

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ  
АРХИТЕКТОНСКИ ФАКУЛТЕТ

Данијела Ј. Савкић

УЛОГА ГЕНЕРАЛНОГ  
УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНА У  
УПРАВЉАЊУ ЛОКАЛНИМ РАЗВОЈЕМ  
У СРБИЈИ ПОСЛЕ 2000-те ГОДИНЕ

Докторска дисертација

Београд, мај 2016.

UNIVERSITY OF BELGRADE  
FACULTY OF ARCHITECTURE

Danijela J. Savkić

THE ROLE OF COMPREHENSIVE PLANS  
IN MANAGING LOCAL DEVELOPMENT  
IN SERBIA AFTER THE YEAR OF 2000

Doctoral dissertation

Belgrade, May 2016.

Ментор:

Др Марија Маруна,

Ванредни професор Архитектонског факултета Универзитета у Београду

Члан комисије:

Др Владан Ђокић,

Редовни професор Архитектонског факултета Универзитета у Београду

Члан комисије:

Др Милош Живковић,

Ванредни професор Правног факултета Универзитета у Београду

Датум одбране:

## ИЗЈАВА ЗАХВАЛНОСТИ

Иако је поље истраживања тезе урбанистичко планирање, рад се темељно бави темом институција, а понајвише њиховим проблемима и манама, и може се читати као критички поглед на институције у Србији. Једна од озбиљних мана институција и инхибитор сваког развоја је формализам поступака без обзира на суштину и резултат. Уз велику револтираност према институционалним манама, изразиту захвалност дугујем проф. др Нади Лазаревић Бајец, која из формалних разлога није ментор рада и уз чију велику стручну помоћ је идеја за рад конципирана и разрађена. Најискреније се захваљујем на огромној количини вредног знања и инспирације, и подршци и поверењу пруженим од почетка основних студија.

Дубоко се захваљујем ментору проф. др Марији Маруни, за истинску посвећеност и улагање креативне енергије у сваки детаљ током рада, конструктивне коментаре, ручно цртане шеме, и посебно за стрпљење и поверење, и планове за даљи рад. Нарочито се захваљујем за једнако креативно менторство за сваки микро и макро научни рад ван ове тезе.

Посебну захвалност дугујем проф. др Владану Ђокићу и проф. др Милошу Живовићу за вредне смернице и сугестије, које су допринеле да рад изађе из димензија које познајем и добије нове, интересантне слојеве научног и практичног сазнања.

Искрену захвалност дугујем службеницима и пријатељима из Градске општине Младеновац, који су ми изашли у сусрет и за најпроблематичније захтеве, као и својим најближима којима је повремено ова теза била тежа него мени.

Данијела Савкић

Београд, мај 2016. године

## УЛОГА ГЕНЕРАЛНОГ УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНА У УПРАВЉАЊУ ЛОКАЛНИМ РАЗВОЈЕМ У СРБИЈИ ПОСЛЕ 2000-те ГОДИНЕ

### Резиме

Кључне речи: генерални урбанистички план, локални развој, локална самоуправа, неоинституционализам, колаборација, рационално планирање, Србија, транзиција, пост-социјализам

У раду је размотрена улога генералног урбанистичког плана у процесу управљања локалним развојем у Србији након демократских промена 2000-те године. У питању је емпиријско истраживање система урбанистичког планирања и система управљања на локалном нивоу, са фокусом на генералне урбанистичке планове, који би требало да имају улогу усмеравања локалног развоја. У центру пажње рада је утицај генералног урбанистичког плана на ефективност и ефикасност просторних интервенција (грађевинских инвестиција, инфраструктурних пројеката, промене намена и сл.). Генерални урбанистички план формално има карактер стратешког и регулативног развојног оквира. У датом облику, генерални урбанистички план, кроз одређивање просторне стратегије и контролу параметара изградње, има за циљ усмеравање и контролу локалног развоја. Међутим, и поред великог обухвата контроле и усмеравања просторног развоја у генералном урбанистичком плану, на локалном нивоу се често не види веза конкретних интервенција и стратешких циљева, и појављују се случајеви злоупотребе планских докумената, а улога генералног урбанистичког плана постаје нејасна.

Генерални урбанистички планови, у форми у којој се примењују, не представљају адекватан оквир за локални развој, односно да не одговарају интересима и очекивањима на локалном нивоу. Генерално је мишљење да су планови нефлексибилни, неефикасни, неефективни, нереални... у односу на захтеве, односно да представљају неадекватан инструмент за усмеравање локалног развоја у Србији у новим друштвено-економским условима. До неефективности и неефикасности генералних урбанистичких планова у области локалног развоја долази управо услед дуалног карактера који имају, односно обима усмеравања и

контроле просторног развоја који нису утемељени на реалним интересима локалног развоја и могућности да се променљиви интереси, што им је основна карактеристика, обухвате строгим регулативним документом.

Као централна истраживачка тема у раду се поставља проблем односа генералног урбанистичког плана и интереса/очекивања везаних за локални развој у Србији након 2000-те године. Анализа интеракције стратешког и регулативног карактера генералног урбанистичког плана и интереса локалног развоја допринела је разумевању како се формира улога генералних урбанистичких планова, и разлога који утичу на ефективност и ефикасност просторних интервенција. Истраживање се спроводи унутар процеса управљања локалним развојем, у коме се смернице и правила генералних урбанистичких планова преводе у конкретне интервенције. Кроз анализу је дат допринос расветљавању односа система урбанистичког планирања и управљања локалним развојем, који намеће следећа питања:

— која је улога урбанистичког планирања у односу на интересе локалног развоја?; да ли урбанистичко планирање на локалном нивоу, како је постојећим законом постављено, оправдава своју функцију, односно, да ли мере које се доносе у оквиру планова усмеравају просторни развој према интересима локалне заједнице и контекста?;

— како комплексан, хијерархијски, линеарни плански систем функционише у односу на расположиву подршку институција, политичку вољу и интересе на локалном нивоу?; како су установљене и услед чега се одржавају поједине процедуре и форме урбанистичког планирања и управљања локалним развојем?

Неоинституционална теорија је изабрана као главни теоријски оквир јер разјашњава како настају и нестају институције, и најважније — како функционишу. Кроз неоинституционалну теорију је анализирано какви су односи између појединачних процеса, система унутар институције, шта су саставне јединице институције, која правила или норме условљавају њихове односе и сл. Колаборативни модел у планирању је размотрен као оквир за анализу планирања и управљања локалним развојем, али у склопу са рационалним

моделом. Заједно ова два модела обликују улогу генералног урбанистичког плана у Србији.

Методологија рада је прилагођена циљу и проблему истраживања. Основни циљ истраживања је разумевање улоге генералног урбанистичког плана у локалном развоју у Србији и процена његове адекватности у актуелном систему управљања. Основни проблем који се истражује у раду је однос стратешког и регулативног карактера генералног урбанистичког плана и неефективности и неефикасности просторних интервенција у систему управљања локалним развојем у Србији. Осим метода анализе података, прегледа докумената, анкете и интервјуа као адекватна метода усвојена је метода студије случаја. Улога генералног урбанистичког плана се формира под утицајем бројних фактора унутар институционалног поретка, и студија случаја потврђује разноврсност датих варијабли. За анализу проблема је одабран случај примене генералног урбанистичког плана у систему управљања локалним развојем у Београду, односно на нивоу једне градске општине (Младеновац). Град Београд представља специфичан случај управе, прописан посебним законом (Закон о главном граду, 2014), који формализује градску општину као организациони део града, а не као јединицу локалне самоуправе. Градске општине имају мање надлежности и самосталности у обављању послова који се односе на управљање локалним развојем у односу на локалне самоуправе, тако да су и проблеми са којима се суочавају далеко израженији, те су и случајеви сложенији и показују степен до ког систем може да онемогући развојне токове.

Истраживањем је потврђена теза да генерални урбанистички планови не реализују улогу заштите интереса локалног развоја у Србији, већ да она зависи од институционалних чинилаца у појединачном случају. Услед пољуљане позиције планера након социјалистичког периода и током транзиционог периода преласка на демократско уређење, у коме је планирање задржало своје процедуре и форме у потпуно другачијем друштвеном уређењу, планирање и својом формом и положајем делатника који би требало да заступају интересе локалног развоја губи на важности у процесу одлучивања о развоју. Генерално урбанистичко планирање

остаје само законска обавеза, која се очигледно не препознаје као стратешки документ, односно инструмент локалног развоја, од стране структура на власти и актера у локалној самоуправи. Ипак, као законска обавеза, генерални урбанистички план се прати у случајевима када није могуће да се његове одредбе другачије протумаче, независно да ли у корист јавног и/или приватног интереса, или потпуно без икаквих бенефита за било коју страну, односно само за резултат пуког поштовања процедура.

Допринос истраживања у теоретском смислу је обједињавање теоретских позиција приступа неоинституционализма економског и социолошког приступа и његова примена на истраживање институција локалног развоја и урбанистичког планирања. У практичном смислу, значајан допринос истраживања у области урбанистичког планирања представља критичко разматрање улоге генералног урбанистичког плана у локалном развоју у Србији, који до сада није критички разматран, нити су преиспитани фактори услед којих је до дате улоге дошло. У истраживању управљања локалним развојем и улоге урбанистичког планирања, проверава се институционална теорија на посебном случају пост-социјалистичке Србије. Са аспекта теме улоге генералног урбанистичког плана у локалном развоју у Србији, допринос истраживања се огледа у релативизацији инструмента који представља законски оквир и чија је примена неминовна у свакодневној пракси. Иако се генерални урбанистички планови у пракси често преиспитују и присутна је критика у стручној јавности, до сада улога генералног урбанистичког плана није детаљно испитивана и у регулативи није дошло до промена које би условиле промену улоге датог инструмента.

**Научна област:** Архитектура и урбанизам

**Ужа научна област:** Урбанизам и просторно планирање

**УДК број:** 711.4:352(497.11)(043.3)



# **THE ROLE OF COMPREHENSIVE PLANS IN MANAGING LOCAL DEVELOPMENT IN SERBIA AFTER THE YEAR OF 2000**

## **Abstract**

Keywords: urban master plan, local development, local government, neoinstitucionalizam, collaboration, rational planning, Serbia, transition, post-socialism

The dissertation describes the role of the comprehensive urban plan in the process of local development in Serbia after the democratic changes of 2000. It is an empirical study of the system of urban planning and local management systems, focusing on the comprehensive urban plan, which should have the role of directing local development. The focus of this paper is the impact of the general urban plan on the effectiveness and efficiency of spatial interventions (construction investments, infrastructure projects, changes in land use etc.). Comprehensive urban plan formally has the character of strategic and regulatory development framework. In the present form, the comprehensive urban development plan aims at guiding and control of local development through the determination of the spatial strategy and building control parameters. However, despite the large scope of control and guidance of spatial development in the comprehensive urban plan, there is often no connection of specific interventions and strategic objectives, and there are numerous cases of abuse of the planning documents, and the role of the comprehensive urban plan becomes blurred.

Comprehensive urban plans, in the form in which they are applied do not represent an adequate framework for local development, or do not correspond to the interests and expectations at the local level. General opinion is that the plans are inflexible, inefficient, ineffective, unrealistic ... in relation to requirements, or that they constitute an inadequate instrument to guide local development in Serbia in the new socio-economic conditions. The ineffectiveness and inefficiency of general urban plans in the area of local development are due to the dual character that they have, or the volume of direct and control physical development that are not based on the real interests of local development and the changing interests.

A central research topic in the present paper deals with the problem of the relationship of the comprehensive urban plan and the interests / expectations related to

local development in Serbia after the year 2000. Analysis of the interaction of strategic and regulatory nature of the general urban plan and the interests of local development has contributed to the understanding of how the role of comprehensive urban plans was created, and reasons that influence the effectiveness and efficiency of spatial interventions. The research is conducted within the process of local development, in which the guidelines and rules of comprehensive urban plans are translated into real interventions. The analysis has contributed to shedding light on the relationship of the system of urban planning and management of local development, which imposes the following questions:

- What is the role of urban planning in relation to the interests of local development?; whether urban planning is justifiable at the local level, that is, whether the measures taken in the framework of spatial development plans are directed towards the interests of local communities and related contexts?;

- How complex, hierarchical, linear planning system works in relation to the available support of institutions, the political will and interests at the local level?; how are these structures established and how do certain procedures and forms of urban planning and management of local development remain stable?

Neoinstitutional theory was chosen as the main theoretical framework because it clarifies what causes the construction and dissolution of institutions, and most importantly - how they work. Through the neoinstitutional theory the relationships between individual processes are analysed, as well as systems within the institution, what are the components of the institution, rules or norms that condition their relationships and the like. The collaborative planning model is considered as a framework for analysis and planning of local development, but combined with the rational model. Together, these two models form the role of the comprehensive urban plan in Serbia.

The methodology is adapted to the purpose and research problem. The main objective of the research is to understand the role of the general urban plan for local development in Serbia and determine its adequacy in the current management system. The main problem that is being investigated is the relationship of strategic and

regulatory nature of the general urban plan and the ineffectiveness and inefficiency of spatial intervention in the management of local development in Serbia. In addition to the methods of data analysis, document reviews, surveys and interviews, the case study method was used as the most adequate. The role of the comprehensive urban plan is formed under the influence of numerous factors within the institutional order, and case study confirms the diversity of given variables. The case in stake is the use of the comprehensive urban plan in the management of local development in Belgrade and at the level of urban municipalities (Mladenovac). The city of Belgrade is a specific case of administration, stipulated by a special law (Law on the Capital, 2014), which formalizes the city municipality as an organizational part of the city, not as a unit of local government. City Municipality has less competence and independence in performing activities related to the management of local development in relation to local governments, and the problems it faces are far stronger and are more complex and show the extent to which the system can prevent development flows.

The research confirmed the thesis that master plans do not realize the role of protecting the interests of local development in Serbia, but that it depends on institutional factors in the individual case. Due to the shaken positions of planners after the socialist period and during the transition period to democracy, during which planning has kept its procedures and forms, planning becomes less important in decision-making process of development, as well as its form and position of actors/planners who are supposed to represent the interests of local development. Overall comprehensive planning remains only a legal obligation, which is obviously not recognized as a strategic document or instrument of local development, by the structure of the government and stakeholders in local government. However, as a legal obligation, the general urban plan is followed in cases where it is impossible to interpret its provisions differently, regardless of whether the benefit of the public and / or private interest, or completely without any benefit to any party or just for the mere compliance procedures.

The contribution of research in theoretical terms the integration of theoretical positions approaches neoinstitucionalizma economic and sociological approach and its

application in research institutions, local development and urban planning. In practical terms, a significant contribution to research in the field of urban planning is critical to consider the role of the general urban plan of local development in Serbia, which has not been critically examined, nor were examined factors due to which the role has been to date. In a study of local development and the role of urban planning, we examine the institutional theory in the special case of post-socialist Serbia (where, due to the neglect of the role of the general urban plan and those agents atomized and unable to act). From the point of topics roles general urban plan for local development in Serbia, the contribution of research is reflected in the relativism of the instrument that the legal framework and its application inevitable in daily practice. Although master plans in practice often reviewed and there is criticism of the professional public, until now the role of the general urban plan has not been studied in regulation and there were no changes that would cause a change of the role of the instrument.

The contribution of research in theoretical terms is the integration of theoretical positions approaches of neoinstitutionalism of economic and sociological approach and its application in researching institutions, local development and urban planning. In practical terms, a significant contribution to research in the field of urban planning is its critical analysis of the role of the comprehensive urban plan for local development in Serbia, which has not been critically examined, nor were factors due to which the role has remained as it is. In a study of local development and the role of urban planning, we examine the institutional theory in the special case of post-socialist Serbia. From the point of roles of comprehensive urban plan for local development in Serbia, the contribution of research is reflected in the relativism of this instrument that is present as a legal framework and its application inevitable in daily practice. Although master plans are often reviewed in practice and there are multiple criticisms coming from professionals, until now the role of the general urban plan has not been studied in regulation and there were no changes that would cause a change of its role.

**Scientific field:** Architecture and Urbanism

**Narrow scientific field:** Urban and Spatial Planning

**UDC number:** 711.4:352(497.11)(043.3)

## **САДРЖАЈ**

Списак дијаграма и табела

### **1. УВОД**

- 1.1. Уводне напомене о теми истраживања
- 1.2. Претходна анализа информација о предмету истраживања
- 1.3. Проблем и предмет истраживања
- 1.4. Циљ и задаци истраживања
- 1.5. Полазне хипотезе истраживања
- 1.6. Образложење усвојених метода
- 1.7. Научна оправданост и очекивани резултати истраживања

### **2. УЛОГА ГЕНЕРАЛНОГ УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНА У ЛОКАЛНОМ РАЗВОЈУ – КОНЦЕПТУАЛНИ И ТЕОРЕТСКИ ОКВИР**

- 2.1. Теоријски оквир истраживања локалног развоја и улоге ГУП-а
  - 2.1.1. Појам и функционисање институције и њених елемената
    - 2.1.1.1. Елементи конституисања институције
      - 2.1.1.1.1. Институционализација, митови и церемоније
    - 2.1.1.2. Структуре управљања
    - 2.1.1.3. Делатници и неоинституционализам рационалног и социолошког приступа
  - 2.1.2. Промена планерске парадигме и неоинституционализам
    - 2.1.2.1. Партиципативни модел у планирању
    - 2.1.2.2. Комуникативно-колаборативна парадигма
    - 2.1.2.3. Елементи партиципативног модела у планирању
    - 2.1.2.4. Теоријски оквир критике партиципативног модела
    - 2.1.2.5. Критика партиципативне демократије
    - 2.1.2.6. Колаборативни модел у планирању
- 2.2. Концептуални оквир истраживања локалног развоја и улоге ГУП-а
  - 2.2.1. Зависност улоге планирања од модела планирања и институционалног окружења
  - 2.2.2. Елементи конституисања институције управљања локалним развојем и институције ГУП-а
  - 2.2.3. Структуре управљања локалним развојем и улога ГУП-а

- 2.2.4. Делатници у локалном развоју и планирању, и њихов утицај на улогу ГУП-а
- 2.2.5. Улога планирања у институцијама локалног развоја
- 2.2.6. Уједначавање позиција – планови и пројекти, колаборативно и рационално планирање
- 2.2.7. Улога планирања у пост-социјалистичким земљама
  - 2.2.7.1. Норме у пост-социјалистичким земљама и улога урбанистичког планирања
  - 2.2.7.2. Институционалне промене у пост-социјалистичким земљама услед процеса приступања Европској Унији
  - 2.2.7.3. Делатници у локалном развоју у пост-социјалистичким земљама
  - 2.2.7.4. Стратешко и регулативно планирање / тржиште и ниво друштвеног развоја

### **3. МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА**

- 3.1. Истраживачки приступ и истраживачке методе
- 3.2. Анализа докумената
- 3.3. Анкета
- 3.4. Студије случаја
  - 3.4.1. Усмерени оријентациони интервју
  - 3.4.2. Генерализација података

### **4. УЛОГА ГЕНЕРАЛНОГ УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНА У ЛОКАЛНОМ РАЗВОЈУ У СРБИЈИ**

- 4.1. Улога урбанистичког планирања у институцијама локалног развоја из периода самоуправљања и централизације (1953-2000)
  - 4.1.1. Управљање локалним развојем у периоду 1953-1990
  - 4.1.2. Управљање локалним развојем у периоду 1990-2000
  - 4.1.3. Урбанистичко планирање у периоду од 1953-2000
- 4.2. Транзиција и улога урбанистичког планирања у локалном развоју након 2000. године
  - 4.2.1. Делатници у локалној самоуправи
    - 4.2.1.1. Скупштина општине

- 4.2.1.2. Председник општине и општинско веће
  - 4.2.1.2.1. Однос локалних власти према локалном развоју и улози генералног урбанистичког плана
- 4.2.1.3. Општинска управа
- 4.2.1.4. Јавна предузећа
- 4.2.1.5. Месне самоуправе
- 4.2.1.6. Грађани и учешће у остваривању локалне самоуправе
- 4.2.1.7. Невладин и приватни сектор у локалном развоју
- 4.2.2. Финансирање послова локалне самоуправе
- 4.2.3. Односи локалних самоуправа са органима Републике и територијалне аутономије
- 4.2.4. Сарадња и удруживање јединица локалне самоуправе
- 4.2.5. Градови и град Београд
- 4.2.6. Утицај принципа и директива ЕУ на локалне самоуправе
  - 4.2.6.1. Европска повеља о локалној самоуправи
  - 4.2.6.2. Препоруке и резолуције
  - 4.2.6.3. Комитет региона Европске уније и Мадридска конвенција
- 4.2.7. Урбанистичко планирање у Србији након 2000-те
  - 4.2.7.1. Генерални урбанистички планови – садржина и форма
  - 4.2.7.2. Систем надлежности и одлучивања у процесу урбанистичког планирања
  - 4.2.7.3. Доминантни приступи и методологија
  - 4.2.7.4. Учесници планског процеса
  - 4.2.7.5. Обавезност и однос планова вишег и нижег реда

## **5. УЛОГА ГЕНЕРАЛНОГ УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНА У ЛОКАЛНОМ РАЗВОЈУ – УВИД У ПРАКСУ НА ПРИМЕРУ ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ МЛАДЕНОВАЦ И ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА У СРБИЈИ**

- 5.1. Структура, норме и делатници Града Београда
- 5.2. Структура, норме и делатници градске општине
- 5.3. Студија случаја - инвестирање у изградњу и обнову локалних путева на територији Градске општине Младеновац

- 5.3.1. Делатници у процесу одлучивања
- 5.3.2. Норме у процесу одлучивања
- 5.4. Студија случаја – изградња погона за рециклажу метала на територији Градске општине Младеновац
  - 5.4.1. Делатници у процесу одлучивања
  - 5.4.2. Норме у процесу одлучивања
- 5.5. Дискусија

## **6. ДИСКУСИЈА РЕЗУЛТАТА, ЗАКЉУЧЦИ И ПРАВЦИ ДАЉИХ ИСТРАЖИВАЊА**

- 6.1. Улога генералног урбанистичког плана у систему управљања локалним развојем
- 6.2. Однос делатника унутар институције локалног развоја и урбанистичког планирања
- 6.3. Одржавање процедура и форми урбанистичког планирања
- 6.4. Препоруке за успостављање нове улоге генералног урбанистичког плана у Србији
  - 6.4.1. Норме институционалног оквира локалног развоја и урбанистичког планирања
  - 6.4.2. Делатници унутар институција локалног развоја и урбанистичког планирања
- 6.5. Доприноси у пракси и теорији и препоруке за даље истраживање

Биографија аутора

Изјава о ауторству

Изјава о истовестности штампане и електронске верзије докторског рада

Изјава о коришћењу



## Списак дијаграма и табела

Дијаграм 2.1. Институције: модел са више слојева (Scott, 1994)

Дијаграм 2.2. Међусобни утицај делатника и елемената конституисања институција према неоинституционализму економског и социолошког приступа

Дијаграм 2.3. Институција као скуп делатника и других институција, и њихов однос моћи

Дијаграм 4.1. Однос и међусобни утицај делатника локалне самоуправе у СФРЈ, након Устава из 1974. године – делегатски систем

Дијаграм 4.2. Однос и међусобни утицај делатника локалне самоуправе у СРЈ током деведесетих година

Дијаграм 4.3. Однос и међусобни утицај делатника локалне самоуправе у РС након 2000. године, према Закону о локалној самоуправи из 2007 и 2014

Дијаграм 4.4. Место и утицај делатника у процесу иницирања и доношења планског документа

Дијаграм 5.1. Делатници и место ГУП-а у процедурама одлучивања о локалном развоју – случај реконструкције локалних путева у Младеновцу

Дијаграм 5.2. Делатници и место ГУП-а у процедурама одлучивања о локалном развоју – случај рециклажног постројења у Младеновцу

Табела 5.1. Промене у усмеравању јавних средстава на основу Програма уређења грађевинског земљишта (Скупштина ГО Младеновац, 2007) и Измене програма уређења грађевинског земљишта ГО Младеновац (Скупштина ГО Младеновац, 2007а)

Табела 5.2. Хронолошки приказ догађаја, делатника и документације случаја погона за рециклажу метала на територији Градске општине Младеновац

## 1. УВОД

### 1.1. Уводне напомене о теми истраживања

У раду су размотрене позиција и улога генералног урбанистичког плана у процесу управљања локалним развојем у Србији након демократских промена 2000-те године. У питању је емпиријско истраживање односа система урбанистичког планирања и система управљања на локалном нивоу, са фокусом на генералне урбанистичке планове, кроз које се усмерава и контролише локални развој.

Након демократских промена од 2000-те године у Србији, у пракси локалног развоја и стручним дебатама су уочени незадовољство и конфузија поводом функције/улоге коју генерални урбанистички планови имају у локалном развоју. У центру пажње је утицај генералног урбанистичког плана на ефективност и ефикасност просторних интервенција (грађевинских инвестиција, промене намена, инфраструктурних пројеката и сл.). Генерални урбанистички план формално има карактер стратешког и регулативног развојног оквира (Закон о планирању и изградњи, 2003; 2009; 2011; 2013). У датом облику, генерални урбанистички план, кроз одређивање просторне стратегије и контролу параметара изградње, има за циљ усмеравање и контролу локалног развоја. Међутим, и поред великог обухвата контроле и усмеравања просторног развоја у генералном урбанистичком плану, на локалном нивоу се често не види веза конкретних интервенција и стратешких циљева, и појављују се случајеви злоупотребе планских докумената.

У научној и стручној јавности у Србији је присутан став да генерални урбанистички планови, у форми у којој се примењују, не представљају адекватан оквир за локални развој, односно да не одговарају интересима и очекивањима на локалном нивоу. Генерално је мишљење да су планови нефлексибилни, неефикасни, неефективни, нереални... у односу на захтеве, односно да представљају неадекватан инструмент за усмеравање локалног развоја у Србији у

новим друштвено-економским условима. (Лазаревић-Бајец, 2002; Lazarević-Бајес, 2009; Vujošević & Nedović-Budić, 2006; Вујошевић, 2002) Претпоставка је да до неефективности и неефикасности генералних урбанистичких планова у области локалног развоја долази управо услед дуалног карактера који имају, односно обима усмеравања и контроле просторног развоја који нису утемељени на реалним интересима локалног развоја и могућности да се променљиви интереси, што им је основна карактеристика, обухвате строгим регулативном документом. Генерални урбанистички планови тако не реализују улогу заштите интереса локалног развоја у Србији, већ она зависи од институционалних чинилаца у појединачном случају.

Као централна истраживачка тема у предложеном раду се поставља проблем односа генералног урбанистичког плана и интереса/очекивања везаних за локални развој у Србији након 2000-те године. Анализа интеракције стратешког и регулативног карактера генералног урбанистичког плана и интереса локалног развоја допринела је разумевању како се формира улога генералних урбанистичких планова, и разлога који утичу на ефективност и ефикасност просторних интервенција. Истраживање се спроводи унутар процеса управљања локалним развојем, у коме се смернице и правила генералних урбанистичких планова преводе у конкретне интервенције. Кроз анализу је дат допринос расветљавању односа система урбанистичког планирања и управљања локалним развојем, који намеће следећа питања:

— која је улога урбанистичког планирања у односу на интересе локалног развоја?; да ли урбанистичко планирање на локалном нивоу, како је постојећим законом постављено, оправдава своју функцију, односно, да ли мере које се доносе у оквиру планова усмеравају просторни развој према интересима локалне заједнице и контекста?;

— како комплексан, хијерархијски, линеарни плански систем функционише у односу на расположиву подршку институција, политичку вољу и интересе на локалном нивоу?; како су установљене и услед чега се одржавају поједине процедуре и форме урбанистичког планирања и управљања локалним развојем?

## 1.2. Претходна анализа информација о предмету истраживања

Истраживање је усмерено ка областима процеса урбанистичког планирања и система управљања на локалном нивоу у Србији, који као основни циљ имају локални развој. Фокус у раду је на односу регулативног и стратешког карактера генералног урбанистичког планирања и интереса локалног развоја у области просторних интервенција. У случају Србије, односно транзиционог периода кроз који пролази, посебан нагласак биће стављен на микро и макро институционални оквир управљања локалним развојем, који регулише и обликује односе и активности у локалној заједници, и утиче на улогу генералног урбанистичког плана.

Транзициони процеси кроз које Србија пролази стварају нове услове за урбанистичко планирање. Србија тежи да постане, како је декларисано Уставом (2006), демократска, тржишно оријентисана држава, и све институционалне аранжмане очекују измене у складу са новом оријентацијом. Захтеви нових макро институционалних околности, као што су одрживи развој, демократија и тржиште, условљавају трансформацију система управљања локалним развојем, у који је урбанистичко планирање дубоко уграђено. Трансформација је спора и савремени просторни развој у Србији се заснива на неразвијеном систему управљања локалним развојем (под утицајем динамичке интеракције недовољно формираног тржишта и неразвијених инструмената просторног развоја — Лазаревић Бајец, 2011; 2007). Упоредо са спорим развојем система управљања локалним развојем, на снази је још увек свеобухватни систем планирања, наслеђен из социјалистичког периода, који није подразумевао легитимност плуралитета интереса и систем отвореног тржишта, ка којима Србија данас декларативно тежи. Проблематичан однос неразвијеног система управљања локалним развојем и наслеђеног система планирања је додатно наглашен у тренутној ситуацији економске кризе која тестира ефикасност и ефективност механизма локалног развоја.

Промене услова за урбанистичко планирање у Србији су карактеристичне за пост-социјалистичке земље на преласку из социјализма у тржишно демократско друштво. Типична промена у пост-социјалистичким земљама је помак од система владања ка систему управљања и интеракцијама многобројних локалних и регионалних актера. У новим околностима, урбанистичко планирање је суочено са плурализмом интереса и специфичним, често драматичним конфликтима. Иако су нове околности донеле и ново схватање планирања које тежи да се прилагоди савременим економским и политичким механизмима, планови у пост-социјалистичким земљама су нефлексибилни и неусклађени са социо-економским потребама друштва. Улога урбанистичког планирања је замагљена, а динамични однос планирања и система управљања локалним развојем постаје предмет истраживања. (Tsenkova, 2006, 2007; Stanilov, 2007a,b; Tosics, 2006; Tsenkova & Nedović-Budić, 2006; Nedović Budić, Tsenkova & Marcuse, 2006; Kornai, 1997)

Као што је карактеристично за пост-социјалистичке земље, и у Србији је присутно неразумевanje по питању улоге и односа урбанистичког планирања са процесом управљања локалним развојем. Локални развој је добио значајну улогу у Србији, с обзиром да националне политике планирања развоја нису развиле механизме који би могли адекватно да одговоре на изазове глобализације тржишта и конкуренције. (Мијачић, 2012, 2012a) Према Закону о локалној самоуправи (2014), Закону о финансирању локалне самоуправе (2011), Закону о јавној својини (2011) и другим актима, проширене су надлежности и одговорности локалних самоуправа у домену локалног развоја. Из овог разлога, очигледна је потреба развијања институција управљања, процеса и процедура, и инструмената као што је урбанистичко планирање. Међутим, у области просторних интервенција локалног развоја приметан је проблем са ефикасношћу и ефективношћу планова. На примеру генералног урбанистичког плана се може уочити да се, са једне стране, стратешке смернице и циљеви урбанистичких планова тумаче и примењују селективно кроз механизме реализације просторних интервенција на нивоу локалних самоуправа. Са друге стране, бројне су примедбе на ограничавајућ регулативни карактер генералног урбанистичког плана, који успорава локални развој у области просторних интервенција, па су присутни

слаба реализација и одступања од прописаних правила. Комплексан систем хијерархизованих и законом обавезујућих планских докумената (који настају у дуготрајним и скупим процедурама) није ефикасан и ефективан у усмеравању локалног развоја када су у питању просторне интервенције, па се на нивоу управљања локалним развојем не реализује или омогућава задовољавање партиципалних интереса. (Lazarević Вајес, 2009; Вујошевић и Петовар, 2008)

Начелно је схватање да значајан утицај на проблеме у вези са урбанистичким планирањем има макро-институционални оквир којим се интервенције на тржишту импровизовано прилагођавају тренутним интересима и политикама. (Lazarević Вајес, 2009; Вујошевић и Петовар, 2008) Са друге стране, планирање је уграђено у микро институционални оквир који је доживео осетне промене. Структура управљања локалним развојем у великој мери више није хијерархизована, већ хетерархизована мрежа актера и карактерише је растући значај плуралитета инструмената и процеса, као и кооперација јавног, приватног и цивилног сектора у формулисању и имплементирању одлука — често неформална (Закон о локалној самоуправи, 2014; Закон о приватно јавном партнерству и концесијама, 2011; Закон о јавној својини, 2011; Lazarević Вајес, 2009). Остају отворена питања који модел управљања локалним развојем је на снази, у каквом је односу са теоријом, са праксом развијених земаља са којом се усклађује, у каквом институционалном оквиру се развија и које интересне структуре подржавају дати развој. Практика планирања сада припада мрежи управљања локалним развојем чије везе и интереси нису увек формални и транспарентни, па ни сам систем планирања није јасан, нарочито када су у питању исходи и улога у локалном развоју.

Основно питање које ће кроз рад бити истраживано је у каквом су односу генерални урбанистички план и интереси/очекивања везана за локални развој у Србији у области просторних интервенција. Циљ истраживања је да допринесе расветљавању улоге (генералног) урбанистичког планирања у управљању локалним развојем, а затим и функционисања система урбанистичког планирања у односу на интересе локалног развоја и начина обликовања процеса и процедура

у односу на критеријуме ефикасности и ефективности усвојених политика. При томе је важно напоменути да је однос система управљања локалним развојем и урбанистичког планирања дефинисан кроз мрежу међузависности социјалних, политичких и економских вредности, норми, правила и закона, који нису статични, монолитни и чије односе регулише/условљава микро и макро институционални оквир. Како би расветлили позицију и улогу урбанистичког планирања у комплексном окружењу управљања локалним развојем, потребно је да разумемо дати систем и институционални оквир који их дефинише.

### 1.3. Проблем и предмет истраживања

Основни проблем који се истражује у раду је однос стратешког и регулативног карактера генералног урбанистичког плана и неефективности/неефикасности просторних интервенција у систему управљања локалним развојем у Србији. За анализу проблема је одабран случај примене генералног урбанистичког плана у систему управљања локалним развојем у Београду, односно на нивоу једне градске општине (Младеновац). Град Београд представља специфичан случај управе, прописан посебним законом (Закон о главном граду, 2014), који формализује градску општину као организациони део града, а не као јединицу локалне самоуправе. Градске општине имају мање надлежности и самосталности у обављању послова који се односе на управљање локалним развојем у односу на локалне самоуправе, тако да су и проблеми са којима се суочавају далеко израженији. Систем урбанистичког планирања је формално исти за локалне самоуправе и градске општине. Ипак, када су у питању градске општине ван територије генералног урбанистичког плана града, као што је општина Младеновац, присутан је и проблем измештености институција надлежних за одређене послове у области планирања. У питању су градске институције и предузећа Града Београда, која представљају гломазан механизам, и мање су свесне хитности појединих проблема који погађају градске општине, ван територије генералног урбанистичког плана Града Београда.

Кроз студију случаја примене генералног урбанистичког плана у систему управљања локалним развојем градске општине у области просторних интервенција, биће детаљно посматрани и анализирани:

- регулативни и стратешки карактер генералног урбанистичког плана (области које се плановима регулишу, смернице, правила, формулација);
- интереси локалног развоја — циљеви у односу на локални развој у области просторних интервенција, очекивања у односу на урбанистичко планирање (развојна документа, политике, одлуке, актери, мреже);
- процес управљања локалним развојем у градској општини и јединици локалне самоуправе - граду (процедуре, документа);
- инструменти за реализацију планова у управљању просторним развојем на локалном нивоу у Србији — усклађеност са циљевима, смерницама, правилима из генералног урбанистичког плана (реализација циљева генералног урбанистичког плана кроз регулативне планове, планове употребе земљишта, порезе, стимулације, таксе, стандарде, норме и др.).

#### 1.4. Циљ и задаци истраживања

Основни циљ истраживања је разумевање улоге генералног урбанистичког плана у локалном развоју у Србији и процена његове адекватности у актуелном систему управљања.

Секундарни циљеви истраживања су:

- утврдити позицију генералног урбанистичког плана у Србији у односу на захтеве који се постављају у теоријским моделима и у односу на препоруке развијених земаља ЕУ;
- утврдити улогу генералног урбанистичког плана у односу на интересе локалног развоја и облик управљања просторним развојем на локалном нивоу у Србији;
- утврдити начин функционисања планског система у односу на политичку вољу и интересе локалног развоја;



- утврдити околности задржавања појединих процедура и форми генералног урбанистичког планирања и управљања локалним развојем без обзира на њихову ефикасност и ефективност.

Задаци истраживања су следећи:

- анализа процедура за формулисање циљева, правила и смерница у генералном урбанистичком плану и идентификација актера у процесу планирања: ко их формулише, иницира, одобрава, одлучује и на основу каквих правила;
- анализа садржаја/обухвата генералних урбанистичких планова; шта се све и на који начин усмерава генералним урбанистичким плановима у Србији? (обухват, регулативе, однос са теоретским моделима и препорукама ЕУ);
- приказ функционисања генералног урбанистичког планирања унутар модела управљања локалним развојем у Србији: студија случаја;
- анализа система управљања локалним развојем на локалном нивоу у Србији, у области просторних интервенција, у односу на урбанистичко планирање/планове (процедуре и актери);
- анализа усклађености параметара у генералним урбанистичким плановима и могућности за реализацију у процесу управљања локалним развојем у Србији, у области просторних интервенција (каква је релација према плановима након усвајања и током имплементације: у складу, негирајући планове генерално, негирајући делове: циљеве, приоритете, регулативу...; веза инструмената и реализације планова).

#### 1.5. Полазне хипотезе истраживања

У истраживању ће бити проверена следећа хипотеза:

*Начин усмеравања и обим контроле просторног развоја у генералним урбанистичким плановима не кореспондира са интересима локалног развоја у Србији.*

Полазна претпоставка у истраживању је да начин усмеравања просторног развоја и обухват контроле у генералним урбанистичким плановима у Србији не одговарају реалним могућностима, интересима локалног развоја и вољи за реализацију на локалном нивоу управљања. Обим усмеравања и контроле, као последица двојног карактера генералног урбанистичког плана, претендује да контролише и стратешки и регулативни аспект просторног, односно локалног развоја. Као такви, генерални урбанистички планови су истовремено и нефлексибилни према развојним чиниоцима и приликама, које је локална самоуправа принуђена да прати, и исувише флексибилни у односу на потенцијалне злоупотребе на локалном нивоу.

#### 1.6. Образложење усвојених метода

Методе анализе података и критичке анализе су коришћене за истраживање у области теорије и праксе урбанистичког планирања, и за креирање теоретског и концептуалног оквира истраживања. Метода анализе података је прво примењена на истраживање литературе и радова на тему неоинституционалне теорије и теорије планирања. Секундарна литература пружа увид и у страну праксу, кроз коју се упознајемо са савременим приступима и облицима управљања локалним развојем и позицијом/карактером урбанистичког планирања (у оба случаја предмет анализе су писани радови у часописима, књиге, студије случаја, извештаји међународних конференција и организација и сл.). Критичком анализом теорије и секундарне литературе о искуствима планирања из страних земаља, теоретских модела и практичних искустава, усвајају се концепти, идеје и модели који даље усмеравају истраживање. Анализом и језичким тумачењем прописа, као и анализом података секундарне литературе, извршено је истраживање о локалном развоју и ГУП-у у Србији. Критичком анализом издвојених података формира се слика институционалног оквира управљања локалним развојем и улози ГУП-а у овом систему у Србији. Метода анкете је коришћена за анализу ставова високих функционера локалне самоуправе о локалном развоју, приоритетима у локалној заједници, одлучивању, и посебно о улози ГУП-а у локалном развоју. Уз дате методе, и метода испитивања је

коришћена за истраживање пракси институционалног оквира управљања локалним развојем и урбанистичког планирања у Србији. У последњем делу рада метода студије случаја представља широки оквир за примену описаних метода, с обзиром да овај метод игра важну улогу за истраживања у оквирима неоинституционалне теорије.

Метода испитивања (интервју) је интензивно коришћена за истраживање током студије случаја. Подаци о случају су прикупљени увидом у планове, законе, одлуке, статуте и др., али је највећи број података о случају добијен у непосредном контакту са делатницима који су били или још увек јесу део случаја. У служби студије случаја, критичком анализом докумената и одговора добијених током испитивања дефинишу се интереси који управљају процесима управљања и планирања на локалном нивоу. Метода студије случаја указује на детаље праксе управљања локалним развојем у Србији, на два случаја на територији Градске општине Младеновац, у којима је ГУП довео до неочекиваних последица по локални развој.

Истраживање је започето прегледом литературе о неоинституционалној теорији и прегледом интерпретација датих теорија у радовима теоретичара планирања. Прва фаза истраживања подразумевала је преглед, анализу и систематизацију претходних истраживања кроз секундарну литературу, путем претраге интернета и доступне литературе. Даљи рад је подразумевао истраживање литературе о страниј пракси планирања, кроз студије случајева, радове у часописима, извештаје међународних конференција и др.

Друга фаза рада подразумевала је преглед документације о урбанистичком планирању у новој колаборативној парадигми, у развијеним тржишним условима — такође путем претраге интернета и литературе. У питању су примарни документи, попут стратегија, политика, и других развојних и нормативних докумената, али и секундарна литература као што су научни и стручни радови у овој области. На крају друге фазе истраживања, прикупљени подаци су

анализирани и формиран је теоретски концепт за даље истраживање, који је обухватио неоинституционалну теорију и теорију планирања.

У трећој фази истраживања су прикупљени и анализирани закони, планови, стратегије, одлуке, новински чланци, зборници радова, извештаји о раду и др. везани за карактеристике локалног планирања и управљања локалним развојем у Србији. Документа о којима је реч су јавног карактера, до којих је могуће доћи путем интернета, личним контактом са управом јединице локалне самоуправе, предузећима која обрађују планове, организацијама и појединцима који су имали учешћа у доношењу одлука или обради планова. Подаци који нису били приступачни путем литературе, добијени су кроз анкету и у интервјуима са делатницима који су укључени у процесе одлучивања.

Четврта фаза подразумевала је прикупљање и анализу докумената која прате процес управљања просторним развојем у конкретним, изабраним случајевима у Градској општини Младеновац, у Србији. Део података и докумената прикупљен је путем претраге интернета, а део путем интервјуа и прикупљања докумената у организацијама које су учествовале у процесу управљања развојем. У прикупљању документације за студију случаја, истраживач је имао непосредни приступ документацији.

У петој фази рада су подаци систематизовани и приказани у форми резултата и закључака. У овој емпиријској студији коришћен је дедуктивни приступ.

#### 1.7. Научна оправданост и очекивани резултати истраживања

Научни допринос дисертације је у истраживању улоге генералног урбанистичког планирања у управљању локалним развојем у Србији, са ослањањем на поставке неоинституционалне теорије. Повезивањем неоинституционализма и урбанистичког планирања, пракса планирања, њени резултати и облик се повезују са ширим институционалним оквиром. Овакав приступ ставља другачије светло на улогу генералног урбанистичког планирања,

која се не посматра независно од комплексног институционалног система, у коме су узроци ефикасности и ефективности увек последица односа институционалног оквира и деловања унутар истог. Бројни теоретичари у области планирања разматрају улогу планирања у односу на модел планирања (рационални свеобухватни, колаборативни, партиципативни), те се различитим моделима приписују различите и искључиве улоге, у односу на позицију истраживача. Повезивањем истраживања урбанистичког планирања и неоинституционалне анализе добија се основ за питање колико улога планирања у локалном развоју зависи од модела планирања, а колико од свог институционалног оквира, и да ли планери своје дискусије усмеравају у правцу које не даје резултате када расправљају о мање и више праведним и исправним моделима. Такође, поглед на планирање кроз институционалну теорију даје основ за постављање питања да ли су у питању теорије планирања, модели планирања или само методе планирања, с обзиром на друге чиниоце који обликују његову улогу.

Посматрање урбанистичког планирања у односу на институционални систем, где су последице продукт међусобних утицаја, допринеће новом сагледавању и процењивању улоге планирања у Србији. Чини се да је урбанистичко планирање у Србији изгубило своју легитимност. Систем планирања, наслеђен из претходних периода, није се трансформисао у односу на нове околности, што за резултат има генералну опозицију планирању у политичкој и стручној јавности. Очекује се да ће рад допринети објашњењу постојећег стања и узроцима за његово одржавање који се могу тражити и у систему планирања и у институционалном оквиру у коме се налази. На тај начин ће бити створени услови за редефиницију улоге планирања у усмеравању просторног развоја у новим друштвеним и економским околностима у Србији.

У практичном погледу, истраживање је значајно за разумевање реалног удела који урбанистички планови, а самим тим читава урбанистичка пракса, имају у управљању локалним развојем у Србији. Јединицама локалне самоуправе у Србији следи већа децентрализација, већа финансијска независност у односу на државни буџет, и самим тим већа борба за опстанак. Уколико се јасно не установи

како изгледа процес доношења одлука о просторном развоју, ко учествује у процесу, који инструменти су учинковити и ефикасни и на располагању, шта је гаранција да ће развој кренути и остати на одређеном правцу, и ко је одговоран за овакав исход, локалне самоуправе могу бити неконкурентне на тржишту инвестиција, или за аплицирање код кредитних институција и развојних фондова.

## **2. УЛОГА ГЕНЕРАЛНОГ УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНА У ЛОКАЛНОМ РАЗВОЈУ – КОНЦЕПТУАЛНИ И ТЕОРЕТСКИ ОКВИР**

### **2.1. Теоријски оквир истраживања локалног развоја и улоге ГУП-а**

У односу на изабрани проблем односа ГУП-а и интереса и очекивања везаних за локални развој у Србији, тј. улоге ГУП-а у локалном развоју, разматране су бројне теорије које би могле бити оквир истраживања. Свака од датих теорија делимично објашњава појаве које су главна тема истраживања. Теорија управљања и колаборативни модел разјашњавају процедуре управљања у системима управљања; колаборативни модел, који је више нормативног карактера, био би оквир за процену колико је систем урбанистичког планирања колаборативан, односно колико је колаборативан у односу на систем управљања локалним развојем и какве су последице присуства/одсуства колаборације (Ansell & Gash, 2007; Huxham, 2000; Innes & Booher, 2000; 2000a; 2002; Healey, 1996; 2003; 2006; 2007; Hohn & Neuer, 2006; Shmueli, Kaufman & Ozawa, 2008; Jessop, 2000; Stoker, 2004; Lynn, Heinrich and Hill, 2000). Теорија режима идентификује интересне групе и мреже актера које имају утицаја на формирање интереса локалног развоја (Mosberger & Stoker, 2001; Stone, 1998; 2005; Dowding et al., 1999; Imbroscio, 2003; 1998; Davies, 2003). Теорија преговарања омогућава дубље истраживање процеса договора, односно позиције актера, који доводе до одређеног решења, и фаворизовања одређене опције у односу на друге (Shmueli, Kaufman & Ozawa, 2008; Forester, 1987; Healey, 1992; Alfredson & Cungu, 2008). Теорија одлучивања истражује процесе доношења одлука, зашто је одређени начин за доношење одлуке изабран, тј. ко има бенефиције од датог приступа

(Hansson, 2005; Clemen&Reilly, 2001; Михајловић, 1999). При разматрању неоинституционалне теорије, уочено је да она разјашњава како функционишу институције, како настају, нестају и како се одржавају поједини односи, улоге и процеси. (Nort, 1990; March & Olsen, 2006; Bell, 2002; Scott, 1994) Неоинституционална теорија дакле анализира односе између система унутар институције, појединачне процесе унутар и између тих система, шта су саставне јединице институције, која правила или норме условљавају њихове односе и сл. (Nort, 1990; March & Olsen, 2006; Bell, 2002; Scott, 1994; Healey, 1999; 2006; Alexander, 2005; 2007; Hopkins & Alexander, 2009; Meyer & Rowan, 1977; Beauregard, 2005; Moroni, 2010; 2011; Lane & Ersson, 2000; Pierre, 1999; Selznik, 1996; Meuelman, 2008; Hohn & Neuer, 2006).

Свака од теорија може дати допринос истраживању, расветљујући поједине детаље односа система управљања локалним развојем и урбанистичког планирања – актере, процедуре, моделе и процесе одлучивања, интересне групе и мреже, и др. Ипак, након пажљивог прегледа могућих теоријских оквира за истраживање односа система управљања локалним развојем и система урбанистичког планирања, приоритет је дат неоинституционалној теорији.<sup>1</sup> Како су основна питања у раду (1) која је и како се формира улога ГУП-а унутар институције управљања локалним развојем и (2) како функционише и како се ГУП одржава унутар исте, констатовано је да неоинституционална теорија пружа одговоре на кључна питања:

- шта чини структуре и форме одређених јединица у институционалном пејзажу (као што су управљачке структуре и системи, или документа, попут закона, планова);
- ко су делатници (актери и стејкхолдери), који су њихови интереси и како су формирано (у случају истраживачких питања, интереси локалног развоја); и
- како функционишу и у ком су односу дате јединице анализе (како се одржавају одређене форме, настају нове и ко на шта утиче).

---

<sup>1</sup>Како би разјаснила односе у оквиру институционалног пејзажа, неоинституционална теорија разматра и низ детаља које разматрају и претходно наведене теорије, као што су актери, интереси, токови моћи, процедуре и сл.

У наредним пасусима ће постепено бити разјашњене основе неоинституционалне теорије везано за генерална истраживачка питања. Како бисмо издвојили, изоловали елементе институција ГУП-а и управљања локалним развојем и разјаснили њихов однос, посматраћемо их растављене на чиниоце, односно као јединице неоинституционалне анализе: **структуру, делатнике** и њихову интеракцију, односно различита **правила/норме** које их обликују. Такође, начин на који се стварају односи, праксе и токови моћи у институцијама је кључан за функционисање институција и назива се **институционализација**, о којој ће бити речи у даљем тексту. Када су у питању интереси и стратегије актера, њихов утицај на форму и улогу ГУП-а у локалном развоју, као и њихове припадности мрежама различитих структура моћи, истраживање урбанистичког планирања захтева анализу процеса управљања просторним развојем на локалном нивоу и утицаја делатника на развој пракси (Hohn & Neuer, 2006). Модели форми и функционисања институција које представљају теоретичари неоинституционализма ће бити водич за дату анализу.

#### 2.1.1. Појам и функционисање институције и њених елемената

ГУП као део институције планирања је комплексан, хијерархијски и линеарни систем који функционише унутар такође комплексног система институције управљања локалним развојем, која у себи садржи бројне делатнике<sup>1</sup>, правила, формалне и неформалне токове, интересе и др. Како бисмо разјаснили функционисање ГУП-а на локалном нивоу, и објаснили како се одржавају процедуре и форме везане за ГУП које дају или не дају резултате у складу са интересима локалног развоја, потребно је да разјаснимо однос ГУП-а и институције управљања локалним развојем.

Пре свега, потребно је објаснити зашто говоримо о ГУП-у и управљању локалним развојем као институцијама, односно објаснити појам институције у

---

<sup>1</sup> Појам делатника ће бити детаљно објашњен касније, али у институционалној теорији означава формалне и неформалне групе, организације или појединце који својом активношћу утичу и функционишу унутар институције.



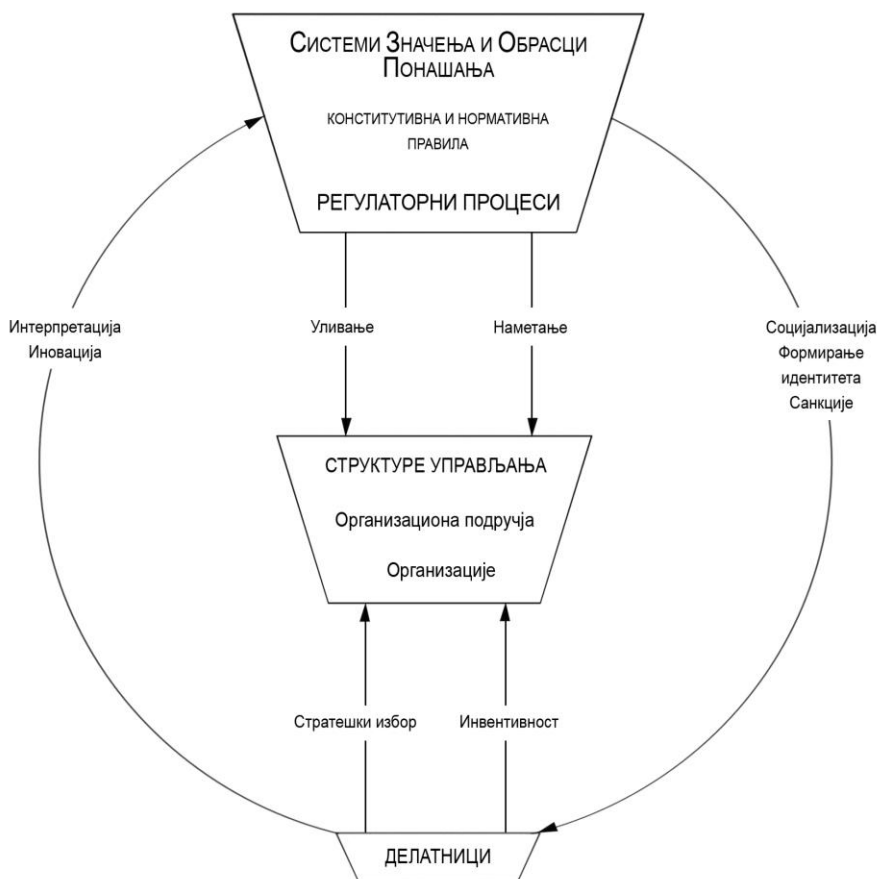
неоинституционалној теорији, који је компликованији од појма институције у свакодневној употреби. У свакодневној употреби се појам институције најчешће везује за организације и посебно државне организације (банке, општине, школе, министарства). Ипак, чак и у свакодневној употреби се може приметити да се реч институција користи и за појаве које нису организација, већ специфично уређени односи (институција брака, породице, вере). Институција у неоинституционалној теорији је широко дефинисана тако да обухвата и једно и друго схватање, која је прво описао Норт (Nort, 1990): институција као правила игре неког друштва и институција као организација.<sup>1</sup> У сваком случају, институцију посматрамо као однос структура и делатника, који је уређен формалним и неформалним правилима. Најчешћи случај је да је у питању мешавина, где унутар институције као организације постоје бројне друге институције које функционишу независно од организације (на пример, формална институција и организација судства и неформална институција корупције, која има своје делатнике, структуре и правила). Како је појам изузетно флексибилан, сваку целину која има своје делатнике, правила и структуре можемо анализирати као институцију и поставити је у однос са другим целинама, односно институцијама или њиховим деловима. На тај начин је део система планирања, који је везан за доношење ГУП-а, посебна целина која се може посматрати као институција (са делатницима, правилима и структурама које су умрежене да би се овај плански документ донео). Када је у питању управљање локалним развојем, неоинституционална теорија нам омогућава да локални развој посматрамо као целину, иако је у питању систем различитих делатника који формално нису повезани унутар исте организације (локална самоуправа, грађани, привредници, цивилни сектор, струка и др.).

Према неоинституционалној теорији, однос институција, као што су управљање локалним развојем и урбанистичко планирање односно конкретно ГУП, реализује се у узрочно-последичној интеракцији институционалног оквира/пејзажа и актера који у овом систему делују (делатника). Фокус

---

<sup>1</sup> Постоје сукоби међу теоретичарима шта јесте и шта није институција, али многи теоретичари попут Марча и Олсена (March & Olsen, 2006), Бела (Bell, 2002), Скота (Scott, 1994) не праве разлику у односу на значење појма институција, већ усвајају да институције могу бити и скупови правила и норми, као и организације, јер једнако функционишу и обухватају појаву истих феномена.

неоинституционалне анализе је на интеракцији делатника; нагласак је на формирању релација између активности и институционалног контекста, у којима се генеришу праксе и структура моћи (March & Olsen, 2006; Scott, 1994; Healey, 1999), које даље условљавају односе и промене. Ова интеракција се објашњава кроз Гиденсов модел структуре и делања (један од основа институционалне теорије — Scott, 1994; Healey, 1999). Према Гиденсу, структура (као и сама институција и/или организација) представља контекст делања који ограничава или подржава активности и изборе индивидуа, али представља и производ тог делања, који не постоји независно од делања која је континуирано стварају, репродукују и трансформишу.<sup>1</sup> (Giddens, 1984 у Scott, 1994)



Дијаграм 2.1. Институције: модел са више слојева (Scott, 1994)

<sup>1</sup> Постоје две струје у неоинституционалној теорији, социолошка и економска, од којих социолошка заступа став да делатници делају у односу на спољашње утицаје и правила, док економска заступа став да делатници имају своје интересе које намећу систему. Оба става ће бити објашњена у даљем тексту, при описивању делатника, али се у овом тренутку напомиње да ће у раду бити усвојен обједињени став Гиденса и других аутора, који сматрају да се делатници понашају и на један и на други начин.

Као основа за анализу је изабран Скотов модел институција (Scott, 1994) који је неутралан у односу на разлике у приступима рационалног и социолошког институционализма, као и по питању различитих дефиниција појма институција. Модел који развија Скот обједињује нивое и чиниоце институције (јединице неоинституционалне анализе: норме, структуру<sup>1</sup>, делатнике) у један повезани систем, дефинише њихов основни однос и уједно обухвата ставове и класификације других теоретичара неоинституционализма. Моделом су објашњене институције у свом основном облику, са својим кључним чиниоцима, и дати модел се може применити за разјашњавање било ког облика институције. Осим Скота, Марч и Олсен (March & Olsen, 2006), Бел (Bell, 2002), Лејн и Ершон (Lane & Ersson, 2000), Селцник (Selznik, 1996), Мејер и Роуан (Meyer & Rowan, 1977) детаљније описују јединице анализе (структуру, делатнике и норме) и појаве у институционалним оквирима. Посебно је интересантна појава институционализације, и њени саставни делови - митови и церемоније, кроз које је могуће објаснити микропраксе на нивоу институција и непроменљивост система, и који ће бити касније описани.

Према Скоту (Scott, 1994), институције су слојевите, и сачињавају их три нивоа: (1) елементи конституисања институције, (2) структуре управљања и (3) делатници. Дати нивои међусобно утичу једни на друге, мењајући институције у својој интеракцији – делатници мењају правила, која даље утичу на понашање делатника, свеукупно мењајући и структуре управљања и саму институцију. Објаснићемо сва три нивоа институције појединачно.

#### 2.1.1.1. Елементи конституисања институције

Елементи конституисања институције су писана и неписана правила (формална и неформална) за конструисање организација, као и позиције и улоге

---

<sup>1</sup> Структуру коју дефинише Скот не треба изједначавати са структуром коју помиње Гиденс. Код Гиденса, структура представља правила и уређење организације, док Скот раздваја ова два елемента и посебно их проучава. Структура код Скота је формални облик организације, док правила институције издваја као посебну јединицу анализе.

делатника (који повратно утичу на њих). Елементи конституисања институције се састоје из следећа три елемента:

- а) системи значења и са њима повезани обрасци понашања, који садрже
- б) симболичке елементе (укључујући репрезентативне, конститутивне и нормативне компоненте), који опстају захваљујући
- в) регулаторним процесима.

а) **Системи значења** су нужни за колективну активност – у питању је постојање заједничке интерпретације и разумевања искуства, кроз које свакодневне активности постају рутине. Одређене догађаје и појаве сви схватамо једнако и у односу на њих ћемо сви деловати једнако у истим ситуацијама. Од система значења зависе стабилност и организација неке групне активности. Системи значења се могу изједначити са вредностима и идеалима, универзалним унутар једног система, односно институције, и могу да утичу негативно или позитивно на развој институције или њено деловање (саме усвојене вредности могу бити негативне или позитивне). **Обрасци понашања** су стандардизовани облици понашања делатника, очекивани начини деловања кроз које се чувају и модификују системи значења. Може се рећи да су у питању рутине, иако не морају имати негативну конотацију ове речи. Делатници су ти који стварају и интерпретирају значења, (не)поштују и модификују правила. Поједини делатници ће утицати својим обрасцима понашања на системе значења, док ће други деловати доследно и пратити системе значења.

б) **Репрезентативна правила** су тврдње о делатницима, по принципу: ово је објекат А, А има својства Б и понаша се на специфичан начин В. Репрезентативна правила у најужем смислу речи дефинишу позиције делатника у систему, и више су неформална схватања делатника једних о другима него писана правила. **Конститутивна правила** дефинишу делатнике и њихову могућност делања на позицији на којој се налазе. У зависности од погледа на однос делатника и конститутивних правила долази до велике поделе у неоинституционалној теорији. Социолози неоинституционалне

теорије сматрају да интереси, права и способности делатника нису унапред дате, природне карактеристике, већ су конструисане институционалним правилима. Са друге стране, економисти у неоиституционалној теорији на слеђење сопствених интереса гледају као на универзалну карактеристику индивидуа без обзира на било каква правила, али такво понашање се дефинише као исправно/неисправно само уколико је конституисано и подржано институционалним правилима. Скот усваја да су оба става исправна, односно да су делатници и једно и друго, у складу са својим амбицијама и способностима. **Нормативна правила** подразумевају очекивања која други имају поводом понашања делатника, и настају кроз процесе социјализације, односно формирају идентитет и очекивања делатника. У питању је логика прикладности, коју Марч и Олсен (March & Olsen, 2006) дефинишу као опште пожељно понашање, које се не преиспитује ни од стране делатника који се понашају према датим обрасцима, нити од стране других. Ова правила могу бити имплицитна – општеприхваћена веровања (нпр. како се изражава мишљење), и експлицитна – која се примењују у одређеним приликама (нпр. правила у спорту).

в) **Регулаторни процеси** су механизми принуде на којима почивају институционална правила. Ови механизми могу бити централизовани и формално одређени и децентрализовани уз неформално спровођење. У питању је контрола која приморава институције да поступају у складу са институционалним захтевима. Читави издвојени системи могу да обезбеђују ове механизме принуде у некој институцији (судство, полиција, војска), али они су садржани и унутар сваке појединачне институције (статути, одлуке, уредбе и др.).

#### 2.1.1.1.1. Институционализација, митови и церемоније

Последица устаљености елемената конституисања институције је **институционализација**, коју смо раније поменули и која је веома важна за функционисање и разматрање институција. Инститиционализација се јавља када

постоји реципрочна типификација уобичајених радњи коју врше одређени делатници. Једноставније речено, то су напамет научена, неупитна и устаљена понашања и форме. Институционализација подразумева да поједине структуре, позиције делатника и њихови односи, интеракције и праксе постану уобичајен и безупитно формално и неформално прихваћен облик функционисања. Не поставља се питање да ли је форма институције прикладна за функцију коју обавља, да ли је ефикасна, корисна, већ се усваја без критике као научена форма. Уколико је по устаљеном правилу, сматра се да је исправна. Чест проблем је недостатак делатника који би поставили питања да ли је довољно да институција буде по правилу, или је потребно да врши своју функцију са оптималним квалитетом. Неоинституционална теорија ставља посебно светло на институционализацију у анализи интеракције структуре и делања из два разлога: као чест узрок неефикасности и неефективности система јер се институционализовани систем некритички користи; и као подручје генерисања моћи, која даље управља развојем институције – успостављен систем који се не критикује омогућава актерима да га упознају и да у њему чврсто успоставе своје место, везе и наметну своје системе вредности. Њихова позиција и моћ се такође често узимају као непроменљиве, и као такве се не преиспитују. Чињеница коју наглашавају бројни истраживачи је да једном институционализовани систем ретко и тешко губи своју признату легитимност, и задржава се без обзира на ефикасност и ефективност.<sup>1</sup> (March & Olsen, 2006; Bell, 2002; Lane & Ersson, 2000) У питању је последица тромости институција, које се јако споро мењају и где је потребно јако пуно људи, воље и предузетничке енергије да се покрену промене, уз неопходне спољне факторе.<sup>2</sup>

Са друге стране, институционализација није карактеристична само за системе, већ и за микрополитику свакодневне праксе унутар истих, у којој се у

---

<sup>1</sup> Присуство и манифестација институционализације у Србији ће бити размотрене у анализи институције генералног урбанистичког планирања, наслеђеног из друштвеног периода пре 2000-те године (комунизам), које се не мења и чија се ефикасност и ефективност доводе у питање само у ограниченом кругу струке.

<sup>2</sup> У Србији се може *in vivo* посматрати тромост свих државних институција приликом прилагођавања тековинама ЕУ, као и тешкоће у променама вредносних система, односно институција породице, корупције и др. Посебно је уочљив утицај спољног фактора, с обзиром да без утицаја ЕУ, и формалне тежње ка пријему, институције у Србији не би стигле ни до нивоа на ком се тренутно налазе.

мрежама делатника институционализују формални и неформални процеси и формирају токови моћи. (March & Olsen, 2006; Scott, 1994; Healey, 1999) Тако се и свакодневне праксе, чији збир утиче на ефикасност и ефективност институције, спроводе без критичког става да ли процеси и деловања дају резултат зарад ког су успостављени и започети. Два проблематична облика институционализације која дефинишу Мејер и Роуан (Meyer & Rowan, 1977) су **митови и церемоније**. Митови су везани за структуре, односно то су устаљене форме институција или структура унутар исте за које се унапред сматра да су исправне, односно једине исправне. Без обзира на то да ли су институција или њен део ефикасни и ефективни, докле год су у складу са митом, њихов облик се не доводи у питање, односно нису могући уколико нису у складу са митом.<sup>1</sup> Церемоније (или ритуали, како их Селцник назива - Selznik, 1996) су феномен везан за делатнике, и то су формални начини привидног обављања обавеза, односно процедуре која се прате да би неки посао био сматран за обављен. Уколико је процедура обављена, сматра се да је циљ постигнут, без обзира на стварне ефекте које поступак производи и да ли они уопште постоје, или чак да ли изазивају негативне последице. Институције најчешће садрже видове провере и инспекције, али би оне могле да разоткрију одступања и церемонијализацију поступака, па и саме процене и инспекције бивају церемонијализоване и минимизоване.

На крају, важно је напоменути да институционализација није нужно лоша појава. У суштини, она даје правила по којима делатници функционишу у свакодневној интеракцији, омогућава им да реагују у устаљеним или непредвиђеним ситуацијама, чини да лако препознају и граде институције (уједначеност структуре институција школства, судства, локалних самоуправа, система планирања и др.) и нуди основ за критеријуме по којима се може процењивати квалитет институција. Митови и церемоније могу бити мерна јединица за прву проверу структуре или поступка делатника, односно репер за поређење. Церемоније помажу делатницима да се снађу унутар свакодневне

---

<sup>1</sup> Пример у Србији је једном установљен облик школства који се не мења. Систем акредитације факултетских програма је књишки пример мита по Мејеру и Роуану, те ако програм није у потпуности у складу са институционализованим моделом, он неће бити акредитован, па је самим тим и немогућ у Републици Србији.

праксе, уколико нису инвентивни да је промене (то су уједно и конвенције, као што је начин поздрављања, ословљавања). Међутим, искључивост примене само конкретно устаљених митова и церемонија, и неефикасност и неефективност свакодневних пракси које су њихова негативна последица, фрустрирају делатнике, кориснике система и сам систем, и успоравају напредак. Проблем настаје када дати облици постану хегемонија, или до крајње мере устаљени, те се више не доводи у питање њихова ефикасност и ефективност, не тежи се унапређењу, а сваки покушај успостављања другачијих облика, који могу бити ефикаснији и ефективнији се сматра за повреду система, или чак закона, услед чега се дати покушаји оспоравају или опструирају.

#### 2.1.1.2. Структуре управљања

Структуре управљања су арене конститутивних елемената институције, и место обликовања делатника, односно места где делатници примењују правила, норме, обједињавају значења – односно, то су организације у ужем смислу (организационом – иако организације могу уједно бити и институције, или садржати институционалне целине, као што је раније објашњено – March & Olsen, 2006; Bell, 2002; Scott, 1994). Оне могу бити (и најчешће јесу) под утицајем макроинституционалних оквира, и садржати сопствене микроинституционалне оквире. Скот предлаже оквир у коме шири институционални системи утичу на организационе форме. Скот прави разлику између организационих форми и организационих подручја, која представљају скуп организација које узете заједно конституирају препознатљиву област институционалног живота (организације које деле исте системе значења, дефинисане истим симболичким процесима и подлежу истим регулаторним процесима). За Скота се на организационим подручјима најбоље уочава институционални поредак, који их и обликује.

Од елемената институције које Скот разликује, структуре управљања су најпасивније и најподложније промени, без повратног дејства, односно оне само пасивно бивају обликоване од стране делатника и конститутивних елемената. Једном установљене структуре управљања могу бити ограничавајући фактор за



делатнике, али саме по себи нису реактивног карактера, и у раду неће бити детаљније анализирани, већ само представљене као пејзаж у коме се одвијају важни процеси који условљавају утицај генералног урбанистичког плана на локални развој.

