4, p412, 12p;
129. Innes, J. (1996): Planning through consensus building, *Journal of the American Planning Association*, Autumn 96, Vol. 62 Issue 4, p460, 13p;
130. Innes, J. E. (1995): Planning theory's emerging paradigm: communicative action and interactive practice, *Journal of Planning Education and Research* **14** 183-189
131. Innes, J.; Simpson, D.M. (1993): Implementing GIS for planning, *Journal of the American Planning Association*, Spring 93, Vol. 59 Issue 2, p230, 7p;
132. Innes, J. (1992): Group processes and the social construction of growth management, *Journal of the American Planning Association*, Autumn 92, Vol. 58 Issue 4, p440, 14p,
133. Itzhak Omer: Web-based planning support system for public participation: an individual's perspective, Department of Geography and Human Environment, Environmental Simulation Laboratory, Tel Aviv University, Israel, <http://eslab.tau.ac.il/yarkon/omer.pdf>
134. Jakobson, R. (1966): *Lingvistika i poetika*, Nolit, Beograd
135. Janić, M. (1997): Održivi razvoj ljudskih naselja zemalja u tranziciji, JUGINUS, Direkcija za građ. zemljište i izgradnju Beograda, Beograd

136. Janićijević, N. (2008): Upravljanje organizacionim promenama, Beograd: Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu
137. Kaldor, M. (2003): Global civil society, Polity Press, Bleckwell Publishing Ltd, Cambridge
138. Kanadeva, E. (2002): Uvod u komparativnu studiju lokalne vlasti u Centralnoj i Istočnoj Evropi: Balkanska perspektiva, str. 21-38. u Grupa autora (2002): Jačawe lokalne uprave, Magna Agenda, Beograd
139. Key Competencies for Improving Local Governance Volume 2: Users Guide, (2005), United Nations Human Settlements Programme, Nairobi, Kenya
140. Kingston, R. (2002): The role of e-government and public participation in the planning process, XVI Aesop Congress Volos, Greece,
http://www.ccg.leeds.ac.uk/democracy/presentations/AESOP_kingston.pdf
141. Klosterman, R., Brail, R. (2001): Planning Support Systems, ESRI
142. Kojić, B. Đ. (1971): Osnove politike urbanizacije i prostornog uređenja. Beograd: Komisija za urbanizam i prostorno uređenje Savezne skupštine, Konceptija i rukovođenje
143. Koš, Š., Šećerov, V., Čolić, R. (2010): Lokalno vlasništvo: Oslonac uspešnom planiranju. Primer opštine Ada u Srbiji, u Ramirez, L, Gulelat, K. (ur): Strateško planiranje lokalnog razvoja: Studije slučaja malih i srednjih evropskih gradova, Beograd: UN Habitat SIRP i Institut za otvoreno društvo–Budimpešta
144. Krek, A. (2008): Games in Urban Planning: The Power of a Playful Public Participation, REAL CORP Proceedings, Vienna
145. Krstić, B., Pajović, D. (1987): Zakonodavstvo urbanizma, arhitekture, baštine, prostornog uređenja, čovjekove sredine. Beograd: Naučna knjiga
146. Кун, Т. (1974). *Структура научных революција*. Београд: Полит
147. Laurini, R. (2001): Information Systems for Urban Plannig, Taylor and Francis, London
148. Lazarević Bajec, N. (2004): Povezivanje koncepta strateškog planiranja sa lokalnim prostornim planom, u grupa autora: Planiranje razvoja lokalne zajednice. IPP i APP, Beograd
149. Lazarević Bajec, N. (2002): Moderno urbanističko planiranje, u Grupa autora: Principi modernog upravljanja lokalnom zajednicom, Centar za liberalno demokratske studije, Beograd, str. 151-166
150. Lazarević Bajec, N. (2000): Teorija planiranja, Arhitektonski fakultet Unerziteta u Beogradu, Beograd
151. Lazarević Bajec, N. (2000): Urbana struktura i zoniranje, Arhitektonski fakultet Unerziteta u Beogradu, Beograd
152. Лазић, М. (2005): Промене и отпори, Београд: Филип Вишњић
153. Le Gates, R.; Stout, F. (ed) (1996): The City Reader, Routledge, London and New York
154. Majerson, DŽ. (2003): Hajdeger, Habermas i mobilni telefon. Esotheria: Beograd
155. Manovič, L. (2001): Metamediji, Centar za savremenu umetnost-Beograd, Beograd
156. March, J., Olsen, J. (2005): Elaborating the “New Institutionalism”, Working Paper, No.11, 1-28, Center for European studies, University of Oslo, dostupno na <http://www.cpp.amu.edu.pl/pdf/olsen2.pdf>, pristupila: 3.1.2012.

157. Margerum, D.R. (2002): Evaluating Collaborative planning: Implications from an Empirical Analysis of Growth Management, APA Journal, Spring 2002, Vol 68, No2, str.183. <http://www.heartlandwq.iastate.edu/NR/rdonlyres/6F8E3D98-D6A5-4AF6-BFAD-3C7A10F580F3/23354/A0000244.pdf>
158. Marinović Uzelac, A (1999): Srednji gradovi - mit ili stvarnost?, Društvena istraživanja, god. 8, br. 1 (39), str. 3-20, Arhitektonski Fakultet, Zagreb
159. Marinović Uzelac, A. (1978): Socijalni prostor grada, SNL, Zagreb
160. McLoughlin, B. (1969): Urban and Regional Planning: a System Approach, Faber and Faber, London
161. McGuirk, P. M. (2002): Situating communicative planning theory: context, power, and knowledge, Environment and Planning A, 2001, vol. 33, issue 2, pages 195-217
162. Михаиловић, С. ет ал. (2006): Корак ка грађанима: водич кроз месну самоуправу у Србији, Београд: ЦЕСИД
163. Miler, D.; Roo, de G. (ed) (2000): Resolving urban Environmental and Spatial Conflicts, Geo Press, Groningen
164. Milićević, G. (1990): Urbana ekonomika, Ekonomski fakultet, Beograd
165. Миливојевић, З. (2006): Цивилно друштво Србије: потиснуто током 1990-их – у потрази за легитимитетом, препознатљивом улогом и признатим утицајем током 2000-и, Београд: Аргумент и Центар за развој непрофитног сектора.
166. Milidragović, D. (1997): Evropska povelja o lokalnoj samoupravi i njena primena, Međunarodni stručni skup: Lokalna vlast: uprava i samouprava, Sveska rezimea, Niš
167. Milosavljević, B. (2009), Sistem lokalne samouprave u Srbiji, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd
168. Милосављевић Б., Попадић, Д., Логар, С. (2006): Учешће грађана на локалном нивоу – Анализа правног оквира и политике у Србији и другим европским земљама, Београд: СКГО
169. Миловановић Родић, Д. (2007). Град договора. У Ђокић, В., Милић, В. (ур). *Престоница Београд*. Београд: Архитектонски факултет
170. Milovanović, D. (2005): Unapređenje učešća građana u urbanističkom planiranju uz podršku informacionih i komunikacionih tehnologija, Neobjavljena magistarska teza, Arhitektonski fakultet, Beograd
171. Milovanović, D. (2004): Razvoj grada u informacionom dobu, u Bogdanović, R. (ur): Planiranje i realizacija infrastrukture, UUS, Beograd
172. Milovanović, D.; Đukić, A. (2004): Internet instrumenti kao podrška razvoju seoskih naselja, u Malobabić, R.; Čutović, M.; Ralević, M. (ur): Planiranje i uređenje sela i ruralnih područja, UUS, Beograd
173. Milovanovic, D. (2003) Interactive planning: Use of the ICT tool as a support for public participation in planning process, Conference proceedings, Isocarp, Cairo
174. Milovanovic D., Furundzic D. (2003): A survey of Internet based sources of information on Urbanism, SSGR, Conference proceedings, L'Aljuila, Italy
175. Milovanovic, D. (2001): Civic Networks: Yugoslav Cities, u Planning in the information age, Conference proceedings, ISOCaRP, Utrecht, Netherland
176. Milovanović D. (2001): Interaktivni urbanizam: novi oblici saradnje podržani internetom i novim kompjuterskim tehnologijama, zbornik radova: Urbani

- menadžment, urbani marketing i preduzetništvo, Randelović n.; Ralević M. (ur), UUS, Vrnjačka Banja
177. Milovanović, D. (2000): Informacione tehnologije u funkciji efikasnog razvoja grada: primer Singapura, u Bajić Brković, M. (ur) Održivost i grad, AF, Beograd
 178. Milutinović, S. (2007), Priručnik za participativnu analizu stanja u procesima strateškog planiranja lokalnog održivog razvoja, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd
 179. Milutinović, S. (ur.) (2006), Priručnik za razvoj vizije opštine u procesima strateškog planiranja održivog razvoja u Srbiji, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd
 180. Milutinović, S. (2004). Urbanizacija i održivi razvoj. Niš: Fakultet zaštite na radu
 181. Milutinović, S. (2004): Lokalna Agenda 21: Uvod u planiranje lokalnog održivog razvoja, SKGO, Beograd
 182. Mitchell, W. (1995): City of Bits: Space, Place and the Infobahn, Cambridge, MA: MIT Press,
 183. Mitchell, W. (1999): E-topia: Urban Life, Jim-But Not as We Know It, MA: MIT Press,
 184. Младеновић, I. (2008): Savremene terije demokratije, Filoyofija i dru[tvo, br. 1., 217–247.
 185. Molnar, A. (2003): Civilno društvo, u Vukadinović, Đ.; Krstić, P. (ed.): Kritički pojmovnik civilnog društva, Beograd: Grupa 484
 186. Мојсиловић, М., Клачар, Б., Сретеновић, В., Жегарац, Ј., Радовић, Н. (2011): Непосредно учешће грађана у управљању локалном заједницом: Проблеми, изазови и препоруке за унапређење процеса, Београд: ОЕБС.
 187. Müller, H. (ed)(2010): Unapređenje upravljanja zemljištem na nivou lokalnih samouprava u Srbiji, Beograd: : Ambero Consultin GTZ
 188. Nan Elin (2002): Postmoderni urbanizam, Orion art, Beograd
 189. Newman, P.; Thornley, A. (1996): Urban Planning in Europe, Routledge, London nad New york
 190. Nikezić, Z. (2001): Putevi povezivanja javnog interesa i preduzetništva u urbanističkom planiranju, Randelović, N., Ralević, M. (ur..) Urbani menadžment, urbani marketing i preduzetništvo.UUS, Beograd
 191. North, D. (1992): Nova institucionalna ekonomija i razvoj, Washington University, St. Louis (preveo Miroljub Nikolić)
<http://www.deu.edu.tr/userweb/sedef.akangor/Current%20topics%20in%20Turkish%20Economy/north.pdf>
 192. Nyerges, T; Barndt, M. (1997): Public Participation Geographic Information Systems, Proceedings of Auto Carto 13, Seattle, WA.
 193. ODPM UK: Using ICT to help achieve regeneration objectives - A Good Practice Guide, <http://www.urban.odpm.gov.uk/publications/gp/ict/03.htm#fn#fn>
 194. OECD (2001): Citizens as partners : OECD handbook on information, consultation and public participation in policy-making, OECD, Paris
 195. ODPM (2003): Using ICT to help achieve regeneration objectives - A Good Practice Guide, <http://www.urban.odpm.gov.uk/publications/gp/ict/03.htm#fn#fn>

