УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ

АРХИТЕКТОНСКИ ФАКУЛТЕТ

Ана С. Граовац

ПРОМЕНА ЈАВНОГ ИНТЕРЕСА У КУЛТУРИ ПЛАНИРАЊА У СРБИЈИ НА НИВОУ ГЕНЕРАЛНОГ УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНА

докторска дисертација

Београд, 2024

UNIVERSITY OF BELGRADE

FACULTY OF ARCHITECTURE

Ana S. Graovac

CHANGE OF PUBLIC INTEREST IN THE PLANNING CULTURE IN SERBIA AT THE LEVEL OF GENERAL URBAN PLAN

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2024

Ментор:

Др Марија Маруна,

редовни професор, Универзитет у Београду Архитектонски факултет

Члан комисије:

Др Данијела Миловановић Родић

ванредни професор, Универзитет у Београду Архитектонски факултет

Члан комисије:

Др Милица Милојевић

ванредни професор, Универзитет у Београду Архитектонски факултет

Члан комисије:

Др Велимир Шећеров

редовни професор, Универзитет у Београду Географски факултет

Датум одбране:

ИЗЈАВА ЗАХВАЛНОСТИ

Желим да се захвалим и да посветим ову дисертацију
свим колегиницама и колегама
који су радили и раде у Урбанистичком заводу Београда

ПРОМЕНА ЈАВНОГ ИНТЕРЕСА У КУЛТУРИ ПЛАНИРАЊА У СРБИЈИ НА НИВОУ ГЕНЕРАЛНОГ УРБАНСТИЧКОГ ПЛАНА

Резиме

Јавни интерес је концепт у теорији и пракси планирања који се повезује са стварањем ефикасног система планирања и друштвеног благостања након Другог светског рата. Постмодерним заокретом и успоном тржишног либерализма 80-их година прошлог века, планирање постаје преговарачки процес, а јавни интерес резултат консензуса или компромиса о заједничким интересима. Новија истраживања у фокус стављају његову традиционалну улогу – интереса државе, норме за планирање и етичке норме за планере, док централно питање постаје конституисање јавног интереса у конкретном културном контексту.

Културни контекст се у теорији везује за концепт културе планирања - вредности које утичу на планирање. Међутим, због хетерогености и промењивости саме културе, конкретна примена концепта је и актуелно теоријско питање и кључни изазов истраживања. Зато је основна истраживачка идеја да се повезивањем концепта културе планирања са актуелним питањима јавног интереса, дефинишу истраживачке перспективе и критеријуми, а да се промена ових релација може пратити кроз време.

Са теоријског становишта, вредности попут опште користи, друштвене правде, културних вредности, права на учешће и демократских принципа једнакости и достојанства су од суштинског значаја за утемељење јавног интереса. Јавни интерес се може утврдити на основу правила или као резултат дијалога, а основни етички судови подразумевају поштовање правила или исход планирања у највећем интересу грађана.

У складу са тим, практични део истраживања обухвата анализу теоријских и стручних ставова о јавном интересу у периоду пост-социјалистичке транзиције у Србији, као и планских решења, закона и подзаконских аката на нивоу генералног урбанистичког плана. Резултат истраживања показује како се јавни интерес мењао у конкретној култури планирања у Србији.

Кључне речи: јавни интерес, култура планирања, ниво генералног урбанистичког плана, друштвене вредности, норма за планирање, процедура планирања, управљање, улога планера, исход процеса планирања, пост-социјалистичка транзиција у Србији

Научна област: Архитектура и урбанизам

Ужа научна област: Урбанизам

УДК: 711.24:711.4:316.663(043.3)

CHANGE OF PUBLIC INTEREST IN THE PLANNING CULTURE IN SERBIA AT THE LEVEL OF GENERAL URBAN PLAN

Abstract

The public interest is a concept in planning theory and practice associated with the creation of an effective planning system and social welfare after the Second World War. With the postmodern turn and the rise of market liberalism in the 80s of the last century, planning becomes a negotiation process, and public interest the result of consensus or compromise on common interests. Newer research focuses on its traditional role - the interest of the state, planning norm and ethical norm for planners, while the central question becomes the constitution of public interest in a specific cultural context.

In theory, cultural context is linked to the concept of planning culture - values that influence planning. However, due to the heterogeneity and changeability of culture itself, the concrete application of the concept is both a current theoretical issue and a key research challenge. That is why the basic research idea is that by connecting the concept of planning culture with current issues of public interest, research perspectives and criteria are defined, and that the change of these relations can be followed over time.

From a theoretical point of view, values such as the common good, social justice, cultural values, the right to participate and the democratic principles of equality and dignity are essential to the foundation of the public interest. Public interest can be determined based on rules or as a result of dialogue, and basic ethical judgments imply compliance with rules or the outcome of planning in the best interest of citizens.

Accordingly, the practical part of the research includes the analysis of theoretical and professional views on public interest in the period of post-socialist transition in Serbia, as well as planning solutions, laws, and by-laws at the level of the general urban plan. The result of the research shows how public interest has changed in the concrete planning culture in Serbia.

Key words: public interest, planning culture, level of the general urban plan, social values, planning norm, planning procedure, urban governance, role of the planner, outcome of the planning process, post-socialist transition in Serbia

Scientific field: Architecture and Urbanism

Scientific subfield: Urbanism

UDC: 711.24:711.4:316.663(043.3)

САДРЖАЈ

Списак слика
Списак табела
Списак скраћеница

1. УВОД 7
1.1. Општа разматрања о концепту јавног интереса и култури планирања 7
1.2. Проблем и предмет истраживања 9
1.2.1. Истраживачки проблем у контексту Србије 9
1.2.2. Предмет истраживања 10
1.3. Циљ и задаци истраживања 11
1.4. Полазне хипотезе истраживања 11
1.5. Образложење усвојене методологије истраживања 11
1.6. Научна оправданост и резултати истраживања 13
2. ЈАВНИ ИНТЕРЕС И КУЛТУРА ПЛАНИРАЊА 14
2.1. Концепт јавног интереса 14
2.1.1. Појмовно одређење концепта јавног интереса 14
2.1.2. Концепт јавног интереса и планирање 15
2.1.3. Оспоравања концепта јавног интереса 17
2.1.4. Актуелна питања концепта јавног интереса 18
2.1.5. Досадашња систематизација концепта јавног интереса 19
2.1.5.1. Систематизација у односу на фокус јавног интереса 20
2.1.5.2. Систематизација по категоријама и начину утврђивања јавног интереса 20
2.1.5.3. Систематизација по различитим димензијама јавног интереса 21
2.1.5.4. Систематизација различитих школа промишљања јавног интереса у планирању 22
2.1.6. Дискусија анализиране систематизације концепта јавног интереса 23
2.2. Концепт културе планирања 24
2.2.1. Појмовно одређење концепта културе планирања 24
2.2.2. Концепт културе планирања и компаративна истраживања система планирања 26
2.2.3. Преглед досадашњих компаративних истраживања култура планирања 27
2.2.4. Актуелна питања концепта културе планирања 30
2.2.5. Досадашњи приступи у истраживању концепта културе планирања 31
2.2.5.1. Приступ базиран на димензијама културе 31
2.2.5.2. Приступ базиран на културним нивоима планирања 31
2.2.5.3. Приступ базиран на варијаблама интеракције учесника у планирању 32
2.2.5.4. Приступ базиран на аспектима режима управљања 32
2.2.5.5. Приступ базиран на културним оквирима просторног развоја 33
2.2.5.6. Приступ базиран на димензијама кроз које се култура и планирање повезују 34
2.2.5.7. Приступ базиран на концепту институционалне технологије 34
2.2.6. Дискусија анализираних приступа у истраживању концепта културе планирања 35
2.3. Концепт јавног интереса у култури планирања 36
2.4. Друштвена култура и вредности као извор легитимитета јавног интереса у планирању 38
2.4.1. Јавни интерес као нормативни (суштински) аспект планирања 39
2.4.2. Извори легитимитета нормативног (суштинског) аспекта јавног интереса 41
2.4.3. Јавни интерес као процедурални аспект планирања 42
2.4.4. Извори легитимитета процедуралног аспекта јавног интереса 43
2.5. Култура планирања као функција јавне управе у начину утврђивања јавног интереса 44
2.5.1. Управљање и начин утврђивања јавног интереса 46
2.5.2. Деонтолошки начин утврђивања јавног интереса 47

2.5.3. Дијалошки начин утврђивања јавног интереса 47
2.6. Поткултура планера и улога планера у утврђивању јавног интереса 49
2.6.1. Јавни интерес као поштовање правила 50
2.6.2. Јавни интерес као исход планирања у највећем интересу грађана 52
3. ЈАВНИ ИНТЕРЕС И КУЛТУРА ПЛАНИРАЊА У СРБИЈИ 54
3.1. Концепт јавног интереса у култури планирања у Србији пост-социјалистичке транзиције 54
3.1.1. Уводни период (1972 - 1985) и Генерални урбанистички план Београд 2000 54
3.1.2. Први период (1985 – 2003) и Генерални план Београда 2021 55
3.1.3. Други период (2003 – 2009) и Измене и допуне Генералног плана Београда 2021 58
3.1.4. Трећи период (2009 - 2016) и Генерални урбанистички плана Београда 59
3.1.5. Четврти период (2016 – 2022) и Генерални урбанистички план Београда до 2041 60
3.1.6. Закључак истраживања теоријских и стручних извора на тему јавног интереса у периоду пост-социјалистичке транзиције у Србији 64
3.2. Студија случаја – јавни интерес у култури планирања у Србији на нивоу генералног урбанистичког плана Београда 66
3.2.1. Предмет истраживања студије случаја 66
3.2.2. Поље истраживања и критеријуми за анализу студије случаја 67
3.3. Промена правила за нормативни садржај јавног интереса у генералном урбанистичком плану 69
3.3.1. Промена појма јавног интереса везано за нормативни аспект 69
3.3.2. Промена начела планирања везаних за нормативни аспект јавног интереса 73
3.3.3. Промена планског основа генералног урбанистичкг плана 75
3.3.4. Промена садржаја генералног урбанистичког плана 76
3.3.5. Промена стратешког приступа изради генералног урбанистичког плана 79
3.3.6. Оцена резултата анализе промене правила нормативног садржаја јавног интереса 82
3.4. Промена нормативног садржаја јавног интереса као исхода процеса израде генералног урбанистичког плана 83
3.4.1. Промена утилитарног аспекта 83
3.4.1.1. Саобраћај, инфраструктура и комуналне службе 83
3.4.1.2. Јавне службе (здравство, образовање, социјална заштита, култура…) 84
3.4.1.3. Спорт и рекреација 85
3.4.1.4. Зелене и водене површине 85
3.4.1.5. Заштита животне средине 86
3.4.1.6. Заштита од ризика (поплаве, земљотреси, клизишта…) 86
3.4.2. Промена аспекта друштвене правде 86
3.4.2.1. Приступачност становања 86
3.4.2.2. Приступачност здравства, образовања, социјалне заштите…. 87
3.4.2.3. Приступачност јавних простора за све кориснике 87
3.4.2.4. Интеграција становништва и мешање намена 88
3.4.3. Промена аспекта комунитаризма 88
3.4.3.1. Заштита урбаног наслеђа 88
3.4.3.2. Заштита природе и пејзажа 89
3.4.3.3. Архитектонско обликовање 89
3.4.3.4. Стандарди становања 90
3.4.3.5. Верски објекти 90
3.4.3.6. Државна управа (војска, полиција, судство…) 91
3.4.4. Промена просторних биланса 91
3.4.5. Промена циљева урбаног развоја 93
3.4.6. Промена студијске и аналитичке основе 94
3.4.7. Промена кључних проблема и перспектива урбаног развоја 95
3.4.8. Промене у изради варијантних решења, алтернатива, сценарија развоја 97

3.4.9. Промена приоритета урбаног развоја 97
3.4.10. Промена критеријума за мониторинг и евалуацију 99
3.4.11. Оцена резултата анализе промене нормативног садржаја јавног интереса као исхода процеса планирања 100
3.5. Промена процедуралних правила за утврђивање јавног интереса у генералном урбанистичком плану 101
3.5.1. Промена појма јавног интереса везано за процедурални аспект 101
3.5.2. Промена начела планирања везаних за процедурални аспект јавног интереса 102
3.5.3. Промена корака у изради плана 103
3.5.4. Промена структуре учесника 104
3.5.5. Промена нивоа и позиције доношења одлука 109
3.5.6. Промена средстава комуникације 113
3.5.7. Оцена резултата анализе промене процедуралних правила за утврђивање јавног интереса 116
3.6. Промена начина утврђивања јавног интереса у процесу дијалога у пракси израде генералног урбанистичког плана 118
3.6.1. Промена структуре учесника раног јавног увида и јавног увида 118
3.6.2. Промена структуре примедби током раног јавног увида и јавног увида 120
3.6.3. Промена теме примедби током раног јавног увида и јавног увида 121
3.6.4. Промене у одговорима на примедбе са раног јавног увида и јавног увида 123
3.6.5. Промена у груписању интереса и прављењу коалиција у процедури раног јавног увида и јавног увида 124
3.6.6. Промена у начину доношења одлука 130
3.6.6.1. Полазне основе 130
3.6.6.2. Концепт и нацрт плана 131
3.6.6.3. Рани јавни увид и јавни увид 132
3.6.7. Оцена резултата анализе промене начина утврђивања јавног интереса у процесу дијалога 134
4. ЗАКЉУЧАК 137
4.1. Тумачење резултата у односу на циљеве истраживања 137
4.1.1. Тумачење резултата у односу на друштвене вредности као извор легитимитета јавног интереса у планирању 137
4.1.2. Тумачење резултата у односу на функцију јавне управе у утврђивању јавног интереса у планирању 141
4.1.3. Тумачење резултата у односу на улогу планера у утврђивању јавног интереса у планирању 146
4.2. Тумачење резултата у односу на постављене хипотезе 149
4.3. Кључни недостаци и ограничења истраживања 150
4.4. Потенцијали за даља истраживања 150
4.5. Смернице за примену истраживања у систему планирања и пракси планирања у Србији 151
4.6. Закључак истраживања 152

ЛИТЕРАТУРА 156

Биографија аутора
Изјава о ауторству
Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада
Изјава о коришћењу

Списак слика

Слика 1: Прелиминарна схема систематизације концепта јавног интереса у планирању
Слика 2: Димензије културе планирања и домен јавног интереса
Слика 3: Јавни интерес у култури планирања – промена кроз секвенце
Слика 4: Однос друштвених вредности, јавног интереса и јавног добра у ширем контексту односа друштвене културе, планирања и простора
Слика 5: Поља истраживања студије случаја
Слика 6: Однос учесника у јавном увиду/раном јавном увиду у анализираним генералним урбанистичким плановима
Слика 7: Однос примедби поднетих током јавног увида/раног јавног увида у анализираним генералним урбанистичким плановима
Слика 8: Однос тема примедби поднетих током јавног увида/раног јавног увида у анализираним генералним урбанистичким плановима
Слика 9: Однос одговора на примедбе поднете током јавног увида/раног јавног увида у анализираним генералним урбанистичким плановима

Списак табела

Табела 1: Концепт јавног интереса – приступи усмерени на исход планирања (Dadashpoor & Sheydayi, 2021)
Табела 2: Концепт јавног интереса – приступи усмерени на процедуру планирања (Campbell & Marshall, 2002)
Табела 3: Концепти јавног интереса као суштинског аспекта планирања (Alexander, 2002b)
Табела 4: Концепти јавног интереса као процедуралног аспекта планирања
Табела 5: Општи, специфични критеријуми и индикатори за истраживање студије случаја
Табела 6: Појам јавног интереса везан за нормативни аспект у анализираним периодима
Табела 7: Начела планирања везана за нормативни аспект јавног интереса у анализираним периодима
Табела 8: Хијерархија планова у посматраним периодима
Табела 9: Садржај плана као нормативни садржај јавног интереса у анализираним периодима
Табела 10: Стратешки приступ везан за нормативни садржај јавног интереса у анализираним периодима
Табела 11: Промена правила нормативног садржаја јавног интереса
Табела 12: Површине јавне намене у анализираним генералним урбанистичким плановима
Табела 13: Структура и проценат заступљености јавних намена
Табела 14: Циљеви урбаног развоја у анализираним генералним урбанистичким плановима
Табела 15: Студијска основа у анализираним генералним урбанистичким плановима
Табела 16: Кључни проблеми урбаног развоја у анализираним генералним урбанистичким плановима
Табела 17: Идеје и перспективе развоја у анализираним генералним урбанистичким плановима
Табела 18: Варијантна, алтернативна решења и сценарији развоја у анализираним генералним урбанистичким плановима
Табела 19: Приоритети развоја у анализираним генералним урбанистичким плановима
Табела 20: Критеријуми за мониторинг и евалуацију спровођења анализираних генералних урбанистичких планова
Табела 21: Промена нормативног садржаја јавног интереса као исхода процеса планирања
Табела 22: Појам јавног интереса везан за процедурални аспект у анализираним периодима
Табела 23: Начела планирања везана за процедурални аспект јавног интереса у анализираним периодима
Табела 24: Кораци у изради плана у анализираним периодима
Табела 25: Структура учесника у анализираним периодима
Табела 26: Ниво доношења одлука у анализираним периодима
Табела 27: Ниво доношења одлука у односу на кораке у изради плана у анализираним периодима
Табела 28: Средства комуникације у анализираним периодима
Табела 29: Средства комуникације у односу на кораке у изради плана у анализираним периодима
Табела 30: Промена процедуралних правила за утврђивање јавног интереса
Табела 31: Структура учесника у јавном увиду/раном јавном увиду у анализираним генералним урбанистичким плановима
Табела 32: Структура примедби поднетих током јавног увида/раног јавног увида у анализираним генералним урбанистичким плановима
Табела 33: Тема примедби поднетих током јавног увида/раног јавног увида у анализираним генералним урбанистичким плановима
Табела 34: Структура одговора на примедбе поднете током јавног увида/раног јавног увида у анализираним генералним урбанистичким плановима
Табела 35: Груписање примедби и прављење коалиција током јавног увида/раног јавног увида у анализираним генералним урбанистичким плановима
Табела 36: Промена начина утврђивања јавног интереса у процесу дијалога

Списак скраћеница

ГП	генерални план
ГУП	генерални урбанистички план
ИД	измене и допуне
ПГР	план генералне регулације
ПППППН	просторни план подручја посебне намене
РС	Република Србија
СГБ	Скупштина града Београда
СФРЈ	Социјалистичка Федеративна Република Југославија
УУС	Удружење урбаниста Србије
ИАУС	Институт за архитектуру и урбанизам Србије
ОЦД	организације цивилног друштва
УМП	унутрашњи магистрални прстен

1. УВОД

1.1. Општа разматрања о концепту јавног интереса и култури планирања

Јавни интерес, као један од централних појмова и концепата у теорији планирања, представља предмет континуалног проучавања и полемике у оквиру међународне академске заједнице још од половине XX века и успостављања рационално свеобухватног модела планирања. Главна питања се тичу разумевања појма који у себи компримује и везује два значајна концепта – концепт јавности, као права сваког појединца да буде укључен у заједницу/државу, и концепт интереса, као благостања, добити или предности тих појединаца. У складу са тим, јавни интерес отвара питање постојања заједничких интереса који се јавности могу приписати. (Sager, 1994; Hejvud, 2004; Alexander E. , 2002b; Pitkin, 1967).

Онтолошки гледано, јавни интерес представља средство легитимизације планирања као државне активности усмерене на системско побољшање општих услова живота у градовима, што датира још из периода нагле експанзије европских градова деветнаестог века и потребе за решавањем нагомиланих хигијенских и комуналних проблема, а темељи се на чињеници да је савремена држава – република - сама по себи „јавна ствар“ (Campbell & Marshall, 2002b). Утемељењем у општим вредностима социјалне правде, једнакости, здравља и, уопште, старања о друштву у целини, планирање је кроз јавни интерес свој легитимитет добило како у државама друштвеног благостања западног либералног капитализма, тако и у источноевропским социјалистичким земљама централизоване економије (Petovar, 2022). Јавни интерес је у том контексту био један од кључних извора контроле просторног развоја као државне активности, основни принцип планирања који даје нормативну основу за професионалну експертизу и расуђивање, као и етичка норма за планере у пракси планирања (Alexander E. , 2002; Campbell & Marshall, 2000a; Howe, 1992).

Међутим, термин јавног интереса у планирању носи са собом дубоку контроверзу, која задире у саму улогу планирања као друштвене делатности. Наиме, крахом државе благостања и потоњим “падом берлинског зида” током 80-их година XX века, пропраћеним и постмодерним тектонским променама свеобухватно названим “културним заокретом” (Getimis, 2012), јавни интерес као средство легитимизације планирања доводи се у питање по више основа.

Првенствено, он постаје споран у свом вредносно-рационалном приступу у обезбеђивању друштвених потреба и тумачењу општих интереса друштва, кроз оштру критику модерног мастер-наратива о супериорности рационалног резоновања, хомогености јавне сфере и негирања друштвених и културних разноликости и потреба (Knieling & Othengrafen, 2009; Campbell & Marshall, 2002b), а потом и у својој фундаменталној улози, као средства државног старања о добробити грађана, кроз неолибералне теорије по којима се свако мешање државе у тржиште и приватну својину сматра за ограничавајућа по питању личних слобода и могућности за напредак (Harvi, 2012). И док је на прве критике теорија и пракса планирања давала продуктивне одговоре, првенствено утемељене у Хабермасовом (Habermas, 1984) и Роулсовом (Rawls, 1971) теоријском дискурсу, градећи читаву нову планску парадигму засновану на комуникацији, колаборацији, правди и стварању договора око заједничких, плуралистичких интереса свих (различитих) припадника заједнице, друга критичка сила, погодна индивидуалним интересима капитала, а вредносно и идеолошки потпомогнута учењем Фридмана (Friedman, 1962) и чикашке економске школе, размонтирала је основе легитимитета планирања махом кроз промену државног (политичког) односа према заједници и друштву у целини.

Сходно томе, дошло је до значајног ширења лепезе извора легитимизације самог јавног интереса у односу на фундаментално различите приступе у схватању шта јавни интерес јесте и концепата/теорија које иза таквих приступа стоје, попут утилитаризма, унитаризма, либералног индивидуализма, као и критика ових различитих становишта (Dworkin, 1977; Friedmann, 1973; Howe, 1994; Nozick, 1974; Klosterman, 1980; Fainstein, 2000; MacIntyre, 1998; Lichfield, 1992; Singer, 1993; Thornley, 1991; Allmendinger & Thomas, 1998; Douglas, 1992). У

складу са тим, поред колективног добра које максимизира опште благостање и, уопште, активности које су у интересу државе, јавни интерес своје упориште добија и у решавању питања друштвене неједнакости, културним вредностима и нормама, базичним принципима људских права, достојанства, заштити приватне својине, неприкосновеним правима на учествовање у планирању, као и у дијалошком процесу у оквиру демократских институција и самој комуникативној пракси (Alexander E. , 2002; Campbell & Marshall, 2002b).

Међутим, јавни интерес се и оспорава као релевантни концепт планирања по више основа – и као појам који постоји у данашњем фрагментираном друштву, и као заједничка вредност, и као преовлађујућа, над-вредност која се налази изнад свих осталих (Moroni, 2004). Такође, Ленон сматра да је концепт изгубио на важности у теоријском смислу, првенствено због што је настао у оквирима рационално свеобухватног модела планирања. Односно, да доминантни приступи у савременој теорији планирања, попут колаборативног приступа кога заступају и истражују аутори као што су Инес, Хили или Сандеркок (Innes & Booher, 2010; Healey, 1997; Sandercock, 2000), пре избегавају, него што оспоравају расправу о томе шта конституише јавни интерес (Lennon, 2017).

Почетком 2000-их, у циљу реафирмације концепта јавног интереса, аутори попут Кембел и Маршала (Campbell & Marshall, 1998; 1999; 2000a; 2000b; 2002a; 2002b), Александера (Alexander E. , 2000; 2001; 2002a; 2002b) и Моронија (Moroni, 2004; 2006b; 2006a), праве свеобухватну рекапитулацију и систематизацију дотадашњих концептуалних поставки јавног интереса и указују на кључне аспекте који могу бити релевантни за даља истраживања. На тај начин, наведени аутори **у фокус дебате стављају три аспекта јавног интереса – јавни интерес као интерес државе, јавни интерес као норму за планирање и јавни интерес као етичку норму за планере**. У складу са тим, аутори попут Ленона и Тејта, као актуелна питања издвајају она која се тичу конституисања јавног интереса у конкретном планском решењу, с обзиром на чињеницу да различите средине и различите интересне групе очигледно имају различите, чак и сукобљене, представе о томе шта јавни интерес јесте (Lennon, 2017; Tait, 2016). Са оваквог становишта, могућности примене концепта јавног интереса у урбанистичком планирању тичу се вредносних процена и судова учесника у планирању, дубоко утемељених у друштвено-политичком и културном контексту, што може да има своје импликације на различитим нивоима и аспектима планирања. Другим речима, ако појам јавног интереса има вредносне и идеолошке темеље, јасно је да заступљеност различитих врста и поставки јавног интереса, као и њихова манифестација директно зависи од друштва које планира. Стога, **како се планира у јавном интересу у конкретном друштву и културном контексту глобално постаје централно истраживачко питање**.

Културни контекст планирања у новије време истражује се кроз концепт културе планирања, првенствено у оквиру постмодерне дебате која се под парадигмом *културног заокрета* одвија у последњих неколико деценија у различитим дисциплинама блиским планирању. Концепт културе планирања покрива широки аспект друштвених вредности и стандарда који утичу на процес планирања, попут различитих претпоставки, уверења, предубеђења, интерпретација, етике актера и у својој суштини тежи да проблематизује и конкретизује питања разноликости, различитости и флексибилности локалног културног контекста (Knieling & Othengrafen, 2009a; Getimis, 2012). У општем смислу, концепт је истраживан на глобалном и локалном нивоу, односно са аспекта потенцијалног појављивања глобалне или европске културе планирања (Friedmann, 2005; Sanyal, 2005; Stead, 2012), као и са аспекта истраживања особености локалних култура планирања (During & van Dam, 2006; Getimis, 2012; Fuerst, 2009; Knieling & Othengrafen, 2009).

Практична примена концепта културе планирања виђена је првенствено у домену спровођења кохезионих политика Европске уније, односно трансфера политика међу различитим земљама и уједначавања њихових ефеката (Booth, 2011). Наиме, после почетних компаративних истраживања у домену различитих европских система планирања, која су требала да објасне зашто су неке политике просторног и урбаног развоја у појединим земљама успешне, а у другим нису, у трагању за одговорима поље истраживања се ширило на домен

друштвених система (Nadin & Stead, 2008), а потом и на домен културе планирања, односно комплексних односа културног контекста (ставова, норми, вредности) и просторног планирања као оперативног инструмента територијалних политика (Knieling & Othengrafen, 2009; Getimis, 2012; Stead, 2012).

У том смислу, аутори попут Гетимиса и Фурста истичу да **је централно и актуелно питање теоријског концепта културе планирања оно које се тиче његове операционализације и практичне примене**, а које треба да превазиђе пуко мапирање културних различитости и проблема у домену планирања. У том циљу, аутори истичу неколико принципа за које сматрају да су кључни у практичној примени концепта – да се треба фокусирати само на појединачна питања и аспекте планирања, да критеријуми и методе истраживања нису универзални, већ да се бирају у складу са истраживачким питањем, као и да се култура планирања различито испољава на различитим нивоима планирања. У складу са тим, аутори сматрају да студије случаја које се истражују могу дати одговор само у конкретно постављеним оквирима, а не универзална решења (Fuerst, 2009; Getimis, 2012). Управо у складу са оваквим закључком, концепт културе планирања може да буде и аналитички апарат за истраживање концепта јавног интереса - као специфичног аспекта планирања, са конкретним питањем које се истражује на конкретном нивоу планирања.

Да би понудили сет истраживачких приступа и критеријума, многи аутори истичу поједине аспекте планирања као кључне за истраживање, попут различитих димензија и нивоа планирања, различитих оквира просторног развоја, режима управљања, поткултуре планера, интеракције међу учесницима у планирању и сл. (de Vries, 2015; Getimis, 2012; Fuerst, 2009; Cooke & Rehfeld, 2011; Knieling & Othengrafen, 2009b). У складу са тим, могу се одабрати и они приступи и критеријуми који на најбољи начин дају одговоре на кључне аспекте јавног интереса који се данас налазе у фокусу теоријске дебате.

Напослетку, оно што Гетимис (2012) имплицитно наговештава у одабиру аспеката културне утемељености планирања које би требало истраживати, заправо је њихов развој кроз време. Време, као културна димензија планирања, односи се на постојаност његових културних условљености, односно могућност да различити фактори (нове потребе, проблеми, технологије, идеје, концепти, локалне и глобалне природне, друштвене, политичке и економске условљености...) мењају поставке културе планирања (Sanyal, 2005; Janin Rivolin, 2012).

1.2. Проблем и предмет истраживања

У складу са централним питањем, а у контексту времена као фактора промене, промена јавног интереса посматра се као резултат промене културе планирања кроз време, односно промене начина на који култура планирања конкретизује јавни интерес у урбанистичком планирању. У том смислу, концепт културе планирања представља аналитички оквир за истраживање јавног интереса у пракси урбанистичког планирања у Србији.

Из овакве поставке произилази главно истраживачко питање: **Како се мења јавни интерес у урбанистичком планирању у култури планирања у Србији?**

1.2.1. Истраживачки проблем у контексту Србије

У пост-социјалистичкој Србији и периоду транзиције, слободно тржиште схваћено је као да је само по себи „ослобођено" планирања (Nedovic-Budic, 2001), па планирање, својеврсни „реликт социјализма", не губи само свој дотадашњи легитимитет, већ осликава и све проблеме транзиције државе и друштва у целини (Petovar, 2022). Самим тим, појам јавног интереса, у доба социјалистичке Југославије главног извора легитимитета планирања, у постсоцијалистичкој транзицији постаје флуидан и неодређен, без јасних критеријума који би га формулисали и дефинисали.

Наиме, за разлику од социјалистичког периода планирања у СФРЈ којег карактерише принцип радикалног сужавања базе легитимних интереса, а које заправо унапред искључује могућност конфликата и јавни интерес који се унапред дефинише по основу

„самоподразумевања", период обнове грађанског друштва који је наступио са транзицијом знатно шири круг легитимних интереса, а самим тим и могућих конфиликата и борбе за добијање статуса „јавног" међу њима (Petovar & Vujošević, 2008). Паралелно, међу онима који управљају транзиционим реформама доминантан постаје неолиберални идеолошки дискурс, који одбацује сваки амбициознији појам планирања и своди га тек на пуку подршку тржишту, приватизацији и реализацији пројеката (Vujošević & Nedovic-Budic, 2006; Vujošević, 2010), што има своје директне импликације и на улогу државе која планира у јавном интересу, и на планске критеријуме и норме, као и на улогу планера, који се суочавају са основном дилемом шта означити као нове јавне интересе (Vujošević, 2004).

У периоду пост-социјалистичке транзиције у Србији и систем планирања карактеристичан за контекст социјалистичког друштвеног уређења СФРЈ се мења и прилагођава новим друштвено-економским условљеностима, генерално у смеру свеобухватно-интегративне планске традиције која постаје доминантна у ЕУ (Stead & Nadin, 2009), са свим изазовима и недоумицама које таква промена носи (Trkulja, Tošić, & Živanović, 2012; Nedović-Budić & Cavrić, 2006; Nedovic-Budic, 2001; Berisha, Colic, Cotella, & Nedović-Budić, 2018).

Међутим, велико је питање да ли промене у систему планирања заиста мењају и унапређују улогу државе која планира у јавном интересу, планске норме и улогу планера? Наиме, да би се и систем и пракса планирања осавременили и ускладили са новим парадигматским вредностима на европском нивоу, морају се узети у обзир и наслеђени и у међувремену стечени обрасци и праксе, претпоставке, уверења, предубеђења која се тичу јавног интереса, демократског уређења или тржишне економије, који могу подстицати позитивне промене или их на различите начине оспоравати.

1.2.2. Предмет истраживања

Предмет истраживања је пракса урбанистичког планирања. Изабран је ниво генералног урбанистичког плана (ГУП), као један од кључних нивоа планирања који може да одговори изазовима савременог друштвеног контекста, јер се налази на међи различитих нивоа управљања, на преласку са простора региона и општина на урбани простор града, као и на преласку са целине на детаљ, односно са стратешког на регулационо планирање[1]. Такође, кључан је за град јер представља план у коме се различите развојне политике „опросторавају" на нивоу градске територије, па је ГУП традиционално најважнији стратешки урбанистички план у Србији.

Конкретно, предмет истраживања је корак у пракси урбанистичког планирања који претходи регулацији грађевинског земљишта у граду, у коме стратешка одлука постаје одлука о намени и коришћењу грађевинског земљишта, а која представља свеобухватну практичну реализацију свих писаних и неписаних правила, тежњи и намера у урбанистичком планирању у датом контексту и тренутку. У складу са тим, претпоставка је да **ниво генералног урбанистичког плана најбоље осликава начин на који култура планирања у једном временском пресеку конкретизује јавни интерес у урбанистичком планирању.**

Београд је до данас имао један предратни (1923) и само три послератна генерална урбанистичка плана (1950, 1972, 2003), уз неколико важнијих измена и допуна (нпр. 1985, 2009, 2016) и одлуку о изради новог плана (2019), што говори о чињеници да су потребу за новим плановима ове врсте иницирале велике промене у политичком, друштвеном и економском систему, али и да су друштвено-економске потребе које су се природно мењале током дугих временских периода у којима је на снази био један план неминовно изискивале нови планski приступ и улогу овог плана. У складу са тим, улога плана се мењала и кроз

[1] За ниво доношења, обухват, садржај, тип плана и начин спровођења генералног урбанистичког плана видети Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС" бр. 72/2009-105, 81/2009-76 (исправка), 64/2010-66 (УС), 24/2011-3, 121/2012-14, 42/2013-37 (УС), 50/2013-23 (УС), 98/2013-258 (УС), 132/2014-3, 145/2014-72, 83/2018-18, 31/2019-9, 37/2019-3 (др. закон), 9/2020-3, 52/2021-22).

систем планирања, првенствено закон о планирању и изградњи, као и кроз саму праксу израде плана.

С обзиром да је донета одлука о покретању израде новог планског циклуса, фокус овог истраживања је описивање како је јавни интерес био дискутован и доминантно проблематизован у генералном урбанистичком плану у контексту пост-социјалистичке транзиције у Србији – у периоду од доношења Закона о уређењу простора и насеља (1995) до данас.

1.3. Циљ и задаци истраживања

Општи циљ истраживања је анализа и тумачење промене јавног интереса у култури планирања у Србији на нивоу генералног урбанистичког плана.

Конкретни циљеви истраживања су:

- Утврђивање односа културе планирања и јавног интереса као планске норме, анализа и тумачење промене на нивоу генералног урбанистичког плана;
- Утврђивање односа културе планирања и јавног интереса као интереса државе, анализа и тумачење промене на нивоу генералног урбанистичког плана;
- Утврђивање односа културе планирања и јавног интереса као етичке норме за планере, анализа и тумачење промене на нивоу генералног урбанистичког плана.

У складу са постављеним циљевима, општи задатак истраживања је теоријско повезивање концепта културе планирања са концептом јавног интереса у контексту урбанистичког планирања Србије.

Конкретни задаци истраживања су:

а) Систематизација литературе која се бави концептом јавног интереса, нарочито у домену јавног интереса као интереса државе, норме за планирање и етичке норме за планере;

б) Систематизација литературе која се бави концептом културе планирања, нарочито везано за културу планирања као потенцијални аналитички оквир истраживања;

в) Утврђивање конкретних приступа везаних за концепт културе планирања као аналитичког оквира истраживања који могу да проблематизују и конкретизују јавни интерес у урбанистичком планирању, нарочито домену јавног интереса као интереса државе, норме за планирање и етичке норме за планере;

д) Утврђивање критеријума и индикатора за анализу, анализа одабраних генералних урбанистичких планова Београда и закона о планирању и изградњи по утврђеним критеријумима и индикаторима, као и тумачење резултата у складу са постављеним општим и специфичним циљевима.

1.4. Полазне хипотезе истраживања

ХИПОТЕЗА 1: Концепт културе планирања омогућава успостављање аналитичког оквира за истраживање јавног интереса у пракси урбанистичког планирања у Србији.

ХИПОТЕЗА 2: Ниво генералног урбанистичког плана омогућава истовремено праћење карактеристика културе планирања и различитих аспеката јавног интереса у урбанистичком планирању.

ХИПОТЕЗА 3: Промена културе планирања условљава промене јавног интереса у урбанистичком планирању.

1.5. Образложење усвојене методологије истраживања

Сврха спровођења овог истраживања је давање одговора на питање како се мењао јавни интерес у култури урбанистичког планирања у Србији. Одговор на овако формулисан истраживачки проблем је опис релација између културе планирања и јавног интереса у урбанистичком планирању у Србији на нивоу генералног урбанистичког плана. Истраживање је подељено у два општа дела. У првом делу концепт јавног интереса и концепт културе планирања разматрају се на теоријском нивоу. У другом делу разматра се јавни интерес у култури планирања у Србији на нивоу генералног урбанистичког плана.

Кључни **научни проблем истраживања** је повезивање, односно потврда претпоставке да се концепт културе планирања може користити као аналитички оквир за истраживање јавног интереса. У том циљу, основни методолошки поступак у првом, теоријском делу истраживања јесте преглед и систематизација литературе везане за концепт јавног интереса и концепт културе планирања и успостављање релација између ова два концепта. Методолошки кораци су били следећи:

а) Преглед и систематизација литературе која се бави концептом јавног интереса у циљу анализе главних савремених теоријских становишта која се тичу појмовног одређења јавног интереса, везе концепта јавног интереса и планирања, преиспитивања концепта јавног интереса, као и становишта везаних за актуелну проблематику и актуелна питања у овом домену;

б) Преглед и систематизација литературе која се бави класификацијом концепта јавног интереса у циљу анализе постављених критеријума који дефинишу различите аспекте јавног интереса, као и потенцијалних преклапања и одступања у различитим систематизацијама;

в) Дискусија анализиране систематизације концепта јавног интереса са становишта актуелних питања у домену јавног интереса, у циљу успостављања прелиминарне структуре истраживања;

г) Преглед и систематизација литературе која се бави концептом културе планирања у циљу анализе главних савремених теоријских становишта која се тичу појмовног одређења културе планирања, компаративних истраживања у системима планирања, као и становишта везаних за актуелну проблематику и актуелна питања у овом домену;

д) Преглед и систематизација литературе која се бави досадашњим приступима у истраживању концепта културе планирања, са посебним фокусом на теоријске поставке различитих аналитичких оквира, односно критеријума за евалуацију специфичних културних особености планирања;

ђ) Дискусија анализираних приступа у истраживању концепта културе планирања са становишта актуелних питања у домену јавног интереса и одабир оних приступа који могу представљати аналитички оквир прелиминарне структуре истраживања;

е) Повезивања концепата јавног интереса и културе планирања као аналитичког оквира истраживања кроз различите перспективе, као и успостављања основне структуре истраживања;

ж) Преглед и систематизација литературе која се бави концептом јавног интереса и концептом културе планирања у циљу анализе различитих перспектива сагледавања јавног интереса у култури планирања које су утврђене у основној структури истраживања.

Кључни **практични проблем истраживања** је повезивање различитих перспектива сагледавања јавног интереса са предметом истраживања. У том циљу, основни методолошки поступак у другом, практичном делу истраживања јесте студија случаја која обухвата генералне урбанистичке планове Београда и законе о планирању и изградњи, дата кроз историјску компаративну анализу. Успостављени су следећи методолошки кораци:

а) Преглед и систематизација литературе која се бави проблематиком јавног интереса у периоду пост-социјалистичке транзиције у Србији, у циљу анализе и дискусије теоријских и стручних ставова и резултата истраживања, њиховог хронолошког приказа у односу на периоде доношења генералних урбанистичких планова или њихових већих измена, и то са три главна аспекта јавног интереса која су у фокусу;

б) Преглед и систематизација свих генералних урбанистичких планова, њихових измена и допуна, као и закона о планирању и изградњи и њихових главних подзаконских аката који су доношени у периоду пост-социјалистичке транзиције у Србији, у циљу дефинисања конкретног предмета истраживања;

в) Повезивање основне структуре истраживања са предметом истраживања и дефинисање поља истраживања;

г) Дефинисање сета критеријума који ће се примењивати у даљем истраживању, у складу са теоријским резултатима истраживања различитих перспектива сагледавања јавног

интереса у култури планирања које су утврђене у основној структури истраживања и прелиминарне анализе предмета истраживања;

д) Анализа садржаја одабраних закона о планирању и изградњи и кључних подзаконских аката, по утврђеним критеријумима који се односе на нормативни садржај јавног интереса у различитим временским секвенцама, одређеним израдом нових или изменама и допунама постојећих планова, као и тумачење резултата;

ђ) Анализа садржаја одабраних генералних урбанистичких планова – текста и графичких прилога, по утврђеним критеријумима који се односе на нормативни садржај јавног интереса као исход процеса планирања, као и тумачење резултата;

е) Анализа садржаја одабраних закона о планирању и изградњи и кључних подзаконских аката, по утврђеним критеријумима који се односе на промену процедуралних правила, као и тумачење резултата;

ж) Анализа документационе основе одабраних генералних урбанистичких планова (која обухвата званичне закључке, решења, одлуке, извештаје, записнике, примедбе итд.), по утврђеним критеријумима који се односе на утврђивање јавног интереса у процесу дијалога, као и тумачење резултата.

У закључном делу рада, следи систематизација и тумачење добијених резултата у односу на конкретне циљеве истраживања и постављене хипотезе. Такође, изведени су и закључци везани за кључне недостатке и ограничења самог истраживања, као и потенцијали за даља истраживања. Напослетку, утврђују се и могућности практичне примене истраживања кроз главне смернице за унапређење система и праксе планирања у Србији.

1.6. Научна оправданост и резултати истраживања

Главни научни допринос дисертације налази се у домену повезивања теоријских концепата јавног интереса и културе планирања. Додатно, специфично за Србију, научни допринос дисертације је и систематизација знања и објашњење на који начин култура планирања у Србији конкретизује јавни интерес у урбанистичком планирању.

Општи резултат истраживања налази се у домену разумевања конкретних елемената културе планирања у Србији, њихових промена кроз време и, следствено томе, њиховог утицаја на конкретизацију јавног интереса у урбанистичком планирању.

У процесу доласка до општег резултата истраживања, дошло се и до следећих конкретних научних и практичних резултата:

- Дефинисане су кључне актуелне перспективе сагледавања јавног интереса у култури планирања на теоријском нивоу, као конкретан научни резултат истраживања;
- Дефинисани су критеријуми за евалуацију различитих аспеката јавног интереса у урбанистичком планирању у специфичном културном контексту, као конкретан практични резултат истраживања;
- Истражени су различити аспекти јавног интереса у планирању у Србији, као и њихова промена кроз време, као конкретан практични резултат истраживања;
- Практични резултати истраживања су протумачени у односу на кључне актуелне перспективе сагледавања јавног интереса у култури планирања, као конкретан научни резултат истраживања.

Такође, уочена је и следећа практична примена резултата:

- Унапређење закона о планирању и изградњи кроз редефинисање појединих чланова закона и доношење подзаконских аката;
- Унапређење јавних политика у домену урбаног развоја;
- Редефинисање и учвршћивање улоге генералног урбанистичког плана као основног носиоца јавног интереса у планирању града.

2. ЈАВНИ ИНТЕРЕС И КУЛТУРА ПЛАНИРАЊА

2.1. Концепт јавног интереса

2.1.1. Појмовно одређење концепта јавног интереса

Централна тема појмовног одређења концепта јавног интереса тиче се разматрања појма интереса уопште. Онтолошки гледано, појам интереса, осим крајње субјективног интересовања за нешто, подразумева да се „има нешто у игри“ (енг. *having something at stake*), односно да се буде директно заинтересован или погођен одређеном ситуацијом, одлуком или догађајем, па се у том контексту повезује са благостањем, добити или предности (Pitkin, 1967). У овом смислу, интерес може бити везан за појединца или групу и тада се сагледава из субјективне перспективе, али и да представља објективну погодност или вредност, попут стања животне средине, када се сагледава из објективне перспективе (Campbell & Marshall, 2002). Последично, у субјективној перспективи, појединац сам одређује шта је његов интерес иако је можда у заблуди, док супротно томе, у објективној перспективи, интереси се препознају од стране неког другог, имајући у виду да појединци не могу да предвиде екстерне последице својих одлука (Sheydayi & Dadashpoor, 2022).

Став да само појединац може да просуђује о својим интересима и „ономе што има у игри“ био је централни за идеју утилитаризма у западној либералној традицији од XIX века, што своје политичке корене има још у идеји Просветитељства, сматрају Кембел и Маршал (2002). Са друге стране, начин на који би индивидуалне интересе требало препознати и груписати варира у различитим западним традицијама - од идеје да конкретан план/политика мора допринети благостању конкретне заједнице и њиховим груписаним субјективним интересима да би био у јавном интересу, преко идеје да држава треба да (објективно) балансира и прилагођава интересе различитих појединаца и група и сузбија оне који негативно утичу на друштво, до идеје јавне дискусије и њеног рационалног, објективног закључка, карактеристичне за делиберативну демократију (Pitkin, 1967; Campbell & Marshall, 2002).

По Хејвуду, шире од идеје утилитаризма, два основна приступа која су се успоставила у перцепцији јавног интереса посматрају јавни интерес у јакој и слабој верзији. У јакој верзији, јавни интерес је унитарни принцип који надилази појединачне интересе по основу моралне супериорности, додељује се јавности схваћеној као посебном ентитету и важи за све његове чланове као и за заједницу у целини. Са друге стране, у слабој верзији, јавни интерес је плуралистички принцип када се лични и појединачни интереси прихватају као једини легитимни и важни, па јавни интерес представља њихову агрегацију до које се долази јавним договором (Hejvud, 2004).

Хејвудова дефиниција заправо сугерише да осим утилитарних и други интереси попут друштвене правде и разних других културних и идеолошких интереса могу бити установљени као унитарни принцип који важи за једно друштво у целини, као што су национализација земљишта или обезбеђивање права на стан били у доба централизоване економије и социјалистичког друштвеног уређења у Југославији. Са друге стране, и плуралистички принцип може бити примењен као изузетно слаб оквир за дефинисање јавног интереса, попут доктрине ултра-либералног индивидуализма у неолибералним друштвима, у којима се свака интервенција државе на пољу тржишта сматра за ограничавајући фактор личних слобода и напретка (Harvi, 2012).

У општем случају, концептуализација јавног интереса се сматра заједничком или индивидуалном, у зависности од тога да ли се интереси заједнице стављају испред интереса појединаца или обрнуто (Sheydayi & Dadashpoor, 2022). Међутим, у оба случаја, традиционално посматрање јавног интереса је да он није у супротности са приватним интересима, напротив, без обзира што са њима стоји у дијалектичком односу, а новија истраживања ће показати да интереси који су у супротности са јавним заправо представљају партикуларне интересе појединаца или група (Eren, 2021; Sager, Collective Action: Balancing Public and Particularistic Interests, 2012).

У свом методичном истраживању, Дадашпур и Шејдаји детектују чак седам појмова који се везују са појмом јавног интереса, често и као синоними – заједничко добро, интерес заједнице, *комонвелт*, јавно добро, локално јавно добро, заједнички интерес, комунални интерес (Dadashpoor & Sheydayi, 2021). Аутори затим сваки од појмова везују за одређену школу мишљења, јер сматрају да оне рефлектују и доминантну перцепцију и дефиницију јавног интереса (Sheydayi & Dadashpoor, 2022). Међутим, оно што је евидентно, то је повезаност појма јавног интереса са појмом јавно добро у планирању, нарочито у европским плуралистичким демократским државама с тржишном економијом и традицијом „државе благостања" (државе са социјалним старањем), са којим се често и изједначава. По Петовар, стубове концепта јавног добра, које представља операционализовани јавни интерес, чини широка лепеза људских права, правна држава, цивилизацијске тековине и вредности грађанског друштва, као и целокупан цивилни сектор (Petovar, 2022).

У складу са тим, многи савремени аутори објашњавају јавни интерес управо у духу јавног, општег добра и његових стубова. По Александеру, план који не доприноси општем добру грађана или га умањује није у јавном интересу, а по Дадашпуру и Шејдаји ни једна јавна политика није у складу са јавним интересом ако не поштује минимум друштвених вредности дефинисаних уставом и традиционалним демократским вредностима и принципима (Alexander, 2002; Dadashpoor & Sheydayi, 2021).

Напослетку, појам „јавног" у јавном интересу везује се и за концепт јавности и јавне сфере. По Хабермасовој поставци, јавна сфера је простор у коме се одвија дискусија и дебата о питањима од јавног значаја и који је дефинисан у међусобном односу државе/политике и јавности[2] (Habermas, 1991). Следствено томе, јавни интерес се везује и за перцепцију јавности и јавне сфере. Наиме, у различитим контекстима, јавна сфера може да подразумева Хабермасов идеал сфере која представља простор посредовања између цивилног друштва и државе, али и државне послове (институције и администрацију), заједницу грађана (суседства, града, државе), или чак сегмент друштва који репрезентује доминантни (политички) начин размишљања (Eren, 2021; Purcell, 2016).

2.1.2. Концепт јавног интереса и планирање

У многим земљама Западне Европе и САД након Другог светског рата, концепт јавног интереса повезивао се са стварањем ефикасног система планирања и друштвеног благостања. Планирање је сматрано средством за обезбеђивање најбоље употребе земљишта без обзира на тржишне услове, нарочито на европском континенту, што је у крајњој инстанци подређивало приватне интересе јавним. Ово је укључивало стандардизацију процеса, законодавство и прописе који би заштитили интересе већине од приватних интереса за профитом, па су још у првој половини двадесетог века, а нарочито након рата, државе благостања постале општеприхваћен начин заштите јавног интереса. Оваква поставка била је утемељена и у позитивистичким, технократским идејама које су подржавале улогу експертизе – професионалне улоге планера - у решавању друштвених проблема. Међутим, недостатак критичке рефлексије довео је до тога да се концепт употребљавао без јасног разумевања његове „рационалне" природе и примене, што је доприносило стабилности система планирања, али и одржавало *status quo* у друштвеној динамици коју чине различите вредности, интереси и уверења (Campbell & Marshall, 2002; Howe, 1992; Sheydayi & Dadashpoor, 2022).

Поред тога, већ током 1950-их и 1960-их, спроведена истраживања откривају да политичко одлучивање често не почива на рационалном одлучивању, што временом подрива концепт јавног интереса и по основу његове политичке рационалности и ставља га на мету критике политичара и политиколога (Campbell & Marshall, 2002). Наиме, за разлику од инструменталне, политичка рационалност представља ограничену рационалност (енг. *bounded*

[2] На основу концепта јавности и његове улоге у обликовању града и градског простора, многи значајни аутори базирају своја дела, као што су „Отворени град" Ричарда Сенета, „Право на град" Дејвида Харвија или „Смрт и живот великих америчких градова" Џејн Џејкобс.

rationality) која подразумева да систематична евалуација и анализа нису компатибилне са политичким доношењем одлука, које често тражи пречице, у распону од редукције опција које се разматрају до *ad-hoc* решења (Alexander, 2006; Simon, 1990).

До краја 1960-их, и технократски модели планирања и „вера“ у јавни интерес доведени су у питање у Западној Европи и САД. Суочена са многоструким, конкурентским интересима и интересним групама, као и захтевима за економским и популационим растом, идеја рационалног свеобухватног модела планирања тешко је опстајала, што је изискивало нове стратегије и приступе, како у планирању тако и у професионалној улози планера и његовој одговорности. У складу са тим, тражене су и нове концепције јавног интереса које би за планирање биле легитимне, првенствено кроз структурне реформе процеса одлучивања које би омогућиле различитим друштвеним групама да се о својим интересима изражавају (Campbell & Marshall, 2002; Sheydayi & Dadashpoor, 2022).

Тријумф тржишног либерализма 1980-их и напади постмодернизма на модернистички пројекат, били су одлучујући фактори за напуштање позитивистичке и рационалне идеје планирања. Тржишни либерализам поставио је потрошачки интерес као примарни, јавни интерес свео на интерес потрошача, а планирање усмерио на преговарачки процес (Campbell & Marshall, 2002). Ова промена је наступила као последица политичких стремљења да се смањи улога државе у планирању у корист слободног тржишта и приватне својине, паралелно са јачањем улоге државе у управљању капиталом и интересима приватног сектора. У складу са тим, јавни интерес је постао флексибилна и адаптивна категорија која прати различита виђења и перспективе, ставове и интересе, а не строго дефинисани критеријум за планирање (Sheydayi & Dadashpoor, 2022; Sager, Collective Action: Balancing Public and Particularistic Interests, 2012; 2013; Lennon, 2017).

Истовремено, постмодернизам је истакао различитости и одбацио идеју универзалности, што је угрозило концепт јавног интереса и представило га као потенцијално опресиван (Campbell & Marshall, 2002). Наиме, за разлику од дотадашњег промовисања различитих интереса и трагања за њиховим усаглашавањем, што се сматрало за главни задатак планирања, постмодернистичко размишљање одбацује идеју помирења и уместо ње наглашава различитост и плурализам. У складу са оваквим ставовима, развија се и дискурс епистемолошког релативизма и политике разлика, који настоје да омогуће право на различитост и право гласа широком спектру група у друштву (женама, мигрантима, различитим расама, верама и сл.) (Sandercock, 2000; Campbell & Marshall, 2002).

Ови изазови довели су и до преиспитивања значаја и улоге јавног интереса у планирању и преокупирали су академску заједницу од краја 1980-их. Са једне стране, концепт планирања у јавном интересу је критички доведен у питање (Healey, 1997; Sandercock, 1998; Forester, 1989; 1999) или као превише нејасан да би био сврсисходан или као потенцијално недемократска и елитистичка идеја (Campbell & Marshall, 2002). У том контексту, развијани су нови приступи у дефинисању јавног интереса на бази комуникативне рационалности, који јавни интерес не сагледавају као нормативни садржај планирања већ као резултат консензуса или компромиса о плуралним интересима, постигнут у праведној процедури планирања која омогућава широку партиципацију и интерсубјективну комуникацију (Healey, 1997; Innes, 1995; Mattila, 2016; Moroni, 2019)

Међутим, оно што је такође дошло као последица постмодернистичких ставова о различитости, јесте сагледавање нове улоге планера, којима се више не споре лични, морални и етички избори у одлучивању (Howe, 1992), као и да су такви избори кључни да би се успоставила нова, трансформативна улога планирања (Forester, 1989; 1999; Campbell & Marshall, 2002; Lennon & Fox-Rogers, 2017).

Паралелно, тражени су начини да се сам концепт јавног интереса реанимира и да му се да ново значење на његовим традиционалним основама, првенствено кроз моралну обавезу трагања за друштвеном правдом (Howe, 1992; 1994; Fainstein, 2000; Klosterman, 1980; Campbell & Marshall, 2000a). На општем нивоу, по мишљењу Александера и Ленона, оваква реанимација подразумевала би повезивање планирања и јавног интереса у три облика – као принципа

нормирања просторног планирања као државне активности, као нормативног основа за професионалну, стручну процену планског решења и, напослетку, као етичке норме за планере (Alexander, 2002b; Lennon, 2017).

Појава глобалних еколошких проблема заштите и очувања животне средине крајем XX века даје замах и враћа значај планирању као друштвеној делатности, градећи нови корпус теорија и пракси у оквиру парадигме одрживог развоја (Taylor, 1998), притом дајући и нов легитимитет јавном интересу кроз идеју модификованог утилитаризма (Alexander, 2002). У складу са тим, истиче се и да сама идеја савременог планирања лежи заправо у друштвеним вредностима које промовише – друштвеној правди и кохезији, квалитету и одрживости животне средине, укључујући ту и економску виталност и конкурентност (Healey & Hillier, 2016; Fainstein, 2009), што последично има импликације и на дефинисање јавног интереса у планирању. Напослетку, буктање глобалног проблема неизвесности, изазваног геополитичким, климатским и здравственим променама, као и чињеница да је више деценија неолибералног (и глобалистичког) приступа развоју, са свим његовим девијацијама карактеристичним за пост-транзициона друштва, дало своје мерљиве ефекте и резултате у простору, неминовно ставља концепт јавног интереса у фокус планирања као релевантне друштвене делатности (Petovar, 2022).

2.1.3. Оспоравања концепта јавног интереса

Легитимизација планирања као активности која утиче на тржиште и коришћење земљишта и имовине у основи почива на идеји да су нека ограничења индивидуалних имовинских права неопходна да би се обезбедио јавни интерес. У складу са тим, пошто сузбија индивидуална права – првенствено својинска права, јавни интерес мора обезбедити легитимитет, али и јасне критеријуме на основу којих се врши евалуација планског решења и процеса планирања и на основу којих се јавни интерес аргументује. Управо због тога, кроз историју, концепт је и критикован са многих аспеката - да јавни интерес заправо не пружа стандард на основу којег се оцењују одлуке или политике (Flathman, 1966), да је јавни интерес у ствари само маска која спречава реалну процену ефеката планирања (Reade, 1997), да је крајње проблематичан у свету (постмодернистичких) разлика (Sandercock, 2000; 1998; Campbell & Marshall, 2002). Такође, због изузетно дивергентних и некохерентних тумачења, појам јавног интереса се често критиковао и до тачке у којој је његово одбацивање као бесмисленог концепта постало уобичајено у области планирања (Moroni, 2004; 2019; Sheydayi & Dadashpoor, 2022).