### 2.1.1.3. Делатници и неоинституционализам рационалног или социолошког приступа

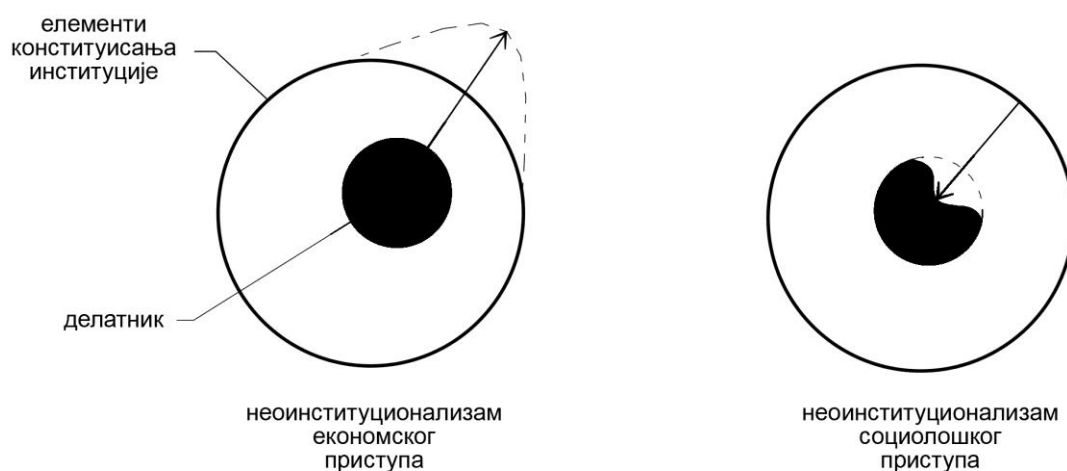
Основна јединица анализе делања у неоинституционалној теорији је делатник (односно у планирању актер, стејкхолдер, интересна група - Healey, 1999; 2006), чија се дефиниција креће од рационалне индивидуе унутар институције на микронивоу до друштвене силе на макро нивоу (Bell, 2002).<sup>1</sup> С обзиром на наклоност планера и савременог планирања према колаборативном моделу који укључује мноштво актера, посебну пажњу ћемо посветити појму делатника у неоинституционалној теорији.

У неоинституционалној теорији се сматра да је делање уско повезано са заступањем и формирањем интереса. Када су у питању интереси локалног развоја, као предмет истраживања, неоинституционална теорија омогућава да сагледамо активности и интересе делатника и њихов однос са структуром и елементима конституисања институције (плановима, системом управљања, законима и др.). Избори делатника и начин на који формирају своје интересе су својевремено у неоинституционалној теорији направили разлику у мишљењима и довели до поделе на рационални и социолошки приступ институционалној теорији, који још увек дели поједине теоретичаре. Неоинституционализам рационалног (или економског) приступа заступа став да је делатник рационална индивидуа, чији се интереси формирају егзогено у односу на институције и који свесно користи и трансформише институционалне оквире како би их прилагодио себи. Са друге стране, неоинституционализам социолошког приступа представља делатника као

---

<sup>1</sup>У даљем тексту ће за актере, стејкхолдере, интересне групе и сл. бити коришћен израз делатник, с обзиром на изворни назив у неоинституционалној теорији, и како бисмо одвојили овај појам од појма актер који се користи у теорији планирања, и који је унутар теорије планирања доста ужи појам.

пасивног учесника, који формира своје интересе ендогено у односу на правила која поставља институционални оквир (понаша се у складу са логиком прикладности). (Bell, 2002; Lane & Ersson, 2000) Теоретичари рационалног приступа прихватају да постоји ограничена рационалност, али настанак институционалних форми приписују економским изборима са којима се делатници суочавају. По њима, делатници су особе које праве изборе везане како за активности, тако и за структуралне форме које су најповољније за њихове интересе. Социолози и теоретичари у политичким наукама сматрају да постојеће структуре, правила и норме у великој мери ограничавају делатнике, да делатници не располажу савршеним информацијама, да су резултати често непредвидљиви, да се окружење може мењати брже од адаптације и да промена може бити испрекидана, као и да организације које постају доминантне у одређеним условима могу користити своју моћ да онемогуће развој ефикаснијих форми. (Scott, 1994)



Дијаграм 2.2. Међусобни утицај делатника и елемената конституисања институција према неоинституционализму економског и социолошког приступа

Расправе да ли делатници праве изборе рационално и без ограничења, да ли то чине с обзиром на ограничења која су у вези са информацијама и пажњом, или уопште нису у могућности да направе избор (јер су им опције наметнуте) и бирају алтернативе у условима сложених ограничења – карактеристичне су за супротстављена становишта економиста и социолога. Другим речима, економисти

истражују како људи праве изборе, док социолози истражују појаву да људи немају могућност избора. (Duesenberry, 1960: 233) Скот, Марч и Олсен (Scott, 1994; March & Olsen, 2006), као и Гиденс, усвајају становиште да су оба правца присутна у пракси, односно да делатници уједно рационално формирају своје интересе у односу на постојећа правила, али и утичу на њих (Дијаграм 2.). Ефективност и ефикасност институција зависе од мере и начина на које поједини делатници интерпретирају правила кроз своје активности (Scott, 1994; March & Olsen, 2006), па тако иако је заступана кохерентност правила и институција, системи ипак варирају. С обзиром на то да се деловање одвија унутар институционалног оквира, и сами интереси су делимично институционално одређени. Такође, избори унутар и између различитих институционалних модела или система правила, без кршења истих, не значи да делатнике који поступају у складу са правилима треба нужно сматрати беспомоћним, несвесним или сматрати да не знају који су њихови интереси у датој ситуацији. Делатници се у датом случају могу посматрати као вешти корисници институција, уместо пасивних немислећих корисника (Scott, 1994: 209). Од институција се у складу са датим гледиштем може очекивати стратешко понашање, а од иновативности делатника се очекује да разграде старе и установе нове институционалне моделе. (Scott, 1994) У питању је уједно присуство и узлазних и силазних процеса (top-down и bottom-up), као и њихова комбинација.

Делатници и њихов утицај се разликују по степену моћи коју поседују. Неоинституционалисти показују да **интензитет моћи** делатника или институција лежи у степену њихове институционализације и начину на који се активно конституишу и презентују у свакодневним друштвеним односима (позиција и маркетинг), како је раније објашњено. Фокус институционалне анализе је на интеракцији, а нагласак на формирању релација између активности и институционалног контекста, у којима се генеришу праксе и структура моћи. Подсећамо на Гиденсов модел где је структура контекст делања који ограничава или подржава активности и изборе индивидуа, али и производ тог делања, који не постоји независно од делања која је континуирано стварају, репродукују и трансформишу. (Giddens, 1984 у Scott, 1994) Делатници су у овом смислу,

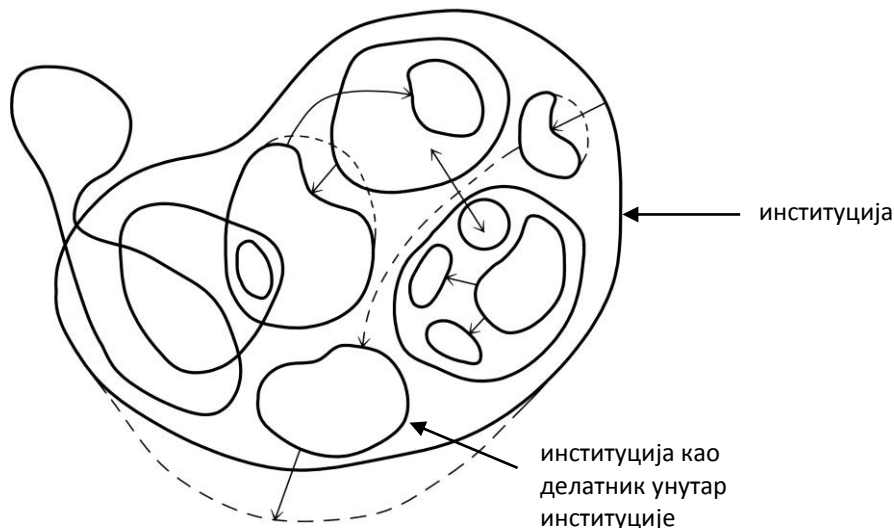
повратном у односу на норме, кључно поље истраживања функционисања, промена, настанка и нестанка институција. Интереси су кључни када су делатници у питању - институционална теорија усмерава да посматрамо делатнике као актере свесне својих интереса, и спремне да их прилагоде општем интересу или да их остваре по цену истог.

Делатници могу преузети/примити различите улоге: постати службеници, самодисциплиновани следбеници правила, себични делатници или делатници који су склони сарадњи. У зависности од улоге зависи и њихов утицај на институције. Када се институција установи, делатници подржавају дефинисане циљеве и спроводе прикладне процедуре за њихово постизање – раније поменуте митове (изградња институција по унапред установљеним и опште прихваћеним правилима без обзира на реалну ефективност и ефикасност истих) и церемоније (привидно обављање обавеза, поштовањем установљене процедуре без обзира да ли та процедура и сам рад имају икаквог ефекта). (Meyer & Rowan, 1977) Већина људи који раде унутар институција поседују ограничену рационалност, а са неизвесношћу се носе ослањајући се на рутине које институција нуди и које могу да прерасту у ритуале. (Selznik, 1996) Делатници који имају снаге и иновације да унесу промене у институције морају познавати и разумети ове сложене и ограничене рационалности других, као и сам систем, односно како функционише институција. Од делатника и њихове позиције у систему зависи како ће искористити своје способности и могућности које институција пружа.

\*\*\*

Претходно наведене јединице анализе чине институционални пејзаж унутар кога се одвијају процеси, формирају интереси и односи. Форме и структуре институција зависе од датих јединица анализе, укључујући формалне и неформалне оквире догађаја, процесе и форме у управљању локалним развојем који ће бити испитивани у раду (укључујући и садржај и карактер урбанистичких планова, форме управљања, процедура, понашање актера и др.). Институције могу бити круте структуре, али најчешће су утицаји делатника и норми умрежени, те

њихово дејство и утицај превазилазе оквире институције, проширују њене оквире и мењају и друге институције.



Дијаграм 2.3. Институција као скуп делатника и других институција, и њихов однос моћи

### 2.1.2. Промена планерске парадигме и неоинституционализам

Са појавом неоинституционализма, теоретичари планирања повезују планирање и неоинституционалну теорију. (Healey, 1999; 2004; 2006; Alexander, 2005; 2007; Hopkins & Alexander, 2009; Pierre, 1999; Хуксам, 2000) Неоинституционализам представља водич за разумевање вредности, норми, циљева који дају облик процесима, политичком понашању, као и циљ и значење, и детаљно описује процедуре и наглашава интерактивни процес, кроз који се могу дефинисати проблеми управе, формирање интереса, развијање политика, веза и спровођење програма управе у процесу планирања и имплементације плана. (Healey, 1997; 1999; Alexander, 2005; 2007; Hopkins & Alexander, 2009; Pierre, 1999) Кроз неоинституционалну теорију се стављају под лупу и приближавају процедуре управљања на локалном нивоу, и омогућава детаљно посматрање процеса управљања локалним развојем у коме се смернице и правила генералних урбанистичких планова преводе у конкретне интервенције и реализују интереси.

У савременим системима управљања (помереним од владања ка управљању, ка чему формално и неформално тежи Србија<sup>1</sup>) процес управљања се одвија у колаборативном окружењу, ка коме се крећу и савремене планске парадигме. У датом моделу се формулација и имплементација јавних политика и одлука, као и интереси локалног развоја, дефинишу и реализују кроз бројне коалиције, партнерства, уговоре, мреже и друге облике веза, преко организационих и секторских граница, формално и неформално. (Shmueli, Kaufman & Ozawa, 2008; Jessop, 2000) Са увећањем комплексности и међузависности институционалне инфраструктуре, повећава се потреба за колаборативним приступом у управљању и планирању. (Ansell&Gash, 2007; Huxham, 2000; Innes&Booher, 2000; 2002; Healey, 1996; 2003; 2006; 2007; Hohn&Neuer, 2006) У питању је нови модел управљања просторним развојем са акцентом на процесу доношења одлука, у коме се очекује да ће све заинтересоване стране сести за сто и кроз дискусију, коју модерира планер, доћи до најбољег решења. Дати облик управе је препознат као прикладан за савремено доба плуралистичког и демократског друштва, у коме се већина акција спроводи међусекторском сарадњом и остваривањем партнерстава и договора. (Stoker, 2004; Lynn, Heinrich and Hill, 2000; Innes and Booher, 2000; Ansell and Gash, 2007; Huxham, 2000).<sup>2</sup> Управљање локалним развојем, као и само планирање, захтева разумевање шта значе везе и интеграција, и промене у понашању, како би се повезале различите политике, различити типови стручности, и у контексту демократског дефицита створиле нове и интерактивније везе између бројних актера: управе, грађана и пословања/привреде. (Хуксам, 2000, Healey, 1999) Од датих веза зависи и функционисање урбанистичког планирања, односно реализују се политичка воља и институционална подршка за њихову израду и имплементацију, и обликује се начин на који се доносе одлуке током израде

---

<sup>1</sup> Према ставовима Хили (Healey, 1997: 59) под владањем се подразумева институционална владавина у политичком систему, док се под управљањем сматра вођење јавних послова у политичким заједницама уопште, у које су укључени бројни актери из невладиног, односно цивилног и приватног сектора (governance / government).

<sup>2</sup>Колаборативно управљање представља конкретне и формалне стратегије за укључивање стејкхолдера из цивилног и приватног сектора у мултилатерално доношење одлука, оријентисано ка консензусу. Нови облик управе је последњих деценија заменио компетитивне и менаџерске облике доношења и имплементација политика; изронио је из бројних експеримената на локалном нивоу, као одговор на неуспехе претходних облика управе (као што су имплементација одозго-на-доле и високи трошкови и политизација регулативе). (Ansell&Gash, 2007; Huxham, 2000; Innes & Booher, 2000; 2002; Healey, 1996; 2003; 2006; 2007; Hohn & Neuer, 2006)

плана. Како је урбанистичко планирање уграђено у системе локалне управе, потреба за колаборативним процесом задовољава се у самом систему управљања просторним развојем на локалном нивоу.

Када су у питању пост-социјалистичка друштва потребно је имати на уму демократски дефицит и изражен утицај фактора који могу да ограниче домете и успех колаборативног приступа управљању или планирању. У питању су асиметрија моћи, доминација појединачних интереса, ограничено знање, незаинтересованост учесника, социјална диференцијација, конфликти, и сл. (Tsenkova, 2006, 2007; Stanilov, 2007a,b; Sager, 2005; Hauptman, 2001; Bohman, 1966; Warren, 1999; Mansbridge, 1995, 1996; Guthmann and Thompson, 1996, 2004; Вујошевић и Петовар, 2008; Вујошевић, 2008; Lazarević Вајес, 2009; Младеновић, 2008) Аутори сматрају да је колаборативни модел прикладан за друштва са стабилним институцијама, да подразумева регулисано тржиште и рационалне учеснике у процесу, који су добро информисани и са јасним интересима, што није случај са пост-социјалистичким земљама у транзицији. Ипак, иако комплекснија услед поменутих ограничавајућих фактора, колаборација постоји у бившим социјалистичким друштвима, неформално и формално. (Вујошевић и Петовар, 2008; Lazarević Вајес, 2009) Заједничка карактеристика колаборације у пост-социјалистичким земљама и у друштвима са стабилним институцијама је њена интегрисаност у мреже управљања, где везе постају ресурси и основа моћи, односно где се институционализују.

Неопходно је објаснити зашто не разматрамо неоинституционалну теорију у оквиру једнако доминантног партиципативног модела планирања<sup>1</sup>, који подразумева широко учешће грађана, односно свих чланова заједнице. У пост-социјалистичким земљама, као што је Србија, партиципативни модел је и више промовисан него колаборативни, тако да ћемо детаљно образложити проблеме

---

<sup>1</sup> Партиципативно планирање је планерска парадигма која заступа укључивање читаве заједнице у стратешки и управљачки процес урбанистичког планирања. Партиципативно планирање има за циљ да хармонизује погледе свих учесника, као и да спречи и реши конфликт између супротстављених страна. У датом процесу глас имају и маргинализоване групе, које у ранијим моделима планирања нису имале могућност учешћа. (Lefevre, Kolsteren, De Wael, Byekwaso and Beghin, 2000)

партиципативног модела генерално, и посебно у земљама у развоју, чиме ће бити образложено и зашто је у раду изабран колаборативни модел за анализу.

#### 2.1.2.1. Партиципативни модел у планирању

Партиципативни модел је агресивно промовисан у земљама у развоју, и у Србији пре свега, и неопходно је да представимо проблеме са којима се дати модел сусреће. Критика партиципативног модела је уједно и критика актера од којих се очекује промена у урбанистичком планирању партиципативним деловањем, те ће нам касније бити значајна да објаснимо из којих разлога је непоуздано ослањати се на грађане да направе корак и утичу на измене институција урбанистичког планирања и локалног развоја. Приказаћемо критику партиципативног модела од стране делиберативних демократа<sup>1</sup>, с обзиром на то да делиберативне демократе не искључују колаборацију као принцип, те да нису потпуно супротна страна која искључује јавност из процеса. Делиберативне демократе заступају став да у одлучивању треба да учествују заинтересоване стране са израженим интересима, али не сви актери којих се активност посредно тиче. Изразито заинтересовани актери или групе ће се активно укључити, упутити се у проблем и неће дозволити да се процесом манипулише од стране других заинтересованих актера, за разлику од мање заинтересованих који се у оваквим ситуацијама најчешће претворе у поводљиву масу. Процес одлучивања са мањим бројем актера је и даље транспарентан, а далеко ефикаснији од процеса у коме учествују сви погођени актери. Осим тога, партиципативни модел укључивањем свих актера изједначава делатнике економског и социолошког приступа, од којих су једни спремни да заступају своје интересе, док други такорећи играју по правилима система и не праве промену у исходу, већ успоравају процес и могу бити предмет злоупотребе вештијих учесника.

Партиципативни модел се у теорији планирања развија унутар комуникативно-колаборативне парадигме. Настао је из „напора да се [у

---

<sup>1</sup> Партиципативни и колаборативни модел настају у теоријама демократије, из којих је преузет основ за партиципативни модел у планирању. Делиберативне демократе критикују овај основни модел у демократији, па се од те критике полази и у раду.



планирању] реинтерпретира прогресивно значење демократије у западним друштвима“ (Healey, 1992: 145) — у питању је партиципативна теорија демократије, која је настала 60-их година 20-ог века, и већ 80-их „ишчезла“ из политичких дебата (Pateman, 1970; 1982), немоћна пред бројним критикама. У својим „напорима“, партиципативни теоретичари у планирању су превидели ову чињеницу, и „реинтерпретација“ партиципативне демократије је у планирању попримила облик некритичке имитације. Планери се у партиципативном моделу ослањају на реч и ставове друштва, које би требало да дефинише основе за одлучивање о просторном развоју, и збир појединачних интереса, који би сумарно требало да дају неупитни јавни интерес. Заједно са позитивним идеалима, које су планери преузели из демократског модела, преузет је и елемент утопије — „носталгија за једноставнијим друштвима“ (Hauptman, 2001), која се огледа у претпоставци демократа и планера да друштво има потребне карактеристике да подржи изражено отворени и демократски принцип партиципативног процеса одлучивања, и да ће одлуке које друштво буде доносило бити квалитетније и правичније у односу на одлуке које би доносили стручњаци. Читав партиципативни модел планирања ослања се на претпоставку на основу које је критика партиципативне демократије оспорила овај систем у теорији демократије: да је друштво заинтересовано за учешће у јавним пословима, квалификовано да замени стручњаке у разним областима и способно да оствари информативну, софистицирану и ефикасну расправу (делиберацију). Теоретичари планирања, без разматрања критика партиципативне демократије и без доказа, верују у ово полазиште и пласирају партиципативни модел као демократски облик планирања (Healey, 1996). Иако је овај став без упоришта, неоспорна је вредност тежње планера ка правичнијем моделу планирања. Ипак, морамо размотрити да је друштво далеко комплексније него што планери претпостављају и његову могућност да оствари неспутану дискусију.

#### 2.1.2.2. Комуникативно-колаборативна парадигма

Објаснићемо укратко основе комуникативно-колаборативне парадигме и партиципативног модела у планирању, како би указали на проблематичност

партиципативног приступа одлучивању. Како се критика партиципативног модела своди на критику могућности друштва да се бави одлучивањем (група и појединаца), добиће се делимични увид у структуру делатника који функционишу унутар и делују на институције.

Идеја комуникативно-колаборативне парадигме настала је унутар филозофске дебате о реконструисању значења демократске праксе, даље од патернализма, а према партиципативним формама, базираним на инклузивној аргументацији широког спектра актера. Инклузивна аргументација је стуб ослонац партиципативне или дискурзивне демократије, а кроз овакву аргументацију, како Хабермас тврди, моћ јачег аргумента се сукобљава и трансформише моћ државе. (Innes, 1995) Већ на почетку се може уочити утопистички тон теорије, где се разум и аргумент суперпонирају у односу на моћ, која садржи у себи и разум и знање и новац и институционалну позиционираност (Фуко, 1969; 1971; 1983).

Теорија комуникативне рационалности у планирању (из које настају колаборативни и партиципативни модел), како је назива Сузан Фајнстајн (Feinstein 2000), развија се под утицајем дела Јиргена Хабермаса (Jürgen Habermas) — Теорија комуникативне акције (1984). У својој теорији, Хабермас ставља нагласак на комуникацију и језик — уместо да се за постизање/дефинисање циљева користе присилни структурални елементи, попут новца и других облика моћи, ослонаца структура модерних капиталистичких друштава, он предлаже да језик буде основни грађевински елемент међусобног разумевања, и да самим тим уобличи колективну вољу у комуникацијској интеракцији. Хабермас сматра да се до објективне, научне истине може доћи само кроз дискусију различитих субјеката и претпоставља ситуацију „идеалног говора“ у којој је говор на посебан начин имун на неједнакости и притиске - „искључена је свака сила, осим силе јачег аргумента, и сваки мотив, осим потраге за истином“ (Habermas 1984: 25). Хабермас сматра да људи поседују способност да се односе једни према другима у светлу разумевања, отворености, правичности и истине (четири Хабермасова принципа идеалног говора).

Хабермас тврди да не треба одбацити разум као принцип информисања у савременим друштвима, али да би требало да се преусмеримо од разума који је индивидуализован ка оном разуму који је настао у интерсубјективној комуникацији. Овакво резонување је потребно када тражимо начине да се усагласимо око питања како да делујемо у свету и решавамо заједничка питања, иако живимо различито. Сматра се да на овај начин чланови заједнице, кроз комуникацију, конституишу знање потребно за акцију, принципе и врсте акција. (Healey 1992)

Филозофија о идеалном говору заједнице нашла је своје заговорнике у амени планирања из два разлога. Прво, зато што је, према Клостерману и Инес (Klosterman, 1980; Innes, 1996), идеја јавног добра значајан критеријум за планирање који може бити процењен и договорен само од стране заједнице, која за своје тврдње може пружити доказе и аргументе. Друго, зато што се, како Хили тврди, у западним земљама изгубило поверење у политичке системе, државни стратешки менаџмент јавних послова и механизме за медијацију конфликта, те да једино јавност може одлучивати без бојазни од злоупотребе. (Healey, 1996) Она даље тврди да је узрок у томе што је техничка и административна машинерија, која је до сада креирана и промовисана као алатка за постизање социјалне правде и одрживости животне средине, заснована на уском научном рационализму. Ова машинерија је компромитовала развој демократских ставова, и није успела да оствари поменуте циљеве. Из овог разлога, Хили заговара став да концепција планирања као комуникативне акције има највише потенцијала да оствари једну демократску форму планирања у савременом контексту. (Healey, 1992)

#### 2.1.2.3. Елементи партиципативног модела у планирању

Улога планера — Теоретичари партиципативног модела у планирању сматрају да улога планера треба да се сведе на омогућавање фасилитације (олакшаног протока информација) у делиберативном процесу (процесу расправе, разговора) између актера/стејкхолдера (заинтересованих страна) у процесу

планирања. (Fischler 2000) Овим је сва моћ доношења одлука у процесу планирања предата партиципантима, од којих сада зависи квалитет плана. Предавање моћи у руке грађана је директна последица незадовољства претходним моделима планирања, који су, према Хили, били само игре моћи (Healey 1992: 144), које са собом носе антидемократски потенцијал доминације (Ibid, 159).

С обзиром да је планер неизбежно селективан у свом приступу приказивања стварности (Fischer & Forester, 1993), чини се да су дата приказивања уско везана за релације моћи, политике, инклузије и ексклузије, селективне пажње, и занемаривања. Ако планер који представља анализу мора да претпостави одређене ситуације одговорности и последичности, легитимности и ауторитета, интереса, вредности, преференција, и обавеза, онда језик те анализе и конструише актуелна питања, осим што их дефинише. Из овог разлога, Хили тврди да су и продукција и размена знања под инфузијом идеолошке и политичке праксе која штити моћне и збуњује оне који то нису (Healey, 1992a), а у планирању планер постаје централна личност која има моћ да прикрије реалност и истину иза друштвено конструисаних схватања, теорија и претпоставки (Innes, 1995), и да самим тим, креира моћ.<sup>1</sup> У тежњи да избегне овакве праксе и допринесе „машинерији демократске друштвене промене“ (Healey, 1992a), планирање се окреће комуникативној акцији, која има највише потенцијала за остваривање демократске форме планирања у савременом контексту (Healey, 1992). Промена је одузела моћ планеру којом је до тада могао да манипулише, али га је и ослободила одговорности. Процес би требало да даје глас свим члановима заједнице.

Осим што је наводно избегнута могућност да планер управља процесом по својој или вољи моћних, избегнута је и ситуација где је планер прихваћен за неприкосновеног експерта који сам може да измери јавни интерес и да развије хијерархију општих циљева који би представљали базу за ово мерење. Алтшулер (Altshuler, 1965a,b) јасно ставља до знања да је ово у практичном смислу немогуће, а Клостерман (Klosterman, 1980), као што смо навели, тврди да ово

---

<sup>1</sup> Према Фукоу, знање је моћ, моћ конструише знање (Фуко, 1969), а у већини случајева је знање инструмент власти и појединачних интереса

може бити прецизирано само од стране конкретне заједнице која је у питању. Дати став, који заступају и други партиципативни планери, дошао је услед постављања веома тешког питања како можемо доћи до сагласности о заједничким проблемима и о томе шта поводом њих треба учинити, ако пођемо од признања да смо сви различити, да живимо у комплексним мрежама економских и друштвених релација, унутар којих развијамо потенцијално веома различита виђења света, интереса и вредности, резоновања о њима, као и о релацијама са другима. (Healey, 1996) Дате различитости нису ни најмање размотрене као компликација, већ искључиво као потенцијал. Комуникативна акција, у којој је индивидуализовани разум замењен разумом који настаје у интерсубјективној комуникацији, представљен је као средство усаглашавања о деловању у свету и решавању заједничких питања. (Healey, 1992)

Ставови о друштву — Партиципативни планери не доводе успешност комуникативне акције у питање. Планери се ослањају на Хабермасове тврдње да нисмо аутономни субјекти који компетитивно теже да испуне своје потребе, већ се наше поимање себе самих и наших интереса формира кроз наше односе са другима, кроз комуникативну праксу — према Хили (Healey, 1996) уколико је наша свест конструисана за дијалог, сигурно да смо суштински квалификовани за међусобно слушање, учење и разумевање. Хабермас сматра да ову способност можемо да усмеримо на јавну дискусију о питањима која се тичу свих нас. Претпоставка је да може да се оствари Хабермасов принцип идеалног говора уз способност коју људи поседују да се једни другима обрате у светлу разумевања, отворености, легитимности и истине (можемо у овом тренутку да упоредимо наведене ставове са два правца институционализма које смо раније објаснили – економски и социолошки, који јасно указују на различите врсте делатника, оне који су способни да реагују на окружење и оне који раде по инерцији и како систем налаже).

Партиципативна интеракција подразумева дискусију, пуну поштовања, између дискурзивних заједница — поштовање подразумева препознавање, вредновање, слушање и потрагу за могућностима превођења различитих ставова

различитих дискурзивних заједница. Сматра се да су добре и лоше акције оне око којих можемо да се сложимо, у одређеном месту и времену, без обзира на наше разлике у материјалном статусу и жељама, моралним перспективама и културама и припадностима (склоностима). (Healey 1992) У партиципацији се за интеракцију сматра да није проста форма размене или препирања око интереса које већ имамо, већ да се интереси мењају дискусијама када више индивидуа заједно разговара. У питању је процес међусобног учења кроз претпостављену међусобну потребу за разумевањем. На овај начин су различити људи, са својим искуствима из различитих друштвених оквира и култура, наводно подстакнути да препознају присуство једни других и да преговарају о својим заједничким интересима. (Healey, 1992) Комплексне интеракције и комуникације су саме по себи нешто што изграђује политике, јер се са њиховим изменама мењају и партиципанти и њихове акције и реакције. (Innes, 1998) Како Фридман истиче, добро које деле сви ствара моралну заједницу чији се чланови слажу око заједничке одговорности за оно што им је свима драгоцено. (Friedman, 1973; 1987) Под условом да сви желе подједнако да деле дато добро и да је свима иста ствар драгоцена, те да је већина на довољном интелектуалном и моралном нивоу да препозна предности борбе за општи а не појединачни интерес.

Процес планирања — Према Хили (Healey, 1992) планери могу бити у могућности да се сложе око тога шта ће се следеће урадити, како да се започне пут и како ће се путовати неко време, али не могу да знају где ће пут одвести, већ само делују са надом и амбицијама да ће угледати могућности за даљи пут. Унутар аргументације у комуникативним процесима, сматра се да све димензије знања, размишљања, схватања, разумевања, искустава и судова морају бити уведене у игру. Научно знање према оваквом схватању има своје место, али није привилеговано. Уколико научна информација није у релацији са практичном акцијом или контекстом и конкретном ситуацијом, партиципанти је најчешће не прихватају. Друга важна врста информације је искуство партиципаната, затим следе информације из прича које партиципанти причају, слике и презентације које се користе у дискусијама. Коначно, интуиција је такође представљена као есенцијална форма информације, лични осећај партиципанта о ситуацији и о

другим партиципантима (Innes, 1998), који се мора уважити током процеса одлучивања.

Захтеван списак принципа, које је потребно задовољити да би се остварила успешна дискусија, представља Инес (Innes 1996; 1998):

- Сви који заступају важне интересе морају бити за столом и сви актери/стејкхолдери морају бити у потпуности и једнако информисани и у могућности да репрезентују своје интересе.
- Потребни су подстицаји који ће окупити стејкхолдере око стола – бенефити за сарадњу, и казне за оне који не учествују.
- Свима мора бити дата једнака моћ у дискусији; разлике у моћи из других контекста не смеју да утичу на то ко ће у процесу да говори, а ко да слуша.
- Дискусија мора да се води здравим разумом, тако да моћ јачег аргумента буде функционална.
- Дискусија мора да омогући да све тврдње и претпоставке буду проверене, све препреке тестиране.
- У току процеса, партиципантима мора бити омогућено да процењују тврдње оног ко говори, и то у односу на четири критеријума: говорници морају говорити искрено и са поштовањем; морају бити у законској позицији да кажу то што говоре, да поседују искуство или кредибилитет који ће их подржати; морају да говоре разумљиво — жаргон и технички језик су лоши за комуникацију; све што говоре мора бити проверљиво, научним или неким другим методама.
- Коначно, група мора да тежи консензусу.

Чак и када би дата ситуација била остварива, а ускоро ћемо се и из теорије уверити да је у питању веома мала могућност, процес конципиран по датим правилима би био јако дуг, и са великим ризиком да се након изгубљеног времена не дође до решења којим су сви задовољни. Кемпбел и Маршал (Campbell and Marshall, 2002) такође заговарају јавни интерес као осовину око које се воде дебате о природи и сврси планирања, без обзира на то што савремени теоретичари оповргавају јавни интерес и сматрају да је превазиђен у фрагментисаном друштву.

Ипак, иако заступају став да је дискусија основ одговорног и реактивног планског система, упозоравају да није могуће да избори остају отворени у недоглед, што се може догодити у отвореном процесу.

#### 2.1.2.4. Теоријски оквир критике партиципативног модела

Партиципативни модел у планирању, на начин на који је конципиран, дели заблуду са партиципативном демократијом, из које црпи основне принципе, а то је носталгија за једноставнијим друштвима — и партиципативни планери и демократе сматрају да је друштво довољно хомогено, разумно, неосетљиво на материјалне, културне и социјалне разлике, трансформабилно ка бољим облицима, толерантно и квалификовано да у процесу доношења одлука усмери своје снаге ка најбољој могућој одлуци. Зато је основни принцип и партиципативног планирања и партиципативне демократије да свачије мишљење треба прихватити (Healey, 1996; Hauptman, 2001) и да свако знање има исти кредибилитет (Innes, 1998; Hauptman, 2001). И са једне и са друге стране се неприкосновена вера полаже у грађане да ће остварити ситуацију идеалног говора и донети добре одлуке. Међутим, за постизање идеалног говора актери морају испунити доста услова. Релевантни аутори, у теорији права, су већ дефинисали особине друштва неопходне за остваривање неспутане дискусије, као и особине које друштво поседује, а које га чине мање квалификованим за учешће у овом процесу.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Однос партиципативне демократије и њене критике — Критика делиберативних демократа усмерена ка партиципативној демократији је веома захвална за разматрање из неколико разлога. Наиме, у савременим теоријама демократије, према Младеновићу, постоје две групе — економска (плуралистичка теорија и теорија друштвеног избора) и алтруистичка (партиципативна и делиберативна теорија). (Младеновић, 2008) Уколико би преузимали критике партиципативне демократије из прве групе, удаљили би се од комуникативне парадигме у планирању, с обзиром да су ове критике усмерене на сам концепт (идеологију) директног учешћа грађана у одлучивању. Са друге стране, теоретичари делиберативне демократије сматрају да је ова теорија део партиципативне теорије, или на неки начин суштинска за њено остварење, па се критике из овог угла превасходно усмеравају на утопијски карактер и проблеме спровођења партиципативне праксе, а критика је више конструктивна за партиципативне облике одлучивања него деструктивна.



Делиберативне демократе левице су група теоретичара демократије, представници инклузивније и живље демократије, која је заузела место партиципативних демократа након 80-их. (Hauptman, 2001) Они покушавају да остваре одређени ниво партиципације, али да при томе избегну придев утопије, који је карактеристичан за партиципативну теорију. Они сматрају да већина грађана може интелигентно и разумно да допринесе политици, и да им треба омогућити да допринесе на овакав начин у већем броју ситуација него до сада, али напомињу да грађанску партиципацију треба посматрати као нешто што грађани могу да раде ако желе, а не као активност на коју треба да се ослони целокупни политички систем. (Cohen, 1997) И према партиципативној и према делиберативној теорији, добар демократски систем омогућава грађанима да стекну увид у сопствене интересе и интересе других. Али, и поред бројних и битних сличности две теорије, њихове разлике су оно што једну чини мање, а другу више утопијском. Критика делиберативних демократа, упућена партиципативној теорији, се суштински односи на нереална очекивања и по питању тренутног стања у друштву (нпр. свачије мишљење је једнако важно, људи могу да се сложе без обзира на материјалне разлике,...), и на визију његове трансформације. Они тврде да процес мора да зависи од реалног стања у друштву и критикују партиципативне демократе да су успешност своје теорије засновале на нереалним виђењима друштва. (Hauptmann, 2001; Младеновић, 2008)

#### 2.1.2.5. Критика партиципативне демократије

Критика партиципативне демократије ће помоћи да сагледамо реалност и рационалност приступа у планирању и могућности друштва да утиче на улогу ГУП-а у локалном развоју, с обзиром на то да се у неоинституционалој теорији успешност, форма и функционисање институција уско везују за деловање делатника, а у урбанистичком планирању велика моћ покушава дати грађанима као главном делатнику. У наредном делу рада направљен је приказ критика партиципативне теорије, по питању носталгије за једноставнијим друштвима. Критичари су већином теоретичари делиберативне демократије — изабрано је десет релевантних аутора који су у паровима или самостално писали о

партиципативној демократији и њеним недостацима. Аутори истичу карактеристике друштва које би друштво требало да поседује, или које не би требало да поседује како би партиципативни процес био успешно спроведен.

Марк Ворен (Mark Warren) базира своју критику на схватању да сложеност друштва чини идеале на којима се заснива партиципативна теорија немогућим за остваривање, а тежњу за њиховим остваривањем опасном. Суштински, партиципативна теорија демократије се превише ослања на погрешну чињеницу да људи уживају у бављењу политиком. Радикалне демократе без изузетка сматрају да је демократска партиципација атрактивна активност, нешто што би људи без сумње изабрали само уколико би имали прилике. Ворен сматра да је ово романтична догма. Грађани ће вероватно схватити учешће у политици као оптерећујуће, без великих резултата, и препустити се циничној апатији, остављајући цео процес неколицини ентузијаста, који ће доносити одлуке у име других, на основу ауторитета који ће им партиципативни процес дати - што је супротно (и иронично) идеалима партиципативне теорије. (Warren 1999a,b; 1992; 1996) За већину грађана, могућност да своје време не проводе у дебати око политичких питања је основно значење појма живети живот слободног грађанина. Довољно је погледати јако мали број људи који се укључују у политичке активности; многи људи се чак и не одлучују да гласају. За већину људи учешће у политичким активностима значи губитак личне слободе (у смислу слободног времена) без конкретног добитка — идеал друштва које је слободно и грађана који су једнаки не захтева да сви проводе велике количине времена бавећи се политиком. Нити захтева да грађани доносе све политичке одлуке сами. (Gutmann & Thompson, 2004) Партиципативне демократе рачунају на то да ће људи, када им се укаже прилика, пре изабрати учешће у доношењу одлука од испуњавања приватних задовољстава. (Guthmann 1993)

Џејмс Боман (James Bohman) тврди да је скептицизам партиципативних демократа према свим другим облицима демократије довео до идеје примене партиципације у сваком пољу живота и бацио утопистичку сенку на позитивне демократске идеале. Од партиципаната се захтева превелика обавеза, као и

квалификације масе да замени стручњаке у сваком пољу, док би сами процеси трајали бесконачно. (Bohman, 1996)

Џејн Менсбриџ (Jane Mansbridge) сматра да већина теоретичара партиципативне демократије заборавља да размотри идеје ауторитета и принуде. Уместо прихваћеног става партиципативних демократа да принуда може бити легитимна само онда када сви који су у позицији да буду под принудом имају једнако право у одлуци да принуде, Менсбриџ предлаже мање искључив стандард за легитимну принуду. Она сматра да је већина ситуација у којима се примењује принуда (у модерним западним демократијама) довољно фер у процедури и довољно праведна у спровођењу. Менсбриџ критикује партиципативну теорију због принципа униформног приступа за све (*one size fits all*), тј. да принцип принуде може бити легитиман само ако сви имају исту моћ принуде, и верује да политички ангажовано друштво треба да се избори за онај степен и врсту принуде која му је потребна. (Mansbridge, 1995; 1996; 1999a,b)

Ејми Гатман и Денис Томпсон (Amy Gutmann & Dennis Thompson), као и Сејла Бенхабиб (Seyla Benhabib) сматрају да повећан проценат партиципације може да угрози реализацију других демократских вредности као што су права појединаца или мањине, или ефикасност доношења политичких одлука. Већина верзија партиципативне демократије не чини довољно да заштити индивидуалне интересе и људска права од тираније већине. Такође, ови аутори наглашавају да политичка дискусија, како би била квалитетна, мора да се одвија међу грађанима једнаког статуса који једни другима нуде разумне, пажљиво конструисане и морално оправдане аргументе, у контексту међусобног поштовања. (Gutmann & Thompson, 1996; Benhabib, 1996)

Петер Бакрач и Арјех Ботвиник (Peter Bachrach & Aryeh Botwinick) сматрају да се кључни концепт партиципативне демократије, а то је максимални самостални развој личности, заснива на претпоставци да обични људи поседују капацитет за развој, не само сопствене унутрашње личности, већ и капацитет да прошире своје интересе како би успели да у њима идентификују опште добро, и

да их посвете овом циљу. Да би партиципативни концепт успео потребно је друштво где су сви једнаки, друштво којим не доминира грамзивост, а Бакрач и Ботвиник указују да не треба полагати много вере у разумност обичних грађана. Грађани су углавном у стању да сагледају само своје интересе, често су пасивни по питањима политике и лоше информисани о јавним пословима. Карактеристика масе је слаба преданост ка суштинским демократским вредностима слободе говора или религије, индивидуалног достојанства и праведног спровођења закона. (Bachrach & Botwinick, 1992) Томас Дај и Хармон Зиглер (Thomas Dye & Harmon Zeigler) у свом утицајном делу кажу да је „демократија ‘владавина народа’, али да опстанак демократије зависи од елите. Ово је иронија демократије: елита мора да влада мудро ако ће ‘владавина народа’ да преживи“. Према њиховом схватању, маса је „ауторитарна, нетолерантна, анти-интелектуална, нативистичка, отуђена, пуна мржње и насилна“. (Dye & Zeigler, 2008)

У односу на критике делиберативних демократа намеће се закључак да је партиципативни модел немогућ у облику у ком га предлажу планери, да је можда изводљив у мањим заједницама, односно да је могућ као механизам за поједине случајеве или делове процеса планирања. У сваком случају је партиципација недовољно поуздан модел да би заменио стручњаке или чак дискусије у мањем кругу више заинтересованих људи, као што је колаборативни модел.

#### 2.1.2.6. Колаборативни модел у планирању

Колаборативни модел не игнорише моћ, већ је уграђује у идеју одлучивања кроз аргументовану расправу/дискусију. Настао је кроз трансактивно планирање 60-их и 70-их година 20-ог века, које је развио Џон Фридман (John Friedmann). Колаборативно планирање представља отклон од претходних облика планирања, признаје се плуралитет интереса и на њему се инсистира, али се такође инсистира да заинтересоване стране саме дефинишу свој интерес и да учествују у процесу планирања. Формулација заинтересоване стране, односно стејкхолдери, разликује колаборативни процес од партиципативног, односно осликава основну разлику – учешће заинтересованих страна уместо учешћа свих актера. У колаборативном

моделу се такође сматра да је потребно да сви за столом имају исте информације, исту могућност преговарања, али се не улази у замку да је онда могуће увести читаво друштво у такав процес, већ оне који заиста и могу под датим условима да развију дискусију. Планер у колаборативном моделу такође има маргиналну улогу да подржава процес и пружа информације. (Lane, 2005) У колаборативном планирању се форсира креирање идеја кроз дијалог заинтересованих страна, које имају моћ или реалан интерес да идеје заиста спроведу у дело и за резултат имају акцију, што је суштина управљања урбаним развојем. Један од основних циљева и партиципативног и колаборативног модела је међусобно учење, где планери добијају више информација о заједници, а грађани о питањима планирања. (Friedman, 1973; Hudson, 1979) Колаборативно планирање је неминовност, јер се колаборација свакако догађа иза затворених врата и у другим моделима планирања, тако да је потребно осветлити најважније актере и довести их за сто, да процес може бити добрим делом транспарентан.

Када је у питању легитимитет интереса, нарочито приватних, морамо узети у обзир и другу страну колаборативног модела, за који Бенгс (Bengs, 2005) и Сагер (Sager, 2005) сматрају да је лубрикант неолибералне економије. Комуникативни модел легитимизује интересе капитала, док се за јавни интерес претпоставља да је збир интереса преговарача у планском процесу. Појединачни интерес тако има свог сигурног заступника, док је јавни интерес препуштен заинтересованим појединцима и њиховом ентузијазму и расположивом слободном времену које су спремни да уложе у процес планирања (вољу да посвете своје време, учествују у процесу планирања и бране интересе свих, што је проблематично на више нивоа, како је раније представљено у критици партиципативне демократије). Чак и у случају када би расправама и дискусијама о плановима били присутни актери из сваке сфере (што није случај, јер се актери појављују на јавним расправама скоро искључиво када и они имају сопствени, парцијални интерес), постоје бројни проблеми комуникативног приступа који ће онемогућити да се објективни јавни интерес јасно издвоји као резултанта свих сила у разговору. У питању су филозофија и карактеристике масе и раније наведене карактеристике друштва на које указују делиберативне демократе.

## 2.2. Концептуални оквир истраживања локалног развоја и улоге ГУП-а

При формулисању концептуалног оквира истраживања локалног развоја и улоге ГУП-а истраживана је секундарна литература о функционисању планирања унутар институционалних система, односно институција локалног развоја. Како је главно истраживање везано за Србију, посебно су истражени аутори који описују стање планирања и институција у пост-социјалистичким земљама, којима Србија припада.

### 2.2.1. Зависност улоге планирања од модела планирања и институционалног окружења

Поред великих дебата о моделима планирања и њиховој успешности, ипак бисмо на кратко релативизовали, или се макар упитали о утицају самих модела на улогу и исход планирања у односу на утицај институционалног окружења. Улога и успех планирања, које је дубоко уграђено у формалне државне институције и институције локалног развоја, у великој мери зависе од начина на који функционишу институције, и у каквим макро институцијама су формиране. Институције стварају елементе поретка и предвидљивости (March & Olsen, 2006), који су кључни за успешно планирање које је окренуто будућности и чија је основна метода предвиђање. Институције уносе ред у друштвене односе, редукују флексибилност и варијабилност понашања и ограничавају могућност јностраног остваривања личног интереса или нагона. (March & Olsen, 2006) На исти начин, институције могу да омогуће све наведено, да подстичу (не)ефективност и (не)ефикасност, остваривање личних интереса и др. Како једна организација бива институционализована, она тежи да установи сопствени карактер, који касније неће брзо/лако/често мењати, и да достигне специфичну способност или можда увежбану и уграђену неспособност (Selznik, 1996). Разлика настаје услед вредности које успоставља управљачки ниво. Кључни тест за институције и њихове вредности (конкретно институције локалног развоја и ГУП-а) је да ли

потпомажу претварање личних интереса у опште интересе. (Bell, 2002) Кеохан (Keohane, 2001) тврди да основе либерално-демократских институција морају бити ослоњене на интересе, али и да интереси и либерално-демократски системи зависе од веровања и вредности људи, односно делатника на које се институционална анализа увек враћа.

Са појавом плурализма и комуникативне парадигме у планирању, интереси постају централна тема и у планирању. Главна дебата о моделу планирања и о улози планирања се своди на две прокламовано супротне позиције: заштита јавног интереса и заштита парцијалних интереса политике и капитала у оквиру различитих модела и приступа планирању. Иако теоретичари заступају различите моделе, научна заједница није унисона по питању једног модела, нити се ови модели негирају и смењују, већ се у пракси ефикасност планирања остварује кроз парцијална прилагођавања планских приступа. (Muller, 1998; Allmendinger, 2002a) Модели се различито користе у различитим околностима, са различитим степеном успеха који варира и у оквиру једног истог модела. Ипак, теоретичари планирања фаворизују одређене моделе, и сматрају да улога планирања и степен успешности остваривања праве улоге планирања зависе од модела.

Планерска струка и пракса имају различита виђења како планирање може да оствари своју улогу, али и да ли је планирање уопште потребно. Између ових ставова се налази спектар улога које планирање заиста има у пракси, остварених и неостварених резултата и промашаја, који доводе и до кризе идентитета планирања. Најчешћа реакција теоретичара планирања на сложеност и неуспехе процеса планирања је постављање питања како треба планирати. Појављују се различити модели планирања, који прате друштвене и економске теорије: свеобухватно рационално планирање, партиципативно планирање, инкрементално планирање, модел мешовитог скенирања, трансактивно планирање, адвокатско планирање, комуникативни модел планирања и др. Мурајама (Murayama, 2009) сматра да се планирање методолошки, односно израда планова, у сваком случају састоји из три аспекта: анализа тренутног стања и будућих услова у урбаној средини, просторна композиција и концепција, и постизање консензуса и

доношење одлука. Инес и Буер (Innes and Booher, 2000) и Брукс (Brooks, 2002) раздвајају четири планерска модела: техничко-биројатски модел, модел политичког утицаја, модел друштвеног покрета и колаборативни модел. Наведени модели се категоришу према нивоима диверзитета и међузависности актера који учествују у процесу. Сваки од модела има посебне карактеристике и када је у питању место планирања, односно да ли је оно централизовано (top-down) или децентрализовано (bottom-up); такође, према ауторима, модели се разликују и по степену рационалности која је укључена у процес, односно суочавања са чињеницом да понекада није могуће постићи рационално и да свесно треба ићи са ирационалним (у колаборативном моделу, нпр.). Расправа о моделима планирања је интензивна, и доминира над осталим питањима, а унутар ове расправе доминира расправа о адекватности рационалног или колаборативног модела. Иако научна заједница све више конвергира обједињеном приступу, и даље се моделима приписује одређена улога. Тако рационални приступ и даље има призив индумента политике и струке, док се колаборативни приказује као демократски модел који једини може дефинисати јавни интерес. Насупрот овим ставовима, у зависности од институционалне подлоге, колаборативном моделу се приписује и улога лубриканта неолибералне економије, док се рационални приступ тумачи као заштитник јавног интереса услед своје техничке експертизе. Долазимо до тога да се улога једног истог модела мења дијаметрално супротно само у зависности од институционалног окружења, те да рационални модел може имати улогу колаборативног и обрнуто. Сигурно је и да модел планирања има утицај на исход ГУП-а, али морамо имати на уму претходно наведено с обзиром да ћемо истраживати улогу генералног урбанистичког плана у пост-социјалистичком систему управљања локалним развојем у Србији, у коме је на снази мешавина оба модела (Lazarević Вајес, 2009).

Услед комплексности савременог друштва и мноштва легитимних интереса, као и сложености града као система којим је потребно управљати, односно који је потребно планирати, разни аутори ипак представљају колаборативни модел у планирању као неопходност. Мурајама (Murayama, 2009) узима за готово да различити актери узимају учешћа у планирању, те и да се морају развијати и



примењивати системи, процедуре и технике (унутар институција) које омогућавају колаборацију и управљање градовима од стране различитих актера. Али напомињемо, саме институције се морају прилагодити и променити. Бел (Bell, 2002) сматра да институције дају прецизну структурирану шему интеракције између кључних делатника, и на тај начин унапред одређују улоге истих. Интеракције и поступци унутар мреже делатника су под јаким утицајем институционалних фактора: природа државе у одређеној политичкој арени и институционалне и организационе способности главних државних и недржавних делатника. Ови фактори играју главну улогу при утемељењу и дефинисању способности државе. Способност политичког лидера, његов утицај на планера, као и способност планера, да спроведу одређену политику у великој мери је одређена ауторитативним институционалним средствима и постојећим аранжманима у оквиру датог политичког система. Лидерима је дато да схвате потребе и изграде сарадњу, они имају дату моћ на располагању путем институционалног поретка, али су средства и способности политичких лидера такође значајно обликовани одређеним типовима институционалних окружења у којима делају. Улога планирања тако не зависи пресудно од самог планирања или теоретског модела, већ од институционалног окружења и система значења, норми и регула које су у њему постављене.

#### 2.2.2. Елементи конституисања институција управљања локалним развојем и ГУП-а

Како ће у раду бити детаљно разматрана улога која је планирању институционално дата кроз унапред одређена значења и регулативу, у даљем тексту ће бити детаљно размотрене норме, у односу на друге конститутивне елементе институције, односно вредности на којима су институције управљања локалним развојем изграђене и у којима планирање оперише. Значења и регулатива су од релативно мањег значаја за улогу планирања, односно зависе и продукт су вредности и норми институционалног поретка. Неоспорно је да значења и регулативе обликују институције, и да од њих на лицу места зависе и процедуре и процеси и форме, али тек након што су иста та значења и регулативе

добиле своју форму у односу на норме и вредности које се далеко теже и спорије мењају. Промене норми могу доћи услед промене значења и регулативе, али тек након што нека претходна промена норме утиче на исте.

Дебата о улози планирања у савременом друштву, која се непрестано води, препознаје два макроинституционална окружења и вредносне позиције који утичу на улогу планирања, а то су неолиберални и социалдемократски систем. Селцник (Selznik, 1996) сматра да вредности имају централно место у теорији институција. Морамо да знамо које су вредности битне у тренутном контексту, како су уграђене у културу и друштвене структуре и на који начин оне слабе и бивају одбачене, како бисмо разумели функционисање институција. Од вредности институционалног поретка зависи које ће значење урбанистичко планирање имати у локалном развоју, по моделу - ово је А, функционише као Б у околностима В, односно како ће бити регулисано кроз законска и подзаконска акта.

У теоријама планирања најчешће се говори о томе како се планира, док се теме зашто се планира и чему планирање служи ређе појављују у планерским дискурсима. Недостатак дискусија о сврси, улози планирања, заједно са недоумицама око дефинисања јавног и подршке приватним интересима, је делимично условио и кризу идентитета планирања и планера.<sup>1</sup> Дате теме се чешће појављују у политиколошким, економским и социолошким дискусијама. (Steino, 2003) Расправе о вредносној оријентацији планирања, која се пресликава са институционалне, се може свести на две доминантне струје: планирање као инструмент капитала и неолиберализма и планирање као инструмент одбране и испуњења јавног интереса. У односу на постојећа истраживања и праксу (Allmendinger, 2002a), планирање је и једно и друго, и само је питање колико доминација једне оријентације угрожава/занемарује другу.

---

<sup>1</sup>Паралелна тема са темом улоге планирања је тема потребе за планирањем. Иако о овој теми неће бити речи у раду, она се свакако може почети и завршити са Гиденсовим (Giddens, 2001, п. 20) ставом да „тржиште не може да обезбеди јавни сектор. Тржиште не може да створи сигурно суседство или чисте улице и тротоаре“ који је потврђен у више наврата када је држава чак и делимично ставила јавне послове у руке приватника (нпр. приватизација британских железница деведесетих, дисфункционалност у датом периоду и поновни захтеви за враћање у јавни сектор). Кемпбел и Маршал (Campbell and Marshall, 2002) подсећају да је модернистичко планирање настало као активност државе услед чињенице да постоје важна добра која су у свачијем интересу, али да нико нема интереса да их обезбеђује.

Инкорпорираност планирања у институционалне норме и вредности производи проблем повезивања планирања са идеологијама у једном од два смисла која описују Маркс и Енгелс (Marx and Engels, 1970): идеологија као апстрактни или симболични систем значења, који се користи да би се објаснила или оправдала друштвена, економска или политичка реалност; идеологија у пежоративном смислу, као мрежа искривљених идеја, супротних реалности, које формирају лажну свест, односно утичу на шире друштво и јавно мњење. За Фукоа, идеологија није ни негативна ни позитивна, већ зависи од тога како се користи. (Foucault, 1980) У датом светлу, Бенгс (Bengs, 2005) сматра да, без обзира у коју ауру су се модели планирања увели, већина њих служи неолибералној економији и глобализацији (нарочито по питању либерализације управљања грађевинским земљиштем и тржиштем некретнина). Бенгсов (Bengs, 2005) и Сагеров (Sager, 2005) став је да модели планирања, који настају из комуникативног приступа, нарочито подстичу улогу планирања као лубриканта неолиберализма. Неолиберализам је постао успешни идеолошки пројекат, доминантан и хегемонистички. Захтевао је и остварио политичку и економску конструкцију неолибералне тржишно оријентисане популистичке културе конзумеризма и индивидуалног либертаријанизма (Harvey, 2005). Према Бенгсовом мишљењу, у неолибералном друштву се јавни интерес изједначава са збиром економских интереса – наводно је јавни интерес циљ око ког ће се сви актери договорити, али Бенгс сматра да се тако јавни интерес поништава, јер се у глобалном демократском поретку само тржиште развило, док се друге демократске институције, укључујући и партиципацију, не развијају једнаком брзином (Bengs, 2005a). Кроз комуникативне моделе се легитимизују парцијални интереси и комуникација заинтересованих страна, док се са друге стране анатемишу јавна контрола развоја и тржишта, и контрола процеса од стране локалних власти – у теорији се рачуна на ширу партиципацију грађана која би вршила контролу, али је у пракси шира партиципација неизводљива (као што је раније објашњено), и често се употребљава као параван.

Јавне управе се све више окрећу тренду новог управљања у јавном сектору (new public management), односно ефикасном обављању посла оријентисаног ка тржишту као јединој обавези јавног сектора. У планирању се види утицај овог приступа у умрежавањима, партнерствима, посебним поступцима за решавање појединачних случајева и великој количини комуникације међу заинтересованим странама (Вујошевић и Петовар, 2006), укључујући и неформалну комуникацију. Планери могу да заступају јавни интерес, и да инсистирају на партиципацији, али је њихова улога сведена на улогу модератора у процесу одлучивања.

За Кемпбела (Campbell, 2006) планирање је нормативно када је у питању формирање урбаних политика и израда анализа, и у складу са идеологијама које формирају наша веровања, вредности и системе, који настају унутар институција. Веровања, вредности и системи обликују наше жеље и уједно и планске циљеве (Fagence, 1983; Gunder, 2010; Gunder and Hillier, 2009; Reade, 1987). С обзиром на то да планирање регулише употребу простора, оно је идеологија коришћења и дефинисања/обликовања простора. У глобалном свету, градови су и сами растрзани између две конфликтне струје – потребе да задовоље интернационално упоредиве стандарде грађене средине, потребе становништва, бизниса и институција како би постали део глобалне мреже, а да уједно задрже своје идентитете. Не доводи се у питање улога пажљивог планирања успешних градова чији их идентитет ставља у повољну позицију у односу на друге градове - Димитровска Ендрјуз, Михелчић и Станчић их називају успешним европским градовима (наводе Барселону, Бирмингем, Париз, Берлин), и указују да се у овим градовима види да су перманентно свесни јаке везе између економског развоја, урбаног идентитета и статуса самог града у европској мрежи. Из датог разлога се у овим градовима доносе свеобухватне планерске стратегије и дугорочне визије, које су подржане од стране административног апарата, планерског апарата и финансијских механизма.<sup>1</sup> (Dimitrovska Andrews, Mihelič and Stančić, 2007) Њихове норме и вредности су у складу са развојним потребама.

---

<sup>1</sup> Димитровска Ендрјуз, Михелчић и Станчић (Dimitrovska Andrews, Mihelič and Stančić, 2007) наводе Љубљану као пример успешности планирања, и његове важне улоге у развоју града (социјалном, културном и економском). Градске власти и планери су донели одлуку да унапреде квалитет урбаног окружења, и да развој града треба да се заснива на његовим јединственим просторним карактеристикама, просторном идентитету – од регионалне позиције града до зелених

Политичка воља да планери буду равноправно укључени у процес, као и јавност, планерима даје могућност да у план уграде своја техничка и друштвена знања, и да помогну да се глас јавности угради у циљеве на најбољи могући начин. У том случају и план може бити у јавном интересу. У случају када планери немају подршку политичара, они имају јако мало инструмената на располагању (ако их уопште имају) којима могу да анулирају асиметрију моћи и наметну своје интересе, за које се претпоставља да су и јавни интерес. (Вујошевић и Петовар, 2006) Сматра се да економски интереси бизниса и корпорацијских вредности (карактеристични за Нови менаџеризам) увек играју пресудну улогу у политици, и ови интереси ће најчешће превагнути и када је у питању планирање. (Sager, 2005) Планирање је подређено у односу на економију, која га условљава да скраћује процедуре, пожурјује одлуке, поједностављује и редукује процедуре планирања, и избегава партиципацију, која је сама по себи компликована за остваривање, а сада се често своди на обичну формалност и фарсу (нпр. учешће грађана након донешених одлука).

Фајнстајн (Fainstein, 2005) заузима став Џона Ролса (Rawls, 1971) да би људи увек изабрали праведан систем уколико не би знали где ће да се нађу у социјалној хијерархији, и поставља праведни град као прикладан циљ планирања. У односу на претходни „кад би било“ став, нео-марксистички су још седамдесетих година упозорили да планери нису у могућности да постигну промену уколико оне не иду у корист власника капитала (Castells, 1977; Harvey, 1978; Fainstein and Fainstein, 1979). Између наивних ставова и реалности капитализма, планери, који су у то време били оријентисани на рад са заједницом и почетак комуникативног планирања (адвокатско планирање, трансактивно планирање), су били веома обесхрабени. Иако тако, Фајнстајн сматра, да ни политичке силе нису у могућности да делују потпуно слободно, без легитимитета који им дају јавност и различите институције као што је планерска професија, чак и ако су оне подложне

---

површина, мешовитих намена и јавних простора. Уз екстензивну партиципацију, формулисани су циљеви развоја и рехабилитације урбаног окружења и стварања урбане слике града – од регионалног развоја до појединачних пројеката у простору. Димитровска и остали сматрају да су овакве мере развоја јединственог идентитета града есенцијалне у глобалној конкуренцији.

мутацијама и политичкој манипулацији, односно мобилизацији. У питању је утицај делатника на формирање институција, односно на вредности и норме. Улога планирања у оваквом систему је да постави циљ који би политика требало да следи, односно око ког ће мобилисати јавност и институције, формално или не. Према Фајнстајн (Fainstein, 2005), праведни град је такав циљ, али је право питање да ли струка увек има знања, храбрости и етике да постави овај циљ и кад је он у супротности са циљевима капитала и власти.

Улога планирања је кроз вредности повезана са темом такозване количине планирања. Уколико узмемо за чињеницу да је планирање неопходно због заштите јавног интереса, и јавних услуга (које су ултимативни аргумент за планирање), и уколико је институционалним системом тако постављено, квалитет система планирања у многоме зависи и од мере планирања, сложености система и броја нивоа планирања и планова. У различитим системима се употребљавају различите врсте планова – генерални, мастер планови, зонирања, регулативни планови, којима се контролише развој града. Веома мало пажње се посвећује трошковима ових нивоа планирања, односно да ли би држава требало да спроводи процедуре које скупо коштају њене грађане. (Dowal, 1992; Лазаревић-Бејец, 2002) Уколико размотримо бесправну градњу, која представља крајност минималне мере планирања, када се први пут појавила, бесправна градња је означена као највећи проблем савремених градова. Данас је често да се неформална насеља сматрају за какав-такав капитал који не би требало да се уклања. Са треће стране, овакав *laissez-faire* став не разматра чињеницу да стамбени развој генерише различите екстерналије, као што су загађење воде, саобраћајно загушење, уништавање флоре и фауне, или ерозија тла. Такође, не разматра ни мањак јавних простора, зеленила и правилан размештај функција и комуналне инфраструктуре. (Dowal, 1992) Како Питкин тврди (Pitkin, 1981), нити резултати планирања нити политике или јавности не могу имати вредност уколико нису окренути суштини, односно нису свесни шта је улог планирања и колика је и у чему је његова вредност.

Кемпбел (Campbell, 2006) сматра да се планирање води и развија у складу са савременом идеологијом неолиберализма, који је вођен вредностима и логиком капитализма. Доктрина неолиберализма је аргумент класичног либерализма да друштво боље функционише уз помоћ логике тржишта у односу на било коју логику, а нарочито у односу на моделе у којима држава има регулаторну улогу (Purcell, 2009). Како Жижек запажа (Žižek, 1999: 55) „нико озбиљно не разматра алтернативе за капитализам, као да је капитализам реалност која ће некако преживети у условима глобалне еколошке катастрофе“. Неолиберална идеологија контролише све, и заузима све инвазивнију позицију у урбаним политикама. Идеју коју има Менхајм (Mannheim, 1980) о демократском социјалном планирању, где планер може да побегне конфликтним визијама преовлађујућих идеологија и да планира утопијске будућности за друштво, су либерали окарактерисали као идеолошку, у смислу да се заснива на друштву чија је основна вредност бољи свет (Ashcraft, 1981). Дати ставови су у супротности са идејом о праведном граду коју, како смо видели, предлаже Фајнстан (Fainstein, 2005), односно негирају да је могуће да се постигну услови да се идеја о праведном граду спроведе.

Према ставовима бројних аутора, планирање је увек имало идеолошку компоненту и пратило доминантне идеологије (Gunder and Hillier, 2009; Reade, 1987; Gunder, 2010), а данас прати идеологију капитализма и тржишта. Ипак, када говоримо о демократском социјалном планирању и његовом паду пред капитализмом, као и о претераној критици неолиберализма и капиталистичког друштва, неизоставно је Шумпетерово схватање успеха социјал-демократије нордијских земаља, у планирању, односно у животном стандарду генерално. Шумпетерово схватање је да нису недостаци капитализма узроковали победу социјализма, већ да је изузетан учинак капитализма поплочао пут за социјализам. (Henrekson & Jakobsson, 2001)

Насупрот неолиберализму, и када ипак уклонимо новац као мотив већине, концепт јавног добра се, иако оспораван, у последњим деценијама двадесетог века ширио подстакнут проблемима насталим увећавањем корпуса људских права, угрожавањем животне средине и умањењем квалитета живљења, па и

потенцијалним угрожавањем живота на планети. Све већи број стручњака, националних и међународних организација, почиње да се бави глобалним јавним добрима, појмом јавног добра, редефинисањем његовог обима и садржаја, тако да остаје непознаница зашто планери сами себи измичу „удобни тепих“ јавног интереса (Вујошевић и Петовар, 2006) као аргумент за планерске одлуке. Економски интерес може бити јавни интерес, што најчешће и јесте у одређеној мери и форми, али проблем је када планирање не служи ни једном ни другом, односно када услед превелике сложености система планирања и планова планирање не може да оствари ни једну своју сврху и постаје бесмислено оптерећење буџета и временских ресурса. Дебата тржиште-држава доживљава нови епилог. Забринутост за људска права, квалитет живота, енергенте, климатске промене и заштиту животне средине подстакли су широку дебату у јавности, у сваком сегменту дотичући питање планирања. Урбанистичко планирање и питања којима се бави могу доживети ренесансу као након периода индустријске револуције, јер се све шири спектар стручњака из различитих области интересује за начин на који се градови развијају (како због развоја културе, стандарда живота, али и због питања глобалног загревања, узурпације природних подручја, климатских промена, а у последње време и проблема миграција, односно мигрантске кризе од 2015. године).<sup>1</sup> Осећа се све већа потреба да држава преузме обавезу одбране јавног интереса наспрам тржишта (нарочито након светске економске кризе 2008. године, када је најлибералнија економија света била принуђена да тражи помоћ државе у решавању својих финансијских проблема), што ће условити промену институционалних поредака и улоге урбанистичког планирања у истим. Рој поставља реторичко питање да ли је могуће да се неискварени професионалци, односно вредносно неутрални планери и доносиоци политика, одвоје од политичког режима у коме раде. (Roy, 2006; Gunder, 2010)

---

<sup>1</sup> Питање планирања градова постаје актуелна тема у свим круговима друштва, као што су и НВО сектор и уметници. Изложба Неједнаки раст у МоМА у Њујорку 2015. године се не оријентисе само на урбани дизајн као до сада, већ као фокус бира цео град, и то ширење мегаграда. Теме мобилности, једнакости стамбених услова, маргинализације група и стања животне средине су све узете у обзир, чиме се открива да интердисциплинарност и друштвена одговорност доживљавају пад који изазива позорност и потребу да се различите друштвене структуре активирају. Закључак изложбе је да изражена неједнакост захтева политике интервенције државе и тактичко планирање, које су углавном акције одозго-на-доле.



### 2.2.3. Структуре управљања локалним развојем и улога ГУП-а

Опис структура управљања је подручје истраживања старе институционалне теорије, која је испитивала форму организација, која је само последица и оквир институционалног поретка који је подлога за улогу планирања. Стара институционална теорија је била теоријски анемична и сводила се на опис и систематизацију структуре организација, те се у раду нећемо детаљно бавити структуром управљања. Ипак констатујемо да је локална самоуправа основна организациона форма у којој се ГУП-у додељује улога у локалном развоју. У питању је формална организација, сложени систем процедура јавног сектора, који може да укључује и мноштво других актера из других сектора у зависности од опредељења ка владању или управљању, о чему је раније било речи. Локални развој се великим делом реализује унутар локалне самоуправе и има економску, социјалну, културну димензију и димензију животне средине. Локална самоуправа би својом структуром и организацијом требало да уводи иновације унутар и између ових димензија, са циљем побољшања квалитета живота, оснаживања обичних људи, очувања локалних ресурса и имовине, превазилажења недостатака тржишта, јачања кохезије и дефинисања и имплементације развојних пројеката у повоју (*grass-root*). Иницијативе локалног развоја се могу дефинисати као интегралне стратегије које користе многобројне методе и укључују велики број различитих актера; усмерене су ка унапређењу социо-економског стања и генерално постизања бољих услова живота. У питању је компликован задатак, који има различите методологије и у највећем делу зависи од јединствене комбинације људских и материјалних фактора, па између осталог и саме организације локалне самоуправе. (DG Regional Development, 2010) Својом организацијом, односно увођењем служби и одељења и њиховим повезивањем, локалне самоуправе могу да олакшају процесе локалног развоја, односно урбанистичког планирања у конкретном случају. Куриозитет са структурама управљања је да се њихова легитимност не поклапа увек са ефикасношћу, па тако постоје легитимна али неефикасна средства, као и нелегитимна, а ефикасна (Марч и Олсен, 2006), и на делатницима је да изаберу стратегију. Од њиховог избора

зависи да ли ће систем бити функционалан и напредан, или ће постати класична опструктивна бирократија.

#### 2.2.4. Делатници у локалном развоју и планирању, и њихов утицај на улогу ГУП-а

Према Хопкинсу и Александеру (Hopkins & Alexander, 2009) употреба моћи је саставни део система управљања локалним развојем, где делатници унутар институције имају моћ да у великој мери обликују улогу урбанистичког планирања. Институционализација (као неупитна вера у форму и вредности система, догма) и токови моћи омогућавају да планови и одлуке буду формални и неформални, скривени и општепознати; могу да служе интересима једне особе, интересима групе, или да се њихово спровођење у потпуности избегне; могу да буду супротстављени; могу их користити креатори плана или неко други; могу да се простиру преко било ког временског рока, простора, надлежности и функције, итд. Институција дакле омогућава дату појаву у смислу норми и вредносног система, закон то омогућава формом, а делатници који имају моћ користе свој положај и ситуацију и користе планове као инструменте за остваривање широког спектра интереса.

Уколико посматрамо планера, његова улога као делатника у процесу планирања је дивергирала кроз системе управљања и моделе планирања. Александер (Alexander, 1992) даје своју класификацију планера, међу којима планера дефинише као предузетника, заступника и мобилизатора, али и као два типа који су карактеристични за рационални и колаборативни модел планирања: планер-техничар и администратор, који је експерт у служби власти и чија је улога ефективна када му политички лидери делегирају ауторитет, и планер модератор који омогућава несметано одвијање процеса планирања и постизање консензуса. Са улогама које се планерима приписују и позицијама које имају у односу на доносиоце одлука не може се установити да планери могу да имају значајнији утицај на улогу планирања у процесу локалног развоја. Њихови интереси као делатника су пресликани интереси и вредности система у коме раде, и често и

интереса владајућих структура. Интерес планера као делатника је недефинисан, односно трансформабилан, а њихова институционална позиција није повољна, што сугерише да ни моћ планера није велика, с обзиром на то да је моћ делатника производ институционалних решења (Bell, 2002). Струковне организације, које су збир стручњака из области планирања и за које се сматра да би требало да имају капацитет и вољу да нешто промене, су често управо те које су институционализоване, те планери у истим нису иноватори већ следбеници, а укупна структура је разједињена и растрзана капиталом.