196. Pajović, F. (2006) : Urbanistički zakoni južnoslovenskih zemalja: BiH, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija, Slovenija, Srbija-Prikaz važećih zakona, <http://www.ekapija.com/website/sr/page/65785>
197. Partnership for Local Capacity Development Building on the Experiences of City-to-City Cooperation (2003), United Nations Human Settlements Programme, Nairobi, Kenya
198. Pavićević, Đ. (2003): Javnost; u Vukadinović, Đ.; Krstić, P. (ed.): Kritički pojmovnik civilnog društva, Beograd: Grupa 484
199. Pavličić, D. (2004.) Teorija odlučivanja, Beograd, Izdavački centar Ekonomskog fakulteta u Beogradu;
200. Pavlović, D. (2003): Ljudska prava; u Vukadinović, Đ.; Krstić, P. (ed.): Kritički pojmovnik civilnog društva, Beograd: Grupa 484
201. Petovar, K. (2003): Urbana sociologija: naši gradovi između države i građanina, AF, GF Univerziteta u Beogradu, IAUS, Beograd,
202. Petovar, Ksenija (1993): Položaj lokalnih zajednica i građana u rekonstrukciji i planiranju gradskih područja, edicija Arhitektonika, sveska 8, Unapređenje stanovanja, AF, Beograd, str. 161-192
203. Pieterse, E. (2000): Participatory Urban Governance: Practical Approaches, Regional Trends and UMP Experiences, Urban Management Programme, UNCHS, UNDP, World Bank, Nairobi, Kenya
204. Pilipovic, J.; Ivkovic, M; Domazet, D.; Milutinovic, V. (2001): Reengineering of the Government - Services and Solutions, Conference: Building an ICT Investment Strategy in Yugoslavia, December 3-4. FRY, OECD, UK, <http://galeb.etf.bg.ac.yu/čvm/>
205. Potter, B.R. (1985): Urbanisation and Planning in the 3rd World, Croom Helm, London and Sydney
206. Promoting Local Economic Development through Strategic Planning – Volume 2: Manual, (2005), United Nations Human Settlements Programme, Nairobi, Kenya
207. Pušić LJ. (2001): Održivi grad: Ka jednoj sociologiji okruženja, Nova 175, Beograd
208. Pušić LJ. (1997): Grad, društvo, prostor, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva, Beograd
209. Ralević, M. (1995): Proceduralnost puta ka operacionalizaciji odnosa planera, političara i laika, u Bajić Brković M.; Lazarević Bajec N. (ur): Urbano planiranje i politika, Urbanologija, Beograd, 1995.
210. Ramirez, L, Gulelat, K. (ur)(2010): Strateško planiranje lokalnog razvoja: Studije slučaja malih i srednjih evropskih gradova, Beograd: UN Habitat SIRP i Institut za otvoreno društvo–Budimpešta
211. Rid, K (2007): Evropska konvencija o ljudskim pravima – vodič za praktičare, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd
212. Rivolin, U.J.; Faludi, A. (2005): The Hidden Face of European Spatial Planning: Innovations in Governance, European Planning Studies Vol. 13, No. 2, March 2005, Routledge, Taylor & Francis Group Ltd
213. Rosandić, R.; Dabić, R.; Mihailović, J (2006): Učešće građana u odlučivanju na lokalnom nivou, Centar za mir i razvoj demokratije, Beograd
214. Rysel, J. (ed) (2002): Planning in the information age: Honey I Shrunk the Space, Isocarp, The printer, Voorburg

215. Sadagopan, G. D. (2000): Web-Based Geographic Information Systems: Public Participation in Virtual Decision Making Environments, Master Thesis, Faculty of Virginia Polytechnic Institute and State University, Blacksburg, Virginia
216. Shiode, N (2000): Urban Planning, Information Technology, and Cyberspace, Journal of Urban Technology, Volume 7, Number 2, pages 105-126.
217. Sorensen, T. (2003): The nature of planning: economy versus society?, Town Planning Review, vol. 74, number 2
218. Spasić, N., Stojanović, B. (ur)(2007): Održivi grad i njegovo okruženje, 2. IAUS, Beograd
219. Spatial Perspectives in Europe, (2000), Ministry of Housing, Spatial Planning and Environment, The Hague
220. Staničić, Đ. (2006): Građansko učešće na lokalnom nivou: analiza pravnog okvira i politike u Srbiji i drugim evropskim zemljama: istraživanje postojećeg stanja, SKGO, Beograd
221. Стојков, Б. (ур) (1996). *Урбанизам Европе*. Београд,: Удружење урбаниста Србије и Урбанистички завод Београда
222. Stojkov, B. (1990): Iskustva razvijenih evropskih zemalja u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja. Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije / IAUS
223. Стојнов, Д. (2003): Релативизам: Баук који кружи науком, Библид: 35, 11-44
224. Susskind, L. (1999): Building Consensus, Boston Review, issue October/November <http://www.bostonreview.net/BR24.5/susskind.html>
225. Šamić, M. (1988): Kako nastaje naučno delo, Svjetlost, Sarajevo
226. Šarenac, R, Begu, B. (2006): Rješavanje konfliktnih situacija: priručnik, Uprava za Kadrove RCG, Podgorica
227. Tomić, Z. (2003): Komunikologija, Čigoja štampa, Beograd
228. Tomić, Z. (2004): Komunikacija i javnost, Čigoja štampa, Beograd
229. Tomušat, K. (2006): Ljudska prava između idealizma i realizma, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd
230. Tošković, D. (1997): Uvod u prostorno i urbanističko planiranje, Gros knjiga, Beograd
231. Upton, R. (2002): Planning practice: Ethics, values and theory; Town Planning Review, No 3, Volume 73, Liverpool University Press, Liverpool, p253-271.
232. УСАИД. (2011). Важно је учествовати! Приручник за учешће јавности на локалном нивоу. Београд
233. Ustav Republike Srbije. (1990) Službeni glasnik Republike Srbije
234. Ustav Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (1974), Savremena administracija, Beograd,
235. Ustavna uredba o generalnom urbanističkom planu (1949)
236. Vacić, Z. (2002): Politički aspekti lokalne samouprave (2002) u Begović, B., Vacić, Z., Lazarević Bajec, N., Raičević, B., Roganović, M., Simić, M.A., Staničić, Đ, Stojanović, B., Hiber, D.: Principi modernog upravljanja lokalnom zajednicom, centar za liberalno demokratske studije, Beograd
237. Virilio, P (2000): Informatička bomba, Svetovi, Novi Sad
238. Vujošević, M. (2004): Institucionalni i organizacioni aranžmani za upravljanje razvojem Beograda: podela nadležnosti i ovlašćenja između lokalnog/opštinskog,

- metropolitanskog i regionalnog nivoa, u Grupa autora: Planiranje razvoja lokalne zajednice. Beograd: IPP i APP Srbije, Beograd
239. Vujošević, M. (2003): Planiranje u postsocijalističkoj i ekonomskoj tranziciji, IAUS, Beograd
 240. Vujošević, M. (2002): Novije promene u teoriji i praksi planiranja na zapadu i njihove pouke za planiranje u Srbiji i Jugoslaviji, IAUS, Beograd
 241. Vujošević, M. (2002): O osnovnim metodološkim i drugim standardima u planiranju. Povodom Generalnog plana Beograda 2021, Arhitektura urbanizam, br. 9/2002
 242. Vujošević, M. (1998): Usklađivanje socioekonomskih i ekološko-prostornih aspekata u generalnom urbanističkom planiranju - opšti pristup i metodologija, u
 243. Vujović, M. (1983): Teorija i praksa samoupravnog planiranja: tribina, Beograd: Marksistički centar organizacije SK
 244. Vujović, S. (2004): Akteri urbanih promena u Srbiji, u Grupa autora (2004): Društvena transformacija i strategija društvenih grupa – svakodnevnica Srbije na početku trećeg milenijuma. Institut za sociološka istraživanja Filozofskog fakulteta, Beograd
 245. Vukadinović, Đ. (2003): Demokratija u Vukadinović, Đ.; Krstić, P. (ed.): Kritički pojmovnik civilnog društva, Beograd: Grupa 484
 246. Voigt, C. (2007): How (Not) to Measure Institutions. <http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/voigtfinal.PDF>
 247. Wates, N. (2000): The Community Planning Handbook: How people can shape their cities, towns & villages in any part of the world, Earthscan, London, <http://www.earthscan.co.uk>
 248. Yiftachel, O.; Huxley, M. (2000): Debating Dominance and Relevance: Notes on the 'Communicative Turn' in the Planning Theory, International Journal of Urban and Regional Research, Vol. 24.4 December, pg. 907-913, Blackwell Publishers, Oxford, UK
 249. Живковић, М. (1977). Увод у методологију научног истраживања. Београд: Архитектонски факултет
 250. Закон о planiranju i uređenju prostora i prostornom planu SR Srbije. (1974) Službeni glasnik SR Srbije, br. 19
 251. Закон о planiranju i uređenju prostora i prostornom planu SR Srbije. (1985) Službeni glasnik SR Srbije, br. 27
 252. Закон о planiranju i uređenju prostora i prostornom planu SR Srbije. (1989) Službeni glasnik SR Srbije, br. 44
 253. Закон о urbanističkom i regionalnom prostornom planiranju. (1965) Službeni glasnik SR Srbije, br. 30
 254. Закон о планирању и изградњи (2011). Службеном гласнику РС", бр. 72/2009, 81/2009 и 24/2011
 255. Закон и заштити животне средине (2004, 2009). Сл. гласник РС, бр. 135/2004, 36/2009, 36/2009 - др. закон и 72/2009 - др. закон
 256. Закон о локалној самоуправи (2007). Сл. гласник РС, бр. 129/2007
 257. Закон о приступу информацијама од јавног значаја (2004). Службени гласник РС, бр. 120/2004
 258. Закон о референдуму и народној иницијативи (1994, 1998). Службени гласник РС, број 48/94,11/98