Да би систематично анализирао различите аргументе који концепт јавног интереса у потпуности оспоравају, став појединих аутора да „јавни интерес не постоји“ Морони интерпретира на три различита начина: да не постоји као чињеница, да не постоји као холистичка вредност и да не постоји као суштинска вредност изнад других вредности (Moroni, 2004).

У првом случају, када се јавни интерес оспорава као чињеница, у основи аргумента је да у фрагментираном друштву не постоји објективни јавни интерес, јер су интереси различитих група и појединца толико разноврсни да значајна заједничка област не постоји. Овај емпиријски заснован аргумент, који обично износе политиколози и теоретичари планирања, супротставља се заправо идеји о постојању заједничких интереса и упућује на то да планери нису ни у могућности да открију такву заједничку област, а самим тим ни да је заступају или презентују. Уместо тога, акценат је на конфликтним интересима и плурализму, као кључној чињеници савременог друштва (Moroni, 2004).

У другом случају, суштина аргумента је да јавни интерес не постоји као над-индивидуална или холистичка вредност, јер је појединац једини релевантни "морални ентитет" на који се односе јавне одлуке. Ова концепција, коју Морони назива "моралним индивидуализмом", супротставља се идеји о заједничком интересу и упућује на то да легитимне заједничке тврдње које износе заједнице или групе заправо не постоје. Овај етички заснован аргумент, често се представља из либералне перспективе, која наглашава значај

индивидуалних права и слобода насупрот комунитаризму или утилитаризму. Морони истиче да је, из либералне перспективе, сваки појединац слободан да прати своју концепцију доброг живота, а деловање државе је легитимно онда када не претпоставља свеобухватну концепцију добра, односно јавног интереса, јер је разлика између јавног и приватног домена разлика између аспеката живота које држава регулише и оних које не (Moroni, 2004).

У трећем случају, јавни интерес се оспорава као материјална, нормативна вредност, јер нисмо у могућности да бранимо тврдњу да је било која материјална вредност боља од друге. Другим речима, јавни интерес је превазиђени вредносни концепт зато што постоји снажан вредносни плурализам. Из ове мета-етичке перспективе, интереси и вредности појединаца и група су етички еквивалентни и несамерљиви, што тражи институционално окружење које омогућава коегзистенцију различитих идеја и интереса без заједничке вредности. Међутим, у својој крајње скептичној верзији, аргумент вредносног плурализма оспорава да је могуће на разуман начин оправдати било какав јавни избор, због непрестаног сукоба вредности и интереса (Moroni, 2004).

У закључним разматрањима релевантности све три интерпретације, Морони износи став да концепт јавног интереса не може бити просто одбачен, јер је неопходан када се сусрећу појединци и групе са различитим циљевима. Стога, питање о томе шта представља јавни интерес остаје кључно у контексту савремених друштава која су крајње сложена и плуралистична (Moroni, 2004).

Напослетку, јасно је да позиционирање планирања као контрапункта тржишту и приватном власништву, али уједно и креатора финалног "производа" у промету, ставља концепт јавног интереса у позицију континуалних притисака и оспоравања, јер ће му се константно супротстављати аргументи у корист тржишта као примарног регулатора раста и развоја града и приватне својине која је неприкосновена (Lee, 1981; Lai, 1997; Campbell & Marshall, 2002). Самим тим, оспораваће се и јавни интерес као извор легитимитета планирања, што захтева његову сталну и упорну теоријску и практичну верификацију.

Међутим, оно што је Флатман још давно истакао, то је да су изазови концепта јавног интереса заправо изазови у етици и политици, те да се сам концепт може оспоравати, али да оно што он репрезентује остаје кључни изазов у планирању, ма којим термином да га зовемо (Flathman, 1966; Campbell & Marshall, 2002; Moroni, 2004).

2.1.4. Актуелна питања концепта јавног интереса

На преласку у нови миленијум, група истраживача на челу са Кембел и Маршалом (Campbell & Marshall, 1998; 1999; 2000a; 2000b; 2002a; 2002b), Александером (Alexander E. , 2000; 2001; 2002a; 2002b) и Моронијем (Moroni, 2004; 2006b; 2006a) рекапитулира и систематизује дотадашње теоријске и практичне ставове везане за концепт јавног интереса и истиче кључне аспекте релевантне за даља истраживања.

Наведени аутори у фокус дебате о концепту јавног интереса у новијој теорији планирања стављају поново његову традиционалну улогу која а) даје легитимитет планирању као државној активности, б) представља планску норму за просуђивање у процесу планирања и в) представља етичку норму за планере. У сва три случаја истражује се постојање примењивих критеријума на основу којих би се утврдило шта је у домену јавног интереса, а тиче се просторног развоја.

Наиме, **када држава планира у јавном интересу**, јавним интересом се, традиционално, оправдавају планске активности које сузбијају права над приватним власништвом (Lennon, 2017), што се везује за дефиницију планирања као државне интервенције на тржишту земљишта. Међутим, с обзиром на чињеницу да је планирање данас прихваћено као инхерентно политичка активност, под утицајем различитих вредносних система, сукобљених интереса и неравноправно расподељене моћи (Lennon, 2017), оправдано се поставља питање критеријума којима се држава руководи при одлучивању.

Даље, **када се јавни интерес поистовети са планском нормом**, он постаје критеријум за аргументацију и евалуацију планских решења (Campbell & Marshall, 2000a; Moroni, 2006a;

Alexander E. , 2002b; 2002a; Moroni, 2006b). По Александеру, управо (не)постојање таквих критеријума и норми, практично примењивих, данас представља главну препреку свеобухватном утврђивању јавног интереса. Аутор истиче да се у пракси поједина правила формулишу пред-плански, законима и другим прописима и политикама, и потом у планирању примењују као критеријум за спровођење процедуре или грађење планског решења, али одређени простор увек остаје за практично, креативно резоновање ван прописа, коме такође треба примењив, вредносно утемељени критеријум одлучивања да ли је предлог плана у јавном интересу или не. Попуњавање тог простора садржајем јавног интереса представља кључни камен спотицања савременог планирања, где најбоље, али не и савршено решење, представља демократски договор/консензус свих на које конкретни план утиче око тога какво решење ће бити у јавном интересу (Alexander E. , 2002b), односно „резултат преговарања о компромису“ у оквиру рационално постављене процедуре колаборативног процеса (Lennon, 2017). Међутим, и у случају консензуса и у случају компромиса, планска норма, као суштински аспект јавног интереса, може се утврдити тек *post-festum* - као исход процеса планирања.

Напослетку, поред тога што отвара питања улоге државе и критеријума на основу којих се граде планска решења у јавном интересу, савремено планирање покреће и веома значајно **питање етичке норме која планерима омогућава да делују у јавном интересу** (Alexander E. , 2002b). У прилог овим разматрањима иду и претходна Форестерова истраживања о трансформативној улози праксе планирања и етичком расуђивању планера (Forester, 1989; 1999), Шенова разматрања о рефлексивном планеру (Schön, 1983), Фливбјергова истраживања односа знања и моћи у пракси планирања (Flyvbjerg, 1998), истраживања о перцепцији јавног интереса која је спровела Хау (Howe, 1992), као и морално-етичким проценама планера које су спровели Ленон и Фокс-Роџерс (Lennon & Fox-Rogers, 2017).

Узимајући све наведено у обзир, по Ленону, централно актуелно питање је **шта конституише јавни интерес у конкретном планском решењу и културном контексту**. Наиме, он сматра да данашњи доминантно колаборативни и компетитивни приступи у планирању демонстрирају недовољно разумевање ове теме - као одвојене од вредносних оквира који одређују контекст планирања и саме активности планирања, док се евалуација онога што је у јавном интересу заправо по природи ствари неминовно спроводи и то у оквирима конкретне традиције морално-етичког просуђивања (Lennon, 2017). У прилог томе, Тејт истиче да док се теоретичари баве апстрактним појмом, његовим постојањем или не, у пракси различите инстанце, попут државе и локалних заједница, имају различите, штавише потпуно сукобљене перцепције о томе шта јавни интерес јесте (а не да ли постоји) (Tait, 2016). Шејдаји и Дадашпур у својој интерпретацији „школе глобалног југа у настајању“ такође наговештавају да су истраживања културног контекста у концептуализацији јавног интереса неминовна, нарочито у срединама које нису у потпуности поникле на традицији планирања „глобалног севера“ (Sheydayi & Dadashpoor, 2022).

Напослетку, по Александеру, системска примена концепта јавног интереса у пракси планирања заиста представља комплексан проблем, који можда и не може бити решен применом јединственог сета критеријума, али фокусирање на кључне проблеме може довести до добрих резултата (Alexander, 2002b).

2.1.5. Досадашња систематизација концепта јавног интереса

Истраживање јавног интереса у урбанистичком планирању и његових културних условљености, због сложености и комплексности самог концепта који у себи садржи многе аспекте и значења, неретко и сукобљене, неопходно је започети његовом типолошком систематизацијом.

У наредном делу размотриће се четири свеобухватне систематизације концепта јавног интереса које су урадили Кембел и Маршал (Campbell & Marshall, 2002b), Александер (Alexander, 2002b) и Дадашпур и Шејдаји у два рада (Dadashpoor & Sheydayi, 2021; Sheydayi & Dadashpoor, 2022), а које истраживачима треба да понуде јасан почетни оквир за даља истраживања у теорији и пракси планирања.

2.1.5.1. Систематизација у односу на фокус јавног интереса

Надовезујући се на претходна истраживања која су се бавила систематизацијом јавног интереса, попут Хау (Howe, 1992), а која су типологије јавног интереса везивала за перспективу (субјективну или објективну) и природу интереса (индивидуални или колективни), Кембел и Маршал уводе и трећи критеријум који се тиче фокуса јавног интереса. Наиме, аутори истичу да, са једне стране, концепт јавног интереса може бити фокусиран на исход (консеквенцу) планирања, а са друге на процедуру планирања (Campbell & Marshall, 2002).

У контексту концепција које су усмерене на исход планирања (Табела 1), разликују се три основна приступа - приступ базиран на утилитаризму тежи да максимизира људско благостање и односи се како на индивидуалну потребу тако и на опште благостање као колективно добро (што могу бити и сукобљени интереси). Унитарни приступи подразумевају објективну евалуацију плана базирану на три важне чињенице – постојање неједнакости (у статусу, приходима и другим особеностима грађана), потом да појединци нису свесни свих својих интереса и, напослетку, да постоје заједничке вредности и принципи које надилазе приватне интересе и њихово груписање (Campbell & Marshall, 2002).

Табела 1: Концепт јавног интереса – приступи усмерени на исход планирања (Dadashpoor & Sheydayi, 2021)

Приступ	Основ интереса	Перспектива
Утилитаризам	Индивидуални	Субјективна
Модификовани утилитаризам	Индивидуални	Објективна
Унитарни приступи	Колективни	Објективна

Процедурално оријентисане концепције (Табела 2) укључују два основна приступа - приступ базиран на људским правима односи се првенствено на право свакога да буде третиран на поштен и једнак начин у процесу планирања. Други, дијалошки приступ, почива на транспарентности процеса, али у контексту дебате и постизања консензуса и договора (Campbell & Marshall, 2002; Howe, 1994).

Табела 2: Концепт јавног интереса – приступи усмерени на процедуру планирања (Campbell & Marshall, 2002)

Приступ	Основ интереса	Перспектива
Базиран на правима	Индивидуални	Објективна
Дијалошки	Групе/стејкхолдери	Интер-субјективна

2.1.5.2. Систематизација по категоријама и начину утврђивања јавног интереса

Развијајући даље дебату о концептима јавног интереса коју су поставили Кембел и Маршал, по Александеру, различити концепти јавног интереса, који на различите начине егзистирају у савременом планирању, могу се поделити у две основне категорије: на тумачења која се односе на суштински аспект планирања и његове последице, и тумачења која се фокусирају на процедуру планирања и одлучивања. У оквиру сваке категорије можемо разликовати различите приступе базиране на општим теоријама и вредностима као изворима легитимитета јавног интереса (Alexander, 2002b).

Јавни интерес као суштински аспект планирања (Табела 3) и процедурални аспект планирања (Табела 4) обухвата следеће концепте (Alexander, 2002b):

Табела 3: Концепти јавног интереса као суштинског аспекта планирања (Alexander, 2002b)

Приступ	Теорија/концепт	Извор легитимитета	Шта је јавни интерес?
Агрегативни	Класични утилитаризам	Максимизирање општег благостања (општа корист)	Груписање индивидуалних потреба и преференција
Агрегативни	Модификовани утилитаризам		
Унитарни	Етатизам	Интерес државе	Вредносни императив који се налази изнад појединачних интереса
Унитарни	Друштвена правда	Решавање питања неједнакости	
Унитарни	Комунитаризам	Културне и идеолошке вредности и норме	

Деонтолошки	Либерална демократија	Базични принципи једнакости, достојанства, својинска права	Људска права

Табела 4: Концепти јавног интереса као процедуралног аспекта планирања

Приступ	Теорија/концепт	Извор легитимитета	Шта је јавни интерес?
Деонтолошки	Либерални индивидуализам	Неприкосновена права на учествовање у планирању	Људска права
Дијалошки	Комуникативна рационалност	Комуникативна пракса	Интерактивни процес међу стејкхолдерима

По Александеру, приликом примене различитих концепата јавног интереса у планирању, појавиће се комбинација деонтолошког (по правилу) и дијалошког приступа у начину дефинисања јавног интереса и то у цикличном процесу или интеракцији. Наиме, политички дискурс генерише законе, правила и критеријуме одлучивања који изражавају оно што релевантна држава или заједница дефинишу као свој јавни интерес, и они се примењују деонтолошки током процеса одлучивања или административне ревизије планова. Са друге стране, у простору у коме правно-институционални оквир омогућује субјективну процену и одлучивање, различита тумачења јавног интереса се развијају кроз дијалог релевантних стејкхолдера и јавности (Alexander, 2002b).

2.1.5.3. Систематизација по различитим димензијама јавног интереса

У циљу идентификације главних димензија концепта јавног интереса, Дадашпур и Шејдај спроводе свеобухватно истраживање литературе у области планирања и након методичне селекције чак 145 чланака за анализу садржаја, дефинишу четири главне димензије/категорије, у оквиру којих сумирају закључке око дефиниције јавног интереса, као и кључне ауторе који су у оквиру сваке категорије дали допринос (Dadashpoor & Sheydayi, 2021).

У првој димензији се јавни интерес сагледава кроз перспективу деонтолошке и телеолошке планерске етике. У деонтолошкој перспективи, дефиниција јавног интереса би се могла формулисати као „примарна посвећеност планера друштву“, и односи се на моралну обавезу планера да поштују утврђена правила која су објективна и унитарна, јер важе за друштво и заједницу у целини. Основна претпоставка је да уколико се правила поштују и исход ће бити добар (енг. *right precedes good*). Поред тога, у телеолошкој перспективи, јавни интерес би се могао дефинисати као „највећа срећа највећег броја људи“ и односи се на ангажовање планера усмерено на исход планирања који је у највећем интересу грађана, што је субјективна и плуралистичка форма. Основна претпоставка је да је одлука која доприноси добром решењу испред одлуке која је базирана на правилу (енг. *good precedes right*) (Dadashpoor & Sheydayi, 2021).

Друга димензија тиче се нормативне супстанце планирања, у оквиру које јавни интерес као норма може бити критеријум за оправдање планске акције или резултат плуралистичке агрегације интереса. У случају када се примењује као критеријум, јавни интерес би се могао дефинисати као „главни циљ планирања базиран на општим и правним вредностима у планирању и еквивалентан повећању благостања на подручју обухваћеним планом“, док код плуралистичког приступа јавни интерес представља „агрегацију вишеструких и контрадикторних вредности, које рефлектују широке друштвене вредности“ (Dadashpoor & Sheydayi, 2021).

У трећој димензији јавни интерес се сагледава кроз неутралну процедуру и процедуру планирања базирану на консензусу и управљању конфликтима. Када је процедура неутрална, јавни интерес је „резултат отвореног и демократског дијалога“, у процедури базираној на консензусу јавни интерес је „консензус различитих интереса који се постиже кроз процес комуникације“, док је у процедури базираној на управљању конфликтима јави интерес „компромис, помирење, или баланс вишеструких интереса као резултат процеса комуникације“ (Dadashpoor & Sheydayi, 2021).

Четврта димензија је политички дискурс који руководи планирањем, а који је, кроз историју, у општем случају представљао дискурс државе благостања, либералне демократије или неолиберализма. У држави благостања јавни интерес се дефинисао као „унитарни интерес друштва као целине, детерминисан од стране политичких и друштвених елита“, у либерално-демократском дискурсу јавни интерес је „посвећеност управе процесу који тежи друштвеном напретку максимизирањем индивидуалних избора“, док је у неолибералном дискурсу јавни интерес „баланс конкурентских интереса постигнут преговарањем“ (Dadashpoor & Sheydayi, 2021).

2.1.5.4. Систематизација различитих школа промишљања јавног интереса у планирању

У циљу поновног промишљања и реструктурирања теорије планирања која се бави концептом јавног интереса, користећи стратегију формулисања мета-теорије о формирању различитих школа мишљења у овој области, а потом и у циљу описа њихове еволуције, Шејдај и Дадашпур спроводе друго свеобухватно истраживање у коме успостављају пет главних школа промишљања јавног интереса у планирању (Sheydayi & Dadashpoor, 2022).

Прво, јавни интерес се промишља у оквиру школе утилитаризма, једне од најутицајнијих филозофских теорија модерног планирања након Другог светског рата, и фокусира се на „добро“ као циљ, консеквенцу и исход планирања. Од настанка, утилитарна школа јавног интереса се развија у две гране – енглеској субјективној и америчкој објективној, у којима се јавни интерес види као агрегација вишеструких индивидуалних интереса, која повећава благостање (или профит) највећег броја људи на које план утиче (Sheydayi & Dadashpoor, 2022).

Школа оријентисана на правду везује јавни интерес као нормативни садржај планирања за друштвене вредности попут друштвене правде, и обезбеђује аргумент приликом доношења одлука по коме „право“ има предност над „добрим“. У школи оријентисаној на правду, јавни интерес представља правичну расподелу ресурса и услуга, посебно везано за групе у неповољном положају. Јавни интерес се дефинише као објективни, универзални нормативни стандард или заједнички интерес свих појединаца у друштву (Sheydayi & Dadashpoor, 2022).

У такозваној комуникативној школи, јавни интерес као норма настаје тек као резултат демократског процеса комуникације, што се темељи на Хабермасовој теорији *комуникативне рационалности* и њеној вези са делиберативном демократијом. У складу са тим, фокус је на успостављању адекватних процедура за доношење одлука које треба да обезбеде отворени, кредибилни дијалог. Једна од кључних претпоставки ове школе је да у отвореном дијалогу долази до трансформације ставова због рушења предрасуда које учесници међусобно имају, па је самим тим резултат процеса планирања ближи општем добру (Sheydayi & Dadashpoor, 2022).

Елитистичка школа сагледава јавни интерес као интерес друштва (или народа) у целини, а који одређују политичке и професионалне елите, што има корене у теоријама лево оријентисане социјалистичко/комунистичке идеологије и десно оријентисане елитистичко-демократске идеологије. Према овој школи, јавни интерес је објективна чињеница до које се долази употребом научних и рационалних метода, а коју за друштво утврђује елита кроз законе, планове и јавне политике. У складу са тим, јавни интерес претпоставља концептуализацију и аргументацију јавног/општег добра, у циљу дугорочног благостања друштва у целини (Sheydayi & Dadashpoor, 2022).

Напослетку, аутори сугеришу и настајање једне нове, такозване школе „глобалног Југа“, као контрапункта свим другим школама, генерално насталим у демократском и институционалном поретку „глобалног Севера“[3]. У оквиру ове школе, јавни интерес је

[3] Аутори праве паралелу са тзв. „јужним заокретом“ до кога је дошло у широком спектру друштвених наука и теорија, а који се одликује просторном и временском контекстуализацијом приступа, који могу да уоче и препознају локалне карактеристике, а које универзалне и опште теорије планирања не могу да објасне (Sheydayi & Dadashpoor, 2022).

предмет конфронтације различитих група, које осим супротстављених интереса имају и супротстављене рационалности и логике - формални сектор (управа, организације и институције) са техничком и бирократском рационалности користе јавни интерес као средство државне хегемоније, док је за неформални сектор (људе, групе и цивилно друштво) који има рационалност преживљавања, јавни интерес област прихватања, отпора или револта (Sheydayi & Dadashpoor, 2022).

2.1.6. Дискусија анализиране систематизације концепта јавног интереса

Дискусија анализиране систематизације концепта јавног интереса почива на аспектима који се тичу улоге државе, планских норми и етичких норми за планере. Оваква поставка заправо искључује из дискусије многе теме, попут оне о индивидуалној или колективној природи интереса или субјективној/објективној перспективи из које се сагледава, као мање релевантне за даље истраживање.

Улогу државе која планира у јавном интересу Александер ставља у контекст етатизма, теорије која легитимитет јавног интереса поистовећује са интересом државе. Александер интерес државе смешта у категорију нормативног (суштинског) аспекта јавног интереса, јер има директне импликације на планско решење, првенствено кроз претходно креирање прописа/политика које се тичу садржаја плана и доношење одлука у процесу планирања. Међутим, како и сам аутор дискутује, држава ће се појавити и као главни креатор процедуре планирања која обезбеђује право на учешће у планирању и даје оквир за дијалог око планског решења. У складу са тим, Александер истиче да су кључни процедурални аспекти јавног интереса заправо деонтолошки и дијалошки приступ у његовом утврђивању и, што је још важније, закључује да ће нормативни (суштински) аспект планирања увек бити нека комбинација деонтолошког и дијалошког приступа. Овим закључком Александер заправо шири деонтолошку перспективу јавног интереса и на садржај плана, а не само процедуру. У складу са свим тим, и улога државе је двострука – утиче и на нормативни (суштински) и на процедурални аспект јавног интереса, што Александрова систематизација само имплицитно наговештава. Улози државе у дефинисању јавног интереса Дадашпур и Шејдај додају и политичко-идеолошку димензију, која заправо има везе са конкретним културним контекстом, што је важна опсервација за даљи ток истраживања.

Нормативни аспект јавног интереса сви аутори издвајају као посебну категорију - Кембел и Маршал кроз дискусију о исходима планирања, а Александер кроз истицање категорије нормативног (суштинског) аспекта јавног интереса, за коју тврди да је утемељена у базичним друштвеним вредностима које јавном интересу дају легитимитет, попут класичног и модификованог утилитаризма, друштвене правде, комунитаризма или либералне демократије. Међутим, Александер овој нормативној категорији додаје још једну која свој извор легитимитета има у процедуралним правима и либералном индивидуализму, што Кембел и Маршал виде као неопходан услов остварења *права да се каже* и утиче на нормативни аспект јавног интереса. Дадашпур и Шејдај нормативни аспект јавног интереса такође сагледавају кроз посебну димензију која се тиче нормативне супстанце планирања и за њу везују и две школе промишљања о јавном интересу – утилитаристичку и оријентисану ка правди.

Етичку димензију јавног интереса Дадашпур и Шејдај у својој систематизацији експлицитно сагледавају као дихотомију деонтолошке етике, која подразумева поштовање правила и телеолошке етике, која је усмерена на исход планирања који је у највећем интересу грађана. Кембел и Маршал слично дискутују на тему етике и јавног интереса, истичући везаност деонтолошког фокуса на процедуру, а телеолошког, у њиховој интерпретацији консенквенцијалистичког, на исходе планирања. Као што је већ наведено, Александер деонтолошку перспективу везује и за нормативни (суштински) и за процедурални аспект јавног интереса, док ће исход планирања бити резултат дијалошког начина утврђивања јавног интереса. Међутим, ниједан од аутора не сагледава улогу планера у процесу планирања и његово етичко просуђивање о јавном интересу на систематичан начин, иако се ова тема често

подвлачи као релевантна приликом анализе различитих перспектива и димензија сагледавања јавног интереса.

С обзиром да ни један од аутора не пружа типологију која би у потпуности омогућила операционализацију даљег истраживања, Александерова систематизација, која укршта нормативне и процедуралне аспекте планирања, уместо да их посматра у паралели (као код Кембела и Маршал), као и због става да држава неминовно у основи обезбеђује и нормативни и процедурални аспект јавног интереса у планирању на деонтолошки начин, као и оквир за дијалог и утврђивање јавног интереса на дијалошки начин, узима се као прелиминарни основ за даље истраживање. Ова схема допуњује се и трећим аспектом, који се тиче јавног интереса као етичке норме за планере, тако да се деонтолошки и дијалошки начин утврђивања јавног интереса везују за етику поштовања правила и етику доброг исхода за што већи број грађана, по систематизацији Дадашпур и Шејдаји (Слика 1).

Међутим, због културног контекста који се истиче као кључан у начину конституисања јавног интереса, изазов операционализације концепта јавног интереса из перспективе улоге државе, планске норме и етичке норме за планере, препушта се концепту културе планирања који треба да надогради овакав прелиминарни основ и пружи аналитички оквир за даље истраживање.

Слика 1: Прелиминарна схема систематизације концепта јавног интереса у планирању

Напослетку, важно је рећи и да у различитим систематизацијама концепта јавног интереса, а који подразумева широки спектар варијабли које га дефинишу (само наведени аутори их разврставају у различите категорије, приступе, перспективе, теорије, изворе, фокусе, димензије, школе итд.), неминовно долази до извесних померања и другачијих сагледавања приликом сваке следеће систематизације. Поред тога, са једне стране сами концепти у себи садрже нејасноће које захтевају додатна објашњавања (нпр. утилитаризам је и субјективан и објективан), са друге стране тумачења различитих аутора се разликују (нпр. учествовање у планирању подразумева и право да се каже, што по Кембелу и Маршал јесте, а по Александеру није процедурални аспект) итд. Међутим, став је да овакве неусаглашености немају битан утицај на даљи ток истраживања, те неће бити даље дискутоване и продубљиване.

2.2. Концепт културе планирања

2.2.1. Појмовно одређење концепта културе планирања

Термин култура планирања није научни термин, јер нема јасно дефинисано поље истраживања и не везује се за одређену групу теорија. Термин се стога користи паушално, сматра Фирст, често да покрије сет варијабли из домена практичног планирања које можемо

да истражујемо, попут истраживачке перспективе[4] (Fuerst, 2009). Овај изазов, између осталог, везује се и за питање дефиниције саме културе. Култура је један од основних концепата у друштвеним наукама, али је и предмет вероватно најразноликијих дефиниција и интерпретација, од уских и конкретних, до широких и уопштавајућих, док сам појам покрива широки спектар значења, од мануфактуре предмета и алата, до филозофских концепата света[5] (Knieling & Othengrafen, 2009a). У складу са таквом онтолошком природом, култура је увек хетерогена и представља збир свих поткултура које постоје међу различитим друштвеним групама (које одређују професије, друштвене класе, пол, раса, религија…). Међутим, за разлику од културе, поткултуру карактерише релативно хомоген и стабилан систем заједничких вредности, веровања, норми, правила, симбола (Knieling & Othengrafen, 2009b).

Имајући то у виду, термином *култура планирања* покривамо широки аспект друштвених вредности и предиспозиција који утичу на процес планирања, попут различитих претпоставки, уверења, предубеђења, вредности, интерпретација, етике планера и других актера, што коинцидира са сличним тенденцијама у многим другим дисциплинама до којих је дошло под парадигмом *културног заокрета* и постмодерне дебате у последњих неколико деценија[6] (Getimis, 2012). И Книелинг и Отенграфен наглашавају да један од разлога за повећање свести о културном контексту урбаног и регионалног планирања лежи у културном заокрету 1990-их. Ова промена представља преокрет у препознавању значаја културе (и простора) у поређењу са претходним дебатама из 1970-их и 1980-их година, када су аспекти специфичних култура нација и региона били занемаривани. У овом контексту, аутори истичу и разлику између модернистичких *свеобухватних мастер-наратива* и норми које третирају јавну сферу као хомогену, неосетљиву на културне и контекстуалне разлике, и постмодерних тежњи ка развоју теоријског оквира који би обухватио питања разноликости, отворености, флексибилности и сл. (Knieling & Othengrafen, 2009a).

Међутим, по Книелингу и Отенграфену, сам домен планирања је по својим основним карактеристикама остао доминантно везан за модернистичке универзалне теорије, односно рационални модел размишљања и расуђивања - рационалне процесе доношења одлука, свеобухватни плански приступ, примену научних и квантитативних метода итд. Из тих разлога, кључно питање постаје које су то нове, постмодерне особине планирања које ће омогућити да оно постане осетљиво на локални културни контекст (Knieling & Othengrafen, 2009b).

Сумирајући ставове неколицине теоретичара планирања, Книелинг и Отенграфен изводе закључак да постмодерне теорије планирања, оне које су настале из културног заокрета, могу да послуже као база за развој теоријског модела уз помоћ кога би се истраживале културе планирања, те да постмодерни плански приступ треба да има особине отворености и флексибилности, са циљем укључивања и обједињавања што већег броја друштвених група и различитих интереса у плански процес. У том контексту, општи, системски приступ који би концепт културе имплементирао као организујући принцип у планирање био би заправо **принцип диверзитета** - приступа, вредности, потреба, интереса[7], који би повезао планирање са контекстом и вредностима конкретног друштва (Knieling & Othengrafen, 2009b).

---

[4] По Фридману, термин „култура планирања“ је настао у једној од пионирских студија Келера и његових сарадника (Keller, Koch, & Selle, 1996) о задацима и променама у планирању из угла планера (Friedmann, 2005).

[5] Прву дефиницију концепта културе је дао енглески антрополог Е.Б. Тејлор 1871. године: “Култура је та комплексна целина која обухвата знање, веру, уметност, морал, закон, обичаје, као и било коју другу способност или навику коју је човек као припадник друштва стекао” (Harris, 1989; Knieling & Othengrafen, 2009a).

[6] У контексту културног заокрета настали су многи упоредни концепти и преспективе истраживања у различитим друштвеним наукама и дисциплинама: у политичким наукама – ‘политичка култура’ или културно утемељени ‘стилови политика’, у јавној администрацији – ‘административна култура’, у организационим наукама – ‘корпоративна култура’, у управљачким наукама – ‘плански стилови’, који се сви односе на заједничке ставове и вредности друштвене групе или заједнице, очуване и подржане кроз друштвене институције (Fuerst, 2009).

[7] Принцип диверзитета је онај уз помоћ кога се “препознају различитости и вишеструки јавни интереси и који служи да одрази културни и институционални контекст, односно физичке условљености и друштвене традиције, вредности и ставове, било ког подручја или регије” (Knieling & Othengrafen, 2009b, str. 153).

2.2.2. Концепт културе планирања и компаративна истраживања система планирања

На самом почетку, важно је истаћи кључни разлог који је подстакао истраживања у домену култура планирања. Наиме, почетком 90-их година прошлог века, под парадигмом одрживог развоја и под притисцима на локалне системе и праксе планирања у процесима евро-интеграција, отвара се питање доминантног правца ка коме би европски системи и праксе планирања могли да конвергирају[8] (Healey & Williams, 1993). Од оснивања Европске Уније, ова идеја стварања својеврсне *европске визије* у планирању[9], операционализује се кроз трансфер јавних политика, који треба да доведе до усаглашавања планских система и стандардизације ефеката планирања (Booth, 2011). Научно заснована компарација и потоња класификација је била потребна да би се установило шта је сврсисходно преносити и на који начин, да би ефекти били позитивни.

Крајем прошлог века спроведено је неколико истраживања у циљу класификације, првенствено европских система планирања (Davies, Edwards, Hooper, & Punter, 1989; Newman & Thornley, 1996), а прву основну типологију европских система планирања издаје Комисија европских заједница (енг. *Commision of the European Communities*) 1997. године (CEC, 1997) у којој су установљене четири *идеалне традиције планирања*[10] (Nadin & Stead, 2008; Farinos Dasi, 2007).

Међутим, у наредним деценијама расте критички однос према компаративним студијама различитих система планирања и њиховим идеалним типовима, првенствено због пренаглашавања њихових формалних - институционалних, административних и законских карактеристика (Getimis, 2012). Наиме, како је Бут нагласио, у области планирања и урбаних политика, где компаративна истраживања нису била важна тема теоријског разматрања кроз историју, могуће је извести погрешне закључке ако нисмо пажљиви у одабиру онога што поредимо или у приступу истраживачком предмету. (Booth, 2011). Из тих разлога, да би проширили поље истраживања ван формалних карактеристика система, Надин и Стед успостављају паралелу између система планирања и друштвених модела, истичући да системи планирања одражавају однос између основних друштвених вредности, легитимитета власти, намене земљишта и грађанских права. Другим речима, да би процеси преношења политика и знања између различитих земаља дали задовољавајуће ефекте, они морају бити повезани и са дубљим разумевањем односа између жељене реформе система планирања и постојећег друштвеног модела (Nadin & Stead, 2008). Такође, након компаративне анализе савремених европских метрополитенских планова, Елинбаум и Галанд закључују да се системи планирања прилагођавају конкретним захтевима и потребама, које формални правни и административни оквир заправо не осликава (Elinbaum & Galland, 2016), односно да проширење сета параметара које истражујемо не води неминовно до квалитетнијих резултата у компаративним истраживањима. Другим речима, истраживања показују да поред потенцијалног процеса конвергенције различитих система планирања ка идеалним типовима, који очигледно има своју временску димензију, постоје силе које истовремено воде и у супротним смеровима од конвергенције.

---

[8] По Нилу, конвергенција политика је „било које повећање сличности између једне или више карактеристика конкретне политике (нпр. циљеви политике, инструменти политике, поставке политике), кроз одређени сет политичких надлежности (супранационалне институције, државе, региони, локакне власти) у датом периоду времена“ (Knill, 2005, str. 768; Stead, 2012).

[9] Један од кључних је документ Перспектива еврпског просторног развоја (ЕСДП) којим се утврђује скуп заједничких принципа и норми планирања - заговара се мултисекторски и вишеструки приступ планирању, са кључним терминима као што су равнотежа, интеграција, одрживост, сарадња и партнерство, а који ЕУ усваја 1999. године (Friedmann, 2005). Поред тога, значајан утицај имају и Територијална агенда Европске уније из 2007. године, потом концепт територијалне кохезије, установљен у Лисабонском уговору ЕУ из 2009. и 2011. године, као и Кохезиона политика, коју ЕУ користи као главни инструмент подстицаја територијалне, економске и друштвене кохезије кроз обезбеђивање фондова за подршку регионалног и урбаног развоја (Dąbrowski, 2018; Lingua, 2018).

[10] Категоризација је даље аргументована и ажурирана у оквиру ESPON пројекта 2.3.2 „Управљање територијалним и урбаним политикама од ЕУ до локалног нивоа“ (Farinos Dasi, 2007).

По Стеду, идеја да се системи планирања мењају под дејством супротстављених сила, зачета је у раду Бенета и Хили и Вилијамса (Bennett, 1991; Healey & Williams, 1993) који су уочили три блиска концепта која воде ка конвергенцији различитих система планирања – глобализација, европеизација и трансфер политика, као и три међусобно повезана концепта која се опиру конвергенцији – култура планирања, друштвени модели и зависност од путање. Другим речима, процес промене система планирања можемо посматрати као резултанту деловања ових међусобно супротстављених сила. По Стеду, овакав закључак заправо мења фокус истраживања са самих система планирања на контекст у коме се развијају, а перспективу истраживања са једновремене на историјску (Stead, 2012).

Управо се овај Стедов закључак налази на линији најширег фронта критике компаративних студија система планирања, који оспорава могућност да су поређења уопште сврсисходна без анализе њихове културне утемељености. Овај став произилази из општег закључка да ма колико комплексне и профилисане, варијабле које се истражују увек су везане за формални, односно институционално административни аспект планирања, што у крајњој инстанци сврстава планирање у искључиво техничку активност, са варијацијама у односу на то да ли је локалног или националног карактера. Насупрот томе, планирање се може схватити и као културни конструкт, производ локалних или националних култура у најширем смислу те речи. Да би се оваква поставка утемељила, фокус је стављен на појам културе планирања - теоријски концепт који треба да омогући компаративна истраживања у различитим културним контекстима (Booth, 2011).

2.2.3. Преглед досадашњих компаративних истраживања култура планирања

Почетком двехиљадитих спроведено је више истраживања у домену култура планирања, од којих се четири која су спровели Фридман (Friedmann, 2005), Санјал (Sanyal, 2005), потом Дуринг и ван Дам (During & van Dam, 2006), и напослетку Книелинг и Отенграфен (Knieling & Othengrafen, 2009), истичу као најобимнија и кључна.

Прво истраживање о културама планирања различитих земаља спровео је Фридман 2005. године, и утврдио да конститутивне разлике, економски развој, улога цивилног друштва и политичка култура[11] играју кључну улогу у диференцијацији различитих типова, али да сви истраживани случајеви поседују и једну константу – стално прилагођавање спољним и унутрашњим променама, са трендом који тежи тзв. предузетничком планирању. У складу са оваквим налазима, Фридман предлаже и опште смернице за развој глобалне културе планирања, попут иновационих пракси, широког образовања планера, нових нивоа планирања, ендогеног развоја, критичке улоге цивилног друштва, стратешког фокуса планирања и сл. (Friedmann, 2005).

Фридман је са својим претопставкама глобалистичке провенијенције заправо подстакао и отворио дебату о културама планирања која траје до данас. Већ исте године, Санјал ставља фокус на промене у традиционалном институционалном планирању до којих је дошло од почетка 90-их година XX века под утицајем унифицирајућих и хомогенизујућих сила неолиберализма - политика стабилизације, либерализације и приватизације, „размонтиравања“ држава друштвеног благостања и дерегулације у корист индивидуалних интереса и предузетничког карактера планирања. Попут Фридмана, и Санјал претпоставља да се култура планирања константно мења, у спрези са политичко-економским и демографским променама, технолошким иновацијама и сасвим новим проблемима који се појављују. Другим речима, аутор сматра да супротно концепту *културног есенцијализма* који културу објашњава као статичну, чисту и „домаће одгајану“, култура планирања представља комплексну хибридну творевину у сталном флуксу, која се кроз историју развија на крајње непредвидив начин. Управо због тога, Санјал поставља питање постојања легитимног глобалног модела

[11] Што је „широки појам који укључује степен до којег организовано цивилно друштво активно учествује у јавним одлукама, посебно на локалном нивоу, степен у коме у политичком процесу доминира једна странка или је он субјект политичке конкуренције, степен 'отворености' у политчком процесу и улози медија, примена принципа хијерархије и субсидијарности, правних традиција, релативне аутономије локалне управе, и тако даље“ (стр. 211).

културе планирања који би био пандан послератном свеобухватно-рационалном моделу планирања (Sanyal, 2005).

Међутим, насупрот глобалном (или европском) моделу културе планирања, проучавање различитих пракси планирања требало је да омогући и компарацију локалних, националних култура планирања на теоријском нивоу и да установи аспекте у којима оне конвергирају једне ка другима и/или међусобно дивергирају. Једно од првих истраживања спроведених у том циљу био је европски истраживачком пројекат Култплан (енг. *CULTPLAN*)[12] у оквиру кога је анализирана манифестација културних утицаја на одабраним пројектима. Анализа је рађена на нивоу друштвене културе, на коме је култура генерални продукт друштва, потом на нивоу културе планирања, на коме је култура продукт друштвеног система и, на крају, на нивоу радне културе, која представља специфичну културу израде интернационалних пројеката (During & van Dam, 2006; Getimis, 2012). Резултати истраживања су показали како културне разлике, које се односе на различита очекивања, културу партиципације, начин решавања конфликата, (не)поверење учесника и сл., могу да спутавају и/или повећавају трошкове приликом сарадње земаља на заједничким пројектима (Fuerst, 2009).

Да би истражили различите тенденције, конвергирање и дивергирање европских култура планирања, први преглед праксе уредили су Книелинг и Отенграфен, кроз одабране студије случаја из северозападне, источне и јужне Европе, у којима су се истраживали комплексни односи културног контекста (ставова, норми, вредности) и планирања (Knieling & Othengrafen, 2009). Теоријски допринос истраживању су, између осталих, дали и сами уредници који су покушали да дефинишу односе између културе и планирања на систематичан и структурисан начин, инспирисани другим пољима науке у којима доминирају културно-базиране парадигме (Getimis, 2012; Stead, de Vries, & Tasan-Kok, 2015).

Резултати истраживања показали су да:

- Развојне политике конвергирају ка урбаним стратегијама и циљевима који подстичу конкурентност, истичући локалне предности и снаге. Такође, као последица генералног заокрета у приступу од владања ка управљању, долази и до конвергенције ка колаборативним облицима планирања са интензивнијим учешћем јавности и већим бројем учесника, али и до дерегулације и све већег уплива приватног сектора у домен планирања (Knieling & Othengrafen, 2009b);
- У националним системима планирања свеобухватно интегративни приступ планирању постаје све заступљенији. Са једне стране све је већа комплексност захтева које планирање треба да реши, са друге стране велики број источноевропских земаља у прелазу са централизоване на тржишну економију прихвата овај модел као адекватан новонасталим тржишним условима. Конвергенција се огледа првенствено у правном статусу планова, административним нивоима и принципима партиципације, као и организационим структурама и инструментима који се мењају под утицајем ЕУ директива, препорука, циљева и фондова (Knieling & Othengrafen, 2009b);
- Поред тога, конвергенција се тиче и образовања професионалних планера које на интернационалном нивоу захтева слична знања и вештине13 (Knieling & Othengrafen, 2009b);
- Такође, многе неформалне идеје и парадигме које су промовисане на нивоу ЕУ (попут циљева одрживог развоја) утицале су на националне политике планирања источноевропских земаља постављајући, барем реторички, заједничке нормативне

[12] Култплан је поставио питања која се односе на манифестацију културе, механизме културе, препознавање културе, менаџмент културе и културну разноликост као ресурс, на које је дат одговор базиран на анализи двадесет случајева у оквиру праксе INTERREGIII пројеката и упитника послатог програм менаџетрима, пројект менаџерима и контакт особама (CULTPLAN: Planning as culture in Europe. Learning from differences in planning related to the cultural context, 2005-2007).

[13] Што се додатно подржава кроз различите асоцијације и програме, попут AESOP, ESPON, INTERREG

циљеве и принципе. Међутим, њихово спровођење и одабир приоритетних циљева варира од земље до земље (Knieling & Othengrafen, 2009b);

- Без изузетка, планирање се у свим ЕУ земљама сматра за јавну делатност, за коју је одговорна управа. Међутим, иза такве поставке крију се различити аранжмани са приватним, цивилним сектором и грађанима, различити домени које покривају системи планирања и циљеви којима теже, различити друштвени модели и концепти којима се тежи (попут концепта социјалне правде), а који још увек нису довољно јасно дефинисани у источноевропским земљама (Knieling & Othengrafen, 2009b);
- Напослетку, пракса планирања широм ЕУ зависи и од неких општих карактеристика друштва које се често прихватају "здраво за готово". У оним земљама у којима је држава неефикасна и где су институције изузетно централизоване, пресудан утицај на просторно планирање имају клијентелизам и фамилизам. Са друге стране у земљама где се традиционално негује ред и дисциплина, и правила и норме исказани у плановима досежу висок ниво правне обавезности. Овакве опште карактеристике друштва могу да се односе и на опште поверење грађана у државу и одлуке које се доносе, као и на прихваћене вредности које нпр. фаворизују приватне интересе у односу на добробит друштва у целини и сл. (Knieling & Othengrafen, 2009b).

Након истраживања које су спровели Кнелинг и Отенграфен, даље истражујући силе које утичу на рађање нове европске културе планирања, Стед (2012) сумира опште савремене трендове у управи и управљању[14], који чине контекст промена до којих долази у националним системима и праксама планирања. Као кључне аспекте управљања аутор истиче: редефинисање улоге националних држава и њихових граница до којег је дошло ширењем Европске Уније, децентрализацију, повећани уплив тржишта у јавни домен, нове изазове попут одрживог развоја, климатских промена, социјалне инклузије, територијалне кохезије, нове облике моћи и одговорности, потом пораст броја међузависних односа различитих учесника у планирању, као и утицај политика и иницијатива ЕУ на процес планирања – од правила структурних фондова до управљања животном средином и заштитом природе (Stead, 2012).

Даљи допринос проучавању утицаја који различите културе планирања имају на планирање представља и специјално издање часописа Европске студије планирања (енг. *European Planning Studies*) у коме се истраживала теза да разноликост светских култура планирања и историја, односно дубоко укорењених политичких, професионалних и административних култура и структура, може да објасни неке од различитости у системима и исходима планирања[15] (Stead, de Vries, & Tasan-Kok, 2015).

Напослетку, резултати истраживања различитих култура планирања се можда најбоље могу сажети кроз запажање Хили и Вилијамса, још са почетка деведесетих година прошлог века, да „...постоје значајни трендови који воде ка редукцији историјске разноликости европских система планирања. Али ти трендови су изгледни да сами генеришу нове димензије различитости" (Healey & Williams, 1993, str. 718). Сандеркок истиче да су глобализација, европеизација и пренос политика обликовали процедуре, норме и правила у планирању, нарочито источноевропских земаља, често мутирајући под утицајем локалне културе и интереса, као што су политика, идеологија и традиција. У складу са тим, ауторка закључује да

[14] Термин „управљање"је настао у оквиру теорије новог институционализма. Управљање се односи на процесе, односно начин на који управа креира услове и правила за колективну акцију, што обухвата и развој стилова управљања у којима смекшавају границе између и унутар јавног и приватног сектора, као и развој управљачких механизама који се не ослањају искључиво на формална правила управе, већ су резултат вишеструких интеракција управе и других учесника који на њу имају утицаја (Stoker, 1998).

[15] Кнелинг и Отенграфен истражују даљу примену културизованог планског модела у истраживању међуодноса просторног планирања и конкретног културног контекста (Knieling & Othengrafen, 2015), Де Вре анализира утицај који култура и институције имају на планирање и шеме урбанизације (de Vries, 2015), Тенекес, Харберс и Бителар начине на који институционални аранжмани утичу на морфологију развоја резиденцијалних зона (Tennekes, Harbers, & Buitelaar, 2015), а Тасан-Кокова објашњава како историјски догађају утичу на урбани развој истамбулске централне пословне зоне (Tasan-Kok, 2015).

савремено планирање не представља само полигон за спровођење политичких, институционалних и идеолошких интереса, већ и ствара нове изворе моћи и легитимитета, мењајући деловање у крајње непредвидљивом смеру. (Sandercock, 2005, str. 330).

2.2.4. Актуелна питања концепта културе планирања

Сва наведена истраживања су несумњиво допринела осветљавању проблема који произилазе из различитих културних миљеа, међутим, Гетимис сматра да је свим истраживањима недостајао систематични аналитички оквир који би дефинисао које параметре би требало истраживати и методе примењивати, односно на који начин операционализовати теоријски концепт културе планирања тако да буде универзално примењив, али и употребљив у циљу који превазилази пуко мапирање проблема. Наиме, иако су студије које су спроведене значајне за разумевање различитости међу културама планирања, студије случаја нису систематично анализиране на исти начин, закључци о томе шта су узроци различитости – вредности, норме, уверења, друштвено окружење које обликује праксе планирања – су изостали, а самим тим изостало је и њихово компаративно поређење засновано на научно-истраживачкој методи. Поред тога, Гетимис истиче и да се култура планирања различито испољава на различитим нивоима планирања, те да су национални, регионални или локални ниво заправо друштвено конструисане арене у којима се вежба економска, друштвена, идеолошка и политичка моћ, односно да се компарација различитих култура планирања мора вршити на једном, одабраном нивоу[16] (Getimis, 2012).

Као посебан закључак Гетимис истиче и да због комплексности материје која се истражује, компаративне студије у културама планирања треба заправо фокусирати само на појединачна питања и аспекте планирања, односно да је теоријска конструкција концепта културе планирања сувише комплексна да би добила свеобухватан одговор у пракси планирања (Getimis, 2012). Сходно томе, Фирст сматра да би критеријуми, одабране варијабле, као и примена одговарајућих метода за истраживање култура планирања требало заправо да одговарају постављеном истраживачком питању, јер су условљености које проистичу из културног контекста превише хетерогене да би критеријуми, варијабле и методе били универзални. У складу са тим и одабир студија случаја које се истражују може дати одговор само на нека питања, док многа остају нерешена јер нису ни одабрана за решавање (Fuerst, 2009).

Напослетку, као посебно ограничење оваквих истраживања, оба аутора сматрају да се њима не могу утврдити објективне, практично примењиве чињенице, с обзиром да су доминантне методе које се односе на културни аспект истраживања, интервјуи, експертска мишљења и искуства, партиципативна посматрања, дискурзивне анализе и сл., дакле крајње субјективни увиди (Fuerst, 2009; Getimis, 2012).

Стога, и Фирст и Гетимис сматрају да су **актуелна питања и кључни изазов истраживања у културама планирања** конкретна операционализација концепта која подразумева: а) одабир нивоа планирања на коме се истражује култура планирања, потом б) фокусирање на конкретан аспект планирања, затим в) постављање конкретних истраживачких питања, г) одабир критеријума, варијабли и метода истраживања у складу са истраживачким питањима, као и д) одабир студија случаја које могу дати одговор на постављена истраживачка питања (Getimis, 2012; Fuerst, 2009).

[16] Пример може бити и појава тзв. *двоструке политике урбаног развоја* нарочито на метропилитенском нивоу, која укључује опасност од све веће социјалне, етничке и економске поларизације, јер се вредности, норме и водећи принципи у предузетничкој, конкурентској и политици заснованој на урбаном расту, базираној на јавно-приватним партнерствима и развојним уговорима, знатно разликују од оних које карактеришу урбану политику и проблеме на локалном нивоу, оптерећеном многим ограничењима и недостацима (Hohn & Neuer, 2006), а који се морају упоредо сагледати.

2.2.5. Досадашњи приступи у истраживању концепта културе планирања

Истраживање глобалне и европске праксе планирања усмерио је заправо дебату о концепту културе планирања, коју смо представили у претходним поглављима, у два генерална правца: а) да се појављују глобална и европска култура планирања, које чине све израженије заједничке особине локалних пракси обликоване друштвено-економским процесима глобализације и европеизације (Friedmann, 2005; Sanyal, 2005; Stead, 2012), као и б) да култура планирања може бити универзални приступ и принцип диверзификације и организације локалних планских пракси (Stead, de Vries, & Tasan-Kok, 2015; Getimis, 2012; Knieling & Othengrafen, 2009b). И под једном и под другом претпоставком заправо се трага за универзалним теоријским моделом планирања који би био осетљив на културне особености било да су оне глобалног или локалног карактера. У складу са тим, диференцирали су се различити приступи у формирању примењивог, оперативног, аналитичког оквира истраживања култура планирања. У даљем тексту приказаћемо седам различитих приступа, који могу пружити довољно елемената за дефинисање аналитичког оквира даљег истраживања.

2.2.5.1. Приступ базиран на димензијама културе

Гулеструпов приступ анализира културу кроз заједничка значења и друштвене интеракције, укључујући и неизречене аспекте који се могу препознати једино кроз дескрипцију и интерпретацију . По Гулеструпу, концепт културе се у општем случају може разложити на три апстрактне димензије – хоризонталну, вертикалну и димензију времена, од којих један број аспеката припада култури планирања (Gullestrup, 2009; Knieling & Othengrafen, 2015).

Хоризонтална димензија културе, она која је непосредно уочљива, састоји се од сегмената који се могу анализирати и разумети једино на емпиријски начин или из перспективе појединца или друштвене групе. Избор сегмената које треба анализирати зависи од сврхе студије, а у случају културе планирања то би могли бити сегменти који се односе на технологију, економске, друштвене и политичке институције, комуникацију, репродукцију, идеологију и сл. (Gullestrup, 2009).

Вертикална димензија културе подразумева хијерархију опажања која сеже до дубоких карактеристика културе – моралних норми, ставова, вредности, тако да се дубљи, суштински или симболички слојеви културе, могу разумети само преко виших појавних или симболишућих слојева (Gullestrup, 2009).

Појавни, симболишући слојеви културе могу бити непосредно уочљиви, попут језика који користе планери, потом структурни, који објашњавају како су нпр. организоване институције планирања, колико се поштују планови, планирање и планери од стране других људи и друштва у целини, као и формални слојеви који се односе на садржај планирања и планова, друштвену правду, утицај грађана на планирање и сл. (Gullestrup, 2009).

Слојеви културног језгра, или симболизовани слојеви културе, подразумевају базични слој вредности, попут поштовања демократије, бриге о природи, бриге за будућност и сл., потом фундаменталну концепцију света, као што је нпр. приоритет материјалистичког у односу на духовно, супериорност сопственог друштва у односу на друга, као и време као димензију културе, односно утицај који спољни и унутрашњи фактори имају на промену културних условљености (Gullestrup, 2009).

У контексту културе планирања, примена оваквог аналитичког оквира се нарочито односи на начин на који прихватамо и формулишемо друштвена и планска питања, одређујемо какво знање нам је потребно, шта желимо да постигнемо, али и знање које нисмо захтевали или нисмо препознали као релевантно (Gullestrup, 2009).

2.2.5.2. Приступ базиран на културним нивоима планирања

Книелинг и Отенграфен приступ истраживању културе планирања базирају на теоријским концептима других дисциплина – организационих наука и комуникације,

осмишљених да систематично испитују особености друштва у целини или појединих група, и базирају свој предлог на Шајновом моделу културних нивоа (Schein, 2004) са три аналитичка нивоа истраживања (Knieling & Othengrafen, 2009b).

На првом нивоу налазе се артефакти планирања, које чине видљиве урбане структуре и намена земљишта, потом опште карактеристике система планирања, као што су степен децентрализације, структура система или начин организације институција, и напослетку одлике самог планирања, у шта спадају домен планирања, степен обавезности планских пропозиција, језик планирања, начин приказа и сл. (Knieling & Othengrafen, 2009b).

Други ниво представља окружење планирања, које се односи на суштинску мисију, највише вредности и принципе ка којима планирање тежи, потом начин креирања политика, попут начина доношења одлука и укључивања ширег круга учесника у процес планирања, као и опште разумевање планирања, односно перцепција и концепција планирања, која укључује и претпоставке и вредности урбаних планера, домен планирања и сл. (Knieling & Othengrafen, 2009b).

Трећи, базични ниво, чини друштвено окружење, односно општеприхваћене друштвене норме, уверења и схватања релевантна за планирање, попут односа друштва према времену или према неизвесности, однос према природи или наслеђу, друштвено-економски и друштвено-политички модел и концепти правде, као и општа својства друштва – степен индивидуалног мишљења и емоционалних односа који укључују највише вредности друштва (Knieling & Othengrafen, 2009b).

2.2.5.3. Приступ базиран на варијаблама интеракције учесника у планирању

У Фирстовом приступу, културу планирања одређује колико се институције и институционални аранжмани заправо цене у пракси, односно колико се "сврсисходним сматрају неформални преговори, или непоштовање институционалних процедура, или чак коришћење нелегалних радњи" (Fuerst, 2009, стр. 28). У циљу мапирања оваквих условљености, аутор предлаже Шарпфову типологију варијабли које детерминишу међусобне односе актера и усмеравају их да координишу своје активности (Scharpf, 2000; Fuerst, 2009).

Као основне варијабле интеракције учесника у планирању, Фирст наводи: индивидуалну оријентацију ка акцији, која обухвата ставове, уверења, вредности, интересе и способности/компетенције, потом оријентацију ка интеракцији базирану на нормама и правилима, као и структуру учесника која указује на односе моћи и простор за маневрисање оних који делају у оквиру друштвених институција и организација (Fuerst, 2009).

Фирст истиче и значај спољних утицаја на обликовање друштвених интеракција, а који сагледава кроз институционални оквир правних, организационих, административних и језичких правила и рутина, попут регулативе, разлике у административним структурама (централизација или децентрализација) и административном понашању (одлучивање „одозго на доле" или преговарање) и сл. (Fuerst, 2009).

2.2.5.4. Приступ базиран на аспектима режима управљања

Гетимис предлаже да приступ истраживању културе планирања треба да се фокусира на три међусобно повезана аспекта режима управљања – структуру учесника и моћ, форме и поретке знања и управљачке стилове (Getimis, 2012).

Сврха анализе структуре учесника и позиције моћи почива на претпоставци да систем планирања не чини само пука институционална поставка, већ и процес који настаје између институција и различитих учесника у планирању. Режим управљања, који се на карактеристичан начин успоставља кроз различите нивое планирања и разликује се на различитим местима, директно утиче на прављење специфичног распореда учесника. За анализу културног контекста система планирања на једном нивоу (локалном, регионалном, националном...) кроз анализу структуре учесника, Гетимис предлаже теоријски модел који су развили Остром, Гарднер и Вокер, првенствено за домен јавног добра (Ostrom, Gardner, & Walker, 1994; Ostrom, 2007). Са друге стране, за анализу промене планске политике кроз

историјску анализу структуре учесника и односа моћи међу њима, Гетимис предлаже типологију коју су развили Адам и Криеси а која обухвата начине интеракције међу учесницима и дистрибуцију моћи (Adam & Kriesi, 2007; Getimis, 2012).