Уколико говоримо о колаборативном моделу планирања, морамо узети у обзир јавност као делатника, односно људски капитал генерално на одређеној територији или унутар институције планирања и локалног развоја. Нилинг и Отенграфен (Knieling and Othengrafen, 2009) сматрају да се територија више не посматра само као садржалац економских и социјалних процеса, већ као резултат друштвених односа међу људима који живе на одређеном подручју, где култура и културни утицаји играју кључну улогу. Планирање се дакле снажно везује за културне контексте и карактеристике друштва, и не може се посматрати аполитично или искључиво технички. Сама пракса планирања се разумева и спроводи различито у зависности од институционалне подлоге и културних основа различитих земаља. (Friedman, 2005; Stead and Nadin, 2009) Национални контексти имају различите историје, ставове, веровања и вредности, политичке и правне традиције, различите социо-економске концепте, другачије структуре власти, што се може назвати културним карактеристикама. Заједно са постмодерним идејама и концептима, присутна је и хетерогеност друштвених група, плурализам вредности и значај различитости. Култура више није искључиво универзални концепт, већ се препознаје као плуралистички, фрагментисан, амбивалентан, динамичан и рефлексиван концепт. Унутар специфичних културних карактеристика развијају се и различити делатници, од којих зависи како се тумаче и користе одређене институције. У случају урбанистичког планирања и локалног развоја, грађани и њихова знања, култура живљења у граду (уз развојне тенденције) могу да стану у одбрану урбанистичког планирања и јавног интереса, уколико за такву активност постоје предуслови и

капацитети. У питању је такозвани људски капитал. Осим актера власти локалне самоуправе, планера и инвеститора, и знања, навике и вредности грађана, односно крајњих корисника планова, такође одређују улогу плана. Према Сагеру (Sager, 2005) комуникативно планирање, односно развој планерске парадигме, настаје као последица (1) потребе за договором, (2) образованости грађана и њихових захтева за транспарентношћу и укључивањем у одлучивање, (3) ширења грађанског (цивилног) друштва, (4) потребе да се све више важних аспеката узме у обзир приликом припремања планова и доношења одлука, и (5) потребе за ефикасном имплементацијом. Од пет разлога, односно услова за развој планирања која Сагер наводи, три су директно везана за људски капитал.

Селцник (Selznik, 1996) сматра да су организације углавном средства за постизање циљева групе или појединачних делатника, а стварање друштвених мрежа или обавеза основни извор стабилности и интеграције. Типична велика организација стога се пре да разумети као коалиција вођена вишеструким рационалностима и преговарањем бројних делатника, него као јединствен систем координације. Унутар овог сложеног система постоје нише за нетранспарентне односе и утицаје. Иначе коалиције унутар институција немају чврсте границе; уколико желе да опстану и напредују морају да узму учешћа у сложеној размени са окружењем од кога зависе и које би могле да контролишу, што је и основа колаборације у планирању и одлучивању у локалној самоуправи, формалне и неформалне.

#### 2.2.5. Улога планирања у институцијама локалног развоја

Планери углавном виде улогу планирања као могућност за дизајн институција. Александер заступа став да планирање треба да се бави обликовањем институција (Alexander, 2005; 2007; Hopkins & Alexander, 2009). Хили такође сматра да заједница планера, као група експерата који уједињују стратешко и просторно деловање са изазовима интегрисања различитих политика, може доста да понуди пројекту преобликовања управе. (Healey, 1999) Приметне су критике на ову тему, ставови да ово није поље рада планера (Beauregard, 2005),

а сугерисано је и да институције не могу намерно да се дизајнирају, и да њихова промена долази постепено или у процесу револуције (Moroni, 2010; 2011). Овај став такође има своје критичаре који сматрају да се институције могу изменити нагло (Nort, 1990; Meyer & Rowan, 1977; March & Olsen, 2006), а и критичари Александеровог схватања сматрају да не треба испустити из вида да је деловање унутар институција уједно и деловање на њих и да постоји мост између техничких знања која припадају планерима и институционалних промена које су неопходне да би планирање било ефективно. (Beauregard, 2005)

Бел сматра да је за полазну тачку реформе и дизајна институција потребно претпоставити најлошији сценарио када је у питању понашање делатника и изградити системе управљања и институционалне системе са уграђеним средствима која уклањају подстицаје за такво понашање. (Bell, 2002) Ипак, како бисмо могли да дизајнирамо институције, морамо их схватати и познавати, а Марч и Олсен (March & Olsen, 2006) постављају реторичко питање: које су то политичке институције или њихови делови које су у тој мери добро схваћене и контролисане да би се могле обликовати, и стављају нас у дилему колико је реално могуће утицати на целокупне промене.

Марч и Олсен (March & Olsen, 2006) деле законодавство, које је инструмент промене институција, на трансформативно законодавство, у коме су одлучујући унутрашњи чиниоци и где легислатива креира трансформативне институције, и на законодавство као арену, где су одлучујуће спољне силе, и где су институције подређене овим силама. Такође, напомињу да се мора направити баланс између експлоатације и истраживања у институцијама, односно употребе постојећих знања, правила и рутина, и проналаска нових, унапређених. Слеђење правила даје сигурност, али на дуге стазе чини институције и процедуре застарелим, и ефективност скупа правила се смањује. Институције локалних управа се ретко мењају, као и институције планирања, јер су у питању гломазни системи, где су делатници навикли на одређене рутине којих се тешко одричу. Додатно, делатници унутар обе институције потичу и обнављају се из институција образовања, које такође јако тешко мењају своје праксе. Са друге стране

недостатак знања и иновација, неадекватност образовања, политичко окружење и притисци, као и мањак ентузијазма и новца, условљавају неупитно слеђење правила уместо експеримента у институцијама. Сукоб је такође својствен институцијама, и доводи до промене, али сукоб је могућ само уколико постоји довољна моћ делатника који могу да га изазову (коју планери често немају). Марч и Олсен (March & Olsen, 2006) сматрају да је институције веома тешко променити, односно да је потребно јако пуно времена и истрајности делатника, те да делатници могу бити институционални баштовани, пре него институционални инжењери. Довал (Dowal, 1992) сматра да треба направити реформу стандарда, што је најчешће институционално питање. Предлог је реформа у областима као што су преуређење начина на који планирамо, дизајнирамо, градим и управљамо стандардима или преуређење начина буџетирања. Измене које Довал предлаже подразумевају измену читавог институционалног система једне државе, аутоматски укључујући вредносни систем, односно указују на зависност система планирања од институционалног система једне државе. Потребно је нагласити да су дате изјаве делимично наивног карактера, с обзиром на то да су институционални системи гломазни и троми, те да су уграђени у личне вредности и културу друштва које је јако тешко мењати. Делатници могу да интерпретирају правила, али ни то не могу да раде произвољно, а и њихово знање о последицама до којих ће довести промена је веома ограничено. Бел (Bell, 2002) сматра да су институције отпорне и споре када су у питању промене, односно да су инертне до тренутка када притисци постану толико јаки да долази до изненадне промене. Наравно, аутори сматрају да до промене може доћи и постепено, као и да велика промена не мора померити институционални поредак. Искуство пост-социјалистичких земаља указује да чак и после великих промена у макроинституцијама (прелазак са владања на управљање, социјалистичког поретка на демократију, централизоване власти и контроле на слободно тржиште) институције и даље опстају у скоро неизмењеном облику.

Марч и Олсен сматрају да промена у институцијама најчешће настаје изнутра, услед јаза између институционалних идеала и праксе. (March & Olsen, 2006) Планирање је уграђено у институције локалног развоја, у којима постоји

јасна структура моћи, где је план при дну ове структуре (као инструмент) и где се идеали формирају у политичким круговима, и који често могу да утичу на формирање институционалних правила прилагођених интересима појединачних актера, што даље условљава да и само планирање буде обликовано са истом улогом. Институције могу да мобилишу делатнике и ресурсе зарад сопствене промене (March & Olsen, 2006), али је питање колико и на који начин институције и делатници користе ову моћ. Флиvbјерг и Ричардсон сматрају да институције отеловљују све аномалије које доноси такозвана тамна страна планирања (Flyvbjerg & Richardson, 2002), односно односе интереса и моћи у планирању, и расветљавају друге важне аспекте и питања планирања: легитимитет, рационалност и рационализацију, знање и однос знања и активности делатника и др. Закључак је да је моћ лакмус-тест теорије планирања (Flyvbjerg & Richardson, 2002). Да би се објаснили односи који обликују планирање и дају му и одузимају значај и дефинишу улогу мора се поћи од институција које обликују и обликоване су од стране друштвено-политичко-економске интеракције различитих група и делатника (Acemoglu & Robinson, 2008).

Планирање је са друге стране и само оптерећено питањима која различити актери постављају у теорији и пракси у дефинисању његове улоге. Да ли је планирање техничко-научно-стручна делатност или је доминантно политичка? Да ли се планирањем утиче само на простор, или планирање има шире импликације на друштво? Да ли је планирање у сврси заштите јавног интереса или је инструмент моћи појединаца? На крају, да ли је уопште потребно планирати или планови само успоравају економски развој и угрожавају интересе везане за приватну својину? Пракса показује да је планирање и једно и друго, али услед потребе да се планирање дефинише и да се пронађе један оптимални модел, оно остаје оспораван појам у теорији, с обзиром на његову еклептику и променљивост у односу на државна уређења и кроз историју (Allmendinger, 2002; Steino, 2003), као што је случај и са многим феноменима у друштвеним наукама. Самим тим планирање може преузети било коју улогу, али ће она зависити од

институционалне подлоге.<sup>1</sup> Док су у датом положају, планирање и планери ће тешко освојити позицију са које могу да мењају систем.

#### 2.2.6. Уједначавање позиција – планови и пројекти, колаборативно и рационално планирање

Услед промена улоге и само урбанистичко планирање је прошло кроз промене. Према Банаију (Banai, 2013) приватизовано, глобализацијско и предузетничко планирање, са ограниченим јавним ресурсима и интервенцијама, померило је фокус са планова на пројекте. Кармона, Бурц и Баденхорст (Carmona, Burgess and Badenhorst, 2009) указују на промену од мастер планирања ка стратешком планирању кроз велике урбанистичке пројекте, ка чему се окреће цео свет.<sup>2</sup> Ипак, поједина велика питања, као што су ширење градова, социјалне неједнакости и еколошке потребе углавном везане за климатске промене, су оживела свеобухватне планове, односно њихову техничку улогу у процесу планирања. Према Банаију, планирање прави пун круг, од свеобухватног, ка пројектном планирању, и назад ка дугорочном свеобухватном. Са мањим променама у циљевима и визијама града (праведан и одржив град) планирање данас оживљава визионарске, нормативне и имагинативне идеале 19-ог и раног 20-ог века кроз проширени стратешки просторни план<sup>3</sup> који обухвата шире контексте пројеката (просторне, секторске, институционалне и контекст животне средине). У питању је својеврсно помирење планова и пројеката, који постају нераздвојни делови целине.

Осим дилеме план-пројекат у којој се ставови изједначавају, Хостовски сматра да су колаборативни и рационални приступ такође компатибилни.

---

<sup>1</sup>Савремени свет је свет плурализма и сложености, а тражи се јединствени модел планирања. Хадсон (Hudson, 1979) предлаже да се примени модел свирача на цитри који примењује различите системе и моделе планирања (или традиције планирања, како их он назива) као што свирач на цитри бира и окида струне у зависности од тона који жели да чује. Данас је очигледно да у великом броју система планирања заиста долази до оваквог избора, и да је данас на снази мешавина модела планирања – који су заправо методе.

<sup>2</sup>Ови велики урбанистички пројекти имају велики утицај на управљање урбаним развојем (посебно видљив у Флиvbјерговој Аалборг студији - Flyvbjerg, 1998).

<sup>3</sup> Аутор употребљава синтагму 'strategic spatial plan', али не мисли се на просторно планирање у смислу српског Закона о планирању и изградњи, већ о стратешком физичком планирању, као што су генерални урбанистички планови.



(Hostovsky, 2006) Баум (Baum, 1996) сматра да проблеми увек имају контекст, и да би и одлуке требало да се доносе у истом контексту, и да треба да буду резултат преговора, различитих интереса, комуникације и политике – он не сматра да одлуке треба да буду и резултат рационалности. Александер подсећа да су ови модели компатибилни, и да и један и други попуњавају празнине којима се претходни не бави. (Alexander, 1996) Хостовски нпр. уочава да постоји проблем са доношењем одлука у пленуму као што је замишљено партиципативним моделом и да партиципацију треба користити проактивно – како би се на почетку рационалног процеса дефинисале вредности заинтересованих страна. Ренесанса свеобухватног планирања, које у себи може садржати принципе и методе партиципације или колаборативног модела, је изразито видљива кроз покрет Новог урбанизма у САД, стожеру слободног тржишта, нарочито током деведесетих година 20-ог века. Нови класицизам је пандан у Европи, док је Европска комисија увођењем Зеленог папира институционализовала одрживи развој и са њим промоцију мешовитих намена, културног наслеђа, урбаног идентитета и партиципативну формулацију политика – што представља својеврстан спој рационалног и колаборативног у планирању. (Commission of the European Communities, 1990) Тако планирање градова поново постаје свеобухватан процес, на супрот униформисаности такозваног глобализацијског паприкаша, а са циљем вишег квалитета живота и економског бољитка. (Dimitrovska Andrews, Mihelič and Stančić, 2007)

Пендал (Pendall, 2001), без обзира на облик планирања, прави разлику међу улогама планирања у односу на то да ли је планирање произвољно или наметнуто од стране државе. Када је планирање наметнуто, локалне самоуправе ће донети план, али он неће бити реалан, спреман за имплементацију, имплементиран. Када планирање није наметнуто, доста општина неће донети план. Ипак, општине које самостално усвоје план се више брину о томе да он буде логичан, реалан и сврсисходан, и на крају имплементиран.

### 2.2.7. Улога планирања у пост-социјалистичким земљама

Улога планирања у пост-социјалистичким државама условљена је транзиционим периодом од владања ка управљању, односно ка облицима и мутацијама облика демократских уређења и система отвореног тржишта (укључујући и често неуспеле децентрализације, што је карактеристичан и велики проблем постсоцијалистичких земаља). Иако су у процесу урбанистичког планирања и управљања локалним развојем кључни актери постали инвеститори као држаоци капитала (посебно из разлога што се већина пост-социјалистичких земаља нашла у незавидном економском положају, са недовољним јавним средствима), политичари и планери су задржали позицију са које до одређене мере могу да условљавају на који начин ће се управљати и формирати урбани простор. Задржавање утицаја је омогућено кроз институционалне структуре које су направљене да воде, управљају и регулишу урбани развој. (Cavrić and Nedović Budić, 2007) Од формалних и неформалних структура институција зависи колико ће урбанистичко планирање моћи да оствари своју улогу заштите јавног интереса и инвестиција, односно локалног развоја, и колико ће планери моћи да утичу на процес. Сама урбана форма је резултанта свих сила, односно моћи које се у овим институционалним структурама појаве. У наредним поглављима ће бити детаљније описано како функционишу дати токови, како се формира моћ и како планирање добија своју улогу.

Планови се полако претварају у легализацију постојећег стања и задржавање трендова који самостално настају. (Stanilov, 2007a) Задржава се већ успостављени оквир планирања, планирање је у раскораку са захтевима тржишта, те актери развоја виде планирање као кочницу са компликованим процедурама, од самог усвајања плана до дозволе за изградњу. Услед појаве да централне власти нису заинтересоване да пребаце средства на ниже нивое, како локалне власти не би постале важни политички актери, локалне власти и делатници су се нашли под већом централизацијом него што је планирано и у финансијском проблему. (Tosics, 2006) Слаба имплементација планова, услед непредвидљивости дистрибуције капитала, потреба тржишта и слабе интервенције и финансијске

моћи државе да заштити јавно добро и подстакне приватни капитал доводи до негирања планирања као ефикасног инструмента за локални развој. Критика је константна када је у питању плански процес, али се ни у институционалном систему ништа не мења. Станилов сматра да су планери пропустили прилику да капитализују знање из социјалистичког периода (Stanilov, 2007a), а нису имали довољно капацитета, знања нити организационих способности да се боре са радикалним променама друштвених, политичких и економских структура.

#### 2.2.7.1. Норме у пост-социјалистичким земљама и улога урбанистичког планирања

Иако су пост-социјалистичке земље развијале своје системе планирања са истим циљем (прелазак са владања на управљање), сматра се да не постоји јединствен ток којим су се институције у пост-социјалистичким државама преоријентисале са комунистичког на тржишни и демократски систем уређења. Планирање у пост-социјалистичким системима је морало да се прилагоди новим околностима, као што су демократизација политичких процеса (формална или суштинска), повратак тржишним принципима, комерцијализација, приватизација, нестанак државе јавног старања, фискална криза, уплив страног капитала, промена вредносног система и др. У новим околностима настају и нове институције планирања и нова улога планова, који настоје да буду флексибилни, како би се прилагодили новим условима тржишта и политичких околности. (Никезић и Ђокић, 1999) Промене ка плуралистичком друштву и тржишној економији прате институционалне промене, и стварање формалних и неформалних институција, које дају облик економским и друштвеним односима и активностима, и обезбеђују подстицај за развој политичких и друштвених организација. (North 1990; 1994) Недовић-Будић, Тсенкова и Маркузе (Nedović-Budić, Tsenkova, and Marcuse, 2006) сматрају да институционални поредак и степен друштвеног развоја најинтензивније утичу на начин развоја пост-социјалистичких градова.

Стјуарт тврди да трансформација природе, улоге и функције институција власти и приватног сектора утиче на промену улоге урбанистичког планирања и просторних политика. (Stewart, 2003) Планирање и креирање политика подразумева међуоднос између тржишта и државних интервенција, а однос између ових мега-актера чини да систем функционише као државни социјализам или демократски капитализам. (Offe, 1997) Основна промена у пост-социјалистичким системима је поменути прелазак са система владања ка систему управљања. Разлика је у томе што у систему владања власти практикују своју моћ и моћ одлучивања самостално и по свом нахођењу, док се у систему управљања подразумева сарадња са различитим актерима, одлучивање уз консултације и компромисе, мноштво различитих интереса, чија је резултанта заправо одлука власти. (Stewart, 2003) Политике које настају у систему управљања су жеље и интереси грађана преведени у ефективну одлуку. Планирање које функционише у одређеном систему мора да се прилагоди и његовим принципима: легитимитет, партиципација, изградња консензуса, транспарентност, одговорност, правичност и др. Улога коју су добиле локалне власти је главна улога међу бројним актерима, како у промовисању локалних потенцијала, преговарању о инвестицијама, тако и у имплементирању урбанистичких планова и политика. (Таџан-Кок,2004).

У социјалистичком приступу се акција базира на планирању, научном знању и партијском монополу, и у овим аспектима су садржани моћ и одлучивање. На тај начин испланиран, социјалистички град је представа политичке воље државе, партије и планера. У капиталистичком систему у доношењу одлука преовлађују тржиште, иновације, социјални консензус и колективно доношење одлука. Недовић-Будић, Тсенкова и Маркузе интересантно запажају да се капиталистички систем води микропланирањем на нивоу компаније, али анархијом на макро нивоу. (Nedović-Budić, Tsenkova, and Marcuse, 2006) Капиталисти дакле строго планирају своје пословање, али сматрају да један изузетно сложен систем, као што је град, од ког зависи квалитет живота његових становника и економски развој, треба препустити случају, односно анархији. Иако централне власти у пост-социјалистичким земљама и даље имају улогу заинтересованог актера, који омогућава или зауставља велике инфраструктурне

пројекте, уз крут управљачки став који се задржао из претходног периода, све је ређа ова улога власти, односно она је марионетска (у улози капитала). У супротности са крутим централним нивоом и државним интервенцијама, локална регулатива има потребу за флексибилношћу, прилагођеношћу ad-hoc деловању и изненадним приликама, и за корективним механизмима. (Nedović-Budić, Tsenkova and Marcuse, 2006) Ипак, децентрализовано планирање је суштински ослабљено услед слабе имплементације (зависност од локалног буџета), па је његово деловање половично, односно производи некомплетна решења. Притисак да локалне власти буду ефективне, и да локални развој буде очигледан, и њихова немогућност да исто остваре, доводе до задржавања стања строгог, централизованог планирања.

Приоритет се у реформи институција у пост-социјалистичким земљама даје реконструкцији економског система, и планирање остаје далеко иза на листи приоритета, и самим тим не може да се прилагоди унапређеној, односно промењеној ситуацији. Политика и економија су фокус реформи, и њихов успех и неуспех воде до успеха или неуспеха урбанистичког планирања. (Stanilov, 2007) Ситуација у којој је укупни развој био у рукама државе, и уједно у рукама планера, се изменила у корист инвеститора чија су средства постала средство развоја, нарочито у економски слабијим земљама. Приватни сектор јача како у урбаном развоју, тако и у пружању услуга у јавном сектору (услуге и инфраструктура). (Lograin and Stoker, 1997) У датој ситуацији, са мноштвом мањих извора финансирања развоја града уместо једног централног, регулаторни механизми постају кључни за успех/неуспех планирања, како би се деловање нових актера контролисало у име јавног интереса – признаје се улога различитих агената промене у градовима, али морају постојати правила и обавезе које сваки агент мора да испуни. (Nedović-Budić, Tsenkova and Marcuse, 2006) Од регулаторних механизма у великом проценту зависи да ли ће актери приватног сектора моћи да злоупотребе своју позицију и да ли ће њихове акције бити позитивне, неутралне или негативне по локални развој и јавни интерес.

Борегард (Beauregard, 2001) сматра да су умањене улоге државе и власти у начелу довеле до стања у коме је проблематично постићи планирање одрживих градова и ефективну имплементацију локалних одлука и политика. Додатно, обавезе које поставља Европска Унија, политике и смернице које се морају усвојити при планирању на локалном нивоу, стварају потешкоће у планирању, иако су дати услови такорећи добронамерни. У тренутној клими у пост-социјалистичким земљама фаворизују се дерегулација и креирање ефикаснијих, линеарних структура. Захтева се флексибилност углавном наслеђеног глобалног административног система, коме је бирократија постала циљ уместо средство. Урбанистичко и просторно планирање развијених земаља и у теорији теже ефикасности, флексибилности и способности да имплементирају своје циљеве, при чему се све више тежи пројектима уместо свеобухватним плановима. (Pallagst and Mercier, 2007) С обзиром на то да се укупни систем мења споро и да систем планирања захтева промену читавог државног апарата, на локалним самоуправама је најчешће да прилагоде систем да буде ефикаснији кроз употребу различитих инструмената путем којих могу да остваре своје циљеве.<sup>1</sup> Координација актера је примила улогу јединог механизма за постизање интереса и јавног и приватног сектора. Држава и тржиште су принуђени да заједно еволуирају и надопуњују се, и кроз покушаје и грешке откривају боље начине дистрибуције одговорности између приватног и јавног сектора, као и приватне и колективне акције.

Друштвена трансформација и промене у урбаном простору условљене су и екстерним макроинституционалним факторима, регионалним, интернационалним и понекад глобалним актерима и процесима. Захтеви економске глобализације обликују градове и њихову способност да се такмиче у стратегијама управљања урбаним развојем, и способностима да привуку капитал. (Thomas, 1998; Tazan-Kok, 2004) Проблем са датом констатацијом је што је глобална компетитивност

---

<sup>1</sup>Локалне самоуправе у Словачкој су имале проблем јер појединачно нису имале капацитета да самостално аплицирају за средства. Како би ојачале своје капацитете, локалне самоуправе су се удружиле у невладине организације и направиле пројекте којима могу да аплицирају за средства за инфраструктурне и друге пројекте. Такође, држава је обезбедила помоћ малим општинама тако што је основала Регионалне агенције за развој, које су блиско сарађивале са општинама, и омогућавале им да уз њихове капацитете и искуство решавају своје проблеме (укључујући помоћ при аплицирању за средства, креирање нацрта развојних стратегија, обезбеђивање зајмова или гаранција за инвеститоре и кредиторе, саветодавне услуге и друго).

описана центлменски и као подстрек за развој, а ради се о немилосрдној борби, у којој се и градови и државе боре међусобно за идеје и капитал. Ова борба може бити центлменска међу богатим иновативним градовима, чији су грађани предузетни и политички образовани, док се међу неразвијеним земљама ова борба претвара у мноштво нелегалних процеса и политички рат урбаних подручја (улагање државе у поједине градове и запостављање других). У социјалистичком систему, држава је обезбеђивала ресурсе, док у капиталистичком систему градови морају да се такмиче за своју позицију и привлаче капитал. Ташан-Кок (Tasan-Kok, 2004) примећује бројне иновативне стратегије које градови примењују – изградња интернационалне слике, урбано предузетништво, партнерства или планирање осетљиво на силе тржишта. Како би брзо ушли у трку и напредовали, пост-социјалистички градови треба ефикасно да уведу и усвоје иновативне инструменте локалног развоја. Чест је случај да не постоје људски капацитети за наведену активност, а усвајање и употреба датих инструмената, чак и када су на располагању, зависе од воље управљачких структура, токова моћи, контроле капитала и људског капитала.

#### 2.2.7.2. Институционалне промене у пост-социјалистичким земљама услед процеса приступања Европској Унији

Пост-социјалистички градови пролазе кроз тешке трансформативне процесе како би се одвојили од прошлости и ушли у демократска и тржишно оријентисана друштва. Један од катализатора овог процеса је процес приступања Европској Унији, за који се сматра да ће убрзати и олакшати развој ефективне и ефикасне управе и помоћи размену знања. Након колапса социјалистичких система, тешкоће се појављују у покушајима да се националне политике креирају у складу са захтевима Европске Уније са једне стране, брзине либералног тржишта са друге, и захтева локалних интереса и ресурса са треће стране, као и институционалне подлоге и успостављених вредности и устаљених норми. Институционалне промене које се захтевају у пост-социјалистичким земљама од стране самих власти углавном су последица потребе да се усклади регулатива са регулативом ЕУ зарад преузимања средстава из претприступних фондова, и не

утичу значајно на даље одлучивање о просторном развоју и политикама. (Pallagst and Mercier, 2007) Према Борегарду, приступ Европској Унији пре изазива тензије и локализоване акције, него унификовану реакцију. (Beauregard 2001) Додатно, у пост-социјалистичким земљама је доношење одлука секторско, и ретке су иницијативе да се интерсекторски доносе одлуке и развојна документа, што отежава и прилагођавање прописима ЕУ и сам развој планских докумената. Пост-социјалистичким државама недостаје интер-секторска сарадња, на нивоу министарстава, и на нижим локалним нивоима, да би могли да остваре интегрисаније планирање територијалног развоја. (Pallagst and Mercier, 2007)

Европска Унија инсистира на децентрализацији институција за апсорпцију средстава, али услед брзине и само формалне жеље за децентрализацијом (утилитарне, за потребе апсорпције из фондова) иста та децентрализација представља само покушај да се одговори на низ разноврсних критеријума уместо да представља дугорочну политичку стратегију, пројекат и избор, суштинску промену која би донела већу економску и другу добробит – слободу у одлучивању и финансијама. Иако локалне самоуправе пост-социјалистичких земаља имају степен аутономије од раније, ова аутономија ретко подразумева финансијску аутономију, што је главна препрека за ефикасно имплементирање планова. (Stanilov, 2007a) Управа и њени запослени су углавном некомпетентни да се суоче са новим задацима, укључујући управљање школама, друштвеним сервисима, мрежом путева, планирањем градова, локалним економским развојем и др. Различити нивои власти и управе у централизованом систему (национални, регионални, локални) и актери на свим овим нивоима налазе се у специфичном односу, међузависној мрежи, што систем чини изузетно компликованим, те је немогуће успоставити контролу кроз планове, како је замишљена. (Pallagst and Mercier, 2007) Са друге стране, ни постојећа централизована структура и њене везе се не користе да би се планирало интегрално и успоставила боља контрола, већ је у питању најчешће само преобиман бирократски систем, који успорава деловање. У односу на захтеве Европске Уније, која за приступ захтева и значајно повећање прописа, мора се рачунати са тим да ће бирократија додатно расти. Станилов такође сматра да су ЕУ захтеви додатно оптеретили пост-соц земље и



њихове системе планирања, а била су потребна и знања која планери у овим земљама нису имали. Такође, није постојао модел који би ове земље пратиле. Стресни моменат за планере произвео је ситуацију у којој се они враћају добро познатим праксама које су раније имали. (Stanilov, 2007a)

### 2.2.7.3. Делатници у локалном развоју у пост-социјалистичким земљама

Пројекти у локалној средини у великој мери зависе од локалног политичког уређења и способности делатника у систему локалног развоја и планирања. Локалне власти морају да играју улогу преговарача са вишим нивоима власти и са привредом, инвеститорима и финансијерима, тако да мање локалне самоуправе имају мању преговарачку позицију, и важно је како ће се позиционирати у односу на више нивое власти које им могу помоћи. У питању је подређена позиција где развој у локалним самоуправама зависи од власти на централном нивоу. Такође, веома је важно да локална самоуправа ефикасно употребљава оскудне људске, административне и економске ресурсе. (Pallagst and Mercier, 2007) Тошић (Tosics, 2006) сматра да је децентрализација кључна димензија за транзицију из социјалистичког система у коме управљање врши држава ка тржишном систему у коме одлуке доноси капитал. Локалне самоуправе су кључни делатник како читав локални развој не би био препуштен капиталу. Иако сматра да се укупни ниво улоге државе на тржишту мора смањити, истовремено локални ниво власти је потребно ојачати како би се на овом нивоу градили људски и институционални капацитети.

Када су у питању планери, са падом институција у пост-социјалистичким земљама пао је и ослонац за успостављену структуру планерске струке и система планирања. Већина правила којима се регулисао урбани развој је постала неважећа или неефикасна/неефективна, а будућност је постала несигурна и немогућа за предвиђање, осим сазнања да ће се у будућности све променити. Ова промена је значајно закомпликовала посао планерима, учинивши да веза између прошлости, садашњости и будућности буде мање предвидива. Улога планера је самим тим постала недефинисана, на ничијој земљи између оспореног старог

система и метода планирања и нових аспирација које још увек нису добиле формални и материјални облик који се може пратити. Уједно, планери су доживели кризу легитимитета и изгубили позицију са које могу да преговарају или захтевају промене, између осталог јер су се и сами повукли пред моћнијим актерима из сфере политике и капитала. Локалне власти су добиле улогу доносилаца одлука, који су гладни инвестиција (Stanilov, 2007a) и који процес планирања виде као оптерећење и процес који не може да задовољи њихове потребе за флексибилношћу. Пост-социјалистичке власти су као једну од првих активности измениле систем власништва над земљиштем у корист приватног власништва, и тиме умањиле могућност државе да делује у сврху јавног интереса, и драстично умањиле моћ планера да делују. Планери, који су у претходном периоду радили у аури јавног интереса и рачунали на финансије државног буџета, сада су под утицајем нових актера – инвеститора, и принуђени су да планирање учине мекшим према њиховим индивидуализованим интересима. Планери се суочавају и са другим бројним актерима – грађанима, невладиним сектором, струковним удружењима и др., између чијих интереса морају да балансирају, и да изнађу оптимално просторно решење. Иако су у позицији да заступају и бране и приватне и јавне интересе, планери немају никакву заштиту ни од стране грађана, ни од стране јавне управе и политичара, осим можда формалне подршке, иза које често стоје и притисци и интереси моћних приватних инвеститора. Како Тошић сматра, у централизованом планском систему јавност је одлучивала о локалном развоју из доминантне позиције, а сада је улога јавности да регулише доминантну позицију тржишта из подређене позиције. (Tosics, 2006) Слаба интеграција партиципације је делимично последица инертности институционалог система који би морао да се мења како би увео нове елементе у процедуре планирања и одлучивања о локалном развоју, затим генералне незаинтересованости грађана за општа питања развоја, али према Станилову и услед схватања планера да у планирању има јако мало места за нетехничка знања и претпоставке (Stanilov, 2007a).

Када су приватни инвеститори у питању, чини се да је њихова позиција институционализована као неприкосновена, те да су њихови интереси, односно

интереси капитала, представљени од стране власти као интереси свих грађана. Уједно, глас инвеститора о планирању као кочници је пренет на грађане и управу. Путем медија им је усађена идеја да су приватне инвестиције једини начин да се градови и друштво изведу из економске кризе, а за планирање се сматра да угрожава права на приватну својину и успорава економски развој. Планери су тако изгубили подршку да регулишу хаотично трансформисање градова (укључујући нелегалну градњу или адаптацију градских простора). Уместо великих инфраструктурних пројеката које је спроводила држава у социјалистичком систему, уз умањени легитимитет потребно је обухватити небројене инкременталне и мале пројекте које је тешко контролисати, нарочито у друштву које тежи дерегулацији и либералном тржишту. (Stanilov, 2007a)

#### 2.2.7.4. Стратешко и регулативно планирање / тржиште и ниво друштвеног развоја

Власти на локалном нивоу у пост-социјалистичким земљама су у стратешком планирању виделе практичан начин да уведу приватни сектор у процесе одлучивања и да повежу свеобухватно урбанистичко планирање и финансијско/фискално планирање (с обзиром на то да је имплементација у финансијском смислу проблематична када су друге врсте планова у питању). Иако интерес за стратешким планирањем расте, степен успеха варира када су у питању квалитет планова и имплементација, а стратегије и даље остају неформални документи (најчешће нису обухваћени формалном регулативом, већ локалне самоуправе и друге институције доносе стратегије самоиницијативно, и самоиницијативно их спроводе, са више или мање ревности). (Tsenkova, 2007; 2007a; Stanilov, 2007) Путем стратешког планирања локалне власти су увеле колаборацију, и партиципацију, у процес одлучивања, с обзиром на то да стратешки планови подразумевају активно учешће заинтересованих актера при доношењу одлука, дефинисању проблема, визија, циљева и др. У периодима финансијских криза или опоравка, стратешко планирање које окупља различите актере уједно значи и боље искоришћење ресурса, уз активан друштвени процес и очување животне средине и окружења. (Healey et al., 1997) Ипак, квалитет зависи

од већ установљених процедура, политика, институционализованих пракси и форми, вредносних система и начина посматрања појава (система значења) и др.

Хијерархизована и слојевита структура стратешког планирања омогућава свеобухватан и детаљан преглед тема локалног развоја које је потребно обухватити на вишем нивоу и решавати на нижим нивоима управљања.<sup>1</sup> Предност стратешког у односу на традиционално урбанистичко планирање је у неколико аспеката: избор стратешких циљева је поузданији услед хијерархије стратешког планирања, која омогућава да се циљеви дефинишу на вишим, а имплементирају на нижим нивоима; у процесу стратешког планирања се анализа стања и креирање оквира врше унутар колаборативног одлучивања, па је затим и однос између општинских службеника, власти и јавности далеко транспарентнији; стратегије повезују интерсекторски различите области које утичу једне на друге, тако да нису ограничене у избору тема, а уједно се повезују и различити актери из различитих сектора, са својим специфичним знањима и другим ресурсима унутар институције. (Лазаревић Бајец, 2006а; 2006б) Подразумева се и да постоје тешкоће при постизању консензуса, заступању различитих интереса и дужином процеса. (Tsenkova, 2007)

Нове праксе делимично трансформишу норме у институционалном поретку пост-социјалистичких земаља, али од случаја до случаја, како све зависи од система који покушава да уведе промене. (Tsenkova, 2007) Стратешко планирање је веома захтевно у смислу институционализације јер захтева праксу консултовања, кроз коју се успоставља легитимитет, и разноврсност улазних података. (Salet and Faludi, 2000; Bryson et al., 1986) Западна Европа има погодно институционално окружење за стратешко планирање с обзиром на институционализовано прихватање јавних интервенција за опште добро и

---

<sup>1</sup> Стратешко планирање не прати један прецизан процес, већ је у питању мешавина више фаза: 1) анализа постојећег стања; 2) одабир кључних тема; 3) постављање мисије и општих циљева; 4) екстерна и интерна анализа; 5) развој циљева, специфичних циљева и стратегија у односу на сваку тему; 6) развој и имплементација плана за спровођење стратешких акција; 7) мониторинг и измене и допуне по потреби. Честа је употреба SWOT анализе као базе за креирање добрих стратегија које су обухватиле и сагледале све неопходне аспекте да би се циљеви реализовали, јер је реализација стратешких планова њихов основни приоритет.

укључивање представника сва три сектора. (Healey et al., 1999) Студије показују да је стратешко планирање у Западној Европи добро позиционирано да делује на економски и друштвени развој и развој окружења (животне средине), односно урбаног простора кроз локалне стратегије које укључују велики број партнера у процес одлучивања, формулисања политика и њихову реализацију. (Albrechts et al., 2001; Healey et al., 1997) Претпоставило би се да и пост-социјалистичке земље имају исту основу, како је јавно добро било основ државне интервенције (доминантне у односу на било коју другу интервенцију). Ипак, с обзиром на идиосинкразију пост-социјалистичких друштава у односу на смањење државне интервенције након социјалистичког периода, делује да је управо државна интервенција оспоравана у групи нових актера, те да поново нису сви изједначени.

### **3. МЕТОДОЛОШКИ ОКВИР ИСТРАЖИВАЊА**

#### **3.1. Истраживачки приступ и истраживачке методе**

Истраживачки приступ, односно истраживачка стратегија, представља усвојену методологију, изабрану за спровођење истраживања. Истраживачка стратегија је занимљив појам јер је у питању приступ самом истраживању, узрок избора одређених метода, од којих ће зависити резултат истраживања. Од усвојене методологије зависе подаци који се могу добити о једној теми, и самим тим каснији закључци. (Akinwumi, 2009) Осим избора метода и истраживачких питања, методологија садржи и сет принципа и идеја које представљају концептуални оквир истраживања на почетку, а Невил и Денскомб (Neville, 2005; Denscombe, 2007) у методологији виде истраживачке филозофије, приступе, размишљања, стратегије и методе. Сапсфорд (Sapsford, 2006) из овог разлога дефинише методологију као поглед на свет који је основа за истраживање. Сам избор приступа и метода је одређен постављеним питањима (Akinwumi, 2009), где је истраживачка метода вођена истраживачком стратегијом, док је истраживачка стратегија вођена истраживачком филозофијом која дефинише основне

претпоставке истраживања (Kagioglou, 1998; Keraminiyage, 2009; Sexton, 2000). Без обзира на избор метода у односу на истраживачки проблем, оне имају две конкретне улоге: дефинишу начин прикупљања података о истраживачком проблему, и омогућавају наставак истраживања употребом сличног методолошког апарата. (Gummesson, 2003; Grix, 2001; Clarke, 2005; Dawson, 2009; Robson, 2002, 2011)

Истраживање улоге ГУП-а унутар комплексног државног система, и разлога успеха и неуспеха урбанистичког планирања, захтева детаљну анализу институција унутар којих планирање функционише. Јако је велики избор истраживања која траже разлог успеха и неуспеха планирања у самом моделу планирања, а затим и у структури и чиниоцима уско стручног планског процеса. Међутим, промене модела и исте критике планирања након промена су показале да је утицај институционалне подлоге јачи од утицаја промене модела рада планера по питању улоге планирања у локалном развоју. Квалитативно истраживање открива ствари које нису очекиване, помаже разумевање компликованих релација и откривање значења, мотивација, идеја и веровања – фактора који на локалном нивоу у систему управљања утичу на улогу ГУП-а и које је потребно идентификовати, разложити и класификовати како би се дошло до увида у односе и њихове детаље. Приступ комбинованих метода који интензивно користи квалитативне методе, и многе друге, је познат као студија случаја (Yin, 2009),<sup>1</sup> и изабран је за рад у односу на истраживачку стратегију. Квалитативно истраживање је кључно у раду јер помаже да се схвате реални догађаји и укључе методе као што су интервју, анализа докумената, анкета, архивски списи, интервјуи, директно и индиректно запажање. (Berg, 2007; Yin, 2003; Becker and Bryman, 2004) Наиме специфична комбинација метода, прилагођена информацијама које је потребно сазнати, је прикладна за истраживање детаља и специфичности процедура у локалној самоуправи које нису формално видљиве. Ова метода омогућава да истраживач буде у контакту са пољем истраживања како би се развило разумевање феномена који се истражује, у

---

<sup>1</sup> Осим студије случаја, ту су и теоријске студије (Strauss and Corbin, 1990; Strauss and Corbin, 1994) и етнографске методе (Dawson, 2009), које су биле други избор у односу на студију случаја, а у складу са истраживачком стратегијом.

облику интервјуа, запажања или анализе докумената. Студија случаја је истраживачки процес за разумевање социјалног феномена заснованог на стварању комплексне, холистичке слике формиране од информација добијених комбинацијом метога, укључујући детаљне информације интервјуисаних ученика у природном окружењу (Guba and Lincoln, 1994; Collis and Hussey, 2003), што је уједно одговарајући приступ за истраживање ставова актера у локалној самоуправи. Наиме, нагласак неоинституционалне теорије је на компликованом међусобном утицају делатника и институционалног окружења, при чему студија случаја омогућава комбинацију истраживачких метода којима се сазнаје свака појединост одређеног случаја у коме су делатници и институционални оквир били у интеракцији.

Квантитативни метод истраживања је коришћен у склопу анкете која је рађена са градоначелницима за потребе истраживања Европски градоначелници (Петровић, 2015). Квантитативно истраживање ствара статистику, користећи велики број анкета кроз упитнике (Dawson, 2009), али Грикс (Grix, 2001) запажа да се овај истраживачки приступ првенствено бави количином. Након квантитативно добијених података, у случају друштвених феномена, као што је политика или управљање локалним развојем, неопходно је ући у квалитативно тумачење резултата како би се утврдило да ли су предвиђене генерализације на основу бројева тачне (Saunders, Lewis and Adrian, 2009; Creswell, 2003; Akinwumi, 2009; Dawson, 2009; Grix, 2001)

### 3.2. Анализа докумената

Денскомб (Denscombe, 2007) запажа да документи као извор података имају много мање компликација и проблема у односу на људе као изворе података. Главна карактеристика прикупљања података из докумената је да приступ документованим изворима омогућава велике количине података без пуно трошкова, одлагања, без претходног заказивања, издавања дозволе итд. Иако

је ово тачно, велики број докумената се сматра поверљивим<sup>1</sup>, а постоји проблем и са садржином и обимом приступачне секундарне литературе, када је у питању истраживање управљања локалним развојем и планирања у Србији.<sup>2</sup> Валидност документованих извора је од великог значаја за анализу, стога је одабир докумената вршен врло пажљиво као аутентичан, кредибилан, репрезентативан и значајан/садржајан. У сваком случају, одабир извора представља скуп претходних аналитичких избора и једном одабран текст је подложен даљој анализи. (David and Sutton, 2004; Denscombe, 2007; Yin, 2009; Voeije, 2010; Dawson, 2009) Транскрипти писаних подсетника и бележака су урађени непосредно после прикупљања података што је помогло одржавању фокуса рада и чувању бележака о кључним закључцима који би могли да се изведу из података. Подсетници и транскрипти су паралелно анализирани са подацима прикупљеним из других извора.

Метода анализе података и критичка анализа се у раду користе истовремено, како би се из мноштва информација у издвојили подаци релевантни за истраживање улоге урбанистичког планирања у локалном развоју и сагледао њихов основни однос. Метода анализе података је примењена на истраживање литературе и радова на тему неоинституционалне теорије и теорије планирања, као и документације везане за регулаторни оквир и праксу планирања и управљања. Секундарна литература пружа увид и у страну праксу, кроз коју се упознајемо са савременим приступима и облицима управљања локалним развојем и позицијом/карактером урбанистичког планирања (у оба случаја предмет анализе су писани радови у часописима, књиге, студије случаја, извештаји међународних конференција и организација и сл.). У даљем раду, критичком анализом теорија и њихових модела и теза формира се теоретски оквир истраживања, усвајају се прихватљиви концепти, идеје и модели из праксе.

---

<sup>1</sup> Иако документи формално нису поверљиви, службеници често имају страх од давања документације на увид.

<sup>2</sup> Прикупљање података је представљало проблем када је у питању истраживање институција планирања и управљања локалним развојем у Србији, јер постоји дефицит критички оријентисаних стручних текстова. Критика је присутна у дневној штампи и дневно политичким догађајима, али је слабо заступљена у стручној литератури. Истраживач је био у прилици да унутар система локалне самоуправе присуствује одлучивању и сагледа како функционишу процедуре, и кроз текст су дати коментари, где је било неопходно, у форми фуснота.



Осим за истраживање теоријског оквира, метода анализе података и критичка анализа су коришћене за истраживање закона, планова, политика, одлука и других докумената везаних за систем управљања локалним развојем у Србији, институционални оквир и карактеристике локалног планирања у Србији. Осим наведених примарних извора, у мери у којој је то могуће услед недостатка литературе, коришћена је секундарна литература која обрађује институционални оквир, проблем улоге урбанистичког планирања у локалном развоју и његове облике. Када је у питању пракса планирања, истражује се место планова у систему доношења одлука, како би се изоштриле форма и улога планова у локалном развоју, као и њихов однос са локалним интересима. Критичком анализом издвојених података, формира се слика институционалног оквира управљања локалним развојем у Србији, као и детаљи о улози урбанистичког планирања у овом систему. Рад је критички оријентисан према систему управљања локалним развојем и улози ГУП-а, па су стога при анализи документације сукцесивно суперпонирани законски оквири са коментарима аутора на ситуацију у пракси.

### 3.3. Анкета

Анкета је у истраживању коришћена за испитивање мишљења и ставова градоначелника и председника општина о урбанистичком планирању и локалном развоју, као и својој улози као делатника у овом институционалном оквиру. Анкетни упитник се бави великим бројем димензија улоге градоначелника / председника општине, имајући у виду трансформацију модела управљања градовима / општинама и модела локалне развојне политике, модела политичког представљања, као и промене у каријерама политичара на локалном нивоу. Анкета је технички спроведена од стране запослених у Сталној конференцији градова и општина, у оквиру пројекта Европски градоначелници, које спроводи Универзитет у Фиренци у више од десет земаља у Европи, и у коме су учествовали истраживачи из Србије.<sup>1</sup> Припрему анкете, односно прилагођавање

---

<sup>1</sup> Координатор међународног истраживања је Универзитет у Фиренци, а реализацију у Србији је прихватио Архитектонски факултет Универзитета у Београду, који се обратио СКГО за партнерство у овом послу. Предвиђено је да се током 2015. године заврши са теренским

универзалне анкете која је направљена колаборативно у сарадњи са свим истраживачима пројекта Европски градоначелници, урадио је тим истраживача из Србије,<sup>1</sup> и посебно су додата питања која се тичу односа и става градоначелника / председника општина према ГУП-у у локалном развоју.

Анкета је развијана по следећим фазама - размера, садржај и форма упитника, дизајн упитника, строго контролисана анкета на случајном узорку и управљање анкетирањем. Како би се испитаницима омогућило да лако направе избор између опција, у самој анкети је дато јако мало опција. (како се иначе и препоручује - Oppenheim, 2000) Када су у питању отворена питања за која је могуће да испитаници напишу да немају мишљење, што се често догађа, а што смањује узорак и не даје информације, питања су формулисана на начин да се од испитаника не тражи мишљење, већ знање које мора имати на позицији на којој се налази.

Анкетирање је спроведено слањем упитника повереницима СКГО<sup>2</sup>, који су анкетирали градоначелнике / председнике општина у свим општинама у Србији које имају преко 10.000 становника<sup>3</sup> (50 општина се одазвало позиву). Контролисани део анкете је спроведен на случајном узорку, како би се проверило да ли су повереници спровели анкету директно са председницима / градоначелницима, или је неко уместо њих попунио одговоре (евентуално делегирано начелнику управе и сл.). Како је узорак изабран по критеријуму броја становника, веома је разноврстан по свим другим питањима, као што су економски развој, етнички састав, степен локалног развоја, физичке карактеристике и др.

---

прикупљањем података у свим земљама укљученим у пројекат, а теренско истраживање у Србији је организовано током новембра и децембра 2014, док је база података на основу које је урађен извештај сачињена је у јануару 2015. (Петровић, 2015)

<sup>1</sup> Проф. др Мина Петровић са Филозофског факултета УБ, проф. др Марија Маруна и проф. др Владан Ђокић са Архитектонског факултета УБ, и Данијела Савкић као студент докторских студија Архитектонског факултета УБ.

<sup>2</sup> СКГО има поверенике у свакој локалној самоуправи у Србији. У питању су запослени у локалним самоуправама, задужени за кореспонденцију са СКГО.

<sup>3</sup> Услов који је постављен од стране менаџера пројекта Европски градоначелници, са Универзитета у Фиренци. Карактеристике и величина узорка за Србију су прихваћене на састанку радне групе међународних пројекта у Фиренци, јануара 2015.

Упитник се углавном састојао из питања затвореног типа, па није захтевао велике вештине интервјуисања, а такође није одузимао пуно времена испитаницима и анкетарима. (Dawson, 2009; Oppenheim, 2000). Денскомб (Denscombe, 2007) сматра да се најбољи резултати анкете добијају ако су у анкети питања на која се лако одговара. Сва питања су подељена по секторима, који су везани за поједине области локалног развоја или надлежности и функцију градоначелника / председника општине. Анкета се састоји из пет група питања. Први део скупља информације о улози градоначелника / председника општине. Наредни део обухвата питања о томе како градоначелници / председници општина виде сопствену улогу у односу на скупштину општине / града. У трећој групи питања се баве стратешким циљевима система планирања и различитих процедура. Наредна група питања испитује узајамни однос између председника општине и грађана, док пета и уједно и последња група питања има за циљ да испита место и улогу локалних власти у политичком систему. За потребе истраживања на овој тези, последња два питања отвореног типа о ГУП-у су посебно додата, формулисана са циљем да се добију одговори директно везани за истраживачка питања, односно саму хипотезу.

Резултати су класификовани према структури упитника, и издвојени у односу на питања која су релевантна за сагледавање улоге урбанистичког плана у локалном развоју и утицај различитих делатника и норми у институционалној подлози локалног развоја. За сва питања која се базирају на ставовима у смислу оцене одређених процеса или степена слагања са одређеним мерама и појавама, дата је процентуална дистрибуција фреквенције и средња вредност тражене оцене.

Независно од анкете о којој је било речи, посебан упитник са питањима отвореног типа послат је и директору јавног предузећа за планирање и изградњу у Младеновцу, при истраживању у оквиру студије случаја. На овај упитник није било директног одговора, о чему ће више речи бити у излагању студије случаја.

### 3.4. Студије случаја

Методом студије случаја, кроз дескрипцију и експликацију, упознајемо се са детаљима праксе у области управљања локалним развојем у Србији. Детаљи праксе урбанистичког планирања у систему управљања просторним развојем су анализирани на примеру две просторне интервенције на територији градске општине Младеновац. У датим случајевима је регулативни и стратешки карактер генералног урбанистичког плана довео до неочекиваних резултата и последица по локални развој. Студија случаја се користи за анализу управо комплексних савремених феномена и појава, који се одвијају у реалном контексту и за које је неопходна употреба више различитих извора и врста података. Дакле, применом методе студије случаја се тежи холистичком разумевању феномена, тј. схватању контекста у коме се исти одвија кроз темељно истраживање објективне реалности, и које подразумева коришћење великог броја података. Такође, примена студије случаја је од суштинске важности у истраживањима која се баве разумевањем процеса доношења одлука и интеракције међу стејкхолдерима. Према Судаби и Лефсруд, студија случаја је погодна за институционалну анализу јер наглашава факторе развоја случаја повезане са контекстом као што неоинституционална теорија повезује форме и процедуре са ширим институционалним пејзажом). (Suddaby & Lefsrud, 2010) У истраживању односа урбанистичког планирања и управљања локалним развојем потребно је истражити бројне аспекте, који се могу уочити темељним разматрањем и анализирањем целокупног стања ствари, што студија случаја омогућава, а не појединачних сегмената.

Градска општина је изабрана као случај за анализу, не због своје типичности, већ управо супротно, због своје делимичне специфичности у односу на локалне самоуправе, односно градове и општине у Србији. Избор је направљен ослањајући се на закључке истраживања Бента Фливбјерга (Bent Flyvbjerg), једног од најутицајнијих заговорника студије случаја. Наиме, избор репрезентативног случаја или случајан узорак не морају бити најсврхисходнија стратегија за добијање тачних, детаљних података или уопштавање сазнања. (Фливбјерг, 2001) Нарочито у студијама случаја, где је тежња на откривању детаља о чијем се

постојању може и не мора претпоставити, типичан или просечан случај често није онај који је најбогатији подацима. Према Фливбјергу, атипични или екстремни случајеви често откривају далеко више података јер активирају „више актера и елементарније механизме у ситуацији која је предмет истраживања“ (Фливбјерг, 2001, пп.110). У случају улоге, односно ефикасности и ефективности урбанистичког планирања у Србији, веома је важно идентификовати дубље узроке проблема и последице, уместо симптома и учесталости неке појаве на великом броју узорака. Проблеми ефикасности и ефективности просторних интервенција су наглашени на нивоу градских општина у односу на јединице локалне самоуправе, с обзиром на специфичан степен децентрализације надлежности и измештености појединих органа управе и контроле. Иако градска општина формално није типичан представник локалних самоуправа у Србији, она представља најмању формалну јединицу управљања локалним развојем у Србији и оперативно подручје за идентификацију и анализу детаља управљања локалним развојем. Конкретан избор градске општине Младеновац условљен је знањем истраживача о локалном контексту.

У дескриптивном делу студије случаја су рашчлањени и описани процеси, документи, актери, везе, ресурси, утицаји и др., на основу којих су донете одлуке о просторним интервенцијама и које упућују на улогу ГУП-а у овом процесу. Најпре је описан макро-институционални оквир случаја који је, због умножавања нивоа одлучивања и различитих надлежности Града и градске општине, за нијансу специфичнији од система локалних самоуправа у Србији, објашњеног раније у раду. Описом су приказани односи различитих нивоа власти, њихова структура, као и делатници и норме који их обликују. Подаци за студију случаја су прикупљани из документације везане за случај и конкретне институције – програма, одлука, статута, закона и сл., и усмереног оријентационог интервјуа, о коме ће посебно бити речи.

Након дескриптивног приказа случаја, за аналитички оквир разматрање случаја су представљали радови из области неоинституционализма (Nort, 1990; March & Olsen, 2006; Bell, 2002; Healey, 1999; 2006; Alexander, 2005; 2007;

Hopkins & Alexander, 2009; Meyer & Rowan, 1977; Lane & Ersson, 2000; Selznik, 1996), а нарочито рад Скота (Scott, 1994). У односу на Скотов модел функционисања институције, посебно су посматрани елементи институције, односно делатници и норме, и њихов међусобни утицај. Са пажњом усмереном на однос делатника и норми, посматране су ефикасност и ефективност процеса управљања локалним развојем и планирања, и идентификовани кључни моменти и места утицаја делатника на институционални систем и обрнуто. При истраживању како су установљене и услед чега се одржавају процедуре које су посматране коришћен је рад теоретичара неоинституционализма који су дефинисали узроке одређених појава у институционалним оквирима, као што су институционализација, митови и церемоније. Колаборативни модел планирања коришћен је да се опишу формални и неформални облици сарадње током случаја.

#### 3.4.1. Усмерени оријентациони интервју

Метода испитивања (интервју) је пажљиво коришћена за истраживање током студије случаја. У питању је усмено индивидуално испитивање. Подаци о случају су углавном прикупљени увидом у планове, законе, одлуке, статуте, решења, закључке и др., али је велики број кључних података о случају добијен у непосредном контакту са актерима који су били делатници у периоду када је случај настао. Усмерени оријентациони интервју је изабран јер је прилагођенији студији случаја и потреби да се дође до специфичних података, с обзиром на то да усмерена и отворена питања могу да изазову више информација у компликованој и динамичној друштвеној сфери (Arksey, 2004). Питања се формулишу након увида у доступну документацију о случају, а испитивач има слободу да прилагођава питања ситуацији и одговорима саговорника, како би повећао квалитет и прецизност добијених информација. Питања произлазе из генералних истраживачких питања, а усмерена су на разјашњавање делова случаја који није видљив у документацији. Структура интервјуа и питања прате хронологију догађаја, која је у оба случаја важна за исход.

Током истраживања, а након усменог информисања и прегледа доступне документације о случају, идентификовани су кључни делатници у оба случаја са којима је потребно спровести интервју. У изабраним случајевима, односно у процесима одлучивања, учествовали су и струка кроз деловање јавног предузећа, јавност веома посредно путем месних заједница, председници општине, начелник општине, општинско веће, скупштина општине, градоначелник Града Београда, као и чланови администрације у Градској управи. Избор делатника са којима је урађен интервју је извршен након увида у процес одлучивања у коме су дефинисане кључне тачке за исход случаја, кроз документацију и консултације са посматрачима процеса у локалној самоуправи.<sup>1</sup> Процењен је утицај делатника на исход случаја, њихова присутност током процедура спровођених током случаја и могућност да сагледају цео процес. У односу на дата три критеријума, изабрани су делатници за које је процењено да би кроз интервју могли да укажу на специфичности у случају које нису видљиве из документације. Избор датих актера утиче на добијање потпуних информација о случају, током читавог његовог тока, од иницирања до исхода, у шта спада и сазнање о процедурама, формалним и неформалним договорима и догађајима, сарадњи међу актерима и др. Саговорницима је понуђено анонимно учешће у интервјуу.

#### 3.4.2. Генерализација података

Након прикупљања и анализе података о урбанистичким плановима, процедурама планирања/управљања, и остварења увида у стање урбанистичког планирања у систему управљања локалним развојем, следи коначно повезивање у систем, интерпретација и систематизација резултата о улози урбанистичких планова у локалном развоју. Критичком анализом издвојених података о проблему и предмету истраживања успостављају се узрочно-последичне везе ГУП-а и ефикасности и ефективности просторних интервенција и локалног развоја у Србији. Варијабле су обједињене кроз модел институција представљен у истраживањима Скота (Scott, 1994), у коме су обједињена истраживања

---

<sup>1</sup> Предност у истраживању је упознатост истраживача са оба случаја у тренутку када су се догађали и непосредан контакт са делатницима који су учествовали.

неоинституционалних теоретичара о томе како функционишу и како се одржавају поједине структуре и процедуре управљања.

Критичком анализом докумената и одговора добијених током испитивања ближе су сагледани интереси који управљају процесима управљања или планирања на локалном нивоу. Такође, кроз интервјуе су расветљена очекивања која локални актери/стејкхолдери имају у односу на урбанистичко планирање.

Након дескрипције, процес управљања и планирања се апстрахује и између издвојених података су уочене везе. Посебно је акцентован однос моћи и интереса и ефикасности/ефективности процеса и процедура, који је и усмерио закључке о институционализованим аспектима система управљања локалним развојем и утицаја ГУП-а у датом систему. Иако је истраживање обухватило две студије случаја, циљ није њихова компаративна анализа, већ да се слагањем сазнања из оба случаја добије целовита слика о улози ГУП-а у локалном развоју, односно критичка анализа стратешке и регулаторне улоге ГУП-а.

#### **4. УЛОГА ГЕНЕРАЛНОГ УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНА У ЛОКАЛНОМ РАЗВОЈУ У СРБИЈИ**

Последњих година урбани развој на локалном нивоу у Србији доводи у питање позицију и сврху ГУП-а. Честе промене закона о планирању и изградњи, неуважавање стручних студија, игнорисање јавности и стручне јавности при доношењу ГУП-а, игнорисање ГУП-а у доношењу одлука о локалним развојним активностима и на крају укидање ГУП-а у општинама<sup>1</sup> указују на то да постоји проблем везано за дати ниво планирања. Законске измене ради поједностављивања система планова, којима се у општинама укида ниво ГУП-а (Закон о планирању и изградњи, 2014), са једне стране поједностављује систем планова на локалном нивоу, са тежњом да систем постане флексибилнији. Ипак, планови генералне регулације су и даље присутни и на нивоу општина, а у питању

---

<sup>1</sup> Законом о планирању и изградњи су као предмет ГУП-а предвиђени градови, док се општине уређују кроз планове генералне и детаљне регулације и просторни план јединице локалне самоуправе (Закон о планирању и изградњи, 2014)



је исти ниво планирања као и генерални урбанистички план (*ibid.*). Испоставља се да су општине само ускраћене за један стратешки ниво планирања (с обзиром на то да локални стратешки планови још увек нису формални и обавеза за локалне самоуправе, нити имају јасну, прописану структуру), а да су све јединице локалне самоуправе и даље оптерећене истим бројем планова.

Наведени проблеми указују на потребу преиспитивања институционалног оквира локалног развоја у коме се ГУП реализује, а који садржи и односе моћи у системима институција, утицаје појединачних актера/делатника на норме и правила, повезаност система планирања са другим делатницима и системима и др. При истраживању институционалног оквира локалног развоја у Србији, пажња ће генерално бити посвећена локалној самоуправи, с обзиром на суштинску надлежност локалне самоуправе над локалним развојем и урбанистичким планирањем (Закон о локалној самоуправи, 2014), и нарочито у истраживању институционалног наслеђа из периода самоуправљања и централизације (1953-2000) када је локални развој оствариван искључиво кроз институцију општине. Након демократских промена 2000-те, у институционални оквир управљања локалним развојем су укључена сва три сектора – јавни, приватни и цивилни сектор, који се преплићу на нивоу територије локалне самоуправе и у снажном су односу са њеном формалном управом. У питању је важна и актуелна област политичког, економског и социјалног живота, јер се у савременим друштвима догађа својеврсна ренесанса локалне власти (Ђорђевић, 2002; 2003), тако да се везе делатника из сва три сектора у великој већини случајева реализују/отеловљују управо у институцијама локалне самоуправе.

Локална самоуправа означава право и способност локалне власти да, у оквиру законских ограничења, уређује послове и управља битним делом јавних послова под својом одговорношћу и у интересу локалног становништва. (Савет Европе, 1985) У последњих тридесет година, локална самоуправа је свуда у свету постала важан актер локалног развоја (локална самоуправа преузима послове и функције које су припадале државама) и место и ниво на коме се реализују демократија, грађанска права и слободе, аутономија, држава, управа, и друге

вредности од значаја за планирање. Локална самоуправа је први ниво коме грађани директно преносе суверенитет власти, али и први ниво где држава преноси своја овлашћења (европски принцип субсидијарности - Treaty on European Union, 2010) Услед економски неповољног периода и тежње ка отвореном тржишту веза локалне самоуправе и са државом и са грађанима је још развијенија. (Ђорђевић, 2002)

Локална самоуправа у Србији формално има одлике локалне самоуправе која испуњава стандарде постављене међународним документима, агендама и сл. Као таква, она би требало да испуњава све услове потребне за ефикасно, па и стратешко, урбанистичко планирање и одлучивање о локалном развоју. Закон о локалној самоуправи (2014) локалну самоуправу у Србији дефинише као право грађана да управљају јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво, непосредно и преко слободно изабраних представника у јединицама локалне самоуправе, као и право и способност органа локалне самоуправе да, у границама закона, уређују послове и управљају јавним пословима који су у њиховој надлежности и од интереса за локално становништво. (чл. 2) Дефиниција локалне самоуправе уједно одређује све услове потребне за успешно урбанистичко планирање, као што су способност органа локалне самоуправе, интереси локалног становништва, непосредно и посредно учешће грађана и друго. У вршењу своје надлежности, јединица локалне самоуправе доноси прописе самостално, у складу са својим правима и дужностима утврђеним Уставом, законом, другим прописом и статутом (чл. 5), што говори да могу самостално да прилагођавају прописе и сопствену организацију, да квалитетније одговоре на потребе локалног развоја, да уводе механизме имплементације циљева из развојних докумената, убрзавају и унапређују процедуре и др. Дефинисано је да је јединица локалне самоуправе одговорна за квалитетно и ефикасно вршење својих и поверених надлежности (чл. 6), па је претпоставка да грађани и више инстанце власти заиста врше контролу квалитета рада локалне самоуправе и имају могућност да санкционишу неефикасан и неефективан рад. Финансирање локалне самоуправе, као и услови и поступак под којима се јединице локалне самоуправе могу задуживати, уређују се

законом, чиме се отвара простор локалној самоуправи за финансирање развојних активности, па само остаје питање избора активности које би биле финансиране. Јединица локалне самоуправе има своју имовину, којом самостално управљају органи јединице локалне самоуправе, у складу са законом. (чл. 15) Сопствена имовина је ресурс који омогућује локалној самоуправи да планира развојне активности и убира средства за њихово финансирање, а кроз урбанистичко планирање може својој имовини дати већу вредност и наменити је да служи за друге развојне активности.

Ипак, иако је законом уређена као локална самоуправа савремених друштава која имају развијену демократију и декларативно је омогућено да самостално, транспарентно и смислено функционише у циљу општег локалног развоја, локалне самоуправе у Србији често не умеју да користе могућности које су им законом дате и избегавају одређене обавезе. Веома ретко се дешава да локална самоуправа у Србији користи могућност увођења различитих механизма, доношења сопствених иновативних прописа, смањења бирократије и др. Такође, велики број смерница у закону је подзаконским актима или даљим члановима релативизован. (Стојановић, 2002; Лилић, 2011; Љубоја, 2013) Иако је прописано да је локална самоуправа одговорна за квалитетно и ефикасно обављање послова, ова одговорност је пре свега према Влади и вишим инстанцама, и везана за формалну исправност рада управе, док је одговорност према грађанима декларативна, јер грађани имају јако мало механизма којима могу да реагују уколико су незадовољни радом локалне самоуправе. (ЦПЕС, 2011) Осим избора, који су неефикасан и спорадичан инструмент, законом су омогућени само компликовани формални механизми (референдум, зборови, грађанске иницијативе) и неформални механизми који не гарантују грађанима промене након иницијативе (нови трендови као што су отворена врата градоначелника, канцеларија за локални економски развој и сарадњу са грађанима, сарадња са цивилним сектором и др.). Иако на папиру и по закону све делује коректно, аномалије у спровођењу и случајни или намерни пропусти у подзаконским актима чине систем сложеним и подложним развоју различитих пракси, које могу бити позитивне или негативне, односно могу подстицати позитивне или негативне

праксе и ефекте. (Дамјановић, Јеринић и Павловић-Крижанић, 2011) У описаном систему, са мноштвом променљивих и мноштвом аномалија, се развија урбанистичко планирање, доносе и имплементирају ГУП-ови. Уједно се дефинише и њихова улога у локалном развоју. (Лазаревић Бајец, 2002; 2004) Кроз истраживање морамо посматрати ГУП као неодвојив део система, у односу на модел планирања и институционално окружење које га дефинише, укључујући савремене праксе и стање, и наслеђене обрасце (системи значења и обрасци понашања) који су опстали из ранијих периода.

Ближе упознавање са институцијом планирања и институцијом управљања локалним развојем у Србији захтевају упознавање са историјским контекстом у коме се формирао облик институција који је данас на снази, односно периода од 1953. године до 2000. године, када је урбанистичко планирање формирано у облику који је и до данас задржало, уз мање измене. Упознавање са датим периодом нам омогућава да разумемо понашање делатника у институцијама планирања и управљања локалним развојем данас, јер је већина образаца понашања наслеђена из претходних уређења, и није довољно прилагођена новим околностима. Након прегледа институционалних промена и улоге планирања из периода СФРЈ и СРЈ, биће приказан тренутни институционални оквир локалног развоја након 2000. године, и улоге планирања у истом. Следе две студије случаја у Градској општини Младеновац, у којима је урбанистичко планирање имало две различите улоге, у зависности од интереса делатника и њихове моћи унутар институције.

#### 4.1. Улога урбанистичког планирања у институцијама локалног развоја из периода самоуправљања и централизације (1953-2000)

Два периода пре транзиционог периода у Србији су имала специфичне карактеристике који су оставили последице по тренутно стање у области управљања локалним развојем и урбанистичког планирања унутар истог, односно чији се принципи уређења још увек могу приметити у ове две области. (Nedović-Budić, 2008) У питању су период самоуправљања, који је почео 50-их година 20-ог

века и трајао до 1991. године, и период јаке централизације који формално траје од 1991. године до 2000-их. (Ђорђевић, 2002; Nedović-Budić, 2008) Ради се о два формално дијаметрално супротна система – самоуправљање као формално отворен систем, децентрализован, који власт над свим питањима друштвеног и привредног развоја ставља у руке грађана на нивоу локалне самоуправе (општине), и формално демократски (Устав СФРЈ, 1974), а неформално централизовани систем деведесетих који укида принципе самоуправљања и одузима надлежности и средства финансирања општинама у мери у којој се више не може рећи да општине имају утицаја на локални развој (Закон о територијалној организацији и локалној самоуправи, 1991/1992; 1994). За неформални карактер самоуправног система се може рећи да је био сличан централизованом систему деведесетих, с обзиром да је доминантни утицај политике у социјалистичком систему бацао сенку на отвореност и децентрализованост самоуправних процедура. (Новаковић, 2012) У оба система урбанистичко планирање је било свеобухватно, рационално и техничко, са разликом мањег и већег учешћа грађана у процедурама, а овај систем се одржао до данас. Оба периода су имала значајан утицај на системе значења и обрасце понашања делатника. Период самоуправљања је постављао за основу планирања и управљања јавни интерес, техничко знање и јасан систем надлежности који је делатнике навикавао на одређене улоге и ред, док је период деведесетих унео хаос у просторни развој, релативизацију прекршаја у односу на планирано и самим тим у свести делатника пољуљао легитимитет планирања, као и однос према простору. (Ђорђевић, 2002; Nedović-Budić, 2008; Милосављевић, 2015)

У даљем тексту ће бити описани наведени периоди самоуправљања и централизације (1953-2000) према главним истраживачким питањима:

- Како комплексан хијерархијски, линеарни плански систем функционише у односу на расположиву подршку институција, политичку вољу и интересе на локалном нивоу? Како су успостављене и услед чега се одржавају поједине процедуре и форме урбанистичког планирања и управљања локалним развојем?