259. Закон о удружењима (2009). Службени гласник РС, број 51/09
260. Закону о министарствима (2012). Сл. гласник РС", бр. 72/2012
261. Zaks, V. (pr) (2001): Rečnik razvoja: vodič kroz znanje kao moć, Svetovi, Novi Sad
262. Устав Србије. (2006) Службени гласник РС 83/06
263. Vukelić, Z. (2006). Neposredno učešće građana u javnom životu na lokalnom nivou. Београд: СКГО
264. Vukelić, Z. (2006). Грађанско уčešће на локалном нивоу : анализа правног оквира и политике у Србији другим европским земљама : истраживање постојећег стања. Београд: СКГО

ПРИЛОГ 1.

ИНТЕРВЈУ чланова локалних управа - градоначелника и чланова општинских одељења / секретаријата за урбанизам и изградњу

Захваљујем Вам се што сте пристали да разговарате са мном и на тај начин учествујете у овом истраживачком раду. Због специфичности истраживачке теме и циљева истраживања, овај интервју има важну улогу у његовој реализацији. Наш разговор ће бити забележен у виду аудио записа и накнадно транскрибован. Обавезујем се да ћу Вам након овог интервјуа доставити његов транскрипт.

Поставићу Вам око питања која су подељена у пет тематских група. Нека су отвореног типа, што значи да Ваш одговор може да потраје онолико времена колико сматрате да је потребно, а нека су специфична, што значи да ће Вам бити потребно мало времена да одговорите на њих. На крају интервјуа ћете имати прилику да дате додатне коментаре.

Име и презиме _____

Ваша позиција у систему управљања просторним развојем Инђије/Панчева

I група питања се тичу Ваше улоге у процесу планирања / израде конкретног/их планског/их документа:

(Генералног плана / Плана генералне / детаљне регулације Панчева / Инђије)

1. Каква је била Ваша позиција и улога у процесу израде тог плана?
2. Колико је трајао процес израде? Да ли сте у процесу израде плана учествовали континуирано или са прекидима (на ко ји начин и у којим приликама)?
3. Да ли сте учествовали у неким другим активностима (консултације, пројекти, планови, саветовања, округли столови, семинари, исл) од значаја за развој предметног подручја пре израде плана?
4. Ако јесте, да ли оне имале утицај на ваш приступ изради плана ? Како?

II група питања која се тичу процеса планирања / израде / реализације конкретног планског документа

1. Како је изгледао процес израде планског документа? Колико се процес израде тог плана разликовао од осталих планова у чијој изради сте учествовали (различита подручја и плански нивои)? Да ли сматрате да би требало да се разликују?

2. На који начин / на основу којих карактеристика / захтева је изабран обрађивач планског документа?
3. Са ким сте највише сарађивали и комуницирали у процесу израде плана? У којим приликама и како?
4. Шта је представљао полазни основ, кључни мотив и задатак тог плана? На основу чега и на који начин су формулисани циљеви и приоритети?
5. Да ли су, по Вашим сазнањима, била разматране / истраживане различите идеје о могућим планским решењима? Да ли сте и на који начин учествовали у процесу одабира опција?
6. Да ли сматрате да је у процесу планирања просторног развоја по неким питањима потребно имати консензус свих актера којих се тиче (без обзира да ли припадају категорији оних који трпе последице, који су заинтересовани за улагање или су одговорни по неком основу за тај простор односно активности)? По којим питањима?
7. Да ли је, по Вашем мишљењу то могуће? Ако да, на који начин? Ако не, шта су кључне препреке?

III група питања која се тичу учешћа грађана у процесу планирања / израде конкретног планског документа

1. Каква су Ваша искуства везано за учешће грађана у изради тог/тих плана/ова? Каква је била улога грађана?
2. Колико је било прилика да јавност/грађани сазнају нешто о плану, односно утичу на његов садржај? О којим фазама процеса израде плана се ради? О којим формама учешћа се радило? Ако су постојали, молим вас да их наведете и појасните?
3. Шта мислите о јавном увиду и јавној седници? Каква су ваша искуства везано за конкретне планове у чијој сте изради учествовали?
 - Да ли та форма омогућава комуникацију и размену аргумената?
 - Какав је ваш доживљај атмосфере на тим догађајима?
 - Какав је тон комуникације и какав је квалитет интеракције између обрађивача, Комсије и грађана током процеса?
 - Какав је одзив?
4. Да ли се по вашем искуству примедбе грађана превасходно тичу појединачних, личних, њихових интереса или има и оних који се баве и оним темама од значаја за јавни интерес? Шта је разлог за то по Вама? Које су то теме биле у Генералном плану? А територије?
5. Да ли мислите да је процес израде плана био транспарентан?

IV група питања која се тичу учешћа грађана у урбанистичком планирању / опште

1. Шта генерално мислите о укључивању грађана у планирање? Да ли је потребно или не? Када, колико, у којој форми, по којим питањима?
2. Да ли, по Вашем искуству, има разлика у интезитету, квалитету и учинцима учешћа грађана на различитим планским нивоима? Уколико постоје, шта су по вама узроци тих разлика?
3. Има ли разлика у интезитету, квалитету и учинцима учешћа грађана на различитим подручјима града? Уколико постоје, шта су по вама узроци тих разлика?
4. Да ли је по Вама могуће остварити Висок степен активног и континуираног учешћа грађана у целокупном процесу планирања? У оквиру постојећег система урбанистичког планирања у Србији?
5. Да ли имате идеју које би методе и технике биле адекватне ради остваривања активног и континуираног учешћа грађана у целокупном процесу планирања?
6. Каква је улога / утицај урбаниста-обрађивача у том смислу? Да ли планерски тим може (уколико жели) да утиче на интезитет, квалитет и учинке учешћа грађана? Шта, по Вама, утиче на понашање / став планера по том питању?
7. Каква је улога / утицај управа у том смислу? Да ли управе (чланови) могу (уколико желе) да утичу на интезитет, квалитет и учинке учешћа грађана? Шта, по Вама, утиче на понашање / став чланова управе по том питању?
8. Шта, по Вама, утиче на понашање / став грађана по том питању? Да ли грађани могу (уколико желе) да утичу на интезитет, квалитет и учинак сопственог учешћа?
9. Шта мислите о могућностима које пружају ИКТ?
10. У ком правцу би било потребно размишљати када је подизање капацитета урбаниста-обрађивача и управа у питању? Које су важне вештине и знања којима би ваљало овладати и на који начин? Да ли би требало да добију неку обуку или обезбедити стицање и размену искустава?
11. Шта мислите о отварању скупштинских заседања, радних састанака обрађивача, састанака обрађивача са Комисјом за планове и сл. за јавност? (..постоје примери преношења путем Интернета у реалном времену уз могућност накнадног прегледања архивираних снимака..)
12. Да ли би у концепцији и начинима организације и реализације јавних увида и јавних седнице нешто требало променити? Шта?

13. Шта је по Вама кључно за квалитет процеса и продуката учешћа грађана у урбанистичком планирању? Ко би требало да је иницијатор и креатор овог процеса?
14. Како се по Вама може омогућити ефикасност и ефективност процеса са једне, а смањити учешће тајних договора, шпекулација, недоследности у изјашњавању и понашању?

V група питања која се тичу урбанистичког планирања опште

1. Да имате прилику да креирате процес израде планског документа, које су то промене које би сте увели? Шта би требало да буде другачије?
2. Да имате прилику да утичете на садржај планског документа, које су то промене (у односу на стандардни садржај) које би сте увели? Шта би требало да буде другачије?
3. Да ли сматрате да је систем урбанистичког планирања у Србији успешан (ефикасан и ефективан) инструмент управљања развојем у простору?
4. Шта су по Вама кључни проблеми урбанистичког планирања данас, генерално, у Србији, а затим и у Вашој средини / граду? Молим Вас да их појасните из Ваше позиције.
5. Да ли имате идеју о могућим / потребним променама које би омогућиле делимично / потпуно решавање тих проблема?

Да ли имате неке коментаре које желите да додам, генерално или у вези са раније постављеним питањима?

Веома сам Вам захвална за ваше време и труд. Уколико сте заинтересовани, радо ћу вас информисати о резултатима овог истраживања.

ПРИЛОГ 2. АНКЕТА за урбанисте и просторне планере

Захваљујем Вам се што сте пристали да попуните анкету и на тај начин учествујете у овом истраживачком раду. Због специфичности истраживачке теме и циљева истраживања, ова анкета има важну улогу у његовој реализацији.

Анкета је анонимна, а подаци о Вама ће бити коришћени искључиво у функцији тумачења добијених одговора. Обавезујем се да ћу Вам, уколико будете заинтересовани, доставити резултате истраживања.

У наставку се налази 8 питања са понуђеним одговорима. У оквиру сваког имате могућност да допишете одговор за који сматрате да недостаје. Поред тога, сваки од понуђених одговора можете да допуните коментаром, уколико будете сматрали да је формулација која Вам је понуђена непотпуна, те да ју је неопходно додатно одредити.