По Гетимису, уопште узев, знање је разнолико, хетерогено, конфликтно, непостојано, али је везано за групе учесника у одређеном простору и времену - где се стабилизује у облику различитих поредака или форми знања. Форме и поретке знања Гетимис, попут Фливбјерга, доводи у директну везу са улогом и динамиком моћи у планирању (Flyvbjerg, 1998), а кључно за истраживање културе планирања је питање како се знање користи и како оно постаје одређена политика и њена потоња реализација, односно како се према знању односи управа (режим управљања) и други актери (структура учесника). За анализу форми/поредака знања, Гетимис предлаже Матисенову типологију која знање сврстава у универзално научно/професионално/експертско знање, потом управљачко/институционално знање, као и локално/свакодневно/знање средине (Getimis, 2012; Matthiesen, 2012).

Напослетку, по Гетимису, стил политике се односи на креирање политика и њихову имплементацију, дубоко укорењену у конкретним друштвеним вредностима, што представља сличан концепт управљачким стиловима који се налазе у директној вези са људским потенцијалом учесника у планирању. Стилове политика разликују приступи које управа има у решавању проблема (наметање или консензус) и њен однос према другим учесницима (активан или реактиван приступ), док разлику у управљачким стиловима прави начин на који се одлуке доносе (контрола и хијерархија у одлучивању или консензус, дискусија и цењкање) и релације које се успостављају између различитих учесника (полицентрични или поларизовани системи учесника) (Richardson, Gustafsson, & Jordan, 1982; Fuerst, 2003; Getimis, 2012).

2.2.5.5. Приступ базиран на културним оквирима просторног развоја

Као приступ истраживању културе планирања, Кук и Рехфелд предлажу теорију културних оквира и њихових различитих димензија, који чине културни подтекст просторног развоја. Аутори су предложили пет културних оквира који могу бити релевантни за планирање и просторни развој (етнички, пејзажни, политички, радни и пословни), а који се могу истраживати кроз четири кључне димензије, са циљем утврђивања утицаја који сваки од културних оквира има на различите аспекте економског, друштвеног или просторног развоја које сматрамо вредним (Cooke & Rehfeld, 2011).

Прву димензију, понашања и ознака, чине аспекти који се приказују на површини, посебно ставови и вредности појединаца о себи и околном свету, попут националног идентитета, језика, заједничке историје и наслеђа, урбаних структура насеља, начина решавања конфликата, радне етике и релација на раду, рационалности, одговорности и сл. (Cooke & Rehfeld, 2011).

Другу димензију, институционалних поставки, чини институционализација ставова базираних на заједничким искуствима и социјализацији, који постају јасно видљиви у тренутку када се институције суоче са различитостима и другачијим ставовима, попут чврстих структура комуникације, начина урбаног и руралног живљења, административних структура, система образовања, формирања различитих пословних кластера итд. (Cooke & Rehfeld, 2011).

Трећа димензија, употребних вредности културе, представља одговор на питање чему култура служи, који аспекти културе се могу вредновати у контексту бољитка у одређеним областима? Аутори дају као примере: национални идентитет који може да се вреднује кроз друштвени капитал, историјско наслеђе кроз симболички капитал, решавање конфликта кроз начин управљања, радну етику кроз компетенције, а рационалност и одговорност кроз стратешку оријентацију (Cooke & Rehfeld, 2011).

Напослетку, четврта димензија је димензија утицаја коју вредности конкретног културног оквира имају на различите друштвене појаве које се налазе у непосредној вези са општим развојем (економским, друштвеним, просторним). Аутори наводе да нпр. друштвени капитал доприноси процесима умрежавања и изградње поверења, симболички капитал утиче

на атрактивност локација, док капацитети управљања утичу на опште капацитете за промене, компетенције на континуитет планирања, а стратешка оријентација на општу компетитивност (Cooke & Rehfeld, 2011).

2.2.5.6. Приступ базиран на димензијама кроз које се култура и планирање повезују

Де Врис предлаже да се приступ истраживању културе планирања постави кроз четири различите димензије у којима култура и планирање могу да ступе у узајамни однос, а које везује и за основну мотивацију, односно сврху истраживања (de Vries, 2015).

Прво, ради стицања дубљег разумевања појединачних планских пракси, де Врис предлаже да се планирање посматра као културни феномен чији природа и смисао варирају кроз различите културе, што се односи и на само значење појма планирања. Оваква врста истраживања би могла да покаже до које мере је учење на бази других пракси уопште могуће, као и да расветли претпоставке о сопственим планским процесима и активностима (de Vries, 2015).

Друго, ако је истраживање вођено идеологијом, у циљу промовисања „доброг планирања“, култура планирања може да се посматра као поткултура која може бити: професионална култура планера[17], односно етика и преовлађујући ставови планера везано за улогу државе/управе, тржишта и цивилног друштва у ономе што је друштвени исход планирања, потом култура широког спектра учесника повезаних праксом планирања[18], као што су политичари, групе које врше утицај на јавне политике, инвеститори и они који обликују јавно мњење, као и култура грађења институција, односно институционалних капацитета који обликују друштвену вредност планирања (de Vries, 2015).

Треће, ако се истраживање спроводи у циљу разумевања ефикасности и резултата планирања као последице управљања, институција планирања се може посматрати као функција управе, где се планирање, кроз систем планирања, сагледава као део легислативе. У том смислу, централна питања која се тичу културе планирања, а на које систем планирања може да да одговор су: улога и врста планова који постоје у пракси, стил планирања (селективни или свеобухватни), правни статус планова (флексибилност или регулација), плански приступ развоју (проактивна стимулација или реактивна регулација), подручје којим се плански систем бави, као и односи између различитих нивоа управе. Такође, шире од самих система планирања, а у домену управљања, налазе се и друга питања која се тичу културе планирања, попут правне традиције, уставног положаја и независности различитих нивоа власти, степена децентрализације, природе политичког система, друштвеног модела, односа између професионалне и политичке моћи и сл. (de Vries, 2015).

Напослетку, за разумевање различитих вредности и друштвених фактора који кроз планирање обликују просторни развој, планирање се посматра као спона која гради однос између друштва и друштвене културе са једне и просторног развоја са друге стране, а која има важну улогу у обликовању физичког окружења (de Vries, 2015).

2.2.5.7. Приступ базиран на концепту институционалне технологије

Да би објаснио постојање различитих култура планирања, под којима сматра конкретне праксе и механизме који одређују начин планирања, а унутар ширег процеса институционализације покренутог друштвеном конвенцијом да се права коришћења

[17] Професија планера је виђена као део културе широког круга професионалаца који се баве створеним, изграђеним окружењем и деле заједничке сазнајне оквире, праксе, знања, уверења, норме и правила, вредности и кодове, што је веома блиско својеврсној планској идеологији.

[18] Јер и само планирање заузима место унутар ограничене доктрине прихваћених друштвених вредности и циљева, као и начина на који се проблеми дефинишу и уобичајено решавају, што може бити и једна од дефиниција културе.

земљишта јавно додељују, Јанин Риволин дефинише концепт институционалне технологије (Janin Rivolin, 2012).

Концепт институционалне технологије препознаје четири аналитичке димензије сваког система планирања: праксе, дискурс, структуру и алате, чије узајамно дејство покреће еволутивни процес промене система планирања који повезује систем управе са системом коришћења земљишта. У оваквом контексту, култура планирања представља иницијални основ те промене, која започиње променама у пракси планирања.

Прво, различите праксе планирања настају из друштвеног искуства, под различитим интерним и екстерним културним утицајима, али у конкретном институционалном контексту, образујући основу за еволутивни процес система планирања (Janin Rivolin, 2012).

Друго, кроз дискурс оцене резултата праксе планирања, у чему учествују мреже актера, заговорника одређене политике, у оквиру "арене" која представља скуп свих њихових знања и сазнања и која одређује распрострањеност одређених идеја, концепата и аргумената у оквиру просторног планирања, најдоминантнији концепти добијају политичко признање (Janin Rivolin, 2012).

Треће, политичко признање одређених пракси може резултирати суштинским променама у структури система планирања. Структура система планирања укључује уставне и законске одредбе које регулишу начин на који се систем планирања спроводи путем различитих алата/инструмента планирања, као и удео јавне управе у коришћењу земљишта (Janin Rivolin, 2012).

Напослетку, алати за планирање, који укључују планове и друге инструменте, отварају различите могућности у пракси планирања. С временом, појављују се нови проблеми који подстичу истраживање нових решења и потенцијално покрећу нови циклус промене (Janin Rivolin, 2012).

2.2.6. Дискусија анализираних приступа у истраживању концепта културе планирања

ц У складу са тим, дискусија анализираних приступа у истраживању концепта културе планирања разматра могућности примене приступа који може ефикасно да одговори на актуелна питања концепта јавног интереса, а која се тичу културних особености улоге државе, планских норми и етичких норми за планере у утврђивању јавног интереса, као и да пружи основ за њихово праћење кроз време.

Прво, Гулеструпов приступ базиран на различитим димензијама културе и приступ базиран на културним нивоима планирања Книелинга и Отенгафена, предлажу истраживање концепта културе планирања на различитим нивоима – где први ниво представља оно што је појавни, видљиви резултат процеса планирања, док други и трећи ниво представљају контекст планирања и његово дубоко укорењено симболичко и вредносно значење. У складу са таквом поставком, сва три аспекта јавног интереса која су у фокусу - улога државе, планске норме и етичка норма за планере, би се истраживала на сва три нивоа, и у таквој матрици би се пратиле и промене. Иако прецизно постављен, овакав приступ претпоставља сувише комплексну шему за мапирање различитих аспеката јавног интереса, у којој би међуутицаји различитих нивоа и њихова промена кроз време били тешко сагледиви. Такође, оваква поставка са нивоима (или концентричним круговима) не омогућава истраживање утицаја које различити аспекти јавног интереса могу имати међу собом, већ сваки сагледава у свом исечку.

Друго, Фирстов приступ базиран на интеракцији учесника и Гетимисов приступ који се бави различитим аспектима режима управљања, како и сами аутори наводе, знатно сужавају поље истраживања културе планирања, сводећи га, уопштено, на поље управљања, структуру учесника и њихову међусобну интеракцију. Ова два приступа, знатно практичнија у примени од претходних, у потпуности одговарају само једном од истраживаних аспеката – улози државе, док би планску норму, као предмет планирања, и етичку норму за планере било могуће истраживати само посредно. Оваква поставка, иако прагматична у приступу, доводи заправо у питање валидност закључивања о различитим аспектима јавног интереса по било ком другом

основу сем по основу управљања, јер искључује друге културно условљене домене који имају утицај на планирање.

Треће, Куков и Рехфелдов приступ базиран на културним оквирима и де Врисов приступ базиран на димензијама кроз које се култура и планирање повезују, фокусирају се на конкретне културно утемељене аспекте/оквире планирања. У Куковом и Рехфелдовом приступу, иако понуђени културни оквири не одговарају у потпуности аспектима јавног интереса који се налазе у фокусу, принцип постављених димензија које се истражују представља занимљив и изазован концепт, посебно у потоњим димензијама које се тичу употребне вредности културе и утицаја коју таква вредност има на друштвене појаве. Наиме, с обзиром да је јавни интерес дубоко вредносно и етички утемељен концепт, могао би да се вреднује кроз сва три аспекта која су у фокусу и да се потом утврди које друштвене/просторне појаве у домену просторног развоја такве вредности подстичу. Међутим, код оваквог приступа, неминовно је да резултати истраживања подлежу вредносној процени, да би се утврдило до које мере су истраживани аспекти јавног интереса, и њихова промена, допринели друштвеном, економском и просторном бољитку. Другим речима, промена јавног интереса се не би истраживала као таква, већ као промена у односу на постављени идеал, а с обзиром да и сам идеал зависи од културе конкретног друштва, отворили бисмо врата још једног ширег истраживачког проблема, што није циљ.

Са друге стране, у де Врисовом приступу, димензије кроз које се култура и планирање повезују су независне, равноправно постављене и не сугеришу априори да не могу бити укрштене, што чини модел флексибилним и адаптивним конкретном задатку. Потом, сам приступ који претпоставља да култура и планирање могу бити повезани на различите начине, заправо одговара и претпоставци да се јавни интерес на различите начине, односно кроз различите истраживане аспекте, манифестује у планирању. Такође, овај приступ апсорбује у себе многе идеје и сегменте осталих анализираних приступа, што све заједно чини да има највише потенцијала да буде примењен у даљем истраживању.

Напослетку, приступ Јанина Риволина који објашњава структурне промене система планирања које иницирају културно условљене и „подстакнуте“ праксе планирања, може да објасни и промену јавног интереса кроз време. Наиме, с обзиром да се истраживање спроводи на нивоу генералног урбанистичког плана (ГУП), који представља својеврстан алат система планирања и чија израда представља планирање у пракси, структурне промене у дефинисању јавног интереса могу се објаснити и као резултат промене праксе планирања од претходне до наредне секвенце, односно ГУП-а.

2.3. Концепт јавног интереса у култури планирања

У складу са закључком претходног поглавља, приступ истраживању концепта јавног интереса у култури планирања базираће се на различитим димензијама кроз које се култура и планирање повезују, а који је дефинисао де Врис (de Vries, 2015). У складу са тим, од четири димензије које је де Врис установио (описане у поглављу 2.1.5.) у даље разматрање ће се узети три – култура планирања као друштвена култура, функција јавне управе и поткултура планера. Четврту димензију, планирање као културни феномен, можемо посматрати двојако: са једне стране она може да представља став друштва према планирању у односу, рецимо, на непланску изградњу, што јесте актуелни феномен у Србији, али се налази ван предмета овог истраживања, са друге стране можемо управо крајње резултате истраживања о промени јавног интереса у култури планирања да посматрамо као својеврсни културни феномен – значај који јавни интерес има у планирању. У оба случаја, даље разматрање ове димензије као аналитичког оквира истраживања није потребно.

Као што је већ дискутовано у претходном поглављу, логична претпоставка је да димензије кроз које се култура и планирање повезују, а које ћемо звати димензијама културе планирања, не стоје у паралелним равнима, већ да се у неким доменима преклапају. Култура планирања као друштвена култура просторног развоја, она која вредности друштва аплицира на простор (као активности и структуре), несумњиво у једном домену обухвата и функцију

управе и поткултуру планера. Са друге стране, поткултура планера као јавних службеника дефинисана је делом и кроз функцију управе. У пресеку сва три домена културе планирања посматраће се и јавни интерес у планирању.

Поред тога, културу планирања можемо посматрати и као динамичну промену, а не статичну поставку. У складу са тим, све три димензије културе планирања ће се временом мењати, па ће се мењати и домени у којима се оне преклапају, а последично ће се мењати и јавни интерес у планирању (Слика 2).

Слика 2: Димензије културе планирања и домен јавног интереса

У домену јавног интереса, као полазно становиште за ово истраживање узимају се основне систематизације теоријских поставки концепта јавног интереса које су урадили Александер, Кембел и Маршал и, у новије време, Дадашпур и Шејдаји (Alexander, 2002b; Campbell & Marshall, 2002; Dadashpoor & Sheydayi, Defining Public Interest in Planning: A Review, 2021; Sheydayi & Dadashpoor, 2022). На основу анализе ових систематизација и њиховим поређењем у контексту три основна аспекта јавног интереса која су у фокусу истраживања – улоге државе, планске норме и етичке норме за планере, успостављена је прелиминарна шема истраживања концепта јавног интереса која ће се на даље примењивати (што је дискутовано у поглављу 1.1.6.). На општем нивоу, концепт јавног интереса је сагледан из три укрштене перспективе – кроз а) улогу државе у креирању прописа и доношењу одлука у процесу планирања, потом б) нормативни и процедурални аспект јавног интереса, као и кроз в) етику поштовања правила и етику доброг исхода за што већи број грађана (Слика 1).

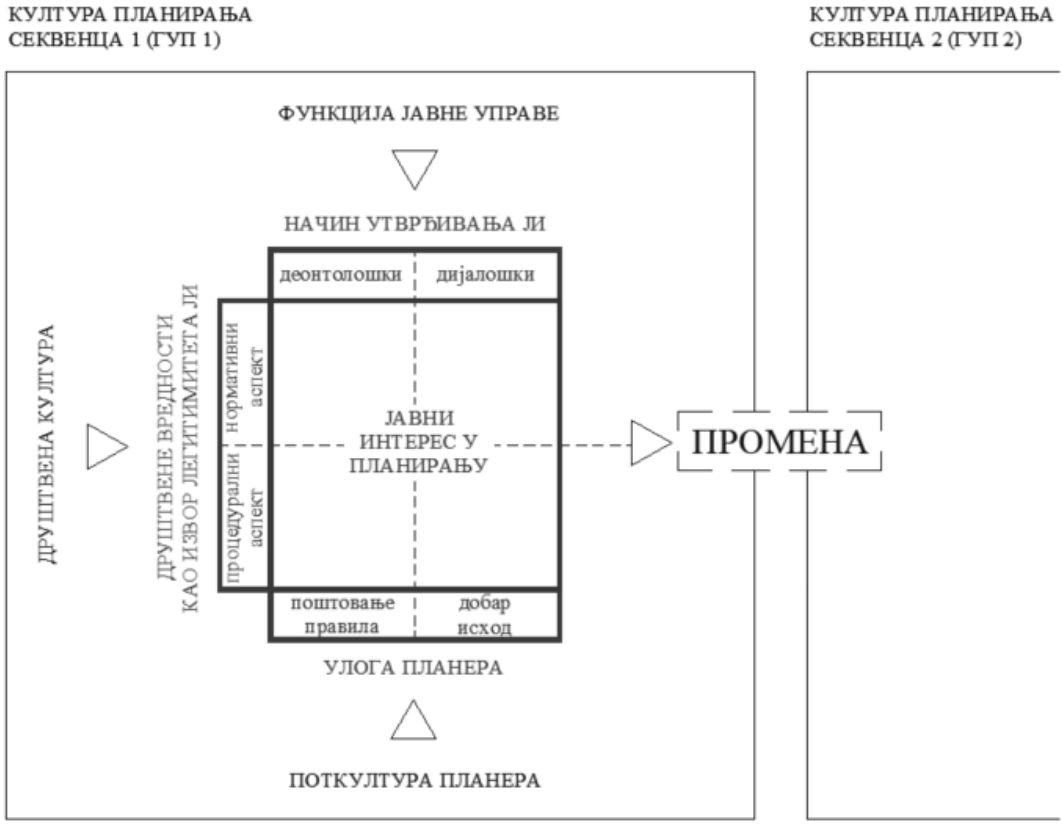
Прво, **димензија културе планирања која се тиче друштвене културе просторног развоја довешће се у везу са процедуралним и нормативним аспектом јавног интереса преко друштвених вредности које представљају извор легитимитета јавног интереса**. Друштвене вредности у овом контексту могу да се односе на општеприхваћене друштвено-културне стандарде и норме, демократско друштвено уређење, Устав, принципе и начела којима се руководи планирање, идеологију, морал и сл.

Друго, **димензија културе планирања која се тиче функције јавне управе довешће се у везу са улогом државе у креирању прописа и доношењу одлука преко деонтолошког и дијалошког начина утврђивања јавног интереса**. Начин утврђивања јавног интереса у овом контексту може да се односи на управљање, политички дискурс, моћ, расподелу моћи, систем планирања, процес планирања и сл.

Треће, **димензија културе планирања која представља поткултуру планера ће се преко улоге планера довести у везу са етиком поштовања правила и етиком доброг исхода за што већи број грађана**. Улога планера може да се односи на етичко просуђивање,

перцепцију, схватање, ставове, интерпретацију, примену знања, приступ, позицију, дијалог, комуникацију и сл.

Напослетку, култура планирања као промена посматраће се кроз низ секвенци у којима ће се јавни интерес истраживати у пресеку домена различитих димензија културе планирања, а које се везују за конкретну праксу израде генералног урбанистичког плана (Слика 3).



Слика 3: Јавни интерес у култури планирања – промена кроз секвенце

У наредном поглављу на теоријском нивоу ће се истражити на који начин се свака од три димензије културе планирања везује за различите аспекте јавног интереса, у циљу дефинисања критеријума за оперативно спровођење истраживања.

2.4. Друштвена култура и вредности као извор легитимитета јавног интереса у планирању

Култура планирања као друштвена култура просторног развоја у фокус ставља разматрање односа између простора и друштва, где се делатност планирања посматра као спона која их повезује и омогућава међусобне утицаје. Другим речима, могли бисмо рећи да на простор и просторне структуре не утиче делатност планирања већ друштвена култура преко механизма планирања (de Vries, 2015). У том смислу и изграђени простор можемо посматрати као „слику“ друштва и његових (заједничких) друштвених вредности, значења и правила на нивоу друштва у целини.

Са друге стране, ако су суштинска мисија делатности планирања највише вредности и принципи ка којима планирање тежи (Knieling & Othengrafen, 2009), онда првенствено, јавни интерес можемо разматрати као извор легитимитета планирања, односно оправданости планских активности. Јавни интерес је тада базиран на општим и прихваћеним вредностима једног друштва, које, између осталог, имају и свој просторни „отисак“ као резултат планирања.

По Книелингу и Отенгафену, друштвене вредности припадају друштвеном окружењу као базичном нивоу истраживања културе планирања, коме припадају и различити концепти правде (егалитаризам, либертаризам, утилитаризам, комунитаризам), различита значења које само планирање има у друштву (попут социјалне правде, друштвене ефикасности, моралне

обавезе и сл.), однос према прошлости (очување или рушење), однос према природи (очување или експлоатација), као и разне друге културне и идеолошке вредности и норме (Knieling & Othengrafen, 2009). За Гулеструпа, вредности попут поштовања демократије, бриге о природи и окружењу, филозофије раста и развоја итд., припадају најдубљим, симболизованим слојевима културног језгра (Gullestrup, 2009). Шејдаји и Дадашпур различите друштвене вредности као изворе легитимитета јавног интереса сврставају у различите традиционалне „школе мишљења“ о јавном интересу - утилитарну, оријентисану ка правди, комуникативну и елитистичку (Sheydayi & Dadashpoor, 2022).

Модернистичко, рационално и свеобухватно, планирање је настало као државна активност управо због признања да постоје важна добра која су очигледно у интересу свих да имају, али никоме нису у интересу да их обезбеде (Campbell & Marshall, 2002). У складу са тим, од настанка рационално свеобухватног модела планирања, конституисала се читава лепеза различитих извора из којих планирање, по основу јавног интереса, црпе тај легитимитет.

Кроз историјску анализу различитих теоријских поставки концепта јавног интереса, а ослањајући се на претходно истраживање Кембел и Маршала, Александер је као основне изворе легитимитета јавног интереса у планирању издвојио следеће друштвене вредности и теоријске концепте базиране на њима: а) утилитаризам и максимизирање општег благостања/опште користи, б) етатизам и спровођење интереса државе, в) друштвена правда и решавање питања неједнакости, г) комунитаризам и културне и идеолошке вредности и норме, д) либералну демократију и примену базичних принципа једнакости, достојанства и својинских права, ђ) либерални индивидуализам и неприкосновена права на учествовање у планирању, ж) дијалошки процес у оквиру демократских институција и з) неговање комуникативне праксе (Alexander, 2002b; Campbell & Marshall, 2002).

Александерова систематична анализа обухвата широку лепезу општих друштвених вредности, међутим, од конкретног културног контекста зависиће и какве ће (све) вредности бити признате у друштву и као такве „делегиране“ да буду извор легитимитета јавног интереса у планирању.

Извори легитимитета које наводи Александер, односе се заправо на садржај јавног интереса у планирању, који, онтолошки гледано, може бити нормативни (суштински)[19] и процедурални[20] (Alexander, 2002b; Dadashpoor & Sheydayi, 2021; Campbell & Marshall, 2002). Другим речима, неке друштвене вредности се преко концепта јавног интереса везују за планско решење, а неке за процедуру планирања, о чему ће надаље бити речи.

2.4.1. Јавни интерес као нормативни (суштински) аспект планирања

Нормативни (суштински) аспект јавног интереса је део планског решења и представља планску норму – меру, правило, пропозицију и сл., која се појављује током или као исход процеса планирања. Александер га назива и суштинским аспектом јавног интереса (*eng. substantial*) јер представља материјалну чињеницу (Alexander E. , 2002b; 2002a).

Јавни интерес као норма у основи представља унитаристички концепт, по коме су интереси заједнице изнад интереса појединаца, међутим, она се може утврдити и кроз нормативне системе (норме, законе, правила, политике, планове) који чине нормативни оквир планских тема за даљи дијалог у политичком и техничком, плуралистичком дискурсу (Alexander, 2002b). У складу са тим, планска норма која је у јавном интересу може бити или а) критеријум за евалуацију и аргументацију планског решења и планских активности или б) исход дијалошког процеса до кога се долази договором. У оба случаја, заједнички именилац је културни контекст који дефинише друштвене вредности које су основ јавног интереса (Dadashpoor & Sheydayi, 2021; Healy, 1992).

[19] На нормативни (суштински) аспект јавног интереса начелно се односе друштвене вредности као извор легитимитета јавног интереса наведени од а) до д).

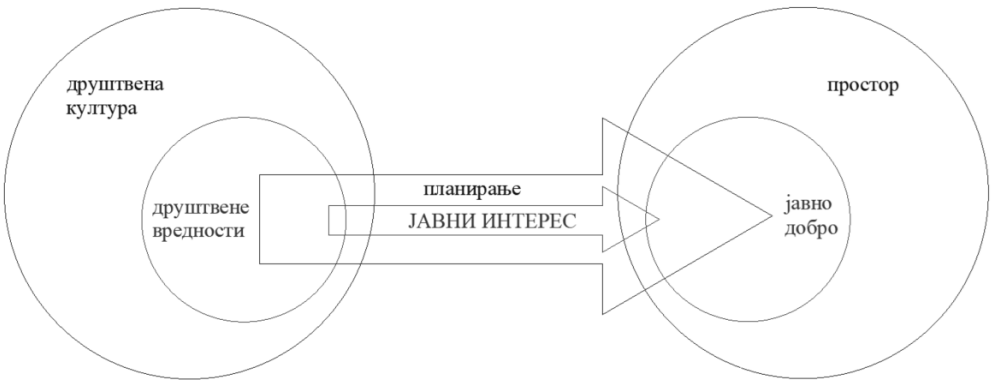
[20] На процедурални аспект јавног интереса начелно се односе друштвене вредности као извор легитимитета јавног интереса наведени од ђ) до з).

Да би јавни интерес као норма био критеријум за евалуацију и аргумент за грађење планског решења, она мора бити утемељена у универзалним вредностима – правним, друштвеним, културним итд. Вредносна утемељеност планске норме даје јој легитимитет за примену која подразумева унапређење услова и пораст просперитета и/или рестрикцију приватних права у обухвату плана. Следствено томе, оваква вредност ће се појавити и као саставни део општих циљева плана (Alexander E. , 2002b; 2002a), па испуњење критеријума уједно говори и да ли су општи циљеви плана (друштвени, економски, еколошки) испуњени, односно да ли су уважене вредности које су у основи јавног интереса (Tait, 2011; Dadashpoor & Sheydayi, 2021).

Са друге стране, јавни интерес као норма која је резултат плуралистичке агрегације различитих интереса, шири поље његове вредносне утемељености и прави концепт осетљивим на локалне културне особености, дивергентне интересе и супротстављене вредности, које су пре плуралистичке, него унитаристичке природе (Dadashpoor & Sheydayi, 2021). У овој перспективи, јавним интересом се штити слобода индивидуалног виђења доброг живота и мирна коегзистенција људи са различитим потребама, што уједно и гарантује легитимитет планске активности (Alexander, Mazza, & Moroni, 2010). Међутим, највећи практични изазов оваквог приступа представља примена одговарајуће аналитичке методе којом се интереси и преференце идентификују и сумирају[21], као и занемаривање дистрибутивних ефеката тако сумираних интереса (Alexander E. , 2002b; Moroni, 2006a). Из ових разлога, многи аутори сматрају да је јавни интерес као плуралистичка агрегација индивидуалних преференци добро решење за планирање у мањим размерама, које се тиче локалних заједница, док је за више нивое планирања генерализација интереса и њихово базирање на унитарним и универзалним вредностима неопходно и кључно (Alexander E. , 2002b; Maidment, 2016; Mattila, 2016; Moroni, 2019).

Такође, изазов који произилази из дихотомије планских норми које су унапред или рационално дефинисане и норми које су резултат договора неминовно стоји простор за одлучивање које такође мора бити базирано на критеријумима о конкретизацији јавног интереса (Alexander, 2002b) у оквиру успостављеног друштвеног вредносног система. Какви ће ти критеријуми бити и како ће се успоставити кроз „интерсубјективно разумевање јавног интереса[22]“ зависиће од конкретног друштва које планира (Lennon, 2022).

Напослетку, нормативни (суштински) аспект јавног интереса нераскидиво је повезан са концептом јавног добра, које, по Петовар, представља операционализовани јавни интерес (Petovar, 2022). Уколико овај став повежемо са претходном дискусијом о друштвеним вредностима као извору легитимитета јавног интереса, и друштвеној култури која преко планирања обликује простор, можемо доћи до следеће схеме (Слика 4):



Слика 4: Однос друштвених вредности, јавног интереса и јавног добра у ширем контексту односа друштвене културе, планирања и простора

[21] Попут Личфилдове кост-бенефит анализе и евалуације утицаја плана на заједницу (Lichfield N. , 1964; 1996)
[22] Интерсубјективно подразумева стање у коме се значење простора, места, објеката, уверења и сл. и њихових међусобних односа конституише и размењује међу људима током њихове интеракције (Lennon, 2022, стр. 11)

У оваквој перспективи, планирање по основу јавног интереса продукује заправо јавна добра, те је у том смислу и свака планска норма која представља суштински аспект јавног интереса (нематеријално) јавно добро по себи (Petovar, 2022). По Петовар, критеријуми за дефинисање јавних добара могу бити: а) историјске и културне вредности артефаката, б) природне вредности и квалитет животне средине, в) добра и услуге којима се обезбеђује функционисање насеља и грађене средине, г) добра која су резултат друштвеног развоја и друштвених вредности које се сматрају цивилизацијским тековинама и д) артефакти, активности, услуге којима се обезбеђује остваривање људских права (Petovar, 2022).

С обзиром да у наредном поглављу дискутујемо о друштвеним вредностима које су извор легитимитета нормативног (суштинског) аспекта јавног интереса, критеријуми које наводи Петовар довешће се у везу са сваким од њих.

2.4.2. Извори легитимитета нормативног (суштинског) аспекта јавног интереса

По Александеру, традиционални извори легитимитета планских норми као суштинског аспекта јавног интереса се налазе у вредностима и концептима утилитаризма и друштвеног благостања, потом друштвене правде и решавања питања неједнакости, као и другим прихваћеним културним и идеолошким вредностима једног друштва (Alexander, 2002b).

Прво, **јавни интерес као употребљиво (утилитарно) груписање индивидуалних потреба и преференција**, општа корист грађана, једно је од најстаријих вредносних усмерења у урбанистичком планирању. По Александеру то је „груписано колективно добро које максимизира опште благостање“ (Alexander E. , 2002b).

Такође по Александеру, централна тема класичног утилитаризма је јавно добро у економској форми – било да је у свом „чистом“ облику, ког карактерише неривалско коришћење и немогућност искључивања ниједног члана заједнице (Samuelson, 1954; Begović, 1995), попут чиниоца животне средине (ваздух, вода, земљиште) и добара која су наменски изграђена тако да буду доступна свим грађанима, било да је у другим, непотпуним облицима који се односе на социјалну, здравствену заштиту, образовање, рекреацију, инфраструктурне/комуналне системе, безбедност и сл., и који су базично настали развојем државе благостања средином XX века (Alexander E. , 2002b; Petovar, 2022). У модификованом утилитаризму фокус се ставља на одрживост планских решења (Alexander, 2002b), које у новије време подразумева и отпорност и прилагођавање на климатске промене, мобилност и друге савремене концепте планирања, подстакнуте проблемима насталим угрожавањем животне средине и претњама по квалитет живота становника планете (Petovar, 2022).

У складу са тим, развио се и читав низ аналитичких метода за објективну процену планских решења, и аргументацију при доношењу одлука, првобитно усмерених на економски аспект развоја (попут кост-бенефит анализа и других утилитарних критеријума друштвено-економске ефикасности), до мулти-критеријумских анализа које укључују и друге вредносне приоритете (осим економских) у процес евалуације (Alexander E. , 2002b). Потом, у оквиру идеје прагматичног, инкременталног планирања, програми базирани на евалуацији успешности претходних решења (Lindblom, 1959; Sheydayi & Dadashpoor, 2022), као и поступци евалуације различитих опција и бирања оптималних решења у оквиру идеје системског планирања и „ограничене рационалности“ (Simon, 1990; Friedmann, 1987; Alexander E. , 2006).

Домен утилитаризма и, посредно, друштвеног благостања, иако оспораван са аспекта своје инструменталне рационалности поготово на вишим нивоима планирања (Alexander E. , 2006), један је од неспорних вредносних и етичких резона и циљева у урбанистичком планирању, који је опстао без обзира на све кризе и оспоравања (Petovar, 2022). Утилитаризам, који онтолошки представља и унитарни и плуралистички концепт у зависности, опет, од културног поднебља где је настао (Sheydayi & Dadashpoor, 2022), у урбанистичком планирању ће се појавити као норма која потиче из разних закона и политика из области које овај домен обухвата, али и као предмет дискусије у политичком и техничком дискурсу и груписани интерес локалне заједнице током процеса планирања (Alexander, 2002b). Које области

класичног или модификованог утилитаризма ће бити обухваћене и на који начин аргументоване, зависиће од конкретног друштва које планира.

Друго, **јавни интерес као друштвена правда и „ауторитарно решавање питања неједнакости“**, у основи подразумева Роулсову „универзалну редистрибуцију етике“ (Rawls, 1971) и став да обезбеђивање једнаких прилика за све подразумева уједначену дистрибуцију примарних добара (Alexander, 2002b). Односно, легитимитет јавном интересу даје вредносно утемељена идеја да урбанистичко планирање може да умањи друштвене неједнакости.

Четипарамб истиче да логика јавног интереса у планирању не одступа од логике друштвених вредности које се тичу друштвене правде, с обзиром да су питања алокације (земљишта, ресурса, друштвених добара итд.) централна питања планирања (Chettiparamb, 2016). По Фејнстајн, концепт друштвене правде у планирању није упитан, већ само принципи на основу којих утврђујемо да ли је неко решење праведно или не. Правичност исхода је у фокусу, а принцип може бити критеријум за евалуацију или резултат дијалошког процеса, али се онда посебна пажња мора посветити структурној неједнакости учесника (која произилази из друштвене неједнакости) и хијерархији моћи (Fainstein, 2009).

По Фејнстајн, три главне компоненте праведног града огледају у једнакости, диверзитету и демократији. У домену планирања, једнакост се односи на приступачност (становања, образовања, рада, социјалних услуга…) свим категоријама становништва, диверзитет обухвата мешање намена и мешање становништва са различитим примањима, расну и етничку интеграцију и јавне просторе приступачне за све, док демократија подразумева партиципацију грађана (Fainstein, 2009).

У контексту друштвене правде као извора легитимитета јавног интереса и потоње продукције јавних добара, Петовар истиче јавна добра којима се обезбеђује остваривање људских права, попут образовања, које се сврстава међу базична социјална и културна права, и права на стан/становање који се обезбеђује кроз концепт приступачног становања, као и јавна добра која се сматрају цивилизацијским тековинама у домену правичности, једнаких шанси и социјалне одговорности, попут здравства, безбедности и сл. Такође, ширење корпуса људских права утиче и на редефинисање појма јавног добра у овом домену, нарочито у погледу просторне и социјалне доступности и права коришћења за све социјалне групе (Petovar, 2022).

Треће, **комунитаризам и културне и идеолошке вредности и норме** такође могу бити извор легитимитета јавног интереса у планирању и њихово испуњење се често посматра као јавни интерес који се налази изнад интереса појединаца. Под овим вредностима и нормама у урбанистичком планирању сматрају се сва она правила и аргументи којима се ограничавају приватна права, а који су утемељени у конкретном културном контексту, попут контроле дизајна у планирању (архитектонског обликовања), заштите културног наслеђа и сл. (Alexander, 2002b). По Петовар, оваква врста јавног интереса операционализује се као јавно добро кроз критеријуме који се тичу заштите културних, историјских и природних вредности животне средине (Petovar, 2022).

Комунитаристички приступ, по коме су заједнички интереси изнад интереса појединаца (супротно либерализму), у савременој интерпретацији може бити компатибилан са диверзитетом, уколико се закони и правила добро поставе и различите културолошке заједнице са својим вредностима и нормама добију простор у планирању (Alexander, 2002b). Другим речима, уколико се формулише као груписани интерес локалне заједнице током процеса планирања, а не само као унитарна норма.

2.4.3. Јавни интерес као процедурални аспект планирања

Од деведесетих година прошлог века, комуникативни заокрет умањио је значај нормативног (суштинског) аспекта јавног интереса - критеријума за евалуацију планских активности и исхода планирања, и усмерио га на процедурални аспект и аспект људских права (Moroni, 2004; Lennon, 2017; Dadashpoor & Sheydayi, 2021). У овој перспективи, јавни интерес се сагледава као део процеса планирања у коме је процедура дефинисана тако да осликава

универзалне друштвене вредности и стандарде који се тичу људских права, што се постиже кроз законски дефинисана правила и норме које треба да омогуће „правилан поступак, добру администрацију и разумно доношење одлука“ (Alexander, 2002b).

Процедурални аспект јавног интереса базиран је на ставу да су „права изнад доброг“, па пошто принципи и процедуре имају формални и фиксни квалитет, они нам не говоре шта да радимо већ су механизми који помажу да одлучимо шта треба да радимо (Chambers, 1996; Campbell & Marshall, 2002) По Роулсу, јавни интерес као адекватно утврђена процедура представља директну демократску идеју јавног интереса, јер осликава идеју слободе да свако може да заступа своје интересе и своје виђење доброг, у складу са свим друштвеним вредносним, идеолошким и културолошким разликама (Rawls, 1982). Другим речима, гарантовање права да се учествује и да се каже - гарантује и јавни интерес (Howe, 1994), док Хабермас овим основним правима додаје и поверење учесника и одсуство принуде (Habermas, 1984).

2.4.4. Извори легитимитета процедуралног аспекта јавног интереса

По Александеру, Кембел и Маршалу, издвајају се два основна извора легитимитета процедуралног аспекта јавног интереса базирана на људским правима: неприкосновено право на учествовање у планирању и базични принципи једнакости, достојанства и својине (Alexander E. , 2002b; Campbell & Marshall, Utilitarianism's Bad Breath? A Re-evaluation of the Public Interest Justification for Planning, 2002).

Прво, **неприкосновено право на учествовање у планирању** као извор легитимитета планирања почива на вредностима либералног индивидуализма и базира се на уверењу да неутрална процедура, која је иста за све, на најбољи начин гарантује да свако може да заступа своје интересе и виђења, док отворени, процес комуникације априори гарантује успостављање колективног, генерализованог интереса за све (Dadashpoor & Sheydayi, 2021; Alexander E. , 2002b; Nozick, 1974). Овакав приступ ставља заправо форму (процедуру) изнад суштине, односно процедуралну правду изнад добра као исхода процеса (Forester, 1999) и базира се на Хабермасовој теорији *комуникативне акције* (Habermas, 1984). Процедура је неутрална, објективна и рационална, јер не узима у обзир субјективне ставове и вредности оних који партиципирају (Dadashpoor & Sheydayi, 2021). У том смислу, Хабермасова теорија комуникативне акције може додати још један ниво у разумевању и примени неутралне процедуре, јер се базира на етичким правилима комуникације која је такође потпуно неутрална у односу на вредности и ставове учесника (Habermas, 1984), међутим, по мишљењу многих аутора тешко примењива у пракси планирања (Dadashpoor & Sheydayi, 2021; Alexander E. , 2002b).

У вези са тим, по Сагеру, комуникација је главни извор легитимитета планирања, па је и исход процеса комуникације по природи ствари у јавном интересу (Sager, 2012). Са друге стране, сам процес комуникације мења ставове и мишљења учесника, па самим тим доводи до решења које је у бољем интересу свих (Healey, 1997; Mattila, 2016), укључујући и копродукцију као реакцију на решавање заједничких (а не само индивидуалних) проблема (Albrechts, 2015).

У зависности од културног контекста, процедурална права су институционализована у различитом степену у различитим друштвима, под широко схваћеним принципима правичности, ефикасности поступка, добре администрације и транспарентности, као и партиципације јавности, што је и неопходно и довољно за обезбеђивање јавног интереса (Alexander E. , 2002b). Оваква поставка јасно говори да део процедуралног аспекта јавног интереса сигурно остаје ван законом утврђених правила, али да се „у духу закона“ и тај део процедуре спроводи у корист (права) јавности, што ће зависити од конкретног културног контекста.

Друго, **базични демократски принципи једнакости, достојанства и својинских права** односе се на право сваког да у планском процесу не само учествује, већ и искаже своје ставове, интересе и да се за њих залаже, као и да буде третиран једнако и са уважавањем, што су вредности које потичу из либералне демократије и Устава као највишег, општег правног

акта једног друштва. У контексту планирања, ова права заправо подразумевају право на планско решење, што је нарочито важно и са аспекта својинских права (над грађевинским земљиштем и супраструктуром), али и са аспекта јавног интереса као плуралистичке агрегације индивидуалних интереса (Alexander E. , 2002b; 2002a) и јавног интереса који резултује јавним добром (Petovar, 2022).

У том контексту, Александер везује ову врсту људских права и за нормативни (суштински) аспект јавног интереса, јер њихово остварење има директне импликације на планско решење, за разлику од процедуралних права, која су одвојена од суштине планског процеса, односно суштинског аспекта јавног интереса (Alexander E. , 2002b).

Међутим, право на планско решење, које се делом везује и за својинска права, доводи овај концепт у директну везу са приватним интересима и идејом неприкосновености приватне својине, која може бити деструктивна по питању заједничких интереса посебно у неолибералном дискурсу. У складу са тим, и процес комуникације се може фокусирати на задовољење низа појединачних, заправо партикуларних интереса, под плаштом јавног, занемарујући интересе шире заједнице и оспоравајући „право на планско решење“ групама и иницијативама које такве заједничке интересе промовишу (Eren, 2021; Sager, 2012).

Зато је веома важно и какав вид и средства комуникације обезбеђује неутрална процедура израде плана. Наиме, истраживање које су Мантисало, Вестин и Матила спровели у нордијским земљама, стожерима свеобухватно-интегративне традиције планирања, показује да иако законски оквир обезбеђује учешће јавности већ у раној фази израде плана, средства комуникације које закон захтева још увек се налазе на традиционалном нивоу размене информација, јавног увида, консултација и примедби, што заправо знатно ограничава могућности за широки дијалог и јавну дискусију по питањима од јавног интереса (Mäntysalo, Westin, & Mattila, 2023). Оваква поставка оставља простор за креативно поступање унутар законом одређених минимума, у зависности од планског обухвата и проблематике, али опет у складу са културним и друштвено-политичким контекстом друштва које планира.

2.5. Култура планирања као функција јавне управе у начину утврђивања јавног интереса

Јавни интерес као интерес државе, односно идеолошки став да држава поступа у јавном интересу својих грађана, једно је од основних вредносних темеља савременог урбанистичког планирања након Другог светског рата. Када **држава планира у јавном интересу**, јавним интересом се, традиционално, оправдавају планске активности које сузбијају права над приватним власништвом (Lennon, 2017), што се везује за став да је неопходно да држава интервенише на тржишту земљишта и некретнина да би заштитила јавни интерес од приватних (Campbell & Marshall, 2000a), односно да институција урбанистичког планирања балансира јавне и тржишне интересе (Eren, 2021). Битно је нагласити да у смислу у ком се реферишемо на државу она представља институцију која производи друштвене, јавне норме, али и организацију, у смислу јавне управе, администрације и доносиоца одлука, који су тим нормама условљени (Salet, 2018; Mäntysalo, Westin, & Mattila, 2023).

Етатистички приступ, по коме је јавни интерес оно што је у интересу државе, у демократским друштвима црпе свој легитимитет на владавини права као инструменту „народне моћи“ (Mäntysalo, Westin, & Mattila, 2023), па самим тим подразумева правну утемељеност одлука и усаглашеност планских решења са законским и планским оквиром, дакле системом планирања. Сматра се да је друштвени договор око јавног интереса већ постигнут на нивоу закона и планова вишег реда, које су усвојили доносиоци одлука као парламентарни представници грађана, и да је њихово консеквентно спровођење гаранција да ће планско решење бити у јавном интересу. У томе кључну улогу, поред јавне управе, има и тело основано од стране доносилаца одлука да се бави питањима планирања[23] које врши проверу усаглашености са законима, плановима и локалним потребама (Alexander, 2002b).

[23] У српском законодавству - Комисија за планове

Са једне стране оваква интерпретација јавног интереса може подлећи циркуларном дефинисању – јавни интерес је оно што је у интересу државе, а држава, као „јавна ствар“, је сама по себи јавни интерес – што значи да држава саму себе објашњава и оправдава своје поступке. У оваквом приступу, цео концепт био би заправо неупотребљив за оне који креирају и процењују јавне политике, као и цео процес урбанистичког планирања (Campbell & Marshall, 2002). Међутим, уколико отворимо питање каква су основна својства државе - друштвено-економски и друштвено-политички модел и концепти правде (Knieling & Othengrafen, 2009), односно којим вредностима се приклања држава као институција – друштвеној правди, благостању, традиционалним и културним вредностима, људским правима, демократском дијалогу или пак ауторитарном неолиберализму (на пример), као и како у оквиру тих вредности оперишу јавна управа, администрација и доносиоци одлука – и у домену јавног интереса у урбанистичком планирању вредносна утемељења постају јаснија.

Другим речима, треба правити и дистинкцију између државе као институције која успоставља јавне норме и државе као организације која те норме спроводи, односно између дистрибуције правила и норми (закона, планова) са једне стране и понашања у оквиру њих са друге стране, што се односи и на усвајање нових правила и норми (закона, планова) од стране доносилаца одлука (Mäntysalo, Westin, & Mattila, 2023), које Гулстрап у свом културном моделу види као сегмент дистрибуције и сегмент менаџмента и доношења одлука (Gullestrup, 2009).

По Моронију и Фејнстин, у савременом контексту планирање као државна активност би требало да се базира на принципима демократије и друштвене правде (Moroni, 2004; Fainstein, 2009), који подразумевају етичку процену и просуђивање о томе шта јесте праведно решење при доношењу одлука (Campbell & Marshall, 2002b; Campbell H. , 2006)[24]. Међутим, с обзиром на чињеницу да је планирање данас прихваћено као инхерентно политичка активност, под утицајем различитих вредносних система, сукобљених интереса и неравноправно расподељене моћи (Lennon, 2017), оправдано се поставља питање критеријума којима се доносиоци одлука руководе при одлучивању.

Интереси државе у урбанистичком планирању, нарочито у нормативном и процедуралном домену јавног интереса, зато су тесно повезани са вредностима и етиком њеног политичког дискурса, а не директно са универзалним друштвеним моралним и етичким вредностима, па чак и Уставом, из којих јавни интерес црпе свој легитимитет, о чему је било речи у претходном поглављу. Наиме, држава у политичком дискурсу креира и однос према тржишту грађевинског земљишта и према јавним и приватним интересима у урбанистичком планирању, фаворизује одређене вредности, знања и стилове, утиче на дистрибуцију моћи, улоге различитих сектора и, генерално, на цео систем и праксу планирања[25]. Штавише, у односу на свој политички дискурс, доносиоци одлука могу и занемаривати или погрешно интерпретирати норме које држава као институција поставља кроз систем планирања или својим одлукама утицати на промену до тада установљених норми тако да одговарају „новим“ интересима државе (Mäntysalo, Westin, & Mattila, 2023).

Вредност политичког оквира, као културног оквира планирања, Кук и Рехфелд виде у домену начина управљања и то у институционалним поставкама/административним структурама и начину решавања конфликата (Cooke & Rehfeld, 2011). И по Фирсту, питања која се заправо тичу локалних култура планирања, налазе се у домену управљања[26] и односе

[24] У прилог томе, проблематику везану за концепт друштвене правде истражује и Баста у разматрању различитих дискурса у односу правде и планирања (Basta, 2016) и други.

[25] На пример, по Дадашпуру у Шејдаји политички дискурс може представити као дужност државе да обезбеди јавни интерес, као на врхунцу свеобухватног модела планирања и државе благостања, може у либерално-демократском дискурсу да максимизира прилике за избор и договор и контролише процес планирања и одлучивања путем изабраних одборника или да усмерава токове капитала и приватних интереса и јавни интерес препусти тржишним механизмима и компетицији као у неолибералном дискурсу (Dadashpoor & Sheydayi, 2021).

[26] Мешавини различитих механизама уз помоћ којих управа координише нормативне интервенције, преговарање и примену правила (Furst, 2009).

се на структуру учесника и њихову моћ, теме које се отварају и решења која се разматрају, начине интеракције међу учесницима у дијалогу, као и интегрисање промена у постојећи институционални оквир (Furst, 2009). Продубљујући даље овакве закључке, Стед и остали закључују да је структура учесника у процесу планирања у многоме зависна од начина на који је омогућен приступ процесу планирања у конкретним околностима, односно да је за студије култура планирања од пресудне важности разумевање улоге и мотивације државе као кључног стејкхолдера у планирању. Другим речима, поред формално утврђених правила, које можемо истраживати кроз систем планирања, од пресудне је важности разумети начин на који се управа заправо "понаша у пракси", у свом политичком дискурсу, под утицајем клијентелизма и разних других норми и вредности, што се посебно односи на пост-социјалистичке градове (Stead, de Vries, & Tasan-Kok, 2015). Наиме, начин на који управа оперише у пракси може да подржи или оповргава принципе утврђене системом планирања, што указује на њено неформално понашање, које се не може „ишчитати" у формалним институционалним структурама. Систем планирања зато дефинише потребну позицију моћи, али она не говори ништа о моћи самог система, која зависи од структуре учесника (de Vries, 2015).

Улога државе зато постаје централни део актуелне дебате о јавном интересу. Таит истиче чињеницу да држава и локалне заједнице, често имају различите, штавише потпуно сукобљене перцепције о јавном интересу (Tait, 2016). Парсел указује на савремену тенденцију да се држава поставља као једини заступник јавног интереса, првенствено кроз јавни сектор и администрацију (Purcell, 2016), а Ерин да се држава често приклања партикуларним политичко-економским интересима под плаштом јавних (Eren, 2021). Оба става доводе у питање суштински аспект јавног интереса који треба да допринесе бенефиту целе заједнице, јер јавни интерес схваћен као администрирање поступка планирања од стране јавне управе аболира управу од садржаја планских решења, док проглашавање партикуларних за јавне интересе искључује све остале припаднике заједнице и њихове потребе из процеса планирања.

Такође, улога државе у дефинисању јавног интереса постаје кључна и у домену његове плуралистичке природе. Меидмент и Матила истичу да је неопходно открити како је јавни интерес усклађен са нивоима планирања и решити тензије између локалних потреба и ширих националних интереса (Maidment, 2016), јер истраживања показују да плуралистичка перспектива у практичној примени појам јавног интереса везује за локални контекст, док су за комплексне проблеме и макро нивое планирања генерализације интереса неопходне и условљене друштвеним институцијама (Mattila, 2016), дакле, опет, јавним сектором, који на вишем нивоу планирања постаје доминантни заступник јавног интереса.

2.5.1. Управљање и начин утврђивања јавног интереса

По Александеру, начин утврђивања јавног интереса генерално може бити или **деонтолошки**, базиран на претходно утврђеном правилу, или **дијалошки**, који се односи на интерактивни процес договарања (Alexander E. , 2002b).

Такође, аутор сматра и да се у етатистичком унитарном концепту, јавни интерес увек појављује као комбинација деонтолошког и дијалошког приступа (декомпонује се на њих). Наиме, закони, правила и планови уређују један сегмент јавног интереса (који претходно произведе политички дискурс), који се потом деонтолошки примењује у процедури планирања кроз административну или правну верификацију планског решења. Са друге стране, све оно што је у домену јавног интереса, а није претходно деонтолошки утврђено, остаје на комисији за планове да утврди, кроз дијалог са управом и јавности (Alexander E. , 2002b). Сличан став има и Морони, по коме се јавни интерес који се у урбанистичком планирању појављује као критеријум, базира и на најопштијим актима једног друштва (Уставу), на нивоу закона, али и на нивоу примене закона, прописа и планова и слободног деловања у оквиру њих (Moroni, 2019). Другим речима, критеријуме за деонтолошки начин утврђивања јавног интереса држава, као институција, утврђује у систему планирања, док дијалошке критеријуме, држава као организација (управа, администрација, доносиоци одлука) креира у пракси.

Ово је по Александеру уједно и најшире прихваћен и примењиван нормативни принцип концепта јавног интереса данас, а критике могу да се односе на аутентичност друштвеног консензуса који је базична претпоставка оваквог принципа и легитимност институционалног оквира и процеса који резултирају правилима или њиховој примени (Alexander, 2002b). Другим речима, планска норма која у плански процес долази као правило, постаје циљ и смерница планирања у дијалошком процесу који се односи на промишљање конкретне (просторне) ситуације (Moroni, 2020; Mäntysalo, Westin, & Mattila, 2023).

У складу са тим, на који начин ће се јавни интерес доминантно утврђивати – деонтолошки или дијалошки, као и како, зависи од конкретне јавне управе/државе која планира у јавном интересу.

2.5.2. Деонтолошки начин утврђивања јавног интереса

Операционализацију планирања као друштвене делатности држава обезбеђује кроз **систем планирања**[27], што имплицира да се у систему планирања налази и одговор на основне претпоставке које држава, као институција, има о јавном интересу у планирању и начину његовог утврђивања.

Културна утемељеност различитих система планирања почива првенствено на компаративним истраживањима у оквиру традиционалних правних система (Davies, Edwards, Hooper, & Punter, 1989), планских традиција (CEC, 1997; Newman & Thornley, 1996), а потом и друштвених модела (Nadin & Stead, 2008). Све три групе истраживања сместиле су системе планирања европских земаља у оквиру мање или више прецизно утврђених категорија које пружају опште претпоставке о „над-националној“ културној утемељености планирања. У контексту Србије као источноевропске земље, осим очигледне кодификацираности правног система (и уређивања области планирања и изградње посебним законима), претпоставка је да припада свеобухватно-интегративној традицији планирања (Farinos Dasi, 2007; Nadin & Stead, 2008) и да инклинира социјал-демократском друштвеном моделу (Stead & Nadin, 2009). У домену утврђивања јавног интереса, то би значило да је добрим делом базиран на законски дефинисаним правилима, потом правилима које произилазе из хоризонтално и вертикално координисаних планова и политика, као и правилима која се базирају на демократији и социјалној и друштвеној правди.

Међутим, како су и сама истраживања показала, без дубинске анализе конкретних културолошких особености сваке земље понаособ, културну утемељеност система планирања и њену импликацију на праксу планирања није могуће прецизно утврдити (Stead & Nadin, 2009; Nadin & Stead, 2008).

Поред правила која се тичу нормативног (суштинског) аспекта јавног интереса, односно тема у домену утилитаризма, друштвене правде и других културних вредности и норми које планирање треба да обухвати и које се тичу садржаја плана, као и корака у процедури израде плана који ће омогућити процедурални аспект јавног интереса, систем планирања ће дефинисати и различите елементе режима управљања[28], који се, између осталог, тичу структуре учесника, позиције моћи и начина доношења одлука, а које Гетимис предлаже као кључне у анализи културног контекста планирања (Getimis, 2012).

2.5.3. Дијалошки начин утврђивања јавног интереса

Овај аспект утврђивања јавног интереса почива на претпоставци да планирање није само пука институционална поставка, већ процес који настаје у интеракцији између институција и различитих учесника. Са једне стране институционални оквир поставља иницијална правила, условљености и обрасце, док са друге стране учесници развијају своја

[27] Да би се дефинисао удео који припада планирању у укупној друштвеној сфери и обухват тема или задатака којима се планирање бави, односно објединили различити нивои планирања, различити циљеви планирања и механизми које је потребно применити да би се они реализовали, држава осмишљава разноврсне институционалне аранжмане - које универзално зовемо системи планирања (CEC, 1997).

[28] Режим или начин управљања – однос између управе, тржишта и различитих мрежа.

сопствена средства и деловања не би ли утицали на одлуке у планирању. Од тога како се они међусобно позиционирају у процесу дијалога, зависиће и резултат процеса планирања, на шта утиче и ванинституционални оквир планирања кога чине различита уверења, вредности или понашање учесника (Getimis, 2012). Култура планирања би у том контексту одређивала колико се институције и институционални аранжмани заправо цене у пракси, односно колико се "сврсисходним сматрају неформални преговори или непоштовање институционалних процедура или чак коришћење нелегалних радњи." (Furst, 2009, str. 26). Другим речима, структура учесника и позиција моћи која се иницијално дефинише системом планирања, на карактеристичан начин се успоставља у свакој конкретној ситуацији и на различитим нивоима планирања, па се може испитивати начин како се формира и како се мења[29] (Getimis, 2012).