- Која је улога урбанистичких планова у односу на интересе локалног развоја? Да ли урбанистичко планирање на локалном нивоу, како је законом постављено, оправдава своју функцију, тј. да ли мере које се доносе у оквиру планова усмеравају просторни развој према интересима локалне заједнице и контекста?

Периоди пре 2000. године најбоље објашњавају стање у струци урбанистичког планирања које се задржало до данас: знања и навике планера и службеника локалне самоуправе, устаљена размишљања и очекивања, вредносни системи и структуре планског система, структуре управљања локалне управе и др. Задржани обрасци понашања и системи значења су значајни за дефинисање улоге урбанистичког планирања у институционалним оквирима (вредносним системима кроз које се формирају и интереси) и начина на који функционишу институције по питању одлучивања.

#### 4.1.1. Управљање локалним развојем у периоду 1953-1990

Након 1945. године почиње период развијене свести о потреби локалног развоја, који је декларативно у потпуности поверен локалној самоуправи. Од увођења друштвеног самоуправљања 50-их година XX века, општине у Србији су имале функције самоуправе, и њихова овлашћења су се константно увећавала све до распада СФРЈ. Општина је имала многе изворне власти у току овог периода, иако је надгледана од стране органа републике (федералне јединице) или покрајине. Међутим, сама природа ове врсте самоуправе била је разорена политичком супремацијом Савеза комуниста, једине дозвољене политичке партије која је била у потпуности централизована све до републичког/покрајинског нивоа и имала утицај на формирање и заступање интереса. (Шевић, 2001) Земље реал-социјализма имале су карактеристике превласти политике над свим осталим сферама живота, једнопартијски систем, одсуство и маргинални значај приватне својине и конкуренције капитала, роба и знања, немогућност стварања конкурентних политичких, професионалних и других удружења, неразвијену друштвену поделу рада и ниску комплексност

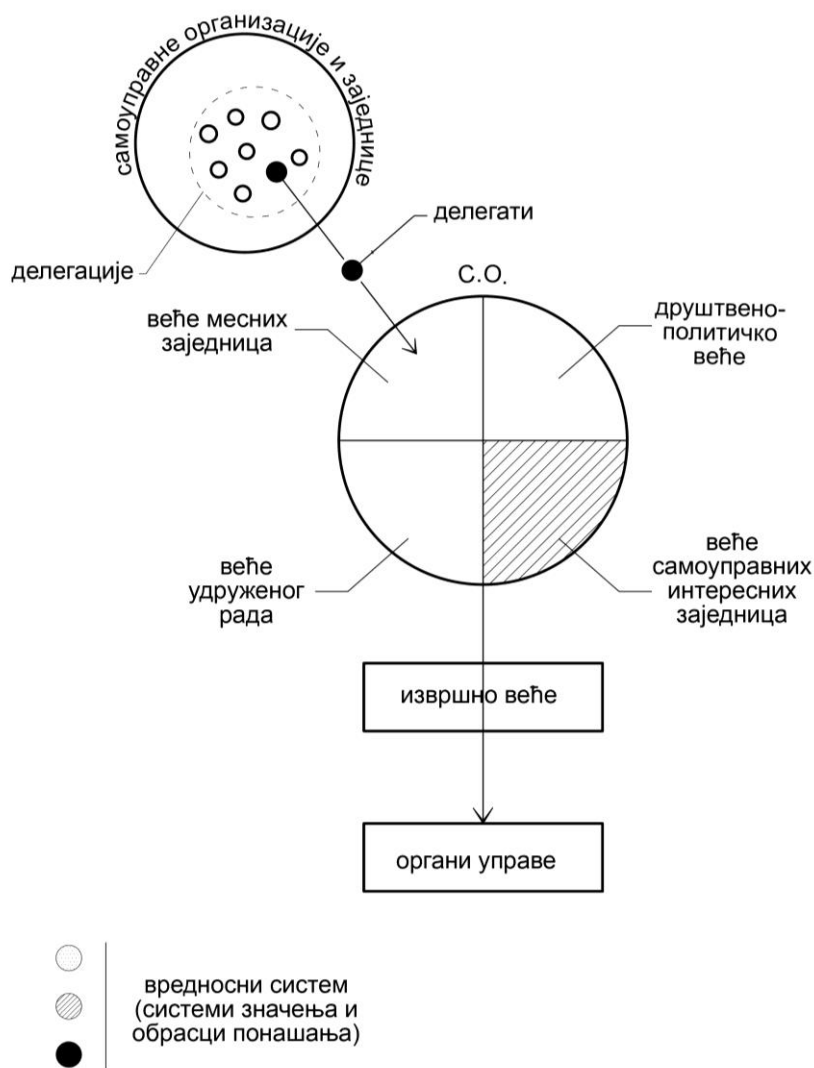
друштва, превласт колективних над индивидуалним интересима и потребама и др. (Новаковић, 2012; Устав СФРЈ, 1963; Устав СФРЈ, 1974) У датом окружењу се развијао систем планирања какав данас познајемо у Србији. Локални развој се доминантно ослањао на самоуправљање у локалним самоуправама, које ће бити детаљније описано у наставку.

Од 50-их година XX века, политички систем добија више демократских елемената (самоуправљање, децентрализација, институционални и интересни плурализам). Из рата наслеђени Народноослободилачки одбори (како их Ђорђевић назива, „клице локалне самоуправе“, Ђорђевић, 2002: 249), постају органи државе и самоуправе кроз Општи закон о народним одборима (1952). Године 1953. почиње експеримент самоуправљања, за којим следи Закон о општинама и срезovima (1955). Овим законом самоуправни споразуми и друштвени договори (форме докумената) постају важни инструменти договарања у привреди и изван ње, с обзиром на то да омогућавају самоуправно усклађивање и уређивање друштвено-економских и других самоуправних односа. (Мартинчевић, 1977) Уставне реформе 1963. године (Устав СФРЈ, 1963) проширују самоуправљање и општина постаје основна друштвено-политичка заједница, заснована на власти и самоуправљању радничке класе и свих радних људи, а усваја се принцип јединства власти – законодавне, извршне, управне и судске. Овом реформом уведене су и месне заједнице, дефинисане као облик одлучивања грађана о питањима рада и живота на њиховој територији. У овом тренутку се референдум и зборови бирача обилно користе као облик непосредног одлучивања и демократије (Ђорђевић, 2002; Љубоја, 2013), што формално делује као висок степен партиципације.

Ипак, највећи утицај на развој локалне самоуправе у комунистичкој Југославији и Србији имала је реформа Устава СФРЈ из 1974. године, за коју се тврдило да је круна развијеног система самоуправљања, демократије и децентрализације – нарочито важно за разматрање процеса дефинисања интереса, односно јавног интереса у управљању локалним развојем, због чега ће у даљем тексту овај систем бити детаљно описан. Уставом из 1974. године је прописано да

радни људи и грађани остварују и усклађују своје интересе у општини (Устав СФРЈ, чл. 116, ст. 2), а такође у општини стварају и обезбеђују услове за свој живот и рад, усмеравају друштвени развој, задовољавају заједничке потребе, остварују власт и управљају другим друштвеним пословима. Суштински, општина постаје центар реализације грађанских и људских права, и локалног развоја. Уставом из 1974. године је општина добила бројне надлежности, укључујући и област урбанистичког планирања, које су детаљно дефинисане републичким законима, али и у Уставу је прецизно одређено да се у општини уређује коришћење земљишта и добара у општој употреби (1974, чл. 119, ст. 2), као и заштита и унапређивање човекове околине. Општина је, дакле, имала пуно право да уређује коришћење земљишта по свом нахођењу и да се стара о животној средини, а у складу са ставовима грађанима.





Дијаграм 4.1. Однос и међусобни утицај делатника локалне самоуправе у СФРЈ, након Устава из 1974. године – делегатски систем

Учешће грађана је у систему самоуправљања имало посебан облик. Самоуправљање је на локалном нивоу уведено кроз делегатски систем, који је имао за циљ да ојача везу између грађана и органа власти и учини је константном. Радне организације, месне заједнице, друштвено-политичке и друштвене организације и самоуправне интересне заједнице (четири врсте самоуправних организација и заједница) су предлагале делегације из својих редова, из којих су бирани делегати, који су постајали чланови већа скупштине општине (Устав СФРЈ, 1974, чл. 111), али су могли бити и лако опозвани (Милосављевић, 2015). Тако је из свих области живота било актера који су учествовали у доношењу

одлука, и грађани су привидно имали директну везу са властима. Делегације су разматрале сва питања која су била важна за одлучивање у скупштини, сарађивале са делегацијама из других самоуправних организација ради споразумног решавања питања од заједничког интереса и давале смернице делегатима (Устав СФРЈ, 1974, чл. 137). Општине су такође биле подстакнуте да сарађују на принципима добровољности и солидарности (чл. 119), чиме је, уз делегатски систем и сарадњу делегација, формално задовољена и вертикална и хоризонтална сарадња између различитих тела. И делегације и делегати су били у обавези да за свој рад одговарају једни другима и организацијама које су их делегирале. Делегације су утврђивале основне ставове за рад делегата у скупштини полазећи од интереса и смерница основних самоуправних организација и заједница и уважавајући интересе других самоуправних организација и заједница и опште друштвене интересе и потребе. Делује да је делегатски систем направио уређен поредак и у потпуности затворио круг између грађана и власти. Ипак, делегати су били самостални у опредељивању и гласању, имали су независне мандате и могли су да гласају независно/супоротно од препорука делегација, уколико сматрају да је такав поступак у складу са општим интересом (Устав СФРЈ, 1974, чл. 141), што је умањивало утицај грађана на одлучивање (привидна партиципација) и отварало простор за злоупотребе. Скупштина општине је имала три стална и једно привремено веће - веће удруженог рада, веће месних заједница и друштвено-политичко веће, као и веће самоуправних интересних заједница које је присуствовало скупштини само када се одлучује о услугама<sup>1</sup>. Повремено присуство већа самоуправних интересних заједница је приватне делатнике искључивало из одлучивања о другим питањима, где се поново доводи у питање права демократичност и отвореност система. Већа су имала своје делокруге рада. Свако веће је имало председника и потпредседника (секретара). Радиле су по одборима и комисијама, а одлучивало се у пленуму. Скупштина је утврђивала политику и одлучивала о основним питањима од значаја за друштвени развој,

---

<sup>1</sup>Према Уставу СФРЈ из 1974. године „самоуправне интересне заједнице оснивају радни људи, непосредно или преко својих самоуправних организација и заједница, ради задовољавања својих личних и заједничких потреба и интереса и ради усклађивања рада у области за коју оснивају интересну заједницу са тим потребама и интересима“ (чл. 51). Самоуправне интересне заједнице су први уплив приватног интереса. У њима су даваоци и корисници услуга, заједно са представницима општег друштвеног интереса и професионалцима, одлучивали о проблемима у пружању услуга, њиховом квалитету и стандардима. (Ђорђевић, 2002)

доносила друштвени план, буџет, прописе и друге опште акте. Скупштина је имала и председника скупштине и извршно веће, које је такође имало председника (председник извршног већа и председник скупштине били су најугицајнији функционери општине – Ђорђевић, 2002: 251). Извршно веће је било одговорно скупштини за стање у друштвено-политичкој заједници, спровођење политика, прописа и других аката скупштине, као и за организацију рада органа управе. (Устав СФРЈ, 1974, чл. 148, ст. 2) Органе управе је образовала скупштина и они су вршили имплементацију – у њиховој надлежности су спровођење смерница, политика, извршавање закона, прописа и других аката скупштине и извршног већа; органи управе су пратили стање у одређеним областима, давали иницијативе за решавање питања у тим областима, решавали у управним стварима, вршили управни надзор и друге управне послове, припремали прописе и друге опште акте и др. (Устав СФРЈ, 1974, чл. 149, ст. 2)

Систем је био комплексан и имао је јаке формалне елементе партиципације. (Устав СФРЈ, 1974) Деловало је као да сами грађани доносе одлуке о локалном развоју и као да сваки грађанин сваког тренутка има контакт са властима. Самим тим се претпоставља да су и интереси којима је локални развој вођен, потицали директно од грађана – у консензусу и већином гласова дефинисан јавни интерес на нивоу грађана који се даље пресликавао на одлуке, смернице, планове, и урбанистичке планове којима процедурално управљају власти. Заједничко одлучивање било је карактеристика и привредног система, који је функционисао по моделима планско-тржишне економије, удруженог рада (који су чиниле привреда и непривредне делатности) и договорне економије. Модел договорне економије је подразумевао да се о питањима доношења најважнијих економских одлука, као и о питањима развоја и планирања, договарају и заједнички одлучују сви релевантни привредни као и политички субјекти, тако да инвеститори у овом систему нису били издвојена група која је могла слободно да формира и заступа своје интересе. На основу договора о заједничким интересима и циљевима привредног и друштвеног развоја у општини и градској заједници, и на основу планова и програма рада и развоја организација

удруженог рада,<sup>1</sup> самоуправних интересних заједница и других самоуправних организација и заједница, заједнички оцењених могућности и услова развоја, доносили су се друштвени планови друштвено-политичких заједница. Друштвеним плановима друштвено-политичких заједница утврђивале су се заједничке политике развоја и смернице и оквири за доношење мера економске политике и управне и организационе мере, којима се обезбеђују услови за остваривање тих планова. (Устав СФРЈ, 1974, чл. 71) Строга хијерархија система је очигледна, али је формирана одоздо на горе, барем формално, док је сва економска моћ била у рукама државе.

Општине су имале тенденцију да постану „државе у малом“ (Ђорђевић, 2002: 252) и заокруже услуге, без обзира на економску оправданост и рационалност оваквих поступака. Имале су бројне и разноврсне изворе прихода, али су 80% послова обављале као држава, а само 20% као самоуправне јединице. Уплитање политичког фактора у економске токове било је најочигледније у општинама, иако је контрола републичких органа временом смањена и општине добиле релативно велику саомосталност. Међутим, ретко су то користиле, што се види по монотипским статутима које су доносиле (Ђорђевић, 2002; 2003), а који су показивали неразумевање контекста појединачних ситуација, локација и потреба развоја. Слична ситуација се понавља и данас, што ће касније бити размотрено.

Велика укљученост грађана у процесе одлучивања и непосредни облици партиципације су једне од основних одлика периода између 1950-их и 1990-их. Ипак, чињеница да су главне одлуке доносиле централне власти чини овај систем у појединим случајевима бесмисленим и непотребно скупим. Недовољно присуство тржишта је условило и недовољну економску конкуренцију и недостатак ефикасности у раду, док је непостојање политичке конкуренције узроковало недостатак такмичења у развоју програма и идеја, које су неопходне за развој локалних самоуправа. (Ђорђевић, 2002; Милосављевић, 2015) Процес

---

<sup>1</sup> Саме организације су имале своје планове рада и развоја који су се пресликавали на друге документе и одлуке. (Устав, 1974; Ђорђевић, 2002; Милосављевић, 2015)

одлучивања на микро и макро нивоу друштва био је демократичнији, али само формално и у односу на друге земље Источне и Средње Европе. Политичка елита је “даровала” самоуправљање, али га је строго контролисала, дозирала и ограничавала на микро ниво одлучивања. Све до деведесетих година “самоуправљање није прешло праг фабрике” (Новаковић, 2012), што је значило да су важне, стратешке одлуке доношене изван кругова у којима су се кретали обични грађани - одлуке о инвестицијама, кадровима, циљевима развоја, интеграцијама, условима стицања и расподеле дохотка и др. Локална и федерална елита је реализовала свој утицај на грађане преко директора који су представљали ниже нивое владајуће класе. Самоуправљање, друштвена својина, а касније и делегатски систем, представљали су, у највећој мери, средства контроле потчињених од стране политичке елите. То је запосленима гарантовало сигуран посао, социјалну сигурност и загарантовану плату. О супротстављеним интересима појединаца и група није се смело говорити, тако да је владајућа класа, због свог монопола над управљачком, тј. руководећом улогом над целим друштвом, вршила присилну и лажну хармонизацију интереса. Ова интеграција се обављала преко политике, а недостатак разноликости интереса обесмишљавао је и било какве расправе о правцима развоја међу обичним грађанима. (Новаковић, 2012) Ово је свакако олакшавало посао планерима који су имали за основу један непорецив и јасно дефинисан јавни интерес, на који су се са годинама привикли.

Када је у питању учешће актера (односно радних људи и грађана), недостајала је права демократизација процеса одлучивања. Систем је био декларативно децентрализован, али се децентрализација сводила „на поделу истог типа власти са федералног на ниже нивое“ (Новаковић, 2012). Интерес радничке класе, сеоског становништва, техноструктуре или средњих слојева није могао да дође до изражаја јер су Партија, Синдикат и државни органи били центри одлучивања у којима се временом повећавао број и утицај категорије руководиоца, стручњака и осталих занимања. У социјализму владајућа класа монополизује контролу свих других система друштва („суб-система“, Lazić, 1998: 77), тако да ова класа постаје једини активни друштвени субјект и сваки захтев за стварном демократизацијом и децентрализацијом одлучивања политичка елита је

одбацивала и проглашавала за непријатељски (Новаковић, 2012). Друге групе (средњи слој, радници, сељаци, мали предузетници) нису имале могућност организовања, како економског тако и политичког, и нису могле да развију своје идеологије, бране своје интересе или да делују колективно. Владајућа класа је била једина права класа, која је имала развијену организацију, дефинисане интересе, само-спознају, способност за реакцију и др. (Lazić, 1998) Урбанистичко планирање је у датом систему развијало улогу браниоца јавног интереса, технички приступ изради планова уз употребу техничког знања, потпуну извесност по питању имплементације и одсуство тржишне логике. Такође, грађени су лажно уверење да су планови резултат договора свих инстанци, од грађана до власти, и навика планера да примају наређења од представника власти.

#### 4.1.2. Управљање локалним развојем у периоду 1990-2000

Када је у питању утицај на локални развој и урбанистичко планирање, највећи утицај у деведесетим годинама имају тенденције супротне демократији, појава кршења и избегавања закона у просторном развоју и појава цивилног и приватног сектора. Оба сектора су у овом периоду била недовољно развијена, али истовремено актери из приватног сектора граде свој утицај на власти и локални развој. Иако је уведени систем формално била демократија, локалне власти су биле под утицајем снажне централизације и виших инстанци. (Ђорђевић, 2002; Милосављевић, 2012; 2015)

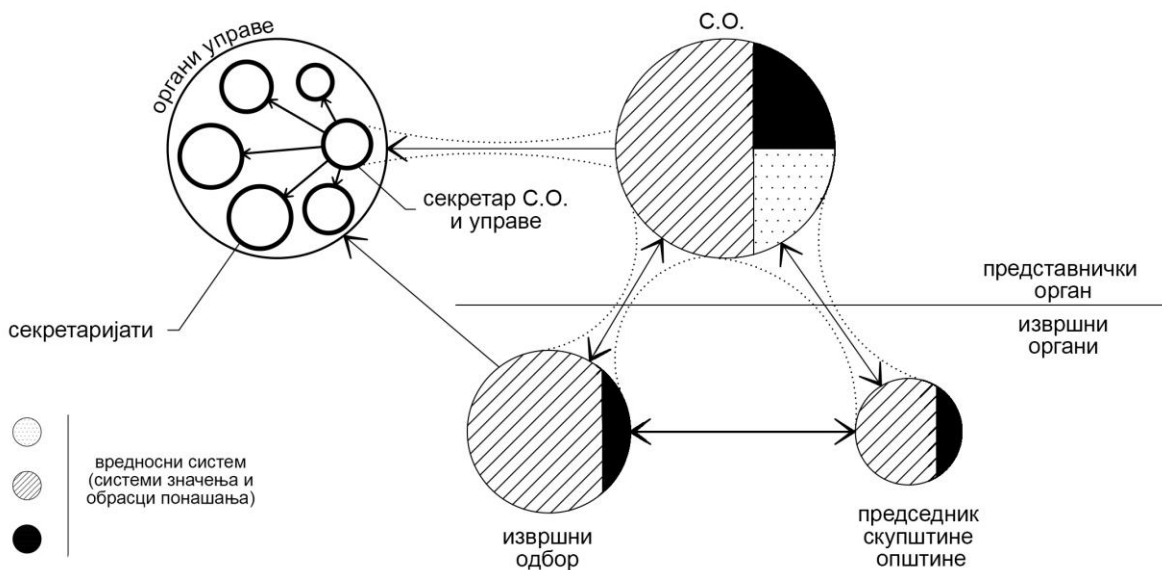
Након усвајања Устава Републике Србије из 1990. године, Савезна Република Југославија је прошла кроз процес снажне централизације у раним 90-им. Вредности професионалне управе које обухватају чврст легалистички приступ државном управљању, строго придржавање интерних правила и процедура и завидан степен поштовања управне непристрасности нису биле стране српској управи све до краја 1989. године. (Стратегија реформе државне управе у РС 2009-2012, 2009) Од деведесетих је започета реформа система јавне администрације, укључујући и локалну самоуправу, односно поновно увођење принципа очигледне хијерархије у односима у државној служби и напуштање остатака

социјалистичког периода. Јединице локалне самоуправе су имале веома скроман скуп надлежности, који је претежно био усмерен на социјалне делатности уз потпуни изостанак економске и развојне функције, а чак је и овај делокруг послова био под снажним упливом државе, која је у пуном обиму одлучивала о финансијама локалне управе (Милосављевић, 2012) Цео систем локалне самоуправе је постао неефикасан и бирократски, тако да је општина остала основни облик локалне самоуправе, али са веома мало формалних овлашћења. (Шевић, 2001)

Од деведесетих година, самоуправљање је у потпуности напуштено. Основе система локалне самоуправе биле су уређене Уставом Републике Србије из 1990. године и Уставом Савезне Републике Југославије из 1992. године. Општина је и даље дефинисана као територијална јединица у којој се остварује локална самоуправа, али се у Закону о територијалној управи и локалној самоуправи из 1991. и нарочито Закону о локалној самоуправи из 1999. године, показује сумњичав однос режима према локалној демократији и локална самоуправа се третира као преношење обавеза са централних на локалне власти. (Милосављевић, 2012) Локална самоуправа је била објективно развлашћена и нису постојале гаранције заштите права за локалну самоуправу. (Ђорђевић, 2002; Љубоја, 2013) Законом из 1991. је уведен принцип да Влада Србије може да распусти скупштину општине без образложења и образује општински одбор, који би надаље управљао општином уз увођење привремених мера. Законом о локалној самоуправи (1999) уведен је и принцип да Влада Србије контролише рад локалне самоуправе и укида акта или одлуке за које процени да су нецелисходни. Иако је био далеко рестриктивнији, дати пропис, односно механизам контроле, је у сличном облику и данас на снази, али служи централним властима да спрече локалне самоуправе у доношењу аката која нису усклађена са законом (Закон о локалној самоуправи, 2014).

Систем локалне самоуправе је у овом периоду био сведен на општине, градске општине (које су имале скоро исте надлежности као градови, па је овај облик само генерисао проблеме) и месне заједнице, иако се није знало да ли месне

заједнице формирају општине или грађани. (Ђорђевић, 2002; 2003) Све општине су третиране исто, без обзира на њихове карактеристике (величину, степен развоја, културу и др.), и све су имале исти модел организације власти, што је задржано из самоуправног периода, и наставило се и након 2000-те. Основни органи власти су скупштина, председник скупштине, извршни одбор и органи управе (секретаријати). (Закон о територијалној управи и локалној самоуправи, 1991/1992; 1994; Закон о локалној самоуправи, 1990; 1999) Одборници су бирани појединачно, са листа које предлажу политичке партије. Органи управе, односно секретаријати, су имали секретара, који је истовремено био и секретар скупштине општине. Такође, извршни одбор се бира из редова одборника у скупштини, а председник скупштине, заједно са извршним одбором, чини извршне органе општине. (Милосављевић, 2015) У целини, делатници су у датом систему били испреплетани по питању функција.



Дијаграм 4.2. Однос и међусобни утицај делатника локалне самоуправе у СРЈ током деведесетих година

Иако су извршни органи – председник скупштине и извршни одбор, морали да буду одговорни односно подређени представничком органу, то објективно није био случај, и извршни органи су често имали пресудни утицај у доношењу аката и одлука. Постојао је и превелики утицај партијских договора и



механизама при избору кадрова, раду и одлучивању. Везани мандат,<sup>1</sup> који су одборници имали, их је претварао у партијске послушнике. (Ђорђевић, 2002) Услуге које је локална самоуправа пружала грађанима су годинама одржаване на основном нивоу, без улагања у нове моделе и системе. У овом периоду је целокупна надлежност над пословима животне средине пренета на локалне самоуправе, које су дату промену схватиле као оптерећење и нису промениле своје пословање у овој области. (Ђорђевић, 2003) Општине нису могле да подстакну економски развој, јер нису поседовале механизме (предузетничке, финансијске, пореске и др.) да привуку капитал, њихова својина је 1997. године Законом пренета на државу (Закон о средствима у својини Републике Србије, 1997), а имале су кадрове наслеђене из претходног периода који су научили на рад у другачијем систему. Финансијски су општине зависиле од централне власти односно од враћених пореза. (Милосављевић, 2012) Обим средстава који је ишао општинама ограничавао се и у процентима и апсолутним износом, па је овај систем потпуно демотивисао општинску власт за подстицање економског развоја и предузетничких активности. Општински буџет је имао тенденцију сталног смањења, те су се редовне потребе (као што су плате) покривале из скромног комуналног дела прихода, што није остављало средстава за развојне пројекте. Законом о локалној самоуправи из 1999. године је први пут дата могућност да општине ангажују приватна правна и физичка лица за обављање и пружање услуга, поред јавних служби (комуналних и др.), али ова одредба није дала резултате јер није подржана променама на републичком нивоу. Развој приватног сектора деведесетих је карактеристична првобитна акумулација капитала, која се одразила и на стање у просторном развоју, највише кроз бесправну изградњу или инструменте као што је привремена урбанистичка и грађевинска дозвола (Петовар, 2008; Петовар, 2012). Деведесете карактерише појава приватног предузетништва у области изградње, па се успостављају и „очите / очигледне / препознатљиве интерперсоналне спреге политичких номенклатура са новом приватном предузетничком класом, која се у оваквим околностима може означити и као парадржавна, јер је у протеклих готово двадесет година уживала нескривену заштиту државне/управљачке структуре, слично старим државним / друштвеним

---

<sup>1</sup> Мандат чланова извршног одбора је био везан за мандат председника. Ситуација је иста и данас. (Закон о локалној самоуправи, 2014)

предузећима“ (Петовар, 2008: 2). Немодерна, неправна и анархична држава није подстицала развој система управљања и стратешког планирања, транспарентност, тимски рад и партнерства. (Ђорђевић, 2002; Милосављевић, 2012; 2015)

Проблем управе, који је наслеђен из социјалистичког периода, је и проблем са кадровима који је настао 90-их и касније дошао до изражаја. Према Стратегији реформе државне управе у РС (2009), централизација деведесетих уместо децентрализације, политички волунтаризам уместо легализма и перманентно потцењивање значаја и улоге државне управе испољено кроз систематско заостајање зарада које је премашивало нужности наметнуте тешком економском ситуацијом, имали су за последицу да огроман број способних, стручних и искусних кадрова напусти државну управу. Морамо поменути и непотизам, партијско запошљавање који су у Стратегији изостављени. Истовремено, ниво просечних зарада који је био вишеструко нижи од просечних зарада у приватном сектору или јавним предузећима није био стимулативан за младе људе да се професионално оријентишу ка раду у државној управи. Поред ниских зарада дестимулативно је деловала и чињеница да је напредовање у каријери базирано на стручним квалитетима и способностима било изузетно отежано. Све наведено је утицало на пад квалитета јавних услуга и одсуство мотивације код запослених. (Стратегија реформе државне управе у РС 2009-2012, 2009)

Деведесетих се ипак појављују почеци промена на пољу цивилног друштва. Асоцијација локалних самоуправа Стална конференција градова и општина Југославије (СКГОЈ) је имала важну улогу пре деведесетих у сарадњи општина, размени искустава, успостављању сарадње са општинама ван земље, али се деведесетих пасивизирала. Када је 1997. године опозиција победила у 44 општина, формирана је Асоцијација слободних градова и општина Србије (АСГОС).<sup>1</sup> Број невладиних организација се повећао два пута од 1996. године до 1999. године. Већина се бавила подизањем политичке културе и јачањем демократије, али око 50 организација се бавило развојем локалне заједнице и локалне демократије. Ипак, свега 6% грађана је било укључено у рад НВО, а у 45

---

<sup>1</sup> Након 2000. године, АСГОС и СКГОЈ се спајају у једну асоцијацију (Стална конференција градова и општина – СКГО), која функционише и данас.

општина није постојала ниједна невладина организација, тако да ове организације нису биле видљив и утицајан делатник у локалном развоју. (Ђорђевић, 2002; Милосављевић, 2015)

#### 4.1.3. Урбанистичко планирање у периоду од 1953-2000

Урбанистичко планирање се од периода самоуправљања није суштински мењало, осим што се прилагођавало променама система управљања локалним развојем. Укратко ћемо објаснити промене закона и улоге урбанистичког планирања од 1953. године до 2000. године, а детаљно ћемо систем планирања и његов утицај размотрити у анализи периода након 2000. године.

Период након 1945. године карактерише интензивна урбанизација Србије финансирана из средстава републике (уз помоћ Закона о национализацији најамних зграда и градског грађевинског земљишта (1958), фондова за стамбену изградњу на основу Резолуције о даљем развоју стамбене привреде), првих генерација републичких урбанистичких закона и урбанистичких институција). Планирање какво данас познајемо као модел је развијено средином 60-их година (Бајић Брковић, 2002), када је прекинута пракса централизације административног система у који је планирање уграђено, и уопште настанком укупне институционалне децентрализације. Према класификацији коју представља Пајовић (2005), направљеној у односу на најважније уставне промене, Србија има пет периода развоја урбанистичке легислативе и четири генерације планова од 1945. године до 2003. године, закључно са Законом о планирању и изградњи из 2003. године.<sup>1</sup> Прва генерација планова настаје са престанком деловања централизованог система који је био на снази од 1945. године до 1953. године. Након 1953. године и увођења самоуправљања, национализације и децентрализације институција, донет је Закон о урбанистичком и регионалном просторном планирању 1961. године. Период друге генерације планова настаје између 1963. и 1973. године. Нови Закон о урбанистичком и регионалном просторном планирању је донет 1965. године и разграничио је надлежности

---

<sup>1</sup>Четврта генерација планова, након 2000.године ће бити предмет детаљнијег истраживања у наредним поглављима.

федерација и република у односу на планирање, тако да систем планирања почиње у овом периоду да се раслојава и дефинише, у складу са тенденцијом развоја локалне самоуправе и институције самоуправљања које се развило након 1974 (Устав СФРЈ, 1974). Овај закон је пратила урбанистичка регулатива на републичким нивоима, која је федералном нивоу оставила само улогу доношења основних политика и усклађивање улога. Период након 1974. године и Закон о планирању и уређењу простора из 1985. године доносе висок степен децентрализације па се овај период сматрао „златним добом“ планирања у Србији (Nedović-Budić, 2008: 8).

У трећој генерацији планова, од 1974. до 1989. године, долази до хипер-продукције планске регулативе и планских докумената иако имплементација изостаје. (Пајовић, 2005) Партиципативни процес је главна карактеристика планирања у овом периоду, нарочито с обзиром на чињеницу да тада почиње период правог самоуправљања. Закон о планирању и уређењу простора из 1985. године је резултат потпуно децентрализованог приступа планирању, и настаје као надоградња Закона о планирању и уређењу простора из 1974. године. Закон о планирању и уређењу простора из 1989. године је у потпуности исти као закон из 1985, са разликом увођења Просторног плана Србије. Увођењем самоуправљања, нарочито након 1974. године, хармонизација интереса је поједностављивала посао и позицију планера и погодовала урбанистичкој пракси, која је могла одлучивање да заснује на јаком и непорецивом јавном интересу. (Nedović-Budić, 2008) Све карактеристике планирања у трећој генерацији планова омогућене су Уставом из 1974. године, којим је општинама поверено усмеравање и усклађивање привредног и друштвеног развоја, организовање и вршење послова од заједничког и општег интереса, па и уређивање коришћења земљишта и добара у општој употреби, као и заштита и унапређивање човекове средине (чл. 117). У питању је био изражено полицентрични систем са пренетим надлежностима. Доношење одлука се одвија на релацији централне, републичке и општинске власти и предузећа, а општина има важну извршну власт и моћ по питању урбанистичког планирања. Планови су рађени са високим нивоом техничких знања и уз строгу централну директиву о главним циљевима и правцима развоја. (Nedović-Budić,

2008) У датим периодима у Београду, на пример, настају неки од најзапаженијих урбанистичких планова, као што су Идејни урбанистички план Београда Николе Добровића из 1950. године и чувени Генерални урбанистички план Београда из 1972. године.

Планирање од 1991. до 2000. године карактерише нагли пад партиципативних процеса, што Недовић Будић објашњава претераном реакцијом на хипертрофију партиципације у самоуправном периоду (Nedović-Budić, 2008). Уједно, смањење партиципације је и последица централизације и потребе да се ограничи контрола рада локалне самоуправе од стране јавности. (Милосављевић, 2012) Као и у Закону о планирању и уређењу простора из 1985., и у законима из деведесетих је присутна тежња ка имплементацији кроз коришћење докумената техничких услова и дозвола за изградњу, различитих нивоа. Једна проблематична одредба из периода од 1985. године која је задржана до 2003. године, а током деведесетих и максимално експлоатисана, је привремена урбанистичка и грађевинска дозвола, којом се омогућавало брзо издавање дозвола за објекте који не могу бити легално изграђени, и који најчешће нису ни били привременог карактера.<sup>1</sup> (Петовар, 2012) Деведесетих година је процес транзиције започет „у условима екстензивне криминализације државне управе и служби (на националном и локалном нивоу) задужених за издавање урбанистичких и грађевинских дозвола и осталих сагласности потребних за изградњу (нову или доградње, реконструкције, надзиђивање)“ (Петовар, 2008: 2) Закон о планирању и уређењу простора из 1995. године спада у четврту генерацију урбанистичких планова, који је настао у турбулентном транзиционом периоду померања од социјализма ка демократији и тржишном систему, снажне економске кризе, изолованости и социјалне регресије. Законом из 1995. године су инструменти имплементације урбанистичких планова смањени на урбанистичку дозволу и

---

<sup>1</sup> Пример који Петовар наводи је тржни центар Стакленац на Тргу Републике, који је изграђен као привремени објекат. „Иако је Закон о планирању и изградњи укинуо институт привремене дозволе (2003. године), даља манипулација је настављена путем Одлуке о привременим правилима и условима за издавање одобрења за изградњу и употребну дозволу за објекте изграђене односно реконструисане без грађевинске дозволе до 13. маја 2003. године (Сл. гласник града Београда, бр. 30/2003) која је претила још разорнијим последицама на урбанитет града. Одлука је укинута две године после доношења, пресудом Уставног суда Србије, и то након иницијативе једне невладине организације, а не професионалног удружења.“ (Петовар, 2012: 105)

сагласност, и омогућили појаву бесправне градње. Република је од локалне самоуправе преузела главну улогу у социо-економском, просторном и урбанистичком планирању и управљању животном средином. Федерална власт доноси целокупну социо-економску политику и политике просторног развоја (намену земљишта), иако на рудиментарном нивоу. Локална самоуправа, односно општина у овом периоду, губи велику надлежност коју је имала над планирањем током комунизма, односно над генералним, детаљним и регулационим плановима и урбанистичким пројектима. Генерални урбанистички планови су били одобравани и усвајани од стране републичких планских институција. Број планова је нагло опао, и са њим планерска активност, како на теоретском тако и на методолошком и практичном нивоу. Урбани развој се одвија мимо урбанистичког планирања и кроз нелегалну градњу. (Жегарац, 1999) Партиципације није било или је реализована у минималној мери, на крају процеса, када се очекивало од грађана да изнесу своје мишљење и интересе, иако је врло мало примедби и сугестија усвајано. (Nedović-Budić, 2008; Пајовић, 2005; Лазаревић Бајец, 1999)

#### 4.2. Транзиција и улога урбанистичког планирања у локалном развоју након 2000. године

Иако транзиција у Србији почиње у деведесетим годинама, праве промене у систему управљања ка демократском систему и тржишној економији су видљиве од 2000. године. Након периода од 1953. године до 2000. године, у коме је Србија прошла кроз период интензивне изградње након 1945. године, национализацију земљишта и друге имовине, честе промене устава и социо-економских система, пад комунистичког система, распад федеративне републике, јаке централизације и изолованости – Србија улази у период плуралитета интереса, приватизације и преласка на тржишну економију. Период након 2000. године карактерише постепена стабилизација по питању обликовања институције локалне самоуправе, и нестабилност по питању легислативе урбанистичког планирања, при чему су посебно приметне честе промене Закона о планирању и изградњи (преко 10 промена од 2003. до 2014. године). Честе измене закона могу

указати на недостатак идеје о начину управљања просторним и локалним развојем, недостатак идеје о решењима проблема који се у планирању појављују, односно на проблематичне аспекте управљања, као што су корупција, нетранспарентност и повлађивање интересима појединаца (Трбовић, Ђукановић и Кнежевић, 2010; Стратегија реформе државне управе у РС 2009-2012, 2009), што ће у даљем раду бити истражено, јер утиче на улогу планирања и могућност функционисања његових инструмената.

У односу на начин управљања локалним развојем, период транзиције након 2000. године је карактеристичан по формалним демократским аспирацијама власти на централном и локалном нивоу. (Вујачић, 2010) До данас, овај период се може поделити на период пре и након доношења Устава из 2006. године, односно на период када је важио Закон о локалној самоуправи из 2002. године, и период у коме важе Закон о локалној самоуправи из 2007. године и последње измене Закона о локалној самоуправи из 2014. године. Јединице локалне самоуправе су законом из 2002-е добиле веће надлежности у односу на деведесете, чиме се побољшао и њихов финансијски положај. (Љубоја, 2013) Законом о локалној самоуправи из 2002. године су настале основне промене у структури локалне самоуправе, које се нису мењале у новом закону из 2014. године. Законом о локалној самоуправи из 2002. године је уведен пропорционални изборни систем<sup>1</sup> за избор одборника у скупштини општине (односно скупштини града) који је задржан до данас, чиме се на места одлучивања не постављају лица за која се директно гласа, већ она која збирно на листи предложи странка за коју се гласа. Уведен је градоначелнички систем у градовима, односно функција председника општине и председника градске општине као моћна фигура која утиче на одлучивање о већини послова локалне самоуправе. Општинско веће је уведено уместо извршног већа из периода деведесетих, као извршни орган који усклађује остваривање функција председника општине и скупштине општине и врши контролно-надзорну функцију над радом општинске управе, и које по својој политичкој структури такође може бити важан фактор у одлучивању. Према Љубоји (2013), по Закону из 2002. године, општинско веће је формално имало

---

<sup>1</sup> Број мандата је пропорционалан броју освојених гласова.

мало надлежности у области локалног развоја, од којих су најважније утврђивање предлога у буџету и надзор над радом општинске управе.<sup>1</sup> Неформално, општинско веће је и тада, као и по новом закону, могло да има изузетно велики утицај на одлучивање о локалном развоју, односно о деловању локалне самоуправе, с обзиром на то да се чланови већа бирају из политичких кругова из коалиције на власти. (Ђорђевић, 2011а; Љубоја, 2013) По хијерархијској и организационој структури, локална самоуправа је задржала сва тела и структуре из периода самоуправљања, осим делегатског система, који је у потпуности изостављен. Пропорционални изборни систем је место директног одлучивања грађана о питањима развоја, односно по питању тога ко ће да одлучује о питањима развоја уместо њих. Месне заједнице су задржане као најнижи облик организовања, али је њихов утицај умањен, формално су неуређене, без сопствених средстава развоја и без директног, јасно дефинисаног и јаког контакта са вишим инстанцама (Вујадиновић, 2010; Мојсиловић, 2011) (за разлику од самоуправног периода када су имале своје делегате у скупштини). Закон о локалној самоуправи (2002) не дефинише начин конкретизовања потреба које становништво може да задовољава у оквиру месне самоуправе, остављајући то питање статутима општина и њиховим одлукама о месној самоуправи.

Према Уставу из 2006. године, право грађана на локалну самоуправу подлеже само провери уставности и законитости. Задржава се представнички систем, где грађани на локалним изборима, давањем гласа политичким странкама, одлучују о већини у Скупштини општине/града. Јединице локалне самоуправе су општине, градови и Град Београд, оснивају се и укидају законом и имају статус правног лица, могу да воде самостално своје послове и да наступају на тржишту. Градске општине и месне заједнице су чиниоци локалне самоуправе, у ширем смислу – територијалне и управне јединице, с тим што градске општине имају скоро све улоге локалне самоуправе, док месне заједнице и даље немају скоро

---

<sup>1</sup> Према Закону о локалној самоуправи из 2002, општинско веће: 1) утврђује предлог одлуке о буџету општине; 2) врши надзор над радом општинске управе, поништава или укида акте општинске управе који нису у сагласности са законом, статутом и другим општим актом или одлуком коју доноси скупштина општине; 3) решава у управном поступку у другом степену о правима и обавезама грађана, предузећа и установа и других организација из изворног делокруга општине; 4) помаже председнику општине у вршењу других послова из његове надлежности.



никакав утицај. (Вујадиновић, 2010; Мојсиловић, 2011) Важећи Закон о локалној самоуправи је из 2007. године, измењен 2014. године, али не постоје веће промене по питању организације локалне самоуправе. Територија, седиште и надлежности локалне самоуправе се утврђују Законом о локалној самоуправи (2014, чл. 16). Надлежности су законом делегиране са централног нивоа (*ibid.*, чл. 20), и у појединим одредбама су изузетно детаљне, док су у другим случајевима мање прецизне и омогућавају слободно тумачење од стране органа локалних власти. Замерка локалних самоуправа је да надлежности нису комплетне, те да је обављање послова у једном делу пренесено на локалне самоуправе, док је у битнијем делу задржано у надлежности централних органа. (Милосављевић, 2012: 755) Органи општине су: скупштина општине, председник општине, општинско веће и општинска управа, што је скоро идентично свим претходним периодима. (Закон о планирању и изградњи, 2014, чл. 27) Скупштина општине је највиши орган јединице локалне самоуправе, а председник и веће су извршни органи. Статутом локалне самоуправе се нарочито уређују права и дужности јединице локалне самоуправе и начин њиховог остваривања, број одборника скупштине јединице локалне самоуправе, организација и рад органа и служби, начин на који грађани управљају пословима из надлежности јединице локалне самоуправе, оснивање и рад месне заједнице и других облика месне самоуправе, услови за покретање грађанске иницијативе и др. (*ibid.*, чл. 11) Статутом локалне самоуправе се дакле могу одредити веома важни аспекти организације локалне самоуправе, чиме се могу побољшати услови за рад и управљање локалним развојем. Локална самоуправа је слободна да повећа степен партиципације, додаје и разрађује дужности/надлежности, организује службе тако да капацитете усмери ка остваривању локалног развоја, степен децентрализације у односу на месне заједнице (место директног контакта грађана са управом) и њихове укључености у одлучивање и др. Такође, локална самоуправа може да усваја примену различитих инструмената којима уводи навике, олакшава, убрзава процедуре и активности локалног развоја. (Ђорђевић, 2011а; Ђорђевић, 2002; Милосављевић, 2012) У односу на поверене надлежности, локална самоуправа има могућност да уреди своје пословање у правцу ефикасног и ефективног рада на локалном развоју, уз оптимално коришћење механизма као што је урбанистичко планирање, али је

питање колико својих могућности користи. (Ђорђевић, Миленковић, Прокопијевић и Ђурковић, 2009; Милосављевић, 2012) Начин на који ће бити организована управа и локална самоуправа уопште зависи од њених делатника, што ће даље бити анализирано. Локална самоуправа сама по себи је делатник у институцији локалног развоја, али су њени чиниоци кључни делатници на микро нивоу који одлучују о локалном развоју у односу на моћ коју им даје положај. У даљем тексту представићемо појединачне делатнике унутар локалне самоуправе.

#### 4.2.1. Делатници у локалној самоуправи

Демократске промене 2000-те године затекле су државну управу без довољно стручних и искусних кадрова - као последица ширења негативне слике о управи као паразитском делу друштва који не ствара, већ само троши национални доходак, државна управа је остала и без довољно младих кадрова образованих и мотивисаних за рад у државној управи и без довољно угледа у друштву. (Стратегија реформе државне управе у РС 2009-2012, 2009) Демократска Влада у Србији, која је формирана јануара 2001. године, је истакла реформу и модернизацију државне управе, и прилагођавање стандардима Европске Уније, као једно од битних поља свог будућег деловања. (Трбовић, Ђукановић и Кнежевић, 2010) Међутим, у протеклим годинама није било видљивих резултата на овом плану (Стратегија реформе државне управе у РС 2009-2012 никада није имплементирана – Микић, 2011, и тренутно је важећа нова стратегија за период 2014-2016, за коју су поново узета средства од ЕУ). Лилић истиче да у области управе постоје „трендови који се не могу избећи“, а у које посебно спада и „промена схватања“ у смислу да је управа јавни сервис грађана, а не инструмент власти. (Лилић, 2011) Сложена природа коалиционе власти, усредсређивање Владе пре свега на промене у привредној сфери уз запостављање основних институционалних проблема у политичком и управном систему и реформе које су започете без јасно постављеног институционалног оквира за њихово спровођење и политичке воље, уз замену највећег дела постојећих кадрова на свим вишим положајима у управи новим људима без имало претходног искуства са функционисањем државне управе, условили су неуспех реформи до сада.

(Милосављевић, Јеринић и Кеџ, 2012; Стратегија реформе државне управе у РС 2009-2012, 2009; Стратегија реформе јавне управе у РС, 2014) У даљем раду ћемо направити преглед делатника везаних за локални развој, и њихов однос према локалној самоуправи.

#### 4.2.1.1. Скупштина општине

Према Закону о локалној самоуправи (2014), највиши орган јединице локалне самоуправе је скупштина и претпоставка је да скупштина као главно представничко тело грађана треба има највећу моћ када је у питању одлучивање. Скупштину чине одборници које грађани бирају на изборима, посредним путем, гласањем за различите политичке странке. У односу на проценат гласова које политичке партије добију на изборима, одређује се и број њихових представника – одборника у скупштини (представнички систем). (Милосављевић, 2012) Уколико странке не остваре апсолутну већину на изборима, удружују се у коалиције – иако су коалиције демократичнији облик владања/управљања, оне могу успорити рад скупштине, створити плодно тло за уцене и малверзације, и учинити рад локалне самоуправе неефикасним (дугим периодима придобијања подршке и усклађивања ставова, мишљења и најпре интереса). (Љубоја, 2013; Милосављевић, 2012) Такође, листе које странке предлажу су најчешће састављене од чланова странака који су у финансијском смислу или у смислу утицаја на бирачко тело значајни за странку или политичку моћ врха странке, и не бирају се увек у односу на капацитет и могућност да допринесу пленарном одлучивању и одлучивању о интересима заједнице. (Ђорђевић, 2011а; Љубоја, 2013)

Скупштина према Закону о локалној самоуправи (2014) врши основне функције власти општине. Између осталог, скупштина доноси одлуке које су у уској вези са локалним развојем – усваја буџет општине, програм развоја општине и појединих делатности, доноси урбанистички план општине и уређује коришћење грађевинског земљишта, оснива службе, јавна предузећа, установе и организације, утврђене статутом општине и врши надзор над њиховим радом, утврђује општинске таксе и друге локалне приходе, утврђује накнаду за

уређивање и коришћење грађевинског земљишта, доноси акт о јавном задуживању општине, даје мишљење о законима којима се уређују питања од интереса за локалну самоуправу и др. (ibid., чл. 32) Надлежности које скупштина има су довољно широке да јој омогуће да постави стратешке циљеве локалног развоја и формализује инструменте којима ће их остварити (оснивање служби које могу олакшати и убрзати процесе, јавних предузећа која могу спроводити делатности локалног развоја, одлучити о финансирању стратешких активности које могу допринети финансијској стабилности општине и услуга и др.). (ibid., чл. 32) Скупштина одлучује када је присутна већина одборника, и одлуке се доносе већином гласова (већина од већине присутних, не већина од 100%), што даје привид представничке демократије – да грађани посредно преко својих представника утичу на одлуке у скупштини. (ibid., чл. 33) Међутим, веза одборника и грађана законом није формализована нити је у пракси јака, тако да се не може рећи да је глас који одборници дају за неку одлуку у скупштини једнак гласу и вољи грађана, нарочито како се не доносе све одлуке већином гласова. Ипак, када су у питању статут, буџет и урбанистички планови, одлука се доноси већином гласова укупног броја одборника скупштине (ibid., чл. 33), што указује да је за дате документе, уско везане за локални развој, потребан виши степен одговорности. Урбанистички планови су дакле препознати као развојни документ једнаке важности као буџет и статут. Када је у питању контрола скупштине од стране грађана, закон предвиђа да су седнице скупштине општине јавне (ibid., чл. 35), али није прецизирано на који начин се остварује јавност скупштине (могућност присуства грађана, телевизијски пренос, објављивање транскрипта и др.) – учешће грађана свакако није предвиђено/дозвољено, а законом је предвиђено да седница не мора бити јавна, уколико скупштина тако одлучи због процене о безбедности и других разлога, тако да је у суштини јавност скупштине препуштена вољи већине одборника. (ibid., чл. 35) Начин припреме, вођење и рад седнице скупштине општине и друга питања везана за рад скупштине уређују се њеним пословником (ibid, чл. 41), тако да је и функционисање овог тела/органа подложно променама које сама локална самоуправа може да услови. У надлежности локалне самоуправе је дакле да формира тело чији рад би био прилагођен потребама брзог и квалитетног одлучивања о локалним питањима -

сама скупштина има могућност да преобрази службе и јавна предузећа тако да служе брзој и квалитетној имплементацији донетих одлука. (Милосављевић и Јеринић, 2012) Локалне самоуправе ретко користе дату могућност, те су скупштине, њихови пословници и резултати њиховог рада углавном неупитни мит који се копира од једне до друге локалне самоуправе, без разматрања рационалности форме и функционалних карактеристика. (Стратегија реформе јавне управе у РС, 2014; Ђорђевић, 2011; Беговић, Вацић, Матковић и Мијатовић, 2006) Уверимо се да је исти случај са укупном структуром и праксом локалних самоуправа.

Скупштина се не распушта из разлога неефикасности или лоших одлука, већ само у случају незаседања дуже од три месеца и ако не изабере председника и општинско веће и не донесе буџет и статут у року утврђеном законом (Закон о локалној самоуправи, 2014, чл. 85). У питању су формални разлози, и нису везани за ситуације када скупштина може донети штетне одлуке по локални развој. Очекује се да је механизам локалних избора довољан да „казни“ скупштину која није добро радила. Дати механизам је веома тром, најпре по временском распону између избора и кажњавања по завршеном послу. Другим речима, грађани немају брз и релативно једноставан механизам да зауставе доношење штетне одлуке у скупштини, нити да ефикасно распусте скупштину у коју немају поверења.<sup>1</sup> Испоставља се да скупштина остаје без ефикасне контроле по питању доношења квалитетних одлука, већ само по питању законитости. (ЦПЕС, 2013; Ђорђевић, 2010) Министарство задужено за послове локалне самоуправе, односно орган територијалне аутономије, предлаже распуштање скупштине, док одлуку о распуштању доноси Влада. (Закон о локалној самоуправи, 2014, чл. 85) Грађани немају могућност да смене изабране представнике, иако они треба да контролишу рад локалне самоуправе и да ли представници обављају своје обавезе у интересу грађана. У питању је заштитни механизам који је удаљен од грађана, односно којима није дата моћ.

---

<sup>1</sup> Релативизацијом датог питања из другог угла може се покренути дебата о рационалности постојања лаког механизма за смену скупштине и злоупотребе истог, као и капацитета грађана да процене да ли заиста постоји потреба да се укаже неповерење изабраним одборницима.

Скупштина има кључне надлежности када су у питању развој институције локалне самоуправе и локални развој. У складу са Законом о локалној самоуправи (2014), Скупштина општине:

- успоставља норме унутар локалне самоуправе (доноси статут општине, прописе и друге опште акте);
- утиче на структуру управљања и формирање делатника (оснива службе, јавна предузећа, установе и организације, утврђене статутом општине и врши надзор над њиховим радом; бира и разрешава председника скупштине и заменика председника скупштине; бира и разрешава председника општине и, на предлог председника општине, бира заменика председника општине и чланове општинског већа; расписује општински референдум и референдум на делу територије општине, изјашњава се о предлозима садржаним у грађанској иницијативи и утврђује предлог одлуке о самодоприносу);
- успоставља основе за локални развој (доноси буџет; доноси програм развоја општине и појединих делатности; доноси урбанистички план општине и уређује коришћење грађевинског земљишта; доноси акт о јавном задуживању општине).

Осим наведених надлежности којима посредно може да утиче на локални развој и улогу генералног урбанистичког плана, Скупштина општине даје мишљење о републичком, покрајинском и регионалном просторном плану и о законима којима се уређују питања од интереса за локалну самоуправу (Закон о локалној самоуправи, 2014, чл. 32), тако да има утицај и на макроинституционално окружење просторног развоја, с тим што се мора узети у обзир да су често у питању церемоније и задовољавање форме, уместо стварног учешћа у одлучивању, јер се примедбе и предлози ретко усвајају, а често се службеници стављају пред готов нацрт, на крају процедуре. (Дамјановић, Јеринић и Павловић-Крижанић, 2011) Службеници локалних самоуправа су углавном појединачно питани за коментар и улазне податке за планове, чији даљи утицај на сам документ није могуће пратити.<sup>1</sup> У питању је формална децентрализација, али

---

<sup>1</sup> О датом случају више у поглављу 4.2.3.

степен утицаја локалних самоуправа на наведена документа је симболичан или непостојећи. (Дамјановић, Јеринић и Павловић-Крижанић, 2011)

Ипак, без обзира на надлежности и велику процедуру за промену састава Скупштине, треба имати на уму да Скупштина општине није самостална у одлучивању, и да најчешће одлучује по директиви коалиције, која фактички одлучује у оквиру општинског већа и по налогу председника – како Љубоја (2013: 54) сликовито описује да су „одборници војници партије“. Већинска коалиција у Скупштини увек може да изгласа своје предлоге и прегласа предлоге опозиције, уколико је то политички или интересно потребно, без обзира на суштину. (Ђорђевић, 2010; Ђорђевић, 2011а; Љубоја, 2013)

#### 4.2.1.2. Председник општине и општинско веће

У зависности од структуре политичке коалиције и односа снага међу странкама и изабраним одборницима/већницима (како на коалиционом, страначком нивоу, тако и на приватном и пословном нивоу), председник општине може имати већи или мањи утицај на чланове Већа и на Скупштину, као што и чланови Већа могу имати на председника и Скупштину. (Љубоја, 2013) У датом систему једино Скупштина најчешће нема утицај на председника и веће, јер је превише тромо и гломазно тело у коме се преплићу интереси бројних чланова, те тако поједини одборници могу имати утицај на доношење одлука, али скупштина у целини углавном изражава ставове и одлуке странке, председника и већа. (Љубоја, 2013; Ђорђевић, 2011а) Председник општине и општинско веће су извршни органи општине. Општинско веће чине председник и заменик општине и чланови општинског већа, које бира скупштина на предлог председника општине. Председник општине је уједно и председник општинског већа. Законом о локалној самоуправи из 2014. године (чл. 45) је регулисано да чланови општинског већа могу бити појединачно задужени за једну или више области из надлежности општине (праћење стања и обављање послова у областима локалног развоја – грађевина и урбанизам, привреда, образовање, здравство, култура и др. – скоро идентично извршном већу из периода самоуправљања). У односу на Закон

из 2002. године, надлежности општинског већа су се увећале након Закона из 2007. године, и веома је важно да, осим буџета, веће од 2007. године предлаже и статут и друге одлуке и акте које доноси Скупштина, тако да се његова улога у одлучивању о локалном развоју значајно увећава – као председник већа, председник општине такође има утицај на токове одлучивања о питањима у локалној самоуправи унутар Већа. (Milosavljević, 2012; Đorđević, 2011a)

Утицај општинског Већа на Скупштину и локални развој уопште је значајан, с обзиром да Веће утиче на избор материјала који ће бити припремљен за Скупштину, а нарочито зато што предлаже статут, буџет и друге акте које доноси скупштина. (Закон о локалној самоуправи, 2014, чл. 46) Веће дакле одлучује о томе шта су приоритети, о чему ће се одлучивати на Скупштини, шта ће бити на дневном реду а шта не, и тиме значајно утиче на правац локалног развоја (избор приоритета, елиминација развојних питања и др.). Такође, Веће непосредно извршава и стара се о извршавању одлука и других аката скупштине општине, тако да је и имплементација директно у надлежности већника. (ibid.) Веће има утицај и на сам ток рада локалне самоуправе у процесу локалног развоја јер врши надзор над радом општинске управе, поништава или укида акте општинске управе који нису у сагласности са законом, статутом и другим општим актом или одлуком које доноси скупштина општине, а такође поставља и разрешава начелника општинске управе, односно начелнике управа за поједине области, од којих у већини случајева зависи квалитет рада служби које суштински припремају документа о локалном развоју, која долазе на одлучивање. (ibid.) Ако је скупштина орган који формално утиче на облик и функционисање локалне самоуправе, односно доноси одлуке о већ припремљеним питањима и циљевима, Веће је заиста тело које одлучује и има кључну улогу у избору и облику циљева. Према Љубоји (2013) у питању је апсурд, јер се за чланове већа често бирају људи са нижим степеном образовања. Веће најчешће гласа по инерцији и директиви партије, а дешава се да материјал за седницу Већа већници добију на пола седнице, тако да немају времена да се упознају са темом о којој се гласа. Како се чланови Већа бирају на предлог председника, и у складу са политичким заслугама (Микић, 2011), чест је случај да нису стручни за област за коју су задужени



(случај Градске општине Младеновац у којој је на месту члана Већа задуженог за урбанизам било лице са завршеном вишом физиотерапеутском школом). Како се од чланова већа, према њиховим надлежностима, очекује да дају иницијативе и предлоге одлука о којима ће се гласати на скупштини, потребно је да већници буду упућени у проблеме и потенцијале које општина има у областима за које су задужени, односно да познају дате области. (Микић, 2011; Љубоја, 2013; Ђорђевић, 2011a)

Председник и Веће редовно обавештавају скупштину о свом раду, а у питању је својеврсна формалност, односно церемонија. (ibid., чл. 48) Скупштина има право да разреши председника, и самим тим и Веће, чији је мандат везан за председника, али ће се дата ситуација углавном десити само уколико дође до разилажења и реструктурирања унутар коалиција, а ретко у случају незадовољства Скупштине избором стратешких решења председника и већа. (Milosavljević, 2012; Ђорђевић, 2011a; Јовановић, 2015) Према Јовановић (2015: 53), за Скупштину су „резултати председника општине секундарн, и углавном небитни, јер је примаран однос политичких партија и стабилност коалиција у локалној скупштини“. Председник општине или најмање једна трећина одборника могу да предложe појединачно разрешење чланова Већа и постављање нових чланова. (Закон о локалној самоуправи, 2014, чл. 50) У питању је велика моћ која је дата председнику општине над члановима Већа, што умањује њихову моћ и слободу у одлучивању, јер им позиција зависи од воље председника. (Љубоја, 2013; Васиљевић, 2012; Ђорђевић, Миленковић, Прокопијевић и Ђурковић, 2009; Ђорђевић, 2011a)

Скупштина бира председника општине (Закон о локалној самоуправи, 2014, чл. 32). Улога председника општине је постала менаџерског типа у односу на надлежности које су му поверене Законом о локалној самоуправи (2014, чл. 44). Председник заступа и представља општину и од њега се очекује да комуницира и преговара са инвеститорима, као и да буде кључна личност у привлачењу инвестиција. Председник је и наредбодавац за извршење буџета, што значи да може у одређеној мери да утиче на финансирање развојних (или

штетних) активности. Председник има улогу и да усмерава и усклађује рад општинске управе, чиме директно утиче на функционалност структуре управе, хијерархијски преко већа и начелничких служби. (ibid.) Председник утиче и на норму и регуле институције локалне самоуправе и локалног развоја, јер има право и обавезу да доноси појединачне акте за које је овлашћен законом, статутом или одлуком скупштине. (Закон о локалној самоуправи, 2014, чл. 44.) У питању је веома ефикасан и ефективан механизам који брзо може да да резултате када је у питању имплементација планова или креирање тимова, служби, група за доношење аката, затим покретање активности, увођење иновација, инструмената који убрзавају процесе или на интелигентан и рационалан начин решавају одређена питања и др., што у другим ситуацијама није случај, јер постоје комплексне процедуре, тела која морају да одобре одлуке и рокови који морају да се испрате. (Закон о локалној самоуправи, 2014; Закон о општем управном поступку, 2010) Председници на тај начин одлучују након што им службе управе или појединци предложе иницијативе (нарочито помоћници), а могу и самостално да доносе ове акте. Слаба употреба датог механизма у развојне сврхе је углавном условљена незаинтересованошћу лица на власти да спроводе развојне мере, немогућношћу препознавања развојних прилика, слабом стручношћу служби које би требало да припремају иницијативе које председник може лако да имплементира и недостатком квалитетних иницијатива од стране грађана. (Љубоја, 2013; Васиљевић, 2012; Ђорђевић, Миленковић, Прокопијевић и Ђурковић, 2009; Ђорђевић, 2011a)

#### 4.2.1.2.1. Однос локалних лидера према локалном развоју и улози генералног урбанистичког плана

Како је претходно указано да председници општина имају велику моћ у одлучивању о локалном развоју, однос локалних лидера према улози ГУП-а и локалном развоју у Србији је детаљније размотрен кроз резултате истраживања „Политички лидери европских градова“.<sup>1</sup> За потребе датог истраживања је

---

<sup>1</sup> Први круг истраживања „Политички лидери европских градова“ развијен је пре више од десет година. Истраживачки пројекат бавио се великим бројем нових димензија улоге градоначелника/председника општине, као и трансформацијом модела политичког представљања

припремљена анкета у којој је учествовало 42 градоначелника односно председника општина у Србији, који су се изјаснили о различитим питањима локалног развоја.

Градоначелници, односно председници општина и градских општина (у даљем тексту - градоначелници), сматрају да су креирање визије сопственог града, привлачење ресурса из спољних извора, подстицање нових пројеката у локалној заједници и обезбеђивање квалитета локалних услуга најважнија задужења која имају (питање бр. 1). Ипак, као најмање важно задужење сматрају руковођење запосленима у свакодневним активностима локалне самоуправе, што је у колизији са претходним ставовима, јер је адекватан и ефикасан рад локалне самоуправе предуслов за локални развој. Из наведеног се закључује да су градоначелници усвојили начин рада који је усмерен на локални развој, и обухватили најважније аспекте, а то су пројекти са стране и пројекти локалне заједнице, те би и све њихове активности требало да буду усмерене у том правцу. Ипак, како им унапређење свакодневног рада локалне самоуправе није у фокусу, указује се мањак људских ресурса за постизање постављених приоритета.

Градоначелници сматрају да је неопходно повећање атрактивности општине у смислу пословног амбијена и места за живот људи, кроз пројекте развоја и обнове, нове културне садржаје, унапређење естетике града и друге одреднице које су уско везане за урбанистичко планирање као стратешки документ усмеравања развоја и простора. Такође, градоначелници високо цене и очување животне средине, очување локалног идентитета и традиционалног локалног начина живота, као и унапређење комуналне инфраструктуре, комуникација и саобраћаја. Са убедљиво највећим процентом од 56% градоначелници рангирају стимулисање привредног раста и запошљавања, где се види да се локални развој, који им је у претходним питањима био на првом месту, везује за економски развој. Повећање атрактивности општине, које је такође у

---

и каријера на локалном нивоу. Циљ другог круга истраживања, који координише Универзитет у Фиренци и који је покренут у периоду 2014-2015, јесте праћење најскоријих промена у мањем броју одабраних, а посебно значајних аспеката који се тичу каријере и тумачења улоге градоначелника / председника општине, а више је усредсређен на изборе које градоначелници / председници општина чине у областима локалне политике.

директној вези са економским развојем, је на другом месту са 26%, док су социјалне политике, животна средина, комунална инфраструктура и јавна сигурност веома слабо котиране (питање бр. 4). Из приложеног се види да градоначелници високо цене све аспекте локалног развоја, али да као алат за постизање истог виде искључиво економски развој и маркетинг.

Сарадња са другим актерима је у јавности представљена као императив, и приметни су уједначени одговори градоначелника у којима се сарадња оцењује као кључна и неопходна. (питања бр. 5, 6 и 7) Реалност је другачија, али распон оцена је на овом питању мали, и указује да су испитаници желели да се покажу ангажованим у свакој од наведених активности. Ипак, активности које су добиле највишу односно најнижу средњу оцену конзистентне су у односу на оцењиване актере. Највише се поклања пажње улози посредовања различитих нивоа власти односно коалиционих партнера (што наравно не искључује и посредовање у односима са економским актерима, али се знатно мање односи на посредовање са актерима цивилног сектора), а најмање активностима умрежавања са другим локалним самоуправама. Преузимање улоге посредника у постизању договора између друштвених чинилаца, на основу убеђивања, изградње поверења и пружања информација и подстицаја, је високо оцењено, у чему се види да је заживела менаџерска улога градоначелника. Испитаници су оценили у којој мери сматрају сарадњу на изазовима важном и успешном. Разлике у добијеним оценама су мале. Најмање успешном се сматра сарадања у области иновација, а предузимање усклађених активности и постизање конкретних резултата најуспешнијим. У ситуацији када су економски развој и локални развој најважнији циљеви градоначелника, сарадња у области иновација је један од инструмената за убрзано постизање резултата. Слаба сарадња на пољу иновација указује на недостатак идеја које би могле да покрену локални развој.

У прегледу просечног броја сати које испитаници потроше током седмице на различите активности изненађује изразито висок број сати проведен у састанцима са грађанима, удружењима грађана, који је или прецењен или у сврху добијања политичких поена, док би се могло претпоставити да је време повезано

са састанцима политичке странке потцењено. Ипак, треба имати на уму да време проведено са грађанима није време у одлучивању или партиципативним процесима, већ рад са странкама, пријем молби и захтева и др. Градоначелници су усвојили дискурс о партиципацији. Иако се у реалности партиципација не спроводи или спроводи ретко уз фасилитацију невладиног сектора и страних развојних организација, градоначелници сматрају да становници треба активно и непосредно да учествују у доношењу важних одлука на локалном нивоу, треба да имају шансу да искажу своје ставове пре него што изабрани представници донесу важне локалне одлуке и да скупштинске одлуке треба да буду одраз већинског мишљења становника (питање бр. 33). Ипак, у процени утицаја делатника на активности локалне власти (питање бр. 42), види се да се највише средње вредности (релативно највећи утицај) приписују носиоцима челних функција локалне самоуправе (извршним и законодавним), док се најмање утицаја везује за синдикалне вође и актере грађанског сектора.

У оцени главних политичких циљева за наредних десет година, испитаници готово једногласно бирају висок ниво привредног раста као први најважнији циљ, док већина бира веће учешће грађана у доношењу одлука као други најважнији циљ. Ова питања односе се на материјалистичке (привредни раст и безбедност) и постматеријалистичке (партиципација и слобода говора) циљеве, и резултати потврђују доминацију материјалистичких циљева у друштву Србије, као и мешавину материјалистичких и постматеријалистичких циљева код знатног дела испитаника. У случају дуготрајног притиска на буџет, испитаници у великој већини сматрају да је привлачење нових инвестиција најбоље (стратешко) реаговање градоначелника, док су све остале опције ретко биране, укључујући и опцију сарадње са другим општинама и приватним сектором у циљу пружања заједничких услуга по нижој цени, што указује на незнање политичара о инструментима који су им на располагању и о добити од комбинације инструмената.

Испитаници су оцењивали и вредности од значаја за „добро управљање“ градоначелника/председника општине. Испитаници највише вреднују

одговорност, односно поштење и лични интегритет, а најмање непристрасност и независност, што потврђује уочену тензију између велике зависности од политичких странака и тежње да се она рационализује кредибилитетом личних карактеристика.

Имајући у виду да градоначелник може усвојити различите стратегије ради побољшања или очувања квалитета локалне средине (кроз изградњу, нову инфраструктуру, природне ресурсе или очување животне средине), испитаници су од понуђених опција бирали три за које сматрају да имају највише изгледа на успех и рангирани их. Најчешће бирана (преко 50%) и најбоље рангирана је опција „Успоставити квалитетне смернице за планирање и изградњу“, што указује на важност области грађевине у инвестицијама и локалном развоју које градоначелници највише рангирају. Следи (учесталост изабраности 50%) „Укључивање локалне заједнице у процес дефинисања приоритета развоја општине/града“. Са фреквенцом од око 40% навођења су „Развој интегрисаних програма за важне пројекте изградње“, „Имати добру комуникацију са великим предузећима и инвеститорима“, а сваки трећи испитаник склон је и опцији „Прибавити стручну саветодавну подршку виших нивоа власти“. С обзиром на негативно искуство у сарадњи око иновација, делује да градоначелници не могу да постигну квалитетну сарадњу са инвеститорима и стручњацима по питању локалног развоја. Највећи број испитаника је високо рангирао опцију развоја интегрисаних програма, али ове опције су вероватно биране јер се сматрало да имају највише изгледа за успех, с обзиром да су ретке локалне самоуправе у Србији које имају интегрисане развојне програме.