Подаци о анкетираним

Пол:

- Мушки
- Женски

Старост:

- 18-25
- 25-35
- 36-45
- 46-55
- 56-65
- 65-75
- Више од 75

Образовање

- Архитектура
- Грађевина
- Просторно планирање
- Пејзажна архитектура
- Саобраћај
- Машинство
- Електротехника
- _____

Академско звање

- Бечелор
- Мастер
- Дипломирани инжењер
- Магистар наука
- Доктор наука
- Доктор уметности

Поседујете лиценцу/е

Којом врстом послова из области управљања и планирања просторним развојем се бавите (тренутно, односно у прошлости уколико сте мењали радна места)

I део: Урбанистико планирање Републике Србије

1. Да ли сматрате да је систем урбанистичког планирања у Србији успешан (ефикасан и ефективен) инструмент управљања развојем у простору?

- Да
- Не
- Не знам
- Нешто друго _____

2. Шта су, по Вама, кључни проблеми урбанистичког планирања Републике Србије данас?

(Оцените све наведене проблеме оценама 0-5: 0 за оно што сматрате да није од значаја, 1 за оно што сматрате да је мање значајно, 5 за оно што сматрате најзначајним)

	0	1	2	3	4	5	коментар / ближа одредница
Често мењање закона							
Кашњење подзаконских аката							
Неусклађеност регулативе која се тиче просторног развоја							
Квалитет планова (ближе прокоментаришите, нпр. теме - предмет рада - садржај, ниво флексибилности, језик - форма, исл)							
Знање и вештине планера-обрађивача							
Знање и вештине запослених у управама различитих нивоа							
Низак ниво утицаја јавности на планска решења							
Начин избора обрађивача							
Дужина трајања израде плана							
Бројне, инертне и бирократизоване институције							
Начин комуницирања и сарадње институција одговорних за просторни развој							
Нејасне и преклапајуће надлежности							
Сложене процедуре у процесу израде плана							
Сложене процедуре у процесу спровођења							
Корупција							
Планирање у функцији политичких поена							
Недоследност / одсуство / неадекватност санкција за неспровођење планских решења							
Нетранспарентност процеса израде и реализације планских решења							
Нешто друго :							

II део: Учешће грађана у урбанистичком планирању Републике Србије

1. Да ли је учешће грађана у урбанистичком планирању потребно или не?

- Да
- Не
- Не знам
- Нешто друго: -----

2. Од чега, по Вама, зависи квалитет (интезитет, континуитет, конструктивност, релевантност и ефекти) учешћа грађана у планирању ?

(Оцените наведене факторе оценама 0-5: 0 за оно што сматрате да није од значаја, 1 за оно што сматрате да је мање значајно, 5 за оно што сматрате најзначајним)

	0	1	2	3	4	5	коментар / ближа одредница
Степена развијености демократије у друштву							
Степена економске развијености земље							
Нивоа образовања становништва							
Поверења грађана у систем планирања							
Претходних искустава грађана							
Политичке воље							
Вештине и знања запослених у управама							
Нивоа корумпираности институција							
Воље планера							
Вештина и знања планера							
Нешто друго:							

3. По Вашем искуству и сазнању, учешће грађана у планирању у Србији је посебно подстакнуто / изражено у срединама / подручјима / плановима са:

(Оцените наведене факторе оценама 0-5: 0 за оно што сматрате да није од значаја, 1 за оно што сматрате да је мање значајно, 5 за оно што сматрате најзначајним)

	1	2	3	4	5	коментар / ближа одредница
Иновативним програмима и новим иницијативама						
Подршком и присуством неке међународне институције						
Еколошким проблемима						
Економским проблемима						
Социјалним проблемима						
Проактивним локалним лидерима (градоначелници, директори јавних предузећа, и сл) који подржавају такав приступ планирању						
Добрим претходним искуствима						
Нешто друго :						

4. У табели су наведене тврдње о учешћу грађана у урбанистичком планирању Републике Србије. Оцените их према нивоу сагласности са Вашим виђењем.

(Оцените наведене тврдње оценама 0-5: 0 за оно са чим нисте сагласни, 1 за оно са чим сте мало сагласни, а 5 за оно са чим се у потпуности слажете)

	0	1	2	3	4	5	коментар / ближа одредница
Превазиђена ствар - реликт прошлости који не служи сврси							
Манипулација управљачких структура - фарса ради задовољавања форме демократичности							
Непотребни трошак времена и пара - планери знају свој посао							
Ефикасан и ефективан инструмент контроле рада локалних управа							
Ефикасан и ефективан инструмент креирања одрживих решења							
Нешто друго:							

5. Какав је Ваш став по питању потребе за, односно нивоом и типом промена постојећег модела учешћа грађана у урбанистичком планирању Републике Србије?

(Оцените наведене тврдње оценама 0-5: 0 за оно са чим нисте сагласни, 1 за оно са чим сте мало сагласни, а 5 за оно са чим се у потпуности слажете)

	0	1	2	3	4	5	коментар / ближа одредница
Постојећи модел функционише солидно. Нису потребне корекције.							
Потребне су корекције начина на који се реализује постојећи модел. Промене је могуће извести у оквиру постојећег система планирања.							
Постојећи модел је потребно кориговати тако да се омогући активно, конструктивно и континуирано учешће грађана у целокупном процесу планирања. Промене је могуће извести у оквиру постојећег система планирања.							
Постојећи модел не функционише сврсисходно и не може се унапредити у оквиру постојећег модела. Потребне су радикалне и свеобухватне реформе целокупног система планирања.							
Нешто друго:							

8. Шта су по Вама сврха и смисао учешћа грађана у урбанистичком планирању:

(Оцените наведене тврдње оценама 0-5: 0 за оно са чим нисте сагласни, 1 за оно са чим сте мало сагласни, а 5 за оно са чим се у потпуности слажете)

	0	1	2	3	4	5	коментар / ближа одредница
Заштита појединаца и група грађана (појединачних и интереса групе) од шпекулација, манипулација и узурпација актера моћи							
Идентификација интереса, решавање проблема и задовољавање потреба грађана (појединаца и група)							
Идентификација јавног интереса							
Заштита јавног интереса од шпекулација, манипулација и узурпација актера моћи							
Реално планирање - планска решења заснована на актуелним информацијама, захтевама, потребама и иницијативама							
Ефикаснија имплементација							
Унапређење знања и вештина свих учесника у процесу							
Повећање социјалног капитала (поверења, веза и мрежа) локалне заједнице							
Унапређење укупног капитала локалне заједнице							
Нешто друго:							

ПРИЛОГ 3. АНКЕТА за грађане Панчева и Инђије

Захваљујем Вам се што сте пристали да попуните анкету и на тај начин учествујете у овом истраживачком раду. Због специфичности истраживачке теме и циљева истраживања, ова анкета има важну улогу у његовој реализацији.

Анкета је анонимна, а подаци о Вама ће бити коришћени искључиво у функцији тумачења добијених одговора. Обавезујем се да ћу Вам, уколико будете заинтересовани, доставити резултате истраживања.

Подаци о анкетираном

Пол:

- Мушки
- Женски

Старост:

- млађи од 18
- 18-25
- 25-35
- 36-45
- 46-55
- 56-65
- 65-75
- Више од 75

Ниво стручне спреме

- I основна школа
- II основна школа и стручна оспособљеност
- III трогодишња средња школа
- IV четворогодишња средња школа
- V специјализација на основу стручности средњег образовања
- VI виша школа / основне академске студије (бечелор)
- VII1 факултет / дипломске академске студије (мастер)
- VII2 магистар наука
- VIII доктор наука

Колико дуго живите у Панчеву/Инђији

- Мање од годину дана
- 1-5 година
- Више од 5 година
-

Да ли и радите у Панчеву/Инђији

- Да
- Не
- Повремено

1. Шта су по Вама кључни проблеми града Панчева/Инђије?

Наведите три проблема. Одговор може да буде сасвим кратак, а уколико желите, можете дати и шири опис и образложење.

- _____
- _____
- _____

2. Да ли су Вам познате мере које локална управа предузима да би решила неке од тих проблема?

- Да
- Не
- Делимично

Уколико сте на претходно питање одговорили са "делимично" молим Вас да тај став појасните : _____

3. Уколико ус Вам у потпуности или делимично познате те мере, да ли сте задовољни њиховим учинцима: да ли су неки од тих проблема делимично или у потпуности решени?

- Да
- Не
- Делимично

Уколико сте на претходно питање одговорили са "делимично" молим Вас да унесете додатно објашњење: _____

4. Да ли мислите да има смисла лично се ангажовати на решавању неких од тих проблема?

- Да
- Не

Уколико сте на претходно питање одговорили са "не" молим Вас да објасните шта је разлог за тај став _____

5. Да ли сте упознати са урбанистичким плановима града Панчева/Инђије: за која подручја су урађени, каква су просторна решења, докле се стигло са реализацијом исл?

- Да
- Не
- Делимично

Уколико сте на претходно питање одговорили са "не" у наставку можете уписати шта су разлози за то што нисте упознати: _____

6. Да ли сматрате да Вас се садржај тих планова тиче из било ког разлога?

- Да
- Не

У наставку можете детаљније објаснити зашто мислите да Вас се планови тичу, односно не тичу. _____

7. Да ли сте упознати са могућношћу да грађани утичу на планска решења у току њихове израде (пре усвајања у градској скупштини)?

- Да
- Не

8. Да ли сте некада искористили ту могућност?

- Да
- Не

9. Ако нисте, шта је разлог?

Можете изабрати више понуђених одговора.

- Немам времена
- Не верујем да има смисла и да се заиста може нешто променити
- Не разумем планска решења, написана су компликованим језиком
- Нису ми лако доступна - морам да идем у општину, у току радног времена
- Нису ми лако доступна - немам рачунар
- Нису ми лако доступна - немам приступ интернету
- Не знам каква је процедура
- Не знам каква су ми права - шта могу да захтевам и шта имама права да добијам
- Нешто друго

Уколико сте на претходно питање одговорили са "нешто друго" молим Вас да унесете додатно објашњење. То може бити и допуна или детаљније одређење формулације неке од наведених тврдњи. _____

13. У табели су наведене тврдње о учешћу грађана у урбанистичком планирању Републике Србије (оно што јесте сада). Означите оне са којима сте сагласни.