По Фирсту, поред структуре учесника, културно условљени аспект режима управљања представља и начин на који се доносе одлуке у планирању, а који може бити заснован на контроли/хијерархији у одлучивању или на консензусу (умрежавању, дискусији, цењкању) (Fuerst, 2003; Getimis, 2012). Ако повежемо овај исказ са дијалошким начином утврђивања јавног интереса, легитимитет плану/политици да је у јавном интересу даје процес дијалога који се одиграва у оквиру демократских институција, јер управо они планови и политике који настају у демократском политичком процесу јесу у јавном интересу, по основу таутологије (Alexander, 2002b). По многим ауторима, консензус и преговарање су два дијалошка процеса која у демократским друштвима одговарају том задатку.

Консензус као исход процеса дијалога и одлучивања има корене у Хабермасовој комуникативној акцији, али се не базира на „идеалној ситуацији дијалога"[30], као сувише апстрактној и непримењивој у пракси планирања, већ на фасилитирању и усмеравању дијалога ка постизању консензуса око јавног интереса као заједничког добра. У том смислу ни од консензуса се не очекује да се појави у својој идеалној форми, већ да рефлектује културни контекст у коме се успоставља и различите, плуралистичке интересе друштва (Healey, 1997; Dadashpoor & Sheydayi, 2021).

По Хили, процес сам по себи има вредност, јер „интерсубјективна комуникација" има трансформативну природу, мења знање и разумевање код оних који учествују. У складу са тим, институционализација целог процеса дијалога, под јавном управом која води процес планирања, кључна је у успостављању услова за дијалог и постизање консензуса, кроз повезивање и комуникацију свих сектора и стејкхолдера, док су планери ти који воде процес (Healey, 1997). Такође, за разлику од Хабермасове филозофије која исход процеса условљава генерализацијама као последицама моралних императива, Хили у теорији колаборативног планирања фокус ставља на културни контекст и диверзитет приступа и интереса који кроз комуникацијски процес треба да доведу до праведног и доброг исхода (Healey, 1997; Alexander E. , 2002b; Dadashpoor & Sheydayi, 2021).

Међутим, и оваквом, колаборативном приступу градњи консензуса, прете исти изазови и ограничења као и Хабермасовом идеалу – конфликти интереса, неравномерна расподела моћи, контрола над информацијама, културне и вредносне разлике, комплексност проблема, знање планера и других учесника и сл. неминовно утичу на квалитет постигнутог договора око јавног интереса. Ленон зато истиче да у практичној интерпретацији овакви процеси представљају пре преговоре око компромиса него договор око консензуса, који због различитих манипулација и није консензус, те да компромис постаје прихватљиви исход

[29] На пример доношење одлуке, дефинисања планске проблематике, одабир врсте плана, односно нивоа коме се додељује плански проблем - који може бити и другачији од оног на коме се доносе одлуке или спроводи план итд.

[30] Идеална ситуација дијалога подразумева да су учесници у дијалогу равноправни у изражавању свог мишљења, без страха од присиле и репресије, да јасно и искрено/истинито изражавају своје ставове, да се узајамно слушају и разумеју и да су информације и аргументи које размењују рационални (Habermas, 1984). Хабермасова теорија пружа критеријуме за евалуацију који се могу применити на процес планирања и доношења одлука и на основу којих се може проценити да ли ће исход бити јавном интересу, међутим, остаје нејасно како се такви критеријуми могу постићи у реалности (Alexander, 2002b).

дијалошког процеса у новијој теорији планирања, иако се на њега може гледати и као на само „привремено решавање спора“ (Lennon, 2017).

Стога **компромис представља други релевантан резултат процеса дијалога и одлучивања**, који се базира на управљању конфликтима. У оваквом процесу дијалога јавни интерес условљава преговарачка моћ различитих (сукобљених) интересних група, па он представља резултат компромиса и баланса приватних и заједничких (плуралистичких) интереса. Овакав приступ претпоставља да је постизање консензуса око јавног интереса заправо мало вероватно у условима конкурентних интереса који се често не могу помирити и комплексним условима доношења одлука и расподеле моћи, а који зависе и од политичких процеса и структура. У том смислу, договор око јавног интереса се не постиже у колаборативном (и деполитизованом) већ у агонистичком дискурсу, који подстиче борбу интересних група и конфронтацију различитих ставова у дебати ради доласка до бољих решења (Lennon, 2017; Dadashpoor & Sheydayi, 2021).

Евидентно је да се овакав приступ договору око исхода планирања само овлаш ослања на идеју јавног интереса и дијалошки процес везује за „постизање заједничког циља“, а не испуњење плуралистичких, заједничких интереса. У том смислу се и питања од јавног интереса појављују као тема коју нека интересна група мора да заступа и око које треба да гради своју позицију у преговарачком процесу. Ленон зато истиче кључну улогу планера, који више не сме бити неутрални фасилитатор или медијатор процеса, већ активни преговарач и заступник јавног интереса (Lennon, 2017).

Јавни интерес као сам процес дијалога у оквиру демократских институција (планирања) и његов резултат, односно интерактивни процес међу стејкхолдерима који је усмерен на исходе планирања - екс-пост формулацију јавног интереса, једно је од „најмлађих“ интерпретација јавног интереса у урбанистичком планирању (Alexander, 2002b). Због своје комплексности, преклапања са многим другим проблемима, зависности од субјективних вредности учесника у процесу, а нарочито због неизвесности исхода, утврђивање овог аспекта јавног интереса могло би се подвести под класичан „опаки проблем“ (енг. *wicked problem*) по Рителу, који нема решење већ подразумева константно управљање, кориговање и прилагођавање процеса конкретној ситуацији (Rittel & Webber, 1973). У домену јавног интереса у урбанистичком планирању, оптерећеног широком лепезом различитих приватних интереса и политичких и идеолошких стремљења, па и тензијама унутар самог концепта, та „ситуација“ подразумева сталну евалуацију и ангажовање планера у складу са добијеном проценом.

2.6. Поткултура планера и улога планера у утврђивању јавног интереса

Због своје комплексности, свака култура обухвата и широку лепезу поткултура различитих друштвених група, од којих је за процесе просторног планирања нарочито значајна група професионалних планера, који осим заједничког техничког знања деле и заједничке вредности и норме које дефинишу ову професију у различитим културним контекстима. Самим тим, цео концепт културе планирања може се схватити као сет условљености са којима се планери суочавају у процесу планирања – од разумевања своје улоге и задатка, препознавања и решавања проблема, примене различитих правила, процедура и инструмената, до начина на који се води процес дијалога (Knieling & Othengrafen, 2015). Ставови, веровања, норме и вредности које дели професионална заједница планера односе се махом на њихов приступ и однос према улози државе, тржишних снага и цивилног друштва у дефинисању јавног интереса као исхода планирања (de Vries, 2015). Такође, истраживања су показала да иако постоје разлике између земаља, многе вредности које планери деле јесу заједничке, што указује и на постојање својеврсне заједничке планерске идеологије (Healey, 2010), али и на постојање заједничких изазова и дилема.

Самим тим, улога планера, као професионалца задуженог за спровођење процеса планирања, у разумевању и примени концепта јавног интереса је неминовна. Етичка димензија јавног интереса подразумева исправно поступање током процеса планирања - поштовање

онога што је јавни интерес. У том смислу, опште гледано, јавни интерес може бити заснован на а) деонтолошкој етици, по којој је исправно поштовати правила или б) телеолошкој етици, по којој је кључно да последице планирања (консеквенце) буду добре, односно да исход буде у што већем интересу грађана/заједнице (Campbell & Marshall, 2002; Dadashpoor & Sheydayi, 2021), што кореспондира и са начином његовог утврђивања.

Етичка димензија јавног интереса у релацији је са друштвеним нормама које су уобичајене у једном друштву и које утичу на све учеснике у планирању, између осталих и планере (Forester, 1989; Howe, 1992), али зависи и од субјективне етичке процене самих планера (Lennon & Fox-Rogers, 2017). Другим речима, у ком односу и на који начин ће се правила поштовати и одлуке доносити зарад бенефита што шире заједнице, зависиће и од конкретног културног контекста у ком планери делују, али и од њиховог личног става.

2.6.1. Јавни интерес као поштовање правила

Када под јавним интересом у урбанистичком планирању подразумевамо поштовање утврђених правила и норми, јавни интерес представља морални и вредносни принцип који се налази изнад појединачних интереса. Јавни интерес је објективна вредност једног друштва, унитаран и заједнички за све чланове заједнице, без обзира на њихове индивидуалне интересе и преференције (Dadashpoor & Sheydayi, 2021).

Другим речима, не само постојање, већ поштовање правила је јавни интерес.

Примена и поштовање правила везаних за јавни интерес односи се на грађење планског решења и на спровођење планске процедуре. Извор ових правила налази се у систему планирања - законима и прописима, усвојеним документима јавних политика и плановима вишег реда чија примена је (по закону) обавезујућа, и које „производи“ држава као институција, али и шире од тога - у „правилима струке“ која не морају бити стриктно прописана, већ прихваћена у пракси планирања, као и другим културним и моралним правилима друштва које планира.

Да бисмо боље разумели етичко резоновање везано за поштовање правила, Ленон и Фокс-Роџерс примењују Фукоову моралну филозофију у којој моћ (доминантно као држава) и знање (као професионално знање) конституишу друштвене моралне кодове – правила, у односу на које се појединци понашају усклађујући своју личну етику са моралним правилима друштва, који могу сезати дубоко у историју[31] (Lennon & Fox-Rogers, 2017).

У складу са тим, онтолошки гледано, у доба рационално свеобухватног модела планирања, улога планера базирала се доминантно на етици поштовања утврђених правила и норми. Планер, ослањајући се на своја професионална, технократска знања и правила утврђена законима, одлучивао је током процеса планирања у јавном интересу. С обзиром да је овакав приступ био утемељен у моралној филозофији модерне[32] и широко подржан од стране државе као центра моћи, академски и стручно-професионално, установио се као извесни планерски морални код у Фукоовом смислу, који планери нису ни доводили етички у питање, већ рутински у складу са њим поступали (Lennon & Fox-Rogers, 2017). Овде треба истаћи две особености оваквог моралног кода везаног за поштовање правила о јавном интересу – прво, да је настао у садејству државне моћи и професионалног знања, што је код планера, у њиховој личној етичкој интерпретацији, могло да веже јавни интерес и појединачно за правило које прокламује држава и/или за професионално правило које прокламује струка, без представе о њиховој инхерентној повезаности. Друго, управо због неприкосновеног поштовања правила, без обзира што су она морално и етички, дакле вредносно утемељена, планери су заправо били неутрални техничари.

Комуникативни заокрет деведесетих година прошлог века, етику планирања и доношења одлука „пребацује“ на дијалошки процес међу учесницима и исходе процеса, а

[31] Аутори истичу доба Просвећености као кључни морални извор поштовања правила

[32] Која је успостављала објективне стандарде у односу на које добро/лоше, исправно/погрешно, боље/горе може бити неутрално утврђено (Lennon, 2022, стр. 11)

улогу планера на медијатора који треба да стреми ка успостављању консензуса, промишљајући и прихватајући плуралитет различитих индивидуалних перспектива (везаних и за знање, личну експресију, истину и сл.) (Forester, 1999; Innes, 1995; Healey, 1997; Fainstein, 2009), као и неутралног саветника и техничара који спроводи научне анализе у циљу повећања економског просперитета и друштвене продуктивности и фасилитира отворену дискусију по питањима од јавног интереса (Dadashpoor & Sheydayi, 2021; Alexander E. R., 2006; Campbell & Marshall, 2002).

Са једне стране, нова начела створила су и нова знања, која у садејству са структурама моћи потенцијално могу правити нови морални код о исправном поступању за планере, са друге довела у питање исправност њихових дотадашњих професионалних одлука. Хау зато претпоставља да постоји више различитих улога планера које кореспондирају са њиховим схватањем јавног интереса[33] (Howe, 1992), а емпиријско истраживање које након тога спроводи, јасно показује како планери имају потпуно различите ставове по питању своје улоге и јавног интереса у планирању, односно да њихове етичке процене о исправном варирају (Howe, 1994). Овакве ставове је подржао и Форестер који до краја 90-их година поставља основе трансформативне улоге планирања и планера, уз тврдње да позиција планера заправо није неутрална и да је етичко расуђивање круцијално за њихов свакодневни посао (Forester, 1999; Campbell & Marshall, 2002).

Наиме, инхерентно етичко питање везано за теоријски концепт јавног интереса крајем прошлог века, постаје питање „моћи над“ (некоме) као репресивне силе и „моћи да“ (се нешто постигне или уради) као прогресивне силе, са улогом планера коме прва улога мора бити оспорена, а друга додељена (Westin, 2021; Mäntysalo, Westin, & Mattila, 2023; Forester, 1989; 1999). Другим речима, улога у којој намеће другима шта је у јавном интересу постала је етички дискутабилна, али се од планера очекује да омогући другим учесницима да до договора о јавном интересу дођу на што отворенији и равноправнији начин, уз сва потребна промишљања, саветовања и асистирања, о чему ће бити речи у наредном поглављу.

Међутим, оно што је индикативо, то је да у новом контексту, термин „бити неутралан“ добија сасвим ново значење – он подразумева неутралност по питању наметања, али не и улогу која је вредносно неутрална, већ изразито прогресивна. У прилог томе, скоро две деценије касније, Ленон, Марфи и Фокс-Роџерс истражују како се планер као морални субјект конституише, укрштајући захтеве за неутралности са још старијим моралним кодовима о поштовању правила (Lennon & Fox-Rogers, 2017; Murphy & Fox-Rogers, 2015), као и какве методе рационализације планери користе да би помирили политичко-економске захтеве са својим личним професионалним етичким ставовима (Zanotto, 2019). Наиме, уколико прихватимо Фливбјергову тврдњу да моћ утиче на то како се дефинише знање и које интерпретације се прихватају као доминантне, штавише да моћ јесте знање и да подржава знање које јој служи, док потискује знање које јој не одговара (Flyvbjerg, 1998), потенцирање неутралности планера у процесу планирања од стране доносиоца одлука и комисија за планове, као и немушто постављање професионалне заједнице по питању те неутралности, ствара нове моралне кодове и правила за планере, по којима „се они ништа не питају“ о јавном интересу, све док поштују правила прописана законима и морално правило о неутралности у дијалошком процесу. У крајњој инстанци, оно на чему моћ инсистира, то је да је улога планера структуралистичка и вредносно неутрална, она која подржава постојеће структуре политичко-економске моћи (Forester, 1989) и да заправо служи техничкој имплементацији пројеката, што је нарочито карактеристично за неолиберална и ауторитарна друштва (Eren, 2021).

Са друге стране, знања која остају неподржана од стране државе као центра моћи, али и професионалне заједнице, попут оних о планеру као једином арбитру јавног интереса, могу остати урезана у планерске моралне кодове које је тешко променити. Напослетку, остаје

[33] У зависности од тога да ли планер има приступ плуралистичке агрегације, економско-аналитички приступ, приступ заједничког интереса или „доброг резона“.

питање нових, прогресивних знања које планер усваја, и структура моћи које такво знање подржавају.

2.6.2. Јавни интерес као исход планирања у највећем интересу грађана

Када је јавни интерес исход (консеквенца) планирања, тада јавни интерес представља груписање индивидуалних потреба и преференци, односно постаје исход планирања од кога највећи део заједнице треба да има бенефит. Јавни интерес је субјективна категорија, плуралистичка и последична, и као такав се формулише у дијалогу током процеса планирања и доношења одлука (Dadashpoor & Sheydayi, 2021).

Другим речима, етички принцип подразумева да јавни интерес није само пуки исход дијалога, већ исход дијалога који је у највећем интересу грађана.

Такође деведесетих година прошлог века, паралелно са развојем колаборативног дискурса и праксе планирања (Forester, 1999; Healey, 1997; Innes, 1995), спроводе се и велика истраживања улоге коју планер има у контексту положаја и дистрибуције моћи у планирању (Forester, 1989) и у контексту односа рационалности, моћи и знања (Flyvbjerg, 1998). Фливбјерг (Flyvbjerg, 2004), на бази Фукоове моралне филозофије засноване на друштвеној дистрибуцији моћи и ангажовању знања, предлаже тзв. фронетички приступ у коме планер, усвајајући знања о „стварној“ рационалности (политичког) доношења одлука и асиметрији моћи, на основу личне етичке процене може свесно (и са правом) да маргинализује поједине интересе у „арени планирања“ (Lennon & Fox-Rogers, 2017). Такође, Форестер, на основу различитих знања које планер поседује, а која поред техничких могу бити и познавање процедура и регулативе, заговарачка или структуралистичка, предлаже прогресивну улогу планера који у циљу отвореног дијалога расветљава дезинформације и искривљене интерпретације које емитују центри политичко-економске моћи у планирању (Forester, 1989). Слично Форестеру, Сагер заговара активистичку улогу планера која треба да јача моћ најслабијих група у планирању (Sager, 2013), удружујући се заправо са радикалним цивилним покретима и иницијативама који врше притисак на моћне стејкхолдере да се активно укључе у процес дијалога (Mäntysalo, Westin, & Mattila, 2023).

Почетком новог века, Алмендингер такође преиспитује улогу планера као неутралних техничара и медијатора, тврдећи да не може постојати професија чија је сврха примена експертског знања, ако тврдимо да експертско знање не постоји као такво, већ само различита мишљења која треба окупити (Allmendinger, 2002), односно да не можемо од планера тражити да се не понашају као планери (Lennon, 2017). На тој линији, Хили, у оквиру теорије стратешког планирања, заговара улогу планера који стратешки „уоквирују“ планске теме за дискусију и сужавају број учесника у дискусији коју воде ка заједничкој стратешкој акцији (Healey, 2007; 2009), дакле користе своје професионално знање да селектују и проблематизују кључне теме од јавног интереса и одаберу кључне учеснике, укључујући и идентификацију и деловање против структуралне (политичке) моћи у планирању (Mäntysalo, Westin, & Mattila, 2023).

У контексту поновног враћања у фокус нормативног аспекта јавног интереса, односно суштине исхода планирања, а који на академском пољу заговара првенствено Ленон (Lennon, 2017), Фајнстин скреће пажњу на кључну улогу планера у обезбеђивању праведности планског решења и у том циљу предлаже да планер током процеса партиципације отворено заступа јавни интерес у домену друштвене правде (Fainstein, 2009). Планер коме је враћено легитимно право да користи свој ауторитет (моћ над) да заступа и промишља о суштини јавног интереса је улога коју заговарају и многи други истраживачи у ново време (Moroni, 2019; 2020; Lennon & Fox-Rogers, 2017), предлажући и успостављање институције планера као јавног службеника, подложног јавној критици (Mäntysalo, Westin, & Mattila, 2023). По мишљењу многих, легитимни ауторитет планеру да прокламује и промишља јавни интерес и јавно добро у дијалошком процесу, дају његова институционална и професионална позиција (Mäntysalo, Westin, & Mattila, 2023; Moroni, 2020; 2019). Другим речима, улога планера као јавног службеника је одређена, јер држава кроз систем правила и норми (законима, уредбама, актима)

утврђује права и обавезе планера, у оквиру којих се они понашају у складу са личним етичким проценама, а све у складу са конкретним културним контекстом.

Сви ови ставови односе се заправо на етику која је усмерена на исходе планирања од којих би заједница имала највише бенефита, односно промишљање о јавном интересу у процесу дијалога. Међутим, овакав став захтева од планера ангажовање које подразумева и отворено сукобљавање и заступање личних професионалних ставова, Фукоово „говорити истину моћи“ (Mäntysalo, Westin, & Mattila, 2023), као и вештине и знања много већа од техничких. Са друге стране, захтевају и етичко просуђивање и деловање које не мора нужно бити у складу са моралним кодом који прокламује држава, као политички центар моћи и знања, дакле, ван некадашње комфорне етичке позиције. Међутим, који морални кодови су у конкретном друштву успостављени у односу на које би планер могао да усклади своје етичке процене, поготово ако професионална удружења и планерска професија немају моћ независну од државне?

Комплексност захтева урбаног развоја данас, која се протеже од изазова планирања у доба неизвесности до борбе различитих интереса у простору као ограниченом ресурсу, неминовно изискују нову улогу планера као критичко-рефлексивног професионалца, који се изграђује кроз академско знање и праксу планирања (Schön, 1983) као појединац, са етичким односом према самом себи (Lennon & Fox-Rogers, 2017) и који тражи начине да „дестабилизује дугогодишње истине“ у пракси планирања (Gunder & Hillier, 2009; Lennon, 2022). Поред евидентног постојања различитих перспектива сагледавања јавног интереса од стране планера, несумњиво је и да се те перспективе мењају кроз време – делом кроз промену културног контекста, али и као лични етички одговор на „грешке“ које су направљене у дотадашњем приступу (Taylor, 1989; Lennon, 2022).

Многа професионална удружења, попут британског и америчког, прокламују да планери морају служити јавности и деловати у јавном интересу (Eren, 2021), штавише они ни не могу деловати без перцепције и интерпретације јавног интереса (Mattila, 2016). Међутим, да ли јавни интерес и његов легитимитет планери виде кроз морални код поштовања правила или усмеравања исхода планирања ка највећем интересу грађана и заједнице, и како у том оквирима делују, зависиће од личних ставова планера, као и конкретне културе планирања којој припадају.

3. ЈАВНИ ИНТЕРЕС И КУЛТУРА ПЛАНИРАЊА У СРБИЈИ

3.1. Концепт јавног интереса у култури планирања у Србији пост-социјалистичке транзиције

Структура наредног поглавља урађена је у складу са проблемом и предметом истраживања, који се односи на истраживање промене јавног интереса у култури планирања у Србији, а које се фокусира на три кључна питања јавног интереса која се тичу: а) нормативног и процедуралног садржаја јавног интереса и њиховог вредносног утемељења, б) начина утврђивања јавног интереса као аспекта управљања/функције јавне управе и в) улоге планера у утврђивању јавног интереса, као и њихову промену кроз секвенце на нивоу конкретног генералног урбанистичког плана или његове измене. Наиме, идеја је да се анализа и дискусија теоријских и стручних ставова и резултата истраживања која су урађена у домену јавног интереса у периоду пост-социјалистичке транзиције у Србији прикаже хронолошки, у односу на периоде доношења генералног урбанистичког плана, али и сагледа из угла три главна аспекта јавног интереса која су у фокусу. Сходно томе, у закључку, дискутоваће се промена кључних тема и ставова о јавном интересу, као својеврсан допринос сагледавању концепта јавног интереса у култури планирања у Србији. Такође, закључак истраживања који ће уследити на крају ове дисертације, довешће се у везу и са главним теоријским и стручним разматрањима јавног интереса у периоду пост-социјалистичке транзиције у Србији.

3.1.1. Уводни период (1972 - 1985) и Генерални урбанистички план Београд 2000

Својеврсни „нулти корак“ у овом истраживању, референтна тачка у односу на коју се истраживање поставља, не толико методолошки колико идејно, представља Генерални урбанистички план Београд 2000 (1972). Овај епохални задатак и пројекат, који се уобичајено сматра највећим стручним достигнућем у области урбанистичког планирања Београда у време СФРЈ, рађен је у потпуно другачијем друштвеном, политичком, економском, па и просторном контексту од оног који карактерише Београд данас, али и последњих неколико деценија које се налазе у фокусу овог истраживања.

У представљању плана широј јавности, Александар Ђорђевић, директор тадашњег Урбанистичког завода и руководилац плана, каже: „Задатак планера, стручњака, урбанисте у изради генералног урбанистичког плана је у томе да кроз научно истраживачки рад открије законитости понашања и развоја система и да на основу тога предложи друштву алтернативне могућности развоја. Са те тачке гледишта овај наш ГУП може да се дефинише и као својеврстан друштвени договор о будућем развоју града Београда” (Đorđević, 1972; Gligorijević & Graovac, 2018, стр. 54).

Генерални урбанистички план Београд 2000 представља преломни моменат у приступу урбанистичком планирању у Југославији, када се превазишао ниво техничког документа и преусмерио ка стратешком процесу. На изради плана је било ангажовано преко 250 стручњака из 70 различитих научних и стручних институција, техничких и друштвених области, што је довело до тога да урбанистичко планирање постане у правом смислу мултидисциплинарно. План је заснован на широкој основи од 165 студија, уз консултације са међународним експертима, фирмама и универзитетима (Gligorijević & Graovac, 2018).

По мишљењу Ђорђевића, кроз израду овог плана урбанистичка професија отварала је питања од глобалног значаја и показала висок степен критичког односа према методама савременог урбанистичког планирања, општим начелима, знањима и моралним вредностима, видећи их као рефлексију дубоких социјалних промена. Из тих разлога, превазишла се идеја планирања као једнократног поступка за процену будућности, и прешло на трајан, континуалан процес усклађивања градских циљева са условима развоја, док је сам генерални урбанистички план постао инструмент који спаја друштвени и просторни развој града и региона. Демократизација и децентрализација су лежали у основи решења плана, што је изискивало активно учешће свих корисника простора, па су све међуфазе у процесу планирања стављане на стручну проверу и проверу јавности (Đorđević, 1972). У складу са тим, план је

предвидео и сложени начин спровођења кроз средњорочне програме развоја и етапне планове на сваких десет година, као и хоризонтално повезивање са доменом друштвеног планирања (Gligorijević & Graovac, 2018).

Међутим, Генерални урбанистички план Београд 2000 (1972), иако методолошки добро утемељен, имао је амбициозне циљеве који су се ускоро показали нереалним, па је реализација плана била неупоредиво слабија од очекиване. Након десет година примене, оцене су показале да економски развој није пратио план, па пројекти као што су метро и градске трансверзале нису ни започети. Са друге стране, доследна примена плана спречила је градску управу да размишља о другачијим решењима све до 1985. године и његове прве ревизије (Gligorijević & Graovac, 2018).

3.1.2. Први период (1985 – 2003) и Генерални план Београда 2021

Велике друштвено-политичке и економске промене до којих је дошло крајем осамдесетих и почетком деведесетих година двадесетог века, са свим импликацијама на планирање које су промене носиле, између осталог изискујући и израду новог генералног урбанистичког плана Београда, представљају почетак првог периода који детаљније анализирамо. Наиме, у условима у којима више није постојала велика друштвена, финансијска подршка привреди нити организована стамбена изградња, инвестиције су се свеле на појединачне зграде и парцеле. На стотине важећих урбанистичких докумената, у којима су оптимистично планирани нови градски потези и насеља, постали су неспроводиви и у практичном смислу слабо корисни (Bojović, 1993), па Лазаревић-Бајец коментарише да „… политичка и економска ситуација чине постојећу рутину планирања и интервенција у урбаном развоју апсурдном“ (Lazarević-Bajec, 1995, str. 8). Са друге стране, у транзицији ка тржишним условима, домаћа пракса планирања морала је претрпети радикалне промене које задиру у саму суштину питања места и улоге планирања у новом контексту (Bajić-Brković, 1992), а своје теоријске и практичне узоре могла је наћи у западним капиталистичким земљама чија искуства такође носе многа нерешена питања, а решена се не могу безрезервно примењивати у другом контексту и бити употребљива (Lazarević-Bajec, 1992).

Ове фундаменталне промене контекста планирања, биле су додатно оптерећене чињеницом да криза у генералном урбанистичком планирању Београда датира још од осамдесетих година прошлог века. Наиме, изменама и допунама Генералног урбанистичког плана Београда до 2000. (1985), под паролом „рационализације“ доведени су у питање многи циљеви и мере оригиналног плана с почетка седамдесетих (1972), који је још увек фактички био на снази. Израдом овог документа постало је јасно да визија Београда до 2000. године, у контексту свих друштвених, политичких и економских изазова, постаје неодржива и да захтева нове формулације и приступе (Stojkov, 1991). У том циљу, у наредне скоро две деценије, до краја деведесетих година, покренуто је више методолошки различитих процеса и предложено неколико идеја за израду новог плана[34]. У образложењу иницијативе из 1993. наводи се да промене у којима се Србија налази захтевају нове принципе планирања, процене потреба и могућности реализације у доба велике неизвесности, наговештавајући да „…је боље планирати у времену док се дешавају промене, јер када се околности развоја стабилизују обично нема времена за планирање“ (ЗЗП, 1993). Међутим, с обзиром да су управљачки и политички капацитети за формулисањем стратешких приоритета очигледно недостајали (Lazarević-Bajec, 1995), ниједна иницијатива није добила коначну подршку градске управе и доносиоца одлука и резултирала документом о коме би се изјашњавала стручна и шира јавност (Gligorijević & Graovac, 2018). Супротно томе, Скупштина града Београда је донела низ одлука о даљим парцијалним, наменским изменама основног Генералног урбанистичког плана Београда до 2000. (1972)[35], кроз које је оперативна компонента овог стратешког плана, она која

[34] Иницијативе за израду новог стратешког, генералног урбанистичког плана Београда покретане су 1987, 1989, 1993, 1996 и 1999. године од стране Завода за планирање /Урбанистичког завода Београда.

[35] Измене и допуне Генералног урбанистичког плана Београд 2000. су доношене 1987, 1997, 1999, и 2000. године.

омогућава градњу на појединачним локацијама, постала доминантна (Gligorijević & Graovac, 2018). Паралелно, оквир за планирање у новом контексту Србије у транзицији током деведесетих година, је поставио Закон о планирању и уређењу простора (1995), припреман у сарадњи ресорног министарства и струковног Удружења урбаниста Србије[36], током чијег усвајања су се интензивирала и теоријска истраживања на тему урбанистичког планирања у новом контексту, као и настојања да се нови стратешки приступ планирању практично примени.

Из свих наведених разлога, у самој својој основи, овај први талас интересовања за тему јавног интереса у урбанистичком планирању у периоду транзиције доминантно је био усмерен ка давању смерница и упутстава шта су кључни проблеми и могућности планирања у новом, неизвесном контексту[37]. Истиче се важност концепта потреба у урбаном планирању, који би требало одвојити од идеолошких конотација, однос потреба и интереса, као и анализа опште структуре интереса која би требало да постане саставни део планирања да би оно постигло друштвено-економску ефикасност (Badovinac, 1992). Разматра се потенцијална позиција планирања као управљачке функције у новим политичким и тржишним околностима (Vujoševič, 1992), однос политике, политичара (доносилаца одлука) и планера у процесу јавног избора у систему одлучивања као суштине урбаног планирања (Lazarević-Bajec, 1995). Такође, дискутују се могућности за успостављање новог модела планирања који би могао да одговори ширењу круга легитимних јавних интереса (Vujošević, 1995) и који би обезбедио (оптималну) меру државне интервенције на тржишту, нарочито у обезбеђивању јавних добара (Begović, 1995b; 1996). Потенцира се предност стратешког планирања за ново, либерално тржиште и напуштање идеје централизоване планске привреде, заговара се широка партиципација и континуални процес планирања, уместо планова који пружају једнократна, *ad-hoc* решења (Lazarević-Bajec, 1996; 1999). У складу са тим, и неизвесност се посматра као полазна претпоставка у будућем усмеравању развоја града (Nikezić, 1996). Оно што се наглашава као кључно је неопходност успостављања и усвајања новог приступа планирању у односу на главне факторе друштвено-политичких промена – приватизацију, политичку плурализацију, промене у структури интереса и изградњи тржишних институција, као и реалну, општу оскудицу и сиромаштво друштва, који недвосмислено треба да дефинишу и приступ у утврђивању јавног интереса (Vujošević, и други, 1998; Lazarević-Bajec, 1995).

Такође, знање планера, и теоријско и практично, њихово стручно усавршавање и обучавање за рад у новонасталим околностима истиче се као важан предуслов за квалитетну „транзицију“ планирања, па Лазаревић-Бајец указује на то да планери морају променити фокус свог интересовања са плана као производа процеса планирања на сам процес планирања, односно ефикасност процедура, институционално окружење, позицију различитих интереса у систему планирања и одлучивања, идентификацију односа моћи и координацију активности и, генерално, напуштање своје дотадашње комфорне позиције (Lazarević-Bajec, 1995). С обзиром на то да је око потребе за усвајањем нових знања планера извесно постојао консензус и струке и главних институција планирања, Урбанистички завод Београда је у сарадњи са Институтом за архитектуру и урбанизам Србије организовао стручно усавршавање урбаниста и то циљно[38] – као део припреме и институција и урбаниста за израду новог стратешког

[36] Радни концепт будућег закона о урбанистичком планирању, припреман је самоиницијативно у Удружењу урбаниста Србије од 1991. до 1993. године (Pajović, 1994), а понуђени концепт је био прихваћен у Министарству грађевине као полазно решење за даљу разраду у оквиру заједничког тима за припрему закона (Gligorijević & Graovac, 2018).

[37] Архитектонски факултет Универзитета у Београду покреће едицију Урбанологија у оквиру које водећи домаћи аутори, професори и стручњаци, дају свој допринос разматрању теме урбанистичког и просторног планирања у новом друштвено-политичком контексту, око чега се воде и „жустре“ јавне дискусије (Lazarević-Bajec, 1995), са циљем да осветле стање и могућности одрживог развоја градова и простора, попут радова објављених у зборнику „Стратегија урбанизације у условима неизвесности” (Lazarevic-Bajec & Ralevic, 1996).

[38] Урбанистички завод Београда у сарадњи са ИАУС-ом организује серију предавања са циљем едукације урбаниста/планера током 1997. и 1998. године. Предавања су резултирала Студијом социоекономских и еколошко-просторних аспеката у генералном урбанистичком планирању (Vujošević, и други, 1998). Студија је

урбанистичког плана Београда. Обрађиване теме биле су од суштинске важности за нови циклус планирања: дефиниције одрживог развоја, јавног добра, јавног интереса, економско-еколошка рехабилитација, одрживост животне средине, методолошке иновације у планирању, сценарији развоја и др. Такође, стекао се и увид у аспекте јавног интереса који су се током разговора у оквиру семинара издвојили као најважнији: велика недоумица око тога шта је јавни/општи/заједнички интерес у новонасталој појави плурализма интереса, наметање индивидуалних интереса у коришћењу урбаних ресурса као јавних, узурпација јавних добара и дивља градња, непотпуно дефинисани статус својине над земљиштем, као и потреба за „критичном масом“ независних експерата/планера који би стално указивали на проблеме у планирању који могу да настану као последица „манипулације силе“ или потенцијалних лоших одлука (Vujošević, и други, 1998). Вујошевић такође истиче да транзиција не мора неминовно да води друштво ка демократији, али да планери морају базирати своје поступке на идеји развоја грађанског друштва, уколико се жели повратити друштвени легитимитет планирања, као и да је њихова улога кључна у константном, непристрасном „обавештавању“ јавности о друштвеној потреби за планирањем, нарочито у контексту нових, постсоцијалистичких, неолибералних политичких доктрина о минималном утицају планирања на тржиште (Vujošević, 2002).

Међутим, важно је истаћи да су све до друштвено-политичких промена које су обележиле почетак новог миленијума у Србији, разматрања питања јавног интереса и планирања у новом транзиционом контексту била на нивоу теорије, јер значајне нове праксе још увек није било. Нови век започиње израдом новог Генералног плана Београда до 2021. године и концептуално решење плана изложено на увид јавности (2001) представља први документ који даје основ за стручно утемељену критику реалног правца који стратешко и генерално урбанистичко планирање заузима. У наредном периоду, до усвајања плана 2003. године, главни корпус критичких ставова је дао Вујошевић, антиципирајући могуће последице израде и усвајања плана на постављеним концептуалним основама, нарочито у дефинисању домена „јавног“ у којем планирање има доминантну улогу, а који би уколико се јасно не дефинише могао нестати и бити препуштен другим интервенцијама (Vujošević, 2002; 2003; 2004).

У том циљу, **кроз призму нормативног садржаја јавног интереса**, Вујошевић наглашава да улога плана није довољно дефинисана, поготово у условима у којима не постоји јасно стратешко опредељење града/државе ка друштвено-економским и еколошким аспектима развоја. Односно, да у концептуалним поставкама плана нема јасних одредница и мера које се тичу јавног интереса и јавног добра, као и приоритетним циљевима који ће бити прихваћени у јавном интересу. У вези са тим аутор посебно истиче изостанак адекватне дијагнозе постојећег стања и уочавања кључних проблема урбаног развоја[39], следствено и проценом могућности и ограничења њихових решења, као што би, на пример, била анализа тржишних цена некретнина и социјалног стандарда становништва, с обзиром на приватизацију стамбеног фонда и комплетно изузимање државе из области становања до којих је дошло почетком деведесетих година (Vujošević, 2002).

Са истог, нормативног аспекта, Вујошевић критички разматра и читав сет професионалних критеријума грађења планског решења, а који се односе на евалуацију планираног у односу на циљеве, приоритетне пројекте, па самим тим и евалуацију остваренog јавног интереса. Посебно се истиче потреба за операционализацијом доктрине одрживог развоја и њеном београдском контекстуализацијом, потом потреба за успостављањем система индикатора који би омогућили праћење реализације плана, као и потреба за вредновањем

представљаја прву фазу сарадње, односно припремне активности на изради новог генералног плана. Међутим, до друге фазе која је требала да обухвати прављење информационе основе, никада није дошло (Gligorijević & Graovac, 2018).

[39] Попут великог стамбеног мањка, огромне незапослености, великог броја избеглица, застарелости привреде, нелегалне изградње, дефицита стручних квалификација и академских знања, кризе јавних финансија, недостатка стручног кадра и сл.

алтернативних сценарија развоја, и то у свим основним аспектима (социјалном, економском, културном, еколошком, просторном), нарочито са аспекта опште користи, користи појединачних подручја, појединачних сектора, различитих интересних група итд. У складу са тим, Вујошевић истиче и да би легитимитет планирању дало усклађивање реалних домета плана са приоритетима већине актера. У супротном, због свих методолошких недостатака, у будућности је изгледна ерозија значаја стратешког у односу на физичко (регулационо) планирање, сматра аутор (Vujošević, 2002; 2003; 2004).

Друго, **у домену дијалошког начина утврђивања јавног интереса**, који се тиче договора око исхода плана, и који представља сасвим ново поље деловања свих актера у новонасталим плуралистичким/демократским околностима, Вујошевић истиче да се понуђени концепт није бавио анализом нових односа моћи, комуникацијом и интеракцијом свих који у процесу планирања учествују, дискреционим правима доносиоца одлука, ни упутствима како се решавају конфликти различитих интереса, нарочито приватних и јавних, што сматра за задатак планера. Такође, аутор сматра да би управо стручно разматрање новог приступа планирању, који би био заснован на конкретној теорији интереса, омогућио рационализацију процеса, избор поступка доношења одлука, избор инструмената за спровођење одлука који ће обезбедити ефикасност и ефективност итд. Са друге стране, Вујошевић оцењује да место отвореног демократског дијалога, отвара простор за манипулацију, политички клијентелизам, фамилијаризам и корупцију (Vujošević, 2002; 2003; 2004).

У вези са реченим, индикативно је да се Вујошевић кроз своје примедбе начелно обраћа стручном тиму који је концептуално решење формулисао, односно да заговара **активну улогу планера** која може да определи доношење политичких одлука. Поред тога, у домену улоге планера, аутор нарочито истиче неспремност планера да се „ослоне“ на јавност у свом деловању и одустану од искључиво техничког приступа у дефинисању и спровођењу јавног интереса, чак без проширивања експертског знања на овом пољу, што им смањује маневарски простор и повећава арбитрарност која је на располагању политичарима. (Vujošević, 2002; 2003; 2004).

Израду новог Генералног плана Београда 2021 (2003), који даје реални пресек праксе планирања и, самим тим, реалан одговор на сва до тада постављена питања и дате сугестије, у завршној фази прати и усвајање новог Закона о планирању и изградњи (2003). Ова два документа самим тим постају и главни предмет научне и стручне критике у наредном периоду.

3.1.3. Други период (2003 – 2009) и Измене и допуне Генералног плана Београда 2021

Други период, покренут променама у систему планирања и његовом спровођењу доношењем новог законског и планског оквира, карактеришу теоријска и стручна разматрања која се доминанто налазе **у домену улоге државе, односно утврђивању јавног интереса као аспекта управљања**. По оцени Вујошевића и Недовић-Будић, нови Закон о планирању и изградњи (2003) значајно сужава домен праксе планирања, регресирајући од стандарда успостављених у периоду социјалистичког планирања. Аутори сматрају да је пракса сведена углавном на традиционално физичко планирање и изградњу, са радикалним заокретом ка приватној својини и веома малим ограничењима у правима на изградњу, укључујући и легализацију нелегално изграђених објеката. Планирање је ослоњено првенствено на установљена правила и одлуке политичара и планера, са мало пажње посвећене процедурама, партиципацији и увиду у различите перспективе и преференце (Vujošević & Nedovic-Budic, 2006), дакле процедуралном аспекту јавног интереса и дијалошком начину његовог утврђивања као аспекту управљања. Важно запажање тиче се и домена заштите животне средине и регулаторног оквира у овој области, који се уводи тек од 2004. године, и који партиципацију у стратешкој процени утицаја планова на животну средину везује за процедуру планирања, односно за исте, инхерентне проблеме, који доводе у питање и само њено постојање, сматра Црнчевић (Crnčević, 2007).

У том контексту, Вујошевић и Петовар указују на важност успостављања новог приступа у легитимисању и формулисању јавног интереса, који ако остане принципијелно у

домену државе може постати само пуко средство легитимизације политичких одлука, с обзиром на домаћу традицију планирања у којој је научно-технички приступ давао легитимитет јавном интересу прокламованом са врха социјалистичке државе (енг. *top-down*) (Vujošević & Petovar, 2006), дакле етатистички. О неопходности успостављања дијалошког начина утврђивања јавног интереса, односно о новој „комуникативној рационалности" дискутује и Лазаревић-Бајец, оцењујући да је рационалност планирања у Србији и даље инструментална, дакле крајње пре-детерминисана и нормативна (Lazarević Bajec, 2009).

Са становишта **нормативног саржаја јавног интереса** истиче се запажање да нови Закон о планирању и изградњи (2003) сврстава Генерални план Београда до 2021. године доминантно у технички план инфраструктурних коридора и зонирања различитих намена (Vujošević & Nedovic-Budic, 2006), односно да изостаје његова стратешка компонента која би јавни интерес утемељила на адекватним аргументима, укључујући и оне о заједничкој користи и вредностима културног контекста. На линији овог запажања, раде се и прве измене и допуне Генералног плана Београда до 2021., чији је једини предмет била пренамена конкретних појединачних локација (2005; 2007), као и прва велика измена плана (2009), која уједно означава и крај другог периода који се налази у фокусу овог истраживања.

3.1.4. Трећи период (2009 - 2016) и Генерални урбанистички плана Београда

Трећи период, након усвајања Измена и допуна Генералног плана Београда 2021 (2009) и доношења новог Закона о планирању и изградњи (2009), доминантно карактеришу истраживања **у домену процедуралног аспекта јавног интереса и дијалошком начину његовог утврђивања**. Наиме, без обзира на традицију планирања која је добро познавала институцију јавног увида (Čukić, i drugi, 2022), постало је очигледно да постојеће процедуре не дају адекватне одговоре у домену учешћа грађана, као и дијалошком начину утврђивања јавног интереса у контексту транзиције ка тржишту, плурализму и демократији. Истраживање које спроводи Вукелић показује да се одлуке и даље доносе „одозго-надоле" (енг. *top-down*), док супротни „одоздо-на горе" (енг. *bottom-up)* приступ није прихваћен, па је степен грађанског учествовања у процесима планирања рудиментиран и тек консултативан (Vukelić, 2009).

Међутим, доношењем новог Закона о планирању и изградњи (2009) регулаторни оквир за партиципацију у планирању се не мења. Процедурални аспект јавног интереса се и даље своди на процедуру једног јавног увида, који долази у завршној фази израде плана и подразумева појединачне консултације са грађанима, као и на једну јавну седницу, на којој сви заинтересовани грађани могу образложити своје примедбе пред комисијом за планове. Даниловић Христић и Стефановић оцењују да оваква поставка не оставља већи простор за разумну дискусију, посебно узимајући у обзир да формалност процеса и неопходност јавног обраћања може да представља комуникацијску баријеру (Danilović Hristić & Stefanović, 2013).

У оваквом контексту, прво велико истраживање на тему партиципације у стратешком планирању градова и потенцијалном развоју сазнања, односно капацитета свих учесника у том процесу, спровела је Чолић у оквиру докторске дисертације. Истраживање је показало да током и након процеса дијалога, учесници боље прихватају заједничке вредности, боље разумеју значај диверзитета ставова и мишљења, вредност консензуса, могућности јавног дијалога и, коначно, значај колективне акције. Такође, резултати говоре и о томе да се повећање капацитета односи како на индивидуалне учеснике, тако и на укупне капацитете за управљањем, комуникацијом и решавањима конфликата, односно заједничко доношење одлука. У складу а тим, ауторка изводи закључак да партципативно планирање уједно представља и ефикасан процес за развој капацитета свих учесника у планирању, нарочито наглашавајући капацитете и улогу планера и у том процесу (Čolić R. , 2009; Čolić R. , 2014).

Друго истраживање, на тему редефинисања савременог концепта учешћа грађана у урбанистичком планирању у Србији, а који би у процесу заштите и промовисања заједничких вредности омогућио идентификацију и био осетљив на аспирације грађана, спровела је Миловановић Родић у оквиру своје докторске дисертације. Ауторка анализира потенцијале

новог модела учешћа грађана на три нивоа – а) регулаторном, кроз процедуре учешћа, надлежности и односе међу учесницима у планирању, б) нормативном, који подразумева професионалне стандарде и обрасце рада, као и в) вредносно-когнитивном, кроз перспективу и перцепцију урбаниста и грађана. Истраживање показује да линеарни модел развојних политика који постоји у Србији није ефикасан када су у питању савремене потребе, и препоручује колаборативни модел који укључује широк спектар учесника, ствара оквир за заједничко разумевање и деловање, али и подстиче самоорганизацију и одговорност, што је кључно за одрживи развој (Milovanović Rodić, 2013).

Међутим, појава радикалног пројекта и потоње доношење Просторног плана подручја посебне намене за пројекат „Београда на води“ (2015) које је резултовало и још једном Изменом и допуном Генералног плана Београда 2021 (2014), напокон експлицитно отвара питање поимања јавног интереса у урбанистичком планирању и његове важности. Штавише, овај пројекат открива и постојање сада већ потпуно зрелог сагледавања практичне примене јавног интереса у планирању од стране нове, евидентно неолибералне предузетничке управе (Lalović, Radosavljević, & Đukanović, 2015), Закључци Лаловић, Радосављевића и Ђукановића наговештавају и да у пракси планирања очигледно постоје изграђене вишеструке перспективе о томе шта јесте јавни интерес, али и да његово коначно дефинисање не може дати хомогено, искључиво решење, већ да и оно мора бити у истом, „вишеструком“ дискурсу. У том смислу и научна истраживања праксе планирања крећу у смеру истраживања широке лепезе различитих аспеката јавног интереса, реафирмишући и оне традиционалне који се тичу његовог нормативног (суштинског) аспекта.

Напослетку, план за „Београд на води“ са свим својим импликацијама на систем и праксу планирања, у извесном смислу оставља у сенци доношење два круцијална београдска урбанистичка плана – Генерални урбанистички план Београда (2016) и План генералне регулације Београда (2016), чија формална израда је започела доношењем новог Закона о планирању и изградњи (2009), као и доношење неколико измена и допуна наведеног закона, од којих она из 2014. године уводи нову процедуру раног јавног увида у процес планирања.

3.1.5. Четврти период (2016 – 2022) и Генерални урбанистички план Београда до 2041

Четврти анализирани период почиње након скоро две деценије праксе урбанистичког планирања у околностима пост-социјалистичке транзиције, што заправо коинцидира и са покретањем новог циклуса израде генералног урбанистичког плана за Београд. Овај период карактеришу истраживања свих домена јавног интереса који се налазе у фокусу – нормативном и процедуралном аспекту и њиховим вредносним утемељењима, деонтолошком и дијалошком начину утврђивања јавног интереса, као и улози планера у његовом утврђивању.

Са нормативног аспекта јавног интереса и његовог вредносног утемељења, значајно истраживање спроводи Ђорђевић разматрајући вредносну основу расуђивања у планирању, која је заправо од пресудне важности за сваку надградњу прописа и законом утврђених норми, нарочито у циљу креирања прелиминарног планског решења на основу кога се потом води демократска јавна дебата и доносе одлуке у јавном интересу (Ђорђевић, 2020).

У том, вредносном дискурсу планирања и одлучивања, који може бити вођен индивидуалним или заједничким интересима, економским, друштвеним или просторно-еколошким вредностима, истраживања показују да задовољење приватних интереса и економска експлоатација појединачних локација постају доминантни резони у планирању (Graovac, Đokić, Teofilović, & Teofilović, 2021). Такође са нормативног аспекта јавног интереса, аутори сматрају да планирање више није у стању да произведе јавно добро у виду урбанистичког стандарда или норме (Petovar, 2022), попут оптималног индекса изграђености (Kosović & Graovac, 2021), просторних стандарда становања (Ђокић & Граовац, 2021), норматива везаних за зелене површине и социјално становање (Colic & Nedovic-Budic, 2021), или заштите вредних амбијенталних целина, структура и типологија (Ђокић & Граовац, 2021), одакле евидентно произилази и перцепција да правила струке, мимо оних прописаних законом, више немају утицај на планирање. Другим речима, да вредносни основ јавног

интереса који се првенствено налази у домену друштвене правде (приступачност становања, дистрибуција и доступност јавних простора) и културних стандарда и норми (урбанистичких параметара, стандарда становања, заштите амбијената, типологија, структура) губи на значају.

Са утилитарног аспекта, који представља заједничку корист грађана, истраживања показују да у процесу планирања и даље постоји евидентан мањак аргумената који се односе на анализу и процену ефикасности планских решења, од јавних трошкова до мулти-критеријумских анализа друштвено-економске и просторно-еколошке оправданости и одрживости решења, било да се односе на појединачне капиталне пројекте (Lalović, Radosavljević, & Đukanović, 2015) или на укупан однос планског ширења грађевинског подручја и подручја урбане обнове (Zeković, Vujošević, & Maričić, 2015). Такође, иако се стратешке процене утицаја планских решења на животну средину формално спроводе кроз процедуру израде планова, истраживања показују да су ефекти примене заштите права на здраву и еколошки одрживу животну средину заправо веома слаби (Drenovak - Ivanović, 2022). Другим речима, да планирање не нуди реалну процену корисности планских решења за грађане и заједнице.

Посебна тема нормативног аспекта јавног интереса јесте његова операционализација, која је у фокусу неколицине истраживача. Наиме, по Чолић јавни интерес се и данас у Србији доминантно операционализује кроз планирање јавних служби и других јавних намена и потом кроз поступак експропријације везан искључиво за непрофитабилне намене (Čolić N. , 2017). Међутим, индикативно је да се оваква врста операционализације јавног интереса не везује експлицитно за продукцију јавних добара, већ јавне својине, па су и јавна добра само „успутно“ дефинисана Законом о јавној својини (2011), и то невезано за област планирања (Graovac, 2022). У прилог томе, евидентна је и веома слаба перцепција појма јавног добра и, консеквентно, његовог општег третмана у планирању (Petovar, 2022).

Са процедуралног аспекта јавног интереса, иновације је донела измена и допуна Закона о планирању и изградњи (2014) увођењем процедуре раног јавног увида у почетној фази израде плана, што је отворило могућност квалитативног унапређења права грађана да у процесу планирања учествују и искажу своје потребе и интересе. Међутим, истраживања показују да у реалности долази до драстичних узурпација формалних планских процедура од стране политичких и управљачких структура (Maruna, 2015), као и да се процедуре у општем случају своде на рудиментарни законски минимум, који не обезбеђује довољну доступност и приступачност информацијама (Radovanović, Slavković, Graovac, & Đokić, 2022), али да се ванредне околности (попут пандемије Ковид-19) користе и као оправдање за укидање појединих законом гарантованих грађанских права на учешће (Slavković, Graovac, Đokić, & Radovanović, 2021). Као посебан аспект који се тиче критеријума комуникације, истиче се јако низак ниво разумљивости материјала који се излаже на увид јавности, као и висок степен манипулације информацијама од јавног интереса од стране државних институција, попут главног градског урбанисте и комисије за планове (Đokić, Graovac, Radovanović, & Slavković, 2022).

Са друге стране, везано за примену различитих модела партиципације у изради урбанистичких планова који могу да повећају ефекте партиципације која је дефинисана законском процедуром (као минимална), Чолић и Џелебџић закључују да већи помаци нису направљени, осим пар спорадичних примера ангажовања локалних самоуправа и личних иницијатива појединих планера (Čolić & Dželebdžić, 2018).

Са становишта јавног интереса као аспекта управљања, истраживања која се спроводе показују да је доминантан начин утврђивања јавног интереса и даље деонтолошки, на основу правила, с том разликом што код управе и доносиоца одлука преовлађује став да јавни интерес одређује држава, кроз законе, правила, планове и њихово спровођење, као и кроз доношење одлука, док код планера преовлађује убеђење да је то примена норми и правила струке, али такође оних који су уређени прописима (генерално кроз услове надлежних институција јавног сектора) (Colic & Nedovic-Budic, 2021; Đokić & Graovac, 2022).

Иако базирана на истом принципу поштовања правила, оба виђења показују и низ слабости и недоследности у примени, као и девијације од своје онтолошке форме, о чему говоре бројна истраживања која се могу сагледати из перспективе деонтолошког начина утврђивања јавног интереса. Наиме, истраживања система и праксе планирања показују да у појединим случајевима, држава, на бази могућности дефинисаних Законом о планирању и изградњи, прокламује „екстремно јак“ јавни интерес у пројектима изразито комерцијалног карактера (Đokić & Graovac, 2022) и доноси специјална законска и планска решења за утврђивање јавног интереса на земљишту предвиђеном за профитабилне намене (Lalović, Radosavljević, & Đukanović, 2015; Čolić N. , 2017; Đokić Pavkov & Graovac, 2021). Такође, евидентирано је и да се користе различита тумачења закона у циљу релативизације претходно усвојених стратешких планских решења и опредељења (Maruna & Graovac, 2021; Đokić Pavkov & Graovac, 2021), као и ad-hoc промена и заобилажење обавезујућих услова институција јавног сектора (Maruna & Graovac, 2021), селективна примена правила и норми везаних за јавне службе и установе друштвеног стандарда (Colic & Nedovic-Budic, 2021) итд. Поред тога, истичу се и опште мањкавости у домену управљања, које имплицитно могу имати утицај и на начин утврђивања јавног интереса, попут недостатка адекватног регулаторног оквира (Maruna, Čolić, & Milovanović Rodić, 2018), лоше усаглашености и селективности у примени различитих законских решења у области планирања (Graovac, Đokić, Teofilović, & Teofilović, 2021) и, уопште, постојање великог броја институција којима се надлежности преклапају, као и паралелних управљачких процеса и процеса израде планова (Milovanović Rodić & Maruna, 2022).

Међутим, акутни проблем планирања у Србији и даље представља утврђивање јавног интереса на дијалошки начин. Истраживања показују да се доминантна перцепција и исход процеса дијалога заправо налазе у обезбеђивању индивидуалних претежно економских интереса (Graovac, Đokić, Teofilović, & Teofilović, 2021), док остатак простора за смислено дискурзивно утврђивање јавног интереса остаје у „потпуном вакууму“ (Čolić N. , 2017). У складу са тим, и утицај грађана на теме од јавног интереса је веома ограничен, па многи аутори сматрају да је услед недостатка сврсисходног учешћа стејкхолдера и грађана у процесима одлучивања о просторном развоју, планирање препуштено пуком административном процесу (Colic & Nedovic-Budic, 2021; Colic, Nedovic-Budic, Colic, & Russel, 2019), односно формалној процедури без дискусије о исходу који би био у највећем интересу грађана.

Основне проблеме за спровођење демократског дијалога аутори виде у недовољној демократичности институција и процеса планирања, која се првенствено односи на позицију моћи, начин доношења одлука и успон ауторитарног неолиберализма (Peric & Maruna, 2022), али и у недовољном капацитету институција да се баве планирањем (Čolić R. , 2014), као и самом академском образовању планера и развоју њихових компетенција за праксу која је базирана на интегративном, комуникативном и колаборативном приступу (Maruna, Milovanović Rodić, & Čolić, 2018; Maruna & Milovanović Rodić, 2018). Последице свих наведених недостатака указују на то да планови не нуде решења која су одржива и прихваћена од стране свих учесника, првенствено грађана, већ напротив, генеришу мноштво комплексних урбаних конфликата (Ristović, Šećerov, Maruna, Milovanović Rodić, & Slavković, 2021).

Са друге стране, проширивањем регулаторног оквира који уређује домен јавних политика урбаног развоја и партиципације (изван оквира традиционалног урбанистичког планирања) доношењем Закона о планском систему РС (2018), утврђује се основ за унапређење управљања урбаним развојем применом различитих стратешких планских докумената и алтернативних модела партиципације, али њихов утицај на урбанистичко планирање, нарочито израду стратешког урбанистичког плана попут генералног урбанистичког плана, још увек није истражен и у пракси спроведен (Graovac, Đokić, Teofilović, & Teofilović, 2021). У том домену, значајно истраживање ради Глигоријевић разматрајући односе стратегија урбаног развоја и планских политика, кроз анализу израде генералног урбанистичког плана Београда у транзиционом периоду (Gligorijević, 2016). Поред тога, у домену улоге генералног урбанистичког плана као алата управљања локалним развојем,

значајно истраживање ради и Савкић, фокусирајући се на конкретне интересе локалног развоја, у контексту подршке управе, политичке воље и ширих интереса на локалном нивоу (Savkić, 2016).