На отворено питање о сврси урбанистичких планова, испитаници су као најчешћи одговор навели стратешки развој града (60%) са већим и мањим разликама у уделу урбанистичких планова у локалном развоју. Остали испитаници су, са одређеним нијансама, урбанистичким плановима доделили улогу физичког уређења простора (40%). Два одговора су укључила и улогу заштите животне средине и пољопривредног земљишта (4%). Међу испитаницима који су препознали стратешку улогу урбанистичких планова разликује се група

која је усмерена на локални економски развој и мања група која повезује стратешку црту урбанистичких планова и укупног развоја локалне заједнице, или како то испитаници називају „боље услове живота“. У појединим случајевима су одговори били техничке природе, односно дате су дефиниције урбанистичког плана.

Највећи број испитаника је на питање о моделу доношења одлука о приоритетним пројектима финансираним из буџета одговорило технички - како је дефинисано Законом о планирању и изградњи и Законом о локалној самоуправи, односно понављајући која су тела надлежна и одговорна за одлучивање (50%). Одређен број испитаника није у потпуности разумео питање или је дошло до избегавања одговора (20%). Око 20% испитаника тврди да се одлуке у њиховој локалној самоуправи доносе одоздо на горе, транспарентно и уз велико учешће грађана, док је веома мали проценат испитаника одговорио да се одлуке доносе политички (10%). Међу одговорима је примећена само једна иновација у моделу доношења одлука (0,5%), односно увођење посебног тела унутар локалне самоуправе које се бави облашћу капиталних инвестиција, што показује да представници власти не виде могућност формирања организација, радних тела и сл. као инструмент за постизање циљева и ефикасније обављање послова.

#### 4.2.1.3. Општинска управа

Одлуке које се доносе на вишим нивоима локалне самоуправе долазе до општинске управе на разраду и реализацију. Општинска управа образује се као јединствени орган, у којој се могу организовати унутрашње организационе јединице за обављање сродних послова (одељења и службе за грађевинске, урбанистичке, комуналне и друге послове). (Закон о локалној самоуправи, 2014, чл. 54) Свака општина може да прилагоди врсте служби својим потребама на локалу (потребама грађана и локалног развоја), али су општинске управе углавном хомогене, пратећи митове структура локалних самоуправа у Србији. (Ђорђевић, Миленковић, Прокотијевић и Ђурковић, 2009; Јовановић, 2015) Унутрашњим организационим јединицама руководе начелници и шефови

одељења од којих сваки има релативну слободу да своје одељење уреди тако да што ефикасније и квалитетније обави свој посао. Радом укупне општинске управе руководи начелник општинске управе, који за свој рад одговара скупштини општине и општинском већу. Скупштина доноси акт о организацији општинске управе, док начелник, у сагласности са већем, доноси акт о унутрашњој организацији и систематизацији. Начелник управе може имати већу слободу у организовању управе и увођењу иновација зарад веће ефикасности и ефикасности исте, нарочито уколико има подршку извршних органа власти у локалној самоуправи (уколико припада истој политичкој опцији - Љубоја, 2013: 49). Ово је један од разлога зашто се у већини локалних самоуправа службе формално разликују (име, структура и др.). Ипак, као и у самоуправном социјализму, иако локалне самоуправе имају могућност да уведу иновације у структуру општинске управе, оне су ипак скоро идентичне. Иако се називи појединих служби разликују, у питању су исте службе које обављају исте врсте послова, без обзира на контекст и потребе на локалу. (Љубоја, 2013; Ђорђевић, Миленковић, Прокопијевић и Ђурковић, 2009; Милосављевић, Јеринић и Кеџ, 2012) Под утицајем интернационалних развојних организација (GTZ, UNDP, UN-НАВИТАТ и друге), велики број локалних самоуправа је развио додатна одељења и сервисе за грађане, као што су канцеларије за локални и/или економски развој, канцеларија за брзе одговоре, канцеларија за сарадњу са цивилним друштвом, и др. Ипак, од предузетности власти и кадрирања зависи да ли ће дата одељења и сервиси бити сврсисходни по питању локалног развоја, јер како Микић сматра, где „нема опредељености политичких структура да пруже подршку реформским потезима, преостаје чисти политички волунтаризам“. (Микић, 2011: 84)

Закону о локалној самоуправи (2014, чл. 58) предвиђа места помоћника председника општине у општинској управи. У односу на надлежности, помоћници председника општине имају улогу менаџера у општини за појединачне области (економски развој, урбанизам, здравствена заштита, заштита животне средине, пољопривреда и др.). Помоћници председника општине покрећу иницијативе, предлажу пројекте и сачињавају мишљења у вези са питањима која су од значаја за развој у областима за које су постављени и врше друге послове



утврђене актом о организацији општинске управе. (ibid.) Осим грађанских иницијатива, које су регулисане даље у Закону о локалној самоуправи (2014) и о којима ће касније бити речи, ово је једино место у закону у коме су присутне надлежности покретања иницијатива, односно могућност директног покретања развоја (у односу на ГУП, то може бити иницијатива за имплементацију циљева постављених планом). Помоћнике председника општине поставља и разрешава председник општине и може их бити највише три у општинској управи, односно пет у градовима. Помоћници су део управе, и могу имати веома важну улогу јер представљају директну везу између управе и председника у области иницијатива локалног развоја. Контроверза око места помоћника председника је око питања да ли су то чисто политичка места, која се користе за запошљавање страначких кадрова. (Ђорђевић, Прокопијевић и Дамјановић, 2006) У време забране запошљавања током 2014. и 2015. године је место помоћника председника општине служило као прелазно решење за запошљавање у општинској управи.<sup>1</sup> (Закон о радним односима у државним органима, 2013)

Проблем са местима помоћника председника и њиховом стручношћу исти је за целу општинску управу. Стручност кадрова у општинској управи је веома дискутабилна, с обзиром на проблем страначког запошљавања и непотизма у локалним самоуправама у Србији. (Ђорђевић, Прокопијевић и Дамјановић, 2006; Јовановић, 2015; Микић, 2011; Milosavljević, 2012; Ђорђевић, 2011a; Васиљевић, 2012) Од служби и службеника општинске управе се очекује да су способни и стручни, па и иновативни, да припреме документа која ће веће предложити за разматрање на скупштини и у другим процедурама одлучивања,<sup>2</sup> нарочито оних

---

<sup>1</sup> Одредбама члана 70. став 1. Закона о радним односима у државним органима (2013) прописано је да изабрано лице на сталној функцији које буде разрешено функције и постављено лице које по истеку мандата не буде поново постављено или које је у току трајања мандата буде разрешено могу се распоредити на радна места у истом органу која одговарају њиховој стручној спреми и радним способностима. У време када је на снази била забрана запошљавања у државним органима, помоћници председника општине, које поставља председник општине и којима је престао мандат су имали права да буду распоређени на друга одговарајућа места у управи општине. Тако се створила могућност да председници општина, постављају своје помоћнике и да их након тога разрешавају дужности након чега би иста та лица била распоређена на одговарајућа места у управи општине, а на места помоћника су постављана нова лица која су касније, такође, бивала распоређена у управи.

<sup>2</sup> Према Закону о локалној самоуправи (2014), општинска управа припрема нацрте прописа и других аката које доносе скупштина општине, председник општине и општинско веће; извршава

која утичу на локални развој, укључујући ГУП и документа која служе за његову имплементацију. За израду докумената и инструмената који ће на нове, брзе и ефективне начине допринети реализацији ГУП-а и локалном развоју, потребно је да службеници буду креативни, рационални, да прате трендове и реагују на контекст и окружење. (Микић, 2011) По веома малом броју механизма који су у Србији на располагању за имплементацију ГУП-ова и других развојних докумената, и скоро потпуном изостанку иновативних механизма, сумња се на одсуство кадрова који су способни да креирају иновативне моделе и унесу промене, генерално. (Ђорђевић, Миленковић, Прокопијевић и Ђурковић, 2009)

Према Закону о локалној самоуправи (2014, чл. 63), послове општинске управе који се односе на остваривање права, обавеза и интереса грађана и правних лица могу обављати лица која имају прописану школску спрему, положен стручни испит за рад у органима државне управе и одговарајуће радно искуство, у складу са законом и другим прописом. Критеријуми су формално исправни, али не гарантују квалитетан избор службеника, јер не постоји провера да ли ће кандидат квалитетно обављати свој посао, или да ли има капацитета да иновира у свом послу. (Милосављевић, Јеринић и Кеџ, 2012) Максимални број запослених у локалним самоуправама се одређује статутом, на основу броја становника општине, градске општине или Града (Закон о одређивању максималног броја запослених у локалној администрацији, 2009), и требало би да буде оптималан број запослених како би управа функционисала и одговорила на потребе становништва. Међутим, како се у општинама запошљавају лица која имају везе у политичким круговима (тзв. страначко запошљавање<sup>1</sup>), у локалним самоуправама

---

одлуке и друге акте скупштине општине, председника општине и општинског већа, и тиме је у директној вези са грађанством при имплементирању одлука.

<sup>1</sup> Након што нове странке преузму власт у одређеној локалној самоуправи, наступају таласи запошљавања нових кадрова у локалној самоуправи и јавним предузећима (последњи талас је био између 2012. и 2014. године, након промене власти; симптоматично је поређење броја државних службеника када се пореди са периодима од времена СФРЈ - Савезни органи СФРЈ 1989. године = 12000 службеника; СР Југославија 1993. године = 5000 службеника; СР Југославија 2001. године = 11000 службеника; Србија 2009. године = 30730 службеника (Вујачић, 2010)). Осим проблема запошљавања неадекватног кадра, запошљавање у јавним предузећима има додатни проблем. Наиме, јавна предузећа би требало да функционишу по правилима тржишта и стога немају ограничење по питању броја запослених. Са друге стране, управе јавних предузећа су под великим притиском политичких странака (односно власти, јер скупштина општине именује и разрешава директоре јавних предузећа - Закон о локалној самоуправи, 2007, чл. 32), па јавна предузећа представљају вентил који власт користи да спроводи обимно запошљавање у јавним предузећима,

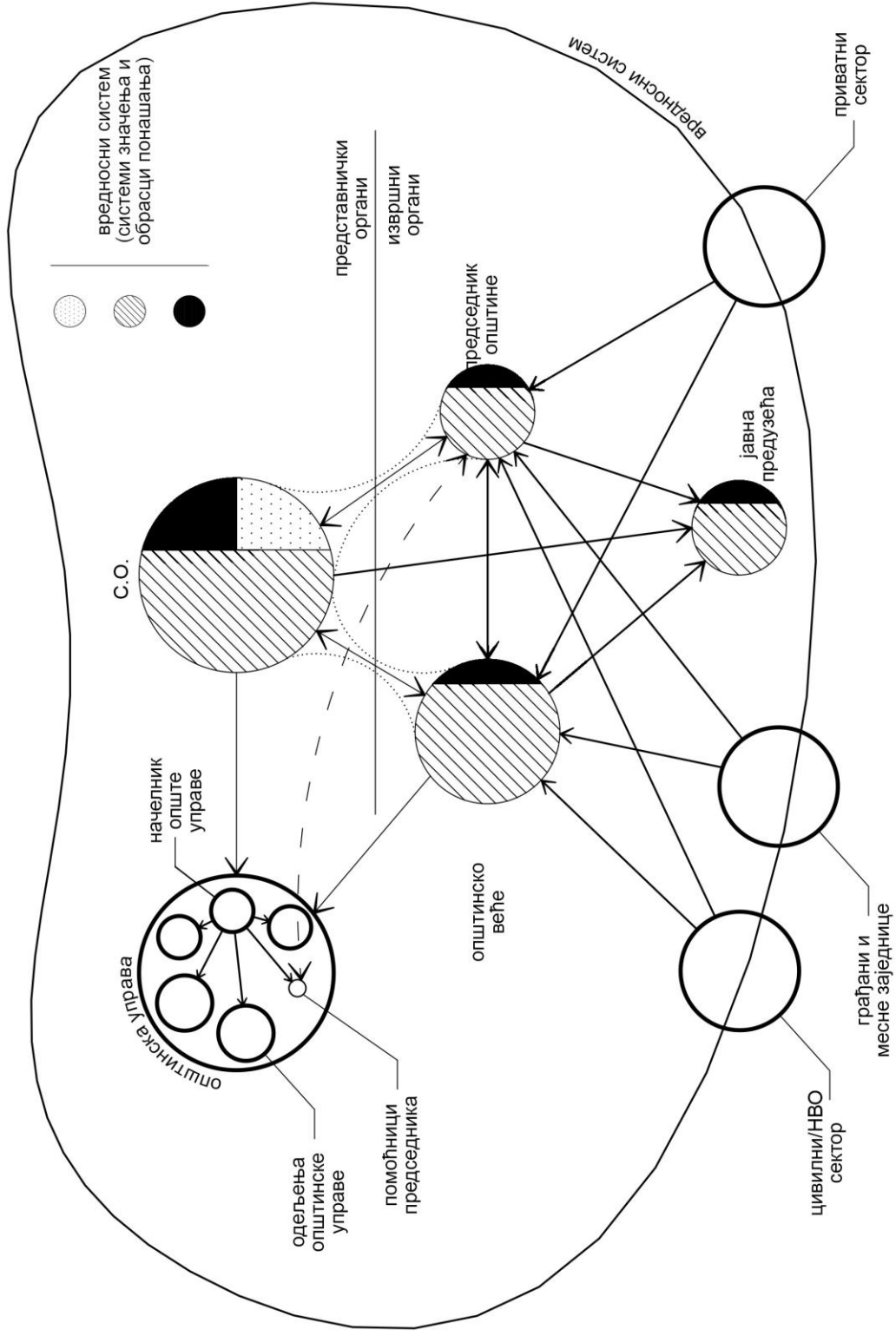
ради велики број људи који нису изабрани према наведеним критеријумима из закона. (Љубоја, 2013) Према Микићу (2011), у питању је политизација управљања људским ресурсима у јавној управи, која је значајан проблем за развој. У односу на стање кадрова које власти доводе, без обзира на организацију служби и постојање или непостојање додатних услуга, утисак је да су локалне самоуправе често неефикасне у својим надлежностима. (Љубоја, 2013; Милосављевић, 2009; 2015; Ђорђевић, Миленковић, Прокопијевић и Ђурковић, 2009; Јовановић, 2015; Milosavljević, 2012; Ђорђевић, 2011a; Васиљевић, 2012)

Начелник општинске управе је одговоран за рад управе и има могућност да је преуреди по свом нахођењу о оптималној организацији која је способна да брзо и учинковито изврши радне задатке. (Закон о локалној самоуправи, 2014, чл. 59) О изузећу начелника општинске управе решава општинско веће, а о изузећу службеног лица у општинској управи решава начелник. Ипак, ситуација са изузимањем или отпуштањем неефикасног и неефективног радника, односно службеног лица, у општинској управи је компликованија него што се чини у Закону о локалној самоуправи (2014) с обзиром на то да су закони који се односе на запослене у јавном сектору *lex specialis* у односу на Закон о раду. (Ђорђевић, Миленковић, Прокопијевић и Ђурковић, 2009) Компликовани услови и процедуре отказа су додатни узрок отежаног кадрирања у локалној самоуправи (осим проблема страначког запошљавања), тако да проблем нестручних кадрова од којих зависе локални развој и улога планирања хронично опстају. (Ђорђевић, Миленковић, Прокопијевић и Ђурковић, 2009; Ђорђевић, 2011a)

Делује да је у постојећим законским и институционалним оквирима тешко успоставити структуре у општини тако да се постигне брже и квалитетније обављање послова. Проблематично је што у већини локалних самоуправа не постоји квалитетан кадар (Ђорђевић, Миленковић, Прокопијевић и Ђурковић, 2009; Стратегија реформе јавне управе у РС, 2014) јер локална самоуправа финансира имплементацију ГУП-а, односно аспекте од јавног значаја и области које су услов за такозвано привлачење инвестиција (као што је инфраструктура).

---

у којима долази до проблема недостатка средстава за плате и редовно одржавање и функционисање пословања. (ЦПЕС, 2011; Микић, 2011)



Дијаграм 4.3. Однос и међусобни утицај делатника локалне самоуправе у РС након 2000. године, Према Закону о локалној самоуправи из 2007 и 2014

#### 4.2.1.4. Јавна предузећа

Јединица локалне самоуправе (као и градске општине) за остваривање својих права и дужности и за задовољавање потреба локалног становништва може оснивати предузећа, установе и друге организације које врше јавну службу, у складу са законом и статутом. (Закон о локалној самоуправи, 2014, чл. 7) Обављање делатности од општег интереса, заједно са правима, обавезама и одговорностима јавног предузећа, могу се поверити друштву капитала или предузетнику и могу се правити партнерства. Локална самоуправа има дакле велику слободу да формира организације које су тржишно и профитно оријентисане и које могу помоћи локални развој. Проблем је што већина јавних предузећа послује са губитком (од 2012. године губитак јавних предузећа износи око два одсто БДП-а – Радомировић и др., 2013; Транспарентност Србија, 2014), и најчешће не располаже кадровима који могу да учине јавна предузећа конкурентним на тржишту. (Ђорђевић, 2011а; Микић, 2011) Основни дефицит је у идејама, а затим у финансијама и подршци виших инстанци.<sup>1</sup> Функционална и профитабилна јавна предузећа и друге установе би били основни ослонац локалног развоја, јер им се могу делегирати послови од значаја за локалну самоуправу, а могу и да генеришу приходе који би се даље улагали у развој и радна места. (Ђорђевић, 2011а; Васиљевић, 2012)

Могућност оснивања јавних предузећа је изузетно интересантна могућност локалне самоуправе којом може директно да учествује на тржишту у формулацији и имплементацији планова и иницијатива локалног развоја. Локална самоуправа посредно, али фактички и формално има право да буде приватни предузетник, јер оснива јавна предузећа, за која је по Закону о јавним предузећима (2016, чл. 4) прописано да се оснивају и зарад стицања добити, поред обезбеђивања, развоја и унапређивања обављања делатности од општег интереса. Јавна предузећа која оснива локална самоуправа, и која су карактеристична за локалне самоуправе у

---

<sup>1</sup> У Младеновцу је јавно комунално предузеће имало иницијативу отварања спалионице отпада која би грејала половину града и генерисала приходе, и обезбедила средства за имплементацију, али је иницијатива стопирана од стране градских служби, које су резервисале одвожење отпада у Винчу, где је планирано да приватни инвеститор отвори спалионицу чијом енергијом ће се грејати Коњарник. (О. Максимовић, интервју, 25.01.2016.)

Србији (као што су дирекције и заводи за планирање и изградњу, комунална предузећа и др.) су од посебног интереса за локални развој, али су често типска и неискоришћена. (ЦПЕС, 2011) Њихова ликвидност и успешност могу да буду развојне или погубне за локалну самоуправу на чијем су буџету, а могу да преузму и улогу припреме развојних докумената (дирекције за планирање и изградњу, као пример). Нажалост, јавна предузећа су „лоше организована, имају слаб менаџмент, слабе производне програме и проблем вишка радне снаге, цене њихових услуге нису тржишне, постоје разноврсне и бројне субвенције, велики део средстава се одлива у партијске и друге фондове“ (Ђорђевић, 2011а: 197)

Локална самоуправа у јавном предузећу, као што је дирекција за планирање и изградњу, које је делимично буџетски корисник, може имати увек доступан планерски биро који може производити планове и измене постојећих планова брзо и квалитетно, у складу са развојним приликама које се локалним самоуправама укажу. Дирекције за планирање су и имале ову улогу пре изласка планирања на тржиште, али су у међувремену изгубиле кадровске капацитете за дати посао.<sup>1</sup> У њиховој надлежности може бити израда планских докумената, програма уређивања грађевинског земљишта и др.<sup>2</sup> Путем политичких токова, значајно је велики утицај председника и општинског већа на документа која дирекције за планирање доносе, јер су директори углавном у позицији да изгубе функцију и радно место. (Васиљевић, 2012; ЦПЕС, 2011; Транспарентност Србија, 2014) Истраживање ЦПЕС (2011) је показало да су политичке странке доминантне у функционисању јавних предузећа, те да се утицај врши именовањем и контролом руководства, док Транспарентност Србија (2014: 9) експлицитно тврди да је „страначка подела јавних предузећа стандардни део преговора о формирању коалиција“. Транспарентност Србија (2014) поред политичког утицаја, указује и на низак степен уређености и организованости. Такође, непотпуност норми и

---

<sup>1</sup> У Градској општини Младеновац, у Дирекцији за планирање и изградњу не ради ниједан дипломирани просторни планер ни архитекта.

<sup>2</sup> Програми уређивања грађевинског земљишта на годишњем нивоу су инструменти имплементације ГУП-а, јер представљају својом формом врсту акционих планова, у којима се дефинишу приоритети за финансирање на основу стратешких докумената локалне самоуправе и извори финансирања.

прописа, којима би требало да се обезбеди заштита јавног интереса, омогућавају да управљачки слој доноси одлуке произвољно. (ЦПЕС, 2011)

#### 4.2.1.5. Месне самоуправе

Како је Законом о локалној самоуправи (2014) регулисано, месне заједнице и други облици месне самоуправе су најближи облик управе за грађане. Оснивају се у селима, али се могу образовати и у градским насељима. (ibid., чл. 72) Скупштина општине одлучује о образовању и укидању месних самоуправа, уз претходно прибављено мишљење грађана, тако да грађани могу да утичу на то која територија ће бити обуваћена месном заједницом, на њен развој и одлуке које се доносе везано за исту. (ibid., чл. 73) Месне самоуправе имају своје акте којима уређују свој рад, и тако могу да детаљно дефинишу различите надлежности које би помогле развој микро територија. Средства за рад месних самоуправа се обезбеђују из средстава буџета (укључујући самодопринос), донација и прихода које месна самоуправа оствари својом активношћу, тако да месне заједнице имају финансије које могу да употребе и уложе у иницијативе локалног развоја на својој територији. Месна самоуправа доноси свој финансијски план, на који сагласност даје надлежни орган општине/града (ibid., чл. 75) – који може бити документ развојног карактера. Општина или град могу да повере надлежности месним самоуправама, уз обезбеђивање одговарајућих средстава. Послове одређује председник општине на предлог начелника управе, и на тај начин грађанима директно поверава активности локалног развоја. (ibid., чл. 77) Месна самоуправа је, према Закону о локалној самоуправи (2014) једини прави непосредни облик управљања од стране грађана и представља наслеђе самоуправљања и контакт грађана са властима. Појединац може да оствари контакт са властима у општини, али месна заједница је облик сталног организовања и то на територији на којој грађанин живи.

Ипак, локалне власти не виде месне заједнице као учесника у процесу и као кохерентну целину. (Матић, 2006) Иако имају својство правног лица, месне заједнице нису формални део система локалне самоуправе, што је проблематично

у пракси, посебно када су у питању обавезе и права органа општине према месној заједници. (Љубоја, 2013: 26) У медијима је најављивана измена закона о локалној самоуправи, односно планирано је повећање надлежности и аутономије месних заједница, најпре јачањем њихове финансијске моћи, односно додељивањем сопственог буџета. Међутим, у изменама закона није дошло до измена статуса месних заједница. Месне заједнице, као места интересног повезивања грађана (Милосављевић, 2012: 754) могу бити клице демократије и локалног развоја, као довољно мале јединице, где су сви грађани упознати са проблемима на територији на којој живе и могу да организују релативно мале пленуме где могу да одлучују о развоју и проблемима месне заједнице – место где је реално могућа партиципација. (Милосављевић, Јеринић и Кеџ, 2012; Милосављевић, 2012) Такође, могу и да се организују да заједно спроведу акције за своју заједницу (укључујући и деловање на простор, у складу са ГУП-ом). Иако није случај у свим локалним самоуправама, месне заједнице су главни актери када је реч о непосредном учешћу у локалној самоуправи – од укупног броја грађанских иницијатива, више од 60% долази од месних заједница, а 74% од укупног броја референдума. (Мојсиловић и др., 2011) Поред месних заједница, Законом о локалној самоуправи (2014) предвиђена је могућност образовања и других облика месне самоуправе (кварт, четврт и рејон). Тих других облика у пракси нема. (Milosavljević, 2012)

#### 4.2.1.6. Грађани и учешће у остваривању локалне самоуправе

Облици непосредног учешћа грађана у остваривању локалне самоуправе су према Закону о локалној самоуправи (2014) доста компликовани за реализацију. У питању су грађанска иницијатива, референдум и збор грађана. Грађани путем **грађанске иницијативе** предлажу скупштини доношење акта којим ће се уредити одређено питање из надлежности јединице локалне самоуправе, промену статута или других аката и расписивање референдума у складу са законом и статутом. Број потписа се утврђује статутом општине, и не може бити мањи од 5% бирача од укупног бирачког тела, а скупштина је дужна да одржи расправу и достави образложен одговор грађанима у року од 60 дана од добијања предлога.



(ibid., чл. 68) Број од пет посто бирача је јако велики број потписа, компликован за прикупљање, и суштински значи да би морао да постоји одређен број особа које би се активно ангажовале да прикупе потписе сваки пут када је потребно нешто предложити скупштини. Осим тога, скупштина има право да негативно одговори на иницијативу, што додатно обесхрабрује грађане да покрену овај механизам.<sup>1</sup>

**Грађански збор** се сазива за део територије локалне самоуправе, утврђен статутом. Збор се организује ради расправе и давања предлога о питањима из надлежности локалне самоуправе, који се већином гласова усваја и упућује скупштини или појединим органима и службама јединице локалне самоуправе, који их разматрају и заузимају став тј. доносе одлуку у року од 60 дана. Начин сазивања збора, његов рад и начин утврђивања ставова збора се уређује статутом и одлуком скупштине општине. (ibid., чл. 69) Збор је практичнији начин учешћа, и погодан за одлучивање о локалном развоју (партиципација у суштини), али се зборови јако ретко организују, и садрже све проблеме партиципативног процеса који је раније објашњен. **Референдум** може да распише сама скупштина општине на сопствену иницијативу или на иницијативу најмање 10% бирача од укупног бирачког тела. Одлука се доноси већином гласова, уколико је на референдуму гласало више од 50% од укупног броја грађана и она је обавезна и непроменљива. (ibid., чл. 70) Референдуми су дуготрајни, финансијски и организационо захтевни и погодни само за велика питања, о којима се очекује да грађани могу да суде. Грађанско учешће у одлучивању је у сваком случају компликовано и самим тим недовољно брзо да спречи доношење штетних одлука у скупштини. Према Мојсиловићу и др. (2011: 114) начин на који је уређено учешће грађана је рестриктиван и дестимулишући. Сви облици учешћа захтевају низ предуслова (да грађани прате свако дешавање у општини, између осталог, која су најчешће и нетранспарентна) и велику предузетничку енергију која би била усмерена на остваривање јавног добра, где појединци морају да уложе своје приватно и

---

<sup>1</sup> Према једном истраживању из 2006., број одржаних локалних референдума и поднетих грађанских иницијатива је изузетно мален. Више од 72% грађана није у претходне три године присуствовало ниједном састанку посвећеном проблемима локалне заједнице, а више од 65% грађана није потписало ниједну петицију или иницијативу. Само 12% грађана мисли да локалне власти узимају у обзир ставове грађана приликом утврђивања приоритета локалне политике, док њих 61% у то не верује. (Milosavljević, 2009)

слободно време. (Milosavljević, 2009; 2012; Мојсиловић и др., 2011; Milojkic and Maruna, 2014)

Чињеница је да постоје и једноставнији неформални облици учешћа грађана, тј да су службе управе као и функционери увек отворени за пријем странака и да сваки грађанин може затражити пријем и код самог председника. Од воље запослених и функционера у локалној самоуправи зависи да ли ће грађани бити примљени, али најчешћи случај је да јесу, с обзиром на политичке поене које функционери стичу оваквим поступком. (Петровић, 2015) У питању је пречица која није транспарентна за остале грађане, и може бити проблематична, потенцијални простор за корупцију, али и врло практичан и брз модел уколико би се увео под законски оквир – и на нивоу локалне самоуправе, која сама може да формализује облике учешћа грађана које жели (један од механизма који би помогао размени информација у процесу локалног развоја).

Органи и службе јединице локалне самоуправе дужни су да обавештавају јавност о свом раду преко средстава јавног информисања и на други прикладан начин, да им дају податке који су им важни за остваривање њихових права и обавеза, и да свима омогуће подношење притужби на свој рад и на неправилан однос запослених. (Закон о локалној самоуправи, 2014, чл. 71) Тако су грађани обавештени о дешавањима у локалној самоуправи, али су ова обавештења често недовољно прецизна и детаљна, као и неправовремена, те не врше сврху едукације грађана о појединим питањима о којима би се очекивало да касније одлучују или дају свој суд. (Ђорђевић, 2011a; Васиљевић, 2012)

Кратко ћемо размотрити и партиципацију у Србији. Од 2000. године, након смене ауторитарног режима, на нивоу локалне самоуправе у Србији се у назнакама појављује партиципација грађана. Као резултат усклађивања са Европском повељом о локалној самоуправи из 1985. године, 2002. године је донет Закон о локалној самоуправи, којим су утростручене изворне надлежности општине и установљено је веће отварање општина према грађанима, НВО и приватном сектору. Међутим, пракса у локалним заједницама је била окренута

сарадњи са невладиним организацијама и цивилним сектором, без укључивања грађана у процес доношења значајних одлука. Иако су скупштине општина у обавези да статутом уреде питање грађанске иницијативе — непосредног учешћа грађана у доношењу одлука на локалном нивоу власти, пракса показује да су локални органи ово питање уредили преписивањем одредаба закона, без прилагођавања стварним потребама. (СКГО 2006) У оквиру напора локалних самоуправа за повећање учешћа грађана у јавном животу на локалном нивоу, а по препорукама страних развојних организација, партиципација у одлучивању на локалном нивоу је настала спонтано, и не постоји конкретан законски или стратешки оквир који би установио када и како треба спроводити овакав процес. (СКГО, 2006) Од 2014. године дошло је до промене у случају процеса планирања, јер је Законом о планирању и изградњи (2014) уведена пракса раног јавног увида. Критике првих искустава раног јавног увида указују да ће шансе за неуспех неспутане дискусије у процесу планирања бити далеко веће када је у питању планирање у земљама у развоју, каква је Србија, с обзиром на присутност појава у друштву са којима развијене земље нису у истој мери оптерећене (неписменост, корупција, незаинтересованост за учешће у јавним пословима и др.<sup>1</sup>). (Радосављевић, Ђорђевић и Шећеров, 2015) Додатно, како Чолић тврди (Чолић и др., 2013: 19-20), партиципативни приступ захтева ресурсе као што су финансије, кадрови, време, знања и институционални аранжмани – који су дефицитарни у Србији, како је раније приказано. На основу Европске повеље (2001) и Препоруке 19 - Учешће грађана у јавном животу на локалном нивоу, Стална конференција градова и општина је још 2006. године донела Препоруку о Непосредном учешћу грађана у јавном животу на локалном нивоу. Овим документом, Председништво Сталне конференције градова и општина „позива Владу Републике Србије да усвоји националну политику за непосредно учешће грађана у јавном животу на локалном нивоу“ и јачају праксу правовременог консултовања грађана и њиховог

---

<sup>1</sup> „Иако су свуда око нас очигледни примери кршења урбанистичких прописа (надзиђивање објеката под заштитом, пробијање регулационе и грађевинске линије, изградња на јавним површинама и сл.), а не мали број ових противзаконских радњи је покривен различитим врстама дозвола, до сада ни један општински или градски чиновник, ни до јесени 2000. године нити након тог датума, није добио отказ, а камоли одговарао за учињене прекршаје приликом издавања урбанистичких и грађевинских дозвола, давања различитих сагласности које су евидентно супротне прописима и сл.“ (Петовар, 2008: 4)

директног одлучивања о најважнијим питањима локалног јавног живота. (СКГО, 2006) До данас су видљиве само парцијалне промене.

#### 4.2.1.7. Невладин и приватни сектор у локалном развоју

У Повељи о локалној самоуправи Савета Европе<sup>1</sup> је наведено да је локална самоуправа темељ демократске власти, да је пожељно да јавне послове обављају нивои власти који су најближи грађанима и кроз које грађани могу остварити своја права, и да локалне власти имају право на одговарајуће сопствене изворе финансирања којима могу слободно да располажу у оквирима својих овлашћења. (Савет Европе, 1985) Учешће локалних власти у партнерствима са приватним сектором је често неопходно за локални развој, и веома користан инструмент, јер локалне власти управљају кључним финансијским и техничким ресурсима, директан су институционални представник грађана и у својој надлежности имају усвајање стратешких докумената локалне самоуправе. (Закон о локалној самоуправи, 2014) У савременим управљачким системима ретко постоји само један ауторитет у јавном сектору релевантан за локално партнерство,<sup>2</sup> и стога је колаборативни модел управљања у Србији настао спонтано и неформално. Неформалност са собом носи проблем нетранспарентности, али поједини облици сарадње су и формализовани. Јединица локалне самоуправе може уговором, на начелима конкуренције и јавности, поверити правном или физичком лицу обављање послова од јавног интереса (Закон о локалној самоуправи, 2014, чл. 7) и која су најчешће до сада била у надлежности јавних предузећа. Иако је приватно јавно партнерство у обављању послова од јавног интереса јако важан механизам, далеко чешћи модел је сарадња локалних самоуправа са инвеститорима по питању испуњавања услова за инвестирање на територији локалне самоуправе. Ова сарадња је класично колаборативно управљање где за столом седе заинтересоване стране, али често ван званичних процедура. Према Петовар (2008: 3), управа у

---

<sup>1</sup> Република Србија је потврдила дату повељу Законом о потврђивању европске повеље о локалној самоуправи, 2007. године.

<sup>2</sup> Пример је развој ЕУ ЛИДЕР (LEADER) приступа, где се формира пажљиво балансирано партнерство за локални развој између јавног, цивилног и приватног сектора, где ниједна група није доминантна. Пројекат ЕУ ЛИДЕР био је кључан за развој пројеката у руралном сектору и развој руралних подручја ЕУ. [http://enrd.ec.europa.eu/leader/en/leader\\_en.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/en/leader_en.cfm) (приступ остварен 04.02.2014.)

Србији је прожета „високим степеном корупције и криминализације“, док инвеститори имају веома низак степен друштвене одговорности и у јакој су спрези са структурама на власти, те је примена нелегитимних средстава могућа, и потребно је формализовати прецизне облике сарадње. Са друге стране, у транспарентним и легалним случајевима, инвеститору је потребно омогућити гаранцију ефикасности рада локалне самоуправе на остваривању услова и упутити га да ли има подршку у стратешким документима, што може бити уско грло процеса и што ће бити објашњено на примеру кроз студију случаја. (Ђорђевић, Прокопијевић и Дамјановић, 2006)

Органи јединица локалне самоуправе могу сарађивати са невладиним организацијама, хуманитарним организацијама и другим организацијама, у интересу јединице локалне самоуправе и становника са свог подручја. (Закон о локалној самоуправи, 2014, чл. 13) Организације цивилног друштва, уколико се добро усмере, могу бити веома користан механизам локалног развоја – са микро и макро утицајем. Организације цивилног друштва могу да реализују пројекте који помажу локалној самоуправи да оствари локални развој везано за простор – као што је изградња и уређење игралишта, када су организације мање и слабије нпр., или анимирање грађана за учешће у одлучивању, стварање платформи за комуникацију, обука за пословање, па и набавка опреме за пословање и др. када су организације веће и утицајније. (Грађанске иницијативе, 2011) Већина локалних самоуправа у Србији има канцеларије за сарадњу са цивилним друштвом, које су потенцијално места за развој идеја и активности које јавни и цивилни сектор могу заједно да предузму са циљем локалног развоја, али се сарадња своди на декларативну подршку локалне самоуправе цивилном сектору (Петовар, 2008). Успешност канцеларија за младе у Србији варира, али за већину успех зависи од кадрова који су у исте укључени и од подршке на нивоу локалне самоуправе и других институција и виших инстанци. (Грађанске иницијативе, 2011; Васиљевић, 2012; Петров, 2014) Осим заједничког рада на развоју, цивилно друштво има важну улогу контроле рада локалне самоуправе, и постоје појединачни примери успешних грађанских иницијатива (као што је случај Петог парка на Звездари), али је далеко већи број случајева у којима је локална

самоуправа игнорисала иницијативе грађана. (Петовар, 2008) Цивилне организације су слабе, лоше организоване и често недовољно упућене у проблем са којим се суочавају,<sup>1</sup> док су веће организације често незаинтересоване за суштину, већ за серијску производњу пројеката који ће имати успех код донатора.<sup>2</sup>

#### 4.2.2. Финансирање послова локалне самоуправе

Локална самоуправа, према Закону о локалној самоуправи (2014) има могућност да финансира послове, активности и пројекте на својој територији. Неки од послова који се финансирају су изворни, а неки поверени од стране Републике или аутономне покрајине<sup>3</sup> (Устав, 2006), многи су дефинисани законом, а постоји и велики простор за иновације у финансирању на локалном нивоу. У случају када саме финансирају своје послове, и нарочито у случајевима када је у питању посао који је иновација и није законом одређен као надлежност управе, локална самоуправа мора сама да обезбеди средства за имплементацију. (Закон о локалној самоуправи, 2014; Закон о финансирању локалне самоуправе, 2015) У Србији постоје два проблема везана за могућност финансирања развојних пројеката од стране локалне самоуправе. Први проблем је недостатак стратешких идеја и смерница, које су последица незаинтересованости, слабе стручности и иновативности, нарочито при избору приоритета за финансирање, о чему је већ

---

<sup>1</sup> Случај покрета Не давимо Београд је показао колико је важно организовано ући у контролу рада јавног сектора. Током предизборне кампање у 2016., друга група грађана, потпуно невезана за покрет Не давимо Београд, је искористила то што покрет није регистрован и регистровала се под именом Паткица – не Београду на води, а затим користила/злоупотребила популарност правог покрета Не давимо Београд да скупи потписе за кандидатуру.

<http://balkanekspresrb.rs/2016/03/21/izbori-2016patkica-ne-beogradu-na-vodi-kukavicko-jaje-sns/>

<sup>2</sup> Осим приватног и цивилног сектора који имају директан контакт са локалном самоуправом на локалу, још две врсте организација имају посредан утицај на развој улоге ГУП-а у управљању локалним развојем, а то су професионална удружења и факулети Универзитета у Београду који имају утицај на развој праксе урбанистичког планирања. Професионална удружења су, према Петовар (2012: 104) потпуно изгубила легитимитет и интегритет, јер „не само да нису пружила отпор различитим праксама које су интересне групе у спрези са влашћу наметале у области планирања и уређења простора него су налазиле различите начине да образложе и оправдају такве политике“. Са друге стране, истакли бисмо улогу Архитектонског факулета Универзитета у Београду, који је уложио напор да покрене мастер програм Интегрални урбанизам, након сагледавања потребе промена у знању и приступима планирању у Србији, а нарочито у погледу продубљивања знања која су мање техничког карактера. (Maruna and Miloškić, 2014)

<sup>3</sup> У случају када су јединици локалне самоуправе додељени послови за финансирање, додељују им се и додатна средства за те послове (тзв. наменски трансфер, једна од врста трансфера средстава од републике ка локалној самоуправи - Закон о финансирању локалне самоуправе, 2015).

било речи и што ће посебно бити разматрано у студији случаја. (Љубоја, 2013; Đorđević, 2011a; Кристић, 2012) Други проблем је реалан недостатак финансијских средстава. (Милосављевић, 2012) Јединице локалне самоуправе финансирају своје послове из изворних прихода, из буџета Републике Србије (Закон о финансирању локалне самоуправе, 2015), али у већини случајева локалне самоуправе без обзира на лошу финансијску ситуацију могу доћи до средстава донаторских организација за развојне активности уколико су способне да аплицирају за иста или да употребом различитих инструмената повећају своје приходе.<sup>1</sup> Приходи јединица локалних самоуправа се деле на изворне приходе, уступљене приходе, трансфере, примања по основу задуживања и друго. (Закон о финансирању локалне самоуправе, 2015) Изворни приходи су приходи остварени на територији јединице локалне самоуправе, за које јединица локалне самоуправе утврђује стопу, односно мерила за утврђивање висине износа накнаде/таксе, након јавне расправе при доношењу буџета (чији највиши и најнижи износ може бити ограничен законом). (ibid., чл. 2) Изворне накнаде и таксе (нарочито локалне комуналне таксе) су већином променљиве варијабле, које локалне самоуправе по нахођењу користе за допуњавање буџета и решавање дневно-политичких питања, уместо развојних активности. (Гајић, 2011; НАЛЕД, 2015; Кристић, 2012) Уступљени приходи су они приходи чија се основица и стопа, односно начин мерила за утврђивање висине износа утврђује законом, а приход остварен на територији јединице локалне самоуправе уступа у целини или делимично тој јединици локалне самоуправе. Према Закону о финансирању локалне самоуправе (2015), у већини случајева приходи локалних самоуправа у Србији зависе од републичког нивоа, али постоје и приходи чију висину и начин убирања локална самоуправа сама контролише, тако да јој је омогућено да оствари додатне приходе уколико су јој потребни за имплементацију развојних циљева. Ипак, планирање и извршење буџета зависи од појединаца на власти (председник, чланови већа, појединачно чланови скупштине – Закон о локалној самоуправи, 2014), и при планирању буџетске линије се деле по инерцији и тако да се остваре дневно-

---

<sup>1</sup> Већина донаторских организација и институција које финансирају пројекте цивилног сектора имају у свом програму могућност финансирања јавних институција, директно или кроз партнерство са цивилним сектором (Норвешка амбасада, УНДП и др.). Такође, локалне самоуправе се могу финансирати из средстава ЕУ, као и из фондова и конкурса републичких институција.

политички циљеви (дешава се да се велике буџетске ставке, са којима је могуће реализовати пројекте који би на дуге стазе донели уштеде или профит буду подељене на мноштво мањих ставки којима се задовољава већи број интересних група међу гласачима у краћем временском периоду). (Васиљевић, 2012) Последњих година, услед појаве коју Станилов назива „глад за инвестицијама“ у пост-социјалистичким државама (Stanilov, 2007a: 414), локалне самоуправе и њихови представници заиста другачије размишљају о развоју локалне самоуправе и свесни су да је неопходно развијати привреду на локалном нивоу, али свде развој на потрагу за инвеститорима. (Ђорђевић, 2011a; Васиљевић, 2012; Лилић, 2011)

Велика развојна шанса за локалне самоуправе које имају, али и за оне које немају финансијских проблема, је могућност задуживања. У питању је ефикасан и изузетно користан механизам, али и изузетно ризичан. Јединица локалне самоуправе, као и градска општина, се могу задужити како би реализовале развојне активности. Закон о јавном дугу (2011, чл. 33) прописује да одлуку о задуживању локалне власти доноси орган локалне власти, по претходно прибављеном мишљењу Министарства финансија. У питању је дугорочно задуживање које се врши искључиво ради (ре)финансирања капиталних инвестиционих расхода, који су претходно предвиђени буџетом, односно развојних активности. Дугорочно задуживање не може бити веће од 50% остварених текућих прихода буџета локалне власти у претходној години, осим изузетно у случајевима када је рок отплате већи од 5 година, не рачунајући период мировања. (ibid., чл. 36) У питању је дакле веома висок степен задуживања, у висини половине годишњег буџета, али и новац који може да се уложи у активности које би имале изузетно велики позитиван утицај на локалну самоуправу по питању финансијске стабилности и развојног нивоа, уључујући квалитет живота грађана. Ипак, како се о задуживању и разлозима за исто одлучује у скупштини, постоји опција да се новац преусмери на активности које немају повратни ефекат (добит) за локалну заједницу, док локалној самоуправи преостаје обавеза враћања кредита (како ће касније бити указано у студији случаја). (Милосављевић, 2012; Љубоја, 2013) И са виших инстанци је наглашено



је да је неопходно успоставити боље распоређивање средстава у локалним самоуправама, и када су у питању кредити, и у свакодневном одлучивању (Дежер, 2011). Као што је примећено, грађани немају могућности да брзо утичу на одлуке које се доносе у скупштини (и често нису ни упознати са пословима унутар исте), а такође не постоје ни формални документи на локалном нивоу који прецизно дефинишу приоритете и који би поставили ограничења властима за које активности ће задужити локалну самоуправу (ГУП не садржи одреднице датог типа). (Закон о локалној самоуправи, 2014; Закон о планирању и изградњи, 2014)

Проблем финансирања локалних самоуправа је посебан када су у питању градови и градске општине, с обзиром да у том случају постоји још један ниво који апсорбује средства са локала.<sup>1</sup> (Јовановић, 2015) Град додатно ограничава средства градских општина, узима део средстава и посебно отежава рад градским општинама када се политички не поклапају власти на оба нивоа (ускраћивање средстава, па и пажње генерално<sup>2</sup>). (Закон о локалној самоуправи, 2014; ЦПЕС, 2013; Јовановић, 2015) Делегирање надлежности са централног на ниже нивое власти подразумева и пренос финансијских средстава, у чему је уједно и суштина децентрализације о којој се годинама полемише у Србији. Формално преношење надлежности и средстава на ниже нивое власти, односно конкретно локалну самоуправу, подразумева јачање фискалних и развојних капацитета локалне самоуправе. Након демократских промена 2000-е године, донети су (и мењани) закони о локалној самоуправи (2002, 2007, 2014), финансирању локалне самоуправе (2006, 2011, 2012, 2015), главном граду (2007, 2014), локалним изборима (2007, 2010), територијалној организацији (2007, 2016), и пратећи акти. Новим законима и изменама су локалним самоуправама додељиване веће надлежности и већа финансијска средства. Тако је изменама Закона о финансирању локалне самоуправе из 2011. године повећан приход локалних самоуправа од пореза на зараде са претходних 40% на 80% (осим у Београду, где

---

<sup>1</sup> Иако градске општине, према Закону о локалној самоуправи (2014), нису локалне самоуправе, већ њене територијалне и организационе јединице, њихово функционисање је регулисано на исти начин, и имају иста права и обавезе.

<sup>2</sup> У току мандата ДС у Младеновцу и СНС у Београду, градоначелник Београда за две године није посетио градску општину Младеновац, примио председника градске општине Младеновац на разговор нити одговорио на телефонске позиве. (С. Милојкић, интервју, 22.01.2016.)

је повећан на 70%). Законом о локалној самоуправи (2007) је предвиђено да се при преношењу надлежности над обављањем послова преносе и финансијска средства за обављање ових послова, као и техничка и стручна помоћ. Према Ђорђевић (2011), са друге стране, подршка у пракси није увек адекватна (и када је у питању стручна помоћ), а ускраћује се и могућност општина да самостално изабере оптималан начин вршења поверених послова, иако бу у случају преношења надлежности субјект који је пренео посао требало само да има право надзора над законитошћу и крајњим резултатима вршења овог посла. О преношењу надлежности ће бити више речи у студији случаја, са детаљима о хоризонталној и вертикалној координацији и хијерархији у контексту урбанистичког планирања и надлежности које се у овој области преносе са виших на ниже нивое, и посебно са нивоа града на ниво градске општине.

#### 4.2.3. Односи локалних самоуправа са органима Републике и територијалне аутономије

Органи Републике, територијалне аутономије и локалне самоуправе сарађују ради остваривања својих права и дужности, с тим што органи Републике и територијалне аутономије врше надзор над законитошћу рада и аката органа јединице локалне самоуправе и што се њихов однос углавном завршава овом активношћу. (Закон о локалној самоуправи, 2014) Органи и службе јединице локалне самоуправе, са друге стране, дају органима Републике и територијалне аутономије иницијативе за уређивање односа од значаја за локалну самоуправу и за предузимање мера од значаја за решавање питања из оквира права и дужности јединице локалне самоуправе, и у овом смеру се сарадња завршава на предаји иницијатива. (ibid., чл. 79) Локалне самоуправе учествују самостално или преко својих асоцијација (СКГО, НАЛЕД) у припреми закона и других прописа чија је садржина од посебног значаја за остваривање и развој локалне самоуправе. Са друге стране, органи Републике и територијалне аутономије, између осталог, пружају стручну помоћ органима и службама јединице локалне самоуправе у вези са обављањем њихових послова. (ibid., чл. 80) У питању су декларативни прописи, док у пракси дата сарадња није продуктивна како се представља. (Дамјановић,

Јеринић и Павловић-Крижанић, 2011) Уколико неки општи акт локалне самоуправе није сагласан са Уставом или законом, Влада је дужна да га обустави од извршења решењем и да покрене поступак за оцену уставности и законитости општег акта, али се не улази у суштину самог акта. (Закон о локалној самоуправи, 2014, чл. 81) Када су у питању статuti, прописи и други општи акти јединице локалне самоуправе, надлежно министарство покрене поступак за оцену уставности и законитости. (ibid., чл. 82) Такође, министарство реагује и уколико општи или појединачни акт локалне самоуправе није у складу са њеним статутом и указује на то скупштини јединице локалне самоуправе. (ibid., чл. 83 и чл. 84) Више инстанце не реагују по питању квалитета докумената које контролишу, већ само по питању законитости. (Закон о локалној самоуправи, 2014) Са друге стране, Република је организовала регионалне агенције за развој, које могу да пруже помоћ локалним самоуправама, али локалне самоуправе најчешће не знају да искористе ову помоћ, нити су регионалне агенције за развој увек компетентне да помогну (нарочито јер и у овим телима постоји проблем партијског запошљавања и непотизма као и у другим јавним институтцијама). (Дамјановић, Јеринић и Павловић-Крижанић, 2011)

Иако је формално установљено да локална самоуправа сарађује и утиче на рад републичких власти и органа, те на њихове одлуке и акта, не постоје прецизне и ефикасне процедуре за размену иницијатива и информација – очигледан пример је изношење проблема које локалне самоуправе имају у свом раду услед хијерархије, закона и других проблема који нису у надлежности локалне самоуправе и који се годинама не мењају. (Дамјановић, Јеринић и Павловић-Крижанић, 2011; Ђорђевић, 2011a) Расправе о законима и коментари на нацрте аката који се обављају у пленуму су пример церемонија које републичке власти и органи спроводе, без реалних резултата. Консултације о нацртима закона се спроводе слањем готовог нацрта закона општинским службеницима, од којих се очекује да га прегледају и пошаљу примедбе – након чега не постоји начин да се прати да ли су примедбе усвојене нити се добија образложење о усвајању/неусвајању примедби. Такође, организују се округли столови, презентације и сл., на иницијативу министарстава или СКГО. У питању су

најчешће масовни састанци начелника управа и других представника локалних самоуправа на којима нису могуће конструктивне расправе и анализа детаља, тако да учесници немају утицај на промене закона и других аката (класичан проблем партиципације када је у питању одлучивање о сложеном проблему). (Дамјановић, Јеринић и Павловић-Крижанић, 2011)

Велики проблем представља и неадекватан законски оквир у коме локалне самоуправе морају да реализују своје деловање. Наиме, иако је Законом о локалној самоуправи (2014) предвиђено да органи и службе јединица локалне самоуправе учествују у припреми закона и подзаконских аката (тзв. управних прописа) самостално или преко својих асоцијација, ово право локалне самоуправе није адекватно операционализовано. Не постоји формализована сарадња и хоризонтални координациони механизам који би омогућио текуће усклађивање стратешких и законодавних активности министарстава, других органа управе и Владе Републике Србије у области локалне самоуправе и децентрализације. (Дамјановић, Јеринић и Павловић-Крижанић, 2011) Недостатак вертикалне координације између локалних самоуправа и органа државне управе, Владе и Народне скупштине<sup>1</sup> утиче на квалитет и применљивост прописа, што на дужи рок може да угрози остварење основних права грађана и правних лица у областима у којима остварење тих права зависи од деловања локалне управе, јавних служби и предузећа. (Пословник Народне скупштине, 2012; Пословник Владе РС, 2011; Закон о државној управи, 2010; Дамјановић, Јеринић и Павловић-Крижанић, 2011)

---

<sup>1</sup> Недостатак хоризонталне координације државних органа у поступку доношења прописа и дефинисања секторских политика такође утиче на квалитет прописа који се примењују на локалном нивоу. Проблем је конкретно присутан када је у питању скупштински одбор задужен за област локалне самоуправе, пред који долазе само нацрти закона којима се дефинишу темељи система локалне самоуправе (прописи о територијалној организацији, систему локалне самоуправе, локалном изборном систему, систему финансирања локалне самоуправе и положају запослених у органима локалне самоуправе). Други прописи од значаја за локалну самоуправу, чија је примена директно везана за њено функционисање (прописи који се тичу изворних и поверених надлежности), предмет су расправе пред другим ресорним одборима. (Пословник Народне скупштине, 2012; Дамјановић, Јеринић и Павловић-Крижанић, 2011)

#### 4.2.4. Сарадња и удруживање јединица локалне самоуправе

Јединице локалне самоуправе могу да се удружују у асоцијације, или међусобно зарад остваривања заједничких интереса, и такође могу удруживати средства, образовати заједничке органе, предузећа, установе и друге организације, у складу са законом и статутом. (Закон о локалној самоуправи, 2014) У питању је механизам локалног развоја, који локалне самоуправе имају на располагању и који им може уштедети ресурсе, али који није довољно искоришћен (Павловић-Крижанић и Шовљански, 2010), нарочито у области планирања.<sup>1</sup> Потребан је „покретач“ да би општине сарађивале, односно приватни инвеститори, међународне организације или донатори који ће подстаћи локалне самоуправе да сарађују (у већини случајева, донатори захтевају да општине аплицирају за средства у партнерству). (Павловић-Крижанић, 2010: 9)

Велике асоцијације јединица локалне самоуправе, као што је Стална конференција градова и општина, заступају интересе свог чланства пред државним органима, и посебно у поступку доношења прописа од значаја за остваривање послова јединице локалне самоуправе. Проблем настаје услед незаинтересованости законодавца да суштински сарађује са датим организацијама. (Дамјановић, Јеринић и Павловић-Крижанић, 2011) Помоћ коју пружају асоцијације се најчешће своди на меке активности – предавања, тренинзи, обуке, и у највећем броју случајева помоћ не подразумева активности у промени знања, где већина локалних самоуправа наилази на проблем. (Љубоја, 2013) Стална конференција градова и општина омогућава да свако питање, за које чланство сматра да јесте од њиховог заједничког интереса, може да се нађе на дневном реда органа и тела СКГО и о њему се могу размењивати искуства, заузимати ставови и покретати иницијативе. НАЛЕД је, са друге стране, оријентисан на локални економски развој локалних самоуправа, и организује обуке и друге пројекте у овој области. Семе локалне самоуправе могу да да утичу на улогу асоцијација у свом раду и развоју локалних самоуправа у Србији, јер

---

<sup>1</sup> Општине у Србији углавном остварују међуопштинску сарадњу у области управљања отпадом, с обзиром на то да је сарадња у овој области подстакнута од стране страних развојних агенција. (Немачка развојна агенција GTZ и друге).

плаћају чланство и/или су у управним одборима ових асоцијација, тако да је у питању још један инструмент који је локалним самоуправама на располагању.

#### 4.2.5. Градови и град Београд

Градом<sup>1</sup>, као посебним обликом локалне самоуправе, се бавимо из разлога јер у себи садржи градске општине и више слојева администрације и хијерархије него друге локалне самоуправе. (Закон о локалној самоуправи, 2014) Самим тим је систем још компликованији у односу на ефикасност и ефективност имплементације развојних докумената као што је ГУП. (Јовановић, 2015; Милосављевић, 2009; 2012) Град врши надлежности општине, као и друге надлежности и послове државне управе, који су му законом поверени, али статутом града се може предвидети да се на његовој територији образују две или више градских општина. Статутом града се уређују послови из надлежности града које врше градске општине, тако да град има моћ да градским општинама даје или одузима могућности за управљање локалним развојем. (Закон о локалној самоуправи, 2014, чл. 25) Суштински је граду дата моћ над градским општинама, од финансирања до организације. (Милосављевић, 2009; 2012) Када су градови у питању, органи града су скупштина града, градоначелник, градско веће и градска управа, исто као и у другим локалним самоуправама и дуплирано у случају градских општина. Све одредбе Закона о локалној самоуправи (2014) које важе за општине, важе и за градове, с тим што у граду може бити пет помоћника председника општине (чл. 66). О организацији градова и града Београда ће бити више речи у поглављу које обрађује институционалне оквире и урбанистичко планирање у Србији на случају градске општине Младеновац, кроз коју ће бити испитане све специфичности система градске власти, управе и организације градских општина.

---

<sup>1</sup> Град је јединица локалне самоуправе утврђена законом (Закон о локалној самоуправи, 2007), која представља економски, административни, географски и културни центар ширег подручја и има више од 100.000 становника. Одредбе Закона о локалној самоуправи које се односе на општину примењују се и на град. (чл. 23)

#### 4.2.6. Утицај принципа и директива ЕУ на локалне самоуправе

Након приступања Србије Европској Унији, велики број стандарда и прописа, усклађених са правним тековинама ЕУ (*acquis communautaire*), ће се примењивати на нивоу локалне самоуправе. На локалном нивоу се директно примењује 2/3 свих прописа ЕУ и то на пољима: локалне и регионалне економске политике, јавних набавки, јавних финансија, нове оквирне регулативе рада општинских предузећа, примене еколошких стандарда, као и увођења основних слобода на унутрашње тржиште. (Драгојловић, 2009) Већ низ година ЕУ и међународне организације у Србији спроводе програме за подизање капацитета локалних самоуправа за нову улогу коју ће имати након приступања ЕУ, као што је капацитет за апсорпцију и примену помоћи ЕУ, кроз коју могу развијати привреду и јавне услуге. Од локалних самоуправа се очекује да сарађују са централним властима и да се више укључе у европске интеграције. До сада су међународне развојне организације и невладине организације путем ЕУ програма парцијално деловале на подизање капацитета, али и даље су актуелни апели да се локална самоуправа укључи у процес ЕУ интеграција и припреми за своју будућу улогу. (Мирић, 2015)

У односу на улогу и учешће локалне самоуправе у ЕУ интеграцијама, на 40-ој скупштини Сталне конференције градова и општина, између осталог, донет је закључак да је локална самоуправа кључни ниво за успешно спровођење процеса ЕУ интеграција, „у погледу примене стандарда и вредности садржаних у европским прописима, и у погледу припреме и имплементације пројеката који се финансирају из европских средстава и информисања грађана о томе шта их чека у процесу интеграција и после ступања у чланство“ (СКГО, 2013: 12). Упућен је апел централним властима да правовремено укључе градове и општине у процес европских интеграција, „како би се њихове потребе и интереси уважили приликом преузимања обавеза из европских прописа од стране државе, и како би се пружила подршка преговарачким структурама РС у циљу формирања преговарачких позиција које представљају интересе локалне самоуправе и објективно дефинисаних прелазних периода“ (*ibid.*). Посебан закључак односи се на пуну

ратификацију Европске повеље о локалној самоуправи, а нарочито примена принципа супсидијарности у преношењу надлежности и финансијске самосталности, као и адекватна финансијска подршка за обављање пренетих надлежности (о Европској повељи ће бити више речи у наредном делу). Осим наведеног, градови и општине у асоцијацији СКГО сматрају и да је на локалном нивоу неопходан систем за информисање о последицама примене правних тековина и политика ЕУ, као и капацитетима за примену, како би се сагледала потребна прилагођавања и на њих указало националним властима. (СКГО, 2013)

Постоје бројни микро и макро пројекти и програми подизања капацитета локалних самоуправа за учешће у ЕУ интеграцијама и касније функционисање унутар ЕУ, међу којима се посебно издвајају Exchange програм Европске агенције за реконструкцију и Јачање локалне самоуправе у Србији Савета Европе – оба у имплементацији СКГО. Exchange програм има за циљ унапређење рада локалних самоуправа кроз размену искустава и знања са локалним самоуправама у ЕУ – пројекти кроз које се, између осталог, подиже капацитет локалних самоуправа за обављање послова у областима стратешког планирања, животне средине, локалног економског развоја, социјалних услуга, учешћа грађана и др. (Велат и Славковић, 2007) Exchange 3 и 4 су усмерени на увођење ЕУ модела функционисања и унапређење капацитета и ефикасности локалних самоуправа у Србији, укључујући административне капацитете и ефикасност пружања услуга у складу са принципима реформе јавне управе, политикама и праксом ЕУ. Пројекат Јачање локалне самоуправе у Србији (који спроводе Министарство за државну управу и локалну самоуправу, СКГО, Министарство финансија и Канцеларија за децентрализацију – Министарство правде и државне управе, 2016) је програм који се првенствено концентрише на децентрализацију и проблеме повезане са овим процесом, а ради на успостављању платформе за координацију децентрализације кроз главне области деловања: правни и институционални оквир; финансијски аранжмани; свеобухватну стратегију децентрализације; грађанско учешће и подизање свести о питањима локалне самоуправе. Ипак, и поред великог труда који улаже Делегација ЕУ и формалног и декларативног труда који улаже власт у Србији, алармантна је ситуација да у предизборној кампањи странака за локалне и



парламентарне изборе 2016. године свака странка у Србији у свом програму садржи циљеве редукције броја непотребних места у администрацији, редукцију гломазних и тромих тела и неквалификованих службеника у јавном сектору. (СНС, 2011; ДС, 2016; ДЈБ, 2016)<sup>1</sup>

Транспозиција ЕУ директива се врши уграђивањем смерница директива у националне законе. Настојање Републике Србије ка прикључењу ЕУ доноси и обавезе по питању примене законских докумената, попут директива. Примена закона ЕУ је обавезна у земљама чланицама, а различити облици законских докумената подразумевају и различите степене и облике обавезности. (Ђорђевић, 2008) Обавезност директива се своди на обавезно испуњење циља који је постављен овим документом, али свака од држава чланица може да одабере начин на који ће постићи дати циљ (са повременим изузецима). Србија је већ извршила транспозицију одређених директива ЕУ, као што је пакет директива о водама, с обзиром да се ове директиве примењују и на земље које нису чланице ЕУ, преко активности на међународним сликовима. Приметан је и тренутни напор да се важнија документа ЕУ, укључујући и директиве, преводе на српски језик и пореде са регулативом у Србији. (Закон о водама, 2010; Directive 2007/60/EC, 2007)

Са друге стране, имплементација је очигледан проблем.<sup>2</sup> На први поглед, већина циљева који су за урбанистичко планирање постављени у Србији одговара циљевима у директивама ЕУ (примена најбољег доступног знања – кроз примену различитих инструмената као што су процене утицаја; учешће грађана – кроз јавни увид; интегрисаност политика – кроз разноврсност тема обухваћених плановима, нарочито њиховим стратешким компонентама; кохерентност политика и управљања – кроз јаку хијерархију планова на различитим нивоима, и

---

<sup>1</sup> Један од основних услова за унапређење рада јавне управе је деполитизација јавне управе и обустављање партијског запошљавања, али како Микић тврди: “Јасно је да политичари, који не могу да располажу радним местима у управи, трпе знатан губитак веома битног извора, јер када ове монете за међустраничку и унутарстраничку трговину нестане, постоји стварна могућност и да опадне и интересовање за политику и страначки активизам. Деполитизација може утицати на неке политичке странке, слично начину на који странке утичу на службу у државном апарату: који је разлог, осим „кадровске листе“ да се неко након избора учлани у странку, или одједном промени „страначке боје“? (Микић, 2011: 89)

<sup>2</sup> Видљиво на примени пакета директива о водама током поплава у Србији у пролеће 2014.

др.). (Закон о планирању и изградњи, 2014; Правилник о садржини и изради планских докумената, 2015) Међутим, циљеви у Србији се често постављају декларативно, а присутна је појава и да се поједине промене узму као готове, с обзиром да су прихваћене у академским круговима и покривене појединим процедурама, иако нису доследно примењене у пракси. (Ђорђевић, 2008) Као пример, у свакој од прегледаних директива ЕУ учешће грађана и транспарентност процеса заузимају посебно место у процедурама. (Council Directive 91/271/EEC о отпадним водама, Council Directive 92/43/EEC о очувању животне средине, Council Directive 1999/31/EC о депонијама и одлагању отпада, Directive 2001/42/EC о процени утицаја пројеката и планова и др.) У Србији учешће грађана у формалним процедурама урбанистичког планирања, у облику јавног увида, и даље подноси критике и етикету формалности. Иако су се Закон о планирању и изградњи и подзаконска акта мењали неколико пута од када су стране невладине организације и развојне агенције први пут увеле партиципативно/колаборативно планирање у Србију, јавни увид је остао једино транспарентно место у процесу планирања (Закон о планирању и изградњи, 2014; Правилник о садржини и изради планских докумената, 2015). У питању је слика проблема за који се може претпоставити да ће се појавити у великом броју случајева примене принципа из ЕУ директива у Србији, или других докумената.

#### 4.2.6.1. Европска повеља о локалној самоуправи

Ратификацијом Европске повеље о локалној самоуправи (European charter of local self-government, 1985; у даљем тексту: Повеља), Република Србија се обавезала да ће сматрати обавезним да поштује принципе и правила предвиђене члановима Повеље. Принципи садржани у Повељи (1985) нису ограничавајући у смислу да ограничавају земље потписнице у унапређењу система локалне самоуправе у односу на локални контекст, већ дају стандарде који представљају минимум који би требало испоштовати у законодавству земаља потписница. (Милосављевић, 2009) С обзиром да Повеља не обавезује државе потписнице да поштују све ставове, Република Србија је као потписница изабрала ставове који нису ратификовани, док су остали ставови уграђени у Закон о локалној

самоуправи (Закон о потврђивању Европске повеље о локалној самоуправи, 2007). Ставови који нису ратификовани су од посебног значаја, с обзиром да указују на места где Република Србија не уступа локалној самоуправи права или надлежности, односно не показује осетљивост за локалне проблеме и контексте који се тичу локалног развоја. Кроз изостављене принципе, може се закључити да је Република Србија показала:

- недостатак тежње ка децентрализацији и ефикасности и економичности рада локалне самоуправе (изостављен чл. 5, ст. 3. да јавне послове врше власти које су најближе грађанима и да се приликом преношења надлежности води рачуна о обиму посла, захтевима ефикасности и економичности);

- недостатак осетљивости за локални контекст (изостављен је чл. 5, ст. 5. у коме се локалним властима допушта да прилагођавају вршење пренетих овлашћења локалним условима, као и чл. 6 ст. 1. да локалне самоуправе имају могућност да одређују сопствену интерну управну структуру);

- недостатак подршке запошљавању квалитетних кадрова (изостављен је чл. 6 ст. 2 који дефинише услове рада локалних органа власти тако да омогућавају запошљавање висококвалитетног особља на основу способности и стручности; у том циљу треба обезбедити одговарајуће услове и могућности за обуку, њихово одговарајуће награђивање, као и могућност за напредовање у служби; такође, изостављен је и чл. 7 ст. 2 којим је дефинисано да услови рада подразумевају финансијску компензацију трошкова насталих у вршењу дужности и др.);

- недостатак осетљивости за стварно деловање мерено кроз резултате (изостављен је чл. 8 ст. 3 у коме је дефинисано да интервенције контролног органа рада локалне самоуправе треба да буду у сразмери са значајем интереса који се штити).

Ђорђевић (2008) коментарише Закон о локалној самоуправи (2007), односно однос централних власти према локалним самоуправама, и позива се на чињеницу да закон не помиње супсидијарност као принцип односа између нивоа власти, што указује на то да је њихов однос више хијерархијски него партнерски.

Законодавац повећава број пренетих надлежности локалне самоуправе, док нема повећања изворних, што је у целини супротно принципима и стандардима ЕУ, и није осетљиво на потребе локалних самоуправа. (Ђорђевић, 2008; Ђорђевић, 2011a)

#### 4.2.6.2. Препоруке и резолуције

Препоруке и резолуције нису правно обавезујући акти, али су у њима садржани принципи које би државе чланице требало да поштују уколико постоји тежња да достигну стандарде Европске уније, али пре свега да унапреде развојне политике и створе предуслове за одрживи социо-економски развој локалних заједница. (Милосављевић, 2009; Павловић, 2012) Правила и ставови препорука и резолуција могу бити вредносни основ за формирање система и институција планирања и локалног развоја, како појединачно тако и у комбинацији.