Можете изабрати више понуђених одговора)

- Превазиђена ствар - реликт прошлости који не служи сврси
- Манипулација управљачких структура - фарса ради задовољавања форме демократичности
- Непотребни трошак времена и пара - планери знају свој посао
- Ефикасан и ефективан инструмент контроле рада локалних управа
- Ефикасан и ефективан инструмент корекције планерских решења
- Ефикасан и ефективан инструмент креирања одрживих решења
- Нешто друго

Уколико сте на претходно питање одговорили са "нешто друго" молим Вас да унесете додатно објашњење. То може бити и допуна или детаљније одређење формулације неке од наведених тврдњи. _____

У наставку анкете можете дати коментар који се може односити на саму анкету, али се може тицати и неке теме коју сматрате значајном за проучавање учешћа грађана у планирању, а није споменуто у анкети: _____

ПРИЛОГ 4.

Преглед начина на који је питање учешћа грађана у урбанистичком планирању било дефинисано законском регулативом у социјалстичком периоду 1949-1985.

Година	Од значаја за тумачење учешће грађана
Закон о планирању	
1949 Уставна уредба о генералном урбанистичком плану Службени гласник ФНРЈ, број 78 2 стране 17 чланова	<p>Члан 5. Основне поставке ГУП-а утврђује извршни одбор надлежног среског, односно градског народног одбора уз сагласност главних инвеститора.</p> <p>Члан 7. Урбанистички савет може за решавање о појединим урбанистичким питањима позивати истакнуте културне и научне раднике, који у решавању по тим питањима учествују са свима правима чланова савета.</p> <p>Члан 9. При изради предлога основних поставки ГУПа, извршни одбор је дужан да тражи мишљење главних заинтересованих инвеститора.</p> <p>Члан 10. Кад је нацрт ГУПа израђен и кад га извршни одбор у начелу прихвати, нацрт се излаже на општи увид. Истовремено се нацрт шаље на сагласност вишем извршном одбору и министру комуналних послова народне републике (НР), као и свима заинтересованим главним инвеститорима и планској комисији НР. Нацрт ГУПа остаје на општем увиду месец дана. У истом року дужни су виши органи да дају своју сагласност, односно да се изјасне о нацрту плана.</p> <p>Члан 11. По истеку рока из претходног члана, извршни одбор је дужан да на својој седници расправи све примедбе и предлоге који су стављени на нацрт ГУПа, и да у њему изврши потребне измене и допуне. Извршни одбор је дужан да се држи свих директива надлежних виших органа. Уколико се њихове директиве разилазе, решење доноси министар комуналних послова НР у сагласности са претседником планске комисије НР, односно Претседник Комитета за локалну привреду и комуналне послове Владе ФНРЈ у сагласности са Претседник[^] Савезне планске комисије ако су у питању директиве савезних органа.</p>
1965 Закон о урбанистичком и регионалном просторном планирању. Службени гласник СР Србије, број 30 3 стране 20 чланова	<p>Члан 1. Просторни планови (збирни назив за урбанистичке и регионалне просторне планове) доносе се на основу сагледаног дугорочног друштвено-економског развоја, у складу са плановима привредног и друштвеног развоја подручја на које се односе.</p> <p>Члан 4. Просторни планови се усклађују са прерспективним плановима привредног и друштвеног развоја.</p> <p>Члан 5. Орган надлежан за припрему урбанистичког плана дужан је да у поступку припреме плана обезбеди сарадњу грађана, месних заједница, као и заинтересованих државних органа, установа, друштвених, привредних и других организација, да их упознаје са препремљеним нацртима, односно предлозима плана и омогући им стављање предлога и примедба.</p> <p>У поступку припреме регионалног просторног плана општине, орган надлежан за припрему тог плана дужан је да омогући сарадњу и учешће заинтересованим органима друштвеног самоуправљања на односној територији, а у поступку припреме регионалног просторног плана среза или ширег подручја још и сарадњу и учешће свих заинтересованих општина.</p> <p>Члан 7. Предлог просторног плана доставља се пре усвајања од стране органа надлежног за његово доношење на тазматрање среској</p>

скупштини, односно покрајинском или Републичком извршном већу.

1974 Закон о планирању и уређењу простора. Службени гласник СРС, број 19 7 страна 52 члана	<p>Члан 2. Радни људи и грађани у самоуправним организацијама и заједницама имају право и дужност да обезбеђују услове за планирање и грађење простора.</p> <p>Друштвено политичке заједнице¹, организације удруженог рада, самоуправне интересне заједнице и месне заједнице старају се о планирању и уређењу простора у оквиру својих права и дужности, у складу са одредбама овог закона.</p> <p>Члан 4. Просторни и урбанистички планови доносе се у складу са плановима привредног и друштвеног развоја, за дужи временски период и спроводе у етапама.</p> <p>Члан 5. Делатност израде просторних и урбанистичких планова је од посебног друштвеног интереса.</p> <p>Члан 23. У поступку израде просторног односно урбанистичког плана мора се обезбедити учешће и сардања заинтересованих самоуправних организација и заједница, као и органа надлежних за послове друштвеног планирања, водопривреде, саобраћаја, премера и катастра земљишта, општенародне одбране, здравља, заштите природе, животне средине и културних добара, а обавезно се прибављају и потребне сагласности, односно мишљења одређених органа и организација, ако је то посебно прописано.</p> <p>Скупштина друштвено политичке заједнице надлежна за доношење просторног односно урбанистичког плана, односно њен орган који се стара о припреми плана (чл 20, став 1) дужан је да пре израде предлога плана обезбеди прибављање и разматрање потреба заинтересованих самоуправних организација и заједница и других органа које се односе на планирање и уређење простора, а у поступку израде предлога плана њихово непосредно учешће при усклађивању и утврђивању концепција и решења садржаних у предлогу.</p> <p>Скупштина општине надлежна за доношење просторног плана општине и урбанистичког плана, односно њен извршни орган који се стара о припреми ових планова, дужан је да у поступку израде и доношења тих планова обезбеди учешће грађана, односно месних заједница и заинтересованих друштвено политичких организација², сагласно статуту општине.</p> <p>Предлог за доношење просторног односно урбанистичког плана обавезно садржи приказ мишљења и сагласности прибављених у поступку израде плана.</p>
1985 Закон о планирању и уређењу простора и просторном плану СР	<p>Члан 1. Планирањем простора радници и сви радни људи, у јединственом систему друштвеног планирања, обезбеђују рационално коришћење и уређење простора у складу са циљевима друштвено-економског развоја и очување и рационално коришћење природних богатстава и заштиту и</p>

¹ Устав СФРЈ из 1974: Општина је самоуправна и основна друштвено-политичка заједница

² Друштвено-политичке организације су биле организације у које су се, на основу Устава СФРЈ, радни људи слободно организовали на класним социјалистичким основама и у којима су вршили своју политичку делатност, у складу с циљевима и задацима утврђеним њиховим програмом и статутом. Те организације биле су: Савез Комуниста Србије (СКС), Социјалистички Савез Радног Народа (ССРН), Савез синдиката, Савез бораца НОР-а, Савез ратних војних инвалида, Савез социјалистичке омладине, Савез женских удружења, друштва и удружења (сталешка удружења, хуманитарна друштва, културно-просветна друштва, спортска друштва исл).

Србије.	унапређење животне и радне средине.
Службени гласник СР Србије, бр. 27	Планирање и уређење простора заснива се на праву и дужности радника и свих радних људи да располажу простором, чувају природне и радом створене вредности, спречавају и отклањају штетене последице које угрожавају те вредности и да обезбеђују и унапређују друштвени и привредни развој.
14 страна	
95 чланова	<p>Члан 4. У месној заједници радни људи и грађани и радници у основним и другим организацијама удруженог рада, самоуправним организацијама и заједницама са подручја мз, у складу са урбанистичким планом, одлучују о уређењу простора мз ради остваривања својих заједничких интереса.</p> <p>У општини се доносе и спроводе просторни и урбанистички плаови и остварује заједнички договорена политика уређења простора утврђена у просторним плановима ширих територијалних целина.</p> <p>Члан 5. У оквиру својих права и дужности ДПЗ и међуопштинске регионалне заједнице (МРЗ) дужне су да при утврђивању и спровођењу политике организације, уређења и коришћења простора, обезбеде:</p> <ul style="list-style-type: none"> - учешће свих корисника простора у поступку утврђивања политике организације, уређења и коришћења простора, - усклађивање интереса корисника простора зависно од заједничких интереса и циљева друштвено-економског развоја, - праћење спровођења политике организације, уређења и коришћења простора и оставривања циљева друштвено-економског развоја, - ДПЗ, МРЗ и друге самоуправне организације и заједнице одговорне су за извршење обавеза које проистичу из прост. и урб. планова, договора о основама просторних планова и одговарајућих прописиса. <p>Члан 11. У припреми, доношењу и спровођењу прост и урб планова, обезбеђује се учешће и сарадња надлежних органа ДПЗ, ДПО, друштвених организација и удружења грађана, ОУР, СИЗ, МЗ и других самоуправних организација и заједница, ус калду са овим законом.</p> <p>Члан 33. У поступку припремања и доношења прост и урб планова учествују радни људи и грађани, ОУРи, МЗе, СИЗови, и друге организације и заједнице, ДПЗ и ДПО, који овим плановима оцењују и утврђују општи друштвени и заједнички интерес за организацију, уређење и коришћење одређеног простора у друштвено-економском развоју.</p> <p>Члан 34. став 2. Одлуком о припремању просторног плана одређују се: орган одговоран за припремање плана, учесници у договарању о основама просторног плана, услови и начини учествовања МЗа, ОУРа, и других самоуправних организација и заједница у поступку утврђивања циљева просторног развоја, начин организовања и време трајања јавне расправе о нацрту плана, ..</p> <p>Члан 35. Орган одговоран за припремање просторног плана доноси програм рада на припремању просторног плана: усмерава рад органа и служби у поступку припреме плана, обезбеђује договарање о основама просторног плана, обезбеђује усклађивање обавеза које се утврђују договором о основама плана: у целини се стара о припремању и закључивању договора о основама просторног плана и просторног плана.</p> <p>Програм рада на припремању плана просторног плана доноси се у року од 60 дана од дана доношења одлуке о припремању просторног плана.</p> <p>Програмом рада на припремању просторног плана утврђују се органи и организације који припремају анализе развоја и остваривања планова у пшротеклом периоду и могућности организације и коришћења простора у периоду за који се припрема просторни план, као и друге аналитичко-</p>

документационе материјале, рокови за достављање материјала учесницима договарања о основама просторног плана, задаци и обавезе органа и служби у поступку договарања и рокови за њихово извршење, и др.