Истраживања која су спроведена у овом последњем, четвртом периоду, указала су и на неке особености **улоге планера и њихове перцепције јавног интереса** у планирању, која, по мишљењу Ђокић и Граовац, данас варира од примене стручних и техничких знања до оправдавања одлука управљачких структура (Đokić & Graovac, 2022). Такође, у низу радова, Кораћ отвара питање етике у планирању и улоге планера као јавног радника (Korać, 2017; 2016; 2014), док Чолић указује на значај професионалних знања и капацитета планера да на етички начин воде процес планирања у новонасталим плуралистичким околностима, а који захтевају стручно аргументовање, сагледавање конфликтних положаја, медијацију међу учесницима и преговарање са позиције заштите јавног интереса (Čolić N. , 2017).

На тему улоге планера и виђења значаја партиципације јавности из њиховог угла, струковно Удружење урбаниста Србије у сарадњи са Новом планском праксом, спровело је анкету међу планерима 2022. године[40]. Резултати анкете, између осталог, показују да у домену своје улоге, 60% испитаника мисли да планер треба да буде активни учесник у партиципацији – онај који информише, аргументује, износи дилеме, даје варијанте и сл., док више од две петине испитаника (43%) види партиципацију као простор за консултовање грађана, али да коначно планско решење ипак треба да буде производ стручног знања планера, У складу са тим, доминантних 55% испитаника мисли да је моћ планера у данашњем друштвеном, економском и политичком контексту и даље у његовим стручним знањима, на чему треба истрајати. Насупрот томе стоји поражавајући податак да скоро 30% (27,9%) планера који су учествовали у истраживању мисли да је моћ планера трајно изгубљена, док само 12% види шансу у промени става – прилагођавању новим околностима које изискује храброст за непристрасну и отворену аргументацију и спречавање манипулација (NPP, 2022).

Напослетку, у овом последњем периоду, донета је и Одлука о изради Генералног урбанистичког плана Београда до 2041. године (2019), новог стратешког урбанистичког плана за град, који би на новим, актуелним основама требало да постави циљеве и мере развоја за наредних двадесет година. Оваква одлука потакла је и један део стручне и академске јавности да размишља на тему улоге стратешког урбанистичког плана, као алата система планирања, у савременом контексту (друштвеном, политичком, економском, просторно-еколошком), указујући на неопходност ревидирања досадашњих методолошких поставки његове израде и повезивања са другим стратешким документима из домена просторног развоја (Graovac, Đokić, Teofilović, & Teofilović, 2021). Са друге стране, концептуално решење новог плана које је било изложено на увид јавности (2022) покренуло је и серију стручних критика, нарочито у домену јавног интереса. Ђокић и друге ауторке као кључне ставке истичу потпуни недостатак оперативног повезивања постављених циљева са планским решењем које је предложено, недостатак утемељења циљева у актуелним стратешким документима, као и веома произвољно коришћење разних појмова и концепата, без повезивања са њиховим значењем. Такође, ауторке наводе да нису ни уочени нити дискутовани кључни урбанистички/просторни проблеми града (попут превеликог урбаног ширења, драматичног смањења стандарда зелених површина, комплетне комерцијализације становања, непостојања адекватне информационе основе и базе података за планирање, лошег умрежавања и ниског степена мобилности и сл.), стога да ни концептуално решење не нуди одговоре на њих. Ауторке посебно истичу нормативне аспекте јавног интереса у области становања у својој анализи, тврдећи да концепт плана не нуди адекватно решење ни у домену приуштивости, ни у домену културно утемељених норми које се тичу типологија и урбанистичких стандарда становања, али и да решење нуди квалитативни помак у сагледавању нормативне основе јавног интереса у области зелене инфраструктуре (Đokić, Graovac, Slavković, & Radovanović, 2023).

[40] У анкети је учествовало 185 планера – урбаниста, просторних планера и других струка

Нажалост, до писања ове дисертације, процес израде новог генералног урбанистичког плана за Београд није завршен.

3.1.6. Закључак истраживања теоријских и стручних извора на тему јавног интереса у периоду пост-социјалистичке транзиције у Србији

Након анализе теоријских и стручних истраживања која су урађена у домену јавног интереса у периоду пост-социјалистичке транзиције у Србији, могу се извести општи закључци који се односе на промену става научно-истраживачке и стручне заједнице према концепту јавног интереса, и то у периодима који су одређени доношењем генералног урбанистичког плана Београда, или његових обимнијих измена и допуна.

Након великог ангажовања академске и стручне заједнице током транзиције деведесетих година и почетком века, у првом анализираном периоду, истраживања на тему јавног интереса и, уопште, улоге планирања, јењавају током другог и трећег периода, оставши у фокусу само неколицине упорних и ентузијастичних истраживача. Тек у четвртом анализираном периоду јавни интерес поново постаје један од фокуса теорије и праксе планирања и, у складу са тим, истраживања поново узимају пуни замах.

У вези са оваквим запажањем, после великих очекивања и велике неизвесности током деведесетих година прошлог века, која није била везана само за друштвено-политички контекст планирања већ и за сам смер у коме ће планирање кренути, стиче се утисак да у другом периоду, непосредно након израде Генералног плана Београда 2021, планирање бива препуштено пракси, као и практичном решавању свих отворених питања која се тичу јавног интереса, заправо све до покретања процеса израде плана за „Београд на води“. Тек у четвртом анализираном периоду, скоро петнаест година касније, истраживања, сада већ установљене праксе планирања, се интензивирају.

Изузетак од претходног запажања представља чињеница да колаборација, партиципација, консензус и демократски дијалог постају фокус истраживања током трећег периода, у потрази за стручним аргументима који би дали смернице за промену регулаторног оквира система планирања. Мада је то неосновано рећи без дубље анализе, може се претпоставити да су управо ови напори, као и стручна дискусија која се у том и претходном периоду водила, резултовали још једном значајном ИД Закона о планирању и изградњи (2014) којом је уведена процедура раног јавног увида у процес планирања.

Поред тога, сва велика теоријска истраживања која су се тицала структуре интереса, јавног добра, позиције моћи, демократског дијалога, а нарочито она која су указивала на опасност напуштања стратешког и фокусирања на детаљно планирање и последичну легитимизацију политичких као јавних интереса, остала су скоро без икаквог утицаја на формалну праксу планирања.

Такође, за разлику од уводног анализираног периода који је везан за израду Генералног урбанистичког плана Београд 2000 (1972), може се закључити да доносиоци одлука све мање посежу за академским и стручним мишљењима, као и да не праве отворене сарадње са академском и стручном заједницом, у сваком наредном анализираном периоду. Међутим, чињеница да се нови Закон о планирању и изградњи (2003) доноси заправо паралелно са доношењем Генералног плана Београда 2021 (2003), говори и о томе да су се доносиоци одлука у Београду, у политичком смислу, ослањали на планерску струку и идеју да ће кроз праксу израде плана, у дијалогу са планерима, управом и свим другим учесницима у планирању, исход плана бити у политичком интересу. Са друге стране, у последњем анализираном периоду, промене у систему планирања које су пратиле пројекат „Београд на води“, као и промене у примени инструмената планирања, нивоа и начина доношења одлука, генерално су сврстале цео процес утврђивања јавног интереса у доминантно деонтолошки, са наметањем одлука „одозго-надоле“.

Нормативни (суштински) садржај јавног интереса, онај који је у доба СФРЈ био доминантан и подразумевајући, у првом анализираном периоду који се завршава усвајањем новог Генералног плана Београда 2021 (2003) и даље представља једну од кључних тема

теоријских и стручних разматрања. Међутим, у другом анализираном периоду концептом јавног интереса и јавног добра упорно се баве само још пар истраживача, док у трећем периоду интересовање за ову тему скоро потпуно замире. Тек у четвртом периоду, након што ефекти планирања у новом друштвено-политичком контексту постају евидентни, нормативна суштина јавног интереса поново се отвара као тема од научног и стручног истраживачког значаја.

Посебан аспект јавног интереса који се односи на његов нормативни садржај, представља стратешко промишљање у планирању, јер оно обезбеђује да планско решење буде корисно за заједницу и друштво у целини. Недостатак стратешког приступа у Генералном плану Београда 2021 (2003), првенствено везано за аргументацију и евалуацију планских решења, један је од кључних проблема на који се указује. У трећем посматраном периоду сагледава се и друга димензија стратешког приступа, она која у фокус ставља планирање као процес. У оваквој интерпретацији, циљ процеса је повећање капацитета, сазнања и промена ставова свих учесника у планирању, што последично доводи до исхода који је у јавном интересу. Напослетку, у четвртом анализираном периоду, многи аутори у фокус враћају методологију израде, евалуацију и аргументацију планских решења као кључне предуслове стратешког и одрживог приступа планирању.

Паралелно са тим, истраживачко интересовање за процедурални аспект јавног интереса, онај који обезбеђује право на учествовање и право да се каже, можда је једино константно присутно у свим посматраним периодима. Наиме након заговарања широке партиципације током деведесетих од стране многих аутора, преко великих истраживања у овом домену спроведених у трећем периоду, покретање процедуре израде ПППУХ за пројекат „Београд на води“ (2015) довео је до тога да доминантна истраживања која карактеришу последњи период, јесу везана за партиципацију грађана у процесима планирања.

Деонтолошки начин утврђивања јавног интереса као аспект управљања заправо почиње да се истиче као истраживачка тема тек од доношења Генералног плана Београда 2021 (2003), да би своју праву важност добила тек након евидентних промена система планирања и константних, безмало континуалних промена регулаторног оквира (закона о планирању и изградњи) које наступају након 2003. године и кулминирају у четвртом посматраном периоду. Међутим, кроз критику Закона о планирању и изградњи (2003) поједини аутори антиципирају и упозоравају на пут који је известан, али тек могућ, док аутори који се овом темом баве у четвртом периоду критике махом базирају на ономе што се већ десило, дакле реактивно.

Слично важи и за дијалошки начин утврђивања јавног интереса као аспект управљања, односно позицију моћи, структуру актера и начин доношења одлука. Наиме, поједини аутори указују на значај ових тема у контексту утврђивања јавног интереса током првог истраживаног периода, док у последњем периоду доминирају истраживања потакнута реакцијом на праксу планирања, првенствено у радовима везаним за пројекат „Београд на води".

У складу са овим потоњим запажањима, може се извести и генерални закључак да истраживања спроведена током деведесетих година прошлог века махом указују на могућности да се тренутна ситуација по питању улоге планирања поправи и у том циљу предлажу решења. Са друге стране, данашња истраживања углавном реагују на проблеме који се појављују у пракси планирања и доказују узурпације и грешке до којих у процесу планирања долази.

Улога планера у утврђивању јавног интереса, њихове етичке процене, схватање јавног интереса и схватање своје личне позиције и улоге, најмање су заступљени аспект јавног интереса у истраживањима сва четири периода. Наиме, можда само пар истраживача на прелазу из првог у други период, свеобухватно критички сагледавају позицију планера у новонасталим транзиционим околностима и експлицитно указују на ову проблематику. У каснијим истраживањима, улога планера се посматра више посредно и парцијално, везано за његову улогу у дијалошком. Тек практична истраживања која се спроводе крајем четвртог периода у фокус стављају процене планера које се тичу поштовања правила и ангажовања око исхода планирања, као и перцепцију самих планера у својој позицији у процесу планирања.

Напослетку, везано за саму израду генералног урбанистичког плана, анализа указује на то да за израду оваквог плана није довољна само друштвена и економска потреба, као ни стручна опсервација такве потребе, већ да су политичка потреба, воља и капацитети од пресудног значаја. У складу са тим, први период, као период великих промена и неизвесности, довео је до израде Генералног плана Београда 2021 (2003) после више неуспелих покушаја тек након политичких промена почетком XXI века. Самим тим, вероватно су пропуштене многе шансе, на које су стручњаци указивали, да планирање постане средство, а не жртва транзиције. Друга два периода карактерише и израда обимнијих измена и допуна основног плана (2009), али и израда новог Генералног урбанистичког плана Београда (2016), који долази ка последица промена у регулаторном оквиру. Без улажења у садржај оба плана, може се ипак закључити да је политичка воља за њиховим доношењем била јака. Међутим, већ сама чињеница да се са доношењем Генералног плана Београда (2016) евидентно одуговлачило, да његовом усвајању претходи напрасна израда плана за „Београд на води“, као и да Скупштина града Београда доноси низ одлука о изради појединачних планова за многе пројекте од стратешког значаја, попут метроа, националног стадиона, сајма итд., указују на то да стратешки урбанистички план у политичком смислу Београду очигледно није преко потребан. У том смислу, а с обзиром на чињеницу да израда новог Генералног урбанистичког плана Београда до 2041 (у изради) траје већ скоро пет година, остаје на пракси да покаже, а на будућим истраживањима да процене, да ли ће планирање у данашњем политичком контексту постати средство или жртва урбаног развоја.

3.2. Студија случаја – јавни интерес у култури планирања у Србији на нивоу генералног урбанистичког плана Београда

3.2.1. Предмет истраживања студије случаја

За **предмет истраживања** студије случаја одабрани су **генерални урбанистички планови и њихове свеобухватне измене и допуне** који су за територију града Београда рађени (и доношени) у периоду пост-социјалистичке транзиције и то:

- Генерални план Београда 2021 (2003)
- Измена и допуна Генералног плана Београда 2021 (2009)
- Генерални урбанистички план Београда (2016)
- Генерални урбанистички план Београда до 2041. године (у изради)

Поред ова четири плана која су предмет студије случаја, Генерални план Београда 2021 (2003) је имао још три измене (2005, 2006, 2014) које неће бити обухваћене анализом, јер представљају измене мањег обухвата, фокусиране на појединачне локације и специфичну проблематику. У складу са тим, биће дискутоване у контексту анализе одабраних планова.

Поред анализе планова, **предмет истраживања** студије случаја обухвата и анализу **закона о планирању и изградњи, њихових измена и допуна, као и основних подзаконских аката** који су доношени у периоду израде конкретног генералног урбанистичког плана обухваћеног студијом случаја и то:

Први период (1995-2003):

- Закон о планирању и уређењу простора и насеља (1995)[41]

Други период (2003-2009):

- Закон о планирању и изградњи (2003)
- Измене и допуне Закона о планирању и изградњи (2006)
- Правилник о садржини и изради урбанистичких планова (2004)

Трећи период (2009-2016):

- Закон о планирању и изградњи (2009)
- Измене и допуне Закона о планирању и изградњи (2011)

[41] Измене Закона о планирању и уређењу простора и насеља (1095), као и подзаконски акти, нису разматрани јер је процењено да основни закон пружа довољно информација за истраживање првог периода по постављеним критеријумима

- Измене и допуне Закона о планирању и изградњи (2014)
- Правилник о садржини, начину и поступку израде планских докумената (2010)
- Правилник о садржини, начину и поступку израде планских докумената (2015)

Четврти период (2016-2022):

- Измене и допуне Закона о планирању и изградњи (2018)
- Измене и допуне Закона о планирању и изградњи (2019)[42]
- Правилник о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања (2019)

3.2.2. Поље истраживања и критеријуми за анализу студије случаја

Као што је већ дискутовано у поглављу 2.3. различите димензије културе планирања и, следствено, аспекти јавног интереса за које се везују, сагледавају се из укрштених перспектива.

Прву перспективу чине процедурални и нормативни садржај јавног интереса сагледани из угла друштвене културе и друштвених вредности које представљају извор легитимитета јавног интереса.

Другу перспективу чине деонтолошки и дијалошки начин утврђивања јавног интереса сагледани из угла функције јавне управе и улоге државе у креирању прописа и доношењу одлука.

Трећу перспективу чине етика поштовање правила и етика доброг исхода за што већи број грађана сагледани из угла поткултуре планера и улоге планера.

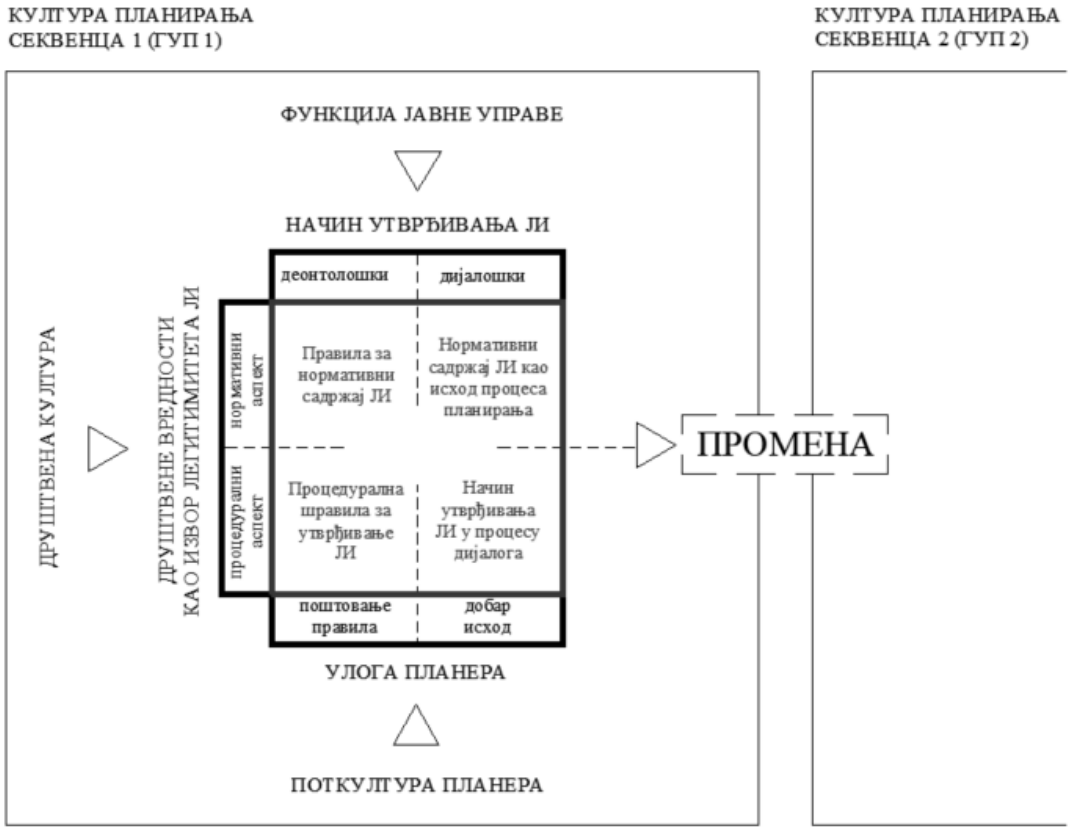
Три перспективе одређују **четири поља практичног истраживања** студије случаја (Слика 5):

- У првом пољу истражује се промена правила које држава кроз креирање прописа утврђује за нормативни и садржај јавног интереса у генералном урбанистичком плану.
- У другом пољу истражује се промена нормативног садржаја јавног интереса у домену друштвено-културних стандарда, норми и начела планирања као исхода дијалошког процеса израде генералног урбанистичког плана.
- У трећем пољу истражује се промена процедуралних правила која држава кроз креирање прописа успоставља за утврђивање јавног интереса у процесу израде генералног урбанистичког плана.
- У четвртом пољу истражује се промена начина на који држава утврђује јавни интерес у процесу дијалога у пракси израде генералног урбанистичког плана.

Важно је напоменути да ће трећа перспектива бити истражена само кроз процедурална правила која се односе на објективну улогу и позицију планера, као и њихову улогу и позицију у процесу дијалога у пракси израде генералног урбанистичког плана. Субјективна перцепција планера везана за њихово етичко просуђивање, схватање, ставове, интерпретацију, примену знања и сл. неће бити предмет овог истраживања, али остаје као веома важан неистражени сегмент у складу са теоријском поставком у поглављу 2.6.

У оквиру сваког поља истраживања, истраживање ће се спровести кроз анализу промене до које долази у различитим секвенцама – периодима које дефинише доношење конкретног генералног урбанистичког плана обухваћеног студијом случаја.

[42] Даље измене закона нису разматране, јер је процењено да не утичу на истраживање четвртог периода по постављеним критеријумима, као и да се 2022. године и излагањем ГУП Београда 2041 (у изради) на увид јавности четврти период завршава.



Слика 5: Поља истраживања студије случаја

У складу са пољем и предметом истраживања, а на бази теоријске дискусије у поглављима 2.4, 2.5 и 2.6, утврђују се општи и специфични критеријуми за анализу студије случаја, као и индикатори који ће се истраживати.

Табела 5: Општи, специфични критеријуми и индикатори за истраживање студије случаја

Поље и предмет истраживања 1	**Правила за нормативни садржај јавног интереса у генералном урбанистичком плану утврђује закон о планирању и изградњи и његов основни подзаконски акт.**
Општи критеријуми који се истражују	појам јавног интереса, начела планирања везана за јавни интерес, хијерархија планова, садржај и метод израде генералног урбанистичког плана;
Специфични критеријуми	заједничке потребе, општи/јавни интерес, опште вредности, утилитаризам, друштвена правда и комунитаризам, урбанистички стандарди и нормативи, јавно/природно/културно добро, заштита животне средине/од ризика, одрживи развој, приступачност простора/садржаја, заштита наслеђа/природе, хијерархија планова, стратешки приступ, студије и анализе, варијантна решења, кључни проблеми, визија и циљеви, приоритетни пројекти, мониторинг и евалуација и сл.;
Индикатори	чланови и ставови закона о планирању и изградњи и његовог основног подзаконског акта;
Поље и предмет истраживања 2	**Нормативни садржај јавног интереса као исход процеса израде генералног урбанистичког плана налази се у садржају генералног урбанистичког плана.**
Општи критеријуми који се истражују	утилитарни аспект јавног интереса, аспект друштвене правде, аспект комунитаризма, просторни биланси, визија и циљеви у домену јавног интереса, студије и анализе, кључни проблеми и перспективе развоја, варијантна решења, приоритетни пројекти, мониторинг и евалуација;
Специфични критеријуми	саобраћај, инфраструктура, комуналне службе, здравство, образовање, социјална заштита, култура, спорт, рекреација, зелене, водене површине, заштита животне средине, заштита од ризика, приступачност становања, здравства, образовања, социјалне заштите, приступачност јавних простора, интеграција становништва, мешање намена, заштита урбаног наслеђа, заштита природе и пејзажа, архитектонско обликовање, стандарди становања, верски објекти, државна и локална управа, површине јавне намене, одрживи развој, рационално коришћење ресурса, климатске промене и сл.;

Индикатори	текст и графика генералног урбанистичког плана и документације;
Поље и предмет истраживања 3	**Процедурална правила за утврђивање јавног интереса у генералном урбанистичком плану, утврђује закон о планирању и изградњи и његов основни подзаконски акт.**
Општи критеријуми који се истражују	кораци у изради плана, структура учесника, ниво и позиција доношења одлука, средства комуникације;
Специфични критеријуми	програм плана, одлука о изради плана, концепт плана, рани јавни увид, нацрт плана, јавни увид, усвајање плана, Министарство/Министар, Скупштина града, комисија за планове, локална управа, носилац израде плана, обрађивач плана, јавно урбанистичко предузеће, институције јавног сектора, одговорни урбаниста, стручно удружење, грађани, јавност, ниво републичке управе, ниво Скупштина града, ниво комисије за планове, ниво градоначелника, ниво локалне управе, ниво институција јавног сектора, стручни ниво, информисање, консултовање, јавне презентације, јавне расправе, радионице, анкете и сл.;
Индикатори	чланови и ставови закона о планирању и изградњи и основног подзаконског акта;
Поље и предмет истраживања 4	**Начин утврђивања јавног интереса у процесу дијалога, утврђује се у пракси израде генералног урбанистичког плана.**
Општи критеријуми који се истражују	право да се учествује, право да се каже, ефекти процеса дијалога, успостављање коалиција, начин доношења одлука;
Специфични критеријуми	основне групе учесника (јавни сектор, грађани као појединци, приватни и цивилни сектор), примедбе ван јавног сектора (грађани као појединци, приватни и цивилни сектор), тема примедбе (објективни јавни интерес и субјективни приватни интерес), одговори на примедбе (прихвата се, не прихвата се, делимично се прихвата, није основана), груписање интереса и прављење коалиција (грађана, јавног, приватног и цивилног сектора), консензус по питањима од јавног интереса, компромисна решења конфликата интереса, одлучивање са позиције политичке моћи;
Индикатори	извештај о јавном увиду (број учесника, број примедби, број примедби везаних за објективни јавни интерес, број усвојених примедби, примедбе са истом темом и проблематиком), извештај о стручној контроли, образложење Секретаријата за урбанизам.

3.3. Промена правила за нормативни садржај јавног интереса у генералном урбанистичком плану

3.3.1. Промена појма јавног интереса везано за нормативни аспект

Закон дефинише значење једног броја појмова који се могу довести у везу са нормативним аспектом јавног интереса.

У складу са тим, истражују се чланови закона који ближе дефинишу појмове: **заједничке потребе, општи/јавни интерес, урбанистички стандарди и нормативи, јавно/природно/културно добро, заштита животне средине/од ризика, одрживи развој, приступачност простора/садржаја, заштита наслеђа/природе**, као и други појмови који могу да се доведу у везу са нормативним аспектом јавног интереса – **у домену утилитаризма, друштвене правде и комунитаризма**. Због прегледности садржаја, дефинисани појмови се анализирају за сваки основни закон, док се за измене и допуне закона анализирају измене и допуне појмова (Табела 6). На крају, коментар се даје у контексту промене у односу на претходни период.

Табела 6: Појам јавног интереса везан за нормативни аспект у анализираним периодима

Први период (1995-2003)	
Закон о планирању и уређењу простора и насеља (1995), Члан 2, ставови 3, 4,1 5, 16, 17, 23, 25 и 26	
Заједничке потребе/општи интерес	Дефинишу се посредно преко појма „насеља“ у коме се обезбеђују услови за задовољавање „заједничких потреба становника“, као и појма „јавне површине“, што је простор утврђен планом за објекте чија изградња је од „општег интереса“ и за јавно коришћење. У директну везу са јавном површином доводи се и појам

	„експропријације“. Посредно, може се закључити да појам "регулационе линије" дефинише и разлику између општих и појединачних интереса кроз образложење да она дели јавну површину од површина намењених за друге намене;
Урбанистички стандарди и нормативи	Дефинишу се као критеријуми, услови, правила везани за опште урбанистичко-просторне категорије и конкретне ситуационе услове;
Заштита животне средине и заштита од ризика	Дефинише се такође посредно преко "заштићеног подручја" и "заштитног појаса", али и преко појма "угроженог подручја";
Природно добро, културно добро	Дефинише се посредно преко "заштићеног подручја" и "заштитног појаса".
Други период (2003-2009)	
Закон о планирању и изградњи (2003) Члан 2, ставови 1, 2, 8 и 13	
Заједничке потребе/општи интерес	Дефинишу се посредно преко појма „насеља“ у коме се обезбеђују услови за задовољавање „заједничких потреба становника“, као и појма „јавне површине“, што је простор утврђен планом за објекте чије је коришћење и изградња од „општег интереса“. Потоњем појму додаје се и појам "јавних објеката од општег интереса", што су објекти чије је коришћење и изградња од општег интереса. У директну везу са јавном површином доводи се и појам „експропријације“. Посредно, може се закључити да појам "регулационе линије" дефинише и разлику између општих и појединачних интереса кроз образложење да она дели јавну површину од површина намењених за друге намене;
Утилитарни аспект јавног интереса	Одређује се такође посредно, навођењем јавних површина од општег интереса (јавни путеви, паркови, тргови, улице као и друге површине у складу са посебним законом), као и објеката од општег интереса (улице, водовод, канализација, јавна расвета, јавни објекти у области образовања, здравства, социјалне заштите, културе, спорта, заштите животне средине, заштите од елементарних непогода, као и други објекти у складу са посебним законом).
ИД Закона о планирању и изградњи (2006), додаје се став 31:	
Приступачност простора	Дефинише се посредно као аспект јавног интереса, кроз дефинисање појма "стандарда приступачности".
Трећи период (2009-2016)	
Закон о планирању и изградњи (2009), Члан 2, ставови 1, 6, 8, 9, 15, 16, 20, 26 и 40:	
Заједничке потребе/општи интерес	Дефинишу се посредно преко појма „насеља“ у коме се обезбеђују услови за задовољавање „заједничких потреба становника“, као и појма „површина јавне намене“, што је простор утврђен планом за изградњу јавних објеката и јавних површина за које се „утврђује општи интерес“. Потоњем појму додаје се и појам "линијског инфраструктурног објекта", што су објекти за чију изградњу је предвиђено утврђивање јавног интереса. Посредно, може се закључити да појам "регулационе линије" дефинише и разлику између различитих општих, као и општих и појединачних интереса кроз образложење да она дели јавну површину одређене јавне намене од површина предвиђених за друге јавне и остале намене;
Утилитарни аспект јавног интереса	Одређује се такође посредно, навођењем јавних површина (улице, тргови, паркови и др.), као и навођењем линијских инфраструктурних објеката (јавни пут, јавна железничка инфраструктура, далековод, нафтовод, продуктовод, гасовод и сл., који може бити надземни или подземни) за које се утврђује општи интерес;
Одрживи развој	Дефинише се посредно у сегменту који се тиче појма „урбане обнове“ која се спроводи у складу са „принципима одрживог развоја“, као и, такође посредно, преко појма „унапређења енергетске ефикасности“, што представља смањење потрошње свих врста енергије, уштеду енергије и обезбеђење одрживе градње. У домену одрживог развоја који се тиче валидности и расположивости података на којима се планирање базира, дефинише се и појам „ЕСПОН“-а, што је европска мрежа институција које се баве прикупљањем информација и показатеља за просторно планирање;
Приступачност простора	Дефинише се преко појма „стандарда приступачности“ којима се осигурава несметано кретање и приступ за особе са инвалидитетом, деци и старим особама, али и посредно преко појма „грађевинске парцеле“ која представља део грађевинског земљишта са приступом јавној саобраћајној површини.
ИД Закона о планирању и изградњи (2011), мењају се ставови 6, 8 и 26:	

Општи интерес постаје јавни интерес	Дефинисан је посредно у појму „површине јавне намене“;
Утилитарни аспект јавног интереса	Допуњује се навођењем линијских инфраструктурних објеката (објекат висинског превоза, линијска инфраструктура електронских комуникација), али се за линијске инфраструктурне објекте брише став да је за њихову изградњу обавезно утврђивање јавног интереса;
Одрживи развој	Брише се део који урбану овнову везује за принципе одрживог развоја.
ИД Закона о планирању и изградњи (2014), додају се ставови 15а, 22а, 22б, 26а, 27в, 35а и 42 и мења став 26:	
Јавни интерес	Дефинише се поново посредно и преко појма „објеката јавне намене“, што су објекти намењени за јавно коришћење, али се не везује експлицитно за појам „утврђивања јавног интереса“;
Утилитарни аспект јавног интереса	Допуњује се навођењем линијских инфраструктурних објеката (водоводна и канализациона инфраструктура), док се додаје и посебан појам „тунела“ као подземног инфраструктурног објекта, чија је главна особеност да не нарушава коришћење земљишта на површини терена. Међутим, уводи се и посебан појам „јавне својине“ који се везује за објекте јавне намене по основу посебних закона (линијски инфраструктурни објекти, објекти за потребе државних органа, органа територијалне аутономије и локалне самоуправе итд.), док остали објекти јавне намене могу бити у свим облицима својине (болнице, домови здравља, домови за старе, објекти образовања, отворени и затворени спортски и рекреативни објекти, објекти културе, саобраћајни терминали, поште и други објекти);
Одрживи развој	Брише се појам „унапређења енергетске ефикасности“, који представља смањење потрошње свих врста енергије, уштеду енергије и обезбеђење одрживе градње. У домену одрживог развоја који се тиче валидности и расположивости података на којима се планирање базира, дефинише се и појам „директиве Inspire“, што је документ којим се постављају основна правила усмерена ка успостављању Инфраструктуре просторних информација у Европској унији, а у Србији се спроводи кроз Националну инфраструктуру геопросторних података;
Заштита животне средине и заштита од ризика	Враћа се као аспект јавног интереса на појмовном нивоу, кроз дефиницију појмова „клизишта“, „санације клизишта“, као и дефиницију појма „класе“ , као групе грађевинских објеката и радова сврстаних, између осталог, у односу на њихов утицај на животну средину и ризика који прати њихово извођење и коришћење.
Четврти период (2016-2022)	
ИД Закона о планирању и изградњи (2018), додају се ставови 20б, 20в, 44, 45, 48	
Утилитарни аспект јавног интереса	Везује се за инфраструктурне објекте допуњује се појмовима „електроенергетски објекти“ и „стратешки енергетски објекти“ у области енергетике. Такође, слободне и зелене површине дефинишу се посебно везано за појам „стамбеног комплекса“ и „стамбеног блока“ и то посредно, истицањем да су оне део стаменог комплекса на земљишту остале намене и да су део стамбеног блока у јавном коришћењу;
Заштита животне средине и заштита од ризика	Додатно се дефинишу појмови „севесо постројење“ и „севесо комплекс“ као објекти који могу имати утицај на животну средину.
ИД Закона о планирању и изградњи (2019), мења се став 26	
Утилитарни аспект јавног интереса	Додаје се став да линијски инфраструктурни водови подразумевају и објекте у њиховој функцији.

У првом анализираном периоду, у појмовнику Закона о планирању и уређењу простора и насеља (1995) заједничке потребе и општи интереси се сагледавају искључиво кроз нормативни (суштински) аспект јавног интереса и везују за конкретан простор/површину на којој се обезбеђују, као и поступак експропријације кроз који се спроводе. У прилог томе, закон дефинише и стандарде и норме као посебне појмове. Јавно добро се сагледава само у културолошкој форми која се односи на културна добра, али не и економској/утилитарној форми, и то посредно преко услова заштите. Такође, и заштита животне средине и заштита од ризика дефинишу се само посредно и везују за конкретан простор/подручје.

У другом периоду, у појмовнику Закона о планирању и изградњи (2003) заједничке потребе и општи интереси се, исто као и у претходном решењу, сагледавају искључиво кроз нормативни (суштински) аспект јавног интереса и везују за конкретан простор/површину на којој се обезбеђују, као и поступак експропријације кроз који се спроводе. Новина се односи

на навођење конкретних намена које заправо припадају утилитарном аспекту јавног интереса, као и на додатно дефинисање појма јавних објеката, поред појма јавних површина, за које се такође наводе конкретне, утилитарне, намене. Веза између јавне површине и јавног објекта није објашњена, а конкретне намене нису у потпуности доследно наведене. Велика промена направљена је и у брисању свих других појмова који се доводе у везу са различитим аспектима јавног интереса, тако да урбанистички стандарди и норме, културно и природно добро, заштита животне средине, заштита од ризика нису више ни посредно ни непосредно дефинисани. У ИД Закона о планирању и изградњи (2006) доноси се новина дефинисањем појма у домену приступачности као аспекту јавног интереса.

У трећем периоду, у појмовнику Закона о планирању и изградњи (2009) заједничке потребе и општи интереси се, исто као и у претходном решењу, сагледавају искључиво кроз нормативни (суштински) аспект јавног интереса и везују за конкретан простор/површину на којој се обезбеђују. Новина се односи на редефинисање појма јавних објеката у појам линијског инфраструктурног објекта, за које се такође наводе конкретне намене које се могу довести у директну везу са утилитарним аспектом јавног интереса. Такође, веза између површине јавне намене са једне стране и јавне површине и јавног објекта са друге стране је конкретније објашњена. Велика промена направљена је и у увођењу појмова који се доводе у везу са одрживим развојем, као и значајна дефиниција у домену приступачности која се тиче обавезе да свака грађевинска парцела мора имати приступ на јавну саобраћајну површину. ИД Закона о планирању и изградњи (2011) доноси се новина у конкретном увођењу појма јавног (уместо општег) интереса, као и укидање правила да се јавни интерес неизоставно утврђује за линијске инфраструктурне објекте, који заправо добијају циркуларну дефиницију (линијски инфраструктурни вод је онај који се утврђује планским документом). Такође, битна промена се односи и на примену принципа одрживог развоја, који више нису обавезни приликом урбане обнове.

У ИД Закона о планирању и изградњи (2014) враћа се појам јавног објекта и везује се за јавно коришћење, што је битна промена која сугерише да се јавни интерес не сагледава више искључиво кроз јавну намену, већ да је битан начин на који се одређени простор користи. Међутим, дефиниција није доследна до краја, јер јавне објекте и даље посредно везује за површине јавне намене. Измена се односи и на дефиницију да, осим изузетака, објекти јавне намене могу бити у свим облицима својине, чиме се заправо наглашава да реализација нормативног (суштинског) аспекта јавног интереса није искључиво домен јавног сектора, а самим тим да дефинисање нормативног аспекта јавног интереса у планском решењу није потреба јавног сектора, већ и других појединаца или интересних група. Посебно треба нагласити да све наведене намене објеката заправо припадају утилитарном аспекту јавног интереса, а да аспект друштвене правде (нпр. социјално становање) или комунитаризма (нпр. културно и природно наслеђе) нису дефинисани. Иако су ове промене крајње рудиментарне и веома паушалне, ипак се може закључити да наговештавају утврђивање јавног интереса на начин који је другачији од пуке примене правила везаних за површину јавне намене и потом експропријације земљишта. Промена настаје и у третману инфраструктурних објеката (линијских, подземних) који све више губе на самој дефиницији појмова и односа између својине над објектима и својине над грађевинским земљиштем на коме се планирају. Акценат се поново ставља и на одрживи развој, нарочито у домену геопросторних података, као и на аспект заштите животне средине, доминантно везано за клизишта, и заштиту од ризика.

У четвртом анализираном периоду, ИД Закона о планирању и изградњи (2018) у домену утилитарног аспекта јавног интереса додатно се дефинишу појмови везани за инфраструктурне објекте, али посебну пажња се посвећује слободним и зеленим површинама у оквиру намене становања (стамбеног комплекса и блока), за које је очигледно на нивоу закона било потребно дефинисати да у отвореном блоку (стамбеном комплексу) не припадају површинама јавне већ остале намене, али да су намењене за јавно коришћење. Промена се односи и на даље унапређење појмовника везано за област заштите животне средине. У ИД Закона о планирању и изградњи (2019) у домену утилитарног аспекта јавног интереса и даље

се шири појам линијских инфраструктурних водова на објекте који се налазе у њиховој функцији, још увек без конкретне дефиниције која би довела ове објекте у директну везу са јавним интересом.

3.3.2. Промена начела планирања везаних за нормативни аспект јавног интереса

Законом се дефинишу основе и начела уређења простора и насеља које се могу довести у везу са нормативним аспектом јавног интереса.

У складу са тим, истражују се чланови закона који ближе дефинишу начела везана за **опште вредности, утилитаризам, друштвену правду и комунитаризам, урбанистичке стандарде и нормативе**, као и **стратешки приступ** као метод планирања. Због прегледности садржаја, начела се анализирају за сваки основни закон, док се за измене и допуне закона анализирају измене и допуне начела (Табела 7). На крају, коментар се даје у контексту промене у односу на претходни период.

Табела 7: Начела планирања везана за нормативни аспект јавног интереса у анализираним периодима

Први период (1995-2003)	
Закон о планирању и уређењу простора и насеља (1995), Одељак II, чланови 3, 4, 5, 6, 7 и 8	
Опште вредности	Простор је дефинисан као природом и радом створена вредност, али је дефинисано и да се он користи у складу са својим природним и створеним вредностима, начин уређења простора утврђен планом се такође посредно дефинише као вредност. Такође, дефинише се да уређење простора мора да штити (сваки) јавни интерес у простору;
Утилитаризам	Простор се уређује на начин којим се обезбеђује очување и заштита, рационално коришћење, не ремете и не нарушавају природне и створене вредности у простору, заштита и очување животне средине. Такође уређење треба да обезбеди и очување и оптимално коришћење необновљивих природних добара, рационално коришћење обновљивих извора енергије, као и посебне услове заштите животне средине и опште корисних својстава простора. Уређење простора треба и да створи услове за подстицање благостања грађана и друштва у целини, између осталог кроз примену урбанистичких стандарда у погледу квалитета живота и рада. Уређењем насеља обезбеђује се економична и складна просторна организација и заштита окружења од неконтролисаног ширења насеља;
Комунитаризам	Простор се уређује на начин којим се обезбеђује заштита и очување културних, историјских и других вредности простора, непокретних културних добара. Такође, уређењем и изградњом насеља, нарочито се чувају и развијају особености, посебна обележја и изглед по којима се насеље одликује и разликује од осталих насеља, сходно природним, историјским и другим обележјима свог окружења;
Стратешки приступ	Планом се одређују урбанистичке целине које представљају приоритете за уређење, у складу са чим се граде и објекти комуналне инфраструктуре и други објекти за потребе насеља (централно подручје насеља, део насеља с интензивном стамбеном изградњом, индустријска зона, рекреациони и туристички комплекс, веће саобраћајно чвориште, еколошки угрожено подручје, хидротехнико подручје и други комплекси од значаја за уређење насеља).
Други период (2003-2009)	
Закон о планирању и изградњи (2003) Члан 3, ставови 1-9, члан 33, ставови 1-6:	
Опште вредности	Циљ урбанистичког планирања је допуна постојећих и стварање нових урбаних вредности;
Утилитаризам	Одрживи развој базиран на реалним потребама, усклађеност социјалног развоја, економске ефикасности и заштите и ревитализације животне средине и заштите природних, културних и историјских вредности. Такође, повећање ефикасности и одговорности у области коришћења, управљања, заштите и унапређења простора, усклађеност изградње инфраструктуре и другог уређења јавног грађевинског земљишта. Потом, равномерни територијални развој и очување диверзитета уз рационално коришћење необновљивих извора енергије. Просторна организација којом се стварају квалитетнији животни услови, очување пољопривредног земљишта, природних вредности и животне средине насеља и његовог ширег урбаног окружења;

Комунитаризам	Очување и унапређење укупног градитељског наслеђа, традиције градитељства и створених вредности насеља, обнова и реконструкција историјских и амбијенталних целина;
Урбанистички стандарди и нормативи	Усаглашавање са европским нормативима и стандардима у области планирања и уређења простора у циљу европских интеграција;
Стратешки приступ	Развојни/стратешки приоритети просторног развоја као основа за планирање и уређење простора на нивоу територијалних јединица.
Трећи период (2009-2016)	
Закон о планирању и изградњи (2009), Члан 3, ставови 1-5:	
Опште вредности	Везане су за сама начела, која се посматрају као вредности којима планирање тежи, па се у складу са тим истиче да Закон заправо нуди инструменте за њихову имплементацију;
Утилитаризам	Одрживи развој, подстицање равномерног регионалног развоја, усклађеност социјалног развоја, економске и енергетске ефикасности и заштите и ревитализације животне средине и градитељског наслеђа, природних, културних и историјских вредности, обезбеђење услова за рационално коришћење необновљивих природних ресурса и обновљивих извора енергије, спречавање и заштита од природних и техничко-технолошких несрећа, планирање и уређење простора за потребе одбране земље и изградњу објеката од посебног значаја за одбрану земље;
Урбанистички стандарди и нормативи	Усаглашеност 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;
Стратешки приступ	Реализација развојних приоритета. Такође, посебно се наглашава хоризонтална и вертикална координација као начело уређења простора и то као хоризонтално повезивање са суседним територијама у току планирања ради решавања заједничких функција и интереса и као вертикално успостављање веза свих нивоа просторног и урбанистичког планирања и уређења простора, од националног до локалног нивоа.
ИД Закона о планирању и изградњи (2014), додатно се дефинише:	
Утилитаризам	Одрживи развој се везује конкретно за интегрални приступ у планирању и дефинише се као усклађивање економских, социјалних и еколошких аспеката развоја, рационално коришћење необновљивих и обезбеђење услова за веће коришћење обновљивих ресурса, што садашњим и будућим генерацијама омогућава задовољавање њихових потреба и побољшање квалитета живота. Такође као начело се посебно утврђују: равномерни територијални развој, рационално коришћење земљишта подстицањем мера урбане и руралне обнове и реконструкције, превенција техничко-технолошких несрећа, заштита од пожара и експлозија, заштита од природних непогода, отклањање узрока који изазивају климатске промене, планирање и уређење простора за потребе одбране земље;
Комунитаризам	Заштита и одрживо коришћења природних добара и непокретних културних добара, очување специфичности предела, као и очувања обичаја и традиције.
Четврти период (2016-2022)	
ИД Закона о планирању и изградњи (2018), додаје се Члан 11:	
Опште вредности	Дефинише се да је израда и доношење планских докумената од јавног интереса за Републику Србију.

У првом анализираном периоду, у Закону о планирању и уређењу простора и насеља (1995) полазне основе се базирају доминантно на вредностима - просторним, природним, створеним, културним, историјским и њиховом планском третману, који треба да буде у циљу очувања, рационалног коришћења, унапређења и сл. Као посебна вредност се истиче само планирање, које стоји у супротности са неконтролисаним ширењем насеља и које треба да штити јавни интерес. Важно је приметити да се истакнуте вредности налазе највећим делом у домену утилитаризма, а потом комунитаризма. Вредности друштвене правде нису експлицитно препознате. Напослетку, важан основ представља и обавезно утврђивање приоритета урбаног развоја у облику урбанистичке целине/зоне, које је такође, у највећој мери препознато у утилитарним наменама.

У другом периоду, Законом о планирању и изградњи (2003) начела и циљеве урбаног развоја не базирају се више доминантно на вредностима (просторним, природним, створеним, културним, историјским) као у претходном законском решењу већ, конкретније и оперативније, на утилитарном аспекту јавног интереса, мада начело да планирање треба да штити јавни интерес изостаје. Комунитаризам остаје као важан начелни аспект планирања, а друштвена правда и даље изостаје. Новину представља и помињање норматива и стандарда планирања, али у односу на европске стандарде. Није прецизирано на какве стандарде се начело односи. Стратешки приступ и даље фигурира само кроз утврђивање приоритета развоја.

У трећем периоду, Законом о планирању и изградњи (2009) начела планирања се у потпуности операционализују у односу на претходно законско решење, док се циљеви урбаног развоја изостављају. Вредности као такве се скоро уопште не помињу, а сама начела се схватају као циљеви планирања, за које закон заправо обезбеђује инструменте за имплементацију. Ово је веома интересантно становиште, јер упућује на то на који начин и у ком циљу инструменти које закон нуди треба да се користе. У том смислу, имплицитно додуше, дефинисана начела представљају деонтолошки утврђени јавни интерес, што је важна промена. Утилитарни аспекти су доминантни и једини издвојени, док су и комунитарни и они у домену друштвене правде изостали. Важна промена настаје и у стратешком приступу, увођењем појма вертикалне и хоризонталне координације планова. У ИД Закона о планирању и изградњи (2014) доноси се промена, јер се први пут дефинише појам одрживог развоја у контексту закона. У том смислу се и одваја заштита природних и непокретних културних добара као посебно начело, а у домену комунитаризма додају се ставке везане за очување специфичности предела, обичаја и традиције, што ни у једном ранијем законском решењу није било експлицитно наведено.

У последњем анализираном периоду, ИД Закона о планирању и изградњи (2018) доноси се промена у смислу потцртавања становишта да су начела планирања заправо деонтолошки утврђени јавни интерес, чиме се имплицитно објашњава да није доношење било каквог плана у јавном интересу РС, већ оног урађеног у складу са законским начелима.

3.3.3. Промена планског основа генералног урбанистичкг плана

У овом поглављу истражују се чланови закона који ближе дефинишу хијерархију планова. Због прегледности садржаја, правила везана за хијерархију планова се анализирају за сваки основни закон, док се за измене и допуне закона анализирају измене и допуне правила (Табела 8). На крају, коментар се даје у контексту промене у односу на претходни период.

Табела 8: Хијерархија планова у посматраним периодима

Први период (1995-2003)
Законом о планирању и уређењу простора и насеља (1995) утврђује се хијерархија просторних и урбанистичких планова на начин да сви планови морају бити у складу са Просторним планом Републике Србије, да генерални план града, као урбанистички план, мора бити у складу са просторним плановима који су донети за територију града Београда, као и са плановима ширих просторних целина.
Други период (2003-2009)
Законом о планирању и изградњи (2003) раздвајају се просторно и урбанистичко планирање у два сасвим одвојена одељка. Док за домен просторног планирања закон утврђује да просторни планови морају бити међусобно усклађени и у складу са Стратегијом просторног развоја РС, у домену урбанистичког планирања не постоји конкретно правило везано за хијерархију и међусобну усклађеност урбанистичких планова, али не постоји ни став који повезује просторно и урбанистичко планирање. Дефинисано је само да је генерални план, заједно са планом општег уређења, општи урбанистички план, за разлику од регулационих планова.
Трећи период (2009-2016)
Законом о планирању и изградњи (2009) утврђују се и просторни и урбанистички планови као плански документи, који морају бити у складу са Просторним планом РС., Такође, законом се прописује да урбанистички планови морају бити у складу са просторним плановима, али и да документи просторног и

урбанистичког планирања морају бити међусобно усклађени, тако да документ ужег подручја мора бити у складу са документом ширег подручја.
ИД Закона о планирању и изградњи (2014) доноси се промена укидањем става да урбанистички планови морају бити у складу са просторним плановима.
Четврти период (2016-2022)
ИД Закона о планирању и изградњи (2018, 2019) не мења се хијерархија планова

У првом анализираном периоду, Законом о планирању и уређењу простора и насеља (1995) експлицитно се утврђује да је просторно планирање по хијерархији изнад урбанистичког, односно да решење просторног плана представља нормативни јавни интерес који се као правило утврђује и примењује у генералном плану.

У другом периоду, промена која настаје доношењем Закона о планирању и изградњи (2003) огледа се у томе што се у законом не утврђује експлицитно хијерархија планова, па самим тим и да решење у просторном плану представља нормативни јавни интерес који се деонтолошки утврђује и примењује у генералном плану.

У трећем периоду, Законом о планирању и изградњи (2009) просторни план РС поставља се на врх хијерархијске лествице, просторне изнад урбанистичких , а планове ширих изнад планова ужих целина, док се у и ИД Закона о планирању и изградњи (2011) укида став да урбанистички планови морају бити у складу са просторним плановима. У складу са тим, за сва планска документа претпоставља да шири обухват подразумева и шире сагледавање проблематике, те да се планови ужег обухвата и детаљније проблематике по природи ствари "ослањају" на њих. С тим у вези, јасно је да је међу просторним плановима Просторни план РС најширег обухвата, а да затим иду регионални просторни планови, па просторни планови јединица локалне самоуправе, потом генерални урбанистички план као урбанистички план са најширим обухватом, затим план генералне регулације и, напослетку, план детаљне регулације као план да најмањим обухватом. Другим речима, поредак се и своди на то да су просторни планови ширег обухвата него урбанистички. Међутим, план подручја посебне намене не мора нужно бити ширег просторног обухвата од генералног урбанистичког плана, па чак ни од регулационих планова, односно не мора да подразумева шире сагледавање проблематике. Другим речима, промена која настаје у односу на претходна законска решења односи се на то да решење Просторног плана РС, као и свих планских докумената шире просторног обухвата од генералног урбанистичког плана, а који су донети на територији града Београда, представљају нормативни јавни интерес који се деонтолошки утврђује и примењује у генералном урбанистичком плану.

У четвртом анализираном периоду није било измена законских решења која се тичу вертикалне координације планова.

3.3.4. Промена садржаја генералног урбанистичког плана

Садржај генералног урбанистичког плана се дефинише законом, па се на тај начин дефинишу и поједина правила о нормативном садржају јавног интереса.

У складу са тим, у овом поглављу истражују се чланови закона који ближе дефинишу садржај плана у **општем домену јавног интереса, домену утилитаризма, друштвене правде и комунитаризма**. Због прегледности садржаја, правила везана за хијерархију планова се анализирају за сваки основни закон, док се за измене и допуне закона анализирају измене и допуне правила (Табела 9). На крају, коментар се даје у контексту промене у односу на претходни период.

Табела 9: Садржај плана као нормативни садржај јавног интереса у анализираним периодима

Први период (1995-2003)
Законом о планирању и уређењу простора и насеља (1995) дефинише се да Генерални план треба да понуди дугорочну концепцију уређења и грађења насеља у смислу основне намене обухваћеног простора (грађевинско, пољопривредно, шумско, водно и друго земљиште), намене земљишта (за јавне потребе, становање, услуге, производњу, саобраћајне, комуналне и друге делатности), генералних решења

(регулациона, техничка и нивелациона), као и услова грађења и обнове делова насеља по зонама. Поред тога, план треба да дефинише посебне зоне са становишта планираног уређења простора (изградње, реконструкције, обнове и ревитализације, делова насеља у којима се неће мењати регулација), правила и мере за уређивање простора са специфичним карактеристикама и ограничењима, правила за рационалну потрошњу енергије, рационално коришћење грађевинског земљишта, рационалну потрошњу воде. Осим тога, генерални план треба да дефинише и услове уређења и грађења и то применом јединствених урбанистичких стандарда и норматива, којима се обезбеђује:

У домену утилитаризма	Уједначавање стандарда урбане опреме насеља и рационалног коришћења земљишта, рационално и економично коришћење природних добара, воде и енергије, услови комуналног и урбаног реда, уклањање отпадака и размештај депонија, унапређивање животне средине, уређење простора од интереса за одбрану и заштиту од елементарних непогода, техничких катастрофа и ризика, и других опасности у миру и рату, заштита живота и здравља људи, имовине;
У домену друштвене правде	Хумано уређење насеља и уједначавање стандарда и квалитета живота у насељима, просторни услови за олакшано кретање деце и старих лица, као и особа којима су те погодности неопходан услов живота;
У домену комунитаризма	Заштита природног и непокретног културног добра и амбијенталне целине, природних и створених вредности, висина зграда намењених за становање може бити највише шест спратова изнад приземља.

Други период (2003-2009)

Законом о планирању и изградњи (2003) генерални план се опредељује као план којим се утврђују намене површина које су претежно планиране у грађевинском реону, потом правци, коридори и капацитети за саобраћајну, енергетску, водопривредну, комуналну инфраструктуру, као и зоне или целине за које генерални план садржи иста правила грађења. Поред тога, законом се дефинишу и конкретна правила уређења и грађења која важе подједнако за све урбанистичке планове, а која се Правилником о садржини и изради урбанистичких планова (2004) ближе утврђују за генерални урбанистички план:

У општем домену јавног интереса	Биланси планираних површина, урбанистички услови за јавне површине и јавне објекте, ограничења грађења по зонама или целинама из плана;
У домену утилитаризма	Неопходна минимална опремљеност грађевинског земљишта саобраћајном и комуналном инфраструктуром, ближе одредбе о постројењима, објектима и мрежама саобраћајне, енергетске, водопривредне, комуналне и друге инфраструктуре, стратешку процену утицаја планских решења на животну средину за законом одређене намене и врсте објеката, као и опште и посебне услове о заштити животне средине од различитих видова загађења и заштите живота и здравља људи и заштите од пожара, непогода и уништавања и сл. Средњорочни програм уређивања јавног грађевинског земљишта обавезан је само за регулационе планове;
У домену друштвене правде	Услови за образовање грађевинске парцеле (приступ на јавну саобраћајну површину)
У домену комунитаризма	Амбијенталне целине од културно-историјског или урбанистичког значаја, попис објеката за које се морају израдити конзерваторски или други услови, као и правила и услове заштите непокретних културних добара и амбијенталних целина, чување и унапређење укупног градитељског наслеђа, традиције градитељства и створених вредности насеља, допуну постојећих и стварање нових урбаних вредности, обнову и реконструкцију историјских и амбијенталних целина, као и опис и критеријуме поделе на зоне или целине према историјско-амбијенталним, обликованим и другим карактеристикама. У складу са тим, правила грађења, између осталог, могу да одређују и најмању међусобну удаљеност објеката, висину објеката, архитектонско и естетско обликовање објеката, изглед крова и сл.