#### 4.2.6.3. Комитет региона Европске уније и Мадридска конвенција

Комитет региона Европске уније (у даљем тексту: Комитет региона) је саветодавно тело које чине представници европских региона и локалних власти. Одлуке органа ЕУ (које се доносе у различитим областима, као што су економска, социјална и територијална кохезија, животна средина и климатске промене, култура и др., а које се тичу регионалних и локалних власти) доносе се уз претходно обавезно прибављено мишљење Комитета региона. (Влада РС, 2014) У складу са надлежностима, Комитет региона има значајну улогу у поступку припреме одлука које доносе Европска комисија, Европски Савет и Европски парламент, и који могу да траже саветодавно мишљење од Комитета региона. Комитет региона има два одбора, односно подкомитета: Комитет спољних послова и Заједнички консултативни одбор (ЗКО), као и девет комисија, у оквиру којих се одвија процес припреме локалних (и регионалних власти) за чланство у ЕУ. Комитет спољних послова се бави питањима проширења ЕУ и заступања интереса локалних и регионалних власти у земљама кандидатима. Заједнички консултативни одбори се формирају за сваку државу посебно и у њима државе имају своје чланове који заступају интересе своје земље. Из овог разлога се веома

озбиљно приступа критеријумима и избору чланова у ЗКО. (Влада РС, 2014) Најављивано је да ће се формирањем ЗКО Србије значајно допринети развоју и организацији рада локалних самоуправа, као и њиховој способности да припремају пројекте (идентификују изворе средстава, планирају (програмске) буџете, конципирају пројекте, израђују пројектну документацију, изграде капацитете за апсорпцију фондова и др.). Задатак ЗКО је и да помогне Савету за стабилизацију и придруживање да промовише сарадњу између локалних и регионалних органа власти у ЕУ и Србији, који је, између осталог, посебно усмерен на: припремање локалних власти за активности у оквиру будућег чланства у ЕУ, размену информација о актуелним питањима од заједничког интереса, припрему локалних власти за примену политика за које уговори предвиђају обавезно консултовање са Комитетом региона, подстицање размене искустава и знања и др. (Влада РС, 2014)

Република Србија, односно Народна скупштина, би у наредном периоду требало да потврди/ратификује и Европску оквирну конвенцију о прекограничној сарадњи између територијалних заједница или власти (Савет Европе, 1980) – такозвану Мадридску конвенцију (припремљен је Предлог закона о потврђивању европске оквирне конвенције о прекограничној сарадњи између територијалних заједница или власти, 2016). Мадридска конвенција утврђује оквире за међународну прекограничну и међутериторијалну сарадњу локалних самоуправа (између осталог) које имају заједнички интерес. Конвенција је директно (формално) намењена подстицању закључивања споразума о прекограничној сарадњи (будући да садржи конкретне примере и моделе уговора и статута), у оквирима, на начин и по поступку утврђеним националним законодавствима. Намера је била да се пружи правни оквир за подстицање сарадње у областима као што су регионални, рурални и урбани развој, заштита животне средине, побољшање рада јавних установа и предузећа, брзо и ефективно реаговање, као и узајамна помоћ, приликом несрећа и природних непогода и др. Мадридска конвенција дефинише различите типске моделе међудржавних и оквирних споразума, статута и уговора које локални актери из различитих држава могу да праве, без ограничавања облика сарадње и деловања органа који се баве

међудржавним спољним односима и компликованих процедура (по којима министарства решавају проблеме у овом типу сарадње). Улога државе у овом процесу сарадње локалних самоуправа је да подстиче и гарантује непосредну сарадњу. (Лазаревић, Кнежевић и Божић, 2011; Савет Европе, 1980)

Осим што су поједине документе усвојиле, ратификовале или уградиле у законска акта, институције у Србији су многе препоруке и акта усвојиле декларативно, формално или без одредница које би их условиле на суштинске промене (као што је показано у случају са директивама о одбрани од поплава, или реформом администрације која још увек није спроведена). Регулатива која би требало да се усвоји је већ препоручена, и постоје и друге бројне смернице које би било могуће ископирати и прилагодити контексту, иновирати и направити комбинацију која би била прилагођена и корисна за локалне околности.<sup>1</sup>

#### 4.2.7. Урбанистичко планирање у Србији након 2000-те

Пре транзиционог периода, област планирања је била већином у надлежности јавног сектора, како по питању финансирања тако и по питању управљања процесом планирања и директивом о циљевима планова. (Ђорђевић, 2002; Nedović-Budić, 2008) У периоду након 2000. године (од 1986. планирање излази на тржиште, али се приватни планерски бирои интензивно развијају након 2000. године), поред државних институција које се баве планирањем (финансиране из буџета), појављују се мање, приватне фирме (често приватизоване државне фирме). Услед релативне трке на тржишту, и приватне и јавне фирме/предузећа производе велики број планова за кратко време, чиме је угрожен њихов квалитет. Нагласак на изградњи у новој генерацији закона након 2000. године, као инструменту имплементације планова (укључујући и легализацију нелегално изграђених објеката), указује на њихову практичност. (Вујошевић, 2003; Бацковић, 2005; Недучин, 2014)

---

<sup>1</sup> DAC критеријуми, које је формирао ОЕБС на пример су критеријуми за евалуацију развојних иницијатива – ефикасност, ефективност, утицај, одрживост и релевантност (OECD-DAC, 2000), и које би локалне власти могле да употребљавају за евалуацију својих активности, самостално без потребе да им више инстанце наметну овај инструмент, али не постоји иницијатива за оваквим или другим облицима иновирања на локалном нивоу

Транспарентност процеса планирања након доношења већине закона о планирању и изградњи из 2003. године је била слична као деведесетих. Партиципација грађана у процесу планирања је била предвиђена процедуром када је план већ дефинисан и када усвајање примедби представља проблем и продужетак процеса. Ситуација је измењена последњим Законом о планирању и изградњи (2014), кроз који је уведен систем раног јавног увида, на почетку процеса. Закон из 2003., осим што уводи инструмент дозволе за изградњу, уводи и нове институције и друге инструменте као што су: легализација објеката, приватно власништво над земљиштем, дирекције за изградњу и планирање, одговорног пројектанта, Републичку агенцију за просторно планирање и др. (Закон о планирању и изградњи, 2003). Просторни развој се више не финансира из једног извора (републички и локални буџет), већ постоји мноштво парцијалних инвеститора, чије интересе је потребно уклопити у локалне финансије и развојне циљеве. Изласком на тржиште је читав систем постао јако сложен, док је планирање задржало облик који је имало. (Вујошевић, 2003; Петровић, 2009).

#### 4.2.7.1. Генерални урбанистички планови – садржина и форма

Генерални урбанистички план (са планом генералне регулације) је стратешки и регулативни документ локалне самоуправе, и служи као механизам за остваривање начела уређења и коришћења простора, како је дефинисан у Закону о планирању и изградњи (2014). Када је у питању улога ГУП-а, у наставку је извод из Закона о планирању и изградњи (2014), у коме су набројана начела уређења и коришћења простора:

„Уређење и коришћење простора заснива се на начелима: одрживог развоја; подстицању равномерног регионалног развоја; усклађености социјалног развоја, економске и енергетске ефикасности и заштите и ревитализације животне средине и градитељског наслеђа, природних, културних и историјских вредности; реализације развојних приоритета и обезбеђења услова за

рационално коришћење необновљивих природних ресурса и обновљивих извора енергије; спречавања и заштите од природних и техничко-технолошких несрећа; планирања и уређења простора за потребе одбране земље и изградњу објеката од посебног значаја за одбрану земље; учешћа јавности; сарадње између државних органа, аутономних територијалних заједница, јединица локалних 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 циљу стварања услова за трансграничну и међународну сарадњу и укључивање Републике Србије у процесе европских интеграција.“ (Закон о планирању и изградњи, 2014, чл. 3)

У питању је дакле улога генералног урбанистичког плана према закону. Према датим начелима, очекивања у односу на улогу генералних урбанистичких планова су логична, али и веома захтевна – обухватају велики скуп области социо-економског развоја, као и очувања животне средине, заштите од несрећа и непогода, модела управљања и др. У начелима се појављују и стратешки и регулативни захтеви, који даље имплицирају и одређени степен контроле и управљања просторним развојем. Начела садрже принципе као што су „равномерно“, „одрживо“, „усклађено“, „заштита“, „рационално“, „развој“, „сарадња“ и др., и која су општа и релативно непорецива места у савременим дискурсима о локалном и просторном развоју, а замена су за раније претпостављани јавни интерес. Осим кроз начела уређења и коришћења простора, јавни интерес је и буквално дефинисан у урбанистичким плановима у категоријама јавно грађевинско земљиште, јавне површине, јавни објекти од општег интереса и др. (Митровић, 2013) С обзиром на то да се у самом закону појављују одреднице шта је јавно, не може се рећи да је јавни интерес остао потпуно недефинисан након периода самоуправљања, јер иако је у ранијим периодима бивао лако дефинисан од стране само једне интересне групе (јавне, државне управе и планера), и даље је јасно које области живота обавезно



представљају непорециви јавни интерес, док се друге могу дефинисати кроз саме процесе одлучивања и планирања. Питања јавних простора, животне средине, безбедности и здравља грађана, енергетске ефикасности и др.<sup>1</sup> ће увек бити питања која приватни сектор неће решавати, односно бар не самостално. (Петовар, 2010; Вујошевић и Петовар, 2006)

Генерални урбанистички план је Законом о планирању и изградњи (2014) дефинисан као стратешки развојни документ, и према последњој измени закона није дефинисано за који временски период се доноси.<sup>2</sup> План генералне регулације се обавезно доноси за јединице локалне самоуправе за које се доноси ГУП, и саставни је део документације ГУП-а, чиме овај ниво планирања постаје и регулативни поред стратешког. У односу на претходне периоде (нарочито период самоуправљања), дошло је до значајне промене када је у питању имплементација плана, јер сада приватни инвеститори посредно имплементирају планове финансирањем изградње, и веома је тешко предвидети ко ће бити инвеститор и какви су његови интереси у односу на простор. (Вујошевић, 2008а; 2012; Ћеримовић, 2006) С обзиром на дуг временски период за који се планови доносе тешко се може претпоставити и да ли ће интереси локалне самоуправе остати исти, а тачна претпоставка о појави и интересима приватних инвеститора није реална, те сам процес управљања просторним развојем захтева дозу флексибилности.

Садржина ГУП-а је индикативна за степен контроле који се овим плановима посредно успоставља:

- генералним урбанистичким планом се дефинишу генерална урбанистичка решења са наменама, генерални правци и коридори, и подела на целине за даљу разраду, чиме се усмерава и касније

---

<sup>1</sup> Животна средина и енергетска ефикасност су посебно интересантни концепти јер могу планерима, и стручњацима уопште, увек бити непорецив основ за дефинисање и одбрану јавног интереса, нарочито с обзиром на тренд очувања животне средине и оријентисања на одрживе изворе енергије у свету.

<sup>2</sup> Претходно је период за који се ГУП доноси био 10-25 година. (Закон о планирању и изградњи, 2013)

контролише стратешки аспект развоја града на веома уопштеном нивоу, али недвосмислено;

- планом генералне регулације се, са друге стране, дефинишу прецизни и детаљни параметри и правила грађења (грађевинске и регулационе линије, нивелационе коте и др.). (Закон о планирању и изградњи, 2014)

Осим ГУП-а, Законом о планирању и изградњи (2014) су дефинисани и план детаљне регулације и урбанистичко-технички документи – урбанистички пројекат и пројекат парцелације и препарцелације, односно инструменти имплементације и разраде ГУП-а. План детаљне регулације и урбанистички пројекат су инструменти за имплементацију ГУП-а, који су на располагању актерима локалне самоуправе. Путем оба инструмента локална самоуправа може да прецизира детаље просторног развоја одређеног подручја, да постави детаљније услове, који ће својом реализацијом генерисати развој. (ibid. чл. 27. и 28.) Урбанистички пројекат се израђује када је то предвиђено плановима вишег реда (укључујући и просторне планове), за потребе урбанистичко-архитектонског обликовања или разраде површина јавне намене и локација, за проверу различитих решења на предметном подручју. (ibid., чл. 60.) Планом генералне или детаљне регулације се може утврдити обавеза расписивања конкурса за решење, односно урбанистички пројекат подручја која су од посебног значаја за јединицу локалне самоуправе. (ibid., чл. 64.) Међутим, око урбанистичких конкурса често постоји доза контроверзе, о начину избора, критеријума, чланова комисије и њихове повезаности са учесницима конкурса и др., те постоји став да урбанистички конкурси често служе за проверу става јавности о проблематичним просторним решењима, односно као оправдање за каснију имплементацију истих. (Бајић и Манић, 2013; Бајић, Манић и Ковачевић, 2014; Петовар, 2010)

Закон о планирању и изградњи је од 2009. године до 2014. године мењан и допуњаван 10 пута, што би у просеку значило да је мењан два пута годишње (Закон о планирању и изградњи. 2014. "Сл. гласник РС", бр. 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 - одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - одлука УС, 50/2013 - одлука УС, 98/2013 - одлука УС, 132/2014 и 145/2014). Постоји недоумица струке

и законодавца како област планирања и изградње треба да изгледа у целини (видљиво у честим променама закона, и сталној критици система планирања, као што су нпр. хијерархија и хегемонија планова и планирања, злоупотребе у примени и сл.). Такође, са друге стране, и поред честих промена, остају нерешени или недовољно добро решени проблематични детаљи као што су легализација или издавање грађевинских дозвола. Уједно, ГУП са датим недостацима настаје и имплементира се у локалној самоуправи, која је сама по себи богата неправилностима и аномалијама. (Вујошевић, 2008а, 2012; Теримовић, 2006) Потребно је сагледати његову улогу унутар датог система, како би се усмериле будуће промене форми и процедура планирања.

#### 4.2.7.2. Систем надлежности и одлучивања у процесу урбанистичког планирања

Процедура планирања је процес испреплетан са различитим структурама и актерима у локалној самоуправи. У процедури планирања, према новом Правилнику о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања (2015 – у наредном делу текста Правилник, 2015) није дефинисано ко може бити иницијатор израде плана.<sup>1</sup> Према Правилнику (2015) и Закону о планирању и изградњи (2014) дефинисана је следећа процедура израде и доношења урбанистичких планова:

- Одлука о изради планских докумената – доноси је орган надлежан за доношење ГУП-а, по прибављеном мишљењу комисије за планове, односно органа надлежног за стручну контролу (Закон о планирању и изградњи, 2014), што значи да локална самоуправа може у сваком тренутку у складу са потребама да донесе одлуку о доношењу или изменама ГУП-а, уколико има средства. Како нови Закон о планирању и изградњи (2014) изоставља Програм за израду плана, Одлука о изради планског документа постаје документ који садржи концептуалне смернице за израду плана, као и визију и

---

<sup>1</sup> Удружење архитеката Србије и Друштво архитеката Београда дали коментар на нацрт закона указујући на овај пропуст (УАС и ДАС, 2014), али он није исправљен.

циљеве (*ibid.*, чл. 46), и самим тим представља стратешку основу за израду ГУП-а. Програм су доносиле општинске службе или је израда поверавана јавним и приватним предузећима, али у новом Закону о планирању и изградњи (2014) и Правилнику (2015) није дефинисано ко формулише садржај Одлуке, иако су Удружење архитеката Србије и Друштво архитеката Београда дали коментар на нацрт закона указујући на овај пропуст (УАС и ДАС, 2014).

- Рани јавни увид је новина у последњем Закону о планирању и изградњи (2014) – према Правилнику (2015), носилац израде планског документа организује рани јавни увид после доношења Одлуке о изради планског документа, а пре израде нацрта планског документа. Предмет раног јавног увида су концептуална планска развојна решења, тако да грађани не утичу на услове, могућности и ограничења грађења на појединачним парцелама, што их највише и инитересује (Радосављевић, Ђорђевић и Шећеров, 2015). Материјал о коме се расправља припрема институција којој је поверена израда плана. Оглас о јавном увиду се објављује у дневном листу, као и на интернет страни носиоца израде планског документа, а сам увид се спроводи у седишту јединица локалне самоуправе, уз објаву документа на интернет страни носиоца израде планског документа. Грађани, односно правна и физичка лица подnose примедбе и сугестије носиоцу израде у писаном облику, који саставља извештај о јавном увиду и предаје комисији. Како је рани јавни увид још увек новина, тек ће се видети колики утицај на квалитет и улогу плана има дата тачка у процесу планирања, иако прве анализе примене раног увида већ указују да процес није био успешан<sup>1</sup>, да је предвиђена процедура недоречена и препоручују се унапређења. (Радосављевић, Ђорђевић и Шећеров, 2015)

---

<sup>1</sup> Нико од присутних на јавном увиду, иако их је било доста, није доставио своје ставове у вези са планским документом. (Радосављевић, Ђорђевић и Шећеров, 2015)

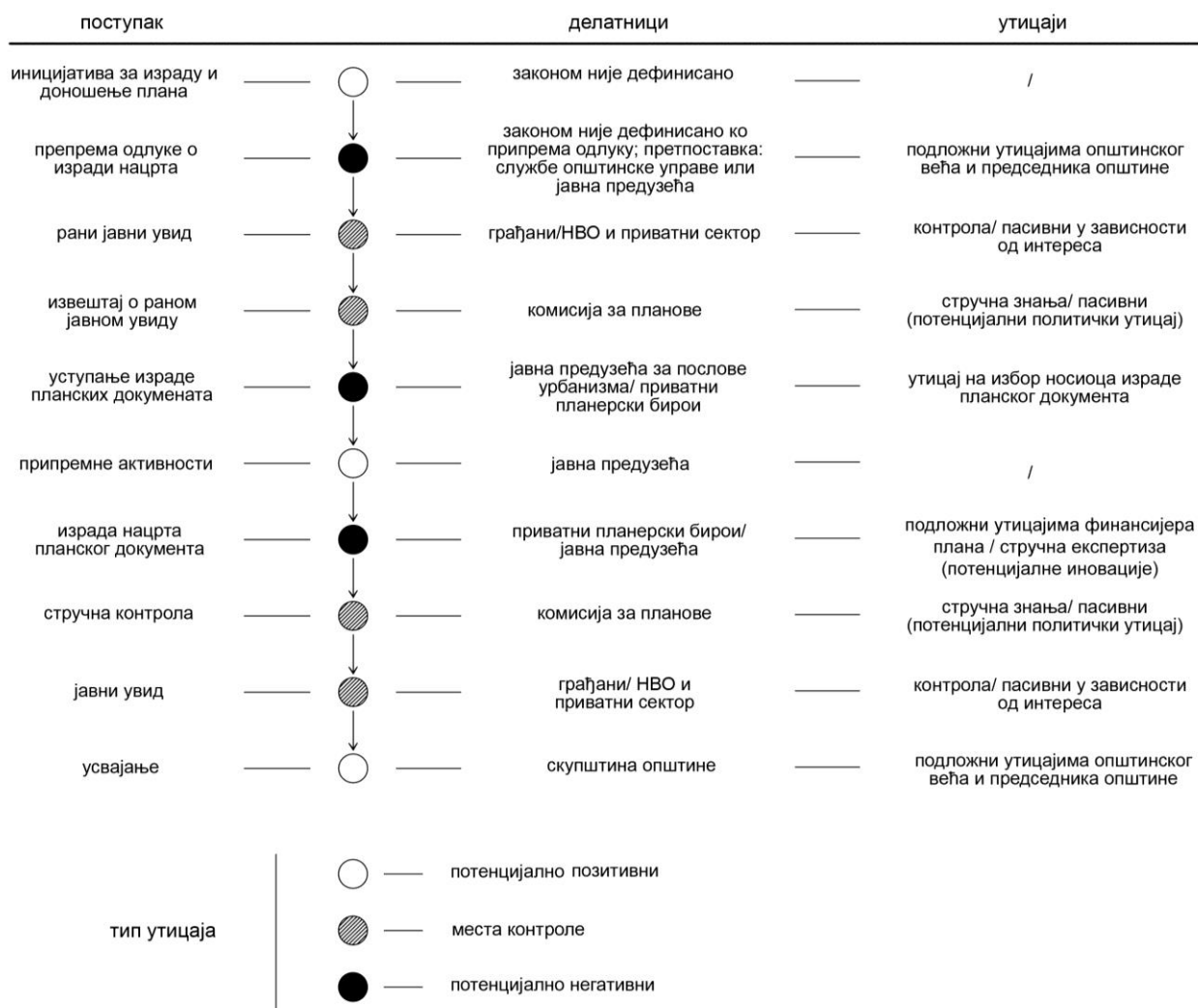
- Уступање израде планских докумената – носилац израде је надлежни орган за послове урбанистичког планирања, али се израда може уступити и другом правном лицу, путем јавне набавке. (Закон о планирању и изградњи, 2014; Правилник, 2015) У јединицама локалне самоуправе постоје јавна предузећа задужена за послове планирања (веома често су то дирекције за планирање и изградњу или секретаријати). Ова предузећа су имала инфраструктуру за израду планова, али су са годинама изгубила административне капацитете и стручни кадар који може да се бави планирањем, односно који може адекватно да управља планским процесом и да разуме комплексну суштину планирања (Мојовић, 2011).<sup>1</sup> Дирекције су према претходном Правилнику о садржини, начину израде, начину вршења стручне контроле урбанистичког плана, као и условима и начину стављања плана на јавни увид (2004) могле бити задужене за израду Програма развоја, који је према новом Закону о планирању и изградњи (2014) обухваћен Одлуком о изради планског документа (*ibid.*, чл. 46).
- Припремне активности - за потребе израде нацрта плана носилац израде прикупља податке о: постојећој планској документацији, подлогама, посебним условима за заштиту и уређење простора, другој документацији значајној за израду плана, стању и капацитетима инфраструктуре, другим подацима неопходним за израду плана, као и податке из извештаја о примедбама јавности прибављеним у фази раног јавног увида. Ове подлоге и документа се преузимају од јавних институција који су у обавези да у року од 30 дана уступе тражену документацију (подлоге, ортофото, катастар подземних инсталација и др.). (Правилник, 2015).

---

<sup>1</sup> Улога дирекција за планирање и изградњу се по питању планирања свела на израду програма развоја, комуникацију са месним заједницама и др., са веома мало ауторитета и самосталности у овим пословима. Директоре ових предузећа политички поставља и разрешава скупштина општине, те је њихов положај несигуран и немају аутономију у одлучивању. Са друге стране, приватне фирме (бирои) који се баве планирањем раде по економским принципима, и најчешће испуњавају захтеве наручиоца плана. (Пешић, 2007; ЦПЕС, 2011; 2013; Транспарентност Србија, 2014)

- Израда нацрта планског документа – Нацрт плана садржи графички и текстуални део, и поверава се носиоцу израде планског документа, који прибавља услове за његову израду. Након израде, нацрт подлеже стручној контроли планских докумената, пре изношења на јавни увид. (Правилник, 2015)
  
- Стручна контрола планских докумената – подразумева проверу вертикалне усклађености планских докумената и оправданост планског решења. (Закон о планирању и изградњи, 2014). Провера оправданости планског решења даје комисији за планове велику моћ, и уколико комисија заиста да конструктивне коментаре на план, уз претходно упознавање са локалним контекстом, може да има изузетно важан и позитиван утицај на квалитет плана. (Радосављевић, Ђорђевић и Шећеров, 2015). О извршеној контроли се саставља извештај, који постаје саставни део образложења планског документа. У питању су велика моћ и одговорност – проверава се да ли план одговара на начела представљена у Закону о планирању и изградњи, и његова усклађеност са контекстом за који се ради. Комисије које врше контролу плана би по закону требало да буду из реда стручњака за област просторног планирања и урбанизма, или других области значајних за планирање, изградњу, уређење простора. (Закон о планирању и изградњи, 2014, чл. 52)
  
- Јавни увид – излагање плана јавности траје 30 дана, и у овом временском периоду грађани могу да се упознају са планом. Орган јединице локалне самоуправе надлежан за послове урбанистичког планирања се стара о јавном увиду, односно организује излагање плана и позивање грађана. Након увида, надлежни орган саставља извештај са свим примедбама и предлозима, као и одлукама по питању датих примедби, које је носилац израде планског документа дужан да усвоји. (Закон о планирању и изградњи, 2014)

— План доноси скупштина јединице локалне самоуправе. (Закон о планирању и изградњи, 2014, чл. 35)



Дијаграм 4.4. Место и утицај делатника у процесу иницирања и доношења планског документа

#### 4.2.7.3. Доминантни приступи и методологија

Иако се у теорији, академским круговима и на инститирање међународних организација интензивно говори о партиципативним моделима, и мање промовисаним колаборативним моделима планирања и управљања, у пракси у Србији је рационални модел планирања и даље доминантан. (Lazarević Вајес, 2009) Партиципативни, односно колаборативни модел, је у Србији увођен постепено, углавном неформално, у појединачним случајевима, кроз инсистирање

међународних развојних организација које су финансирале и водиле процесе доношења урбанистичких и стратешких планова. (Чолић, Мојовић, Петковић и Чолић, 2013) Ипак, са увођењем институције раног јавног увида, партиципација постаје формални део процеса. Према Лазаревић Бајец (Lazarević Bajec, 2009), рационални и колаборативни модел суштински не постоји у Србији у односу на карактеристике које би требало да имају јер рационално планирање захтева располагање свим потребним информацијама, посебно о тржишту, које у Србији још увек није развијено са свим потребним елементима (решена имовинска питања, пореске политике, транспарентне процедуре, политике санкционисања и др.), док колаборативни захтева профилисане актере и јасне интересе, што у нетранспарентном систему управљања у Србији није случај. Ипак, колаборативни модел функционише у неформалном облику, где се у политичким круговима одвија процес договарања и усвајања приоритета и интереса различитих актера који учествују (имају политичку, финансијску моћ или интерну везу са доносиоцима одлука). Овакав облик одлучивања није формализован и није јаван.

Када је у питању методологија израде ГУП-а, осим раног јавног увида, према новом Правилнику о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања (2015), Програм за израду плана више није саставни део планског процеса и његови делови су инкорпорирани у Одлуку о изради планског документа. Предвиђена садржина Одлуке је скромнија од садржине која је била предвиђена за Програм (као што је анализа стања, која је изостављена у Одлуци, процена развојних могућности, или концепт плана). Програм је био документ сличан стратешком плану, само далеко редукованији, и по својој суштини и садржини је био веома важна основа за ГУП, али се у стручној јавности и јавности уопште веома ретко помиње. У питању је била информациона и студијска основа за израду ГУП-а, која садржи прикупљене услове, податке и подлоге за израду плана, закључне резултате анализа и процена развојних могућности и концепт плана – и предлог врсте плана за израду, о чему је одлучивала скупштина, односно град, односно град Београд. (Правилник о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања, 2004) Програм је суштински требало да представља интересе, жеље,



захтеве инвеститора и јавности, али о његовој садржини је одлучивала веома мала група људи, док сам документ није био предмет јавних расправа нити се објављивао у јавности. Од Програма је зависило који стратешки циљеви ће бити праћени, који су приоритети у просторном развоју и уопште како ће изгледати ГУП у целини. За потребе Програма, односно израде плана, вршила се процена развојних могућности, у односу на земљиште за изградњу и инфраструктуру, као и на оријентациона средства локалне управе која су намењена за уређење земљишта и комунално опремање. У питању је стратешки аспект ГУП-а, где се разматрају средства за имплементацију, али се мора узети у обзир ко су били делатници који су вршили израду Програма и процене (јавна предузећа као што су дирекције за планирање, општинске службе или приватне фирме које добију посао израде плана). Такође, при изради Програма стручне службе су консултовале месне заједнице, па је процес израде Програма био и партиципативан у одређеном степену. Интересантно је да је овај део процеса планирања мање познат јавности, па и стручној јавности, иако је стратешка основа за доношење планова, односно документ у коме локална самоуправа дефинише жељене циљеве развоја, али и средства имплементације. У наредном периоду ће бити могуће поредити садржину Програма и Одлуке.

#### 4.2.7.4. Учесници планског процеса

Од учесника планског процеса можемо издвојити иницијатора за доношење плана, службе које израђују Одлуку о изради планског документа, одборнике у скупштини, односно телу које доноси одлуку о изради плана, носиоце израде плана, грађане и чланове комисије (стручне контроле) за планове. Наведени актери се разликују по степену моћи да утичу на исход плана, односно да њихови интереси буду препознати планом. На тај начин они различито и утичу на улогу ГУП-а у локалном развоју.

Иницијатор за доношење плана може бити било које правно или физичко лице. Најчешће је иницијатор плана локална самоуправа, али често су у питању инвеститори, када је у питању израда Плана детаљне регулације. Ипак, утицаји

инвеститора на израду Генералног урбанистичког плана су такође присутни – јаке политичке или економске везе могу да утичу на производњу плана. Тако је веома често да се доносе планови идентични постојећим (или постојећем стању), са минималним изменама подручја за која су заинтересована лица са капиталом, с тим што се та лица не појављују као званични иницијатори измене плана, већ је читав поступак нетранспарентан и плаћен из буџетских средстава. (Ј. Милашиновић, интервју, 21.01.2016.) Није редак случај да је инвеститор сам председник општине или други политички функционер, односно да је у неформалном партнерству са другим инвеститором. (Петовар, 2010; 2012). Носилац израде планског документа и служба која припрема Одлуку о изради плана могу да додају стратешке смернице по свом нахођењу, уколико за то добију зелено светло од надлежних, који су са друге стране под утицајем инвеститора. (Радосављевић, Ђорђевић и Шећеров, 2015)

Службе које израђују Одлуку о изради плана, односно које су радиле на изради Програма за израду плана (према претходном Закону о планирању и изградњи, 2013), могу имати велики утицај на усмеравање стратешких и регулативних одлука у плану, који може бити позитиван и негативан, у односу на њихова знања. Такође, за овај утицај најчешће морају имати одобрење виших инстанци у локалној самоуправи, као и релевантне податке на основу којих раде Одлуку (односно Програм) и доносе закључке о потребама.<sup>1</sup> (Радосављевић, Ђорђевић и Шећеров, 2015)

Одборници у Скупштини имају релативан утицај на исход плана. Скупштина одлучује о изради плана и усваја план. (Закон о планирању и изградњи, 2014). У обе фазе има могућност да утиче на исход плана. Иако имају могућност да дају предлоге измена пре израде, односно усвајања, и да врате план на дораду, у пракси се ова варијанта ретко догађа. У питању је последица већинског система у скупштинама, где владајућа странка/коалиција има већину и поставља своје кадрове за функционере и на руководећа места у општини, на

---

<sup>1</sup> Веома често, као што је описано у претходном пасусу, више инстанце дају прецизна упутства службама које израђују Програм о приоритетима за израду плана, који би Програмом требало да се поставе. (М. Савковић, интервју, 12.01.2016.; Ј. Милашиновић, интервју, 21.01.2016.)

којима се претходно одлучује о плановима (током иницирања и даље у процесу), као што је раније објашњено. (Љубоја, 2013) С обзиром на учесталу праксу да чланови странке, односно одборници испред странке у овом случају, прате директиве врха странке, ретко се доводе у питање мотиви за доношење плана. (Пешић, 2007; Љубоја, 2013). Интересантно је да је скупштина, као представник грађана<sup>1</sup>, укључена и на почетку процеса и на крају, тако да грађани посредно утичу на садржину плана и у овом облику. Ипак, иако је скупштина представник грађана, везе одборника са грађанима нису дефинисане законски, и слабе су у пракси, тако да је утицај грађана кроз представничко тело скупштине релативан. (Пешић, 2007)

Носилац израде плана, слично као служба за израду Одлуке о изради плана, односно Програма за израду плана, има утицај на квалитет плана, позитиван или негативан у односу на компетенције. Такође, утицај иницијатора израде плана је изражен када је у питању носилац израде плана, нарочито јер је у питању и наручилац и финансијер. Према Радосављевић, Ђорђевић и Шећеров (2015: 2) „стручњаци веома често нису аутономни у односу на политичко-економске структуре, те да су без контроле јавности изложени притиску инвеститора да донесу одлуке које нису увек у складу са правилима струке и интересима заједнице“. Положај носиоца израде ипак може донети квалитет плана и уједначенији приватни и јавни интерес, под условом да је јавни интерес јасан и непорецив, а сада исти може бити дефинисан током раног јавног увида.

Грађани имају прилику да утичу на садржај плана током раног јавног увида и јавног увида, пре и након израде нацрта плана. (Закон о планирању и изградњи, 2014, чл. 45а и чл. 50). Грађани подносе писмене примедбе, које евидентира носилац израде плана, и саставља извештај који се подноси Комисији за планове. У случају раног јавног увида, Комисија ће утврдити који предлози се

---

<sup>1</sup> Чланови скупштине се бирају из редова грађана, односно гласањем за одређену политичку опцију на локалним изборима грађани посредно гласају за одборничке листе људи који ће их представљати у скупштини. Локална самоуправа се и у Закону о локалној самоуправи (2014, чл. 2) дефинише као „право грађана да управљају јавним пословима од непосредног, заједничког и општег интереса за локално становништво, непосредно и преко слободно изабраних представника у јединицама локалне самоуправе“.

усвајају за израду нацрта плана, а уколико Комисија након јавног увида утврди да примедбе значајно утичу и мењају плански документ, носиоцу израде плана ће бити наложено да изради нови нацрт. Раним јавним увидом је спречен потенцијални конфликт у завршним фазама израде планског документа, као што је раније био случај (Радосављевић, Ђорђевић и Шећеров, 2015; Вујошевић, 2008а). Форма обавештавања грађана и начин учешћа су упитни, јер су планови најчешће изложени у просторијама јединица локалне самоуправе, тако да само особа која је информисана о увиду може да дође на јавни увид, и искључена је могућност да становништво сазна за јавни увид кретањем у јавном простору. Такође, пракса у Србији је да се јавни увид организује за време радног времена. (Радосављевић, Ђорђевић и Шећеров, 2015: 6) Похвална је нова могућност да грађани путем интернета изврше рани увид, јер приступ документацији није ограничен местом и временом, али још увек није дефинисано како ће стручна лица давати одговоре и коментаре на питања и предлоге грађана овим путем. (Радосављевић, Ђорђевић и Шећеров, 2015; Вујовић и Петровић, 2006; Вујовић, 2004; Петовар, 2012)

Чланови комисије су из редова струке и академије у области урбанистичког планирања, и других релевантних области – једну трећину чланова бира министар надлежан за послове урбанизма. (Закон о планирању и изградњи, 2014, чл. 52.). Чланови комисије би требало да су независна лица, која својим ауторитетом гарантују заштиту јавног интереса, односно на којима се „преламају појединачни интереси, правила струке и интереси локалне заједнице“ (СКГО, 2012 ). Ипак, личне и политичке везе утичу и на ставове чланова комисије, чиме парцијални интереси могу бити заштићени до краја процеса доношења плана. (Петовар, 2012; Радосављевић, Ђорђевић и Шећеров, 2015)

#### 4.2.7.5. Обавезност и однос планова вишег и нижег реда

Генерални урбанистички планови имају снагу законског акта, чије непоштовање повлачи са собом санкције или кривичну одговорност, у зависности од тежине прекршаја. (Закон о планирању и изградњи, 2014, чл. 175.) У примени и

изради ГУП-а постоји строга хоризонтална и вертикална координација, при чему се вертикална координација проверава на више нивоа током обраде и доношења плана. (Правилник о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања, 2015) Вертикална координација подразумева условљеност и повезивање свих нивоа урбанистичких планова и планирања од националног до локалног нивоа. Измена плана на локалном нивоу захтева усклађивање са свим плановима на вишим нивоима, односно захтевала би и измену планова на вишем нивоу, уколико је то потребно. Постоји неколико проблема са вертикалном координацијом планова, од којих је најупечатљивији спорост процеса измене планова нижег реда, јер је неопходно прво изменити план вишег реда. Наиме, спровођење, односно имплементација урбанистичких планова, се врши искључиво одозго на доле, односно од планова вишег реда ка плановима нижег реда, не и обрнуто. (Закон о планирању и изградњи, 2014) Ипак, услед непредвидивости праксе, често су потребне измене планова. На измене и допуне урбанистичких планова се гледа као на одржавање и обнављање, односно континуално унапређење донетих планова, у складу са актуелним потребама Републике, локалних самоуправа и субјеката привредног развоја. Иако постоји потреба за флексибилношћу и изменама (чак и за мање интервенције), норме у плановима су строго постављене. У Образложењу предлога закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи (2014) експлицитно је наведено да „садржина и начин примене прописа у области планирања и изградње представљају препреку бржем развоју Републике Србије и нарочито јачању њене економије“.

Хоризонтална координација може представљати вредан инструмент за имплементацију планова и садржати стратешку компоненту. У питању је повезивање локалне самоуправе са суседним територијама у току планирања (као и имплементације), зарад остваривања заједничких интереса и решавања заједничких проблема. Такође, хоризонтална координација, као принцип у процесу планирања, означава и међусекторску сарадњу и повезивање, што је објашњено у претходном поглављу. (Закон о планирању и изградњи, 2014) Планови су у овом смислу документи кроз које се може операционализовати

партнерство са суседном општином, односно у којима се интегрисано могу објединити различити секторски циљеви. Ипак, хоризонтална координација и њене предности се недовољно користе у плановима. (Дамјановић, Јеринић и Павловић-Крижанић, 2011)

\*\*\*

Урбанистичка делатност се одвија у условима неразвијених инструмената за усмеравање локалних политика просторног развоја и недостатка институција и делова система који би их спровели. Постоји велики јаз између општих државних политика које нису преведене на локално специфичне мере и решења, апстрактног планирања на нивоу локалне самоуправе и урбаних пројеката које иницирају инвеститори. Мада нагомилани проблеми врше све већи притисак на целокупан економски развој па самим тим и на изградњу, још увек није покренута озбиљнија иницијатива за успостављање новог система који би заменио стари неефикасни социјалистички систем производње и одржавања простора. Пре свега, није урађена приватизација земљишта у смислу одређивања приватних и јавних власника, нити је уређен катастар према којем би се знала права и обавезе које из тога произлазе.<sup>1</sup> (Живковић, 2014) Није урађена ни озбиљнија анализа успешности досадашњих политика и регулативе, нити процена одговарајућих начина управљања простором у датим условима и ограничењима (Лазаревић Бајец, 2011). У таквим околностима се урбани дизајн и урбанистичко планирање издвајају као основни инструменти успостављања просторног реда и у складу са тим, улога урбаниста постаје далеко значајнија, а потребна знања далеко шира и комплекснија.

---

<sup>1</sup> “Чињеница да је држава била власник целокупног грађевинског земљишта, односно да на њему није могло бити приватне својине, имала је огроман утицај на законодавство о планирању и изградњи, као и на одговарајуће професије (просторних планера и грађевинских инжењера). Тако, појам „грађевинска парцела“, који је дефинисан правилима урбанистичког планирања и регулације, добио је на значају и постао је (и до данас остао) доминантан на рачун појма „катастарске парцеле“, који је својинска категорија, а просторни и урбанистички планери уопште нису навикли да узимају у обзир својинске односе на земљишту приликом припреме и израде одговарајућих планова. Чак и данас приватни власници на грађевинском земљишту лишени су многих власничких овлашћења, па тако, примера ради, не могу самостално делити своје парцеле, већ им је за то потребна одлука јавних власти (локалне самоуправе).“ (Живковић, 2014: 237)

## **5. УЛОГА ГЕНЕРАЛНОГ УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНА У ЛОКАЛНОМ РАЗВОЈУ – УВИД У ПРАКСУ НА ПРИМЕРУ ГРАДСКЕ ОПШТИНЕ МЛАДЕНОВАЦ И ЛОКАЛНИХ САМОУПРАВА У СРБИЈИ**

За потребе студије случаја у Градској општини Младеновац, укратко ћемо описати карактеристике организационе структуре Града Београда јер Градска општина Младеновац није локална самоуправа, већ територијални и функционални део Града Београда. (Статут Града Београда, 2013) Однос града Београда и градских општина је уређен Статутом града, којим се одређују и послови из надлежности града Београда које врше градске општине. Град Београд врши надлежности општине и града, утврђене Уставом и Законом о локалној самоуправи (2014), али постоје бројна преклапања у надлежностима града и градске општине, као и надлежности које су само делимично пренете са нивоа града на ниво градске општине.<sup>1</sup> Након описа структуре, норми и делатника унутар главног града биће описани структура, норме и делатници градских општина, односно специфичности у односу на локалне самоуправе.

### **5.1. Структура, норме и делатници Града Београда**

Органи града Београда су: Скупштина града Београда (у даљем тексту: Скупштина града), градоначелник града Београда (у даљем тексту: градоначелник), Градско веће града Београда (у даљем тексту: Градско веће) и Градска управа града Београда (у даљем тексту: Градска управа). (Статут Града Београда, 2013, чл. 28) У питању је структура која је идентична структури општине, према Закону о локалној самоуправи (2014). Поред основне структуре, и Град Београд и градске општине могу у оквиру својих надлежности да оснивају јавна предузећа, док органи града и градских општина могу да образују радна тела, комисије и друга помоћна тела за обављање специфичних послова (Статут Града Београда, 2013).

---

<sup>1</sup> На пример, градска општина издаје дозволе за изградњу за објекте до 800 квадратних метара, а градска управа за објекте преко ове квадратуре. (Закон о главном граду, 2014)

Скупштина града је највиши орган града Београда који врши основне функције локалне власти утврђене Уставом, законом и Статутом града. Скупштину града чине одборници, које бирају грађани на непосредним изборима, општим правом гласа и тајним гласањем у складу са законом и Статутом града. У склопу својих надлежности, Скупштина има низ инструмената којима може да утиче на ГУП. Скупштина града Београда, у складу са законом: 1) доноси Статут града Београда и Пословник Скупштине, којим се дефинише и однос локалне самоуправе према урбанистичким плановима и другим развојним документима; 2) доноси буџет града Београда којим се имплементира ГУП; 3) доноси програм развоја града Београда и појединих делатности који је основа за ГУП; 4) доноси урбанистичке планове и уређује коришћење грађевинског земљишта, чиме директно делује на ГУП; 5) доноси прописе и друге опште акте и оснива органе, службе, јавна предузећа, установе и организације и врши надзор над њиховим радом, и доноси акт о јавном задуживању града Београда, у складу са законом којим се уређује јавни дуг, чиме се све може помоћи имплементација ГУП-а; 6) именује и разрешава управни и надзорни одбор, именује и разрешава директоре јавних предузећа, установа и служби, чији је оснивач и даје сагласност на њихове статуте, у складу са законом, чиме утиче на кадрове који могу унапредити однос према ГУП-у, процес израде и његову садржину; 7) утврђује градске таксе и друге локалне приходе који граду Београду по закону припадају, чиме се на микронивоу могу уредити питања имплементације ГУП-а; 8) даје мишљење о републичком и регионалном просторном плану чиме се утиче на вертикалну хијерархију планова. (Закон о главном граду, 2014, чл. 31). Скупштина града одлуке доноси простом већином, већином гласова присутних одборника ако седници присуствује већина од укупног броја одборника, али о доношењу Статута града, буџета и урбанистичких планова одлучује се квалификованом већином, односно већином гласова од укупног броја одборника, што указује на стратешку важност наведених докумената. (Пословник Скупштине Града Београда, 2010)

Скупштину града сазива председник Скупштине града, по потреби, а најмање једном у три месеца – Статут Града Београда, 2013. Имајући у виду овакву одредбу у пракси време чекања на одлуке Скупштине може да траје три



месеца (Љубоја, 2013; Статут Града Београда, 2013, чл. 36), што успорава процедуре доношења докумената, укључујући ГУП и имплементацију истог. Ипак, председник Скупштине града је дужан да седницу закаже на захтев градоначелника, Градског већа или једне трећине одборника, у року од пет дана од дана подношења захтева, тако да дан одржавања седнице буде најкасније у року од 15 дана од дана подношења захтева, што убрзава процес. (Статут Града Београда, 2013, чл. 36) Са друге стране, градске општине могу да предложе тачке дневног реда искључиво достављањем предлога кабинету председника Скупштине града Београда, али немају реалног утицаја да се те тачке и нађу на дневном реду. Седнице Скупштине града су јавне, тако да грађани могу да прате процес одлучивања.

Скупштина града оснива стална и повремена радна тела за разматрање питања из њене надлежности (Статут Града Београда, 2013, чл. 41), што може бити својеврстан инструмент за ефикаснију и бољу имплементацију ГУП-а, као и за стварање бољег односа према истом. Радна тела дају стручно мишљење на предлоге прописа и одлука које доноси Скупштина града и обављају и друге послове утврђене Статутом града. Њихова сврха је да питања о којима се одлучује не разматрају само одборници, већ и доказани стручњаци. (Љубоја, 2013) Број радних тела, избор, права и дужности председника и чланова радних тела утврђују се Статутом града, на чију садржину такође утиче Скупштина. (Статут Града Београда, 2013, чл.16) У питању је изузетан инструмент за потребе локалног развоја и решавања појединачних проблема, који може радити на формирању модела којима се трајно решавају питања, елиминишу застоји, унапређују процедуре. Ипак, радна тела се често користе само за израду припремне документације за доношење одлука или раде по принципу церемонија, јер се њихова мишљења игноришу при доношењу одлука. (Љубоја, 2013)

Извршни органи Града су градоначелник и Градско веће. Градоначелник:

1) непосредно извршава и стара се о извршавању одлука и других аката Скупштине града, чиме може да утиче на ефективност и ефикасност доношења и имплементације ГУП-а; 2) предлаже начин решавања питања о којима одлучује

Скупштина града где има могућност увођења иновација у управљање развојем; 3) наредбодавац је за извршење буџета, чиме се директно имплементира ГУП; 4) усмерава и усклађује рад Градске управе чиме се утиче на квалитет и ефикасност доношења и имплементације ГУП-а; 5) доноси појединачне акте којима може да уведе инструменте имплементације ГУП-а. Градоначелник може бити разрешен пре истека времена на које је биран, на образложени предлог најмање трећине одборника, на исти начин на који је изабран. Заменик градоначелника, односно члан Градског већа, могу бити разрешени пре истека времена на које су бирани, на предлог градоначелника или најмање једне трећине одборника, на исти начин на који су изабрани.

Градско веће је изузетно моћан орган, с обзиром да се у градско веће бирају чланови странке који су најзаслужнији по својим политичким доприносима, што углавном укључује новац, стручност, везе и бирачко тело. (Љубоја, 2013; Микић, 2011) Градско веће је колективни орган кога чине градоначелник, заменик градоначелника и 13 чланова Градског већа које бира Скупштина града на предлог Градоначелника (Статут Града Београда, 2013, чл. 50) Градоначелник је одговоран за законитост рада Градског већа и дужан да обустави од примене акт Градског већа за који сматра да није сагласан закону, што градоначелнику даје велику моћ. (Љубоја, 2013; Милосављевић, 2012; Јовановић, 2015) Када одлучује о избору градоначелника, Скупштина града истовремено одлучује о избору заменика градоначелника и чланова Градског већа. Систем делује испреплетано, али узевши у обзир утицај политичких странака, једносмеран је из правца најјаче политичке струје, путем градоначелника и Скупштине. (Љубоја, 2013; Милосављевић, 2012; Микић, 2011; Ђорђевић, 2011а) Градско веће, према Статуту Града Београда (2013, чл. 54): 1) предлаже Статут, буџет и друге одлуке и акте које доноси Скупштина, и путем ове једне надлежности има суштински утицај на сва документа и одлуке које се доносе у граду; 2) врши надзор над радом Градске управе, поништава или укида акте Градске управе који нису у сагласности са законом, Статутом или другим општим актом или одлуком које доноси Скупштина града, чиме има могућност да регулише микропраксе у градској управи током доношења одлука или

имплементације ГУП-а; 3) поставља и разрешава начелника Градске управе, односно начелнике градских управа за поједине области, чиме утиче на кадровску структуру управе од које зависи квалитет имплементације ГУП-а у значајној мери.

Статутом града се Градска управа може образовати као јединствени орган или као више градских управа за поједине области. Градска управа: 1) припрема нацрте прописа и других аката које доносе Скупштина града, градоначелник и Градско веће, и од градске управе у овом смислу у великој мери зависи квалитет датих аката, укључујући оне који се тичу ГУП-а и локалног развоја; 2) квалитет спровођења датих аката такође зависи у великој мери од градске управе која извршава одлуке и друге акте Скупштине града, градоначелника и Градског већа, обавља послове управног надзора над извршавањем прописа и других општих аката Скупштине града, извршава законе и друге прописе чије је извршавање поверено Граду и обавља стручне и друге послове које утврде Скупштина града, градоначелник и Градско веће. (Закон о главном граду, 2014, чл. 32) У Градској управи, образованој као јединствени орган, за вршење сродних послова, могу се образовати унутрашње организационе јединице,<sup>1</sup> које могу имати улогу инструмента за дизајнирање и имплементацију развојних активности и допринети успостављању улоге ГУП-а у локалном развоју. (Закон о главном граду, 2014, чл. 34)

За обављање послова помоћника градоначелника у области економског развоја, у Градској управи се поставља градски менаџер, односно градски архитекта за обављање послова помоћника градоначелника у области урбанизма. (Статут Града Београда, 2013, чл. 67) Статутом града се може предвидети да се у Градској управи постављају помоћници градоначелника и за друге области (заштита животне средине и друге области које могу бити кључне за развој града и имплементацију ГУП-а). Помоћници градоначелника покрећу иницијативе, предлажу пројекте и сачињавају мишљења у вези са питањима која су од значаја

---

<sup>1</sup> Унутрашње организационе јединице су секретаријати за Град Београд, односно Одељења и службе за градске општине које обављају послове који су поверени граду, односно градским општинама. (Статут Града Београда, 2013)

за развој у областима за које су постављени. (ibid.) Помоћнике градоначелника поставља и разрешава градоначелник, и у питању су директни сарадници који би требало да прате трендове, промене, прилике и проблеме и предлажу решења, дају иницијативе. У Градској управи, укључујући градског менаџера и градског архитекту, може бити постављено највише пет помоћника градоначелника, који сви имају функцију иницијатора и могу допринети локалном развоју. Ипак, имајући у виду да је Статутом предвиђено да се помоћници актом постављења који доноси градоначелник аутоматски распоређују у Управи града Београда, као посебном органу, на радна места која су систематизована актом о систематизацији радних места дато место често служи само као простор за запошљавање. (Дамјановић, Јеринић и Павловић-Крижанић, 2011)

Акт о организацији Градске управе доноси Скупштина града на предлог Градског већа, чиме политички органи Града Београд имају велики утицај на рад управе, за који је директно везана имплементација ГУП-а. (Статут Града Београда, 2013, чл. 68) Акт о унутрашњем уређењу и систематизацији Градске управе доноси начелник уз сагласност Градског већа, које и овде има строгу контролу над свим пословима локалне самоуправе. Градска управа у обављању управног надзора може да обавља послове којима утиче на припрему и имплементацију ГУП-а (налаже решењем извршење мера и радњи у одређеном року; издаје привремена наређења, односно забране; обавештава друге органе, ако постоје разлози, за предузимање мера за које су ти органи надлежни). (ibid., чл. 69)

Као ни у Закону о локалној самоуправи (2014), тако ни у Закону о главном граду (2014) нигде није сугерисано да се било који орган разрешава на основу утврђивања неефикасности или неефективности његовог рада, нити грађани који су поставили одређену структуру на власт имају могућност да је једноставно контролишу по датом основу. Одлуке унутар органа града и градске општине самим тим подлежу мањем степену контроле.

## 5.2. Структура, нормe и делатници градске општине

Градска општина Младеновац није јединица локалне самоуправе, већ територијални, административни и организациони део Града Београда, основан Статутом Града Београда, који се образује ради ефикаснијег и економичнијег обављања одређених надлежности града (Статут Града Београда, 2013; Устав РС, 2006). Градска општина нема своје надлежности, већ може само да обавља послове из надлежности Града Београда које су јој поверене Статутом Града (Закон о главном граду, 2014). Имајући у виду да је Законом о локалној самоуправи (2014) прописано да се положај градских општина уређује статутом града дата је слобода градовима да својим статутима уређују положај градских општина, те самим тим градске општине различитих градова не морају да имају иста овлашћења у вршењу поверених послова, нити исти положај.

Град Београд је јединица локалне самоуправе и према Закону о локалној самоуправи (2014) и Статуту Града Београда (2013) надлежан је да доноси урбанистичке планове, уређује, обезбеђује, организује и спроводи управљање комуналним отпадом, отуђује и даје у закуп грађевинско земљиште у јавној својини (осим оног које у складу са овим статутом отуђује и даје у закуп градска општина) и стара се о заштити животне средине. Град Београд је носилац права јавне својине, којом самостално располажу органи града Београда, у складу са законом (Закон о јавној својини, 2011). Уколико би градска општина намеравала да искористи некретнине за активности локалног развоја, Град Београд преко надлежног органа мора да да сагласност.

Иако градска општина није локална самоуправа, она је организована једнако као јединица локалне самоуправе, у складу са Законом о локалној самоуправи (2014). За градску општину је Законом о главном граду (2014) као прва обавеза постављено да се у вршењу поверених послова стара о потребама и интересима грађана са свог подручја, уважавајући интерес грађана са подручја других градских општина, и града у целини. Када су у питању надлежности, и у случају града и градске општине постоји проблем недовољне децентрализације

(Милосављевић, 2012), па тако Градска општина отуђује и даје у закуп грађевинско земљиште у јавној својини, у складу са законом и одлуком града, ради изградње објеката до 800 м<sup>2</sup>, док Град Београд издаје дозволе за објекте преко дате квадратуре. (Статут града Београда, 2013, чл. 77) Статутом Града Београда је утврђено да Градска општина даје мишљење на просторне и урбанистичке планове које доноси град и прати стање и предузима мере за заштиту и унапређење животне средине на свом подручју (ibid.).

Ипак, у бројним питањима градска општина је ограничена у односу на локалну самоуправу. Градска општина је само носилац права коришћења на стварима које су у јавној својини града, односно не може да располаже непокретностима и другим добрима на својој територији без сагласности Града, што у многеме отежава њено одлучивање о локалном развоју. (Закон о локалној самоуправи, 2014; Милосављевић, 2012; Јовановић, 2015) За градске општине је посебно истакнуто да могу доносити стратегије од локалног значаја у складу са актима града, чиме је стратегија као документ делимично формализована, што није учињено другим правним актима (не постоји закон о стратешком планирању, нити се стратешко планирање помиње у Закону о локалној самоуправи, 2014). Градска општина у складу са Законом о главном граду (2014) даје мишљење на просторне и урбанистичке планове које доноси Град, али се ова процедура своди на формалност, и нема велику тежину, односно иста зависи од доносилаца одлуке, који мишљења могу и не морају да усвоје. (Дамјановић, Јеринић и Павловић-Крижанић, 2011) Генералне урбанистичке планове градске општине доноси Скупштина града, која дугим процедурама може да успори доношење ових аката. (Љубоја, 2013) <sup>1</sup>

Градске општине Града Београда које су раније категорисане као приградске (Барајево, Гроцка, Лазаревац, Младеновац, Обреновац, Сопот и Сурчин) имају и додатне надлежности. (Статут Града Београда, 2013, чл. 77) Наведене општине саме обезбеђују комуналне делатности на својој територији,

---

<sup>1</sup> Случај Младеновца, где је регулациони план за подручје Селтерс и Кораћичке бање чекао да буде постављен на дневни ред у Скупштини града дуже од шест месеци. (С. Милојкић, 22.01.2016. )

док се у Београдским општинама комунална делатност поверава јединственом комуналном предузећу, односно другим јавним предузећима. Наведене општине имају и веће трошкове, добијају више новца из градског буџета и имају већу самосталност да те послове уреде. Такође, ове општине су изузете из ГУП-а Београда и имају сопствене генералне урбанистичке планове, што им доноси додатне трошкове, и чини их јако сличним локалним самоуправама.

Према Закону о главном граду (2014), осим размене документације и контроле рада Градске општине од стране Града, нема других прописаних облика сарадње који би се односили на заједнички рад у области локалног развоја. Градске општине овлашћене су да саме доносе програме, стратегије и друга развојна документа али садржај истих није подложен контроли градских органа. Такође, осим уопштених одредби којима је прописано да акти градских општина морају бити у сагласности са актима града, контрола ефикасности и ажурности рада градских општина није посебно регулисана.<sup>1</sup> (Статут Града Београда, 2013; Закон о главном граду, 2014; Закон о локалној самоуправи, 2014) Ипак, градоначелник има право да оцени да се наменски приходи буџета не троше ефикасно или ефективно, и да на то прво упозори председника, а затим и привремено обустави прилив наменских прихода градској општини, као једини вид контроле. (Статут Града Београда, 2013, чл. 99) Као и у случају локалних самоуправа, Законом о главном граду (2014) је одређено да се градске општине могу задуживати и закључивати уговоре о кредиту, по претходно прибављеној сагласности Скупштине града, што их такође изједначава са локалним самоуправама.

### 5.3. Студија случаја - инвестирање у изградњу и обнову локалних путева на територији Градске општине Младеновац

За прву студију случаја изабран је случај одлучивања о инвестирању у локалне путеве на територији Градске општине Младеновац. У питању је

---

<sup>1</sup> Осим у случају када Скупштина града може распустити Скупштину градске општине уколико она не заседа дуже од три месеца, не изабере органе власти у прописаним роковима и не донесе статут и буџет у прописаним роковима. (Закон о главном граду, 2014)

капитални инвестициони пројекат, за који су локалне власти донеле одлуку да подигну кредит без јасног показатеља како и на основу којих докумената је дата инвестиција изабрана као приоритет. (М. Савковић, интервју, 12.01.2016.<sup>1</sup>) Кроз случај ће бити тражена и анализирана веза Одлуке и Генералног плана Младеновца 2021 (2005 – у даљем тексту ГУП, 2005), јединог стратешког документа на територији Градске општине Младеновац,<sup>2</sup> као и разматрани интереси који су датом одлуком задовољени. Случај је истраживан кроз анализу и критичку анализу документације о случају и методом усмереног оријентисаног интервјуа, са кључним актерима: бившим директором Јавног предузећа „Дирекција за изградњу и планирање“ Младеновац, бившим замеником начелника општинске управе, начелницом службе за буџет и финансије и бившим шефом службе за урбанистичке послове.

\*\*\*

У Градској општини Младеновац је у јануару 2007. године припремљен Нацрт програма уређивања грађевинског земљишта за 2007. годину (ЈП „ДИП Младеновац“, 2007). Нацрт програма уређивања грађевинског земљишта је инструмент за реализацију и имплементацију Генералног урбанистичког плана и других развојних пројеката на територији Градске општине. У питању је документ налик стратешком, односно акционом плану, у коме се за период од годину дана планира уређивање грађевинског земљишта на територији локалне самоуправе, у складу са ГУП-ом, и предлажу извори финансирања. Нацрт програма обрађује Дирекција за изградњу и планирање – јавно предузеће Градске општине Младеновац. У Нацрту програма уређивања грађевинског земљишта за 2007. годину Дирекција за изградњу и планирање је предложила инвестиционе пројекте и оквирни буџет. (М. Савковић, интервју, 12.01.2016.)

---

<sup>1</sup> Упитник је послат још једном бившем директору ДИП Младеновац (који је желео да буде анониман), о процедурама које се спроводе када се одређују приоритети за финансирање, након чега је директор контактирао заменика начелника општинске управе и изразио забринутост како да одговори, с обзиром на то да се одлучује политички и да не постоје процедуре одлучивања о приоритетима. (С. Милојкић, интервју, 22.01.2016.)

<sup>2</sup> ГО Младеновац нема ниједан стратешки развојни документ, осим ГУП-а.



При изради Нацрта програма, Дирекција консултује грађанство путем месних заједница и ради на Нацрту програма у складу са другим важећим развојним документима за територију Градске општине Младеновац, што је у датом случају само Генерални урбанистички план Градске општине. У Нацрт програма улазе и предлози чланова општинског већа, као и предлози председника градске општине, који имају највећи утицај на избор приоритета. (М. Савковић, интервју, 12.01.2016.) Пuteви су једна од сталних ставки Програма уређења, јер се путна мрежа градске општине у то време обнављала из средстава буџета општине. У Нацрту програма из јануара 2007. године:

- предвиђени радови на некатегорисаним путевима вреде 18.000.000 динара,
- предвиђени радови на локалним путевима вреде 57.225.000 динара,
- док предвиђени радови на градским саобраћајницама вреде 59.868.750 динара.

Укупно све ставке вреде 135.093.750 динара, и Нацртом није предвиђено узимање средстава из кредита. (ЈП „ДИП Маденовац“, 2007) У Нацрту програма нису предвиђене велике стратешке инвестиције које су предвиђене Генералним урбанистичким планом Градске општине Младеновац, услед недостатка средстава у општинском буџету.<sup>1</sup>

Непосредно пре усвајања Програма уређивања грађевинског земљишта, дошло је до његове измене на иницијативу председника општине и општинског већа. (М. Савковић, интервју, 12.01.2016.) Програм уређења грађевинског земљишта на територији општине Младеновац за 2007. годину (Скупштина ГО Младеновац, 2007) донет је у јулу 2007. године<sup>2</sup> и знатно се разликовао у односу на Нацрт програма (ЈП „ДИП Младеновац“, 2007) који је припремила Дирекција.

---

<sup>1</sup> Пример је завршетак обилазнице око Младеновца реконструкцијом улице Браће Бацак, која би растеретила градски саобраћај и обезбедила краћу везу између индустријске зоне у Младеновцу и магистралног пута из правца Београда. (М. Савковић, интервју, 12.01.2016.)

<sup>2</sup> Услед спољашњих фактора и касног усвајања буџета Града Београда, Градска општина Младеновац није усвојила Програм уређивања грађевинског земљишта до јула 2007. године, иако је по закону требало да буде усвојен у првим месецима текуће године. У питању је проблем централизације односа и међузависности Града и градских општина, услед ког градска општина не може да донесе буџет пре него што Град Београд усвоји свој буџет којим уступа средства градским општинама. (С. Милојкић, интервју, 22.01.2016.)

Све извршене измене су везане за ставке које се тичу изградње и реконструкције путева и висине предвиђених средстава за дате послове:

- вредност предвиђених радова на обнови градских саобраћајница је подигнута на вредност од 92.165.383, а од тога је предвиђено да се финансирају из кредита од укупно 74.868.000 динара, који општина узима од банке,
- вредност предвиђених радова за локалне и некатегорисане путеве је подигнута на вредност од 175.449.000, а од тога кредит 172.849.000 динара.

Укупни потребни кредит износи 247.717.000 динара, односно половина буџета Градске општине Младеновац у датом тренутку.

Скупштина општине Младеновац је непосредно пре усвајања Програма (Скупштина ГО Младеновац, 2007) донела Одлуку о задуживању општине Младеновац за финансирање капиталних инвестиција за 2007. годину<sup>1</sup> (Скупштина ГО Младеновац, 2007б), а по добијеном Мишљењу Министарства финансија о максималном износу задужења од 246.968.685 динара. Одлуком је одобрено дугорочно задуживање општине Младеновац ради финансирања капиталних инвестиција — реконструкција путне мреже у општини Младеновац, а по Програму уређења грађевинског земљишта за 2007. годину (Скупштина ГО Младеновац, 2007).

Након спроведеног поступка јавне набавке, склопљен је Уговор са Banca Intesa а.д. Београд и одобрен кредит на 3.082.450,20 еур-а на период од 10 година, са грејс периодом од 3 године и каматном стопом од 7,17% у тренутку пуштања кредита. (А. Миловановић, интервју, 08.10.2013.) Средњи курс еура је био око 80 дин/еур у септембру 2007. године, док средњи курс еура тренутно преко 120 дин/еур, што значи да су и рате кредита повећане за преко 50%. Планирано је да се кредит отплаћује од прихода од накнаде за коришћење грађевинског земљишта,

---

<sup>1</sup> Закон о јавном дугу (2011, чл. 36) дефинише да се локалне власти могу задуживати само ради финансирања или рефинансирања капиталних инвестиционих расхода предвиђених у буџету локалне власти, и задуживање не може бити веће од 50% укупно остварених текућих прихода буџета локалне власти у претходној години.

али се овај приход са годинама драстично смањивао, услед слабљења интензитета градње у Младеновцу и смањења процента овог прихода који је Град Београд уступао градским општинама. (Одлука о накнади за коришћење грађевинског земљишта Београд, 2012; Ј. Милашиновић, 21.01.2016.) ГО Младеновац је 2008. године имала 104 милиона динара прихода од накнаде за коришћење грађевинског земљишта, док је 2013. године приход био 26 милиона динара, тако да је однос висине рате кредита и прихода од накнаде достигао однос 3:1. Такође, временом је Град Београд смањивао буџет Градске општине Младеновац, па је буџет општине 2007. године износио преко 6 милиона еура, док 2015. године износи нешто више од 3 милиона еура. Са скоком вредности еура и смањењем буџета, оптерећење рате кредита на општински буџет је драстично повећано на једну петину, тако да је исплата рата кредита оптерећивала буџет општине у мери да не оставља средства за развојне инвестиције, већ само за оперативне трошкове. (А. Миловановић, интервју, 08.10.2013.)

У новембру 2007. године догодиле су се нове измене Програма уређивања грађевинског земљишта (Скупштина ГО Младеновац, 2007а). Одлукама о изменама и допунама програма уређења грађевинског земљишта на територији општине Младеновац за 2007. годину измењена су, односно драстично умањена средства која су предвиђена за поједине ставке (прибављање урбанистичких планова, санација клизишта и надвожњака, уређење зелених и амбијенталних површина, обезбеђење средстава за расељавање), а сва средства су пребачена на санацију, реконструкцију и одржавање локалних путева. Додата је и ставка отплате кредита. У Закључку о извршењу Програма уређења грађевинског земљишта и финансијског плана ЈП „ДИП-Младеновац“ за 2007. годину (Скупштина ГО Младеновац, 2008) стоји да су сва средства утрошена према плану (са изменама), што се види и из привремених ситуација са извођачем.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Уговори са извођачем (Предузеће за путеве) закључени су:

- Уг 1584/1 од 14.06.2007. године на 10.821.200,96 динара

- Уг 1584/1 од 14.06.2007. године на 84.363.886,24 динара

Уговори са анексима:

- 1584/1 од 14.06.2007. године на 85.102.900,84 динара, по Анексу 1 уговора 1584/2 од 28.08.2007. године

-1584/1 од 14.06.2007. године на 88.148.312,32 динара, по Анексу 1 уговора 1584/2 од 28.08.2007. године

	Области предвиђене за финансирање	Планирана средства у Програму, 2007 (у динарима)	Планирана средства у Измени програма, 2007 (у динарима)	Промена (у динарима)
1	Прибављање урбанистичких планова	13.442.212,00	6.000.000,00	Умањено за 7.242.212,00
2	Санација клизишта и надвожњака	3.000.000,00	0,00	Умањено за 3.000.000,00
3	Уређење зелених и амбијенталних површина	1.600.000,00	100.000,00	Умањено за 1.500.000,00
4	Реконструкција јавних простора	3.000.000,00	100.000,00	Умањено за 2.900.000,00
5	Обезбеђење средстава за расељавање	20.495.000,00	5.495.000,00	Умањено за 15.000.000,00
6	Локални и некатегорисани путеви	126.324.000,00	142.824.000,00	Повећано за 16.500.000,00
7	Пословни простор	0,00	8.500.000,00	Повећано за 8.500.000,00
8	Отплата кредита	0,00	4.000.000,00	Повећано за 4.000.000,00

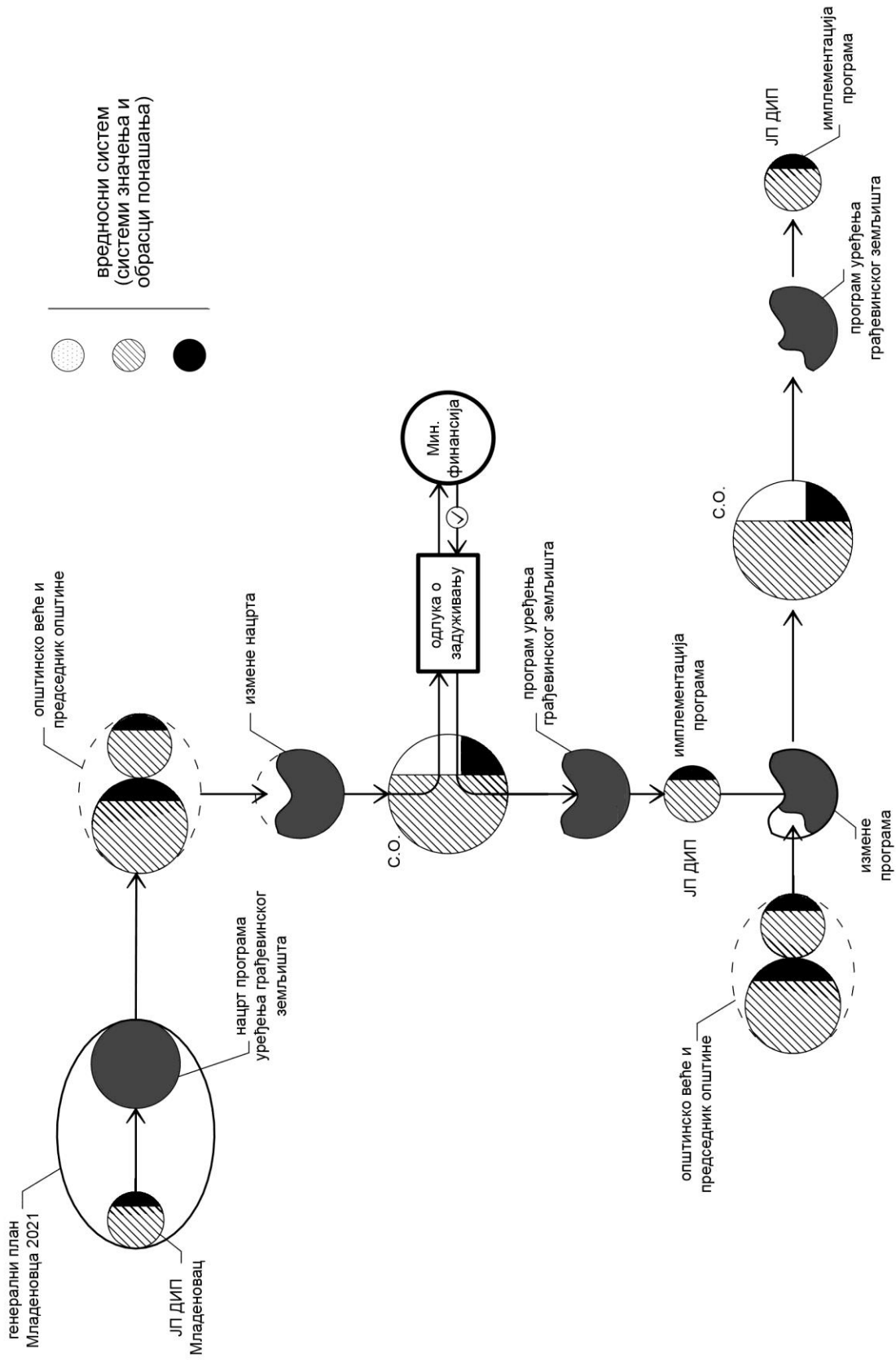
Табела 5.1. Промене у усмеравању јавних средстава на основу Програма уређења грађевинског земљишта (Скупштина ГО Младеновац, 2007) и Измене програма уређења грађевинског земљишта ГО Младеновац (Скупштина ГО Младеновац, 2007а)

### 5.3.1. Делатници у процесу одлучивања

У датом случају у процесу одлучивања, са различитим степеном моћи, учествовали су и струка кроз ангажман јавног предузећа Дирекције за планирање и изградњу, јавност путем месних заједница, инокосни орган председник општине, затим општинско веће и скупштина општине. У групу делатника можемо укључити и Министарство финансија које је одобрило задуживање општине.