пре доношења програма рада на припремању просторног плана, предлог овог програма доставља се на мишљење надлежним органима друштвено-политичке заједнице, односно међуопштинске регионалне заједнице. Ова мишљења разматрају се приликом доношења програма рада.

Програм рада на припремању просторног плана утврђује се у договору са органом одговарајуће привредне коморе и одговарајуће организације Савеза синдиката и Социјалистичког савеза радног народа.

Члан 36. Орган одговоран за припремање просторног плана дужан је да у току припремања и доношења плана благовремено припреми и стави на коришћење студије, анализе, и друге аналитичко-документационе материјале, скупштини која доноси план, као и органима, организацијама и заједницама које учествују у закључивању договора о основама просторног плана и да обезбеди стално међусобно информисање о раду на просторном плану и утицај свих субјеката на припремању и доношењу плана.

Члан 37. Просторни план доноси се на основу претходно закљученог једног или више договора о основама просторног плана.

Нацрт договора о основама просторног плана утврђује извршни орган скупштине ДПЗа, односно овлашћени орган скупштине МРЗ.

Члан 38. Договор о основама просторног плана општине закључују скупштина општине, ООУРи, СИЗови, МЗе, и друге самоуправне организације и заједнице и други корисници простора који тим договором преузимају обавезе и задатке.

Договор о основама просторног плана градске заједнице закључују скупштине градске заједнице, скупштине општине, као и самоуправне организације и заједнице које се одреде одлуком о припремању просторног плана.

Договор о основама регионалног просторног плана ..

Договор о основама просторног плана СР Србије ..

Члан 39. Договором о основама просторног плана утврђују се нарочито:

- заједнички интереси, циљеви и задаци у уређењу, организацији и коришћењу простора, ...
- заједничка политика просторног развоја и мере за њено остваривање,
- материјалне и друге обавезе за остваривање заједнички договорене политике просторног развоја,
- материјалне и друге обавезе за остваривање заједнички договорене политике просторног развоја,
- обавезе учесника договора у реализацији договорених и преузетих обавеза,
- међусобна права и одговорности учесника у закључивању договора због неизвршавања договором преузетих обавеза,

друга питања и односи од значаја за просторни план.

Члан 40. Одредбе чл. 34, 35, и 36 односе се и на припремање урбанистичких планова, осим одредаба које се односе на договор о

основама просторног плана.

Генерални урбанистички план (ГУП) припрема се тако што се прво припрема његов програмски део, који се по спроведеној јавној расправи прихвата као основ за припрему критеријума, смерница и решења ГУПа.

Члан 41. Одлуком о припремању урбанистичког плана, поред садржаја из става 3 члана 34 утврђује се и врста урб плана, подручје, ...

Члан 43. У раду стручне комисије пуноправно учествује и представник ДПЗа чији се план разматра.

Стручна комисија на јавној седници разматра нацрт одговарајућег плана и стручна мишљења која дају орган управе надлежан з апослове урбанизма и други републички органи и на основу расправе даје своје мишљење.

Мишљење стручне комисије, орган надлежан за утврђивање предлога плана и орган надлежан за доношење плана обавезни су да размотре приликом утврђивања предлога, односно приликом доношења плана.

Члан 45. Просторни и урбанистички планови доносе се по претходно спроведеној јавној расправи о нацртима ових планова.

Јавна расправа организује се у ОУРима, МЗама, СИЗовима и другим организација и заједницама, ДПЗима, МРЗама, ДПОима, научним и стручним организацијама сходно одлуци о припремању просторног односно урбанистичког плана.

Јавна расправа о ГУПу спроводи се прво о његовом програмском делу. по прихватању програмског дела од стране надлежног органа, као радне основе, израђује се нацрт ГУПа о коме се спроводи јавна расправа у целинио.

Јавна расправа о ДУПу и УУО обавезно се организује у месној заједници чије подручје обухвата овај план.

Члан 46. Предлози и примедбе дате у јавној расправи о нацрту просторног и урбанистичког плана обавезно се разматрају при изради предлога плана.

Приликом доношења просторног и урбанистичког плана, скупштина која доноси план дужна је а размотри извештај о предлозима и примедбама датим у јавној расправи и да образложење за оне предлоге и примедбе које није прихватила.

Извештај из става 2 овог члана који усвоји скупштина која доноси овај план, доставља се на одговарајући начин учесницима у јавној расправио ради информисања.

Члан 51. Извршно веће Скупштине СР Србије прописале методологију припремања, доношења и праћења спровођења просторних и урбанистичких планова у року од годину дана од доношења овог закона.

Члан 55. Радни људи и грађани, ОУРи, МЗе, СИЗови, и друге самоуправне организације и заједнице, као корисници простора имају право и дужност да се непосредно старају о уређењу простора, да утврђују и остварују одговарајуће програме, акције и мере сагласно плановима, да непосредно оцењују остваривање циљева просторног развоја и предлажу усаглашавање планова развоја, као и да контролишу квалитет просторног уређења и заштите природне и створе средине животне средине у остваривању просторних и урбанистичких планова.

ПРИЛОГ 5.

ИНЂИЈА:

СПИСАК урбаниста којима је упућен позив на интервју

Име и презиме	Позиција у процесу планирања	План
Јасна Ловрић дипл.инж.арх.	Руководилац израде плана	ГП 2006 ПДР 2012 СИ радна зона
Оливера Сенковић дипл инг арх	Члан тима за израду програма	ГП 2006
Владимир Зеленовић дипл.инг.маш.	Директор	ПДР 2012 блок 44 ПДР 2012 СИ радна зона
	Заменик директора	ГП 2006
Весна Просеница дипл.инж.арх.	Руководилац израде плана	ПДР 2012 блок 44

СПИСАК чланова локалне управе којима је упућен позив на интервју

Име и презиме	Позиција у процесу планирања	План
Горан Јешић	Градоначелник	ГП 2006 ПДР 2012 блок 44 ПДР 2012 СИ радна зона
Емилија Петровић дипл инг арх	Председник Комисије за планове општине Инђија	ГП 2006 ПДР 2012 блок 44 ПДР 2012 СИ радна зона
Дејан Дмитровић дипл инг саоб	Начелник	ГП 2006 ПДР 2012 блок 44 ПДР 2012 СИ радна зона



Обављен интервју

Планови

Назив плана	Површина обуваћена планом	Обрађивач
Генерални план Инђије	1959,80 ha	ЈП Завод за урбанизам Војводине, Нови Сад
План детаљне регулације за блок бр. 44 у Инђији	8,8 ha	ЈП Завод за урбанизам Војводине, Нови Сад
Плана детаљне регулације североисточне радне зоне у Инђији	636,76ha	ЈП Завод за урбанизам Војводине, Нови Сад

ПРИЛОГ 5.

ПАНЧЕВО

СПИСАК урбаниста којима је упућен позив на интервју

Име и презиме	Позиција у процесу планирања	План
Гордана Денчић-Кушљић дипл. инж. грађ.	Директор ЈП Дирекција за изградњу и уређење Панчева" Панчево	ГУП 2012 ПГР 2012
Марија Лалошевић дипл. инж. арх.	Руководилац израде	ГП 2008
Освит Петков дипл. инж. арх.	Члан стручног тима, тема: архитектура	ГП 2008
	Руководилац израде	ГУП 2012
Наташа Митрески дипл. инж. арх.	Члан стручног тима, тема: архитектура	ГП 2008
	Члан стручног тима, тема: архитектура	ГУП 2012
Оливера Драгаш дипл. инж. арх.	Члан стручног тима, тема: архитектура	ГП 2008
	Члан стручног тима, тема: архитектура	ГУП 2012
	Руководилац израде	ПГР 2012
	Члан стручног тима, тема: жив.на средина	ГУП 2012
Владимир Вукајловић дипл. соц.	Члан стручног тима, тема: становништво	ГП 2008
		ГУП 2012
		ПГР 2008
		ПГР 2012

СПИСАК чланова локалне управе којима је упућен позив на интервју

Име и презиме	Позиција у процесу планирања	План
Весна Мартиновић дипл. прав.	Градоначелник у периоду израде и усвајања	ГУП 2008 ГУП 2012 ПГР 2012
Јасмина Петровић дипл. инж. грађ.	Секретар секретаријата за заштиту животне средине, урбанизам, грађевинске и стамбено - комуналне послове- Носилац израде	ГУП 2012 ПГР 2012

Планови

Назив плана	Обрађивач
Генерални план Панчева 2008	ЈП "Дирекција за изградњу и уређење Панчева" Панчево
План генералне регулације ХИП "Петрохемија", ХИП "Азотара" и НИС Рафинерија нафте Панчево у насељеном месту Панчево 2010	ЈП "Дирекција за изградњу и уређење Панчева" Панчево
План генералне регулације Целина1 2012	ЈП "Дирекција за изградњу и уређење Панчева" Панчево
Генерални урбанистички план Панчева 2012	ЈП "Дирекција за изградњу и уређење Панчева" Панчево

ПРИЛОГ 6.

Методолошка основа анкетних упитника и интервјуа - релација струцтуре и садржаја интервјуа са хипотеуама истраживања.