Трећи период (2009-2016)

Законом о планирању и изградњи (2009) генерални урбанистички план се опредељује да буде искључиво стратешки урбанистички план, док план генералне регулације, који се израђује за цело грађевинско подручје, преузима целу улогу оперативног плана. Са друге стране, генерални урбанистички план је и даље план који садржи генералну намену површина, урбанистичке зоне, као и генералне правце и коридоре за саобраћајну, енергетску, водопривредну, комуналну инфраструктуру. Такође исто као у претходном решењу, законом се дефинишу и конкретна правила уређења и грађења која важе подједнако за све урбанистичке планове, а која се Правилником о садржини, начину и поступку израде планских докумената (2010) ближе утврђују за генерални урбанистички план:

У општем домену јавног интереса	Урбанистички и други услови за уређење и изградњу површина и објеката јавне намене, врста и намена објеката чија је изградња забрањена у појединачним зонама;
У домену утилитаризма	Стратешка урбанистичка решења и општи услови за уређење и изградњу мреже саобраћајне и комуналне инфраструктуре, стратешка процена утицаја планског документа на животну средину, обавезне мере заштите животне средине, опште и посебне услове и мере заштите живота и здравља људи и заштите од пожара, елементарних непогода, техничко-технолошких несрећа и ратних дејстава;
У домену друштвене правде	Посебни услови којима се површине и објекти јавне намене чине приступачним особама са инвалидитетом, у складу са стандардима приступачности, услови за формирање грађевинске парцеле
У домену комунитаризма	Попис објеката за које се морају израдити конзерваторски или други услови, опис и критеријуми поделе на зоне или целине према историјско-амбијенталним, обликовним и другим карактеристикама, општи услови заштите непокретних културних добара и амбијенталних целина.
ИД Закона о планирању и изградњи (2014) доноси се промена у садржају генералног урбанистичког плана, јер се изостављају урбанистичке зоне, односно генералним урбанистичким планом се утврђују само генерална урбанистичка решења са наменом површина. Поред тога, допуњују се и конкретна правила уређења и грађења	
У општем домену јавног интереса	Врста и намена односно компатибилне намене објеката који се могу градити у појединачним зонама под условима утврђеним планским документом, односно класа и намена објеката чија је изградња забрањена у тим зонама;
У домену комунитаризма	Услови и мере заштите природних добара и непокретних културних добара и заштите природног и културног наслеђа.
Четврти период (2016-2022)	
ИД Закона о планирању и изградњи (2019) и Правилником о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања (2019) мења се садржај генералног урбанистичког плана, кроз разраду основних поставки дефинисаних законом на другачији начин од претходног правилника	
У општем домену јавног интереса	Опис и критеријуми поделе на зоне или урбанистичке целине, опште урбанистичке услове и мере уређења и изградње простора, заштите и унапређења простора, приоритетне стратешке програме и пројекте са институционалним, финансијским и временским елементима за њихово спровођење, кључне показатеље урбаног развоја;
У домену утилитаризма	Генерална урбанистичка решења заснована на дугорочној стратегији одрживог развоја.

У првом анализираном периоду, Законом о планирању и уређењу простора и насеља (1995) генерални план се сагледава двојако. Са једне стране, то је план који треба да понуди техничка решења везана на намену земљишта, генерална решења, зонирање и конкретне услове уређења и грађења у различитим областима, са посебно издвојеним областима у оквиру утилитарног, аспекта друштвене правде и комунитаризма. Међутим, са друге стране, законом се генерални план усмерава ка специфичним решењима – посебним зонама (изградње и обнове), специфичним карактеристикама, ограничењима – што упућује на то да план не треба да понуди само унифицирана, техничка решења за целу територију града, већ да решење треба да базира на особеностима, контексту и да их прилагођава жељеном циљу. Ово је додатно потцртано навођењем правила за хумано уређење насеља и уједначавање стандарда и квалитета живота у насељима, рационално коришћење грађевинског земљишта и рационалну потрошњу воде и енергије и сл., што упућује на сам циљ и метод израде плана, али и на његово вредносно утемељење. Напослетку, важно је истаћи да сва правила и норме које се утврде у генералном плану, без обзира да ли изворно припадају различитим аспектима јавног интереса или не, заправо представљају нормативни (суштински) аспект јавног интереса који се утврђује на деонтолошки начин у сваком регулационом плану, као даљој разради решења генералног плана.

У другом периоду, Законом о планирању и изградњи (2003) генерални план се примарно сагледава као план којим ће се утврдити зонирање и намена површина у граду, као и генерална решења саобраћаја и инфраструктуре, уз ширу лепезу детаљнијих правила уређења и грађења која се односе на обавезне теме у оквиру садржаја плана. Главна промена у односу на претходно законско решење јесте у томе што се из садржаја генералног плана

бришу све ставке које излазе из оквира техничких и упућују на специфична решења и метод израде плана, укључујући и правило о висини стамбених објеката. Са друге стране, у закону се јасно дефинише да правила грађења генералног плана заправо обезбеђују чување и унапређење укупног градитељског наслеђа, традиције градитељства и створених вредности насеља, допуну постојећих и стварање нових урбаних вредности, обнову и реконструкцију историјских и амбијенталних целина, али се изостављају вредности попут хуманог уређења насеља и уједначавања стандарда и квалитета живота у њима. Другим речима, законом се посебно истиче да су правила грађења прописана као обавезан садржај генералног плана у јавном интересу у домену комунитаризма – заједничких културних, традиционалних, историјских вредности, више него у домену друштвене правде. Поред тога, промена се односи и на прецизно навођење сета веома детаљних правила уређења и грађења које генерални план треба да понуди, а која се заправо не разликују од правила регулационих планова, што је указује на то да сам генерални план има и стратешку и оперативну улогу. Другим речима, да би се омогућило да генерални план решава и питања регулације, што је био императив у условима пост-социјалистичке транзиције почетком XXI века, чини се као да стратешка компонента генералног плана бива занемарена у овом законском решењу.

У трећем периоду, Законом о планирању и изградњи (2009) доноси се велика промена у смислу опредељења генералног урбанистичког плана који постаје искључиво стратешки урбанистички план. Међутим, оваква промена не мења ништа значајно у дефинисању садржаја плана у односу на претходно законско решење, напротив. Поред дефинисања правила о приступачности, значајнијих допуна није било. Изоставља се правило о обавезном обрачуну биланса површина, што онемогућава процену рационалности решења, али и праћење промене у билансима кроз време. Међутим, највећа промена се огледа у томе што закон изоставља члан који правила грађења утврђује на начелном нивоу, као правила која морају да обезбеде очување и унапређење заједничких културних, традиционалних, историјских вредности. Такође, изостављају се и сва правила грађења која су била везана за изградњу објеката. У ИД Закона о планирању и изградњи (2014) доноси се даља промена на овом пољу, јер се изостављају правила о зонирању из садржаја генералног урбанистичког плана, чиме се заправо укида могућност да стратешки урбанистички план дефинише стандарде и критеријуме грађења. Наиме, свака норма која се дефинише генералним урбанистичким планом, у било којој области, постаје правило које се спроводи у плану генералне регулације и у том смислу представља нормативни (суштински) јавни интерес који се утврђује на деонтолошки начин. У ИД Закона о планирању и изградњи (2014) доносе се још две мање промене, допуном садржаја правилима заштите природних добара и природног и културног наслеђа, и допуњује се садржај правилима о компатибилности намена и забрани одређених класа и намена објеката.

У последњем анализираном периоду, значајна промена у садржају генералног урбанистичког плана која се доноси ИД Закона о планирању и изградњи (2019), односно конкретним Правилником о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања (2019), односи се првенствено на стратешку димензију генералног урбанистичког плана и то у два домена. Прво, правилником се дефинишу приоритетни пројекти и програми, план њихове имплементције, дефинисање кључних показатеља урбаног развоја неопходних за мониторинг и евалуацију ефеката спровођења плана, као обавезан део садржаја плана. Друго, правилником се враћају услови и мере везани за уређење и изградњу простора, експлицитно се одвајају од мера за заштиту и унапређење простора, чиме се враћа улога генералног урбанистичког плана који дефинише стандарде урбаног развоја и изградње, а који се деонтолошки, као правило, примењују у плану генералне регулације. У складу са свим тим, мења се и обавезни садржај графичког дела плана.

3.3.5. Промена стратешког приступа изради генералног урбанистичког плана

Поред садржаја генералног урбанистичког плана, законом може да се дефинише и метод његове израде који утиче на нормативни садржај јавног интереса.

У том смислу, истражују се чланови закона који ближе дефинишу обавезу или смернице за израду: **студија и анализа, варијантних/алтернативних решења, визија и циљева, елабората и услова, приоритетних пројеката и критеријума за мониторинг и евалуацију**, као нормативног садржаја генералног урбанистичког плана. Због прегледности садржаја, правила везана за хијерархију планова се анализирају за сваки основни закон, док се за измене и допуне закона анализирају измене и допуне правила (Табела 10). На крају, коментар се даје у контексту промене у односу на претходни период.

Табела 10: Стратешки приступ везан за нормативни садржај јавног интереса у анализираним периодима

Први период (1995-2003)	
Законом о планирању и уређењу простора и насеља (1995) оквир за израду генералног плана у методолошком смислу поставља се веома широко. Поред основних начела планирања, односно основа за уређење насеља, и садржаја плана који је потребно испунити, друге смернице су дате у виду основа за израду плана:	
У домену студија и анализа	План се ради на основу: података и анализа о стању и променама у простору за који се припрема план, резултата претходних радова, резултата истраживања и вредновања свих природних, посебно геолошких ресурса, анализе услова грађења и анализе услова заштите природне средине, података од значаја за израду плана од органа, организација и предузећа који о томе воде службену евиденцију на основу закона.
У домену варијантних/алтернативних решења	План се ради на основу: анализе могућности развоја, истраживања физичке структуре насеља, техничке документације са решењима која се најповољније уклапају у простор. Такође, Акт о изради плана садржи обавезно и начин избора оптималног решења.
У домену кључних проблема, визија и циљева	План се ради на основу: истражених потреба и циљева уређивања простора.
У домену елабората и услова	План се ради на основу: посебних услова за уређење простора од органа, организација и предузећа који су законом овлашћени да их утврђују, документације о изграђеним и пројектованим грађевинама, која се прибавља од органа, организација и предузећа које обављају комуналне делатности или управљају добрима од општег интереса.
У домену приоритетних пројеката	Планом се одређује урбанистичка целина која се приоритетно уређује у предвиђеном времену.
У домену критеријума за мониторинг и евалуацију	Смернице нису дефинисане.
Други период (2003-2009)	
Законом о планирању и изградњи (2003) смернице и правила везана за метод/поступак израде генералног плана везују се за програм за израду плана који претходи доношењу одлуке о изради плана:	
У домену студија и анализа	План се ради на основу: података о стању мреже и капацитета јавне комуналне инфраструктуре, катастарским и топографским подлогама за израду плана, као и документације од значаја за израду плана. Претходна студија оправданости и студија оправданости законом се везује за израду техничке документације, дакле након доношења урбанистичког плана.
У домену варијантних/алтернативних решења	Смернице нису дефинисане.
У домену кључних проблема, визија и циљева	План се ради на основу: потреба за локацијама објеката за јавну употребу, привредних и других објеката, потреба обнове и реконструкције објеката и евидентираних или заштићених објеката, споменика културе и природе и амбијенталних целина. Поред тога, Закон дефинише и опште циљеве уређења насеља.
У домену елабората и услова	План се ради на основу: услова надлежних комуналних организација и других институција.
У домену приоритетних пројеката	Законом се начелно утврђује да је избор и дефинисања стратегијских приоритета просторног развоја саставни део (просторног) плана.
У домену критеријума за мониторинг и евалуацију	План се ради на основу: процене потребних средстава за уређење саобраћајница и изградњу јавне комуналне инфраструктуре.
Трећи период (2009-2016)	

Законом о планирању и изградњи (2009) смернице и правила везана за метод/поступак израде плана дефинишу се кроз садржај одлуке о изради плана и садржај концепта плана, док се Правилником о садржини, начину и поступку израде планских докумената (2010) ближе се одређују поједина правила:	
У домену студија и анализа	План се ради на основу: стратешке процене утицаја на животну средину (решење о изради/неприступању изради је саставни део Одлуке), одговарајућих подлога, стања и капацитета инфраструктуре, документације значајне за израду плана. Обавезан преглед евидентираних и заштићених објеката, споменика културе и природе и амбијенталних целине
У домену варијантних/алтернативних решења	Смернице нису дефинисане.
У домену кључних проблема, визија и циљева	План се ради на основу: циља израде плана (саставни део Одлуке), оцене постојећег стања. Елементати за оцену постојећег стања (грађевинско подручје, намена површина, објекти и површине јавне намене, врста изградње, трасе, коридори и регулација саобраћајница, привредни и други објекти, мреже и капацитети јавне комуналне инфраструктуре, јавно и друго зеленило) и циљеви уређења и изградње насеља
У домену елабората и услова	План се ради на основу: посебних услова за заштиту и уређење простора, података и услова надлежних институција.
У домену приоритетних пројеката	Смернице нису дефинисане.
У домену критеријума за мониторинг и евалуацију	Смернице нису дефинисане.
ИД Закона о планирању и изградњи (2014) додатно се утврђују следеће смернице и правила:	
У домену кључних проблема, визија и циљева	Одлука о изради плана мора да садржи начела, визију и циљеве планирања, коришћења, уређења и заштите планског подручја, планирања, коришћења, уређења и заштите простора.
Четврти период (2016-2022)	
ИД Закона о планирању и изградњи (2018) и Правилником о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања (2019) додатно се утврђују следеће смернице и правила	
У домену кључних проблема, визија и циљева	Додају се смернице из развојних стратегија као саставни део одлуке о изради плана. Такође, важно је истаћи да се овом изменом и допуном Национална архитектонска стратегија и Стратегија одрживог урбаног развоја РС дефинишу као документи просторног и урбанистичког планирања, па се самим тим и смернице из развојних стратегија везују доминанто за ова два документа.
У домену варијантних/алтернативних решења	Прописује се обавеза израде сценарија развоја као једне од полазних основа плана.

У првом анализираном периоду, Законом о планирању и уређењу простора и насеља (1995), у домену метода израде плана везано за нормативни садржај јавног интереса, акценат се ставља на прикупљање података и израду анализа, нарочито везаних за просторно-морфолошке и природне карактеристике подручја, као и услове и документацију институција јавног сектора. Иако варијантна решења нису експлицитно наведена као саставни део израде планског решења, истраживања могућности развоја, физичке структуре, најповољнијег уклапања, имплицитно упућују на то да је њихова израда неопходна, док акт у изради плана обавезно садржи и опис начина избора оптималног решења. Такође, законом се постављање циљева уређења простора директно везује за истраживање потреба. У домену основа за уређење насеља, законом се дефинише и обавезно одређивање приоритета развоја у виду урбанистичких целина. Међутим, критеријуми за мониторинг и евалуацију плана нису прописани као обавезан део планског решења.

У другом периоду, Законом о планирању и изградњи (2003) доносе се промене у домену потенцијалне израде варијантних решења, јер се изостављају смернице везане за истраживања могућности развоја, физичке структуре, најповољнијег уклапања и сл. као битне са аспекта закона. Са друге стране, велика промена је настала дефинисањем циљева уређења насеља на

нивоу закона, као и истицање важности истраживања потреба за новим локацијама, за јавну и другу употребу, као и потреба за реконструкцијом и обновом културног и природног наслеђа. Новина се односи и на успостављање посебног критеријума за евалуацију планског решења - процене потребних средстава за уређење саобраћајне и комуналне инфраструктуре. Интересантно је запажање да се ИД Закона о планирању и изградњи (2006) доносе значајна унапређења у домену основа за израду плана, али искључиво везано за област просторног планирања, које се доминантно схвата као стратешко планирање, за разлику од урбанистичког.

У трећем периоду, Законом о планирању и изградњи (2009) знатно се сужава оквир за израду генералног плана у методолошком смислу у свим истраживаним доменима. У домену студија и анализа, осим увођења обавезе израде (или неприступања изради) стратешке процене утицаја на животну средину, смернице су крајње рудиментарне. У складу са тим, остају издвојени као важни једино услови надлежних институција. У домену кључних проблема, визија и циљева, дефинисање циљева уређења насеља на нивоу закона у потпуности изостаје, као и било какво истраживање потреба. Уместо тога, законом се дефинише да циљ израде плана мора бити већ саставни део одлуке о његовој изради, док концептуално решење мора бити базирано на оцени постојећег стања. Промена настаје и у домену приоритетних пројеката и смерница за евалуацију планског решења, у којима смернице изостају. Позитивне промене доносе се Правилником о садржини, начину и поступку израде планских докумената (2010) у домену кључних проблема, визија и циљева кроз прецизно навођење шта подразумева анализа постојећег стања, као и да циљеви уређења и изградње насеља представљају саставни део одлуке о изради плана. ИД Закона о планирању и изградњи (2014) потоњи став се шири на начела, визију и циљеве планирања.

У четвртом периоду, у ИД Закона о планирању и изградњи (2018) најважнија промена односи се на иницијално повезивање докумената развојних стратегија са просторним и урбанистичким планирањем, кроз могућност повезивања мера развојних стратегија са циљевима просторног и урбанистичког планирања. Такође, Правилником о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања (2019) прави се корак напред у домену аргументације, али не кроз израду варијанти и алтернатива, већ различитих сценарија развоја, чија израда такође подразумева примену јасних критеријума.

3.3.6. Оцена резултата анализе промене правила нормативног садржаја јавног интереса

На основу анализе резултата промене правила нормативног садржаја јавног интереса која је спроведена у овом поглављу може се оценити да је појам јавног интереса на нивоу општих вредности и одређења недовољно дефинисан у свим анализираним законима, да је утилитарни аспект посредно присутан, а да заједничке културне вредности које су присутне у првом периоду замењују оне из домена друштвене правде у потоња три. Начела и циљеви планирања доминантно су постављени у утилитарном домен, потом домен комунитаризма који временом слаби, док начела из домена друштвене правде не постоје. Такође, стратешки приступ добија на значају у другој половини периода истраживања. Плански основ, као јасно утврђена хијерархија планова непосредно изнад ГУП, није постојала само у другом периоду. У домену нормативног садржаја плана, аспект утилитаризма је опет доминантан, аспект комунитаризма слаби у другој половини истраживаних периода, док аспект друштвене правде постоји као јасна одредница само у првом анализираном периоду. У домену стратешког приступа изради плана дефинисаног законом, једино је израда елабората и услова институција јавног сектора постојан и јасан услов, као и постављање циљева углавном већ током доношења одлуке о изради плана, међутим потреба за израдом студија и анализе је недовољно дефинисана, варијантна и алтернативна решења су само наговештена у првом и последњем периоду (кроз израду сценарија развоја), приоритетни пројекти у другој половини посматраних периода нису дефинисани, док критеријуми за мониторинг и евалуацију у потпуности недостају (Табела 11).

Табела 11: Промена правила нормативног садржаја јавног интереса

ПРОМЕНА ПРАВИЛА НОРМАТИВНОГ САДРЖАЈА ЈАВНОГ ИНТЕРЕСА У ГУП		Први период (1995-2003)	Други период (2003-2009)	Трећи период (2009-2016)	Четврти период (2016-2022)
Критеријум: дефинисано Законом о планирању и изградњи		**Индикатор: члан и став Закона о планирању и изградњи**			
1. Појам јавног интереса	Опште вредности и појам јавног интереса	-/+	-/+	-/+	-/+
	Утилитаризам	-/+	+/-	+/-	+
	Друштвена правда	-	-/+	-/+	-/+
	Комунитаризам	-/+	-	-	-
2. Начела и циљеви панирања	Опште вредности и појам јавног интереса	+	-/+	+/-	+/-
	Утилитаризам	+	+	+	+
	Друштвена правда	-	-	-	-
	Комунитаризам	+	+/-	+/-	+/-
	Стратешки приступ	-/+	-/+	+/-	+/-
3. Плански основ	Хијерархија планова изнад ГУП	+	-	+	+
4. Нормативни садржај ГУП (текст и графика)	Опште вредности и појам јавног интереса	+	+/-	-/+	+
	Утилитаризам	+	+	+	+/-
	Друштвена правда	+	-	-/+	-
	Комунитаризам	+	+	-/+	-/+
5. Стратешки приступ изради ГУП	студије и анализе	+/-	-/+	-/+	-/+
	варијантна/алтернативна решења	-/+	-	-	-/+
	кључни проблеми, визија и циљеви	+/-	+/-	+/-	+
	елаборати и услови	+	+	+	+
	приоритетни пројекати	+/-	+/-	-	-
	критеријума за мониторинг и евалуацију	-	-/+	-	-

3.4. Промена нормативног садржаја јавног интереса као исхода процеса израде генералног урбанистичког плана

3.4.1. Промена утилитарног аспекта

У овом поглављу истражују се кључни појмови везани за утилитарни јавни интерес - **саобраћај, инфраструктура, комуналне службе, здравство, образовање, социјална заштита, култура, спорт, рекреација, зелене, водене површине, заштита животне средине, заштита од ризика**, у нормативном садржају генералног урбанистичког плана.

3.4.1.1. Саобраћај, инфраструктура и комуналне службе

Саобраћајни и инфраструктурни системи су константна и једна од доминантних тема сва четири истраживана генерална урбанистичка плана. У ГП Београда 2021 (2003) ова тема је издвојена у посебно поглавље, истог нивоа као основна намена обухваћеног простора или

заштита простора. Такође, посебан важан аспект ове теме односи се на континуално интегрално сагледавање транспортних, система управљања водама и енергетског система.

Кључне промене у саобраћајном систему до којих је дошло односе се на систем јавног градског превоза – капацитетне шинске системе (ЛРТ који је био планиран у ГП Београда 2021 (2003) и ИД ГП Београда 2021 (2009) и потом метро планиран у ГУП Београда (2016) и ГУП Београда 2041 (у изради)), са изменама у траси оба система, потом измене у железничком саобраћају (укидање транспортног саобраћаја на потезу Лука Београд - Ада Хуја у ИД ГП Београда 2021 (2009), а затим и целог старог железничког чвора ГУП Београда (2016)), релокација аутобуске станице и нове локације депоа (да би се постојеће пренамениле у мешовите садржаје) у ГУП Београда (2016), као и измене у трасама примарних градских саобраћајница, нарочито у ИД ГП Београда 2021 (2009).

Кључне промене у инфраструктурним системима односе се на континуални развој и унапређење правила уређења и грађења за пет основних система. Поред тога, промене се односе и на могућност развоја алтернативних система и коришћења обновљивих извора енергије, што је у ГП Београда 2021 (2003) и ГУП Београда (2016) само наговештено кроз децентрализован систем снабдевања енергијом, да би у ГУП Београда 2041 (у изради) били постављени општи услови и потенцијали коришћења обновљивих извора енергије и дата њихова просторна дистрибуција (хидрогеотермални потенцијали).

У домену комуналних служби, у ГП Београда 2021 (2003) гробља, неуређена земљишта и депоније, третман комуналног чврстог отпада третирани су у оквиру система зелених површина. Значајни помаци су направљени приликом израде ГУП Београда (2016), када су се гробља, пијаце и депоније издвојиле као посебни мрежни системи.

3.4.1.2. Јавне службе (здравство, образовање, социјална заштита, култура…)

Основна поставка јавних служби и њихова подела на обавезне (дечије установе, основне школе, примарну медицинску заштиту); стандардне (стандардни ниво образовања, установе социјалне заштите, специјализовану здравствену заштиту, културу) и елитне/специфичне (специјализовани високошколски васпитно-образовни и научни центри, клиничко-болнички центри) утврђена у ГП Београда 2021 (2003) није се надаље значајно мењала. У ГУП Београда (2016) прецизније се дефинише да су обавезне јавне службе нужно доступне под приближно једнаким условима за све грађане, да се стандардне могу дефинисати као цивилизацијска тековина и као такве су пожељне и уобичајене у ткиву града, а да елитне/уникатне знатно увећавају ниво урбанитета и социо-економског и културног идентитета града. У складу са тим, за обавезни и стандардни ниво дефинисани су и нормативи по кориснику и локације, док су за елитни ниво дефинисане само локације.

Промене се односе на примену норматива и дефинисање локација. Наиме, у ГП Београда 2021 (2003) за нове стамбене комплексе дефинисано је да опремање насеља објектима обавезног нивоа треба извршити према максималним нормативима, што је правило које се губи у ГУП Београда (2016). Такође, у ГП Београда 2021 (2003) простори дефинисани за јавне намене могу се променити првобитну намену али искључиво у оквиру групе јавних служби, што се већ ИД ГП Београда 2021 (2009) релативизује ставом да се промена у друге намене може извршити кроз израду планова детаљне регулације. Међутим, можда се и највећа промена односи на укидање појединих локација планираних ГП Београда 2021 (2003) за јавне службе, поготово високошколско образовање и научне центре. На пример, већ првом ИД ГП Београда 2021 (2009), део блока 67а на Новом Београду се пренамењује у становање и комерцијалне делатности, док се нова локација отвара у улици Др Ивана Рибара. Све јавне службе у блоковима уз Јурија Гагарина до Др Ивана Рибара у ГУП Београда (2016) више нису саставни део графичког прилога планиране намене, а локација блока 39, која се ГУП Београда (2016) потенцира као кључна за развој Универзитета уметности и изградњу интерактивног центра у домену науке, пренамењена је у друге садржаје до израде ГУП Београда 2041 (у изради). У вези са тим, посебно је важно истаћи сценарио развоја ГУП Београда 2041 (у изради) који се тиче децентрализације, односно измештања дела функција образовања и

здравства из центра града. Са друге стране, овим планом се предлаже значајан развој центара специјализоване здравствене заштите, специјализованих центара јавних служби, института и научно-истраживачких центара и технолошких паркова у оквиру средишње и рубне зоне града.

3.4.1.3. Спорт и рекреација

Поставка спортских објеката и комплекса дефинисана у ГП Београда 2021 (2003) која прави општу поделу на рекреативне спортске објекте и такмичарске спортске објекте, задржана је и у каснијим плановима, уз напомену да је једино први план издвајао и посебну категорију школских спортских објеката. Нормативи за рекреативне спортске објекте дефинисани су у односу на број становника на општинском нивоу.

Промене на нормативном нивоу везане су за дефинисање норматива везаних за дечија игралишта (у односу на узраст деце) у ГП Београда 2021 (2003), што је у ГУП Београда (2016) изостало. Такође, тек се у ГУП Београда (2016) издваја рекреација као посебна функција система зелених површина и уводи норматив потребних рекреативних површина по становнику и њихове удаљености од места становања.

Међутим, највеће промене се односе на дефинисање локација и њихову конкретну намену. На пример, нова ледена дворана и куглана планирана у блоку 67, укида се већ у првим ИД ГП Београда 2021 (2005), које нису биле предмет детаљне анализе у оквиру овог истраживања, и пренамењује у становање (за потребе Универзијаде). Такође, постојећи Хиподром код Цареве Ћуприје се задржава све до ГУП Београда (2016), док ГУП Београда 2041 (у изради) наговештава његово измештање, национални центар за одбојку се планира као значајни нови комплекс у ИД ГП Београда 2021 (2009), а до израде ГУП Београда 2041 (у изради) планира се и нова локација за национални стадион.

Напослетку, површине намењене за спорт и спортске комплексе у ГП Београда 2021 (2003) са укупним уделом од 1.53% у свим планираним наменама, смањује се на 1.42% у ИД ГП Београда 2021 (2009) иако је унапређење површина намењених за спорт наведено као један од главних повода за измену плана.

3.4.1.4. Зелене и водене површине

У ГП Београда 2021 (2003) дефинисан је систем зелених површина кроз конкретне локације/површине намењене за паркове, скверове, дрвореде, зелене коридоре, шуме (градске, приградске и заштитне), посебне зелене комплексе, речна острва, мочваре, баре и ритове, као и зеленило у оквиру других намена. Нормативи су одређени за дрвореде у оквиру саобраћајница у централној зони (дрворед у свакој улици широј од 12м), али и за зеленило у оквиру свих других намена (као минималан % парцеле намењен зеленилу). Поред тога, дефинисана су и урбанистичка правила за успостављање система зелених површина. У ИД ГП Београда 2021 (2009) потенцира се природно језгро Београда кроз ширење препорука везаних за уређење новог речног острва „Чапље“. ГУП Београда (2016) даље унапређује систем, шире̂ћи појам речних острва на зелене површине у приобаљу, диференцирајући зелене коридоре и заштитне зелене појасеве, као и кроз утврђивање једне сасвим нове категорије – зелених површина у отвореном блоку, за које се и прописује чување норматива од 15-16 $м^2$/становнику. Систем зелених површина унапређује се даље у новом ГУП Београда 2041 (у изради) и постаје зелена инфраструктура, која се сагледава са аспекта услуга које обезбеђује – еколошке, друштвене и економске.

Међутим у ГУП Београда (2016) уводи се и појам „осталих зелених површина“, за које се не утврђује јавни интерес, али се планирају на подручју неизграђених и постојећих пољопривредних површина у оквиру грађевинског подручја. На овим површинама, могуће је планирање других намена кроз израду регулационих планова. Ово је важно с обзиром на чињеницу да се истим планом пољопривредно земљиште, са другим природи блиским системима као што су шуме, мочваре, зеленило на форландима и слично, сагледава као јединствени природни предео, на коме је забрањена изградња.

Вода и водене површине (надземне и подземне воде) саставни су део решења сваког анализираног плана, првенствено кроз систем заштите водног земљишта (обалоутврде) и регулисања свих водотокова на територији града. У ГП Београда 2021 (2003) прописују се и правила везана за објекте (марине, везови у току, ресторани на води, рекреативни сплавови, сојенице), што ГУП Београда (2016) изоставља. Интересантно је напоменути да тема зелене и плаве инфраструктуре није сагледавана интегрално ни у једном анализираном плану.

3.4.1.5. Заштита животне средине

Тема заштите животне средине - ваздуха, вода и водоизворишта, земљишта, заштита од буке, од хемијских удеса и јонизујућег зрачења, од привредних локација са повећаним ризиком, дефинисана је на основном нивоу, кроз мањи број правила и препорука још ГП Београда 2021 (2003), између осталог и кроз препоруке за геотехнички аспект заштите природне средине. План карактеришу и посебно утврђене локације на којима је дефинисано ограничење урбаног развоја у односу на водозахватна подручја и заштитне зоне (нпр. зона уз Бродоградилиште на Новом Београду, зоне уз Аеродром, делови Макишког поља итд.) и за које ће се планирана намена накнадно дефинисати у са посебним прописима, који у тренутку израде плана нису били донети (везано првенствено за иновирану Студију београдског водоизворишта). У ГУП Београда (2016) знатно се шире услови везани за заштиту животне средине и диференцирају се на мере заштите животне средине (везано конкретно за привредне, пољопривредне, саобраћајне површине, систем снабдевања нафтним дериватима и гробља), мере унапређења стања животне средине (ваздух, вода, земљиште, нејонизујуће зрачење, биодиверзитет), мере смањења емисије на животну средину (заштита ваздуха, водаземљишта, од буке, јонизујућих и нејонизујућих зрачења, од притиска опасних индустрија), и мере смањења негативних ефеката на животну средину. У ГУП Београда 2041 (у изради) предлаже се сценарио развоја који се тиче заштите простора, а који обухвата заштиту животне средине, воде и водене површине и управљање отпадом. Посебно је важно истаћи да ГУП Београда 2041 (у изради) први пут сагледава и зелену инфраструктуру кроз њену еколошку услугу.

Енергетска ефикасност као посебна тема у оквиру домена животне средине, појављује се у ГП Београда 2021 (2003) кроз правила за уштеду енергије, што у ГУП Београда (2016) постају мере за унапређење енергетске ефикасности.

3.4.1.6. Заштита од ризика (поплаве, земљотреси, клизишта…)

Заштита од елементарних непогода и других већих опасности, дефинисана кроз мере везане за клизишта, одбрану од поплава, земљотреса, индустријских удеса, као и израда посебног елабората везаног за заштиту од интереса за одбрану земље (војна и цивилна заштита) дефинисана је као посебна тема и поглавље у ГП Београда 2021 (2003). У ГУП Београда (2016) заштита се дефинише кроз инжењерско-геолошке услове (клизишта, сеизмика), цивилну и противпожарну заштиту и услове везане за просторе од интереса за одбрану земље. У почетној фази израде ГУП Београда 2041 (у изради), ова тема је сагледана само кроз геолошки аспект заштите простора. Интегрално управљање ризицима није сагледавано ни у једном анализираном плану.

3.4.2. Промена аспекта друштвене правде

Истражују се кључни појмови везани за аспект друштвене правде – **приступачност становања, здравства, образовања, социјалне заштите, приступачност јавних простора, интеграција становништва, мешање намена**, у нормативном садржају генералног урбанистичког плана.

3.4.2.1. Приступачност становања

Социјално и приступачно становање било је једна од важних тема у ГП Београда 2021 (2003). Планом се предвидело увођење једне сасвим нове стамбене категорије – социјалног становања, која треба да покрије потребе многих група особа које су се нашле или ће се наћи

у неповољном социјалном и економском положају. У том циљу сагледане су све потенцијалне социјално-угрожене групе, карактеристике социјалног стана, и дефинисани критеријуми за одређивање локација за социјално становање, које може бити на посебној парцели или у оквиру нових стамбених објеката (за шта је дефинисан и норматив везан за капацитете новог стамбеног објекта). Поред тога, на графичком прилогу као нормативном делу плана, дефинисане су и планиране локације социјалног становања. У ГП Београда 2021 (2003) разматрали су се и друге облици подстандардног становања у Београду и дале су се препоруке и правила за становање у блоковима са партајама и становање у спонтано насталим насељима. У ИД ГП Београда 2021 (2009) дозвољава се да се у зонама индивидуалног становања за социјално и приступачно становање могу применити већи урбанистички параметри, као и да је нове зоне социјално подржане стамбене изградње у неизграђеним и рубним подручјима и уз магистралне градске саобраћајнице обавезно опремити техничком, социјалном инфраструктуром и садржајима који ће обезбедити основно снабдевање, услуге и нова радна места за становнике.

Међутим, главна промена настаје у ГУП Београда (2016) када се укида принцип планирања конкретних локација за социјално становање и дефинише се да је социјално становање, као посебан вид становања које је намењено решавању стамбених потреба социјално угрожених и лако повредивих група, планирано у свим типовима породичног и вишепородичног становања, уз задржавање критеријума за одређивање локација и норматива везаних за удео социјалног становања у новој стамбеној изградњи. Такође, истиче се да избор локација и група корисника зависи превасходно од градске политике. У ГУП Београда 2041 (у изради) предложено је да приуштивост, као принцип и омогућавање изградње станова по нижим ценама за различите групе становништва, буде омогућен у средњој и периферној зони града. Овакав циљ указује на могућу радикалнију промену која би ишла ка сужавању просторног обухвата за примену принципа стамбене подршке у граду.

3.4.2.2. Приступачност здравства, образовања, социјалне заштите…

У ГП Београда 2021 (2003) за основне школе и примарну медицинску заштиту, као обавезан ниво јавних служби, дефинисани су нормативи везани за гравитирајуће подручје које опслужују. Поред обавезног нивоа, нормативи везани за гравитирајуће подручје дефинисани су и за специјализовану здравствену заштиту, као и културу (полифункционалне културне центре, биоскопе и позоришта, библиотеке и читаонице). Поред тога, дефинисано је и правило да мрежа објеката који припадају групи „обавезних“ приликом регулационе разраде нових стамбених насеља мора бити адекватно заступљена. У ГУП Београда (2016) додатно се прецизира да су обавезне јавне службе стога нужно и доступне под приближно једнаким условима за све грађане.

У ГУП Београда 2041 (у изради), као аспект сценарија развоја који се тиче београдског становништва, истиче се социјална заштита, док се под сценаријем везаним за децентрализацију подразумева просторно измештање појединих јавних служби из центра града, али не и децентрализација на нивоу управљања и унапређења мреже.

3.4.2.3. Приступачност јавних простора за све кориснике

Површине јавих намена у самој својој суштини везане су за идеју приступачности простора свим категоријама становништва. У ГП Београда 2021 (2003) у категорији јавних намена посебно се истиче веома разноврстан систем зелених површина, као и посебан графички прилог везан за значајне јавне урбане просторе. Овај план такође утврђује и урбанистичка правила и мере за организацију простора за грађане са смањеном способношћу кретања. А посебно за категорију дечијих игралишта у оквиру рекреативних спортских површина и објеката, утврђује и нормативе за максимално удаљење игралишта од места становања. У ГУП Београда (2016) наводи се и низ препорука везаних за јавне просторе као оквир за унапређење града и квалитета живота у граду, покретач развојних пројеката, подстрек економији и позитивним социо-културолошким процесима, мада се инклузија не наводи

експлицитно као један од циљева. У ГУП Београда 2041 (у изради) истиче се доступност јавних простора као један од посебних циљева.

Међутим, у ГУП Београда (2016) уводе се две важне новине. Прво, недостатак зелених површина за рекреацију утврђен је у односу на норматив по становнику и стандардну пешачку дистанцу 10-15 минута (300-400m), на основу чега се аргументује планирање око 200 ha зелених површина и шума које становницима треба да пруже могућност свакодневне рекреације. Такође, зелене површине отворених блокова, које су планиране и подизане према стандарду од 15-16m²/становнику, дефинишу се као локални паркови и забрањује се изградња нових објеката у њима. У ГУП Београда 2041 (у изради) даље се унапређује ова идеја, дефинисањем посебне друштвене услуге зелене инфраструктуре.

3.4.2.4. Интеграција становништва и мешање намена

Тема интеграције становништва у ГП Београда 2021 (2003) експлицитно је везана за домен социјалног становања, кроз дефинисање критеријума за одређивање локација социјалног становања, а који подразумевају, између осталог, да локација мора бити у релативној близини постојећег становања и основних социјалних сервиса, што је задржано као став и у ГУП Београда (2016). Друга мера у домену интеграције, јесте одсуство правила и мера које би се тицале могућности планирања тзв. „затворених заједница“ (енг. *gated community*).

Поред тога, иако то није експлицитно наглашено, мешање намена је кроз правило о компатибилности, првенствено становања, делатности, јавних служби, зеленила, дефинисано у ГП Београда 2021 (2003) за сваку појединачну намену, што је принцип који је такође задржан до ГУП Београда 2021 (2016) у који је уведена и новина – посебна зона комбинованих намена. У овој зони стратешки се планира већа разноврсност садржаја, као и отворенији приступ и већа слобода у спровођењу кроз регулационе планове. У ГУП Београда 2041 (у изради) сценаријем просторног развоја који се односи на становништво Београда, наговештено је да ће се теме попут демографских карактеристика, јавних простора, зелене инфраструктуре, становања, социјалне заштите, спорта и рекреације сагледавати интегрално.

Интеграција различитих садржаја и интензитета активности и изградње, у ГП Београда 2021 (2003) дефинисана је и кроз интегративна правила и препоруке везана за централну, средњу, спољну и рубну зону града. Слична подела на централну, средњу и периферну зону задржана је и у ГУП Београда 2021 (2016), али без конкретних обједињених мера које би важиле за сваку зону и њене подцелине.

3.4.3. Промена аспекта комунитаризма

Истражују се кључни појмови везани за аспект комунитаризма – **заштита урбаног наслеђа, заштита природе и пејзажа, архитектонско обликовање, стандарди становања, верски објекти, државна и локална управа**, у нормативном садржају генералног урбанистичког плана.

3.4.3.1. Заштита урбаног наслеђа

Заштита урбаног наслеђа у ГП Београда 2021 (2003) обухватила је првенствено заштиту непокретних културних добара - подручја интегративне конзервације, опште обнове, усмерене урбане обнове, подручја за усаглашавање интервенција, археолошко споменичко наслеђе - за које су дефинисана конкретна правила и мере које се тичу њиховог будућег третмана. Правила и мере везане за заштиту културних добара саставни су део сваког анализираног плана, са иновираним списковима добара који се налазе у документацији плана. У ИД ГП Београда 2021 (2009) уводи се и пооштравање мера спровођења ставом да за подручја заштићених просторних културно-историјских целина није дозвољено директно спровођење Генералног плана, већ је обавезна израда новог плана детаљне регулације.

Поред непокретних културних добара, која уживају правну заштиту, у ГП Београда 2021 (2003) дефинисана је и тзв. урбанистичка заштита, кроз препоруке за заштиту и уређење значајних јавних урбаних простора, као и критеријуме, правила и препоруке за заштиту и

третман модерне архитектуре, што је принцип који је задржан и у ГУП Београда (2016). Такође, добра везана за урбано наслеђе приказана су у документацији ГП Београда 2021 (2003) на графичком прилогу Карта трајних добара Београда, која је у ГУП Београда (2016) прешла у нормативни део плана. У ГУП Београда 2041 (у изради) тема заштите културног наслеђа саставни је део сценарија просторног развоја који се тиче ревитализације, очувања и унапређења градских језгара.

У ГП Београда 2021 (2003) тема наслеђа обрађена је и кроз дефинисање специјализованих историјско-културних центара, као посебне врсте јавних служби објекта и комплекса, попут заштићеног комплекса Београдске тврђаве, Спомен парка "Јајинци", комплекса археолошког налазишта "Винча", Старог Сајмишта, комплекса етно-парка на Авали, што је сугерисало и јединствен начин управљања. Овај принцип је у ГУП Београда (2016) изостављен.

Посебан сегмент заштите наслеђа, везује се конкретно за отворени блок као тип стамбеног насеља. Отворени блокови се у ГП Београда 2021 (2003) оцењују као вредан допринос једног периода модерне архитектуре и урбанизма развоју Београда, па значајна ремодулација простора и објеката, која би нарушила карактер отворених блокова није дозвољена. Поред тога, дефинисано је и да у слободним парковским деловима отворених блокова није дозвољена изградња нових објеката, а да се простори планирани за јавне намене не могу користити у друге сврхе. Међутим, истовремено је дато и правило да се планом детаљније разраде за блок у целини, може дефинисати могућност доградње, надградње или изузетно нове изградње, у контексту постојеће висинске и хоризонталне регулације. Ови потенцијално супротстављени ставови задржани су и у ГУП Београда (2016).

3.4.3.2. Заштита природе и пејзажа

Заштита природе и природних добара у ГП Београда 2021 (2003) дефинисана је кроз мере и конкретне локације везане за природна добра, добра која су у процесу заштите и површине са посебним природним вредностима. Поред тога, дати су и принципи и предлози везани за интегралну и стратешку заштиту природе. У ГУП Београда (2016) третман заштите природе се знатно унапређује, и дефинишу се заштићена природна добра, подручја еколошке мреже, евидентирају се природне вредности за локације/објекте за које још нису донета решења о заштити, као и биотопи оцењени као вредни са аспекта очувања биодиверзитета града, који сви заједно представљају трајна добара Београда. Графички прилог Трајна добра Београда у саставу је нормативног дела плана, а поред њега тема заштите природе је обрађена и кроз секторску карту у документацији плана. Природна добра Београда су дефинисана као уређени или неуређени део природног богатства једнако доступан свима, која представљају основ за одрживо планирање Београда. Поред тога, у оквиру правила везаних за зелене површине, дате су посебне мере за влажна станишта на подручју еколошке мреже. У ГУП Београда 2041 (у изради) кроз сценарио просторног развоја који се односи на становништво Београда, сагледава се тема зелене инфраструктуре, која обухвата један сегмент заштите природе.

Значајна тема везана за заштиту пејзажа је заштита визура, дефинисана у ГП Београда 2021 (2003) кроз стајне тачке и погледе, као и препоруке везане за њих. У ИД ГП Београда 2021 (2009) додају се још три значајне визуре које се штите. Међутим, у ГУП Београда (2016), иако су визуре као стајне тачке и погледи дефинисане у графичком прилогу Трајна добра Београда, план даје препоруке и обавезу израде студије која би прописала конкретне критеријуме заштите.

3.4.3.3. Архитектонско обликовање

Архитектонско обликовање објеката и, уопште, архитектонска димензија простора, једна је од веома значајних тема у ГП Београда 2021 (2003). Наиме, овим планом се кроз правила грађења за јавне просторе, блокове, парцеле и зграде, правила за реконструкцију и интервенције на постојећим објектима, као и кроз правила за архитектонско обликовање у

зонама комерцијалних делатности и становања, директно утиче на изглед будуће физичке структуре града. Такође, урбанистичка правила за улепшавање града директно се односе на поштовање контекста, изворног архитектонског стила, изворне фасаде, улепшавање дворишних фасада, спречавање кича, употребу корективног зеленила, дефинисање београдских материјала и боја, улепшавање јавних простора, третман модерне и савремене архитектуре. Поред тога, планом су дефинисана и правила везана за заштиту и уређење значајних јавних урбаних простора и третман модерне архитектуре. У ИД ГП Београда 2021 (2009) поједина правила се укидају, тако да се, на пример, бришу ставови који ограничавају висину стамбених зграда и становања на 22м (28м на углу), подиже се максимална дозвољена висина назитка поткровне етаже, за парцеле на стрмом терену даје се могућност дефинисања две коте приземља у односу на горњу и доњу прилазну зону, али се и додатно дефинише да је у случају надградње објеката виших од четири спрата неопходно примењивати повлачење спратова са крововима или терасама малог нагиба.

Међутим, у ГУП Београда (2016) тема архитектонског обликовања везује се за општа правила различитих намена, попут становања и комерцијалних делатности. Имплицитно, у одељку који се тиче простора од посебног интереса за град, дају се и мере везане за високе објекте кроз обавезу израде анализе и потврде испуњености критеријума за изградњу високог објекта, на који сагласност даје комисија за планове Скупштине града Београда, као и дефинисање критеријума који ће се применити у анализи. Просторно културно историјске целине су једина подручја у којима изградња високих објеката није дозвољена. Такође, за објекте преко 50m, обавезно је спровођење јавног урбанистичко-архитектонског конкурса, у коме град Београд има активну улогу у свим фазама. Другим речима, архитектонско обликовање града углавном се препушта стручним проценама и проценама доносилаца одлука у даљој, детаљној разради плана. Напослетку, ГУП Београда 2041 (у изради) враћа тему архитектонског обликовања као релевантну за овакву врсту плана, па су принципи за обликовање архитектуре централне зоне града обухваћени у сценарију просторног развоја који се тиче ревитализације, очувања и унапређења градских језгара.

3.4.3.4. Стандарди становања

Стандарди становања, као посебна тема у којој друштво може имати заједнички интерес, имплицитно везани за проветреност и осунчаност стамбених објеката, приватност, али и типолошку разноврсност, дефинисани су у ГП Београда 2021 (2003) првенствено кроз правила о растојањима стамбених објеката, међусобно и од граница парцеле, као и правила везана за максималну висину објеката, максималној заузетости парцеле, односно минималном проценту слободних и зелених површина на парцели и сл. Овај план је, на пример, утврдио урбанистички стандард да растојања стамбених објеката од других објеката морају бити минимум 2/3 вишег објекта у свим постојећим зонама са утврђеном регулацијом, док се за нова насеља, као и отворени блок, прописао параметар од минимум једне целе висине вишег објекта. У ГУП Београда (2016) експлицитна правила везана за стандарде становања су изостала. У ГУП Београда 2041 (у изради) у сценарију развоја који се тиче становништва Београда, дефинише се да су стандарди становања и редефинисање урбанистичких параметара, један од принципа на којима почива дефинисање посебних циљева у области становања.

3.4.3.5. Верски објекти

Верски објекти и центри, као посебна тема којом се бави генерални урбанистички план, у ГП Београда 2021 (2003) сагледани су као посебна врста јавних служби објеката и комплекса, за које је план прописао критеријуме за одабир локације, везане за подобност места, карактер окружења, повезаност са амбијентом и природним целинама, визуре и сагледивост у слици града. Међутим, иако припадају стандардним јавним службама, верски објекти нису планирани на земљишту јавне намене. У ИД ГП Београда 2021 (2009) отвара се још једна могућност везана за верске објекте, ставом да уколико у оквиру зелених и пољопривредних

површина постоје археолошки и други материјални остаци културних добара, могућа је изградња на таквој локацији, али искључиво у циљу заштите или реконструкције објеката локалитета и уз сагласност одговарајућих институција и уз друге потребне сагласности. У ГУП Београда (2016) верски објекти нису више обухваћени јавним службама, већ се евидентирају у оквиру посебне групе садржаја и објеката који имају значајну улогу и важан су део урбаног и културног идентитета Београда, а налазе се у оквиру других намена (поред амбасада и туристичких садржаја). У ГУП Београда 2041 (у изради) верски објекти нису наведени као посебна тема планског решења.

3.4.3.6. Државна управа (војска, полиција, судство…)

Посебну групу садржаја која може бити од јавног интереса представљају и објекти државне и локалне управе. У ГП Београда 2021 (2003) они су дефинисани као јавне службе објекти и комплекси и то специјализовани центри државне управе, одбране, друштвене, верске и политичке организације, кроз главне градске потезе на којима се налазе и конкретне локације. Такође, у ГУП Београда (2016) дефинисани су општи и посебни услови, као и графички прилог, за објекте државне и градске управе, државне административне службе и објекте посебне намене који се односе на уређења простора са аспекта одбране земље, а који се налазе у оквиру јавних служби.

Амбасаде, као посебни објекти везани за односе на међудржавном нивоу, у ГП Београда 2021 (2003) дефинисани су кроз нормативе и локације у оквиру јавних служби, објеката и комплекса. У ГУП Београда (2016) амбасаде се евидентирају у оквиру посебне групе садржаја и објеката који имају значајну улогу и важан су део урбаног и културног идентитета Београда, а налазе се у оквиру других намена (поред верских објеката и туристичких садржаја).

3.4.4. Промена просторних биланса

У сваком анализираном плану, укупан просторни обухват плана дели се на површине јавне и остале намене. У складу са тим, у овом поглављу истражују се показатељи везани за просторне билансе – **површине јавне намене**, у нормативном садржају генералног урбанистичког плана (Табела 12).

Табела 12: Површине јавне намене у анализираним генералним урбанистичким плановима

Јавне површине су у ГП Београда 2021 (2003) планиране за објекте и комплексе од општег интереса (комуналне делатности и инфраструктурне површине, спорт, спортске објекте и комплексе, гробља, социјално становање, огледна пољопривредна поља, дечије установе, основне школе, стандардни ниво образовања, примарну медицинску заштиту, специјализовану здравствену заштиту, специјализоване центре и културу), за паркове и јавно зеленило (паркове, скверове, зоолошки врт и ботаничку башту, градске шуме, форланд, шуму Ада и приградску шума Авала), за саобраћај и саобраћајне површине и за водене површине и ретензије. Све ове површине обрађене су на нормативном нивоу кроз правила и услове у текстуалном делу плана и приказ локација на графичком прилогу.
У ИД ГП Београда 2021 (2009) задржава се у потпуности установљена подела, али се доноси и став да се у плану генералне или детаљне регулације, у коме се разрађује потреба за конкретном врстом јавног земљишта, може променити величина, положај и облик планираног јавног грађевинског земљишта, ако за њим не постоји потреба или је потреба решена на други задовољавајући начин и према законској процедури.
У ГУП Београда (2016) обухват јавних намена дефинише се на сличан начин, укључујући шуме и шумско земљиште, воде и водне површине, јавне службе, зелене површине, комуналне површине и објекте саобраћајне површине и инфраструктурне системе и површине. Посебно за намену спорта, спортских објеката и комплекса, у плану се дефинише да се могу планирати и оквиру површина јавних и осталих намена.
У ГУП Београда 2041 (у изради) који се налази у концептуалној фази израде, јавне површине нису посебно издвојена тема.

ГП Београда 2021 (2003) обухваћена је укупна површина од 77.602 ха, док је ГУП Београда 2021 (2016) проширен обухват на 77.875 ха, односно приближно за 1%, што је задржано и као обухват ГУП Београда 2041 (у изради).

У наредној табели (Табела 13) дат је приказ структуре планираних намена и процента њихове заступљености у просторном обухвату плана:

Табела 13: Структура и проценат заступљености јавних намена

Јавне намене	Постојеће стање 2001	ГП Београда 2021 (2003)	Измене и допуне ГП Београда 2021 (2009)	ГУП Београда (2016)	Јавне намене
Јавне службе, јавни објекти и комплекси	1,45	1,80	1,86	4	Јавне службе
Спорт, спортски објекти и комплекси	0,88	1,53	1,42	1.6	Спортски комплекси
Зелене површине	14,65	26,30	25,85	7.7	Зелене површине
				12.8	Шуме и шумско земљиште
				7.1	Остале зелене површине
Пољопривредне површине и објекти	51,10	30,61	27,82	18.4	Пољопривредне површине
Водне површине	5,25	5,38	5,38	5.9	Воде и водене површине
Саобраћај и саобраћајне површине	5,70	7,64	8,62	10.8	Саобраћајне поршине
Гробља	0,44	0,63	0,63		
Комуналне делатн. и инфраструктурне површ.	0,44	1,01	1,08	0.9	Комуналне површине и објекти
Становање и стамбено ткиво	16,20	18,22	18,64	19.8	Становање
Привредне делатности и привредне зоне	2,06	4,54	6,12	6.3	Привредне површине
Комерцијалне зоне и градски центри	0,86	2,34	2,58	3.8	Комерцијални садржаји
Неизграђено земљиште	0,97	0,00	0,00	0	

У проценту заступљености појединачних јавних намена у обухвату плана, саобраћајне површине бележе највећи раст, са 7,6% у ГП Београда 2021 (2003), преко 8,62% у ИД ГП Београда 2021 (2009) до 10.8% у ГУП Београда (2016). Удео који имају јавне службе такође расте са 1,8% у ГП Београда 2021 (2003), преко 1,86% у ИД ГП Београда 2021 (2009), да би у ГУП Београда (2016) забележиле раст до 4%, који се заправо везује за посебне објекте и комплексе од интереса за земљу, а који постају саставни део обрачуна јавних служби. Стога поређење није адекватно. Зелене површине бележе константан пад са 26.3% у ГП Београда 2021 (2003), преко 25,85% у ИД ГП Београда 2021 (2009), да би у ГУП Београда (2016) забележиле пад на 20.5% (укупно зелене површине и шуме и шумско земљиште), што такође није у потпуности релевантан податак, јер су у претходним плановима комплекси од интереса за земљу били приказани у оквиру зелених површина. Иако није површина јавне намене, значајан пад имају и пољопривредне површине, са 30,6% у ГП Београда 2021 (2003), преко 27,82% у ИД ГП Београда 2021 (2009), да би у ГУП Београда (2016) пале на 18,4% уз планирање осталих зелених површина са уделом од 7,1%.

Посебну тему везану за површине јавних намена представљају правила о компатибилности намена која се односе на израду регулационих планова. Наиме овим правилима дефинисана је могућност промене дефинисаних намена површина, па самим тим и правила уређења и грађења, у даљој планској разради. Правила о компатибилности дефинисана су тако да начелно „штите“ јавне намене од трансформације у остале - стамбене, комерцијалне или привредне намене, док је промена у супротном смеру дозвољена. На пример, за зелене површине је у ГП Београда 2021 (2003) дефинисано да су компатибилне само са јавним објектима и комплексима и спортским објектима и комплексима, и то само у изузетним случајевима када се дозвољава изградња појединачних јавних објеката републичког и градског значаја у зеленим површинама под условом да ти објекти не ремете њен основни карактер и њену еколошку равнотежу, као и да не буду нижег значаја од простора зеленила у

коме се зида. Такође, у оквиру градских и приградских шума дозвољена је организација пасивне рекреације, активног одмора, као и зона са спортским објектима, отвореним и затвореним базенима, ресторанима, хотелима и сл. Међутим, у ИД ГП Београда 2021 (2009) отвара се могућност релативизације стратешких решења донетих на нивоу генералног плана, увођењем става да се кроз израду плана генералне регулације површине јавне намене могу у извесном смислу мењати ако за њима не постоји потреба. Промена у ГУП Београда (2016) везана за зелене површине односи се на издвајање посебне намене шума и шумског земљишта, за које је дефинисано да су компатибилне искључиво са другим зеленим површинама, саобраћајним, инфраструктурним површинама и објектима у функцији основне намене, док је за зелене површине дефинисано да су компатибилне са јавним службама, инфраструктурним и саобраћајним површинама, рекреативним површинама и, условно, комерцијалним садржајима. Други пример представља становање као специфична намена, за коју се у ГП Београда 2021 (2003) дефинише да је компатибилна са наменом градских центара, јавним и спортским објектима, зеленим површинама и, условно, мањим производним погонима као привредним делатностима. Промена у ГУП Београда (2016) односи се на укидање могућности да привредне делатности било које врсте могу бити компатибилне са становањем.

3.4.5. Промена циљева урбаног развоја

У овом поглављу истражују се аспекти циљева развоја у домену – **утилитаризма, друштвене правде и комунитаризма**, као нормативног садржаја генералног урбанистичког плана (Табела 14).