---

Укупно: 268.436.300,36 динара, кредит 246.968.685,00 динара



Дијаграм 5.1. Делатници и место ГУП-а у процедурама одлучивања о локалном развоју – случај Реконструкције локалних путева у Младеновцу

Јавно предузеће Дирекција за изградњу и планирање је задужено за израду Програма уређивања грађевинског земљишта, али нема капацитета за стратешко одлучивање и стручну израду документације. Дирекција за изградњу и планирање има 16 запослених, и од тога ниједног архитекту или просторног планера, док је већина запослених са вишим образовањем и без искуства у производњи планова, анализа и друге планске документације. (С. Милојкић, интервју, 22.01.2016.) Дирекција у процесу припреме документа Програма уређивања грађевинског земљишта сарађује са свим стејкхолдерима, иако законима и подзаконским актима сарадња није нигде прописана.<sup>1</sup> (М. Савковић, интервју, 12.01.2016.) Сарадња са актерима из Градске општине је дефинисана Статутом општине (2010), и има форму одозго-на-доле, односно наредбодавну форму. (М. Савковић, интервју, 12.01.2016.) У представљеном случају Дирекција није имала утицај на одређивање стратешких праваца у управљању просторним и локалним развојем, односно органи власти су изменили Програм уређивања грађевинског земљишта према свом нахођењу (Нацрт програма уређивања грађевинског земљишта је значајно измењен на основу сугестије председника и Већа - ЈП „ДИП-Младеновац“, 2007; Скупштина ГО Младеновац, 2007) Дирекција за изградњу и планирање у Програм уређивања грађевинског земљишта уноси све пројекте за које сматра да их је неопходно, могуће и пожељно реализовати у текућој години. При избору пројеката, Дирекција консултује постојеће планове, води рачуна о финансијским могућностима у буџету градске општине, и консултује месне заједнице. (М. Савковић, интервју, 12.01.2016.) Консултације са месним заједницама су формалног карактера на два нивоа. Саме месне заједнице у Младеновцу немају контакт са становништвом на својој територији и не сазивају нити редовне нити ванредне скупове у својим просторијама. Иако је месна заједница најнепосреднији облик организовања грађана и уплив ка органима власти, у Младеновцу се ова форма организовања веома слабо користи. (С. Милојкић, интервју, 22.01.2016.) У сеоским заједницама месне заједнице имају

---

<sup>1</sup> Једини орган овлашћен за доношење одлука датог типа је Скупштина градске општине, односно у оквиру својих надлежности, председник и веће. Ниједан од ова три органа нема обавезу да консултује грађанство нити да ставља овакве одлуке на јавни увид, односно таква обавеза није прописана законом нити другим подзаконским актима. Сама јединица локалне самоуправе, или градска општина у датом случају, могу својим статутима уредити питање јавног увида, али Статут ГО Младеновац (2010) не садржи такве одредбе.

још увек навику окупљања, али веома ретко и у одређеним круговима, док су у граду месне заједнице скоро у потпуности само формалне организације. Месне заједнице би требало да предложе пројекте који ће постати саставни део Програма уређивања грађевинског земљишта, али уколико се грађани не окупљају у истим, у име свих одлучује шеф месне заједнице. Од његове заинтересованости за проблеме и питања месне заједнице зависиће колико ће пројекти и проблеми месне заједнице бити тема расправе на нивоу локалне самоуправе. (М. Савковић, интервју, 12.01.2016.) Са друге стране, с обзиром на то да су председник и Веће преоријентисали циљеве програма у другом смеру, методологија израде програма, укључујући и контакт са грађанима, има мањи значај.

Председник општине може бити политички јака или слаба фигура (Љубоја, 2013; Милосављевић, 2012; Јовановић, 2015; Ђорђевић, 2011а), али је у случају Градске општине Младеновац у време узимања кредита председник општине био политички јака личност - у тренутку одлучивања о Програму уређивања грађевинског земљишта председник Градске општине Младеновац био је утицајни шеф странке која је имала већину у општинском већу и већину у скупштини. (С. Милојкић, интервју, 22.01.2016.) Такође, власти на републичком и градском нивоу у Србији су биле једнаког опредељења, односно представници исте политичке странке, што је председнику омогућавало да добије одобрење за своје планове. (С. Милојкић, интервју, 22.01.2016.; Дамјановић, Јеринић и Павловић-Крижанић, 2011; ЦПЕС, 2013) У надлежности Скупштине општине, чијој већинској коалицији је припадао и председник општине, је именовање и разрешавање директора Дирекције за изградњу и планирање (Статут ГО Младеновац, 2010, чл. 18), што поставља директора Дирекције у положај у коме је под утицајем виших нивоа власти.

Утицај општинског већа на Дирекцију за изградњу и планирање је и у формалном и у неформалном смислу велики. Формално, општинско веће у складу са одредбама Статута градске општине Младеновац (2010, чл. 39) предлаже акте које доноси Скупштина општине и у том смислу има право да обустави или измени Програм уређивања грађевинског земљишта, што је у датом случају и

учињено. Како је веће политички орган, у време доношења одлука о случају његов састав чинили су представници коалиције на власти, односно професионални политичари и представници из привреде и јавног сектора, изабрани у складу са својом политичком моћи. (С. Милојкић, интервју, 22.01.2016.)

Улога Министарства финансија је у одређеном смислу кључна, јер је од Министарства зависило да ли ће градска општина добити одобрење да се задужи. (Закон о јавном дугу, 2015, чл. 33) Међутим, конкретна улога у локалном развоју је спорна јер Министарство не анализира оправданост подизања кредита, већ само техничку исправност и законитост захтева. Локална самоуправа (и градска општина, за коју важи исти закон) морају само да испуне захтева да је пројекат који се финансира из кредита капитална инвестиција предвиђена буџетом (без обзира на приоритетност), до 50% вредности буџета из претходне године. (ibid., чл. 36) У питању је још једна церемонијална процедура која имитира хијерархију, али је локална самоуправа у суштини слободна да донесе одлуку о развоју, односно о подизању кредита за активност и пројекте о којима је претходно одлучила.

### 5.3.2. Норме у процесу одлучивања

Норме које воде органе власти су 2007. године биле веома специфичне јер је у питању била предизборна година.<sup>1</sup> Према истраживању Транспарентност Србија (2014а: 2-4), градски функционери користе функције за потребе бесплатне промоције у кампањи, при чему је изградња путева основно средство, а њихове активности се повећају преко 65%.<sup>2</sup> Одлука да се средства из Програма уређивања грађевинског земљишта, која су била намењена за бројне активности, преусмере на реконструкцију локалних путева (ЈП „ДИП Младеновац“, 2007; Скупштина ГО Младеновац, 2007; 2007а) и да се подигне кредит којим се драстично повећава број локалних и градских путева који ће бити реконструисани повећава и број грађана са којима ће локалне власти доћи у директан контакт у предизборној години. Потреба за реконструкцијом путева је била присутна и претходних

<sup>1</sup> Локални избори најављени су за 2008. годину.

<sup>2</sup> Након избора, активности се спустиле за 59%. (Транспарентност Србија, 2014а: 8)



година, а у наредним годинама се очекивало да ће Град Београд преузети одржавање путне инфраструктуре (што је и остварено), тако да је донета одлука била у колизији са потребама у пракси. Током доношења одлука и програма није дато образложење зашто се направио напор да се хитно спроведе реконструкција свих путева нити да се све спроведе у истој години и да се градска општина задужи и оптерети због ових послова. Одлука о задуживању нигде није ни образложена у званичним документима. Стратешким документима, односно генералним урбанистичким планом (ГУП, 2005) путеви нису постављени као приоритет, а постојали су други, већи и стратешки значајнији пројекти за које је било потребно и оправдано узети максимални кредит. Ипак, ГУП Младеновца није формулисано тако да на основу истог могу да се поставе приоритети или да услови одлучивање у одређеном смеру. (М. Савковић, интервју, 12.01.2016.)<sup>1</sup>

С обзиром на велику промену у садржини програма након интервенције председника и општинског већа, не може се рећи да су само професионалне норме водиле Дирекцију при формулацији Програма. У питању је мешавина системских норми, односно правила и регула, професионалних норми, као и личних интереса, који их збирно обавезују да обаве свој посао и испоставе резултат. (М. Савковић, интервју, 12.01.2016.)

#### 5.4. Студија случаја – изградња погона за рециклажу метала на територији Градске општине Младеновац

За разлику од прве студије случаја, у којој ГУП није имао утицај на избор стратешких приоритета, у другој студији је улога ГУП-а била пресудна да се обустави стратешки важна и дугорочно и вишеслојно одржива активност на територији Градске општине Младеновац. У питању је случај приватног инвеститора заинтересованог да у Младеновцу инвестира у рециклажно постројење за прераду металног отпада и проблема са урбанистичким плановима и процедурама издавања дозволе за изградњу. Случај је истраживан кроз анализу документације о случају и методом усмереног оријентисаног интервјуа, са

---

<sup>1</sup> Градска општина Младеновац и даље исплаћује кредит подигнут за посао реконструкције путева који не генерише средства, на рубу је ликвидности и нема средстава да уложи у развојне пројекте.

кључним актерима: бившим директором Јавног комуналног предузећа Младеновац, бившим замеником начелника општинске управе, бившим шефом службе за урбанистичке послове и начелницом службе за буџет и финансије. За потребе истраживања датог случаја, осим прегледа документације и интервјуа са службеницима у ГО Младеновац и директорима јавних предузећа који су упознати са случајем, урађен је интервју са лицем које је у време случаја било на високој функцији у ГО Младеновац, и учествовало у доношењу и покретању одлука, као и у лобирању и другим активностима везаним за случај.<sup>1</sup>

\*\*\*

Градским општинама Младеновац, Обреновац, Сопот, Барајево и Сурчин, осим послова који су поверени свим градским општинама, поверени су и послови обезбеђивања, организовања и спровођења управљања комуналним отпадом на свом подручју (Статут града Београда, 2013). Према директорки ЈП Комунално предузеће Младеновац, у Градској општини Младеновац не постоји организована делатност селекције и прераде отпада. На територији општине је организовано прикупљање отпада, које врши јавно комунално предузеће Младеновац, са застарелом механизацијом, која није прилагођена прикупљању отпада раздвојеног на месту настанка. Селективним прикупљањем отпада баве се физичка лица, ван институционалних оквира, у виду самосталне, најчешће нерегистроване делатности. Њихова делатност није организована и стална, већ се посао обавља сезонски, по потреби и не покрива читаву територију општине. (О. Максимовић, интервју, 25.01.2016.) У Младеновцу постоји једна планска депонија на коју се одлаже отпад, док је број дивљих депонија непознат.<sup>2</sup> На територији општине не постоји постројење за селекцију и сортирање отпада, не постоји трансфер станица, иако је предвиђена Локалним планом управљања отпадом Града Београда 2011-2020 (Сл. лист града Београда“ бр. 28/11). Буџет Градске општине Младеновац за 2013. годину је недовољан да покрије потребне инвестиционе пројекте у области управљања отпадом, а додатно је оптерећен дуговањима из

---

<sup>1</sup> Саговорник је у интервјуу изразио жељу за анонимним учешћем, и неће бити именован у даљем тексту.

<sup>2</sup> Према процени комуналне инспекције, у Младеновцу има преко 50 дивљих депонија. (С. Милојкић, интервју, 22.01.2016.)

претходних периода. (након узимања кредита за финансирање локалних путева 2007. године, ГО Младеновац је на месечном и годишњем нивоу углавном на граници ликвидности - А. Миловановић, 08.10.2013.)

Октобра 2012. године, Градску општину Младеновац је контактирало предузеће заинтересовано да инвестира у изградњу постројења за рециклажу метала на територији општине Младеновац. Предузеће је изнело своје захтеве за куповином, односно узимањем у дугогодишњи закуп парцеле величине до 50 ари, у близини пружног колосека, ради могућности коришћења железничког саобраћаја. (Ј. Милашиновић, интервју, 21.01.2016.) Према понуди инвеститора, користи пројекта су биле слојевите по питању локалног развоја: еколошки бенефити - произвођач би умрежио неформалне сакупљаче секундарних сировина, организовао прикупљање металног отпада на територији општине и умањила би се количина отпада са дугим периодом разградње; финансијски бенефити – новац од закупа односно продајне цене земљишта као бенефит за буџет општине и Града Београда, 50 нових радних места на територији локалне самоуправе и порез на зараде ових запослених које убира општина. (Анонимни извор, интервју, 26.01.2016.)

Након првог контакта инвеститора са чланом већа задуженим за грађевину, председником општине и начелником општинске управе, Одељење за комуналне, урбанистичке, грађевинске и послове заштите животне средине улази у поступак тражења локације која би задовољила потребе потенцијалног инвеститора - величина парцеле и близина пружног колосека. Одељење за комуналне, урбанистичке, грађевинске и послове заштите животне средине након истраживања даје предлог само једне локације, која се према критеријумима инвеститора и локалне самоуправе (величина парцеле, парцела у својини града, у близини пружног колосека) намеће као једино решење. (Ј. Милашиновић, интервју, 21.01.2016.) У питању је комплекс од две парцеле, укупне површине око 6 хектара.

На основу Генералног плана Младеновца 2021 (2005) обе парцеле се налазе у зони Објекти комуналних делатности и инфраструктуре ширег градског подручја. На основу Плана детаљне регулације "Баташевски поток" у Младеновцу (2004) део једне катастарске парцеле налази се у целини "Ц" - остало земљиште, заштитни појас потока, а делом у целини "Б" јавно земљиште - регулација потока. Парцеле су изразито неправилног облика, појединачно неподобне за изградњу, али у целини одговарајуће. С обзиром на изнето, било је потребно извршити исправку граница парцеле у складу са Законом о планирању и изградњи ради формирања нових грађевинских парцела. Општина је приступила поступку исправке граница парцела и након овог поступка на предметној локацији формирана је једна парцела која задовољава захтеве инвеститора (ван заштитне зоне потока). На основу Генералног плана Младеновца 2021 (2005) нова парцела се налази у зони јавне намене – објекти комуналне делатности и инфраструктуре ширег градског подручја, док је доминантна намена парцеле објекти и површине комуналне делатности инфраструктуре. Према овом податку, фабрика за рециклажу није компатибилна са прописаном наменом, уколико се посматра као приватни индустријски објекат, те су начелник и заменик начелника општинске управе, заједно са службеницима Одељења за комуналне, урбанистичке, грађевинске и послове заштите животне средине, разматрали две опције: (1) измена ГУП-а за Младеновац, од чега се брзо одустало, с обзиром на то да су доношење и измене генералних урбанистичких планова у надлежности Града (Закон о Главном граду, 2014; Статут Града Београда, 2013; Статут општине Младеновац, 2010), те је процењено је да би процедура измене плана трајала између 1 и 2 године, што није прихватљиво из угла инвеститора; (2) потенцијално тумачење Одељења за комуналне, урбанистичке, грађевинске и послове заштите животне средине, при издавању информације о локацији и дозволе за изградњу, да је делатност рециклаже делатност комуналног типа (према Закону о комуналним делатностима, 2011), које би омогућило компатибилност планиране фабрике са прописаном наменом на парцели; проблем прописане јавне намене, које фабрика не би могла да задовољи, био би решен потписивањем уговора о приватно јавном партнерству. (Ј. Милашиновић, интервју, 21.01.2016.; С. Милојкић, интервју, 21.01.2016.)

Датум	Радња	Поступајући орган	Документ	Основ за доношење документа
Сеп. 2012. године	Јавља се приватни инвеститор са иницијативом	/	Непосредни контакт са начелником управе	/
4.2.2013.	Издавање информације о локацији	Одељење за комуналне, грађевинске и послове заштите животне средине Управе градске општине Младеновац	Информација о локацији бр. ПП-07-350-345/2012 од 4.2.2013.	Чл. 53. Закона о планирању и изградњи (2011)
6.3.2013.	Процена закупнине и јединичног износа накнаде за уређивање грађевинског земљишта	Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда ЈП на основу процене Министарства финансија и привреде, Пореске управе, Регионални центар Београд, Филијала Младеновац бр. 464-08-06/13 од 26.2.2013. године	Обавештење бр. 14270-8474/96000-VI-3 од 6.3.2013.	Одлука о грађевинском земљишту (2010)
28.5.2013.	Оглас о спровођењу поступка јавног надметања ради давања у закуп грађевинског земљишта	Комисија за давање у закуп грађевинског земљишта Градске општине Младеновац <sup>3</sup>	Оглас (објављен у дневном листу „Ало“ од 28.5.2013.)	/
28.6.2013.	Допис о поништавању огласа	Заменик јавног правобраниоца Града Београда	М-2082/13 од 28.6.2013.	/
2.7.2013.	Закључак о поништавању поступка давања земљишта у закуп	Комисија за грађевинско земљиште Градске општине Младеновац	3-463-1-13/2013 од 2.7.2013.	/
3.7.2013.	Решење о обустављању поступка давања земљишта у закуп	Председник Градске општине Младеновац	П-00-06-3/836/2013 од 3.7.2013.	Закон о планирању и изградњи и (2011)

Табела 5.2. Хронолошки приказ догађаја, делатника и документације случаја погона за рециклажу метала на територији Градске општине Младеновац

С обзиром на потребе приватног инвеститора да гради објекат БРГП до 800 м<sup>2</sup> Комисија за давање у закуп градског грађевинског земљишта Градске општине Младеновац у складу са одредбама Одлуке о грађевинском земљишту (2010) расписује Оглас о спровођењу поступка јавног надметања ради давања у закуп грађевинског земљишта (Комисија за давање у закуп грађевинског земљишта Градске општине Младеновац, 2013) - претходно формиране грађевинске парцеле и утврђује почетну вредност исте.<sup>1</sup> Након објављивања огласа Одељење за имовинско-правне послове и пословни простор Управе ГО Младеновац, које врши стручно-административне послове за Комисију за давање у закуп грађевинског земљишта, бива контактирано од стране службеног лица из Управе Града Београда са захтевом да се оглас поништи с обзиром да није у складу са градском Одлуком о грађевинском земљишту (2010). (С. Милојкић, интервју, 21.01.2016.) Ова неусаглашеност је објашњена тиме да без обзира на то колики објекат приватни инвеститор жели да изгради на предметној парцели исти мора да плати накнаду за закуп градског грађевинског земљишта према капацитету парцеле, односно као да ће градити објекат у максималним димензијама које су дозвољене Генералним урбанистичким планом. Након тога, Председнику градске општине Младеновац Дописом (2013) се обратио и Заменик јавног правобраниоца Града Београда који је такође инсистирао да се оглас поништи и у супротном запретио подношењем кривичних пријава. Након Дописа Градског правобраниоца, високи функционери ГО Младеновац лобирају код градоначелника да се пропис протумачи другачије, односно да се инвеститору омогући да плати порез на габарите које би изградио, а не и на габарите које може да изгради по ГУП-у, али и поред позитивног усменог одговора ГО Младеновац није добила одобрење од Градске управе. (Анонимни извор, интервју, 26.01.2016.) Комисија за грађевинско земљиште Градске општине Младеновац доноси Закључак (2013) у коме се председнику ГО Младеновац предлаже да донесе решење којим ће се ставити ван снаге решења о оглашавању и спровођењу поступка јавног надметања за давање у закуп предметног земљишта. У складу са закључком Комисије, Председник

---

<sup>1</sup> Вредност је утврђена на основу Процене закупнине и јединичног износа накнаде за уређивање грађевинског земљишта, коју даје Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда ЈП на основу процене Министарства финансија и привреде, Пореске управе, Регионални центар Београд, Филијала Младеновац бр. 464-08-06/13 од 26.2.2013. године, на основу Одлуке о грађевинском земљишту (2010)

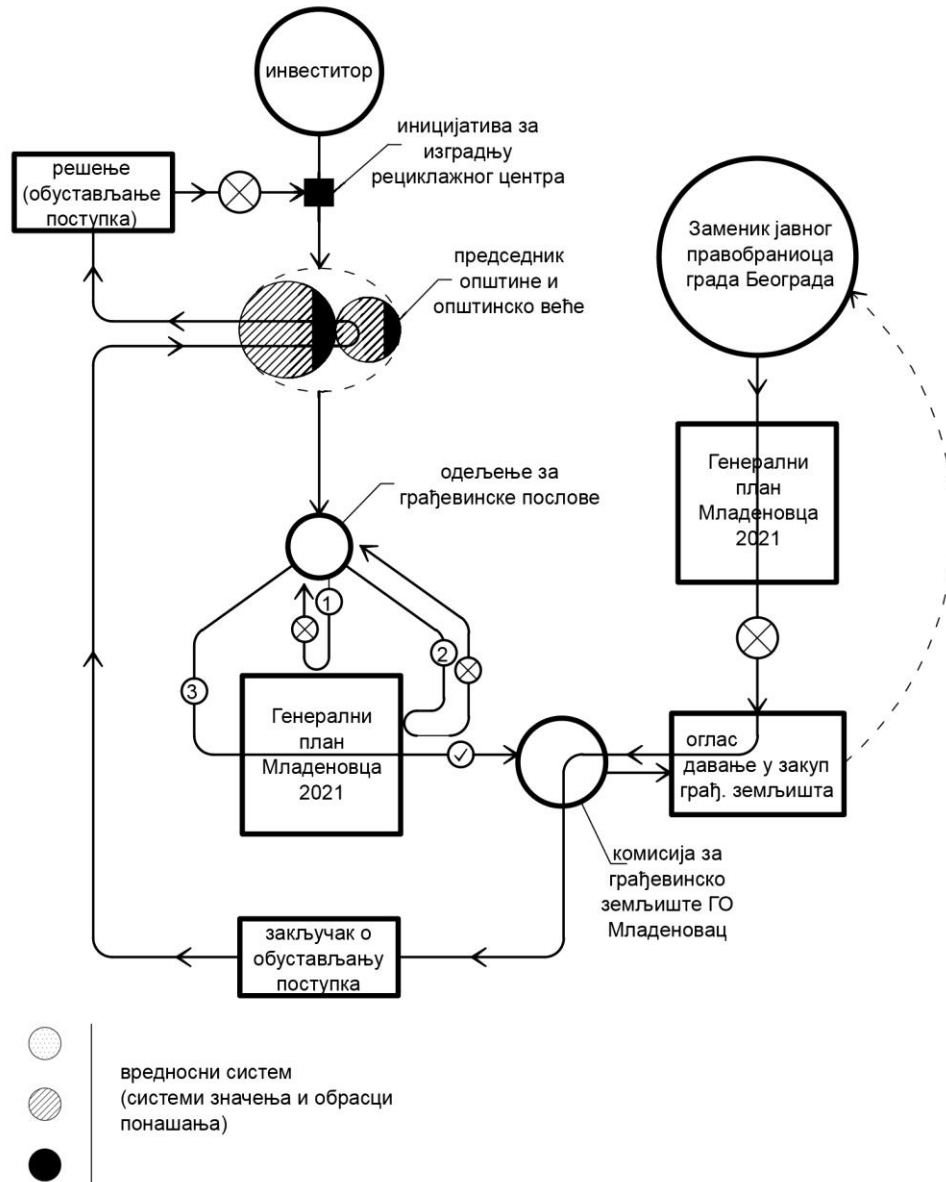
Градске општине Младеновац доноси Решење (2013) Након обустављеног поступка, инвеститор одустаје од инвестиције. (С. Милојкић, интервју, 21.01.2016.; Ј. Милашиновић, интервју, 22.01.2016.)

#### 5.4.1. Делатници у процесу одлучивања

У случају покушаја изградње рециклажног постројења у Младеновцу, у процес су били укључени инвеститор, различити актери испред локалне самоуправе, укључујући начелника и заменика начелника општинске управе, који су са својим службама покушавали да пронађу решење за приказани процедурални проблем. Такође, чланови већа и председник општине су посебно били ангажовани у комуникацији са градским службама и градоначелником са којима су покушавали да постигну компромис око решавања процедуралног проблема. Градске службе су биле укључене у процес, али нису сарађивале нити су биле заинтересоване да се укључе у решавање проблема, иако се регулатива без задршке могла тумачити на различите начине, а у корист локалног развоја градске општине, који је један од основних интереса града, у складу са Статутом Града Београда (2013). (Анонимни извор, интервју, 26.01.2016.) Инвеститор је с обзиром на заинтересованост да гради на територији градске општине Младеновац био кооперативан и сам је предузимао активности које би помогле брже решавање проблема, до чега на крају није дошло. (С. Милојкић, интервју, 21.01.2016.)

Приватни инвеститор и власти у локалној самоуправи су имали једнако интензиван интерес да реализују пројекат у кратком року. Приватни инвеститор је био заинтересован за развој сопственог бизниса на територији која му одговара по свом стратешком положају и цени земљишта. Власти Градске општине Младеновац су имале интерес да се постројење за рециклажу изгради на територији Младеновца јер се тиме решава питање прикупљања отпада, запошљава локално становништво и генерише приход за локалну самоуправу који се може уложити у друге пројекте. Такође, с обзиром на то да Младеновац више нема индустрију коју је раније имао, а да и даље има индустријску зону и велики

број предузећа која чекају новог власника, појављивање инвеститора и његово пословање на територији Младеновца би могло имати ефекат на друге инвеститоре који Младеновац могу видети као место свог пословања. (С. Милојкић, интервју, 22.01.2016.; Ј. Милашиновић, интервју, 21.01.2016.)



Дијаграм 5.2. Делатници и место ГУП-а у процедурама одлучивања о локалном развоју – случај рециклажног постројења у Младеновцу



#### 5.4.2. Норме у процесу одлучивања

На основу могућности тумачења прописа на више начина, и инсистирања Градских служби на једном тумачењу, уочава се компликован однос и недостатак сарадње градског нивоа управљања са нивоом градске општине. Иако су законске процедуре испоштоване, није размотрена законски такође исправна могућност која не би резултовала опструкцијом инвестиције. (С. Милојкић, интервју, 22.01.2016.) У поређењу са напором општинске управе да изврши препарцелацију и пронађе начин да круто дефинисане намене површина у Генералном плану Младеновца не зауставе развојни пројекат, уочава се изостанак воље Градске управе да пројекту приступи на сличан начин. Норме које у овом случају воде ГО Младеновац и њене представнике су како правно-формалне, тако и јавни интерес. Како Транспарентност Србија (2014а) наводи и фабричка постројења као инструмент за стицање политичких поена, у датом случају је и политичка промоција је саставни део норми функционера градске општине.

Генерални план Младеновац 2021, који је узрок проблематичне ситуације, је донет 2005. године. План је израдио Урбанистички завод у Београду, далеко од локалног контекста, а донет је у Законом предвиђеном поступку, уз јавну расправу. До данашњег дана, бројне околности су суштински промењене: већа заинтересованост приватних лица за обављање јавних комуналних делатности (о којима се у међувремену повећала свест као извору прихода и генератору радних места, односно локалног развоја генерално - Стратегија управљања отпадом 2010-2019, 2010); повећан број нових делатности у области управљања отпадом (Стратегија управљања отпадом 2010-2019, 2010); градска општина Младеновац је у тешким финансијским околностима услед којих не може самостално да организује пуни спектар јавних комуналних услуга (А. Миловановић, интервју, 08.10.2103.; О. Максимовић, интервју, 25.01.2016.); општинска управа и органи власти, као и становништво, имају бројне, нове интересе и потребе који нису обухваћени урбанистичким планом (С. Милојкић, интервју, 22.01.2016.; Ј. Милашиновић, интервју, 21.02.2016).

## 5.5. Дискусија

Локалне самоуправе и систем управљања локалним развојем су комплексни системи у којима мноштво фактора, од којих многи нису транспарентни, одлучује о исходима, правилима и улогама делатника и система. Ипак, у оба случаја може се приметити појава искључивог неформалног права на одлучивање о просторном и локалном развоју, у складу са ГУП-ом или уз игнорисање истог. У оба случаја је очигледно да ГУП омогућава да се избегне или не избегне – у првом је потпуно заобиђен по питању избора приоритета, док су га у другом случају два делатника тумачила на два различита начина, са дијаметрално супротним исходом. Околност која је забрињавајућа је што је ГУП у предметној градској општини (ГО Младеновац) једини стратешки развојни план.

У првом случају, ГУП је коришћен у првом тренутку за израду нацрта програма уређења грађевинског земљишта. Даље, кроз читаву процедуру прекрајања Програма, који представља директан инструмент имплементације ГУП-а, сам ГУП нема утицај на процес. Избор улоге коју ГУП има је под утицајем високих функционера ГО Младеновац, али они бирају да самостално врше селекцију приоритета када је у питању финансирање капиталних инвестиција. Иако као развојни стратешки документ ГУП треба да дефинише приоритете од којих није могуће драстично одступати, испоставља се да то није случај. Процедуре које су предвиђене у институцији управљања локалним развојем – одлучивање у скупштини, за коју веће припрема тачке дневног реда, и где ниједан од делатника нема обавезу консултација са јавношћу, стављају моћ одлучивања у руке малог броја људи, за које није поуздано да су стручни за питања која су пред њима. Последице не морају бити негативне, али се у истраженом случају не може рећи да одлуке нису донете супротно дугорочним интересима локалног развоја (максимално задуживање за категорију која не доноси приход), и у околностима које су сумњиве по питању интереса доносилаца одлука (избор инвестиција и нагле промене у предизборној години).

ГУП је на почетку процедуре консултован захваљујући јавном предузећу задуженом за послове планирања и изградње. Нацрт програма обрађује Дирекција за изградњу и планирање – јавно предузеће Градске општине Младеновац, које се у прошлости бавило израдом планских докумената, али је након деведесетих година услед недостатка кадрова и формалне тржишне оријентације државе преузело само улогу посредника између Градске општине и приватних планерских бироа. Недостатак квалитетног кадра отежава и обављање мале улоге јавног предузећа, а недостатак стручности условљава да читаво предузеће буде подложније политичким утицајима и другим притисцима са стране при изради документације. (М. Савковић, интервју, 12.01.2016.) Случај потврђује раније указан проблем са slabим људским капацитетима и лошом кадровском политиком. Више инстанце немају у својој надлежности могућност да зауставе иницијативу градске општине да инвестира у ставку као што су путеви, већ само да технички испрати исправност процедура, што поново препушта локални развој на одлучивање веома малом броју делатника. У датом случају, потпуно без консултовања са ГУП-ом, средства која су била намењена за израду планова, санацију клизишта, уређење зелених површина и простора и објеката културе, пребачена су у ставку санације, реконструкције и одржавања локалних путева, као капиталне инвестиције која је за пар година прешла у надлежност Града Београда, док је задуживање општине оставило трајне последице по општинску ликвидност и могућност улагања у друге пројекте.

У другом случају, ГУП је имао потпуно другачију, ограничавајућу улогу, али поново на штету локалног развоја. Осим високих параметара за изградњу, на парцели је прописана јавна намена, без обзира на стварну намену, а не својински режим парцеле, што искључује могућност приватне инвестиције. У случају да је јавно комунално предузеће изградило објекат исте намене (рециклажа метала), овај објекат би био компатибилан са прописаном наменом. Апсурд случаја је да би грађани и општина у обе ситуације добили исту услугу, али да урбанистички план онемогућава приватну инвестицију, без обзира на сврху и садржај, већ из формалности, иако би приватном инвестицијом општина и додатно приходовала од накнада, такси, пореза.

Управљање отпадом у Србији прераста у развојну област, од које се, између осталог, очекује генерисање средстава, чисте енергије и радних места. Препознато као вишеструко корисна делатност, управљање отпадом је постало саставни део законских и развојних докумената, којима се ургира брзи развој ове индустрије (Стратегија управљања отпадом, 2010-2019, 2010; Закон о управљању отпадом, 2010; Национална стратегија одрживог развоја, 2008). Када је у питању развој локалних самоуправа, управљање отпадом је у другачијем положају у односу на друге облике инвестиција, с обзиром да има допринос у неколико развојних области, као што су индустрија, комунална делатност, заштита животне средине и здравља становништва. Како је локална самоуправа у време случаја била у финансијским проблемима (и са преко 50 дивљих депонија), појава инвеститора који би уложио у сектор управљања отпадом је позитивно прихваћена, те су и поступци служби и појединачних делатника били сви усмерени да се омогући инвестиција на територији општине. У датом случају, кроз цео процес су различити нивои управе били укључени у разматрање проблема и проналажење решења. У питању је велика енергија која се улаже да би се растумачиле одредбе ГУП-а, односно документа који би требало да је стратешког карактера и флексибилан за повољне прилике. Са друге стране, његова регулативна сврха би требало да спречава злоупотребе у просторном развоју, али је у датом случају само онемогућила одвијање развојне активности.

Ипак, ГУП као документ ни овај пут није самостално утицао на развој ситуације, већ је исход зависио од тумачења ГУП-а и воље различитих инстанци. Крутост у одлукама није условљена поштовањем закона, јер је тумачење локалне самоуправе такође било у законским оквирима, нити етиком, како само постројење не би проузроковало никакве нежељене нуспојаве, и по својој намени и суштинским карактеристикама је компатибилно намени која је предвиђена на локацији. Додатно, условљавање инвеститора да гради специфичан број етажа, већи од броја за који је заинтересован, није у складу са нормама тржишног система, који успева да сагледа крајње бенефите за заједницу (бенефите одређеног броја радних места, и организоване делатности рециклаже метала, у

односу на бенефите пореза на већи број квадрата и једнократни приход накнаде за уређење грађевинског земљишта).

Отежавајућа околност се састоји у међусобном судару приватне иницијативе и ГУП-а. Приватна улагања су карактеристична по потреби за брзином и флексибилношћу локалних самоуправа, док су са друге стране децидно усмеравање облика просторног развоја и компликоване и дуге процедуре измене планова и за најмање промене. Наведени проблем је далеко израженији у градским општинама где, поред дугих процедура измена, имплементација планираног може зависити од управе на нивоу града.

Корен проблема је делимично садржан у поступности и недоследно спроведеној децентрализацији, која је карактеристична за земље у транзицији (Stanilov, 2007; Tsenkova, 2006; Tosich, 2006). Са почетком примене принципа децентрализације и преношења надлежности са државног нивоа на јединице локалне самоуправе у Србији, постојала је претпоставка да ће процедуре којима се регулишу развојни процеси бити вишеструко скраћене. У Националној стратегији управљања отпадом се отворено тврди да „децентрализација чини управљање отпадом флексибилнијим, ефикаснијим и одговорнијим у односу на локалне захтеве“ (Стратегија управљања отпадом, 2010-2019, 2010, стр. 62). Међутим, децентрализацијом управе нису решени сви проблеми флексибилности и ефикасности у усмеравању развоја. Проблем је у изостанку виђења институција управљања као комплексних мрежа, са својим међузависним чиниоцима и нивоима (као што је урбанистичко планирање), који су понекад преклопљени, али не и испреплетани. Ситуација са системом урбанистичког планирања је изразито хијерархизована и линеарна. Непредвидивост токова капитала и инвестиционих могућности је у колизији са датим системом, који повремено може да представља непремостиву препреку за развојне могућности, као што је приватно инвестирање у управљање отпадом.

## **6. ДИСКУСИЈА РЕЗУЛТАТА, ЗАКЉУЧЦИ И ПРАВЦИ ДАЉИХ ИСТРАЖИВАЊА**

У раду је истраживана улога генералног урбанистичког плана у локалном развоју, са претпоставком да дати ниво планирања уједно инхибира развојне тенденције и не служи заштити од злоупотреба, па на тај начин не служи ни јавном ни приватном интересу. У првом делу истраживања је представљен теоријски оквир истраживања улоге урбанистичког планирања у локалном развоју, односно неоинституционална теорија. Неоинституционална теорија је изабрана као истраживачки теоретски оквир јер разјашњава како функционишу институције у најширем значењу, како се формирају улоге делатника и институције и зашто се одржавају неефикасни и неефективни системи. Норме, структура и делатници су основни чиниоци институција и основне јединице истраживања, па је и истраживање у сваком сегменту окренуто овим јединицама и њиховим међусобним везама, које условљавају форму и функционалност институције. У датом оквиру, урбанистичко планирање је, са својим процедурама, институционалним оквирима и делатницима, постављено у однос са делатницима, структурама и институционалним оквиром локалног развоја, са којим је неодвојиво повезано.

Као концептуални и теоретски оквир планирања узети су у обзир рационални и колаборативни модел планирања (односно парадигме), као специфична мешавина у пост-социјалистичким земљама у транзицији, и у Србији посебно. Ова два модела су формално и неформално на снази, док је широко пропагирани партиципативни модел само понегде усвојен као видно наметнут од стране струке или међународних организација, те се као такав и не употребљава суштински нити редовно, односно када не мора. Критика партиципативног модела, од стране делиберативних демократа, помогла је у анализи слабог учешћа грађана у свакодневној политици локалног развоја и урбанистичког планирања, као и да сагледамо шта је реално да од таквог учешћа очекујемо.

Увид у улогу планирања и институционалну подлогу пост-социјалистичких земаља у тумачењу теоретичара и аналитичара омогућава лакше разумевање институционалне подлоге у Србији. Иако све пост-социјалистичке земље имају своје специфичности, повезује их скоро идентичан институционални и друштвено-економски оквир, у смислу структуре институција које су задржане из социјалистичког периода и неефикасно и неефективно организоване, норми либералне економије и формалних и неформалних демократских пракси које делимично усвајају, и делатника чија су стручност и интереси упитни. Такође, земље пост-социјалистичких уређења декларативно усвајају партиципативни модел управљања, као и колаборативни, али немају суштински контакт са грађанима, док са заинтересованим странама имају неформалне контакте.

Како би се показала улога генералног урбанистичког плана коју може имати и која му је дата, као и делатницима унутар институције планирања, детаљно су размотрена два доминантна модела у планирању: рационални свеобухватни и колаборативни модел, који је одбрањен у односу на првенствено заступани партиципативни модел који се и даље промовише у Србији. Део рада који је приказао доминантне моделе и теорије расветлио је улогу планера у овим моделима, структуру управљања у начелу и улогу плана унутар норми које су институционално постављене. Употреба и промоција рационалног или колаборативног модела зависила је од парадигми друштвено-економских уређења, где се у различитим системима и рационалном и колаборативном моделу придавала улога бранитеља јавног интереса и пуког инструмента приватног интереса. Након периода у коме су заступани искључиво колаборативни или искључиво рационални модел, долази до конвергирања мишљења и ставова, и схватања да су и један и други модел истовремено и интегрисано присутни у пракси, чак и ако је у пост-социјалистичким земљама колаборација неформалног карактера, а рационални модел формално на снази. Захваљујући детаљном приказу оба модела, и у односу на институционалну терију, расветљени су однос планирања и структура управљања локалним развојем и улога плана и планера, а у односу на аспирације и ставове струке и теоретичара. У пост-социјалистичким земљама рационални модел је чињенично стање, задржано из претходног периода,

док је колаборација неминовност у савременом плуралистичком друштву. Оба модела и обе улоге плана су узети у обзир при истраживању стања у Србији, односно за постављање основе у односу на коју је проверавана улога урбанистичког планирања. Допринос разматрања оба модела је у могућности да се сагледа комплексна улога урбанистичког планирања која ни у ком случају није једнообразна, већ се може посматрати и од случаја до случаја у зависности од институционалног окружења и начина употребе, али у целини може играти улогу заштитника јавног или приватног интереса, односно кочити један или други својим ангажовањем или инертношћу.

Фокус емпиријског истраживања је на приказу специфичних односа и детаља који утичу на улогу планирања у локалном развоју у Србији, а који су последица институционалног уређења, са дефинисаним односима моћи и успостављеним нормама. Ови односи моћи су веома једноставни и линеарни, најчешће од врха власти ка чиновницима, и од инвеститора ка врху власти, али су институционално укоренењени у нормама и системима значења, и веома тешко променљиви без воље самих власти или веће институционалне промене (како и неоинституционална теорија сматра да је могуће). Конкретно, улога ГУП-а је посматрана као рефлексија интереса свих делатника који су укључени у процес локалног развоја и вредности које су временом институционализоване, укључујући и културу друштва и навике према планирању, као и политичке културе локалне самоуправе и државе. Пост-социјалистички контекст је детаљно објашњен, с обзиром на задржане структуре без обзира на измењене норме и улоге делатника. Студије случаја указују управо на детаље у институционалним односима за које се тврди да дефинишу улогу генералног урбанистичког плана, уместо модела који је примењен. Генерализације о самој улози планирања нису у потпуности могуће, с обзиром да је основна тврдња да улога планова зависи од појединачног институционалног окружења, али случајеви показују да детаљи утичу на исход и да је бескрајна комбинаторика делатника, процедура, норми, структура једне институције локалног развоја која ће условити да ли ће ГУП остварити своју сврху документа који подстиче и прати локални развој, те да у мањој мери зависи од самог плана, у тренутној форми. Анкета са



градоначелницима и председницима општина указује на вредносне ставове и норме који су усвојени у локалним самоуправама у Србији, и који усмеравају делатнике на који начин ће користити инструменте на располагању, укључујући и ГУП.

У наредним поглављима је приказана синтеза резултата истраживања. Сумарно је представљен однос генералног урбанистичког плана и система управљања локалним развојем, односно улога генералног урбанистичког планирања у институцији локалног развоја. Затим су кроз резимирање студија случаја приказани детаљи који условљавају дати однос, и који су кључне тачке потенцијалних будућих промена. Даље је приказан однос делатника унутар институције локалног развоја и праксе урбанистичког планирања, а затим и начин одржавања процедура и форми урбанистичког планирања насупрот измењеним институционалним околностима. На крају су сумирани доприноси истраживања и препоруке за даље истраживање.

#### 6.1. Улога генералног урбанистичког плана у систему управљања локалним развојем

Основна хипотеза која се проверава у раду је тврдња да начин усмеравања просторног развоја и обухват контроле у генералним урбанистичким плановима у Србији не одговарају реалним могућностима, интересима локалног развоја и вољи за реализацију на локалном нивоу управљања. Генерални урбанистички планови не реализују улогу заштите интереса локалног развоја у Србији, већ она зависи од институционалних чинилаца у појединачном случају. Обим усмеравања и контроле, као последица двојног карактера генералног урбанистичког плана, претендује да контролише и стратешки и регулативни аспект просторног, односно локалног развоја. Као такви, генерални урбанистички планови су истовремено и нефлексибилни према развојним чиниоцима и приликама, које је локална самоуправа принуђена да прати, и исувише флексибилни у односу на потенцијалне злоупотребе на локалном нивоу. Услед пољуљане позиције планера након социјалистичког периода и током транзиционог периода преласка на

демократско уређење, у коме је планирање задржало своје процедуре и форме у потпуно другачијем друштвеном уређењу, планирање и својом формом и положајем делатника који би требало да заступају интересе локалног развоја губи на важности у процесу одлучивања о развоју. ГУП остаје само законска обавеза, која се очигледно не препознаје као стратешки документ, односно инструмент локалног развоја, од стране структура на власти и актера у локалној самоуправи. Ипак, као законска обавеза, ГУП се прати у случајевима када је немогуће да се његове одредбе другачије протумаче, независно да ли у корист јавног и/или приватног интереса, или потпуно без икаквих бенефита за било коју страну, односно само за резултат пуког поштовања процедура.

У првом случају у Градској општини Младеновац ГУП није послужио као основ за доношење стратешки важне одлуке за локалну заједницу и није својим постојањем спречио злоупотребу просторног развоја и непотребно трошење ресурса на активност која градској општини не доноси дугорочну добит, односно доноси јој краткорочни, нестратешки ефекат и дугорочни трошак и оптерећење буџета. Спроведена активност је градску општину Младеновац довела у ситуацију финансијске неликвидности. При доношењу одлуке није постојала обавеза да се прате приоритети за инвестирање јавних средстава који би били успостављени ГУП-ом. Када су у питању финансирање радова у јавном сектору и нарочито задуживања општине за извођење радова очекује се да би локалне власти изабрале пројекат који ће враћати новац локалној самоуправи макар у висини рате за кредит, или који ће на дуге стазе остварити нешто од приоритета за који председници општина и градоначелници тврде да су им први на листи - привредни развој, привлачење инвестиција, економски развој и сл. У конкретном случају, инвестирано је у пројекат који, иако потребан, нема никакве повратне бенефите и који са годинама неће произвести додатне погодности, већ даље трошкове. Не сумња се у потребу за спровођењем изабраног пројекта (неопходност изградње путева је неупитна и њихова изградња је предвиђена генералним урбанистичким планом), већ у одлуку да се исти постави као главни приоритет, средства за његову реализацију повуку и са других буџетских линија и подигне кредит који тренутно градску општину паралише и при обављању

редовних послова. Не постоји документ на основу ког се може правдати дата активност, а ГУП по својој садржини није имао моћ да услови приоритетне пројекте стратешког карактера за које је потребно ризиковати финансијска средства. У датом случају, ГУП није успео да заштити интересе јавног сектора, и омогућио је злоупотребу јавних средстава од стране политичких актера.

У другом случају је пет елемената условило да ГУП спречи имплементацију развојне активности на територији Градске општине Младеновац. Децидност генералног урбанистичког плана, компликоване процедуре, специфичност структуре управљања у случају градске општине и града, церемонијалност појединачних делатника на нивоу градске управе, као и незаинтересованост актера на врху власти за питања у градској општини довели су до потпуне обуставе пројекта који је имао вишеструке бенефите за заједницу, односно задовољавао различите аспекте локалног развоја. Начин на који ГУП-ови дефинишу намену и регулативу се у датом случају показао вишеструко неповољним и нефлексибилним, а пре свега нелогичним. Суштина реализације активности и сервиса који је потребан грађанима на територији градске општине и који је у сагласности са принципима заштите животне средине је у потпуности искључена зарад поштовања регулативе која је строго прописана, и која прописује исти сервис и исту активност, али одлази даље од прописивања намене, те предвиђа и актере који ће их спроводити и интензитет у коме они треба да се појаве. Процедура измене ГУП-а, која траје и по више година, учинила је опцију измене плана потпуно неприхватљивом из угла инвеститора. Услед детаљности и ригидности регулативе, али и потребе да се планирана активност реализује када се за то указала повољна прилика, очекивало би се да би актери на свим нивоима били спремни да направе напор да се прилагоде околностима у законом дозвољеним оквирима, и како је Законом о локалној самоуправи и предвиђено у складу са њиховом обавезом да прво брину о интересима и добробити грађана на својој територији. Насупрот претпоставци и законској обавези, службеници на вишим нивоима одлучивања прате логику прикладности и церемонијалне праксе, и без обавезе да разматрају суштину одлуке и последице дословно и буквално прате регулативу ГУП-а. Локалне самоуправе по својој хијерархизованој

структури имају могућност да утичу са виших на ниже нивое управе, тако да је градоначелник имао моћ да у циљу постизања циља локалног развоја у једној од градских општина упути запослене да провере могућности за реализацију активности. Услед неформалног колаборативног модела, председници градских општина и инвеститори могу да комуницирају са вишим инстанцама, односно градоначелником и да у колаборативном процесу утичу да градоначелник заиста реагује на потребу. Ипак, постојало је одсуство заинтересованости виших инстанци за интересе градске општине, и поступак је био супротан јавном интересу Градске општине Младеновац, и уједно Града Београда. У другом случају, читав систем, начин и обим контроле у ГУП-у, заједно са системом и делатницима у институцији локалног развоја, учинили су немогућим остваривање како јавног тако и приватног интереса на територији Градске општине Младеновац, који се ретко у потпуности поклапају. Додатно гледано, системи управљања и планирања су већу штету нанели јавном интересу, који по закону имају обавезу да штите, јер ће приватни инвеститор наћи другу локацију за инвестирање, а Градска општина Младеновац неће лако наћи нову погодну прилику да једном активношћу оствари бенефите на бројним нивоима локалног развоја.

## 6.2. Однос делатника унутар институције локалног развоја и урбанистичког планирања

Делатнике унутар институције локалног развоја и урбанистичког планирања везује пост-социјалистичко наслеђе начина обављања делатности. Уколико размотримо делатнике који учествују у процесу локалног развоја везаног за ГУП, уочава се да генерално урбанистичко планирање нема своје заштитнике, као и да у самом процесу припреме планова нема довољно делатника који могу да услове да план буде прилагођен потребама локалног развоја. Планерима је након пост-социјалистичког периода одузета моћ коју су имали, заједно са извесношћу да ће се планирано реализовати, а недостатак имплементације је додатно послужио да им се релативизује позиција. Уз наведено, службеници у јавним предузећима која се баве планирањем су у својеврсном хијерархијском односу са

другим запосленима и надређенима, и налазе за проблем да се супротставе и другачије приступе планирању и плановима. Додатно, струка која се бави урбанистичким планирањем углавном има као подлогу архитектонско образовање, које не обухвата потребна знања за савремени приступ урбанистичком планирању (знања из друштвених наука, вештине сарадње и комуникације, преговарања). Планерски бирои раде за инвеститора, односно локалну самоуправу у случају ГУП-а, тако да се њихови ставови поклапају са интересима власти у тренутку израде плана. Осим тога, у трци за капиталом, бирои покушавају да остваре кратке рокове израде планова, те стога нема превише места за проналажење креативних решења који реагују на локални контекст и потенцијале, и често се израда планова своди на преписивање постојећег стања. Како власти немају свест о стратешкој улози планова, и планерски бирои на исти начин третирају планове, према захтевима инвеститора. Осим активности невладиних организација, делује да је планерска струка у Србији у потпуности изгубила интегритет и позицију да утиче на исходе процеса урбанистичког планирања и локалног развоја, а што се посебно види на случају струковних организација. Уколико не дође до промене у ставу планера и њиховом образовању које би им помогло да постигну бољу преговарачку позицију, јер и знање носи одређену количину моћи, планери неће моћи да утичу на вредност улоге ГУП-а на нивоу локалног развоја и њихова позиција ће све више слабити.

Током припреме плана локалне власти имају највише утицаја на садржину истих, односно могу бити и незаинтересоване за њихову садржину, а током имплементације могу дириговати какву улогу ће ГУП имати у локалном развоју. Слаба свест о стратешком потенцијалу ГУП-а код владајуће структуре условљава да ови делатници губе вредан инструмент локалног развоја још током његове припреме, и улогу урбанистичког планирања свде на улогу документа који кочи развој, не служи својој сврси и може се злоупотребити у сврхе остваривања парцијалних интереса.

Иако су колаборативни и партиципативни модел промовисани у пост-социјалистичким земљама, јавност је слаба у мањим срединама, а ни у већим

срединама не може да постигне велике резултате у односу на вољу виших владајућих структура (пример борбе против пројекта Београд на води). Култура изградње и односа према планирању је у Србији на изразито ниском нивоу. Од јавности као делатника се не може очекивати да ће бити заинтересована за питања плана у целини као заштитника јавног интереса, већ искључиво кроз призму приватних интереса које сваки појединац има. Грађани ретко реагују када примете злоупотребе, односно они немају довољно снаге и воље да се неким питањем баве дуже време. Дуготрајним инсистирањем на ограничењима и одређеним просторним формама грађани рефлексно и научено реагују на простор и у простору, па се планирањем временом развија и култура друштва у простору. Међутим, услед потреса који су погодили Србију, почев од оштрог заокрета у просторном уређењу након другог светског рата, а затим и ратова деведесетих, санкција и транзиционог периода, грађани у Србији нису успели да изграде стабилан систем вредности који би се огледао и у простору и у култури планирања и учешћа у одлучивању, нити је држава имала снагу и жељу да им овај систем наметне. Њихова тренутна знања о просторним и развојним потребама, као и о савременим захтевима економије, екологије, енергетске ефикасности или одрживости су недовољна да би суштински и креативно могли да реагују на садржину планова у процесу планирања, или при имплементацији истих. Додатно су сиромаштво и изузетно осетан недостатак и потреба за инвестицијама учинили грађане неосетљивим на питање планирања - грађани у Србији не осећају да су планирање и поштовање плана јавни интерес, већ су им медији наметнули да су једино инвестиције њихов јавни интерес, који треба бескомпромисно следити.

### 6.3. Одржавање процедура и форми урбанистичког планирања

Поред недостатка људског капитала, институционална подлога условљава инертност организација. Улога општине као менаџера локалног развоја је отежана услед комплексних процедура, без обзира на квалитет стратешких идеја и свест о свим приступачним инструментима укључујући и ГУП. Политичка моћ, односно њен недостатак, је такође узрок инерције, који у комбинацији са централизованим системом доношења одлука на нивоу државе и централизованог финансирања

условљавају развој појединих локалних самоуправа независно од квалитета развојних планова.

Институције у одређеном тренутку формирају свој облик постојања и начин функционисања без обзира њихову на ефикасност и ефективност. Локалне самоуправе, у склопу других институција локалног развоја, су комплексни системи које је веома тешко изменити, с обзиром да садрже велики број свих слојева институционалних модела: мноштво норми, регула, различитих структура и делатника. Уз потребу да задрже доказано функционалне облике, макар и само церемонијално функционалне, и из страха од експеримента, институционалне форме у Србији опстају у облику у ком се налазе.

Услед недостатка критичне масе у јавности која би захтевала остваривање јавног интереса, квалитетне стручне јавности која би бранила професију и инсистирала на вишим стандардима планирања који би условили сврсисходнију улогу генералног плана, и услед недостатка свести локалних власти о стратешком потенцијалу планирања, планирање не остварује своју улогу генератора локалног развоја. Недостатак људског капитала првенствено условљава дату ситуацију. Реформе се најављују годинама и у политичким и у академским круговима, али се ниједним законом није дошло до суштинских промена. Велики број страних развојних организација је уложио новац и знање у промене, стандардизацију управе, нове моделе управљања и планирања, али се ни формалне ни суштинске промене нису догодиле. Промене су тешке услед комплексности и недостатка људског капитала, политичког утицаја на запошљавање, ниског нивоа знања службеника у локалним самоуправама и другим организацијама, тешкоћа у успостављању контроле и делегирању задатака и др. Највећа промена која се догодила у Закону о планирању и изградњи, после више од десет измена овог документа за последњих десет година, је увођење раног јавног увида у процедуру израде и доношења плана, и дата измена је уследила као резултат интензивног рада стране развојне агенције која је око себе окупила и поједине стручњаке из Србије.

#### 6.4. Препоруке за успостављање нове улоге генералног урбанистичког плана у Србији

На основу институционалне анализе институције локалног развоја у Србији и улоге ГУП-а, могу се дефинисати основне препоруке за развој улоге ГУП-а у правцу стратешког развојног инструмента локалног развоја.

##### 6.4.1. Норме институционалног оквира локалног развоја и генералног урбанистичког планирања

На основу анализе норми институционалног оквира локалног развоја у Србији као и урбанистичког планирања, произлази закључак да је неопходно ограничити усмереност ка либералном тржишту као апсолутној мантри локалног развоја. Осим што је неолиберализам дискутабилни дискурс, за који су везане расправе и предвиђања о сиромаштву, великој социјалној раслојености друштва и варијабилним успесима по питању доношења развојних одлука, мале локалне самоуправе или градске општине не могу да рачунају на велике (нарочито стране) инвестиције које би покренуле локални развој нити на отвореност тржишта. Као норму деловања унутар институције је потребно уградити принцип искоришћења и унапређења постојећих ресурса, малих интервенција и оријентацију ка иновативним моделима, системима и начинима да се премосте тренутни недостаци. Унутар овако формираних норми, ГУП може бити документ кроз који ће се комбиновати различита решења, претходно усвојена од стране заинтересованих страна, и уз пуну партиципацију свих који могу да допринесу квалитету решења. Компликоване процедуре и гломазност система захтевају микроменаџмент у планирању и локалном развоју, и успостављање механизма којима би се премостила институционална ограничења.

Потребно је избећи заблуду да демократије у повоју морају да личе на северо-западне демократије да би преживеле. Иако нове демократије усвоје неке елементе западних демократских система, многи аспекти су отпорни на промене, што оставља институције са специфичном мешавином нових и старих



институционалних пракси. Међутим, у области урбаних политика нема чак ни тог помака. Споља предложени, нови облици рада који подразумевају имитирање далеких образаца из развијених средина изгледају актерима/институцијама тако далеки да они/оне чак и не покушавају да се озбиљно баве суштинским променама. Документи урбанистичких политика, који би требало да имају стратешки карактер, на први поглед личе на сличне документе у тржишно оријентисаним демократијама. Међутим, они у већој мери симулирају процес и производ, нагомилавају теме и аспекте, немају добар избор инструмената имплементације, не повезују се са буџетом и мерењем резултата те у том смислу представљају полазне покушаје, неусклађене са социо-економским потребама друштва.

Промена институција је по свом карактеру промена норми и делатника, с тим што се променом само једне јединице мења и друга. Промена институција није немогућа, јер се институције и саме мењају како би себи обезбедиле опстанак и раст, и решавање проблема који се појављују како систем сазрева. Институционална промена је у том смислу природна и константна појава, иако је често постепена и спора. Већа и нагла промена захтева знање, способности, мотивацију, инкорпорирање иновација из суседних поља деловања. Институционални поредак може бити резултат како активности које долазе са врха тако и оних које долазе са дна, као и њиховом комбинацијом, чиме се проширује простор за тражење скривених потенцијала унутар и ван институције. Измене у сваком случају траже труд и упорност са различитих страна.

Сарадња као норма би требало да буде основни постулат унутар институција, како институционални поредак у смислу регула и структуре не би сам себе опструирао. Веома је тешко постићи сарадњу између различитих нивоа институција, нарочито услед политичких неслагања, али и у датом случају већи ангажман и микроменаџмент, односно рад од случаја до случаја и коришћење расположивих средстава и експериментисања могу направити већи помак од праћења установљених процедура, који према институционалној теорији могу да обезбеде тренутну сигурност, али не и развој. Позиција институција у мрежи

других институција и актера може да понуди разноврсност специјализованих знања и искустава која кроз интердисциплинарну и интегрисану акцију могу донети велике промене и иновације (да преузете праксе резултују потпуно новим активностима и институцијама).

Оријентација ка микроменаџменту подразумева оријентацију ка пројектима као инструменту имплементације или компатибилном документу генералног урбанистичког плана, односно саставном делу стратешког плана. Укупна активност усмерава на интегрално планирање, у коме би генерални урбанистички план (или његова модификација) имао улогу инструмента имплементације стратешког плана у области просторног развоја, па би се аутоматски прилагодио карактеристикама статешких планова – краткорочни планови, са прецизним планом имплементације. У случају микро пројеката и подељености плана на сегменте, исти би могли лакше да се мењају и да буду флексибилнији у односу на захтеве капитала који више није централног карактера, обезбеђен од стране државе, већ дисперзован на појединце и непредвидив.

Када је у питању дилема јавног и приватног интереса и оријентације планова ка једном или другом, несвесност управе и власти на локалном нивоу о стратешком карактеру генералног урбанистичког плана не даје плановима ниједну улогу. Планирање је услед умањене улоге бранитеља јавног интереса изгубило пажњу грађана, а услед нејасне улоге у локалном развоју и ригидности постало кочница за инвеститоре и приватни интерес. Враћање улоге одбране јавног интереса, и у складу са истим, заступање одговарајућих приватних интереса би генералном урбанистичком плану поново дало легитимитет пред грађанима. За промену норми које важе за генерални урбанистички план, потребна је промена делатника.

#### 6.4.2. Делатници унутар институција локалног развоја и урбанистичког планирања

Развој свести о плану као развојном документу зависи искључиво од струке, с обзиром на то да су други делатници (као што су политичари и јавност) свесно или без намере утицали да улога урбанистичког планирања буде маргинализована. Тенденције ка интегралном планирању и комбиновању генералног урбанистичког плана са стратешким долазе из академских институција, и нове генерације урбанистичких планера, чија су знања прилагођена савременим захтевима, ће ускоро бити у довољном броју да као критична маса делују на систем. Департман за урбанизам на Архитектонском факултету је препознао потребу транзиционог друштва за уређењем области производње простора и у складу са тим потребу за развојем одговарајућег образовног профила. Студијски програм из области урбанизма назван Интегрални урбанизам је први такве врсте у Србији. Ипак, с обзиром на гломазност система, неће бити могућа инстант промена. Потребно је одредити улоге делатника у променама институција и нагласити важност постојећих ресурса и различитости претходно непознатих капацитета унутар и у окружењу институција (људских и процедуралних), које могу да пруже могућности за суочавање са новим захтевима окружења. Постоји потенцијал за намерно мењање околности у којима институције планирања и локалног развоја функционишу како би саме градиле различите потенцијале својих агената промене, и биле спремне да делују под тешким условима и да се суочавају са брзим променама. Посебна пажња треба бити посвећена агентима који се налазе на границама различитих пракси или су у могућности да прелазе из окружења у окружење без значајних трошкова, и који имају већу моћ да сагледају ситуацију и предложе решења.

Од пост-социјалистичких земаља се очекује да направе помак од система владања ка систему управљања који подразумева интеракцију многобројних локалних и регионалних актера и да усвоје моделе софистицираних демократија. Међутим, усвојена званична документа у области јавне управе само формално потврђују решеност држава да прилагоде управни апарат потребама економске

ефикасности, док се у пракси на локалном нивоу недостатак подршке политичких одлучилаца имплементацији нових форми граничи са блокадом реформских процеса. Управа користи ову ситуацију да у процедурама практикује приступе одозго на доле, волунтаризам, партијску лојалност и велики утицај партијских група на процес одлучивања. Од политичара се у начелу не може очекивати да ће активно учествовати у измени улоге генералног урбанистичког плана тако да он спречава злоупотребе, јер је институционализација демократије испреплетана са клијентелизмом. Локалне самоуправе се сада налазе у ситуацији када је јасно да лака решења нису могућа и да се мора суочити са потребом преиспитивања различитих деловања, водећи рачуна о специфичном балансу различитих интереса. Потребно је открити нове актере који су расути по институционалном пејзажу и анимирати их и умрежити како би створили критичну масу која може имати утицај на промене норми. Ове актере је могуће тражити у цивилном и приватном сектору у оквиру обједињене акције за веће промене, као и у оквиру инкременталних активности у оквиру сваке појединачне локалне самоуправе. Проблем са појединачним активностима је у тежини налажења ентузијаста који ће у сопственом окружењу ући у дуг процес активизма који захтева време и труд да се окупе актери и направи промена. При овим активностима могуће је ослонити се на помоћ међународних развојних агенција и пројекте страних донатора, али и у том случају је потребно мобилисати знање и људске капацитете за припрему пројекта и сарадњу са партнерима.

#### 6.5. Доприноси у пракси и теорији и препоруке за даље истраживање

У раду су коришћене комбинације теоретских модела. У неоинституционалној теорији је коришћен модел који обједињује неоинституционалну теорију економског приступа и неоинституционалну теорију социолошког приступа. Такође, за истраживање урбанистичког планирања, колаборативни модел је комбинован са рационалним. Обе комбинације теоретских модела су коришћене из разлога јер је у пракси и теорији примећена конвергенција датих модела. Нарочито у пост-социјалистичким земљама, као што је Србија, не може се разматрати систем планирања само кроз колаборативни или

само кроз рационални модел, с обзиром на то да оба модела постоје истовремено, у специфичном облику и дефинишу улогу урбанистичког планирања.

Допринос истраживања у теоретском смислу је обједињавање теоретских позиција приступа неоинституционализма економског и социолошког приступа и његова примена на истраживање институција локалног развоја и урбанистичког планирања. Институционализам економског и социолошког приступа се и данас углавном разматрају одвојено, те постоје дебате око исправности једног и другог приступа, односно виђења делатника и њихових интереса унутар институција. Обједињавањем оба приступа добија се сложенији поглед на делатнике и њихове интересе, односно сви делатници су уједно и предузетници свесни својих интереса и актери који се воде нормама које су им наметнуте институционално. Сложеност делатника усложњава и критичко разматрање њихових активности који су сада комбинација тежње за остваривањем сопствених циљева и страха од последица. Разматрање делатника као истовремено рационалних и послушних актера даје увид у степен њихове моћи, јер актери са више моћи имају и веће могућности да прате сопствене интересе, док актери са мање моћи морају да се понашају у складу са логиком прикладности, односно у складу са нормама и регулама.

У практичном смислу, значајан допринос истраживања у области урбанистичког планирања представља критичко разматрање улоге генералног урбанистичког плана у локалном развоју у Србији, који до сада није критички разматран, нити су преиспитани фактори услед којих је до дате улоге дошло. Посебно је оријентација ка тржишту безусловно прихватана. Разматрање комбинације колаборативног и рационалног модела планирања није ново у истраживањима урбанистичког планирања у Србији, али критичко истраживање утицаја комбинације ових модела на улогу генералног урбанистичког плана у локалном развоју није спровођено до сада.

У истраживању управљања локалним развојем и улоге урбанистичког планирања, проверава се институционална теорија на посебном случају пост-

социјалистичке Србије (где су, услед занемаривања улоге генералног урбанистичког плана и сами делатници атомизовани и онемогућени да делују). Разумевање практичног искуства у примени генералног урбанистичког плана у студијама случаја омогућава процену утицаја и улоге овог инструмента и трансформације управљачког система у нестабилном транзиционом окружењу. Истраживања теорије наглашавају и да се у оквиру задржаних традиционалних система у транзиционим земљама налазе аутохтони позитивни потенцијали и праксе из социјализма и самоуправљања који представљају полазиште за промену. Посебност ситуације може допринети комплетирању теоријских сазнања о проблему како имплементирати нове инструменте у условима недовршености оквира тржишне економије.

Са аспекта теме улоге генералног урбанистичког плана у локалном развоју у Србији, допринос истраживања се огледа у релативизацији инструмента који представља законски оквир и чија је примена неминовна у свакодневной пракси. Иако се генерални урбанистички планови у пракси често преиспитују и присутна је критика у стручној јавности, до сада улога генералног урбанистичког плана није детаљно испитивана и у регулативи није дошло до промена које би условиле промену улоге датог инструмента. У ситуацији када су стратешки планови још увек неформални документи, генерални урбанистички план је једини стратешки документ који се са пажњом бави детаљима урбаног просторног развоја и омогућавања економског и локалног развоја путем просторног уређења. Нејасна улога коју планови имају и услед исте занемаривање и заобилажење регулативе коју прописују оставља јавни интерес без заштитног појаса. Улога регулативног документа коју има и која је једина неупитна је са друге стране ограничавајућа и може да услови проблеме у реализацији развојних пројеката. Радом се указује на узроке нејасне улоге планова, како би се формирали правци реакције и деловања у циљу дефинисања нове улоге. Јасна улога генералних урбанистичких планова и њихова боља координација са контекстом и другим аспектима управљања локалним развојем би омогућила локалној самоуправи квалитетан и флексибилан стратешки развојни документ, који пружа сигурност будућим инвеститорима и помаже локалним властима да доносе одлуке о локалном и просторном развоју.

Ограничења истраживања односе се на немогућност обухвата свих детаља који могу да обесмисле улогу генералног урбанистичког плана. С обзиром на то да улога плана зависи од усвојених норми сваке појединачне локалне самоуправе, регула, структуре и укључених делатника, те од сваке појединачне ситуације у којој је потребно применити смернице генералног урбанистичког плана, комбинаторика је бесконачна и није могуће обухватити све могућности. На приказаним случајевима је наглашено да су у питању специфични путеви и инструменти којима се свака појединачна ситуација решава, у циљу да се план избегне, без обзира да ли је у питању јавни или приватни интерес. Ограничавајућа околност при истраживању је и чињеница да је веома тешко урадити интервју са службеницима у локалним самоуправама уколико је потребно да открију како изгледају процедуре одлучивања, јер је у питању процес који има пуно неформалних делова.

Даљи правци истраживања се могу усмерити на могућност да се генерални урбанистички план (и урбанистичко планирање у целини) обухвати интегралним планирањем, и обједини са неформалним стратешким планирањем као његов саставни део. Такође, потребно је испитати механизме и инструменте који би могли бити усвојени за имплементацију датих стратешких планова. Осим увођења нових докумената, потребно је истражити могућност иновативних облика организација унутар организације локалне самоуправе, и тела на нижим и вишим нивоима која би била задужена за сталну анализу и унапређење усвојене документације. Пре покушаја конкретних промена у систему, неопходно је испитати могућност ових промена, односно људских капацитета који би промену осмислили, покренули и спровели.