	ИНТЕРВЈУ	АНКЕТА	
	За планере и управу Панчева и Инђије - интервју	За урбанисте Републике Србије - веб анкета	За грађане Панчева и Инђије - веб анкета
Опште	<p>I део: Улога у процесу планирања / израде конкретног/их планског/их документа</p> <p>Каква је била Ваша позиција и улога у процесу израде тог плана? По ком основу сте изабрани да учествујете у том процесу?</p> <p>Колико је трајао процес израде? Да ли сте у процесу израде плана учествовали континуирано или са прекидима? Да ли је то била једина Ваша активност у том периоду?</p> <p>Да ли сте учествовали у неким другим активностима (консултације, пројекти, планови, саветовања, округли столови, семинари, исл) од значаја за развој предметног подручја пре израде плана? Ако јесте, да ли оне имале утицај на ваш приступ изради Генералног плана Панчева? Како?</p>	<p>I део: Урбанистичко планирање Републике Србије</p> <p>Да ли сматрате да је систем урбанистичког планирања у Србији успешан (ефикасан и ефективан) инструмент управљања развојем у простору?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Да • Не • Не знам • Нешто друго _____ <p>Шта су, по Вама, кључни проблеми урбанистичког планирања Републике Србије данас?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Често мењање закона • Кашњење подзаконских аката • Неусклађеност регулативе која се тиче просторног развоја • Квалитет планова (ближе прокоментаришите, нпр. теме - предмет рада - садржај, ниво флексибилности, језик - форма, исл) • Знање и вештине планера-обрађивача • Знање и вештине запослених у управама различитих нивоа • Низак ниво утицаја јавности на планска решења • Начин избора обрађивача • Дужина трајања израде плана • Бројне, инертне и бирократизоване институције • Начин комуницирања и сарадње институција одговорних за просторни развој • Нејасне и преклапајуће надлежности • Сложене процедуре у процесу израде плана • Сложене процедуре у процесу спровођења • Корупција • Планирање у функцији политичких поена • Недоследност / одсуство / неадекватност санкција за спровођење планских решења • Нетранспарентност процеса израде и реализације планских решења • Нешто друго : _____ 	<p>I део: Општа упућеност у стање у локалу</p> <p>Шта су по Вама кључни проблеми града Панчева/Инђије? <i>Наведите три проблема. Одговор може да буде сасвим кратак, а уколико желите, можете дати и шири опис и образложење.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • _____ • _____ • _____ <p>Да ли су Вам познате мере које локална управа предузима да би решила неке од тих проблема?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Да • Не • Делимично <p><i>Уколико сте на претходно питање одговорили са "делимично" молим Вас да тај став појасните : _____</i></p> <p>Уколико су Вам у потпуности или делимично познате те мере, да ли сте задовољни њиховим учинцима: да ли су неки од тих проблема делимично или у потпуности решени?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Да • Не • Делимично <p><i>Уколико сте на претходно питање одговорили са "делимично" молим Вас да унесете додатно објашњење: _____</i></p>

<p>Хипотеза 1.</p> <p>Постојећи систем урбанистичког планирања омогућава остваривање учешћа грађана различитих нивоа интезитета, квалитета и учинака. Разлике зависе од:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Постојања различите политичке воље / знања да се процес подржи и подстакне, • Постојања различите експертске воље / знања да се процес оствари, • Постојања различите мотивације / поверења / знања грађана неопходних за остваривање учешћа, • Услови у којима се процес планирања реализује (циљева планирања, кључног разлога / мотива / подстицаја који иницирају и тиме одређују процес планирања, временског рока који је на располагању, исл). 	<p>II део: Перцепција и ставови на основу искуства израде конкретних планских докумената: процес, актери, услови</p> <p>Како је изгледао процес израде планског документа? Како је дефинисан/дизајниран методолошки поступак и структура процеса? Ко је учествовао у дизајнирању процеса?</p> <p>Колико се методолошки поступак и процес израде тог плана разликовао од осталих планова на којима сте радили (различита подручја и плански нивои)? Да ли сматрате да би требало да се разликују?</p> <p>Ко је учествовао у процесу израде планског документа и на који начин? По ком основу су они били изабрани да учествују у том процесу? Да ли је по Вашем мишљењу у процесу требало да учествује још неко?</p> <p>Са ким сте највише сарађивали и комуницирали у процесу израде плана?</p> <p>Шта је представљао полазни основ, кључни мотив и задатак тог плана? На основу чега и на који начин су формулисани циљеви приоритети?</p> <p>Да ли је разматрала / истраживала више различитих идеја о могућим планским решењима? Како сте се и на основу чега опредељивали?</p> <p>Да ли сте задовољни информационом основом на којој сте базирали одлуке? Да ли сте имали приступ свим ресурсима за које сте сматрали да су вам неопходни и који су Вам омогућили да радите ефикасно?</p> <p>Ако не, како се по Вама могу обезбедити различите врсте информације да би се дошло до такозване информисане одлуке? Које су то врсе информација? Који су то извори информација?</p> <p>Да ли сте у процесу израде планског документа имали потребу да неке информације, ставове или решења проверите у ширем кругу актера? Да ли сте размишљали на који начин би сте то урадили?</p> <p>Да ли сматрате да је у процесу планирања просторног развоја по неким питањима потребно имати консензус свих актера којих се тиче (без обзира да ли припадају категорији оних који трпе</p>	<p>II део: Учешће грађана у урбанистичком планирању Републике Србије</p> <p>Да ли је учешће грађана у урбанистичком планирању потребно или не?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Да • Не • Не знам • Нешто друго: ----- <p>Од чега, по Вама, зависи квалитет (интезитет, континуитет, конструктивност, релевантност и ефекти) учешћа грађана у планирању ?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Степена развијености демократије у друштву • Степена економске развијености земље • Нивоа образовања становништва • Поверења грађана у систем планирања • Претходних искустава грађана • Политичке воље • Вештине и знања запослених у управама • Нивоа корумпираности институција • Воље планера • Вештина и знања планера • Нешто друго: <p>По Вашем искуству и сазнању, учешће грађана у планирању у Србији је посебно подстакнуто / изражено у срединама / подручјима / плановима са:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Иновативним програмима и новим иницијативама • Подршком и присуством неке међународне институције • Еколошким проблемима • Економским проблемима • Социјалним проблемима • Проактивним локалним лидерима (градоначелници, директори јавних предузећа, и сл) који подржавају такав приступ планирању • Добрим претходним искуствима • Нешто друго : <p>У табели су наведене тврдње о учешћу грађана у урбанистичком планирању Републике Србије. Оцените их према нивоу сагласности са Вашим виђењем.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Превазиђена ствар - реликт прошлости који не служи сврси • Манипулација управљачких структура - фарса ради задовољавања форме демократичности • Непотребни трошак времена и пара - планери знају свој посао • Ефикасан и ефективан инструмент контроле рада 	<p>II део: Мотивација, знање, поверење, искуства, и перцепција грађана о учешћу у уп</p> <p>Да ли мислите да има смисла лично се ангажовати на решавању неких од тих проблема?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Да • Не <p><i>Уколико сте на претходно питање одговорили са "не" молим Вас да објасните шта је разлог за тај став _____</i></p> <p>Да ли сте упознати са урбанистичким плановима града Панчева/Инђије: за која подручја су урађени, каква су просторна решења, докле се стигло са реализацијом исл?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Да • Не • Делимично <p><i>Уколико сте на претходно питање одговорили са "не" у наставку можете уписати шта су разлози за то што нисте упознати: _____</i></p> <p>Да ли сматрате да Вас се садржај тих планова тиче из било ког разлога?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Да • Не <p><i>У наставку можете детаљније објаснити зашто мислите да Вас се планови тичу, односно не тичу. _____</i></p> <p>Да ли сте упознати са могућношћу да грађани утичу на планска решења у току њихове израде (пре усвајања у градској скупштини)?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Да • Не <p>Да ли сте некада искористили ту могућност?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Да • Не <p>Ако нисте, шта је разлог?</p> <p><i>Можете изабрати више понуђених одговора.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Немам времена • Не верујем да има смисла и да се заиста може нешто променити • Не разумем планска решења, написана су компликованим језиком • Нису ми лако доступна - морам да идем у општину, у току радног времена • Нису ми лако доступна - немам рачунар • Нису ми лако доступна - немам приступ интернету
--	--	--	---

	<p>последнице, који су заинтересовани за улагање или су одговорни по неком основу за тај простор односно активности) ? Ко су по Вашем мишљењу ти актери?</p> <p>Да ли је, по Вашем мишљењу то могуће? Ако да, на који начин? Ако не, шта су кључне препреке?</p> <p>III део: Перцепција и ставови на основу искуства израде конкретних планских докумената: учешће грађана, методи, технике, мотиви</p> <p>Каква су Ваша искуства везано за учешће грађана у изради Генералног плана Панчева? Каква је била улога учешћа грађана?</p> <p>Колико је било прилика да јавност/грађани сазнају нешто о плану, односно утичу на његов садржај? О којим фазама процеса израде плана се ради? О којим формама учешћа се радило? Ако су постојали, молим вас да их наведете и појасните?</p> <p>Шта мислите о јавном увиду и јавној седници? Каква су ваша искуства везано за конкретне планове у чијој сте изради учествовали? Да ли та форма омогућава комуникацију и размену аргумената? Какав је ваш доживљај атмосфере на тим догађајима? Какав је тон комуникације и какав је квалитет интеракције између обрађивача, Комсије и грађана током процеса? Какав је одзив?</p> <p>Да ли се по вашем искуству примедбе грађана преваходно тичу појединачних, личних, њихових интереса или има и оних који се баве и оним темама од значаја за јавни интерес? Шта је разлог за то по Вама? Које су то теме биле у Генералном плану? А територије?</p> <p>Да ли мислите да је процес израде плана био транспарентан?</p> <p>Шта генерално мислите о укључивању грађана у планирање? Да ли је потребно или не? Када, колико, у којој форми, по којим питањима?</p> <p>Да ли, по Вашем искуству, има разлика у интезитету, квалитету и учинцима учешћа грађана на различитим планским нивоима? Уколико постоје, шта су по вама узроци тих</p>	<ul style="list-style-type: none"> • локалних управа • Ефикасан и ефективан инструмент креирања одрживих решења • Нешто друго: <p>Шта су по Вама сврха и смисао учешћа грађана у урбанистичком планирању:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Заштита појединаца и група грађана (појединачних и интереса групе) од шпекулација, манипулација и узурпација актера моћи • Идентификација интереса, решавање проблема и задовољавање потреба грађана (појединаца и група) • Идентификација јавног интереса • Заштита јавног интереса од шпекулација, манипулација и узурпација актера моћи • Реално планирање - планска решења заснована на актуелним информацијама, захтевама, потребама и иницијативама • Ефикаснија имплементација • Унапређење знања и вештина свих учесника у процесу • Повећање социјалног капитала (поверења, веза и мрежа) локалне заједнице • Унапређење укупног капитала локалне заједнице • Нешто друго: 	<ul style="list-style-type: none"> • Не знам каква је процедура • Не знам каква су ми права - шта могу да захтевам и шта имама права да добијам • Нешто друго <p><i>Уколико сте на претходно питање одговорили са "нешто друго" молим Вас да унесете додатно објашњење. То може бити и допуна или детаљније одређење формулације неке од наведених тврдњи.</i></p> <hr/> <p>У табели су наведене тврдње о учешћу грађана у урбанистичком планирању Републике Србије (оно што јесте сада). Означите оне са којима сте сагласни.</p> <p><i>Можете изабрати више понуђених одговора.</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Превазиђена ствар - реликт прошлости који не служи сврси • Манипулација управљачких структура - фарса ради задовољавања форме демократичности • Непотребни трошак времена и пара - планери знају свој посао • Ефикасан и ефективан инструмент контроле рада локалних управа • Ефикасан и ефективан инструмент корекције планерских решења • Ефикасан и ефективан инструмент креирања одрживих решења • Нешто друго <p><i>Уколико сте на претходно питање одговорили са "нешто друго" молим Вас да унесете додатно објашњење. То може бити и допуна или детаљније одређење формулације неке од наведених тврдњи.</i></p> <hr/> <p><i>У наставку анкете можете дати коментар који се може односити на саму анкету, али се може тицати и неке теме коју сматрате значајном за проучавање учешћа грађана у планирању, а није споменуто у анкети: _____</i></p>
--	---	--	--