Табела 14: Циљеви урбаног развоја у анализираним генералним урбанистичким плановима

ГП Београда 2021 (2003)	
У домену утилитаризма	Дефинише се више општих циљева који се односе на утилитарни аспект јавног интереса: Београд – европска метропола, град дунавске оријентације, град привредне виталности, град по мери одрживости, урбанистички регулисан град, повезан и приступачан град, град у дослуху са природом, град културе. У оквиру ових циљева, посебно се истичу они који се односе на полицентричан систем центара, уравнотежен развој, повећање приступачности центара, доступности ЈГП, нови систем паркирања, ограничење моторног саобраћаја, побољшање пешачког и бициклистичког саобраћаја и сл.
У домену друштвене правде	Дефинишу се општи циљеви: Београд – град наше земље, град за све људе, повезан и приступачан град.
У домену комунитаризма	Дефинишу се општи циљеви: Београд - град у дослуху са природом, град сложених успомена, град заокруженог изгледа, град културе.
ИД ГП Београда 2021 (2009)	
У домену утилитаризма	Доноси се промена која се односи на афирмацију комерцијалног сектора, привлачење инвестиција кроз ревитализацију приобаља (Савски амфитеатар, Савамала, Дунав станица и Ада Хуја), промоцију урбане рециклаже, али и истицање туризма као перспективне привредне гране, којој урбани развој може допринети кроз афирмацију зона очуване природе у средишту града и комбинацију садржаја у великим комерцијалним и спортско-рекреативним комплексима.
У домену друштвене правде	Додатно се истичу поједини аспекти праведног планског решења, нарочито везано за спортске објекте, кроз специфичне циљеве који се односе на изградњу нових објеката лако и под једнаким условима доступних свим грађанима без обзира на пол, старосну и социјалну структуру, као и прилагођених специфичним потребама особа са инвалидитетом.
У домену комунитаризма	Нема нових циљева.
ГУП Београда (2016)	
У домену утилитаризма	Циљеви се додатно профилишу у односу на секторске теме и везују се за специфичне циљеве развоја шума и шумског земљишта, вода и водних површина, саобраћајних и инфраструктурних система, специјализованих садржаја (јавних служби), зелених површина. Посебно се наглашава еколошки и економски одржив систем развоја саобраћаја у Београду, као и циљеви везани за заштиту и

	унапређење животне средине, као и смањење емисије и негативних ефеката на животну средину.
У домену друштвене правде	Истичу се специфични циљеви, попут развоја социјалног и приступачног становања, ширења и унапређења постојеће мреже, комплекса и објеката у домену културе, здравства, образовања, социјалне заштите и спорта, равномерне просторна дистрибуција зелених површина, очување и планирање зелених и рекреативних простора уз становање и сл.
У домену комунитаризма	Специфични циљеви из овог домена могу се наћи у уравнотеженом компромису између заштите и обнове културног и градитељског наслеђа, свакодневних животних потреба и законитости економског развоја. Такође, природна добра Београда, као уређени или неуређени део природног богатства једнако доступан свима, сагледавају се као основ одрживог планирања Београда (што је циљ).
ГУП Београда 2041 (у изради)	
У домену утилитаризма	Предлог просторног развоја и уређења Београда даје се у складу са основним циљем плана да град постане економичнији, ефикаснији и флексибилнији. Везано за овај општи циљ, планом се нуди седам визија и, у складу са тим, специфичних циљева: а) здрав град – Београд људима, б) ефикасан град – ревитализација, очување и унапређење градских језгара, в) отпоран град – заштита простора, г) иновативан град – економија, д) паметан град – децентрализација, ђ) мобилан град – саобраћај и инфраструктура и е) план великих потеза – слика Београда 2041;
У домену друштвене правде	Не издвајају се теме из овог домена као посебни циљеви.
У домену комунитаризма	Не издвајају се теме из овог домена као посебни циљеви.

Главна промена се односи на ниво циљева којима се третира тема друштвене правде – док је у ГП Београда 2021 (2003) она на нивоу општих циљева, у ГУП Београда (2016) је на нивоу крајње специфичних. У ГУП Београда 2041 (у изради) овој теми такође се посвећује само један циљ – Београд људима, и мере у оквиру њега које се односе на јавне просторе по мери људи и квалитет живота у граду. Такође, и циљеви из домена културних вредности (комунитаризма) у нису заступљени у ГУП Београда (2016) постају специфични циљеви, а у ГУП Београда 2041 (у изради) нису посебно дефинисани.

3.4.6. Промена студијске и аналитичке основе

Истражују се студије и анализе у домену – **утилитаризма, друштвене правде и комунитаризма**, као нормативног садржаја генералног урбанистичког плана (Табела 15).

Табела 15: Студијска основа у анализираним генералним урбанистичким плановима

ГП Београда 2021 (2003)	
У домену утилитаризма	Урађене су студије везане за метрополитенско подручје града Београда, демографску садашњост и будућност Београда, концепцију привредног развоја Београда у периоду 2002 - 2006 - 2021, геолошке, хидрогеолошке и сеизмичке карактеристике терена са категоризацијом према инжењерско-геолошким условима, као и план јавног градског превоза.
У домену друштвене правде	План се ослања само (делимично) на студију демографске садашњости и будућности Београда.
У домену комунитаризма	Елаборат непокретних културних добара на простору генералног плана, који је за потребе израде плана урадио Завод за заштиту споменика културе града Београда, потом предлог мера заштите градитељског наслеђа са елементима стратегије, метода, концепта и валоризације, Републичког завода за заштиту споменика културе, као и записник о усаглашавању ставова са представницима Генералштаба, Савезног министарства одбране. Такође, наведене су и посебне евиденције и спискови, попут списка културно-историјских споменика и претходне заштите, природних заштићених вредности, објеката индустријског наслеђа, објеката модерне архитектуре, постојећих значајних јавних простора у централној зони, као и елаборат везан за евалуацију објеката модерне архитектуре који је припремило Друштво архитеката Београда.
ИД ГП Београда 2021 (2009)	
У домену утилитаризма	Документација плана се допуњује само извештајем о стратешкој процени утицаја на животну средину;

У домену друштвене правде	Нема допуне студијске документације;
У домену комунитаризма	Нема допуне студијске документације.
ГУП Београда (2016)	
У домену утилитаризма	Пројекат зелене регулативе Београда, студија београдског приобаља, студија јавних простора Београда, програм за израду ПГР електроенергетске мреже Београда, анализу геотермалних потенцијала, СМАРТПЛАН (у оквиру РППАП града Београда), као и нови извештај о стратешкој процени утицаја на животну средину;
У домену друштвене правде	Студија социјалног становања и студија јавних простора Београда;
У домену комунитаризма	Студија лесног одсека.
ГУП Београда 2041 (у изради)	
У домену утилитаризма	Наводе се сепаратне студије везане за становање, јавне службе, спорт и рекреацију, јавне просторе, економију (комерцијалне делатности, туризам и привреду, пољопривреда), зелену инфраструктуру заштиту животне средине, инфраструктурне системе (енергетику, електроенергетску мрежу и објекте, телекомуникације и хидротехнику), транспортне системе, привреду, трговину, туризам и остале комерцијалне садржаје, као и демографска студија Београда, студија земљишне политике и грађевинског земљишта, финансирање урбаног развоја, студија београдског приобаља – природно језгро Београда, план туристичких зона и локација града Београда, ПГР мреже пијаца и студија мреже предшколских установа на територији административног подручја града Београда.
У домену друштвене правде	Само делимично кроз демографску студију Београда и сепаратно кроз социјално становање.
У домену комунитаризма	На ову тему се само делимично односи студија београдског приобаља – природно језгро Београда

Израда ГП Београда 2021 (2003) базирала се доминантно на општим развојним друштвено-економским и просторним темама у домену утилитаризма, израда ГУП Београда (2016) се ослонила на појединачне студије углавном у просторно-еколошком домену, док се израда ГУП Београда 2041 (у изради) базира на широком спектру секторских студија, са изузетком три које се баве општим друштвеним и економским темама. Међутим, друштвено-економски статус становништва, социјално угрожене групе, неусловна насеља, инклузија нису теме које су у већој мери заступљене при изради студија и анализа, као полазних основа ни једног плана. У домену комунитаризма, тема која се у ГП Београда 2021 (2003) сагледавала углавном кроз аспекте урбаног наслеђа, нарочито везано за третман наслеђа модерне архитектуре, у каснијим плановима у потпуности губи на значају, бар што се тиче израде студијске документације. Са друге стране, теме везане за стандарде становања, архитектонско обликовање града или заштиту београдских визура нису биле у фокусу ниједног анализираног плана.

3.4.7. Промена кључних проблема и перспектива урбаног развоја

Истражују се кључни проблеми (Табела 16) и идеје и перспективе развоја (Табела 17).

Табела 16: Кључни проблеми урбаног развоја у анализираним генералним урбанистичким плановима

Кључни проблеми урбаног развоја у ГП Београда 2021 (2003) разматрани су у сегментима који се односе на „европску димензију“ Београда, друштво и становништво, економију и грађевинско земљиште, животну средину и градско ткиво, као и кроз оцену решења и реализације претходних планова.
У ИД ГП Београда 2021 (2009) проблеми нису разматрани на општем друштвено-економском или просторно-еколошком нивоу, већ само на нивоу конкретних решења плана која изискују измену и допуну.
У ГУП Београда (2016) решење се базира на анализи и оцени постојећег стања, као и евидентирању промена у простору по секторским областима у односу на стање из 2001. године.
У ГУП Београда 2041 (у изради) решење се такође базира на анализи и оцени постојећег стања у свим секторским областима, док се за општу процену снага, слабости, прилика и претњи урбаног развоја користи SWOT анализа.

Шта су кључни проблеми урбаног развоја на које план треба да да одговор (у јавном интересу) разматрани су на општем нивоу само у ГП Београда 2021 (2003), већ при изради ИД ГП Београда 2021 (2009) проблеми се сагледавају са сасвим техничког аспекта. Израда ГУП Београда (2016) не доноси већу промену у том смислу, јер решење базира на анализи промена у секторским областима до којих је у међувремену дошло, док ГУП Београда 2041 (у изради) дониси мању промену кроз израду SWOT анализе.

Табела 17: Идеје и перспективе развоја у анализираним генералним урбанистичким плановима

Главна идеја, опредељење и перспектива плана у ГП Београда 2021 (2003) је дефинисана као дугорочна концепција организације и уређења простора кроз више конкретних идеја/замисли, базираних на три основне премисе: флексибилност уместо крутости, динамичност уместо статичности, као и план који подржава процесе уместо плана који подржава "слику". Наведене идеје могу се генерално сврстати у следеће категорије:	
Идеје усмерене ка инвестицијама	Развој Београда преко великих пројеката уз поштовање потребе малих инвеститора да граде практично у скоро свакој тачки градског ткива, као и замисао да ГП мора да буде отворен за сваку инвестицију, поготово за оне значајне које покрећу и привредни живот и доприносе бољитку грађана);
Идеје усмерене ка рационалном коришћењу просторних ресурса	Унутрашња трансформација градског ткива уз одговарајућу спољну изградњу за секторе за које је оцењено да ће имати изражену потребу за новим локацијама, планско чување за будућност транспортних коридора као и земљишта које је погодно за различите намене);
Идеје усмерене ка одрживом развоју	Снажно повезивање изграђеног ткива са природном подлогом на којој је град изникао, као и замисао да свака обимнија изградња обавезно мора да се ослања на одговарајућу комуналну и саобраћајну инфраструктуру
ИД ГП Београда 2021 (2009) перспективе развоја се нису мењале.	
У ГУП Београда (2016), као ревизији претходног планског решења, са истим временским хоризонтом, задржавају се и претходна стратешка опредељења уз неопходну евалуацију и преиспитивање условљено економским, демографским и социјалним променама	
Идеје усмерене ка инвестицијама	Развој Београда кроз велике развојне пројекте.
Идеје усмерене ка рационалном коришћењу просторних ресурса	Унутрашња трансформација градског ткива (inner city development, компактни град), рационално планско чување земљишта и резервисање простора за потребе града у будућности (коридори саобраћаја и инфраструктуре), уважавање постојеће изграђености града и реалних процена физичких могућности за даље интервенције у граду.
Идеје усмерене ка одрживом развоју	Повезивање урбаног ткива са природним окружењем, природним и обновљивим ресурсима (одрживи развој), заштита и развој преосталих природних зелених масива дубоко урезаних у градско језгро, неговање унутаргрдског зеленила, континуитет у планирању саобраћаја и инфраструктуре у складу са постојећим и планираним наменама површина као и интеграција различитих садржаја, уколико се међусобно не угрожавају, уместо њиховог раздвајања.
У ГУП Београда 2041 (у изради) истиче се важност усклађивања методологије израде плана са политикама ЕУ, а која у перспективи отвара веће могућности за коришћење новчаних средстава државама кандидатима за чланство. Планом се истиче чак седам визија, које се односе и на основне идеје плана, а које се генерално могу сврстати у следеће категорије:	
Идеје усмерене ка друштвено-економском аспекту развоја	Иновативан град (привреда је заснована на знању и информационим технологијама, дуално образовање, креативне и интелектуалне индустрије), мобилан град (мултимодални видови транспорта, развој мреже саобраћаја у циљу повећања комфора живљења, нови стратешки пројекти на улазно-излазним правцима града);
Идеје усмерене ка просторно-економском аспекту развоја	Ефикасан град (формирање зелено-плаве инфраструктуре, самостално снабдевање енергијом, чистом водом и храном), отпоран град (повећање енргетске ефикасности и коришћење обновљивих извора енергије, санација и опоравак земљишта, урбана пољопривреда);
Идеје усмерене ка друштвено-просторном аспекту развоја	Здрав град (јавни простори по мери људи, квалитет живота у граду), паметан град (релокација нових видова јавних услуга);
Идеје усмерене ка одрживости планског решења	План великих потеза (слика Београда 2041, провера и усклађивање на годишњем нивоу)

У ГП Београда 2021 (2003) у великој мери се истиче економски аспект урбаног развоја, уз идеју рационалног коришћења земљишта као главну замисао плана. Идеја одрживог развоја није наглашена, а само је имплицитно наговештена кроз идеју повезивања урбаног и природног аспекта просторног развоја. Замисли које се односе на друштво и становништво и њихове потребе (осим инвестиционих) нису наведене.

Промене које на идејном нивоу доноси ГУП Београда (2016) виде се у значајном смањењу економског аспекта планирања (идеја је усмерава само на велике развојне пројекте) и повећању значаја одрживог развоја, истицањем еколошких и друштвених аспеката развоја.

Промене које се на идејном нивоу доносе у ГУП Београда 2041 (у изради) виде се у значајном ослањању на европске и глобалне концепте развоја, који у својој суштини представљају различите концепте опште идеје (парадигме) одрживог развоја. У том смислу и идеја одрживог развоја у овом плану постаје доминантна, док идеје везане за економске инвестиције и, уопште, идеју просторног раста и развоја „ка унутра“ или „ка споља“, а које су биле доминантне у претходним плановима, изостају. Друго запажање односи се на промену која се тиче прожимања и интегралног сагледавања различитих димензија развоја (просторно-економска, друштвено-економска, друштвено-просторна), што заправо представља значајно унапређење у односу на секторски приступ. Треће запажање односи се на чињеницу да осим одрживог развоја, укорењеног у идеји утилитаризма, идеје које потичу из друштвене правде или комунитаризма (различитих културних вредности) нису заступљене у овом плану.

3.4.8. Промене у изради варијантних решења, алтернатива, сценарија развоја

Израда варијантних, алтернативних решења, различитих сценарија развоја, као један од поступака стратешког приступа планирању, који омогућава аргументацију и одлучивање на основу утврђених (рационалних) критеријума, примењена је у ГП Београда 2021 (2003) кроз израду алтернативних просторних решења у фази преднацрта плана. Међутим, у ИД ГП Београда 2021 (2009) и у ГУП Београда (2016) варијанти и алтернатива није било. У овом домену се у ГУП Београда 2041 (у изради) примећује мања промена, с обзиром да се различити аспекти развоја разматрају као својеврсни сценарији развоја. Варијантна решења, значајна због успостављања критеријума за њихову евалуацију, нису примењена ни у једном анализираном плану (Табела 18).

Табела 18: Варијантна, алтернативна решења и сценарији развоја у анализираним генералним урбанистичким плановима

	Варијантна решења	Алтернативна решења	Сценарији развоја
ГП Београда 2021 (2003)		X	
ИД ГП Београда 2021 (2009)			
ГУП Београда (2016)			
ГУП Београда 2041 (у изради)			X

3.4.9. Промена приоритета урбаног развоја

Дефинисање приоритета развоја (тема, области, пројеката), као стратешки поступак усмеравања развоја ка најважнијим активностима саставни је део свих анализираних генералних урбанистичких планова. У домену нормативног садржаја јавног интереса, анализирају се приоритетне зоне развоја које се могу бити примарно **у домену утилитаризма, друштвене правде и комунитаризма**, али и зоне које у себи садрже различите нормативне аспекте јавног инетереса, попут **централних функција** или других стамбених, пословних и привредних зона (Табела 19).

Табела 19: Приоритети развоја у анализираним генералним урбанистичким плановима

Приоритетне зоне одређене у ГП Београда 2021 (2003) генерално се могу сврстати у следеће категорије:	
У домену утилитаризма	Саобраћајни системи, снабдевање водом за пиће и каналисање отпадних вода, уређења водотокова, решавање проблема одлагања отпада, електроенергетике, снабдевања топлотном енергијом, гасом и

	телекомуникацијама, јавни објекати изузетног градског и националног значаја;
У домену комунитаризма	Унапређење зона културно-историјског и природног наслеђа - Културно-историјско подручје Косанчићевог венца, зона Авале;
У домену централних функција	Развој садржаја и функција централне зоне Београда и Новог Београда - Савски амфитеатар, новобеоградски центар на Сави, блок 16 (Ушће), централни потез Новог Београда (Улица Михаила Пупина - Булевар АВНОЈ-а), центар "Лимес", центар на Славији, марина Дорћол;
ИД ГП Београда 2021 (2009) на списак се додају још три приоритетне зоне:	
У домену комунитаризма	Додаје се зона културно историјске целине Топчидер
У домену централних функција	Додаје се блок 67 у Новом Београду за потребе Универзијаде[43] и дунавско приобаље на потезу Лука „Београд“- Ада Хуја
ГУП Београда (2016) даље се редефинишу приоритетне градске зоне/простори:	
У домену утилитаризма	Развој саобраћајних/транспортних система - Београдски железнички чвор (Прокоп), обилазница, спољна магистрална тангента (СМТ), прва линија београдског метроа).
У домену централних функција	Додају се Савски амфитеатар са Бродоградилиштем, Блок 65, Ада Хуја, Мостарска петља (Београдски издавачки графички завод, Стари млин, улица Кнеза Милоша;
У домену привредних и радних зона	Привредни паркови уз обилазницу, војни комплекс у Сурчину, нове привредне зоне;
У ГУП Београда 2041 (у изради) приоритетни пројекти нису још увек одабрани, али јесу предложене приоритетне теме плана, које генерално могу да се сврстају у следеће категорије:	
У домену утилитаризма	Развој транспортног система, водне, енергетске и комуникационе инфраструктуре, системска заштита животне средине, смањење ризика од катастрофа и управљање ванредним ситуацијама, просторни развој мреже објеката јавних служби на другачијим основама, уз потребну децентрализацију првенствено у оквиру здравства и образовања;
У домену комунитаризма	Пажљивије коришћење природног и културног наслеђа, предела;
У домену централних функција	Даљи развој и неопходна трансформација урбаних система и подручја;
У домену привредних и радних зона	Просторни развој привредних активности;

У ГП Београда 2021 (2003) фокус стављао на прву фазу спровођења плана, у домену приоритетних просторно-функционални зона за спровођење - доминантно централне зоне, као и саобраћајних и инфраструктурних приоритета, са изузетком примарних зона за развој јавних објеката и културно историјских целина, чему се у ИД ГП Београда 2021 (2009) додаје још један изузетно комплексан и обиман подухват развоја подручја Лука „Београд“ - Ада Хуја.

У односу на стратешке приоритете дефинисане у претходним плановима, са којим ГУП Београда (2016) начелно остварује континуитет, приметна је значајна промена у одређивању приоритета. Наиме, у ГУП Београда (2016) заправо се редефинишу приоритети и у оквиру саме централне зоне (додају се блок 65, Мостарска петља, Бродоградилиште, изоставља се центар Новог Београда, Славија, марина Дорћол), додаје се значајан приоритет развоја великих привредних зона и фокусира се ставља на саобраћајне системе (укључујући и реафирмацију пројекта изградње метроа), док се приоритети у инфраструктурним системима у потпуности изостављају. Такође, изостављају се и приоритети који се везују за културно-историјско и природно наслеђе.

У ГУП Београда 2041 (у изради) наговештава се реафирмација приоритета у области културно-историјског и природног наслеђа, као и ширење приоритета на области заштите животне средине и прилагођавања на климатске промене. Напослетку, важно је истаћи да ни један анализирани план није имао приоритетни пројекат у домену друштвене правде.

[43] Приоритет се додаје кроз израду ИД ГП Београда 2021 (2005), који није обухваћен овом анализом

3.4.10. Промена критеријума за мониторинг и евалуацију

Критеријуми за мониторинг и евалуацију, који би се односили и на евалуацију самог планског решења (у односу на постављене циљеве), као и на праћење спровођења плана и евалуацију ефеката спровођења, значајан су али и један од најмање заступљених аспеката стратешког приступа у планирању урбаног развоја. У домену евалуације самог планског решења у ГП Београда 2021 (2003) се, осим анализе и оцене постојећег стања по секторским областима, дефинише и преглед трошкова и извора финансирања планиране изградње и реконструкције, као критеријум који може бити опредељујући при одлучивању. У том смислу у ИД ГП Београда 2021 (2009) се не дефинише ништа ново, па чак и преглед трошкова, без обзира на измене, остаје исти.

У ГУП Београда (2016) промена се прави, али само у односу на евалуацију претходног решења, с обзиром да се на основу анализе и оцене постојећег стања и евидентирања промена у простору по секторским областима, како се наводи у плану, практично могу евалуирати и планска решења, утврдити трендови и реалније сагледати правци даљег урбаног развоја Београда. Оно што оваква новина доноси, мада се доследно не примењује током процеса израде плана, јесте да успостављени критеријуми и индикатори могу послужити и за *ex-ante* евалуацију самог планског решења. У ГУП Београда 2041 (у изради) такође се нуди могућност да се кроз израду анализе и оцене постојећег стања могу поставити и критеријуми за евалуацију планског решења, што је нарочито добро постављено у области зелене инфраструктуре. До израде нацрта планског решења ово остаје отворено питање.

У домену мониторинга и евалуације ефеката спровођења плана, дефинишу се критеријуми који се генерално могу сврстати у следеће категорије (Табела 20):

Табела 20: Критеријуми за мониторинг и евалуацију спровођења анализираних генералних урбанистичких планова

У ГП Београда 2021 (2003) се дефинише низ критеријума који се генерално могу сврстати у следеће категорије:	
Критеријуми за унапређење планског решења и оцену ефеката плана у простору	а) Континуално планирање, које подразумева унапређење планског решења кроз прописане ревизије плана и б) континуално унапређивање правила уређења и грађења, који подразумева поштовање резултата праксе претходних правила, уз одржавање сигурности и континуитета у ширем систему;
Критеријуми у домену управљања	а) унапређење естетских вредности у плановима, пројектима и реалном градском простору, које подразумева увођење инструмената попут специјализованих одлука, правилника и фондова, стручних тела и комисија, б) подршка за спровођење Генералног плана у области заштите и унапређења животне средине, која подразумева доношење посебних програма, планова и пројеката од стране надлежних органа градске управе и општина, као и израду одговарајућих стручних студија и експертиза, в) подршка за спровођење Генералног плана у области саобраћајне инфраструктуре, која подразумева израду посебне, студијске и техничке документације, г) унапређивање урбанистичког информационог система, који подразумева квалитетну, ажурну, добро организовану, аутоматизовану информациону основу, као део управљачког система града, као и д) унапређивање картографских подлога - аерофотограметријско снимање подручја града у циклусима од четири године и ажурурање геодетско-катастарских планова.
У ГУП Београда 2021 (2016) дефинише се само:	
Критеријуми за унапређење планског решења и оцену ефеката плана у простору	Обавезна ревизија у циљу унапређења планског решења.

Другим речима у ГП Београда 2021 (2003) дате су смернице везане за праћење и евалуацију ефеката спровођења плана и, у складу са тим, унапређење планског решења, али и смернице за активности и ангажовања у ширем домену управљања, које не подразумева пуко спровођење планског решења. Међутим, планом се нису дефинисали и конкретни индикатори које је потребно пратити. Са друге стране, у ГУП Београда 2021 (2016) дефинише се само обавезна ревизија и, у складу са њом, унапређење планског решења, без смерница и конкретних

критеријума за мониторинг и евалуацију ефеката спровођења плана. Такође, изостају све смернице за активности које нису у непосредном домену генералног урбанистичког плана.

3.4.11. Оцена резултата анализе промене нормативног садржаја јавног интереса као исхода процеса планирања

На основу анализе резултата промене нормативног садржаја јавног интереса као исхода процеса планирања која је спроведена у овом поглављу може се оценити да је утилитарни домен, који представља општу корист становника доминантан и веома изражен у свим анализираним плановима. Приметна је једино мање опадање везано за заштиту од ризика у последњим анализираним плановима. Друштвена правда као приступачност становања здравства, образовања, присутна је у свим решењима, али је приметан тренд опадања значаја аспекта социјалног становања, као и равномерне дистрибуције обавезних јавних служби. Такође, иако постоји, мешање различитих намена није јасно дефинисано у контексту друштвене правде. Домен комунитаризма је „традиционално јак“ у свим анализираним плановима, нарочито везано за заштиту споменичког наслеђа и природе, архитектонско обликовање губи значај у трећем посматраном плану, док је веома важно истаћи да последњи анализирани план у свом концептуалном решењу има веома мало елемената из домена културних вредности, као и да није понудио податке о билансима намена (Табела 21).

Табела 21: Промена нормативног садржаја јавног интереса као исхода процеса планирања

ПРОМЕНА НОРМАТИВНОГ САДРЖАЈА ЈАВНОГ ИНТЕРЕСА КАО ИСХОДА ПРОЦЕСА ИЗРАДЕ ГУП		**ГП Београда 2021 (2003)**	**Измене и допуне ГП Београда 2021 (2009)**	**ГУП Београда (2016)**	**Концепт ГУП Београда 2041 (2019)**
Критеријум: нормативни садржај ГУП (текстуални и графички прилози)		**Индикатор: правило о намени и начину коришћења земљишта (текстуални и графички прилози)**			
1. Утилитаризам	Саобраћај, инфраструктура и комуналне службе	+	+	+	+
	Јавне службе (здравство, образовање, социјана заштита, култура…)	+	+	+	+
	Спорт и рекреација	+	+	+	+
	Шуме, реке и зелене површине	+	+	+	+
	Заштита животне средине	+	+	+	+
	Заштита од ризика (поплаве, земљотреси, клизишта…)	+	+	+/-	-/+
2. Друштвена правда	Приступачност становања	+	+	+/-	+/-
	Приступачност здравства, образовања, социјалне заштите…	+	+	+	-/+
	Приступачност јавних простора за све	+	+	+	+
	Интеграција становништва и мешање намена	+/-	+/-	+/-	+/-
3. Комунитаризам	Заштита урбаног наслеђа	+	+	+	+
	Заштита природе и пејзажа	+	+	+	-
	Архитектонско обликовање	+	+	-	+
	Верски објекти	+	+	-/+	-
	Државна управа (војска, полиција, судство…)	+	+	+	-
4. Укупни биланси	Јавне намене	+	+	+	-

Критеријум: Стратешки приступ ГУП		Индикатор: Текстуални део (повод за израду, спровођење и сл.) и документација плана			
5. Визија/циљеви	Утилитаризам	+	+	+	+
	Друштвена правда	+	+	+	-/+
	Комунитаризам	+	+	+/-	-
6. Студије и анализе	Утилитаризам	+	-/+	+/-	+
	Друштвена правда	-/+	-	+/-	-/+
	Комунитаризам	+	-	-/+	-/+
7. Кључни проблеми и перспективе развоја	Проблеми везани за теме од јавног интереса	+	-/+	+/-	+/-
	Перспективе развоја везане за теме од јавног интереса	-/+	-/+	+/-	+/-
8. Варијантна решења,	Заступљеност тема од јавног интереса	-	-	-	-/+
9. Приоритетни пројекти	Заступљеност тема од јавног интереса	+/-	+/-	-/+	0
	Континуитет	+	+/-	-/+	0
10. Критеријуми за евалуацију и мониторинг	Евалуација планског решења	-/+	-/+	-/+	-/+
	Мониторинг и евалуација спровођења	+/-	+/-	-/+	0

Генерално гледано стратешки приступ изради плана мање је заступљен домен који се везује за нормативни садржај јавног интереса од конкретних вредносних утемељења норми. У домену визија и циљева, само прва два плана имају утемељење циљева у свим вредносним аспектима, док комунитаризам и друштвена правда губе на значају у потоња два. Студије и анализе рађене су заправо махом несистематично и спорадично у свим вредносно утемељеним аспектима. Проблеми развоја везани за теме од јавног интереса мапирани су у мањој или већој мери у свим анализираним плановима, а приметно је да у последња два анализирана плана јавни теме од јавног интереса добијају на значају везано за перспективе развоја. Варијантна или алтернативна решења су најслабија тачка стратешког приступа у свим анализираним плановима. У приоритетним пројектима, значај тема од јавног интереса расте, али се континуитет успостављања приоритета у великој мери нарушава сваким следећим планским решењем. Евалуација планског решења је присутна на елементарном, сасвим недовољном нивоу, док је праћење спровођења планова од амбициозније поставке у првом и другом анализираном плану, престало да буде значајна тема у наредном (Табела 21).

3.5. Промена процедуралних правила за утврђивање јавног интереса у генералном урбанистичком плану

3.5.1. Промена појма јавног интереса везано за процедурални аспект

У посматраним периодима дефинише се значење једном броју појмова који се могу довести у везу са јавним интересом. У дефинисаним појмовима могу се начелно издвојити поједини процедурални аспекти јавног интереса.

У складу са тим, истражују се чланови закона који ближе дефинишу појмове: **утврђивање општег/јавног интереса, учесници у планирању,** као и други појмови који могу да се доведу у везу са процедуралним аспектом јавног интереса. Због прегледности садржаја, дефинисани појмови се анализирају за сваки основни закон, док се за измене и допуне закона анализирају измене и допуне појмова. На крају сваког периода, коментар се даје у контексту промене у односу на претходни период (Табела 22).

Табела 22: Појам јавног интереса везан за процедурални аспект у анализираним периодима

Први период (1995-2003)	
Закон о планирању и уређењу простора и насеља (1995), Члан 2	
Утврђивање општег интереса	Непосредно се везује за дефиницију појма „јавне површине“, преко појма експропријације.
Други период (2003-2009)	
Закон о планирању и изградњи (2003) не мења се Члан 2	
Трећи период (2009-2016)	
Закон о планирању и изградњи (2009), Члан 2	
Утврђивање општег интереса	Непосредно се везује за дефиницију појмова „површине јавне намене“ и „линијског инфраструктурног објекта“, преко посебног закона.
ИД Закона о планирању и изградњи (2011), мењају се поједини ставови Члана 2	
Утврђивање јавног интереса	Утврђивање општег интереса постаје утврђивање јавног интереса, који се више не везује за појам „линијског инфраструктурног објекта“, већ само за „површину јавне намене“.
ИД Закона о планирању и изградњи (2014), додају се поједини ставови Члана 2	
Учесници у планирању	Дефинисани су посредно преко појма „имаоци јавних овлашћења“, што су државни и органи аутономне покрајине и локалне самоуправе, посебне организације и друга лица која врше јавна овлашћења у складу са законом;
Четврти период (2016-2022)	
ИД Закона о планирању и изградњи (2018, 2019) не мења се Члан 2.	

У Закону о планирању и уређењу простора и насеља (1995) утврђивање јавног интереса није експлицитна тема. Сасвим посредно, кроз дефиницију појма „јавна површина“ - површина за коју се спроводи експропријација – може се закључити да је став закона према утврђивању јавног интереса искључиво деонтолошки. Другим речима, да јавне површине које се нормативно дефинишу у плану управо представљају правило за утврђивање јавног интереса у процесу експропријације, односно да им је то функција. Међутим, како се утврђују саме јавне површине остаје отворено питање. Учесници у планирању нису предмет појмовног одређења.

Законом о планирању и изградњи (2003) не мења се ништа значајно по питању појмовног одређења у домену утврђивања јавног интереса и учесника у планирању.

Новина коју се доноси Законом о планирању и изградњи (2009) је да се и поступак утврђивања јавног интереса везује искључиво за површине јавне намене и линијске инфраструктурне објекте и посебан закон којим се спроводи (не наводи се експропријација). Већ у ИД Закона о планирању и изградњи (2011) укида се правило да се јавни интерес неизоставно утврђује за линијске инфраструктурне објекте. Битна новина доноси се у ИД Закона о планирању и изградњи (2014) кроз дефинисање појма имаоца јавних овлашћења, чиме се заправо ставља акценат на јавни сектор и оне организације које управа овласти за поједине послове као примарне учеснике, што први пут отвара питање других учесника у планирању и њихових „овлашћења“ у контексту питања од јавног интереса.

У четвртом анализираном периоду нема измена по питању појмовног одређења процедуралног аспекта јавног интереса.

3.5.2. Промена начела планирања везаних за процедурални аспект јавног интереса

У посматраним периодима дефинишу се основе уређења насеља и простора, начела и циљеви који се могу довести у везу са јавним интересом. У дефинисаним основама, начелима и циљевима могу се начелно издвојити она која се налазе у домену процедуралног аспекта јавног интереса.

У складу са тим, у овом поглављу истражују се чланови закона који ближе дефинишу начела везана за: **утврђивање општег/јавног интереса, учеснике у планирању**, као и други појмови који могу да се доведу у везу са процедуралним аспектом јавног интереса (Табела 23).

Табела 23: Начела планирања везана за процедурални аспект јавног интереса у анализираним периодима

Први период (1995-2003)	
Закон о планирању и уређењу простора и насеља (1995), не дефинише се начелно у Одељку II	
Други период (2003-2009)	
Закон о планирању и изградњи (2003), Члан 3 начела, члан 33 циљеви	
Учесници у планирању	Обезбеђивање јавности у поступку доношења планова.
Утврђивање јавног интереса	Сарадња између органа управе, јавних предузећа и установа, невладиних организација и других учесника у просторном развоју
Трећи период (2009-2016)	
Закон о планирању и изградњи (2009), Члан 3	
Учесници у планирању	Начело учешћа јавности. Такође, посебно се наглашава хоризонтална координација као начело повезивања и партиципације свих учесника у просторном развоју јавног и цивилног сектора и грађана.
Утврђивање јавног интереса	Сарадња између органа управе, привредних друштава, установа, невладиних организација, грађана и других учесника у просторном развоју
ИД Закона о планирању и изградњи (2014), додају се поједини ставови Члана 3	
Утврђивање јавног интереса	Додатно се дефинише да начело вертикалне координације подразумева информисање, сарадњу и координацију између локалних иницијатива, планова и пројеката са регионалним и државним плановима и акцијама
Четврти период (2016-2022)	
ИД Закона о планирању и изградњи (2018, 2019) не мења се Члан 3	

У дефинисаним основама Закона о планирању и уређењу простора и насеља (1995) не могу се начелно издвојити она која се налазе у домену процедуралног аспекта јавног интереса.

Велика новина која се доноси у Законом о планирању и изградњи (2003) јесте отварање теме процедуралног аспекта јавног интереса кроз обезбеђивање јавности у поступку доношења плана, као и начело сарадње свих учесника у планирању, кроз које се имплицитно отвара тема (дијалошког) начина утврђивања јавног интереса.

Законом о планирању и изградњи (2009) учешће јавности у процесу планирања експлицитно се дефинише као начело. Међутим, закон се не бави дефинисањем самог појма јавности. Такође, велику промену представља увођење новог појма „партиципације“ (нажалост без ближег појмовног одређења) и начела хоризонталне координације свих учесника у планирању. У ИД Закона о планирању и изградњи (2014) у домену утврђивања јавног интереса додатно се профилише вертикална координација и промовише информисање, сарадња и координација између локалних иницијатива и државних акција.

У четвртом анализираном периоду нема измена по питању начела планирања која се могу довести у везу са процедуралним аспектом јавног интереса.

3.5.3. Промена корака у изради плана

У посматраним периодима дефинишу се кораци у изради плана који се могу довести у везу са процедуралним аспектом јавног интереса.

У складу са тим, истражују се чланови закона који ближе дефинишу кораке у изради плана у смислу: **програма плана, одлуке о изради плана, концепта плана, раног јавног увида, нацрта плана, јавног увида** и **усвајања плана**, као основних елемената процедуре израде генералног урбанистичког плана (Табела 24).

Табела 24: Кораци у изради плана у анализираним периодима

Први период (1995-2003)
Законом о планирању и уређењу простора и насеља (1995) дефинишу се само **четири основна корака** у процедури израде плана: доношење акта о изради плана, израда нацрта плана, јавни увид и доношење плана.
Други период (2003-2009)

Законом о планирању и изградњи (2003) дефинише се **пет основних корака** у процедури израде плана: израда програма за израду плана, доношење одлука о изради плана, израда нацрта/предлог плана, јавни увид и доношење плана.
Трећи период (2009-2016)
Законом о планирању и изградњи (2009) дефинише се такође **пет основних корака** у процедури израде плана: доношење одлуке о изради планског документа, израда концепта планског документа, нацрт планског документа, јавни увид и усвајање планског документа.
ИД Закона о планирању и изградњи (2014) дефинише се **шест основних корака** у процедури израде плана: доношење одлуке о изради плана, израда елабората за рани јавни увид, рани јавни увид, израда нацрта плана, јавни увид и доношење плана.
Четврти период (2016-2022)
ИД Закона о планирању и изградњи (2018, 2019) не мењају се кораци у изради плана

Осим једног обавезног увида јавности, израда нацрта плана у бар две фазе, где би прва фаза подразумевала неку врсту концептуалног решења, није предвиђена Законом о планирању и уређењу простора и насеља (1995), већ је остављена да буде део праксе планирања и логичног грађења планског решења.

Новим Законом о планирању и изградњи (2003) доноси се значајна новина увођењем обавезне израде програма за израду плана као фазе која претходи доношењу одлуке. Наиме, оваква промена усмерена је ка томе да програмско решење, као вид концепта, треба да буде услов, али и оправдање за израду плана. Уколико израда програма покаже да израда плана није рационално решење, у смислу јавних улагања, могућности да се проблеми технички реше, недостатка потребних података или сврсисходности решења, од одлуке ће се одустати.

Закон о планирању и изградњи (2009) доноси промену у основним корацима израде плана тако што укида програм за израду плана, али уводи израду концепта плана као фазу у планирању која претходи нацрту планског решења. Пред тога, Закон ближе дефинише елементе које треба да садржи одлука о изради плана, а који су знатно мањег обима од некадашњег програма. Једном од наредних ИД Закона о планирању и изградњи (2014) доноси се значајна промена у корацима, увођењем раног јавног увида у почетној фази израде плана, али законом се укида израда концепта плана као обавезног корака. У том смислу, као неки вид компензације, уводи се израда елабората за рани јавни увид.

У четвртом анализираном периоду није било измена у корацима израде плана.

3.5.4. Промена структуре учесника

У анализираним периодима дефинише се структура учесника у изради плана који се могу довести у везу са процедуралним аспектом јавног интереса.

У складу а тим, истражују се чланови закона који ближе дефинишу учеснике у изради плана као што су: **министарство/министар, скупштина града, комисија за планове, главни урбаниста, локална управа, носилац израде плана, обрађивач плана, јавно урбанистичко предузеће, институције јавног сектора, одговорни урбаниста, стручно удружење, грађани, јавност** и сл., као основних елемента структуре учесника у процедури израде генералног урбанистичког плана (Табела 25).

Табела 25: Структура учесника у анализираним периодима

Први период (1995-2003)	
Закон о планирању и уређењу простора и насеља (1995)	
Министар за урбанизам	Може издати обавезну инструкцију за израду плана ради обезбеђења усклађености просторних и урбанистичких планова, као и да од органа надлежних за доношење плана захтева достављање документације на основу које се израђује план, образује комисију за стручну контролу, даје предлог најмање једног члана комисије за јавни увид и стручну расправу, даје сагласност на генерални план након његовог доношења. Такође, Министар за урбанизам прописује ближе: општа правила урбанистичке регулације и парцелације, урбанистичке стандарде и нормативе, као и обављање

	претходних радова за израду плана и прибављање услова, података и документације за израду плана (на нивоу подзаконског акта);
Скупштина града	Доноси акт о изради плана и урбанистичке планове, образује комисију за јавни увид и стручну расправу;
Комисија за стручну контролу	Проверава оправданост планског решења, усклађеност плана са законом, урбанистичким стандардима и нормативима, општим правилима регулације и другим прописима донетим на основу закона;
Комисија за јавни увид и стручну расправу	Стара се о јавном увиду и стручној расправи. Комисија има највише пет чланова, у њу се именује најмање по једно лице које предложи стручно удружење урбаниста (основано за Републику) и један представник министарства. Сачињава извештај који садржи податке о спроведеном јавном увиду, обављеној стручној расправи и о свим примедбама са ставом о свакој примедби;
Локална управа	Обезбеђује трајно обављање стручних послова урбанистичког планирања и уређења простора и насеља оснивањем посебне организације или јавног урбанистичког предузећа за обављање делатности просторног и урбанистичког планирања;
Носилац израде плана	Одређује се актом о изради плана;
Јавно урбанистичко предузеће	Обавља стручне послове урбанистичког планирања и уређења простора и насеља, између осталог, планирање, израду и праћење спровођења просторног и урбанистичких планова и пројеката;
Институције јавног сектора	Улога органа, организација и предузећа који учествују у изради плана није законом прецизно дефинисана.
Овлашћени урбаниста	Руководи израдом генералног плана.
Стручно удружење урбаниста (Србије)	Даје предлог најмање једног члана комисије за јавни увид и стручну расправу.
Заинтересовано лице	Ставља писмену примедбу на план и примедбу образлаже у расправи пред комисијом током јавног увида
Други период (2003-2009)	
Закон о планирању и изградњи (2003)	
Министар за урбанизам	Даје предлог за именовање једне трећине чланова Комисије за планове СГБ, именује комисију за планове министарства за контролу усклађености генералног плана са законом и планским документима, у случају када није донет просторни план општине;
Скупштина града	Доноси генерални план, образује комисију за планове СГБ, по потреби ангажује правна и физичка домаћа или страна лица за обављање појединих стручних послова комисије за планове, врши проверу решења и утврђивање потребе да се приступи измени и допуни генералног плана, најмање сваке четири године;
Комисија за планове министарства	Врши контролу усклађености генералног плана са законом и планским документима, у случају када није донет просторни план општине.
Комисија за планове СГБ	Пружа стручну помоћ за обављање послова у поступку израде генералног плана, припрема одлуку о изради генералног плана и програм плана у сарадњи са локалном управом, врши стручну контролу која обухвата проверу оправданости планског решења, проверу усклађености урбанистичког плана са законом и другим прописима донетим на основу закона, усклађеност плана са просторним планом општине, односно урбанистичким планом насеља, урбанистичким стандардима и нормативима и одлуком о приступању изради урбанистичког плана. Извештај о извршеној стручној контроли Комисије за планове је обавезујући. После обављеног јавног увида, Комисија за планове саставља извештај, који садржи податке о извршеном јавном увиду, са свим примедбама и ставовима по свакој примедби. Председник и чланови комисије именују се из реда угледних стручњака за област просторног планирања и урбанизма и других области које су од значаја за обављање стручних послова у области планирања и уређења простора и изградње;
Локална управа	Припрема одлуку о изради урбанистичког плана и програм плана у сарадњи са комисијом за планове, уколико за те послове не ангажује друго предузеће. Стара се о објављивању јавног увида;
Носилац израде плана	Није дефинисано законом;

Јавно урбанистичко предузеће	Основано за обављање послова урбанистичког планирања и израду урбанистичких планова, припрема и одлуку о изради урбанистичког плана и програм плана у сарадњи са комисијом за планове уколико га за то ангажује локална управа.
Институције јавног сектора	Органи, организације и предузећа, који су законом овлашћени да утврђују посебне услове за изградњу објеката и уређење простора за који се план припрема, и који, на захтев општинске управе, достављају све потребне податке и услове за израду плана;
Одговорни урбаниста	Руководи израдом урбанистичких планова;
Стручно удружење урбаниста (Србије)	Нема посебну улогу дефинисану законом.
ИД Закона о планирању и изградњи (2006) доносе се поједине промене	
Министар за урбанизам	Утврђује усклађеност генералног плана са планским документима, законом и прописима донетим на основу закона и у складу са тим даје сагласност на генерални план пре његовог објављивања.
Трећи период (2009-2016)	
Закон о планирању и изградњи (2009) и Правилник о садржини, начину и поступку израде планских докумената (2010)	
Министар за урбанизам	Даје сагласност у погледу усклађености генералног плана са планским документима ширег подручја, законом и прописима донетим на основу закона, пре упућивања на јавни увид и пре објављивања. Уколико не да сагласност, налаже носиоцу израде планског документа израду новог нацрта плана. Предлаже једну трећину чланова комисије за планове СГБ;
Скупштина града	Доноси одлуку о изради генералног плана, образује комисију за планове, ангажује правна и физичка лица за обављање појединих стручних послова за потребе комисије за планове;
Комисија за планове СГБ	Даје мишљење на одлуку о изради плана, врши стручну контролу концепта и нацрта плана, која обухвата проверу усклађености са планским документима ширег подручја, одлуком о изради, законом, стандардима и нормативима, прибављеним условима, другим законима и прописима, као и проверу оправданости планског решења. О извршеној стручној контроли, комисија саставља извештај, који садржи податке о извршеној контроли, са примедбама и мишљењима комисије за планове по свакој примедби. Организује јавну седницу и о извршеном јавном увиду комисија за планове сачињава извештај који садржи податке о извршеном јавном увиду, са свим примедбама и одлукама по свакој примедби. Доноси одлуку којом се носиоцу израде налаже да изради нови нацрт или концепт планског документа, уколико након јавног увида утврди да усвојене примедбе суштински мењају плански документ. Поред тога, комисија обавља и друге стручне послове у поступку израде и спровођења планских докумената, даје стручно мишљење по захтеву надлежних органа управе. Председник и чланови комисије именују се из реда стручњака за област просторног планирања и урбанизма и других области које су од значаја за обављање стручних послова у области планирања, уређења простора и изградње, са одговарајућом лиценцом, у складу са овим законом. Једна трећина чланова именује се на предлог министра надлежног за послове просторног планирања и урбанизма;
Локална управа	Носилац израде планских докумената, стара се о излагању плана на јавни увид, присуствује јавној седници;
Носилац израде плана	Тражи податке од органа, организација и јавних предузећа за потребе израде одлуке о изради плана, прикупља податке о постојећој планској документацији, подлогама, посебним условима за заштиту и уређење простора, другој документацији значајној за израду плана, стању и капацитетима инфраструктуре итд. за потребе израде концепта плана, поступа по одлукама извештаја о извршеном јавном увиду;
Јавно урбанистичко предузеће	Организација коју оснива јединица локалне самоуправе за обављање послова просторног и урбанистичког планирања и која израђује планске документе.
Обрађивач планског документа	Предузеће коме локална управа, као носилац израде плана, уступа израду докумената просторног и урбанистичког планирања (може бити и јавно урбанистичко предузеће), припрема ставове о поднетим примедбама на нацрт планског документа у писаном облику и доставља их комисији за планове за

	потребе одржавања јавне седнице и припреме извештаја о обављеном јавном увиду. Присуствује јавној седници и износи свој став по свакој примедби;
Институције јавног сектора	Органи, организације и јавна предузећа који су овлашћена да утврђују посебне услове за заштиту и уређење простора и изградњу објеката током припреме одлуке о изради плана, пре израде концепта плана и током израде нацрта плана;
Одговорни урбаниста	Руководи израдом генералног урбанистичког плана, образлаже плански документ пред комисијом за планове, присуствује јавној седници;
Заинтересована физичка и правна лица	Подносе примедбе на план, присуствују јавној седници, образлажу примедбе пред комисијом за планове.
ИД Закона о планирању и изградњи (2011), доносе се поједине промене	
Министар за урбанизам	Даје сагласност у погледу усклађености генералног плана са планским документима ширег подручја, законом и прописима донетим на основу закона, после упућивања на јавни увид, док се давање сагласности на план пре објављивања укида.
ИД Закона о планирању и изградњи (2014), доносе се поједине промене	
Министар за урбанизам	Укида се давање сагласности у погледу усклађености генералног плана са планским документима ширег подручја, законом и прописима донетим на основу закона, после упућивања на јавни увид, већ за то образује комисију за контролу усклађености.
Комисија за контролу усклађености	Контролише усклађеност генералног плана са просторним плановима, саставља извештај о извршеној контроли;
Скупштина града	Именује главног урбанисту, ближе уређује положај, овлашћења, као и права и дужности главног урбанисте;
Главни урбаниста	Координира израду планских докумената и врши координацију рада између органа надлежног за послове урбанизма и јавних предузећа и других институција укључених у поступке израде и доношења планских докумената. Главни урбаниста је по функцији председник комисије за планове.
Комисија за планове СГБ	Врши стручну контролу нацрта плана, јер концепт плана више није дефинисан законом као корак и изради плана. Стручна контрола се може вршити више пута по захтеву комисије. Обавља рани јавни увид и даје закључке у форми смерница за даљи рад стручног обрађивача на изради нацрта планског документа током раног јавног увида. Обавља јавни увид и одржава јавну седницу.
Носилац израде плана	Прикупља податке о постојећој планској документацији, подлогама, посебним условима за заштиту и уређење простора, другој документацији значајној за израду плана, стању и капацитетима инфраструктуре итд. за потребе израде нацрта плана, јер концепт плана више није дефинисан законом као корак у изради плана. Током раног јавног увида организује упознавање јавности (правних и физичких лица) са општим циљевима и сврхом израде плана, могућим решењима за развој просторне целине, могућим решењима за урбану обнову, као и ефектима планирања, обавештава и позива органе, организације и јавна предузећа да дају мишљење, евидентира примедбе и сугестије правних и физичких лица, припрема извештај о обављеном раном јавном увиду, прибавља услове за израду планског документа;
Институције јавног сектора	Органи, организације и јавна предузећа који су овлашћени да утврђују посебне услове за заштиту и уређење простора и изградњу објеката (правилник прецизира које све), дају мишљење у погледу услова и неопходног обима и степена процене утицаја на животну средину током припреме одлуке о изради плана и током израде нацрта плана;
Обрађивач планског документа	Образлаже своје ставове по питању примедби и сугестија са раног јавног увида у поступку стручне контроле;
Јавност	Има могућност изјашњавања током раног јавног увида.
Четврти период (2016-2022)	
ИД Закона о планирању и изградњи (2018) и Правилник о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања (2019), доносе се поједине промене	
Министар за урбанизам	Ближе прописује начин и поступак спровођења процедуре припреме и праћења израде планских докумената;
Главни урбаниста	Актом о унутрашњој организацији јединице локалне самоуправе може се предвидети оснивање организационе јединице главног урбанисте, одредити

	делокруг ове организационе јединице, као и уредити друга питања значајна за рад;
Носилац израде плана	Спроводи процедуру припреме, разматрања, доношења и објављивања одлуке о изради планског документа, израде и уступања израде планског документа, стручне контроле планског документа, раног јавног увида и јавног увида у плански документ, потом припреме, разматрања, доношења и објављивања планског документа, као и уношења планских докумената у Централни регистар планских докумената, исправку техничких грешака (процедура у поступцима припреме и праћења израде планских докумената). Прибавља услове за израду планског документа у току трајања раног јавног увида;
Обрађивач планског документа	Припрема и оверава елаборат за рани јавни увид;
Институције јавног сектора	Надлежни органи, посебне организације и имаоци јавних овлашћења, утврђују услове за планирање и уређење простора током припреме одлуке о изради плана и током раног јавног увида;
Одговорни урбаниста	Даје изјаву да је плански документ усклађен са Законом и прописима донетим на основу Закона, са условима ималаца јавних овлашћења, плановима ширег подручја, извештајима о обављеном раном јавном увиду, стручној контроли, јавном увиду у различитим фазама израде плана;

У првом периоду, Законом о планирању и уређењу простора и насеља (1995), структура учесника у планирању и њихове улоге и надлежности, дефинише се у великој мери на начелном нивоу, без улажења у ближе одређење појединих надлежности. Законом се дефинишу чак две комисије за планове – једна за стручну контролу коју образује ресорни министар и једна за стручну расправу и јавни увид коју образује Скупштина града Београда. Надлежност министра је најшире и најподробније дефинисана, док је интересантно да улога и надлежност органа локалне управе (Секретаријат за урбанизам у случају Београда) у процесу планирања законом уопште није ближе дефинисана. Уместо тога, дефинисано је јавно урбанистичко предузеће као битан учесник у процесу, које може бити одређено и за носиоца израде плана, а самим тим и за руковођење процесом планирања, док овлашћени урбаниста руководи израдом плана. Улога других институција јавног сектора законом такође није ближе дефинисана. Битна ставка је и експлицитно дефинисање стручног удружења урбаниста као саставног дела комисије за стручну расправу и јавни увид. Другим речима, закон у великој мери позиционира планирање као стручну делатност, а не делатност управе и јавног сектора. Грађани, шира и стручна јавност, организације цивилног сектора, привредни субјекти и сл. као учесници у процесу планирања дефинисани су као „заинтересована лица“.

У другом периоду, у Закону о планирању и изградњи (2003) доноси се промена у смислу ширег дефинисања надлежности комисије за планове на градском нивоу, док се надлежности министарства и комисије за планове на нивоу министарства знатно сужавају – само на контролу усклађености планова у случају када план вишег реда није донет. Промена настаје и у домену локалне управе која постаје задужена за објављивање јавног увида, као и припрему доношења одлуке о изради и програма плана, уколико надлежност не препусти другом предузећу – јавном урбанистичком предузећу. Закон посебно дефинише и институције јавног сектора као органе, организације и предузећа који су задужени да израђују и достављају услове из својих надлежности током процеса планирања. Промена настаје и у дефинисању улоге јавног урбанистичког предузећа које губи улогу праћења спровођења просторног и урбанистичких планова и пројеката, док стручно удружење нема више законом додељену улогу у процесу планирања. Одговорни урбаниста остаје са истом надлежности руковођења израдом плана. Другим речима, промене које се доносе Законом о планирању и изградњи (2003) позиционирају планирање више у домен делатности локалне управе, комисије за планове и јавног сектора, а мање као стручну делатност. Закон не дефинише грађане, ширу јавност и остале учеснике у планирању. У ИД Закона о планирању и изградњи (2006) ипак се враћа надлежност министра као контролора усклађености планова.

У трећем периоду, почевши од Закона о планирању и изградњи (2009), доносе се значајне промене у даљем ширењу улоге и надлежности комисије за планове на градском

нивоу, првенствено у домену стручне контроле, јавног увида и надлежности у давању мишљења, као и улоге и надлежности локалне управе – Секретаријата за урбанизам као носиоца израде свих планова на територији Београда - у руковођењу процесом планирања, организацији и комуникацији. Надлежност министра се такође проширује са обавезом давања сагласности чак два пута током процеса израде плана. Институције јавног сектора такође добијају прецизно дефинисану улогу у давању услова из својих надлежности. Промена настаје и у дефинисању улоге обрађивача плана, која раније није експлицитно постојала, као предузећа коме локална управа, као носилац израде, уступа израду плана, а које је адекватно регистровано за ту делатност. Промена настаје и у ближем дефинисању улоге одговорног урбанисте приликом стручне контроле и, нарочито, јавне расправе. Остали учесници у планирању дефинишу се као „заинтересована физичка и правна лица“, што је промена која сугерише да подносилац примедбе може бити и организација, привредни субјекат и сл., а не само појединац. У ИД Закона о планирању и изградњи (2011) смањују се задужења министра по питању давања двоструке сагласности на планско решење. У ИД Закона о планирању и изградњи (2014) поново се дефинише комисија за контролу усклађености планова на републичком нивоу. Такође, велика промена која се доноси је дефинисање још једног учесника у изради плана – главног урбанисте, при кабинету градоначелника, са надлежностима координације институција (у домену јавног сектора), координације израде планова и, што је кључно, председника комисије за планове. Међутим, значајно је приметити да се овом изменом и допуном закона доноси и укидање концепта и успостављање раног јавног увида као корака у процедури израде плана. У складу са тим, комисија за планове губи надлежност стручне контроле концепта, али не добија надлежност стручне контроле елабората за рани јавни увид. Такође, институције јавног сектора више нису у обавези да своје услове достављају током израде елабората за рани јавни увид, већ само током израде нацрта плана. Међутим, и поред ове промене, може се закључити да трећи анализирани период доминантно поставља планирање као делатност у домен доносиоца одлука – првенствено комисије за планове на градском нивоу, са сагласношћу на републичком нивоу, и домен локалне управе која процесом руководи. Са друге стране, улога обрађивача плана и одговорног урбанисте се додатно прецизира, али и шири нарочито по питању одговора на примедбе са раног јавног увида. Битна промена настаје и у дефинисању улоге јавности – која добија могућност изјашњавања током јавног увида. Битно је истаћи и разлику у третирању других учесника током процеса планирања – јавност се изјашњава током раног јавног увида, а правна и физичка лица подносе примедбе током јавног увида – што имплицитно говори о томе да је рани јавни увид мање формални корак у изради плана од јавног увида, као и да је „јавност“ мање формални учесник од „правних и физичких лица“.

У четвртом периоду, ИД Закона о планирању и изградњи (2018) редефинише се улога и надлежности локалне управе у организационом смислу, што сугерише да се домен управљања процесом планирања константно шири. Законом се омогућава и ширење домена и улоге главног урбанисте, дефинисањем организационе јединице у његовој надлежности. Такође, велика промена која се законом доноси је у домену улоге одговорног урбанисте који добија надлежност контроле усклађености плана са различитим прописима, актима и плановима, скоро у свим корацима израде плана.

3.5.5. Промена нивоа и позиције доношења одлука

У анализираним периодима законом се дефинишу се нивои доношења одлука, као и њихова позиција у односу на кораке у изради плана, који се могу довести у везу са процедуралним аспектом јавног интереса.

У том смислу, истражују се чланови закона који ближе дефинишу ниво и позицију доношења одлука у смислу: **ниво републичке управе** (Министар за урбанизам, комисија за планове Министарства), **ниво Скупштина града** (Београда), **ниво комисије за планове** СГБ), **ниво градоначелника** (главни урбаниста), **ниво локалне управе** (Секретаријат за урбанизам), **ниво институција јавног сектора**, **стручни ниво** (јавно урбанистичко

предузеће/обрађивач плана, одговорни урбаниста), ниво грађана (шира јавност, цивилни сектор, привредни сектор) у процедури израде генералног урбанистичког плана (Табела 26 и Табела 27).