## ЛИТЕРАТУРА

- Albrechts, L., Alden, J., and Pires, A. (eds). 2001. *The Changing Institutional Landscape of Planning*. Aldershot: Ashgate.
- Alexander, E. R. 1992. Planners Roles. In E. Alexander: *Approaches to Planning: Introducing Current Planning Theories, Concepts and Issues* (107-110). London: Routledge.
- Alexander, E. R. 1996. After rationality: Towards a contingency theory for planning. In S. Mandelbaum, L. Mazza, and R. Burchell (Eds.): *Explorations in planning theory*. New Brunswick, NJ: Center for Urban Policy Research.
- Alexander, E. R. 2005. Institutional transformation and planning: from institutionalization theory to institutional design. *Planning theory*, 4 (3): 209-223
- Alexander, E. R. 2009. Institutional perspective on planning: Why? Where? How? In: V. Niraj (Ed.), *Institutions and planning*. Oxford: Elsevier.
- Allmendinger, P. 2002. *Planning Theory*, New York: Palgrave.
- Allmendinger, P. 2002a. The Post-Positivist Landscape of Planning Theory. In P. Allmendinger & M. Tewdwr-Jones (eds): *Planning Futures: New Directions for Planning Theory* (3-17). London: Routledge.
- Alfredson, T. & Cungu, A. 2008. Negotiation Theory and Practice, A Review of the Literature. Prepared for the *Food and Agriculture Organization of the United Nations*, FAO. [http://www.fao.org/docs/up/easypol/550/4-5\\_Negotiation\\_background\\_paper\\_179EN.pdf](http://www.fao.org/docs/up/easypol/550/4-5_Negotiation_background_paper_179EN.pdf)
- Altshuler, A. 1965a. *The City Planning Process: A Political Analysis*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Altshuler, A. 1965b. The Goals of Comprehensive Planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 31(3): 186-97.
- Ansel, C. & Gash, A. 2007. Collaborative planning in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18 (4): 543-571
- Arksey, H. (2004) Semi-structured and Unstructured Interviewing. In Becker, S. and Bryman, A. (eds): *Understanding Research For Social Policy and Practice – Themes, Methods and Approaches*. Bristol: The Policy Press



- Ashcraft, R. 1981. Political theory and political action in Karl Mannheim's thought: Reflections upon Ideology and Utopia and its critics. *Comparative Studies in Society and History*, 23 (1): 23–50
- Acemoglu, D. & Robinson, J. A. 2008. Persistence of Power, Elites, and Institutions. *American Economic Review*, 98 (1): 267–293
- Bajić-Brković, M. V. (2002). City planning in Yugoslavia in the 20th century: The case study of Belgrade. *Arhitektura i urbanizam*, 9: 19-31
- Бајић, Т. и Манић, Б. 2013. Социјално становање у Србији пред изазовима климатских промена: да ли архитектонско- урбанистички конкурси охрабрују иновативност? У М. Пуцар, Б. Димитријевић, и И. Марић (ур.): 2013. *Климатске промене и изграђени простор: политика и пракса у Шкотској и Србији* (201-223). Београд: ИАУС
- Бајић, Т., Манић, Б. и Ковачевић, Б. 2014. Социјално становање у Београду: пракса архитектонско – урбанистичких конкурса (2003 - 2014). *Архитектура и урбанизам*, 39: 29-43.
- Banai, R. 2013. Plan vs Project Dilemma Revisited: A Progress Review of Urban and Regional studies literature. *Urban Studies*, 50 (4): 807–824
- Baum, H. S. 1996. Why the rational paradigm persists: Tales from the field. *Journal of Planning Education and Research*, 15: 127-34
- Бацковић, В. 2005. Европски градови у постсоцијалистичкој трансформацији. *Социологија*, 47 (1): 27-44. <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0038-0318/2005/0038-03180501027B.pdf> (приступ остварен 17.12.2015.)
- Bachrach, P. & Botwinick, A. 1992. *Power and empowerment: a radical theory of participatory democracy*. Philadelphia: Temple university press.  
URL:<http://books.google.com/books?id=bpGPiZmtfyUC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false>
- Беговић, Б., Вацић, З., Матковић, Г. и Мијатовић, Б. 2006. *Локални економски развој*. Београд: ЦЛДС и СКГО  
[http://www.clds.rs/newsite/LOKALNI\\_EKONOMSKI\\_RAZVOJ.pdf](http://www.clds.rs/newsite/LOKALNI_EKONOMSKI_RAZVOJ.pdf) (приступ остварен 22.09.2011.)
- Beauregard R. A. 2001. Epilogue: Globalization and the city. In Andersson H, Jorgensen G, Joye D, Ostendorf W (eds): *Change and stability in urban Europe*. Ashgate (251-262), Aldershot
- Beauregard, R. A. 2005. Introduction: institutional transformations. *Planning theory*, 4(3): 203-207

- Bell, S. 2002. Institutionalism: old and new. In Parkin A. et. al.(eds.): *Government, politics, power and policy in Australia*.  
<http://espace.library.uq.edu.au/eserv/UQ:9699/Institutionalism.pdf>
- Bengs, C. 2005. Time for a critique of planning theory. Editorial, *European Journal of Spatial Development*, 3, June
- Bengs, C. 2005a. Planning theory for the naive. *European Journal of Spatial Development*, 3, June
- Benhabib, S. 1996. Toward a deliberative model of democratic legitimacy. In S. Benhabib (Ed.). *Democracy and Difference: Con-testing the Boundaries of the Political*. Princeton: Princeton University Press.
- Berg, B.L. (2007) *Qualitative Research Methods for the Social Sciences* (6<sup>th</sup> ed.), Boston: Pearson Education
- Becker, S. and Bryman, A. (2004) The Nature of Quantitative and Qualitative Research. In Becker, S. and Bryman, A. (eds): *Understanding Research For Social Policy and Practice – Themes, Methods and Approaches*. Bristol: The Policy Press
- Boeije, H. 2010. *Analysis in Qualitative Research*. London: Sage
- Bohman, J. 1996. *Public deliberation: pluralism, complexity, and democracy*. Cambridge: M.I.T. Press
- Bryson, J., Freeman, E., and Roening, W., 1986, Strategic planning in the public sector: approaches and directions. In Checkoway, B., ed.: *Strategic Perspectives on Planning Practice* (66–85). Lexington: Lexington Books
- Васиљевић, Д. 2012. *Локални економски развој, зашто су једне општине добитници, а друге губитници транзиције*. Београд: Палго центар
- Влада РС. 2014. *Образложење уз закључак о поступку и критеријумима именовања чланова Заједничког консултативног одбора* (незванични документ). Е-mail аутору, ЗКО и Мадридска конвенција, 13.06.2014. Пошиљаоц: Бранислав Пејчић, Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе
- Вујадиновић, П. 2010. *Анализа система месне самоуправе*. Ужице: Стална конференција градова и општина, 2010.  
[http://www.skgo.org/upload/files/Analiza\\_sistema\\_mesne\\_samouprave\\_web.pdf](http://www.skgo.org/upload/files/Analiza_sistema_mesne_samouprave_web.pdf)  
(приступ остварен: 02.03.2011.)
- Вујачић, И. 2010. Управљање у Србији или како функционишу институције. У Б. Беговић (ур.): *Институционалне реформе*. Београд: Центар за либерално демократске студије

<http://www.clds.rs/newsite/Institucionalne%20reformel.pdf> (приступ остварен: 17.06.2014.)

- Вујовић, С. 2004. Актери урбаних промена у Србији. У А. Милић (ур.): *Друштвена трансформација и стратегије друштвених група*. Београд: ИСИ ФФ
- Вујовић, С. и Петровић, М. 2006. Главни актери и битне промене у постсоцијалистичком урбаном развоју Београда. У Томановић, С. (ур.): *Београд: Друштво у превирању*. Београд: ИСИ ФФ  
[http://www.f.bg.ac.rs/files/instituti/ISI/isi\\_2006\\_STomanovic\\_Drustvo\\_u\\_previranju.pdf](http://www.f.bg.ac.rs/files/instituti/ISI/isi_2006_STomanovic_Drustvo_u_previranju.pdf)
- Вујошевић, М. 2002. О новим методолошким и другим стандардима у планирању — поводом Генералног плана Београда 2021. *Архитектура и урбанизам*, 9: 85-89
- Вујошевић, М. 2003. *Планирање у постсоцијалистичкој и економској транзицији*. Београд: ИАУС
- Вујошевић, М. и Петовар, К. 2006. Јавни интерес и стратегије актера у урбанистичком и просторном планирању. *Социологија*, 48 (4): 357-382
- Vujosević, M & Nedović-Budić, Z. 2006. Planning and societal context – The case of Belgrade, Serbia. In: S. Tsenkova & Z. Nedović-Budić, *The urban mosaic of post-socialist Europe: space, institutions and policy*. Heilderberg: Physica-Verlag
- Вујошевић, М. 2008. Полазишта за разрешавање конфликта и примену општих принципа и критеријума одрживог развоја у управљању развојем златиборског региона. У М. Вујошевић и К. Петовар (ур.): *Нови теоријски и методолошки приступи у изради стратегије регионалног одрживог развоја — пример златиборског региона*. Београд: ИАУС
- Вујошевић, М. 2008а. ГУП Београда и Просторни план Републике Србије. *Build*, 5, март [online]  
<http://www.buildmagazin.com/index2.aspx?fld=tekstovi&ime=bm0512.htm>
- Vujosevic, M. and Petovar, K. 2008. Public interest and public benefit in urban and spatial planning. *Sociologija i prostor*, 46 (179): 23-51
- Вујошевић, М. 2012. Странпутице државне политике просторног развоја: неосноване наде, лажна обећања и непостојање стварних инструмената. *Полис*, 1, октобар, 27-31. <http://www.palگو.org/files/polis1.pdf>
- Гајић, В. 2011. Калкулатор трошкова пословања у Србији. *Презентација пројекта НАЛЕД*, Београд, Хотел Хајат, 25.11.2011. <http://www.naslovi.net/2011-11->

- Генерални план Младеновца 2021. 2005. „Сл. лист града Београда“ бр. 9/2005
- Грађанске иницијативе. 2011. *Учешће грађана и грађанки у процесу израде и примене закона и других инструмената јавних политика*. Београд: Грађанске иницијативе
- Grix, J. 2001. *Demystifying Postgraduate Research from MA to PhD*. Edgebaston: University of Birmingham Press.
- Guba, E. A. & Lincoln, Y. 1994. *Competing paradigms in qualitative research*. London: Sage.
- Gummesson, E. 2003. All research is interpretive. *Journal of Business & Industrial Marketing*. 18 (6/7): 482 - 492
- Gunder, M. 2010. Planning as the ideology of (neo)liberal space. *Planning theory*, 9 (4): 298-314
- Gunder, M. and Hillier, J. 2009. *Planning in Ten Words or Less*. Farnham: Ashgate DG Regional Development. 2010. *Cohesion policy support for local development: best practice and future policy options*. Ref: CCI n.2009.CE.16.0.AT.081 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/consultation/terco/cp\\_support\\_local\\_dev\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/cp_support_local_dev_en.pdf)(приступостварен 28.01.2014.)
- Guthmann, A. 1993. Democracy. In R. Goodin & P. Pettit (Eds.): *A companion to contemporary political philosophy*. Oxford: Blackwell.
- Guthmann, A. & Thompson, D. 1996. *Democracy and disageement*. Harvard College: President and Fellows.
- Guthmann, A. & Thompson, D. 2004. *Why deliberative democracy?*  
URL:<http://books.google.com/books?id=1qaOH4GWG8cC&printsec=frontcover#v=onepage&q=participatory&f=false>
- Davies, J. S. 2003. Partnerships versus regimes: why regime theory cannot explain urban coalitions in the UK. *Journal of urban affairs*, 25(3): 253-269
- Дамјановић, Д., Јеринић, Ј. и Павловић-Крижанић, Т. 2011. *Хоризонтална и вертикална координација у поступку доношења одлука од значаја за локалну самоуправу у Србији*. Београд: Палго центар
- Dawson, C. 2009. *Introduction to Research Methods: 4th edition*. United Kingdom: Spring Hill House.

- Дежер, В. 2011. Реформе: политичка воља и/или административни капацитет, Белешка са пете годишње конференције ФЕФА, 11.05.2011., Народна Банка Србије, Београд. У А. С. Трбовић, (ур.): *Реформе: политичка воља и административни капацитет*. Београд: ФЕФА  
[http://www.fefa.edu.rs/files/pdf/Knjige/Zbornik\\_Reforme\\_politicka\\_volja\\_i\\_administrativni\\_kapacitet.pdf](http://www.fefa.edu.rs/files/pdf/Knjige/Zbornik_Reforme_politicka_volja_i_administrativni_kapacitet.pdf) (приступ остварен: 04.10.2013.)
- Denscombe, M. 2007. *The Good Research Guide for small - scale social research Projects*. New York: McGraw - Hill Press
- Dimitrovska Andrews, K., Mihelič, B. and Stančić, I. 2007. The post-socialist urban restructuring of Ljubljana: Strengthening identity. In K. Stanilov (ed.): *The Post-Socialist City* (427–445)
- Directive 2007/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2007 on the assessment and management of flood risks (2007) *Official Journal* L288/27–34 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:288:0027:0034:EN:PDF> (приступ остварен 16.03.2014.)
- Directive 2001/42/EC of the European Parliament and of the Council of 27 June 2001 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment (Strategic Environmental Assessment (SEA) Directive) (2001) *Official Journal* L197/30–37 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:197:0030:0037:EN:PDF> (приступ остварен 16.03.2014.)
- ДЈБ – Доста је било. 2016. Програм. <http://dostajebilo.rs/program/> (приступ остварен 22.02.2016.)
- Допис број М-2082/13 од 28.6.2013. године. Заменик јавног правобраниоца Града Београда, ГО Младеновац
- Dowal, D. E. 1992. Benefits of minimal land use regulations in developing countries. *Cato journal*, 12 (2): 413-423
- Dowding, K., Dunleavy P., King D., Margetts H., and Rydin Y. 1999. Regime politics in London local government. *Urban Affairs Review*, 34(4): 515-45
- Драгојловић, Н. 2009. *Улога СКГО и ЛС у процесу европских интеграција*. (СКГО – РРТ презентација) <http://www.skgo.org/reports/100> (приступ остварен: 30.05.2014.)
- ДС – Демократска странка. 2016. Изборни програм Демократске странке. <http://www.ds.org.rs/program> (приступ остварен 22.02.2016.)

- Duesenberry, J. 1960. Comment on 'An Economic Analysis of Fertility'. In *Demographic and Economic Change in Developed Countries*, ed. NBER. Princeton: Princeton University Press.
- Dye, T. & Zeigler, H. 2008. *The irony of democracy: an uncommon introduction to American politics*. Belmont: Wadsworth Publishing Company.
- Ђорђевић, С. 2002. Систем локалне самоуправе у Србији и Југославији (1804-2000). У: *Упоредна искуства локалних самоуправа*. Магна агенда: Београд
- Ђорђевић, С. 2003. *Ренесанса локалне власти – упоредни модели*. Београд: Чигоја
- Ђорђевић, С., Прокопијевић, М. и Дамјановић, М. 2006. *Оцена и унапређење праксе општинских и градских менаџера у Србији*. Београд: СКГО и ПАЛГО центар <http://probni.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/Ocena-i-unapre%C4%91enje-prakse-op%C5%A1tinskih-i-gradskih-menad%C5%BEera-u-Srbiji.pdf> (приступ остварен: 12.07.2013.)
- Ђорђевић, С. 2008. Европски стандарди у области локалних самоуправа: домети реформе у Србији. У: *Децентрализација Србије у контексту новог Устава Србије и ЕУ интеграција*. Нови Сад: Центар за регионализам, уз подршку USAID и Института за одржива заједнице
- Ђорђевић, С., Миленковић, Д., Прокопијевић, М. и Ђурковић, Б. 2009. *Стање и капацитети управљања локалне власти у Србији*. Београд: Факултет политичких наука <http://probni.fpn.bg.ac.rs/wp-content/uploads/Стање-и-капацитети-управљања-локалне-власти-у-Србији1.pdf> (приступ остварен: 12.07.2013.)
- Ђорђевић, С. 2010. *Изазови децентрализације и регионализације у Србији*. [http://decentralizacija.org.rs/new\\_file\\_download.php?show=vesti&int\\_asset\\_id=90&int\\_lang\\_id=33](http://decentralizacija.org.rs/new_file_download.php?show=vesti&int_asset_id=90&int_lang_id=33) (приступ остварен 14.11.2012.)
- Ђорђевић, С. 2011. *Изазови децентрализације и регионализације у Србији*. <http://www.decentralizacija.org.rs/vesti/Desavanja/Izazovi-decentralizacije-i-regionalizacije-u-Srbiji.sr.html> (приступ остварен 13.06.2014.)
- Ђорђевић, С. 2011а. Decentralizacija i jačanje kapaciteta lokalnih vlasti u Srbiji. *Anali Hrvatskog politološkog društva*, 8 (1): 179-202
- Treaty on European Union and the treaty on the functioning of the European Union / EUR-Lex - C2010/083/01. 2010. *Official Journal of the European Union*, [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2010.083.01.0001.01.ENG#d1e186-201-1](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2010.083.01.0001.01.ENG#d1e186-201-1) (приступ остварен 02.06.2014.)

European charter of local self-government. 1985. Council of Europe.<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/122.htm> (приступ остварен 07.06.2014.)

Живковић, М. 2014. Транзиција и прописи у изградњи. У Радмила Васић, Ивана Крстић (ур): *Правна сигурност у условима транзиције* – Зборник радова с научног скупа – Прилози пројекту 2013 „Развој правног система Србије и хармонизација с правом ЕУ“. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду. ISBN 978-86-7630-499-8, 230-254

Žižek, S. 1999. The spectre of ideology. In E. Wright and E. Wright E (eds): *The Žižek Reader*. Oxford: Blackwell Publishers

Закључак број 3-463-1-13/2013 од 2.7.2013. године. Комисија за давање у закуп грађевинског земљишта Градске општине Младеновац. ГО Младеновац

Закон о водама. 2010. "Сл. гласник РС" бр. 30/2010

Закон о главном граду. 2014. „Сл. гласник РС“ бр. 129/07 и 83/2014

Закон о државној управи. 2010. "Сл. гласник РС", бр. 79/2005, 101/2007 и 95/2010

Закон о јавним предузећима. 2013."Сл. гласник РС", бр. 119/2012 и 116/2013

Закон о јавним предузећима. 2016. "Сл. гласник РС", бр. 15/2016

Закон о јавној својини. 2011. "Сл. гласник РС" бр. 72/11

Закон о локалној самоуправи. 1999. „Сл. гласник РС“, бр. 49/99

Закон о локалној самоуправи. 2002. „Сл. гласник РС“. 9/2002.

Закон о локалној самоуправи. 2007. „Сл. гласник РС“ бр. 129/07

Закон о локалној самоуправи. 2014. „Сл. гласник РС“ бр. 129/07 и 83/2014

Закон о јавном дугу. 2011. „Сл. гласник РС“, бр. 61/05, 107/2009 и 78/2011

Закон о одређивању максималног броја запослених у локалној администрацији. 2009. „Сл. гласник РС“ бр. 104/2009

Закон о планирању и изградњи. 2013. „Сл. гласник РС“, бр. 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 - одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - одлука УС, 50/2013 - одлука УС и 98/2013 - одлука УС

Закон о планирању и изградњи. 2014. „Сл. гласник РС“, бр. 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 - одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - одлука УС, 50/2013 - одлука УС, 98/2013 - одлука УС, 132/2014 и 145/2014

- Закон о потврђивању европске повеље о локалној самоуправи. 2007. "Сл. гласник РС – Међународни уговори ", бр. 70/2007
- Закон о радним односима у државним органима. 2013. „Сл. гласник РС“ бр. 48/91, 66/91, 44/98 – др. закон; 49/99 – др. закон; 34/01 – др. закон; 39/02, 49/05 – одлука УСРС; 79/05 – др. закон; 81/05 – испр. др. закона; 83/05 – испр. др. закона и 23/13 – одлука УС
- Закон о средствима у својини Републике Србије. 1997. „Сл. гласник РС“, бр. 53/1995, 3/1996, 54/1996 и 32/1997
- Закон о територијалној организацији и локалној самоуправи. 1991/1992. „Сл. гласник РС“, бр. 47/91, 79/92 и 82/92
- Закон о територијалној организацији и локалној самоуправи. 1994. „Сл. гласник РС“, бр. 47/91, 79/92, 82/92 и 47/94
- Закон о општем управном поступку. 2010. „Сл. лист СРЈ“, бр. 33/97 и 31/2001 и "Сл. гласник РС", бр. 30/2010
- Закон о управљању отпадом. 2010. „Сл. гласник РС“ бр. 36/09 и 88/10
- Закон о финансирању локалне самоуправе. 2015. „Сл. гласник РС“ бр. 62/2006, 47/2011, 93/2012, 99/2013 - усклађени дин. изн., 125/2014 - усклађени дин. изн. и 95/2015 - усклађени дин. изн.
- Imbroscio, D. L. 1998. Reformulating urban regime theory: the division of labour between state and market reconsidered. *Journal of urban affairs*, 20 (3): 233-248
- Imbroscio, D. L. 2003. Overcoming the neglect of economics in urban regime theory. *Journal of urban affairs*, 25 (3): 271-284
- Innes, J. E. 1995. Planning theory's emerging paradigm: communicative action and interactive practice. *Journal of planning education and research*, 14 (183)
- Innes, J. E. 1996. Planning through consensus building: A new view of the comprehensive planning ideal. *Journal of the American Planning Association* 62 (4): 460-472
- Innes, J. E. 1998. Information in communicative planning. *Journal of the American Planning Association*, 64 (1)
- Innes, J. E. & Booher, D. E. 2000. *Collaborative dialogue as a policy making strategy. IURD Working Paper Series*. Berkley: Institute of Urban and Regional Development, UC Berkeley



- Innes, J. E. and Booher, D. 2000a. Planning Institutions in the Network Society: Theory for Collaborative Planning. In Salet, W. and Faludi, A. (eds.): *The Revival of Strategic Spatial Planning*. Kluwer: Amsterdam
- Innes, J. E. & Booher, D. E. 2002. *The impact of collaborative planning on governance capacity*. IURD Working Paper Series. Berkley: Institute of Urban and Regional Development, UC Berkeley
- Jessop, B. 2000. Governance failure. In G. Stoker (Ed.): *The New Politics of British Local Governance*. London: Macmillan Press
- Jensen, A. R. & Nyborg, H. 2003. *The scientific study of general intelligence: tribute to Arthur R. Jensen*. Oxford: Pergamon press.
- Јовановић, А. 2015. Карактеристике система локалне самоуправе у Републици Србији. *Политички живот*, 12: 7-57
- Јовашевић, Д. 2008. Злоупотреба служеног положаја у локалној самоуправи. *Политичка ревија*, 7 (16): 509-522
- ЈП „ДИП Младеновац“. 2007. *Нацрт програма уређивања грађевинског земљишта за 2007. годину*. ЈП ДИП Младеновац, Младеновац
- Kagioglou, M., Cooper, R., Aouad, G., Hinks, J., Sexton, M. & Sheath, D. (1998). *Generic Design and Construction Process Protocol Final Report*. Salford: The University of Salford.
- Keohane, R.O. 2001. Governance in a partially globalized world. *American Political Science Review*, 95 (1)
- Keraminiyage, K. P. (2009). Achieving high process capability maturity in construction organisations. (Unpublished PhD Thesis) submitted to the University of Salford. Salford
- Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. 2000. Public Management and Policy Networks. Foundations of a network approach to governance. *Public Management* 2(2): 135-158
- Klosterman, R.E. 1985. Arguments for and against planning. *Town Planning Review*, 56(1), pp. 5-20, [http://www.urban-is.de/Annex/HTML/Kap1/F%FCr&Wider-Planung/Klosterman-for&against\\_planning.pdf](http://www.urban-is.de/Annex/HTML/Kap1/F%FCr&Wider-Planung/Klosterman-for&against_planning.pdf)
- Klosterman, R. E. 1980. A Public Interest Criterion. *Journal of the American Planning Association*, 46 (July): 323-33.
- Knieling, J. and Othengrafen, F. 2009. *Planning cultures in Europe: Decoding cultural phenomena in urban and regional planning*. Farnham: Ashgate Publishing

Kornai, J. 1997. Reforming the welfare state in postsocialist societies (editorial). *World Development*, 25:1183-118

Комисија за давање у закуп грађевинског земљишта Градске општине Младеновац. 2013. Оглас о спровођењу поступка јавног надметања ради давања у закуп грађевинског земљишта. Објављен у дневном листу „Ало“ од 28.5.2013. године, ГО Младеновац

Кристић, С. 2012. *Буџет као инструмент управљања јединицом локалне самоуправе*. Београд: Дата статус

Лазаревић Бајец, Н. 1999. Генерални урбанистички план — план који ће се остваривати. У П. Бадовинац, Н. Лазаревић Бајец и М. Ралевић (ур.): *Реализација урбанистичких планова — проблеми, методи, могућности*. Едиција Урбанологија. Београд: Архитектонски факултет.

Лазаревић Бајец, Н. 2002. Модерно урбанистичко планирање. У Д. Хибер (ур.): *Принципи модерног управљања локалном заједницом*. Београд: Центар за либерално-демократске студије.

Лазаревић Бајец, Н. 2004. Повезивање концепта стратешког планирања са локалним просторним планирањем. У Б. Стојков (ур.): *Планирање развоја локалне заједнице*. Београд: Институт за просторно планирање географског факултета Универзитета у Београду и Асоцијација просторних планера Србије

Лазаревић Бајец, Н. 2006а. Интегрални стратешки план општине. У В. Трифуновић и М. Ралевић, (ур.): *Планирање, инвестиције и реализација у транзицији ка европском законодавству*. Београд: Удружење урбаниста Србије.

Лазаревић Бајец, Н. 2006б. Тезе о будућем систему усмеравања просторног развоја у Србији. У В. Трифуновић и М. Ралевић (ур.): *Планирање, инвестиције и реализација у транзицији ка европском законодавству*. Београд: Удружење урбаниста Србије.

Лазаревић Бајец, Н. 2007. Тржиште и планирање – дебата која траје. У М. Јанић, В. Трифуновић, и М. Ралевић (ур.): *Инвеститори – инвестиције. Место и значај у изради стратегије просторног и урбаног развоја Србије*. Београд: Удружење урбаниста Србије.

Лазаревић Бајец, Н. 2009. Локално стратешко планирање у Србији: евалуација резултата. Међународни научни скуп: Регионални развој, просторно планирање и стратешко управљање. Објављено у *Тематски зборник радова*, 125-144. Београд: ИАУС

Lazarević Bajec, N. 2009. Rational or collaborative model of urban planning in Serbia: institutional limitations. *Serbian architectural journal*, 1: 81-106

- Лазаревић Бајец, Н. 2011. Просторни план Републике Србије. *Фокус*, јануар, 14-19  
<http://www.clds.rs/newsite/07%20FOKUS.pdf>
- Лазаревић, Г., Кнежевић, И. и Божић, Р. 2011. *Прекогранична сарадња*. Европски покрет у Србији и Фридрих Еберт Фондација,  
<http://www.emins.org/sr/publikacije/knjige/11-prekogranicna-saradnja.pdf>  
(приступ остварен 15.06.2014.)
- Lazić, M. 1998. Adaptive reconstruction of elites in post-socialist Yugoslavia. *ЛУЧА*, 15 (1-2):74-87.
- Lane, J-A. & Ersson, S. 2000. *The new institutional politics: performance and outcomes*. London & New York: Routledge
- Lane, M. B. 2005. Public Participation in Planning: An Intellectual History. *Australian Geographer*, 36 (3): 283–299
- Lorrain, D. and Stoker, G. (eds.). 1997. *The privatization of urban services in Europe*. Pinter, Herndon, Virginia
- Lynn, L. E. Jr., Heinrich, C. J. and Hill C. J. 2000. Studying Governance and Public Management: Challenges and Prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2): 233-261
- Љубоја, Б. 2013. *Организација власти у локалној самоуправи у Србији*. Београд: СКГО  
[http://www.skgo.org/upload/files/Organizacija\\_vlasti\\_u\\_lokalnoj\\_samoupravi\\_01062013\\_web.pdf](http://www.skgo.org/upload/files/Organizacija_vlasti_u_lokalnoj_samoupravi_01062013_web.pdf) (приступ остварен 24.02.2014.)
- Максимовић, О. 25.01.2016. Усмерени оријентациони интервју са бившим директором Јавног комуналног предузећа ГО Младеновац
- Mannheim, K. 1980. *Man and Society in an Age of Reconstruction*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Mansbridge, J. 1995. Does participation make better citizens? [online doc.] *The good society*, 5. URL: <http://www.bsos.umd.edu/pegs/mansbrid.html> (приступ остварен 23.04.2012.)
- Mansbridge, J. 1996. Using Power/Fighting Power: The Polity. In S. Benhabib (Ed.). *Democracy and Difference: Con-testing the Boundaries of the Political*. Princeton: Princeton University Press.
- Mansbridge, J. 1999a. Altruistic truth. In M. Warren (Ed.). *Democracy and trust*. Cambridge: University Press.
- Mansbridge, J. 1999b. The holding pattern. *Political theory*, 27:706.

- Marshal, C. & Rossman, G. B. 2006. *Designing qualitative research* (4th ed.). London: Sage publications.
- Мартинчевић, Ј. 1977. *Самоуправна нормативна дјелатност организација удруженог рада у процесу примене закона о удруженом раду*. <http://hrcak.srce.hr/file/120942> (приступ остварен 23.02.2014.)
- Maruna, M. and Milojkic, D. 2014. New vs. traditional institutional order in educational institutions: the case of establishing the first urbanism study programme in Serbia. *Educational Alternatives*, 12: 8-19
- March, J. G. & Olsen J. P. 2006. Elaborating the new institutionalism. In R. A. W. Rhodes, S. A. Binder & B. A. Rockman (eds.): *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford: Oxford University Press
- Marx, K. and Engels, F. 1970. *The German Ideology*. London: Lawrence & Wishart.
- Матић, П. 2006. Модернизација система локалне управе у Србији – примена европских стандарда. *Политичка ревија*, 5 (1-2): 75-88
- Meuelman, L. 2008. *Public management and the metagovernance of hierarchies, networks and governments*. Hague: Physica-Verlag, Springer company
- Meyer, J. W. & Rowan B. 1977. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *The American journal of sociology*, 2: 340-363
- Meyer, W. & Baltes, K. 2004. Network failures – How realistic is durable cooperation in global governance? In K. Jacob, M. Binder & A. Wiczorek (eds.): *Proceedings of the 2003 Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change*, Environmental Policy Research Centre: Berlin
- Мијачић, Д. 2012. Деценија локалног економског развоја у Србији: шта су поуке за будућност. *Policy brief*, Institute for territorial economic development. [http://www.lokalnirazvoj.org/upload/Report/Document/2013\\_01/Policy\\_brief\\_decenija\\_LERa\\_SER\\_75882.pdf](http://www.lokalnirazvoj.org/upload/Report/Document/2013_01/Policy_brief_decenija_LERa_SER_75882.pdf)
- Мијачић, Д. 2012а. *Децентрализација, регионализам и регионални развој у Републици Србији*. Institute for economic and territorial development Newsletter. [http://www.lokalnirazvoj.org/upload/Book/Document/2012\\_06/Inter\\_Newsletter\\_1.pdf](http://www.lokalnirazvoj.org/upload/Book/Document/2012_06/Inter_Newsletter_1.pdf) (приступ остварен 13.06.2014.)
- Микић, В. 2011. Деполитизација јавне управе и како напредујемо. У А. Трбовић (ур.): *Реформе: политичка воља и административни капацитет*. Београд: ФЕФА [http://www.fefa.edu.rs/files/pdf/Knjige/Zbornik\\_Reforme\\_politicka\\_volja\\_i\\_administrativni\\_kapacitet.pdf](http://www.fefa.edu.rs/files/pdf/Knjige/Zbornik_Reforme_politicka_volja_i_administrativni_kapacitet.pdf) (приступ остварен 02.03.2014.)

- Милашиновић, Ј. 21.01.2016. Усмерени оријентациони интервју са бившим шефом Одељења за урбанистичке послове ГО Младеновац
- Миловановић, А. 08.10.2013. Усмерени оријентациони интервју са Начелницом одељења за буџет и финансије ГО Младеновац
- Милојкић, Д. и Маруна, М. 2013. Иновативне мере регулисања ефеката климатских промена у урбанистичком планирању. У В. Токић и З. Лазовић (ур.): *Утицај климатских промена на планирање и пројектовање 3: креирање стратегија и образаца*. Београд: Архитектонски факултет
- Milojkić, D. And Maruna, M. 2014. Saving urban planning from another utopian model. In E. Vaništa Lazarević, M. Vukmirović, A. Krstić Furundžić and A. Đukić: *Keeping up with technologies to improve places*, Chapter 2, Cambridge Scholars Publishing
- Милојкић, С. 22.01.2016. Усмерени оријентациони интервју са бившим замеником начелника општинске управе ГО Младеновац
- Милосављевић, Б. 2009. *Систем локалне самоуправе у Србији*. Београд: СКГО <http://www.skgo.org/publications/download/219> (приступ остварен 08.06.2014.)
- Milosavljević, B. 2012. Reforma lokalne samouprave u Srbiji. *НКЈУ – ССРА*, 3: 749–768
- Милосављевић, Б. 2015. *Два века локалне самоуправе у Србији: развој законодавства 1804-2014*. Београд: СКГО
- Милосављевић, Б. и Јеринић, Ј. 2012. *Надлежности општина и градова у Србији*. Београд: СКГО <http://www.skgo.org/publications/download/440> (приступ остварен 14.02.2014.)
- Милосављевић, Б., Јеринић, Ј. и Кеџ, А. Г. 2012. *Модел организационе структуре и система управљања у општинској и градској управи*. Београд: СКГО <http://www.skgo.org/publications/download/443> (приступ остварен 14.02.2014.)
- Министарство правде и државне управе. 2016. *Текући пројекти – Пројекат јачања локалне самоуправе у Србији, фаза 2*. <http://www.arhiva.drzavnauprava.gov.rs/article.php?id=995> (приступ остварен 03.03.2016.)
- Мирић, О. 2015. Кохезиона политика ЕУ изазов за локалне самоуправе. Онлајн портал *EurAktiv.rs*, објављено 25.06.2015. <http://www.euraktiv.rs/srbija-i-eu/8835-koheziona-politika-eu-izazov-za-lokalne-samouprave> (приступ остварен 17.11.2015.)

- Митровић, Б. 2013. Урбанистичка регулатива. *Регулатива, предавање 1*.  
[http://prometheus.arh.bg.ac.rs/upload/1213/Osnovne/Regulativa/I\\_predavanje\\_REGULATIVA2013.pdf](http://prometheus.arh.bg.ac.rs/upload/1213/Osnovne/Regulativa/I_predavanje_REGULATIVA2013.pdf) (приступ остварен 10.07.2014.)
- Михајловић, Д. 1999. *Психологија у организацији*. Београд: Факултет организационих наука
- Младеновић, И. 2008. Савремене теорије демократије. *Филозофија и друштво*, 19
- Мојовић, Ђ. 2011. *Изазови регуларизације неформалних насеља у југоисточној Европи. Преглед релевантних закона и праксе из области урбанистичког планирања и легализације*. Београд: НАЛАС
- Murayama, A. 2009. Toward the Development of Plan-Making Methodology for Urban Regeneration. In M. Horita and H. Koizumi (eds.): *Innovations in Collaborative Urban Regeneration*. London: Springer
- Moroni, S. 2010. An evolutionary theory of institutions and a dynamic approach to reform. *Planning theory*, 9 (4): 275-297
- Moroni, S. 2011. The role of deliberate intervention on organizations and institutions: a response to Alexander. *Planning theory*, 10 (2): 190-197
- Mosberger, K. & Stoker G. 2001. The evolution of urban regime theory: The Challenge of Conceptualization. *Urban affairs review*, 36 (6): 810-835
- Muller, J. 1998. Paradigms and planning practice: Conceptual and contextual considerations. *International Planning Studies*, 3 (3): 287-302
- НАЛЕД. 2014. *Калкулатор локалних намета*. [http://www.naled-serbia.org/sr/cities\\_costs\\_institutions/index/Kalkulator-lokalnih-nameta](http://www.naled-serbia.org/sr/cities_costs_institutions/index/Kalkulator-lokalnih-nameta) (приступ остварен 28.11.2014.)
- Национална стратегија одрживог развоја. 2008. "Сл. гласник РС" бр. 57/08
- Nedović-Budić, Z. 2008. *Understanding Societal Transition through Urban Lens*. IREX  
<http://www.irex.org/sites/default/files/Nedovic-Budic.pdf> (приступ остварен 24.02.2014.)
- Nedović-Budić, Z. 2001. Adjustment of planning practice to the New Eastern and Central European context. *Journal of the American Planning Association*, 67 (1): 38-52
- Nedović-Budić, Z., Tsenkova, S. And Marcuse, P. 2006. The urban mosaic of post-socialist Europe. In Z. Nedović-Budić, S. Tsenkova and P. Marcuse (eds): *The Urban Mosaic of Post-Socialist Europe: Space, Institutions and Policy*. New York: PhysicaVerlag

- Недучин, Д. 2014. *Постсоцијалистички град- промена друштвене и просторне структуре Новог Сада у периоду транзиције*. Докторска дисертација, Нови Сад: Факултет техничких наука, Универзитет у Новом Саду.  
<http://nardus.mpn.gov.rs/bitstream/handle/123456789/1864/Disertacija.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Никезић, З. и Ђокић, В. 1999. О проблемима управљања урбаним развојем у условима политичке конкуренције и конфронтације. У П. Бадовинац, Н. Лазаревић Бајец и М. Ралевић (ур.): *Реализација урбанистичких планова – проблеми, методи, могућности*. Београд: Архитектонски факултет
- Новаковић, Г. Н. 2012. *Радничка класа и „радничка“ држава*. Учитељ незналица, <http://www.uciteljneznalica.org/clanak-Radni%C4%8Dka%20klasa%20i%20radni%C4%8Dka%20dr%C5%BEava-117.htm> (приступостварен 24.02.2014.)
- Nort, D. C. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press
- Одлука о грађевинском земљишту. 2010. „Сл. лист града Београда“, бр. 23/10
- Одлука о накнади за коришћење грађевинског земљишта (Београд). 2012. „Сл. лист града Београда“, бр. 37/2004, 7/2005, 19/2007, 40/2007, 53/2008, 60/2009, 45/2010, 2/2011 – испр., 54/2011, 8/2012 и 65/2012
- Oppenheim. 2000. *Questionnaire Design, interview and Altitude measurement (new edn)*. London: Continuum international.
- Општи закон о народним одборима. „Службени лист ФНРЈ“, бр. 22
- Offe, C. 1997. *Varieties of transition – The East European and East German experience*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts
- Павловић, В. М. 2012. *Локална самоуправа и процес приступања Србије ЕУ – од посматрача до партнера*. Београд: СКГО [euintegracije.skgo.org/sr/publications/download/4](http://euintegracije.skgo.org/sr/publications/download/4) (приступостварен 08.06.2014.)
- Павловић-Крижанић, Т. 2010. *Међуопштинска сарадња у Србији: могућности и изазови*. Београд: СКГО [http://www.skgo.org/upload/files/Analiza\\_medjuopstinska\\_saradnja\\_u\\_Srbiji\\_mogucnosti\\_i\\_izazovi\\_web.pdf](http://www.skgo.org/upload/files/Analiza_medjuopstinska_saradnja_u_Srbiji_mogucnosti_i_izazovi_web.pdf) (приступ остварен 02.02.2013.)
- Павловић Крижанић, Т. и Шовљански, Р. 2010. *Приручник за стратешко планирање и управљање локалним развојем у Републици Србији*. Београд: Центар за регионализацију <http://www.centarzaregionalizam.org.rs/prilozi/prirucnik.pdf> (приступ остварен 25.01.2013.)

- Пајовић, Д. С. 2005. *Преглед урбанистичког законодавства Србије*. Нови Сад: Удружење урбаниста
- Pallagst, K. M. and Mercier, G. 2007. - Urban and regional planning in Central and Eastern European countries - from EU requirements to innovative practices. In K. Stanilov (ed.): *The Post-Socialist City* (473–490). Springer, New York
- ПАЛГО. 2011. *Хоризонтална и вертикална координација у поступку доношења одлука од значаја за локалну самоуправу у Србији*. Београд: ПАЛГО центар. <http://www.palگو.org/files/e-Horizontalna%20i%20vertikalna%20koordinacija.pdf> (приступ остварен 03.03.2015.)
- Pateman, C. 1982. *Introduction to Participatory and workplace democracy: a theoretical development in critique of liberalism*, by R. M. Mason. Carbondale: Southern Illinois University Press.
- Pateman, C. 1970. *Participation and democratic theory*. [http://books.google.com/books?id=7ZNI0o89Er4C&printsec=frontcover&dq=carole+pateman&hl=en&ei=t7RqTLTeHdfPjAeV5NF1&sa=X&oi=book\\_result&ct=result&resnum=2&ved=0CCwQ6AEwAQ#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com/books?id=7ZNI0o89Er4C&printsec=frontcover&dq=carole+pateman&hl=en&ei=t7RqTLTeHdfPjAeV5NF1&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=2&ved=0CCwQ6AEwAQ#v=onepage&q&f=false)
- Pendall, R. 2001. Municipal Plans, State Mandates, and Property Rights : Lessons from Maine. *Journal of Planning Education and Research* ,21: 154-165
- Петовар, К. 2003. *Урбана социологија - наши градови између државе и грађана*. Београд: Географски факултет УБ
- Петовар, К. 2004. Грађанска иницијатива и концепт јавног добра у планирању и коришћењу простора. II научно- стручни скуп: *Локална самоуправа у планирању и уређењу насеља*, Златибор.
- Петовар, К. 2008. *Актери промена у градовима/Актери урбане обнове*. Београд: Архитектонски факултет Универзитета у Београду. [http://detelinara.org/wp-content/uploads/2014/03/Ksenija-Petovar\\_Akteri-promene-u-gradovima\\_Akteri-urbane-obnove\\_2008.pdf](http://detelinara.org/wp-content/uploads/2014/03/Ksenija-Petovar_Akteri-promene-u-gradovima_Akteri-urbane-obnove_2008.pdf) (приступ остварен 26.04.2015.)
- Петовар, К. 2010. Град безграђана – тако се гради(ло) у Београду и Србији. *Republika*, 484-485 <http://www.republika.co.rs/484-485/20.html> (приступ остварен 27.12.2013.)
- Петовар, К. 2012. Професионална удружења као актер у доношењу планских одлука о простору. У А. Свирчић Готовац и Ј. Златар (ур.): *Актери друштвених промена у простору; трансформација простора и квалитете живота у Хрватској*. Загреб: Институт за друштвена истраживања. <http://www.idi.hr/wp-content/uploads/2014/03/IDIZ-Zbornik-31.pdf> (приступ остварен 26.04.2015.)



- Петров, А. 2014. Облици непосредне демократије на локалном нивоу власти у Србији. *Правне теме*, 4: 71-83
- Петровић, М. 2009. *Трансформација градова: ка деполитизацији урбаног питања*. Београд: Институт за социолошка истраживања
- Петровић, М. (за СКГО) 2015. *Истраживање: европски градоначелници – политички лидери у европским градовима, извештај*. [http://skgo.org/upload/files/Izvestaj\\_27042015.pdf](http://skgo.org/upload/files/Izvestaj_27042015.pdf) (приступ остварен 12.12.2015.)
- Пешић, В. 2007. Партијска држава као узрок корупције у Србији. *Република*, 402-405. [online]. [https://pescanik.net/wp-content/PDF/partijska\\_drzava.pdf](https://pescanik.net/wp-content/PDF/partijska_drzava.pdf) (приступ остварен 26.04.2015.)
- Pierre, J. 1999. Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics. *Urban Affairs Review*, 34 (372): 372-396
- Pitkin, H.F. 1981. Justice: On Relating Private and Public. *Political Theory*, 9 (3): 327–52
- Пословник Владе РС. 2011. „Сл. гласник РС”, бр. 61/2006, 69/2008, 88/2009, 33/2010, 69/2010, 20/2011 и 37/2011
- Пословник Народне скупштине. 2012. „Сл. гласник РС”, бр. 20/2012
- Правилник о садржини и изради планских докумената. 2003. „Сл. гласник РС”, бр. 60/03.
- Правилник о садржини, начину израде, начину вршења стручне контроле урбанистичког плана, као и условима и начину стављања плана на јавни увид. 2004. „Сл. гласник РС”, бр. 12/2004
- Правилник о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања. 2015. „Сл. гласник РС”, бр. 64/15
- Предлог закона о изменама и допунама ЗПИ – Образложење. 2014. <http://www.otvoreniparlament.rs/wp-content/uploads/2014/12/Zakon-o-izmenama-i-dopunama-Zakona-o-planiranju-i-izgradnji.pdf>
- Предлог закона о потврђивању европске оквирне конвенције о прекограничној сарадњи између територијалних заједница или власти. 2016. [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi\\_zakona/3060-15%20-lat.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/3060-15%20-lat.pdf) (приступ остварен 03.03.2016.)
- Purcell, M. 2009. Resisting neoliberalization: Communicative planning or counter-hegemonic movements. *Planning Theory*, 8(2): 140–165

- Радомировић, В., Телесковић, Д., Нинић, И., Матовић, Д., Весић, М. и Ђурић, С. 2013. *Танспарентност у раду јавних предузећа*.  
<https://pistaljka.rs/public/banners/javna-preduzeca.pdf> (приступ остварен 03.08.2015.)
- Радосављевић, З., Ђорђевић, Д. и Шећеров, В. 2015. *Рана искуства раног јавног увида у урбанистичком планирању у Републици Србији*.  
[http://www.apps.org.rs/wp-content/uploads/2015/05/APPS-Rana-iskustva-RJU-u-urb-pl-u-Srbiji\\_LSU-2015.pdf](http://www.apps.org.rs/wp-content/uploads/2015/05/APPS-Rana-iskustva-RJU-u-urb-pl-u-Srbiji_LSU-2015.pdf) (приступ остварен 17.12.2015.)
- Rawls, J. 1971. *A theory of justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Reade, E. 1987. *British Town and Country Planning*. Milton Keynes: Open University Press.
- Решење број II-00-06-3/836/2013 од 3.7.2013. године. Председник Градске општине Младеновац. ГО Младеновац
- Robson, C. 2002. *Real world research* (2nd edn). Oxford: Blackwell.
- Robson, C. 2011. *Real world research* (3<sup>rd</sup> Edn) *A Resource for Social Scientist and Practitioner - Researchers*. Oxford: Blackwell.
- Roy, A. 2006. Praxis in the time of empire. *Planning Theory*, 5(1): 7–29
- Савет Европе. 1980. Европска оквирна конвенција о прекограничној сарадњи између територијалних заједница или власти—Мадридска конвенција. Е-mail аутору, ЗКО и Мадридска конвенција, 13.06.2014. Пошиљаоц: Бранислав Пејчић, Министарство регионалног развоја и локалне самоуправе
- Савет Европе. 1985. *Европска повеља о локалној самоуправи*.  
[http://www.coe.org.rs/REPOSITORY/128\\_evropska\\_povelja\\_o\\_lokalnoj\\_samoupravi.pdf](http://www.coe.org.rs/REPOSITORY/128_evropska_povelja_o_lokalnoj_samoupravi.pdf)(приступ остварен 04.02.2014.)
- Савковић, М. 12.01.2016. Усмерени оријентациони интервју са бившим директором Дирекције за изградњу и планирање Младеновац
- Sager, T. 2005. Communicative Planners as Naïve Mandarins of the Neo-liberal State? *European Journal of Spatial Development*, December 2005  
<http://www.nordregio.se/EJSD/>
- Salet, W., and Faludi, A. (eds). 2000. *The Revival of Strategic Planning*. Amsterdam: Koninklijke Nedelandse Academie van Wetenschappen.
- Sapsford, R. 2006. *Survey research*. London: Sage.

- Saunders, M., Lewis, P. & Adrian, T. 2009. *Research method for business students*. Harlow: Financial Times prentice Hall
- Selznik, F. 1996. Institutionalism 'Old' and 'New'. *Administrative science quarterly*, 2: 270-277
- СКГО Стална конференција градова и општина. 2006. *Непосредно учешће грађана у јавном животу на локалном нивоу*. [http://www.parlament.org.rs/res/Ucesce\\_gradjana\\_u\\_javnom\\_zivotu.pdf](http://www.parlament.org.rs/res/Ucesce_gradjana_u_javnom_zivotu.pdf) (приступ остварен 01.06.2014.)
- СКГО Стална конференција градова и општина. 2013. Закључци 40. Скупштине СКГО. *Локална самоуправа*, 60: 12-14
- Скупштина ГО Младеновац. 2007. Програм уређења грађевинског земљишта на територији општине Младеновац за 2007. годину. Усвојен на седници одржаној 04.07.2007. године, број 9-006-1-3/18/2007-I
- Скупштина ГО Младеновац. 2007а. Одлука о изменама и допунама програма уређења грађевинског земљишта на територији општине Младеновац. Усвојена на седници одржаној 02.11.2007. године, број 9-006-1-6/3/2007-I
- Скупштина ГО Младеновац. 2007б. Одлука о задуживању општине Младеновац за финансирање капиталних инвестиција за 2007. годину. Усвојена на седници одржаној 22.06.2007. године. "Сл. гласник РС", бр. 21/07
- Скупштина ГО Младеновац. 2008. Закључак о извршењу Програма уређења грађевинског земљишта и финансијски извештај ЈП „ДИП-Младеновац“ за 2007. годину. Заведено под бројем 9-006-1-5/25/2008-I, од 10.09.2008.
- СНС – Српска напредна странка. 2016. Бела књига – програмом до промена. <https://www.sns.org.rs/o-nama/program-srpske-napredne-stranke> (приступ остварен 22.02.2016.)
- Stanilov, K. 2007. Taking stock of post-socialist urban development – a recapitulation. In K. Stanilov (ed.): *The post-socialist city*. Springer: New York
- Stanilov, K. 2007a. Urban planning and the challenges of post-socialist transformation. In K. Stanilov: *The post-socialist city: urban form and space transformations in central and eastern Europe after socialism*. Dordrecht, Springer
- Статут Града Београда. 2010 „Сл. лист града Београда“ бр. 39/08 и 6/10
- Статут Града Београда. 2013. "Сл. лист града Београда", бр. 39/2008, 6/2010 и 23/2013
- Стратегија управљања отпадом за период 2010-2019. 2010. "Сл. гласник РС" бр. 29/10

Статут Градске општине Младеновац. 2010. „Сл. лист града Београда“ бр. 42/08, 15/10

Стојановић, Б. (2002) Основни елементи процеса рационалног управљања локалном заједницом. У Хибер, Д. (ур.): *Принципи модерног управљања локалном заједницом* (79-95). Београд: ЦЈДС

Стратегија реформе државне управе у РС 2009-2012. 2009.  
[www.arhiva.drzavnauprava.gov.rs/files/607.pdf](http://www.arhiva.drzavnauprava.gov.rs/files/607.pdf) (приступ остварен 30.01.2014.)

Стратегија реформе јавне управе у РС. 2014. „Сл. гласник РС“, бр. 9/14 , 42/14

Stead, D. and Nadin, V. 2009. Planning cultures between models of society and planning systems. In J. Knieling and F. Othengrafen (eds.): *Planning cultures in Europe: Decoding cultural phenomena in urban and regional planning*. Farnham: Ashgate Publishing

Steino, N. 2003. Vision, plan and reality. *PHD Thesis*. Aarhus School Of Architecture. Supervisor: Niels Albertsen, Ma. Pol. Sci., Aarhus School of Architecture  
<http://homes.create.aau.dk/steino/phd/steino-thesis.pdf>

Stewart, M. 2003. Towards collaborative capacity. In Boddy M (ed.): *Urban transformation and urban governance – Shaping the competitive city of the future* (76-89). Bristol: The Policy Press

Stoker, G. 2004. *Designing Institutions for Governance in Complex Environments: Normative, Rational Choice and Cultural Institutional Theories Explored and Contrasted*. ESCR Fellowship paper, No.1  
<http://www.southampton.ac.uk/C2G2/media/2012%20Discussion%20Papers/Stoker%20ESRC%20fellowship%20paper%20no%201.pdf>

Stone, C.N. 1998. Regime analysis and the study of urban politics, a rejoinder. *Journal of urban affairs*, 20(3): 249-260

Stone, C.N. 2005. Looking Back to Look Forward : Reflections on Urban Regime Analysis. *Urban affairs review*, 40(3): 309-341

Suddaby, R. & Lefsrud, L. 2010. Institutional theory, old and new. In A. J. Mills, G. Durepos & E. Wiebe (eds.): *Encyclopedia of case study research*. London: Sage Publications Inc.

Shmueli, D.F., Kaufman, S. & Ozawa, K. 2008. Mining negotiation theory for planning insights. *Journal of planning education and research*, 27(3): 359-364

- Scott, W. R. 1994. Institutions and organizations: toward a theoretical synthesis. In W. R. Scott & J. W. Mayer (eds.): *Institutional environments and organizations: structural complexity and individualism*. London: Sage.
- Swyngedouw, E. 1992. The Mammon Quest: 'Glocalization', Interspatial Competition and the Monetary Order: The Construction of New Scales. In M. Dunford & G. Kafkalis (eds.): *Cities and Regions in the New Europe. The Global-Local Interplay and Spatial Development Strategies*. London: Belhaven Press
- Tasan-Kok T (2004) *Budapest, Istanbul, and Warsaw – Institutional and spatial change*. Delft: Eburon
- Tosics, I. 2006. Spatial restructuring in post-socialist Budapest. In S. Tsenkova & Z. Nedović-Budić (eds): *The urban mosaic of post 'socialist Europe: space, institutions and policy*. Heilderberg: Physica-Verlag
- Tosics, I. 2006. Spatial restructuring in post-socialist Budapest. In Z. Nedović-Budić, S. Tsenkova and P. Marcuse (eds): *The Urban Mosaic of Post-Socialist Europe: Space, Institutions and Policy*. New York: PhysicaVerlag
- Транспарентност Србија. 2014. *Ефекти новог Закона о јавним предузећима – политизација или професионализација*.  
<http://www.transparentnost.org.rs/stari/images/stories/inicijativeianalize/Efekti%20novog%20Zakona%20o%20javnim%20preduzecima-politizacija%20ili%20profesionalizacija,%20oktobar%202014.pdf> (приступ остварен 26.04.2015.)
- Транспарентност Србија. 2014а. *Нови актери, исти систем. Активности јавних функционера током кампање за изборе 2014*. Београд: Транспарентност Србија  
[http://www.mc.rs/upload/documents/prezentacije/Aktivnosti\\_javnih\\_funkcionera\\_tokom\\_kampanje\\_za\\_izbore\\_2014.pdf](http://www.mc.rs/upload/documents/prezentacije/Aktivnosti_javnih_funkcionera_tokom_kampanje_za_izbore_2014.pdf)
- Трбовић, А. С. (ур.). 2011. *Реформе: политичка воља и административни капацитет*. Београд: ФЕФА  
[http://www.fefa.edu.rs/files/pdf/Knjige/Zbornik\\_Reforme\\_politicka\\_volja\\_i\\_administrativni\\_kapacitet.pdf](http://www.fefa.edu.rs/files/pdf/Knjige/Zbornik_Reforme_politicka_volja_i_administrativni_kapacitet.pdf) (приступ остварен: 04.10.2013.)
- Трбовић, А., Ђукановић, Д. и Кнежевић, Б. 2010. *Јавна управа и европске интеграције Србије*. Београд: ФЕФА  
[http://www.fefa.edu.rs/files/pdf/Knjige/Javna\\_uprava\\_EU\\_FEFA\\_Trbovic\\_Djukanovic\\_Knezevic.pdf](http://www.fefa.edu.rs/files/pdf/Knjige/Javna_uprava_EU_FEFA_Trbovic_Djukanovic_Knezevic.pdf) (приступ остварен: 04.10.2013.)
- Tsenkova, S. 2006. Beyond transitions: understanding urban change in post-socialist cities. In S. Tsenkova & Z. Nedović-Budić (eds): *The urban mosaic of post 'socialist Europe: space, institutions and policy*. Heilderberg: Physica-Verlag

- Tsenkova, S. & Nedović-Budić, Z. 2006. The post-socialist urban world. In S. Tsenkova & Z. Nedović-Budić (eds): *The urban mosaic of post-socialist Europe: space, institutions and policy*. Heilderberg: Physica-Verlag
- Tsenkova, S. 2007. Urban Futures: Strategic planning in post-socialist Europe. In K. Stanilov (ed.): *The post-socialist city: urban form and space transformations in central and eastern Europe after socialism* (447-471). Dodrecht, Springer; GeoJournal library, 1(92)
- Tsenkova, S. 2007a. Reinventing Strategic Planning in Post-socialist Cities: Experiences from Sofia. *European Planning Studies*, 15 (3): 295-317
- Thomas, M. 1998. Thinking about planning in the transitional countries of Central and Eastern Europe. *International planning studies*, 3: 321-333
- Перимовић, В. 2006. *Мишљење о Нацрту измена и допуна ГВП-а Београд 2021*. Београд: УПАС. [http://www.upa.org.rs/wp-content/uploads/2010/03/2006-Misljenje\\_o\\_Nacrtu\\_izmena\\_GUP\\_Beograd.pdf](http://www.upa.org.rs/wp-content/uploads/2010/03/2006-Misljenje_o_Nacrtu_izmena_GUP_Beograd.pdf) (приступ остварен 17.12.2015.)
- УАС и ДАС. 2014. Коментари на предлог Нацрта закона о изменама и допунама закона о планирању и изградњи. <http://dab.rs/images/downloads/ZPI%20komentar%2020082014%20UAS%20AB.PDF> (приступ остварен 29.11.2015.)
- Урбанистички завод Београда. 2014. *Традиција дуга 60 година*. [http://www.urbel.com/default.aspx?ID=uzb\\_Istorijat&LN=SRL](http://www.urbel.com/default.aspx?ID=uzb_Istorijat&LN=SRL) (приступ остварен 02.03.2014.)
- Устав Републике Србије. 1990. "Службени гласник РС", бр. 1/90
- Устав Републике Србије. 2006. "Сл. гласник РС", бр. 98/06
- Устав Савезне Републике Југославије. 1992. „Службени лист СРЈ“, бр. 1/92
- Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (Устав СФРЈ). 1963. <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/04/Ustav-SFRJ-iz-1963.pdf> (приступ остварен 25.02.2014.)
- Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (Устав СФРЈ). 1974. <http://mojustav.rs/wp-content/uploads/2013/04/Ustav-SFRJ-iz-1974.pdf> (приступ остварен 22.02.2014.)
- Fagence, M. 1983. Ideological fundamentalism in town planning – An exploratory appraisal. *The Environmentalist*, 3(1): 17–27.
- Feinstein, S. S. 2000. New directions in planning theory. In S. Feinstein and S. Campbell: *Readings in planning theory*. Malden: Blackwell publishing.

- Fainstein, S. S. 2005. Planning theory and the city. *Journal of Planning Education and Research*, 25: 121-130
- Fainstein, S. S., and Fainstein, N. I. 1979. New debates in urban planning: The impact of Marxist theory within the United States. *International Journal of Urban and Regional Research*, 3 (3): 381-403
- Fischer, F. & Forester, J. (Eds.). 1993. *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham, N.C. : Duke University Press  
URL:<http://site.ebrary.com.libaccess.lib.mcmaster.ca/lib/oculmcmaster/docDetail.action?docID=10062916>
- Fischler, R. 2000. Communicative planning theory: a Foucauldian assessment. *Journal of planning education and research*, 19
- Фишер, Ф. 2004. *Изградња мостова кроз партиципативно планирање*. Ниш: Ресурс центар  
[www.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion](http://www.unhabitat.org/pmss/getElectronicVersion)
- Флиvbјерг, Б. 2001. *Шта могу друштвене науке?* Београд: Службени гласник
- Flyvbjerg, B. 1998. *Rationality and power: democracy in practice*. Chicago: The University of Chicago press.
- Flyvbjerg, B. & Richardson, T. 2002. In search of the dark side of planning theory. In P. Allmendinger & M. Tewdwr-Jones (eds): *Planning Futures: New Directions for Planning Theory*. London, New York: Routledge
- Foucault, M. 1980. *Power/Knowledge*. New York: Pantheon
- Forester, J. 1987. Planning in the face of conflict. *Journal of American planning association*  
<http://research.rmutp.ac.th/paper/cu/Planning%20in%20the%20Face%20of%20Conflict.pdf>
- Forester, J. 1989. *Planning in the face of power*. London: University of California Press.
- Friedmann, J. 1987. *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton: Princeton University Press.
- Friedman, J. 1973. *Retracking America: A Theory of Transactive Planning*. Garden City, NJ: Anchor Press/Doubleday.
- Friedmann, J. 1973. The Public Interest and Community Participation: Toward a Reconstruction of Public Philosophy. *Journal of the American Institute of Planners*, 39 (1): 4-7.

- Friedmann, J. 1993. Toward a Non-Euclidian Mode of Planning. In S. Campbell and S.S. Fainstein (eds): *Readings in Planning Theory* (75-80)
- Friedman, J. 2005. Planning cultures in transition. In B. Sanyal (ed.): *Comparative planning culture*. Routledge: London
- Фуко, М. 1969. *Археологија знања*. Превод М. Козомара. Нови Сад: Издавачка књижарница Зорана Стојановића.
- Фуко, М. 1971. *Поредак дискурса*. Превод Д. Аничич. Лозница: Карпос.
- Фуко, М. 1983. Дискурс и истина, у *Златна греда*, 66: 15–20.
- Habermas, J. 1984. *The theory of communicative action, vol. 1: Reason and the rationalization of society*. Boston: Beacon press.
- Hansson, O. S. 2005. *Decision theory: a brief introduction*. Stockholm: Royal institute of technology. <http://home.abe.kth.se/~soh/decisiontheory.pdf>
- Harvey, D. 1978. On planning the ideology of planning. In R. W. Burchell and G. Sternlieb (eds): *Planning theory in the 1980s*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Center for Urban Policy Research.
- Harvey, D. 2005. *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Hauptman, E. 2001. Can less be more? Leftist deliberative democrats' critique of participatory democracy. *Polity*, 33 (3)
- Healey, P. 1992. Planning through debate: a communicative turn in planning theory. *Town planning review*, 63 (2)  
<http://www.jstor.org/stable/40113141>
- Healey, P. 1992a. A planner's day: Knowledge and action in communicative practice. *Journal of the American Planning Association*, 53 (1)
- Healey, P. 1996. The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation. In S. Feinstein and S. Campbell: *Readings in planning theory*. Malden: Blackwell publishing.
- Healey, P. 1997. Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning, *Environment and Planning A*, 30(9): 1531 - 1546
- Healey, P. 1999. Institutional analysis, communicative planning, and shaping places. *Journal of planning education and research*, 19: 111-121
- Healey, P. 2004. Creativity and urban governance. *Policy studies*, 25 (2): 87-102



- Healey, P. 2006. Transforming governance: challenges of institutional addaptation and a new politics of space. *European Planning Studies*, 14 (3): 299-320,
- Healey, P. 2007. *Urban complexities and spatial strategies - towards a relational planning of our times*. Oxon: Routledge
- Healey, P., Khakee, A., Motte, A., and Needham, B., eds, 1997, *Making Strategic Spatial Plans: Innovation in Europe*, London: University College London Press.
- Henrekson, M. & Jakobsson, U. 2001. Where Schumpeter was nearly right - the Swedish model of capitalism, socialism and democracy. *Journal of evolutionary economics*, 11: 331-358
- Hopkins, L. D. & Alexander, E. R. 2009. Introduction to symposium: planning in complex multiorganizational systems. *Journal of planning education and research*, 28: 470-475
- Hostovsky, C. 2006. The Paradox of the Rational Comprehensive Model of Planning : Tales from Waste Management Planning in Ontario, Canada. *Journal of Planning Education and Research*, 25: 382-395
- Hohn, U. & Neuer, B. 2006. New urban governance: Institutional change and consequences for urban development. *European planning studies*, 14 (3): 291-298
- Hudson, B. 1979. Comparison of current planning theories: counterparts and contradictions. *Journal of the American Planning Association*, 45(4): 387-398
- Huxley, M. 2000. The limits to communicative planning. *Journal of planning education and theory*, 19 (4): 369-377
- Huxham, C. 2000. The challenge of collaborative governance. *Public management: An International Journal of Research and Theory*, 2(3): 337-357
- Campbell, H. and Marshall, R. 2002. Utilitarianisms bad breath - a reevaluation of the public interest justification for public planning. *Planning Theory*, 1 (2): 163-187
- Campbell, H. 2006. Just planning: The art of situated ethical judgment. *Journal of Planning Education and Research*, 26(1): 92-106
- Carmona, M., Burgess, R. and Badenhorst, M. S. 2009. *Planning through Projects: Moving from Master Planning to Strategic Planning— 30 Cities*. The Netherlands: Techne Press.
- Castells, M. 1977. *The urban question*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Clemen, R. T. & Reilly, T. 2001. *Making hard decisions with decision tools*. Pacific Grove: Brooks/Cole Publishing Company

- Collis, J. & Hussey, R. 2003. *Business Research: a practical guide for undergraduate and postgraduate students*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Commission of the European Communities. 1990. *Green Paper on the Urban Environment, Commission of the European Communities*, EUR 12902 EN, Brussels: Commission of the European Communities.
- Cohen, J. 1997. Procedure and substance in deliberative democracy. In J. Bohman and W. Rehg (Eds.): *Deliberative democracy: Essays on reason and politics*. Cambridge: M.I.T. Press.
- Council Directive 91/271/EEC of 21 May 1991 concerning urban waste-water treatment (Urban Waste Water Directive) (1991) *Official Journal* L135/40–52 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1991:135:0040:0052:EN:PDF> (приступ остварен 14.07.2014.)
- Council Directive 92/43/EEC of 21 May 1992 on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (1992) *Official Journal* L206/7–50 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1992:206:0007:0050:EN:PDF> (приступ остварен 14.07.2014.)
- Council Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste (1999) *Official Journal* L182/1–19 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:182:0001:0019:EN:PDF> (приступ остварен 14.07.2014.)
- Cowell R, Owens S (2006) Governing space: Planning reform and the politics of sustainability. *Environment and Planning C* 24(3): 403–421
- ЦПЕС. 2011. *Како стати на пут политизацији јавних предузећа у Србији*. <http://www.cpes.org.rs/Publikacije/Kako%20stati%20na%20put%20politizaciji%20javnih%20preduzeca%20u%20Srbiji.pdf> (приступ остварен 26.04.2015.)
- ЦПЕС. 2013. Финансирање локалне самоуправе у Србији и утицај политичке везе локалне и републичке власти. <http://www.cpes.org.rs/Publikacije> (приступ остварен 14.06.2014.)
- Čolić, R. 2006. *Participativno planiranje*. Zadužbina Andrejević, biblioteka Posebna izdanja, Beograd
- Чолић, Р. 2009. *Партиципација у стратешком планирању градова и развој сазнања – пример Стратешког плана развоја Ниша*. Необјављена докторска дисертација. Београд: Архитектонски факултет.
- Чолић, Р., Мојовић, Ђ., Петковић, М. и Чолић, Н. 2013. *Водич за партиципацију у планирању урбаног развоја*. Београд: AMBERO consulting.

- Шевић, Ж. 2001. Локална власт у Југославији. У Е. Кандева (ур.): *Јачање локалне власти*. Београд: Магна агенда  
[www.palgo.org/files/knjige/Jacanje%20lokalne%20vlasti.pdf](http://www.palgo.org/files/knjige/Jacanje%20lokalne%20vlasti.pdf) (приступ остварен 30.01.2014.)
- Yin, R. 2003. *Case study research: Design and method. Applied social research methods series*. California: SAGE.
- Warren, M. 1992. Democratic theory and self-transformation. *The American political science review*, 86 (1)
- Warren, M. 1996. What should we expect from more democracy: radically democratic responses to politics. *Political theory*, 24 (2)
- Warren, M. 1999a. Deliberative democracy and authority. *The American political science review*, 90 (1)
- Warren, M. 1999b. Democratic theory and trust. In M. Warren (Ed.): *Democracy and trust*. Cambridge: University Press.

## БИОГРАФИЈА АУТОРА

Данијела Савкић (Милојкић), дипл. инж. арх., рођена је у Београду 17.05.1984. године, где је завршила Основну школу и Гимназију у општини Младеновац, оба пута као носилац Вукове дипломе. Дипломирала је на Архитектонском факултету Универзитета у Београду 2008. године, са просечном оценом 9,6 током студија. Након мастер студија, на истом факултету уписује Специјалистичке студије Урбана обнова градова, које завршава 2011. године одбранивши специјалистички рад са оценом 10 на тему Дефинисање процене утицаја на социјални развој у процесу планирања и предлог за законско регулисање у Србији, код ментора проф. др Ксеније Петовар. Докторске студије уписује 2009. године на Архитектонском факултету Универзитета у Београду. Учествовала је у изради неколико стручних публикација, на више урбанистичко-архитектонских конкурса, као и изложбама стручно-уметничких остварења у области урбанизма и архитектуре, на којима је постигла запажене резултате.

Истраживачки рад Данијеле Савкић је усмерен на истраживање урбанистичког планирања у локалном развоју, укључујући и повезане аспекте едукације делатника који утичу на развој урбанистичког планирања у складу са савременим развојним захтевима. Резултати истраживања су публиковани у неколико иностраних и домаћих часописа, као и на већем броју домаћих и међународних конференција. (Милојкић, Д. 2011. Дефинисање процене утицаја на социјални развој у урбанистичком и просторном планирању. *Социологија и простор*, 193 (2), п.203 // Milojkic, D. & Simic, I. 2012. The principles of sustainability in goals and projects in local strategic plans in Serbia. New urbanity cities vs. global challenges, *STRAND International symposium*, Belgrade, April, 2012 // Милојкић, Д. и Милојкић, С. 2013. Утицај урбанистичког планирања на приватне иницијативе у области управљања отпадом у Србији. *Планска и нормативна заштита простора и животне средине*, Асоцијација просторних планера Србије, Географски факултет Универзитета у Београду, Завод за урбанизам Града Суботице, Палић, Април, 2013 // Маруна, М., Михајлов, В. и Милојкић, Д. 2011. Урбани дизајн у функцији културно одрживих решења. У: У. Радосављевић и К. Лаловић (ур.): *Савремени*

*реступи урбаном дизајну за одрживи развој Србије – истраживање потенцијала и могућности развоја Доњег подунавља.* Београд: Архитектонски факултет.

Данијела Савкић је до 2015. године радила у Градској општини Младеновац као руководиоца групе за локални економски развој, а пре ове позиције је од 2006. године променила неколико раних места у приватном, јавном и цивилном сектору: пројект developer у Фонду Б92; Координатор пројекта Стратегија развоја општине Алибунар 2014-2020 у општини Алибунар; Chief grant writer у Axia consulting d.o.o.; рецензент часописа Социологија и простор, Института за социолошка истраживања у Загребу (октобар, 2012); сарадник у настави на Архитектонском факултету, Универзитета у Београду, на Департману за урбанизам; и као студент демонстратор на Архитектонском факултету, Универзитета у Београду, на Департману за урбанизам.

Прилог 1.

## Изјава о ауторству

Потписани-а Данијела Слехић

број уписа Д 2009/24

### Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

УЛОГА ГЕНЕРАЛНОГ УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНА У УПРАВЉАЊУ  
ЛОКАЛНИМ РАЗВОЈЕМ У СРБИЈИ ПОСЛЕ 2000-ТЕ ГОДИНЕ

- 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, 09.05.2016.

Слехић

Прилог 2.

## Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора Данијела Савкић

Број индекса Д 2009/24

Студијски програм Архитектура и урбанизам - Урбанизам и просторно планирање

Наслов рада Улога генералног урбанистичког плана у локалном развоју у Србији после 2000-те године

Ментор проф. др Марија Маруна

Потписани/а Данијела Савкић

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, 09.05.2016.

Д Савкић

### Прилог 3.

## Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

УЛОГА ГЕНЕРАЛНОГ УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНА У УПРАВЉАЊУ  
ЛОКАЛНИМ РАЗВОЈЕМ У СРБИЈИ ПОСЛЕ 2000-ТЕ ГОДИНЕ

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, 09.05.2016.

Лавинић



1. Ауторство - Дозвољаваате 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. Дозвољаваате 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. Дозвољаваате 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. Дозвољаваате 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. Дозвољаваате 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. Дозвољаваате 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.