	<p>разлика?</p> <p>Има ли разлика у интезитету, квалитету и учинцима учешћа грађана на различитим подручјима града? Уколико постоје, шта су по вама узроци тих разлика?</p>		
<p>Хипотеза 2.</p> <p>Одговарајућим променама у оквиру постојећег система урбанистичког планирања у Србији, којима се пре свега редефинишу обавезност и модалитети учешћа грађана, је могуће остварити:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Висок степен активног учешћа грађана, • Континуирано учешће грађана у целокупном процесу планирања, • Укључивање широког спектра различитих типова актера. 	<p>IIIа део: Перцепција и ставови о потребним / могућим променама: у оквиру постојећег система?</p> <p>Да ли је по Вама могуће остварити Висок степен активног и континуираног учешћа грађана у целокупном процесу планирања у оквиру постојећег система урбанистичког планирања у Србији?</p> <p>Ако да, које су промене кључне и приоритетне?</p> <p>Каква је улога / утицај планера у том смислу? Да ли планерски тим може (уколико жели) да утиче на интезитет, квалитет и учинке учешћа грађана? Шта, по Вама, утиче на понашање / став планера по том питању?</p> <p>Каква је улога / утицај управа у том смислу? Да ли управе (чланови) могу (уколико желе) да утичу на интезитет, квалитет и учинке учешћа грађана? Шта, по Вама, утиче на понашање / став чланова управе по том питању?</p> <p>Шта, по Вама, утиче на понашање / став грађана по том питању? Да ли грађани могу (уколико желе) да утичу на интезитет, квалитет и учинак сопственог учешћа?</p>	<p>Какав је Ваш став по питању потребе за, односно нивоом и типом промена постојећег модела учешћа грађана у урбанистичком планирању Републике Србије?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Постојећи модел функционише солидно. Нису потребне корекције. • Потребне су корекције начина на који се реализује постојећи модел. Промене је могуће извести у оквиру постојећег система планирања. • Постојећи модел је потребно кориговати тако да се омогући активно, конструктивно и континуирано учешће грађана у целокупном процесу планирања. Промене је могуће извести у оквиру постојећег система планирања. • Постојећи модел не функционише сврсисходно и не може се унапредити у оквиру постојећег модела. Потребне су радикалне и свеобухватне реформе целокупног система планирања. • Нешто друго: 	<p><i>У наставку анкете можете дати коментар који се може односити на саму анкету, али се може тицати и неке теме коју сматрате значајном за проучавање учешћа грађана у планирању, а није споменуто у анкети: _____</i></p>
<p>Хипотеза 3.</p> <p>Форме учешћа грађана се прилагођавају различитим контекстима планирања (финансијским могућности-ма, расположивом времену, политич-ким констелацијама, исл.), циљевима, и просторно - планским нивоима, планирањем учешћа грађана у процесу планирања, који подразумева избор различитих методолошких образаца и различитих сетова техника и метода.</p>	<p>IIIб део: Перцепција и ставови о потребним / могућим променама: форма</p> <p>Да ли имате идеју које би методе и технике биле адекватне ради остваривања активног и континуираног учешћа грађана у целокупном процесу планирања?</p> <p>Шта мислите о могућностима које пружају ИКТ?</p> <p>Шта мислите о отварању скупштинских заседања, радних састанака обрађивача, састанака обрађивача са Комисјом за планове и сл. за јавност? (..постоје примери преношења путем Интернета у реалном времену уз могућност накнадног прегледања архивираних снимака..)</p>	<p><i>У наставку анкете можете дати коментар који се може односити на саму анкету, али се може тицати и неке теме коју сматрате значајном за проучавање учешћа грађана у планирању, а није споменуто у анкети: _____</i></p>	<p><i>У наставку анкете можете дати коментар који се може односити на саму анкету, али се може тицати и неке теме коју сматрате значајном за проучавање учешћа грађана у планирању, а није споменуто у анкети: _____</i></p>

	Да ли би у концепцији и начинима организације и реализације јавних увида и јавних седнице нешто требало променити? Шта?		
<p>Хипотеза 4.</p> <p>Унапређење знања и промена свести о значају укључивања јавности у планирање, како оних који су задужени за спровођење активности планирања, тако и свих оних заинтересованих за резултате процеса планирања, су кључни преуслови имплементације концепта учешћа грађана.</p>	<p>Шв део: Перцепција и ставови о потребним / могућим променама: знање и свест</p> <p>У ком правцу би било потребно размишљати када је подизање капацитета планера и управа у питању? Које су важне вештине и знања којима би ваљало овладати и на који начин? Да ли би требало да добију неку обуку или обезбедити стицање и размену искустава?</p> <p>Шта је по Вама кључно за квалитет процеса и продуката учешћа грађана у урбанистичком планирању? Ко би требало да је иницијатор и креатор овог процеса?</p> <p>Како се по Вама може омогућити ефикасност и ефективност процеса са једне, а смањити учешће тајних договора, шпекулација, недоследности у изјашњавању и понашању?</p>	<p><i>У наставку анкете можете дати коментар који се може односити на саму анкету, али се може тицати и неке теме коју сматрате значајном за проучавање учешћа грађана у планирању, а није споменуто у анкети: _____</i></p>	<p><i>У наставку анкете можете дати коментар који се може односити на саму анкету, али се може тицати и неке теме коју сматрате значајном за проучавање учешћа грађана у планирању, а није споменуто у анкети: _____</i></p>

Мр Данијела Миловановић Родић, дипл.инг.арх.



Рођена 24.04.1969. године у Пећи. Удата. Има једно дете. Живи у Панчеву.

Професионално интересовање усмерено на урбанистичко планирање, нарочито методологију планирања. Посебна интересовања се тичу учешћа грађана у планирању, социјално одговорног планирања и утицаја ИКТ на развој града и могућности примене у планирању.

Запослена на Архитектонском факултету у звању асистента за научну област Урбанистичко планирање.

Магистрирала на Архитектонском факултету Универзитета у Београду 2005. године са темом “Унапређење учешћа грађана у урбанистичком планирању уз подршку информационах и комуникационих технологија”.

Учествовала на три национална и два међународна научно-истраживачка пројекта. Као аутор и коаутор објавила је пет поглавља у монографијама међународног и шест у монографијама националног значаја, један чланак у часопису међународног и три у националним часописима. Учествовала је на једанаест научно-стручних скупова међународног и дванаест националног значаја. Учествовала је у изради више урбанистичких планова, пројеката, студија и урбанистичко-архитектонских конкурса. Излагала радове на националним изложбама и учествовала (као аутор и као ментор) у међународним и националним урбанистичким радионицама. Добила девет националних награда различитих категорија за радове из области урбанизма.

Регионални је консултант УН-Хабитат-а у Београду у периоду 2005-2006. Сертификовани је фасилитатор УН Хабитата у процесима планирања и доношења одлука и тренер УН Хабитата за овладавање вештинама комуникације и преговарања у процесима управљања конфликтом.

Члан националног струковног удружења.

Прилог 1.

Изјава о ауторству

Потписани-а Данијела М. Миловановић Родић

број уписа _____

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

Редефинисање модела учешћа грађана у урбанистичком планирању Србије у складу са комуникативно-колаборативном парадигмом

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис докторанта

У Београду, 28.3.2013.

Прилог 2.

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора: Данијела М. Миловановић Родић

Број уписа _____

Студијски програм _____

Наслов рада: **Редефинисање модела учешћа грађана у урбанистичком
планирању Србије у складу са комуникативно-колаборативном парадигмом**

Ментор: проф др Милица Бајић Брковић

Потписани: Данијела М. Миловановић Родић

изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис докторанта

У Београду, 28.03.2013.

Прилог 3.

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

**Редефинисање модела учешћа грађана у урбанистичком планирању Србије
у складу са комуникативно-колаборативном парадигмом**

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство
2. Ауторство - некомерцијално
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима
5. Ауторство – без прераде
6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

Потпис докторанта

У Београду, 28.03.2013.

1. Ауторство - Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.

2. Ауторство – некомерцијално. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.

3. Ауторство - некомерцијално – без прераде. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.

4. Ауторство - некомерцијално – делити под истим условима. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.

5. Ауторство – без прераде. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.

6. Ауторство - делити под истим условима. Дозвољавање умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.