Табела 26: Ниво доношења одлука у анализираним периодима

Први период (1995-2003)	
Закон о планирању и уређењу простора и насеља (1995)	
Ниво републичке управе	Инструкције везано за израду плана пре доношења акта о изради плана (министар за урбанизам), одлучивање током стручне контроле нацрта плана (комисија за стручну контролу), сагласност на генерални план (министар за урбанизам);
Ниво Скупштине града	Акт о изради плана, доношење плана;
Ниво комисије за планове	Одговор на примедбе са јавног увида (комисија за јавни увид и стручну расправу, у чијем саставу је минимум један члан са нивоа републичке управе (министарства за урбанизам) и минимум један члан са стручног нивоа (стручно удружење урбаниста (Србије)). Однос чланова комисије је 3 (СГБ) : 1 (министарство) : 1 (СУУ));
Ниво градске управе	Елементи за одлуку о изради плана, образложење плана пред доношење
Стручни ниво	Даје предлог нацрта плана;
Ниво грађана	Учествују у јавном увиду.
Други период (2003-2009)	
Закон о планирању и изградњи (2003)	
Ниво републичке управе	Сагласност на генералну план, само уколико није донет просторни план општине;
Ниво Скупштине града	Одлука о изради плана, доношење плана;
Ниво комисије за планове СГБ	Програм плана, стручна контрола нацрта плана, одговор на примедбе са јавног увида (у саставу комисије за планове је трећина чланова са нивоа републичке управе (министарства). Однос чланова комисије је 3 (СГБ) : 1 (министарство)).
Ниво градске управе	Програм плана, образложење плана пред доношење;
Ниво јавних институција	Програм плана, предлог нацрта плана;
Стручни ниво	Програм плана, предлог нацрта плана;
Ниво грађана	Учествују у јавном увиду.
ИД Закона о планирању и изградњи (2006) доносе се поједине промене:	
Ниво републичке управе	Сагласност на генерални план (министар за урбанизам).
Ниво комисије за планове СГБ	Даје сагласност на програм плана
Трећи период (2009-2016)	
Закон о планирању и изградњи (2009)	
Ниво републичке управе	Сагласност на генерални план (министар за урбанизам) пре јавног увида, сагласност након доношења плана
Ниво Скупштине града	Одлука о изради плана, доношење плана;
Ниво комисије за планове	Сагласност на елементе за одлуку о изради плана, стручна контрола концепта плана, стручна контрола нацрта плана, одговор на примедбе са јавног увида (у саставу комисије је трећина чланова са нивоа републичке управе (министарства). Однос чланова комисије је 3 (СГБ) : 1 (министарство)), сарадња на изради програма плана се укида;
Ниво градске управе	Елементи за одлуку о изради плана, образложење плана пред доношење, припрема програма плана се укида;
Ниво јавних институција	Мишљење на елементе за одлуку о изради плана, услови за концепт плана, услови за нацрт плана, услови за програм плана се укидају;
Стручни ниво	Предлог концепта плана, предлог нацрта плана, ставови по примедбама са јавног увида, израда програма плана се укида;
Ниво грађана	Учествују у јавном увиду.
ИД Закона о планирању и изградњи (2011), доносе се поједине промене:	
Ниво републичке управе	Сагласност на генерални план (министар за урбанизам) током јавног увида, сагласности пре јавног увида и после доношења плана се укидају.

ИД Закона о планирању и изградњи (2014), доносе се поједине промене	
Ниво комисије за планове	Укида се стручна контрола концепта плана;
Ниво градоначелника	Председава комисијом за планове (главни урбаниста);
Ниво јавних институција	Укида се давање услова током израде концепта плана;
Стручни ниво	Елаборат за рани јавни увид (као један вид концептуалног решења), ставови по примедбама са раног јавног увида;
Ниво грађана	Учествују у раном јавном увиду.
Четврти период (2016-2022)	
ИД Закона о планирању и изградњи (2018) и Правилник о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања (2019), доносе се поједине промене:	
Стручни ниво	Даје изјаву (одговорни урбаниста) да је план усклађен са законом, пописима, плановима, условима, извештајима пре раног јавног увида, стручне контроле, као и пре и после јавног увида.

Табела 27: Ниво доношења одлука у односу на кораке у изради плана у анализираним периодима

	Програм плана	**Одлука о изради плана**	**Концепт плана**	**Рани јавни увид**	**Нацрт плана**	**Јавни увид**	**Доношење плана**
Први период (1995-2003)							
Закон о планирању и уређењу простора и насеља (1995)							
Ниво републичке управе		**X**			**X**		**X**
Ниво Скупштине града		**X**					**X**
Ниво комисије за планове						**X**	
Ниво градоначелника							
Ниво градске управе	**X**						
Ниво јавних институција							
Стручни ниво			**X**		**X**		
Ниво грађана						**X**	
Други период (2003-2009)							
Закон о планирању и изградњи (2003)							
Ниво републичке управе					**x**		
Ниво Скупштине града		**X**					**X**
Ниво комисије за планове	**X**				**X**	**X**	
Ниво градоначелника							
Ниво градске управе	**X**						**X**
Ниво јавних институција	**X**				**X**		
Стручни ниво	**X**		**X**		**X**	**X**	
Ниво грађана						**X**	
ИД Закона о планирању и изградњи (2006) доносе се поједине промене							
Ниво републичке управе							**X**
Ниво Скупштине града		**X**					**X**
Ниво комисије за планове	**X**	**X**			**X**	**X**	
Ниво градоначелника							
Ниво градске управе	**X**						**X**
Ниво јавних институција	**X**				**X**		
Стручни ниво	**X**		**X**		**X**	**X**	
Ниво грађана						**X**	
Трећи период (2009-2016)							
Закон о планирању и изградњи (2009)							
Ниво републичке управе					**X**		**X**
Ниво Скупштине града		**X**					**X**
Ниво комисије за планове		**X**	**X**		**X**	**X**	
Ниво градоначелника							
Ниво градске управе	**X**						**X**
Ниво јавних институција	**X**		**X**		**X**		

Стручни ниво			**X**		**X**	**X**	
Ниво грађана						**X**	
ИД Закона о планирању и изградњи (2011), доносе се поједине промене							
Ниво републичке управе						**X**	
Ниво Скупштине града		**X**					**X**
Ниво комисије за планове		**X**	**X**		**X**	**X**	
Ниво градоначелника							
Ниво градске управе	**X**						**X**
Ниво јавних институција	**X**		**X**		**X**		
Стручни ниво			**X**		**X**	**X**	
Ниво грађана						**X**	
ИД Закона о планирању и изградњи (2014), доносе се поједине промене							
Ниво републичке управе						**X**	
Ниво Скупштине града		**X**					**X**
Ниво комисије за планове		**X**			**X**	**X**	
Ниво градоначелника		**X**			**X**	**X**	
Ниво градске управе	**X**						**X**
Ниво јавних институција	**X**				**X**		
Стручни ниво			**X**	**X**	**X**	**X**	
Ниво грађана						**X**	
Четврти период (2016-2022)							
ИД Закона о планирању и изградњи (2018) не доносе се промене у нивоима и позицији, само јача стручни ниво							

У првом посматраном периоду, Законом о планирању и уређењу простора и насеља (1995) дефинише се да се одлуке везане за израду генералног урбанистичког плана доносе првенствено на нивоу републичке управе. Интересантно је становиште да се са нивоа републичке управе дају и инструкције за израду плана већ током доношења акта о његовој изради, а сагласност на планско решење је обавезна приликом усвајања плана. Такође, стручне одлуке су делегиране нивоу министарства и комисије за стручну контролу плана. Ниво Скупштине града Београда значајан је код доношења одлуке о изради плана и самог усвајања плана, док се комисија оснива од стране скупштине града искључиво за питања јавног увида и стручне расправе. Стручном нивоу поверене су све одлуке по питању израде концептуалних решења плана као и нацрта плана који подлеже стручној контроли. Ниво локалне управе је значајан само код припреме одлуке о изради плана. Интересантно је и што закон одређује јавни увид доминантно као стручну расправу, и то између комисије и грађана, односно заинтересованих лица.

Кључна промена која настаје у другом периоду, доноси се Законом о планирању и изградњи (2003) и односи се на потпуно укидање нивоа републичке управе у доношењу одлука у процесу израде генералног урбанистичког плана. Само у случају да на нивоу општине није донет просторни план, сагласност је обавезна. Стручне одлуке доносе се на нивоу комисије за планове Скупштине града Београда, а и саме одлуке о изради и усвајању плана остају на нивоу скупштине града. Закон дефинише нови ниво – јавних институција које кроз своје услове учествују у одлучивању током израде нацрта плана, али не експлицитно и ниво обавезности њихових услова. Закон јасно диференцира и програм израде плана као корак у процедури који треба да обезбеди сарадњу на највише нивоа – комисије за планове, градске управе, јавних институција и стручног нивоа, али не и на нивоу укључивања грађана у овај процес, и то пре доношења одлуке о изради плана на нивоу Скупштине града Београда. Стручни ниво је и даље веома заступљен, укључивањем одговорног урбанисте и у процес израде програма и јавног увида. Ниво грађана је и даље укључен у доношење одлука само током јавног увида. У ИД Закона о планирању и изградњи (2006) враћа се ниво републичке управе као релевантан у доношењу одлуке о усвајању генералног урбанистичког плана.

У трећем периоду, у Закону о планирању и изградњи (2009) укида се израда програма плана као корак у процедури, а фаза припреме одлуке о изради плана поставља се на ниво градске управе и институција јавног сектора, које треба да дефинишу кључне услове, попут израде стратешке процене утицаја на животну средину. Са друге стране, законом се дефинише

концепт плана као најважнија новина у процедури, где се одлуке доносе на стручном нивоу, нивоу јавних институција и комисије за планове. Важно је истаћи да је израда концептуалног решења у претходним законским решењима била на стручном нивоу одлучивања. Промена се односи и на поновно јачање нивоа републичке управе у одлучивању, пре и после јавног увида, другим речима, за разлику од концепта плана, одлука о нацрту планског решења се налази и на нивоу републичке управе. У ИД Закона о планирању и изградњи (2011) редефинише позицију у којој се сагласност на генерални урбанистички план обезбеђује на нивоу републичке управе и везује се само за јавни увид.

Међутим, у ИД Закона о планирању и изградњи (2014) доносе се две важне промене. Прва промена се односи на дефинисање посебног корака у процедури – раног јавног увида, коме претходи израда елабората за рани јавни увид, донекле еквивалента концепту плана. Закон дефинише да се одлуке на нивоу раног јавног увида доносе искључиво на стручном нивоу - одговорног урбанисте и обрађивача плана. Комисија за планове има јасно дефинисану улогу давања смерница, али не и учествовања у одлучивању, док институције јавног сектора у овом кораку не учествују. Друга промена се односи на увођење још једне инстанце у одлучивању на општем градском нивоу – ниво градоначелника. Главни урбаниста, при кабинету градоначелника, одлучује као председник комисије за планове у фази доношења одлуке о изради плана, нацрта и јавног увида. Приметно је груписање највећег броја различитих нивоа одлучивања током јавног увида.

Напослетку, у четвртом анализираном периоду, ИД Закона о планирању и изградњи (2018) и Правилником о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања (2019) јача се стручни ниво одлучивања увођењем обавезне изјаве одговорног урбанисте у корацима израде плана у којима се одлучује на стручном нивоу.

3.5.6. Промена средстава комуникације

Законом се дефинишу основна средства и начин комуникације са грађанима (широм јавности, цивилним сектором, привредним сектором и сл.) током корака у изради плана.

У складу са тим, истражују се чланови закона који ближе дефинишу различита средства комуникације у смислу: **информисања, консултовања, јавне презентације, јавне расправе, радионице** и сл., у процедури израде генералног урбанистичког плана (Табела 28 и Табела 29).

Табела 28: Средства комуникације у анализираним периодима

Први период (1995-2003)	
Закон о планирању и уређењу простора и насеља (1995)	
Информисање	Акт о изради плана се јавно оглашава, јавни увид и стручна расправа оглашавају се у дневном, локалном листу, најкасније 15 дана пре почетка јавног увида и одржавања стручне расправе, са подацима о плану, месту и времену излагања плана и одржавања стручне расправе, року и начину стављања примедби и другим подацима;
Консултовање	Јавни увид у трајању од најмање 30 дана, заинтересовано лице има право да стави писмену примедбу на план;
Стручна расправа	Спроводи се током јавног увида, заинтересовано лице може примедбу да образложи у расправи пред комисијом.
Други период (2003-2009)	
Закон о планирању и изградњи (2003) и Правилник о садржини и изради урбанистичких планова (2004)	
Информисање	Донети урбанистички план мора бити доступан јавности. Одлука о изради урбанистичког плана се објављује. Јавни увид се оглашава у дневном и локалном.
Консултовање	Јавни увид траје најмање 15 а најдуже 30 дана од дана оглашавања;
Јавна расправа	Комисија за планове одржава јавну седницу након завршетка јавног увида. Одговорни урбаниста односно обрађивач јавно износи свој став
Трећи период (2009-2016)	
Закон о планирању и изградњи (2009) и Правилник о садржини, начину и поступку израде планских докумената (2010)	

Информисање	Одлука и план по доношењу се објављују у службеном гласилу локалне самоуправе, план мора бити доступан на увид јавности у седишту локалне самоуправе. Сви плански документи евидентирају се у централном регистру планских докумената и доступни су заинтересованим лицима у електронском облику, путем интернета. Јавни увид се оглашава у дневном и локалном листу. Нацрт планског документа излаже се на јавни увид у аналогном облику у седишту јединице локалне самоуправе, а може се изложити и у дигиталном облику преко интернет стране локалне управе. Оглас о излагању планског документа на јавни увид садржи: пун назив институције која спроводи оглашавање, односно која се стара о излагању планског документа на јавни увид; назив планског документа чије се излагање оглашава; податке о времену и месту излагања планског документа на јавни увид; начин на који заинтересована правна и физичка лица могу доставити примедбе на плански документ; податке о времену и месту јавне презентације нацрта планског документа; податке о времену и месту одржавања јавне седнице комисије надлежне за јавни увид; друге информације које могу бити од значаја за јавни увид. Оглас о излагању планског документа на јавни увид може садржати и графички приказ подручја које је обухваћено планским документом. Током јавног увида, локална управа и представник обрађивача урбанистичког плана свим заинтересованим физичким и правним лицима пружају потребне информације и стручну помоћ у вези са појединим решењима и евентуалним давањем примедби на плански документ, а по потреби могу организовати и јавну презентацију нацрта планског документа, најкасније десет дана пре истека јавног увида;
Консултовање	Јавни увид траје 30 дана од дана оглашавања. Заинтересована правна и физичка лица подносе примедбе план у току трајања јавног увида, искључиво у писаном облику, на писарници локалне самоуправе;
Јавна расправа	Комисија за планове одржава јавну седницу. Ако је број и обим примедби упућених на плански документ велики, комисија може да заседа више пута. Јавној седници комисије присуствују одговорни урбаниста, представници обрађивача планског документа, представници локалне самоуправе, као и подносиоци примедби на плански документ, који могу образложити примедбе пред комисијом. О свакој поднетој примедби обрађивач планског документа јавно износи свој став. Комисија на једној или више затворених седница, које се накнадно одржавају, доноси закључак по свакој поднетој примедби. Комисија разматра примедбе поднете у току трајања јавног увида, а изузетно, на образложени предлог локалне управе може разматрати и поједине примедбе поднете после јавног увида, а до припремања извештаја о обављеном јавном увиду, у случају када су оне засноване на новим чињеницама, када су од значаја за квалитетније дефинисање планских решења или када из оправданог разлога нису могле бити благовремено поднете. Закључак комисије о поднетој примедби може бити да се примедба: „прихвата", „не прихвата", „делимично прихвата", као и да примедба „није основана" (све уз образложење). У случају када се утврди да је након јавног увида плански документ суштински промењен или значајније промењен у једном делу, комисија за планове може донети одлуку о понављању јавног увида за цео нацрт плана или део који је значајније промењен.
ИД Закона о планирању и изградњи (2014) и Правилник о садржини, начину и поступку израде планских докумената (2015), доносе се поједине промене	
Информисање	Плански документи су доступни и на интернет страни града Београда/локалне управе. Рани јавни увид оглашава се у средствима јавног информисања/дневном листу и у електронском облику на интернет страници града Београда/локалне управе. Оглас о раном јавном увиду садржи: пун назив институције која спроводи оглашавање, односно која се стара о излагању; назив планског документа; податке о времену и месту излагања; начин на који заинтересована правна и физичка лица могу доставити примедбе и сугестије; друге информације које могу бити од значаја за рани јавни увид. Излагање материјала на рани јавни увид се обавља у седишту и на интернет страни локалне управе.
Консултовање	Рани јавни увид почиње даном оглашавања и траје 15 дана. Јавност мора имати могућност изјашњавања, а евидентиране примедбе и сугестије могу утицати на планска решења. Локална управа свим заинтересованим физичким и правним лицима пружа потребне информације и стручну помоћ у вези са појединим решењима и евентуалним давањем примедби и сугестија. Заинтересована правна и физичка лица подносе примедбе и сугестије у току трајања раног јавног увида

	носиоцу израде планског документа у писаном облику. Обрађивач плана образлаже своје ставове по питању примедби и сугестија са раног јавног увида током стручне контроле плана.
Четврти период (2016-2022)	
ИД Закона о планирању и изградњи (2018) и Правилник о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања (2019), доносе се поједине промене	
Информисање	Одлука о изради се објављује у одговарајућем службеном гласилу и Централном регистру планских докумената. Нацрт плана излаже се на јавни увид у аналогном облику, као и електронском, односно дигиталном облику на интернет страници града Београда/локалне управе.
Консултовање	У случају понављања јавног увида за део нацрта плана, он не може да траје краће од 15 дана од дана оглашавања. Медијско извештавање са јавне седнице обавља се у складу са прописом којим се уређује начин и поступак обезбеђења јавности на седницама органа јединице локалне самоуправе, односно органа у чијим просторијама се одржава јавна седница. Неовлашћено тонско и видео снимање није дозвољено.

Табела 29: Средства комуникације у односу на кораке у изради плана у анализираним периодима

	Програм плана	**Одлука о изради плана**	**Концепт плана**	**Рани јавни увид**	**Нацрт плана**	**Јавни увид**	**Доношење плана**
Први период (1995-2003)							
Закон о планирању и уређењу простора и насеља (1995)							
Информисање		**X**				**X**	**X**
Консултовање						**X**	
Јавна расправа						**X**	
Радионица							
Други период (2003-2009)							
Закон о планирању и изградњи (2003)							
Информисање		**X**				**X**	**X**
Консултовање						**X**	
Јавна расправа						**X**	
Радионица							
Трећи период (2009-2016)							
Закон о планирању и изградњи (2009)							
Информисање		**X**				**X**	**X**
Консултовање						**X**	
Јавна расправа						**X**	
Радионица							
ИД Закона о планирању и изградњи (2014), доносе се поједине промене							
Информисање		**X**		**X**		**X**	**X**
Консултовање				**X**		**X**	
Јавна расправа						**X**	
Радионица							
Четврти период (2016-2022)							
ИД Закона о планирању и изградњи (2018, 2019) не доносе се промене у средствима комуникације							

У првом анализираном периоду, у Закону о планирању и уређењу простора и насеља (1995) одређује се јавни увид као једини корак у изради плана за сарадњу са широм јавности. О јавном увиду сви заинтересовани се информишу путем дневног листа, друга средства информисања нису дефинисана. Јавни увид се спроводи у виду информације о планском решењу и потом консултације са заинтересованим грађанима који су на планско решење доставили своје примедбе. Јавну расправу закон дефинише као стручну расправу, стављајући акценат на тему, а не учеснике расправе. Стручна расправа се првенствено води између заинтересованих грађана који су поднели примедбу и представника комисије за јавни увид и

стручну расправу основане од стране Скупштине града Београда. Извештај о спроведеном јавном увиду је саставни део образложења плана, али закон не дефинише обавезу да се јавно изложи. Поред тога, закон дефинише да се акт о изради плана јавно оглашава, али не на који начин, док се усвојени план објављује у службеном гласилу града.

У другом периоду, Законом о планирању и изградњи (2003) не мења се ништа у домену информисања јавности о процесу израде плана, осим што се укида обавеза оглашавања јавног увида 15 дана пре почетка. У домену консултовања, отвара се опција скраћивања јавног увида на само 15 дана.

У трећем периоду, у Закону о планирању и изградњи (2009) доносе се промене углавном у домену информисања јавности. Усвојени план се објављује дигитално и на сајту локалне управе и у оквиру централног регистра планских докумената на нивоу државне управе. Закон прецизира и да стручна лица морају бити присутна током јавног увида у циљу информисања заинтересованих грађана (физичка и правна лица) о планском решењу, а да по потреби, али не обавезно, могу организовати и јавну презентацију плана. Такође, закон даје могућност да се материјал са јавног увида изложи и преко сајта локалне управе. Начин консултација са грађанима током трајања јавног увида није се мењао. Јавна расправа се првенствено води између заинтересованих грађана који су поднели примедбу, обрађивача плана, носиоца израде плана и представника комисије за планове Скупштине града Београда. Извештај о спроведеном јавном увиду је саставни део документације плана, која је доступна преко централног регистра планских докумената.

Велика промена коју се доноси ИД Закона о планирању и изградњи (2014) односи се првенствено на увођење раног јавног увида као корака у почетној фази израде плана. Измена закона уводи обавезно аналогно и дигитално оглашавање раног јавног увида на интернет страни града Београда/локалне управе. Рани јавни увид обезбеђује само средства за информисање и консултације, на исти начин као и јавни увид, осим што траје дупло краће – 15 дана. Такође, обрађивач плана образлаже своје ставове пред комисијом за планове током стручне контроле плана, без присуства подносилаца примедби, тако да јавна расправа током раног јавног увида није обезбеђена законом.

У последњем анализираном периоду, ИД Закона о планирању и изградњи (2018) доносе се само мање промене у информисању јавности, првенствено у смислу доступности материјала за јавни увид и одлуке о изради плана у дигиталном формату преко интернета. Међутим, уведени су и ставови закона који забрањују снимање јавних седница, док се медијско извештавање везује за начин извештавања са скупштинских седница.

Напослетку, важно је напоменути да радионице или било какво друго средство комуникације са широм јавности и стејкхолдерима уз помоћ кога би се успоставила боља и сврсисходнија сарадња од консултовања није дефинисана ни у једном законском решењу.

3.5.7. Оцена резултата анализе промене процедуралних правила за утврђивање јавног интереса

На основу анализе резултата промене процедуралних правила за утврђивање јавног интереса која је спроведена у овом поглављу може се оценити да су на појмовном нивоу и утврђивање јавног интереса и учесници у планирању веома слабо одређени, док је на нивоу начела планирања приметан напредак у сваком следећем анализираном периоду. Процес израде плана се „традиционално“ сагледан кроз четири корака – одлуку, нацрт, јавни увид и доношење, а концептуална, почетна фаза у изради плана се мења од програма у другом периоду, преко концепта у трећем, до елабората за рани јавни увид у четвртом, у коме је успостављен и рани јавни увид. Структура учесника је, генерално, најмање била дефинисана у првом анализираном периоду, да би се у свим каснијим усложњавала, углавном у домену јавног сектора и доносиоца одлука, најпре увођењем функције главног урбанисте у трећем периоду. Међутим, оно што је веома важно истаћи је да су струковна удружења цивилног сектора била на нивоу закона дефинисана као учесници у планирању у првом анализираном

периоду. Такође, грађани и шира јавност добијају јасније одређење у последња два периода (Табела 30).

Табела 30: Промена процедуралних правила за утврђивање јавног интереса

ПРОЦЕДУРАЛНА ПРАВИЛА ЗА УТВРЂИВАЊЕ ЈАВНОГ ИНТЕРЕСА У ГУП		**Први период (1995-2003)**	**Други период (2003-2009)**	**Трећи период (2009-2016)**	**Четврти период (2016-2022)**
Критеријум: дефинисано Законом о планирању и изградњи		**Индикатор: члан и став Закона о планирању и изградњи**			
1. Појам јавног интереса	Утврђивање јавног интереса	-/+	-/+	-/+	-/+
	Учесници у планирању	-	-	-/+	-/+
2. Начела планирања	Утврђивање јавног интереса	-	-/+	+/-	+/-
	Учесници у планирању	-	-/+	+/-	+/-
3. Кораци у изради плана	Програм плана	-	+	-	-
	Одлука о изради плана	+	+	+	+
	Концепт плана	-	-	+	+/-
	Рани јавни увид	-	-	-	+
	Нацрт плана	+	+	+	+
	Јавни увид	+	+	+	+
	Доношење плана	+	+	+	+
4. Структура учесника	Министарство / Министар	+	+	+	+
	Скупштина града	+	+	+	+
	комисија за планове	+	+	+	+
	главни урбаниста	-	-	+	+
	локална управа	-	+	+	+
	институције јавног сектора	-	+	+	+
	обрађивач плана / ЈУ предузеће	+	+/-	+	+
	одговорни урбаниста	+	+	+	+
	стручно удружење	+	-	-	-
	грађани, јавност, ОЦД, привредни субјекти	-/+	-/+	+/-	+/-
5. Позиција и ниво доношења одлука	Програм плана	-/+	+	+/-	+/-
	Одлука о изради плана	+	+	+	+
	Концепт плана	-	-	+	+/-
	Рани јавни увид	-	-	-	-/+
	Нацрт плана	+	+	+	+
	Јавни увид	+	+	+	+
	План	+	+	+	+

6. Средства комуникације	Информисање	-/+	-/+	+/-	+/-
	Консултовање	+/-	+/-	+/-	+
	Јавна презентација	-	-	-/+	-/+
	Јавна расправа	+	+	+	+
	Радионица	-	-	-	-
7. Улога планера	Информисање	-	-	-	-
	Консултовање	+	+	+	+
	Јавна презентација	+	+	+	+
	Јавна расправа	+	+	+	+
	Радионица	-	-	-	-

Позиција и ниво доношења одлука приказан је у табели као политички ниво комисије за планове и Скупштине града Београда и у том смислу, приметно је да се концептуално решење кроз закон сагледава доминантно као домен струке, али да у последња два анализирана периода ниво комисије за планове постаје значајан и на овој позицији. Средства комуникације су једино на нивоу консултовања дефинисана на задовољавајућем нивоу, док се информисање унапређује, махом због унапређења технологије и могућности које пружа Интернет. Међутим, јавна презентација, као средство успостављања непосредне комуникације није дефинисана као обавезна за ниво генералног урбанистичког плана. Јавна расправа и њене карактеристике нису се значајно мењале у свим посматраним периодима, док додатна средства попут радионица нису дефинисана ни у једном анализираном закону. Улога планера је у свим анализираним законима дефинисана слично и обухвата ангажовање током консултација, јавне презентације (уколико се организује) и јавне расправе током које обавезно износи своје мишљење. Информисање се не налази у домену струке већ управе, а ангажовање везано за радионице, или нека друга средства комуникације, законодавац од планера не тражи (Табела 30).

3.6. Промена начина утврђивања јавног интереса у процесу дијалога у пракси израде генералног урбанистичког плана

3.6.1. Промена структуре учесника раног јавног увида и јавног увида

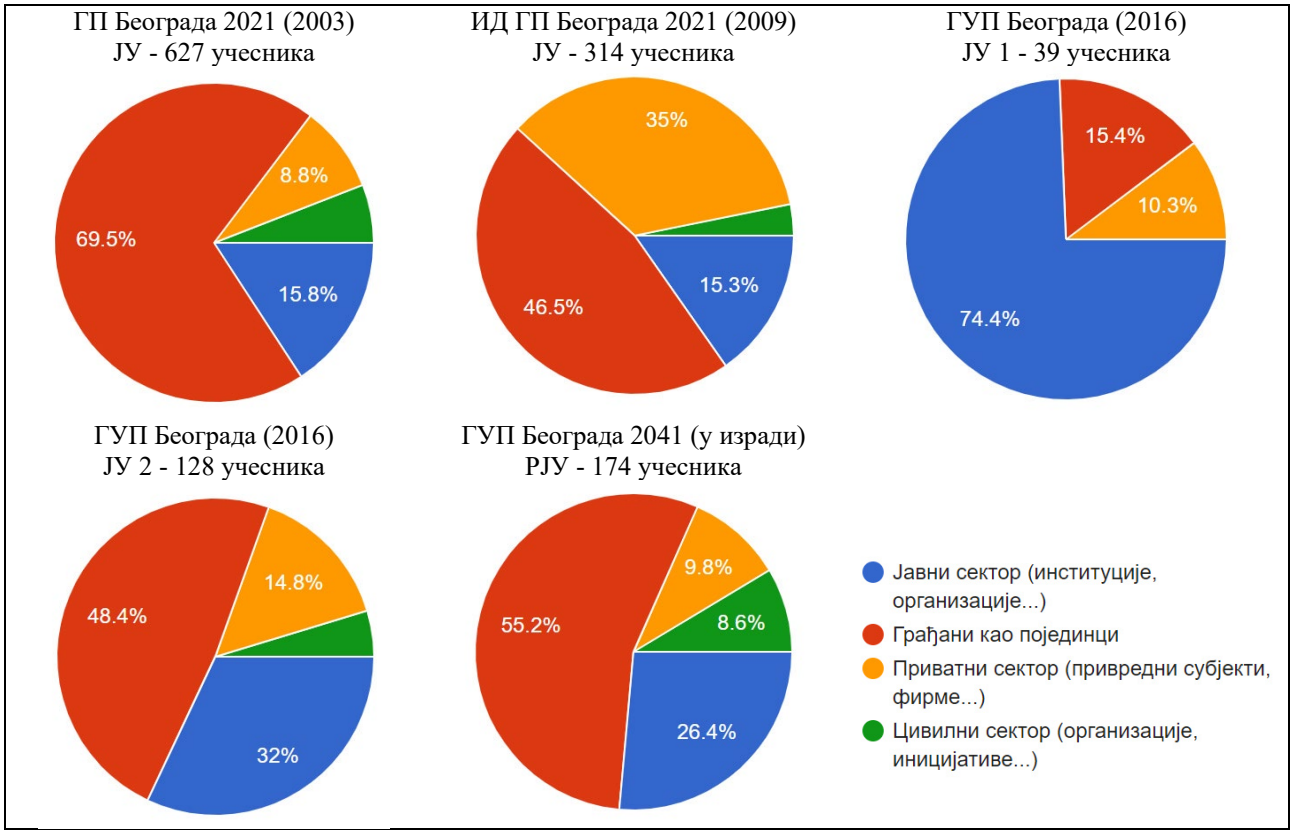
Право да се учествује у процесу израде генералног урбанистичког плана остварује се у процедури раног јавног увида и јавног увида. Истражују се основне групе учесника којима је ово право омогућено: **јавни сектор** (институције, организације, управа, општине…), **грађани као појединци**, **цивилни сектор** (организације, иницијативе, покрети…) и **приватни сектор** (привредни субјекти, фирме…) (Табела 31). Већи број учесника из различитих група гарантује да ће више различитих интереса бити заступљено у процесу израде плана.

Табела 31: Структура учесника у јавном увиду/раном јавном увиду у анализираним генералним урбанистичким плановима

Јавни увид у ГП Београда 2021 (2003) организован је 2003. године у трајању од два месеца, дупло дуже од законом прописаног минимума. Током јавног увида примедбе је поднело 627 учесника, од тога 99 из јавног сектора (15,8%), 436 грађана као појединаца (69,5%), 55 учесника из приватног сектора (8,8%) и 37 учесника из цивилног сектора.
Јавни увид у ИД ГП Београда 2021 (2009) организован је 2009. године. У јавном увиду учествовало је 314 учесника, од тога 48 из јавног сектора (15,3%), 146 грађана као појединаца (46,5%), 110 учесника из приватног сектора (35%) и само 10 из цивилног сектора.
Током процеса израде ГУП Београда (2016) организована су два јавна увида и један поновљени јавни увид. Током првог јавног увида, који је организован 2012. године, било је само 39 учесника, од тога чак 29 из јавног сектора (74,4%), 6 грађана као појединаца (15,4%) и 4 учесника из приватног сектора (10,3%). Цивилни сектор

није учествовао. Поновљени јавни увид организован је за само један део територије обухваћене планом 2013. године и током њега било је 13 учесника – 7 из јавног сектора и 5 грађана као појединаца.
Током другог јавног увида, организованог 2015. године, било је 128 учесника, од тога 41 (32%) из јавног сектора, 62 грађана као појединаца (48,4%), 19 учесника из приватног сектора (14,8%) и 6 учесника из цивилног сектора (4,7%).

Рани јавни увид у концептуално решење ГУП Београда 2041 (у изради) организован је 2022. године. У процедури раног јавног увида учествовало је 174 учесника, од тога 46 из јавног сектора (26,4%), 96 грађана као појединаца (55,2%), 17 учесника из приватног сектора (9,8%) и 15 организација и иницијатива цивилног сектора (8,6%).



Слика 6: Однос учесника у јавном увиду/раном јавном увиду у анализираним генералним урбанистичким плановима

Јавни увид у ГП Београда 2021 (2003) окупио је велики број учесника, доминантни учесници су били грађани као појединци, док су јавни сектор са једне и приватни и цивилни сектор са друге стране приближно подједнако учествовали. Интересантно је напоменути да су већина учесника јавног сектора биле градске општине и месне заједнице, као најнижи органи локалне самоуправе. Исто тако, међу учесницима цивилног сектора, учествовао је велики број савеза и удружења. Због великог броја учесника из различитих група током јавног увида, може се закључити да су интереси свих група били заступани у процесу израде плана, али да су интереси грађана као појединаца били најзаступљенији.

Током јавног увида у ИД ГП Београда 2021 (2009) укупан број учесника пада за 50% у односу на претходни план, али је видан пораст броја учесника из приватног сектора у апсолутном броју (дупло више), као и у односу на грађане као појединце и цивилни сектор. Релативни удео јавног и цивилног сектора остаје скоро непромењен. С обзиром на то, може се закључити да интереси приватног сектора постају доминантни.

Током јавног увида у ГУП Београда (2016) бележи се велики пад броја учесника, чак 8 пута мање од претходног, од којих је највећи број из јавног сектора. Скоро потпуна незаинтересованост грађана, приватног и цивилног сектора за јавни увид у генерални урбанистички план може се објаснити израдом ПГР Београда (2016) која је текла у паралелном

процесу, што говори и о томе да потенцијалне примедбе ових група учесника нису биле стратешке природе, већ везане за појединачне локације и регулациона решења. У складу са тим, може се закључити да интереси грађана, приватног и цивилног сектора током процеса јавног увида скоро уопште нису били заступани. Међутим, само током процеса израде ГУП Београда (2016), који је трајао од 2010 – 2016. године, уколико посматрамо први и други јавни увид, приметан је поновни пораст броја учесника у свим секторима, велики пораст броја грађана као појединаца који учествују у процесу израде плана, као и појава организација и иницијатива цивилног сектора у процесу, без обзира што је израда ПГР Београда (2016) и даље текла у паралелном процесу.

Рани јавни увид у концептуално решење ГУП Београда 2041 (у изради) бележи мањи пораст броја учесника, сличне структуре. Приметан је нешто већи број грађана као појединаца и учесника из цивилног сектора. Поред тога, релативни однос броја учесника се приближава односу који је успостављен током израде ГП Београда 2021 (2003), са мало већим учешћем јавног сектора, иако је број учесника вишеструко мањи. Ипак, може се закључити да је током раног јавног увида заступан велики број различитих интереса и да су интереси грађана као појединаца били најзаступљенији. Међутим, оно што може бити индикативно је да међу учесницима нема београдских општина и месних заједница, које су у свим ранијим јавним увидима биле веома заступљене, као и да доминантни учесници цивилног сектора постају стручне организације и иницијативе грађана које се баве појединим аспектима урбаног и просторног развоја, за разлику од периода ГП Београда 2021 (2003) када су то углавном били савези и удружења (Слика 6).

3.6.2. Промена структуре примедби током раног јавног увида и јавног увида

Учесници у јавном увиду – грађани као појединци, приватни и цивилни сектор, право да искажу своју потребу и интерес остварују преко примедби које подносе, с тим да сваки учесник може поднети више примедби. Претпоставка је да јавни сектор, иако доставља примедбе током јавног увида, своје интересе заступа и током процеса израде плана, па примедбе јавног сектора нису анализиране. Из тих разлога, истражују се примедбе основних група учесника у раном јавном увиду и јавном увиду који се налазе ван јавног сектора: **грађани као појединци**, **цивилни сектор** (организације, иницијативе, покрети…) и **приватни сектор** (привредни субјекти, фирме…) (табела 32). Расподела примедби међу различитим групама учесника указује на основну заступљеност њихових интереса у процесу израде плана.

Табела 32: Структура примедби поднетих током јавног увида/раног јавног увида у анализираним генералним урбанистичким плановима

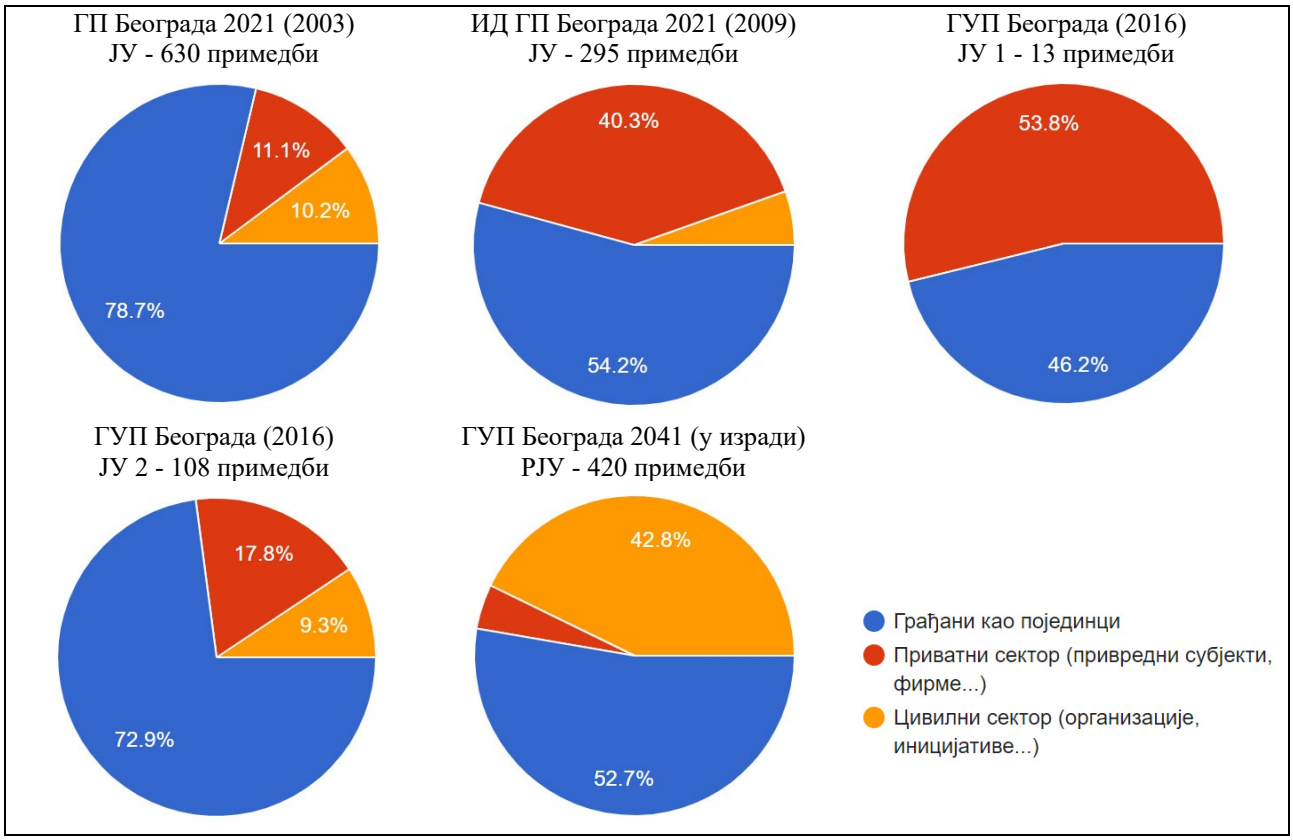
Током јавног увида у ГП Београда 2021 (2003) организованог 2003. године, поднето је око 630 различитих примедби грађана, приватног и цивилног сектора, од тога 495 примедби грађана као појединаца (78,7%), 70 примедби приватног сектора (11,1%) и 65 примедби цивилног сектора (10,2%)
Јавни увид у ИД ГП Београда 2021 (2009) организован је 2009. године. Током јавног увида поднето је 295 примедби ван јавног сектора, од тога 160 примедби грађана као појединаца (54,2%), 119 примедби приватног сектора (40,3%) и 16 примедби цивилног сектора (5,4%).
Током процеса израде ГУП Београда (2016) организована су два јавна увида и један поновљени јавни увид. Током првог јавног увида, који је организован 2012. године, поднето је само 13 примедби ван јавног сектора, од тога 6 (46,2%) примедби грађана као појединаца и 7 (53,8%) примедби из приватног сектора. Цивилни сектор није поднео примедбе. Поновљени јавни увид организован је за само један део територије обухваћене планом 2013. године и током њега било је 5 примедби грађана као појединаца (100%), приватни и цивилни сектор нису поднели примедбе. Током другог јавног увида, организованог 2015. године, било је 108 примедби, од тога 78 (72,9%) примедби грађана као појединаца, 19 (17,8%) примедби приватног сектора и 10 (9,3%) примедби цивилног сектора.
Рани јавни увид у ГУП Београда 2041 (у изради) организован је 2022. године. Током раног јавног увида поднето је преко 420 различитих примедби на изложено концептуално решење од стране грађана, приватног и цивилног сектора, од тога преко 220 примедби грађана као појединаца (52,7%), око 20 примедби приватног сектора (4,5%) и преко 180 примедби цивилног сектора (42,8%).

У веома великом броју поднетих примедби грађана, приватног и цивилног сектора током јавног увида у ГП Београда 2021 (2003), број примедби грађана говори о томе да су интереси грађана били 4 пута више заступљени од интереса приватног и цивилног сектора.

Јавни увид у ИД ГП Београда 2021 (2009) бележи више од два пута мање примедби ван јавног сектора, али пораст броја примедби приватног сектора и у релативним и у апсолутним вредностима, па се заступљеност интереса грађана и приватног сектора приближно изједначава.

Јавни увид у ГУП Београда (2016) доноси велики пад броја примедби ван јавног сектора, приближно истог удела грађана и приватног сектора, док цивилни сектор није уложио примедбе. Међутим, уколико током процеса израде ГУП Београда (2016) посматрамо први и други јавни увид, приметан је значајан пораст броја примедби (8,3 пута више), значајан пораст броја примедби грађана (чак 13 пута више) и појава примедби цивилног сектора, односно релативни удео примедби различитих група ван цивилног сектора се враћа на приближно исти однос као приликом израде ГП Београда 2021 (2003).

Током раног јавног увида у ГУП Београда 2041 (у изради) долази до значајног пораста броја примедби грађана, приватног и цивилног сектора (скоро 4 пута више него у претходном плану), али и до значајног пораста броја примедби цивилног сектора, који раније није забележен у том обиму. Такође, индикативно је и што је приватни сектор заступљен са мање од 5% примедби, што чини да су интереси грађана и цивилног сектора доминантно заступани током раног јавног увида (Слика 7).



Слика 7: Однос примедби поднетих током јавног увида/раног јавног увида у анализираним генералним урбанистичким плановима

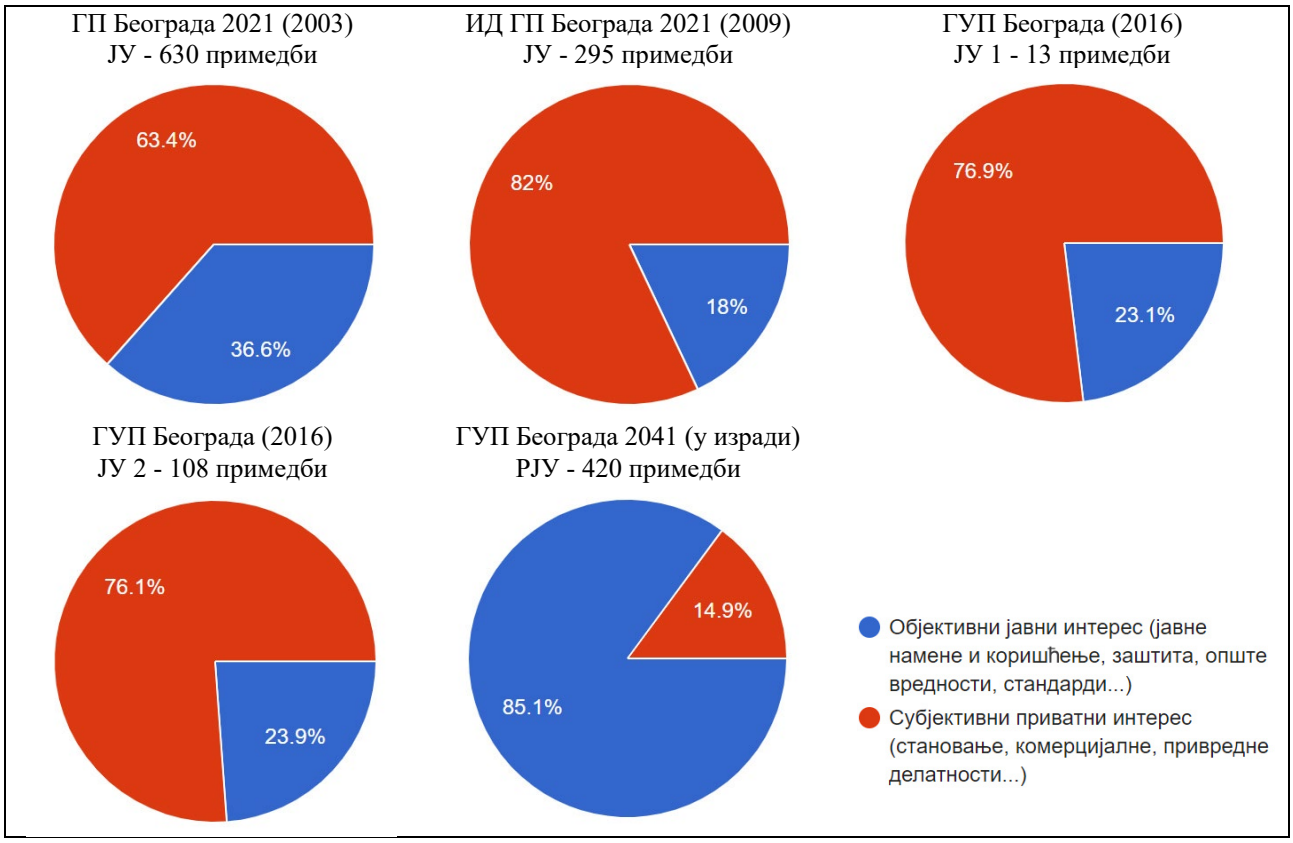
3.6.3. Промена теме примедби током раног јавног увида и јавног увида

Примедбе коју грађани као појединци, приватни и цивилни сектор подносе генерално могу промовисати неку тему која се тиче **објективног јавног интереса** у плану (јавне намене и коришћење, заштита животне средине, од ризика, заштита наслеђа, природе, опште вредности, стандарди и норме, циљеви плана, метод израде плана и сл.) или тему која се тиче **субјективних приватних интереса** у домену осталих намена и коришћења простора

(становање, комерцијалне и привредне делатности и сл.) (Табела 33). Сваки учесник може поднети више примедби различитог садржаја и теме. Важно је напоменути да су теме везане за објективни јавни интерес оне које се појављују као нормативни садржај јавног интереса у плану и зато су на тај начин и истраживане. Расподела примедби по различитим темама говори о томе колико су теме везане за објективни јавни интерес заступљене у интересима грађана, приватног и цивилног сектора.

Табела 33: Тема примедби поднетих током јавног увида/раног јавног увида у анализираним генералним урбанистичким плановима

Током јавног увида у ГП Београда 2021 (2003) организованог 2003. године, од око 630 примедби поднетих од стране грађана, приватног и цивилног сектора, 230 примедби је за тему имало неки од аспеката објективног јавног интереса (36,6%), док је 400 примедби за тему имало субјективни приватни интерес (63,4%).
Јавни увид у ИД ГП Београда 2021 (2009) организован је 2009. године. Током јавног увида, од 295 примедби поднетих ван јавног сектора, 53 се односило на тему објективног јавног интереса (18%), а чак 242 на тему субјективних приватних интереса (82%).
Током процеса израде ГУП Београда (2016) организована су два јавна увида и један поновљени јавни увид. У првом јавном увиду, од 13 примедби које су поднели грађани као појединци и приватни сектор (цивилни сектор није поднео примедбе), 3 су се односиле на тему објективног јавног интереса (23,1%), а 10 на тему субјективних приватних интереса (76,9%). Поновљени јавни увид организован је за само један део територије обухваћене планом 2013. године и током њега су свих 5 примедби грађана као појединаца биле везане за субјективни приватни интерес. Током другог јавног увида, организованог 2015. године, од 108 поднетих примедби грађана као појединаца, приватног и цивилног сектора, 25 примедби се тицало објективног јавног интереса (23,9%), а 83 субјективног приватног интереса (76,1%).
Рани јавни увид у ГУП Београда 2041 (у изради) организован је 2022. године. Током раног јавног увида поднето је преко 420 различитих примедби на изложено концептуално решење од стране учесника ван јавног сектора, од тога преко 360 примедби се односило на тему објективног јавног интереса (85,1%), а преко 60 примедби на тему субјективног приватног интереса (14,9%).



Слика 8: Однос тема примедби поднетих током јавног увида/раног јавног увида у анализираним генералним урбанистичким плановима

Током јавног увида у ГП Београда 2021 (2003) од великог броја примедби грађана, приватног и јавног сектора, више од трећине се односило на објективни јавни интерес – саобраћајна и инфраструктурна решења, зелене површине, школе, заштиту животне средине, циљеве, методологију израде плана и сл.

Међутим, током јавног увида у ИД ГП Београда 2021 (2009), број примедби ван јавног сектора се скоро два пута смањује, али два пута се смањује и удео примедби везаних за објективни јавни интерес – на мање од петине укупног броја примедби, што говори о томе да субјективни приватни интереси постају доминантна тема јавног увида.

Током јавног увида у ГУП Београда (2016) грађани и приватни сектор улажу веома мали број примедби, од којих око четвртине има за тему објективни јавни интерес. Уколико посматрамо први и други јавни увид током процеса израде ГУП Београда (2016), удео примедби које су за тему имале објективни јавни интерес и субјективни приватни интерес није се мењао, без обзира што је укупан број учесника и број примедби вишеструко порастао. Другим речима, у односу на претходни план, интересовање за јавни увид прво пада, а потом расте, али субјективни приватни интереси су и даље доминантна тема јавног увида, скоро без промене у односу на објективни јавни интерес.

Напослетку, највећа промена настаје у примедбама током раног јавног увида у ГУП Београда 2041 (у изради) када различити аспекти објективног јавног интереса постају доминантна тема, што ни приближно није био случај у другим анализираним плановима (Слика 8).

3.6.4. Промене у одговорима на примедбе са раног јавног увида и јавног увида

Општи ефекат учешћа грађана као појединца, приватног и цивилног сектора у процесу израде генералног урбанистичког плана огледа се у одговорима на примедбе које су приложили током процедуре раног јавног увида и јавног увида. Истражују се одговори на примедбе који се формулишу као: **прихвата се, не прихвата се, делимично се прихвата, није основана** (Табела 34). Општа расподела одговора на примедбе говори о томе колико је процес био сврсисходан, односно колико је утицао на планско решење.

Табела 34: Структура одговора на примедбе поднете током јавног увида/раног јавног увида у анализираним генералним урбанистичким плановима

Током јавног увида у ГП Београда 2021 (2003) организованог 2003. године, од око 630 поднетих примедби грађана, приватног и цивилног сектора, само 49 је прихваћено (7,8%), а чак 580 није прихваћено (92,1%). Једна примедба је процењена као неоснована (0,1%), док делимично прихваћених примедби није било.
Јавни увид у ИД ГП Београда 2021 (2009) организован је 2009. године. Током јавног увида, од 295 примедби поднетих ван јавног сектора, 76 је прихваћено (25,8%), 109 није прихваћено (36,9%), 65 је делимично прихваћено (22%), а за 45 примедби је процењено да нису основане (15,3%).
Током процеса израде ГУП Београда (2016) организована су два јавна увида и један поновљени јавни увид. У првом јавном увиду, од 13 примедби које су поднели грађани као појединци и приватни сектор (цивилни сектор није поднео примедбе), 2 су прихваћене (16,7%), 5 није прихваћено (33,3%), једна је делимично прихваћена (8,3%), а за 5 је процењено да нису основане (41,7%). Поновљени јавни увид организован је за само један део територије обухваћене планом 2013. године и током њега су свих 5 примедби грађана делимично прихваћене. Током другог јавног увида, организованог 2015. године, од 108 поднетих примедби грађана као појединаца, приватног и цивилног сектора, 20 примедби је прихваћено (18,3%), 27 није прихваћено (25,7%), 5 је делимично прихваћено (4,6%), док је за 56 примедби процењено да нису основане (51,4%).
Током процеса израде ГУП Београда 2041 (у изради) организован је само рани јавни увид, одговори на примедбе нису доступни за тумачење.

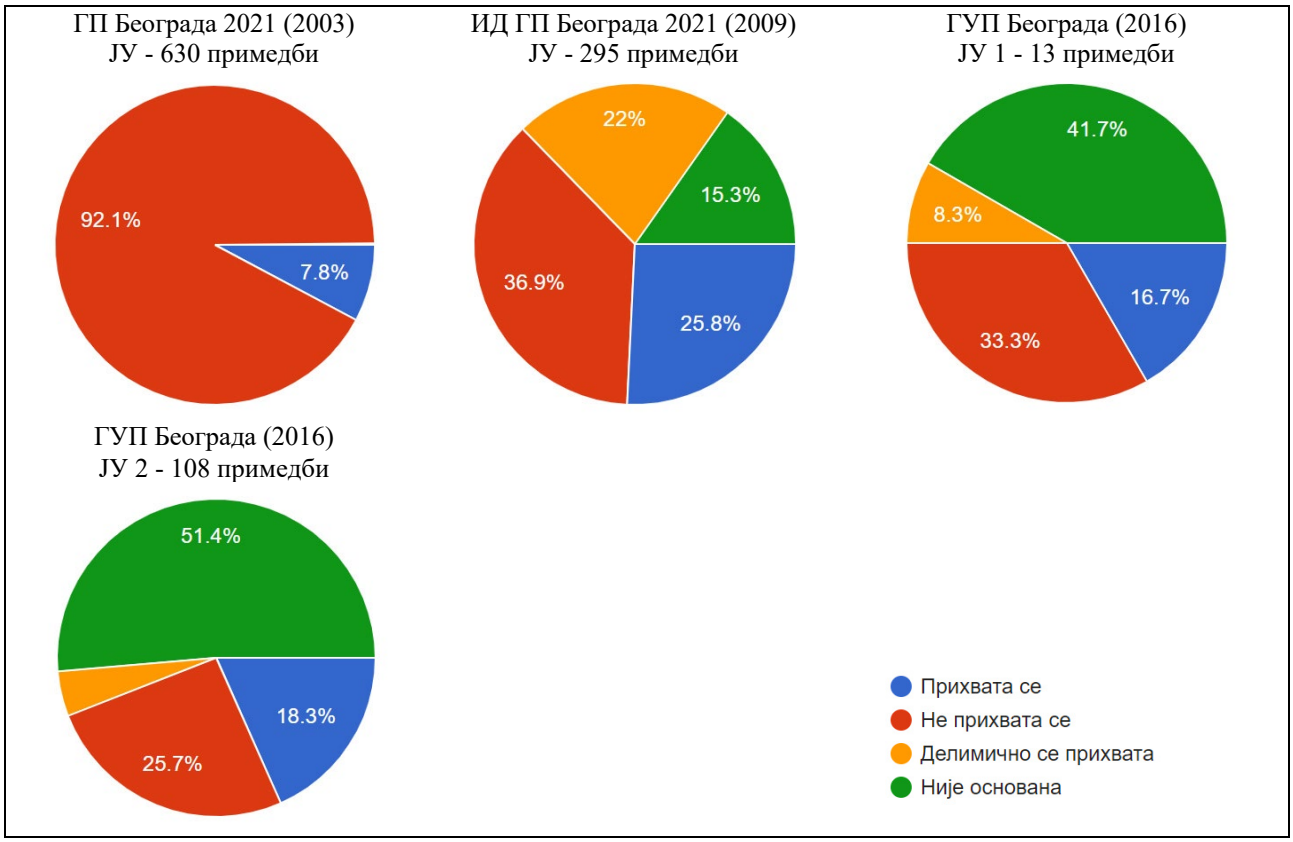
Иако је током јавног увида у ГП Београда 2021 (2003) забележен велики број учесника, као и примедби грађана, приватног и цивилног сектора, може се закључити да сам процес није био сврсисходан, односно да није у већој мери утицао на планско решење, с обзиром на то да је прихваћено мање од 8% примедби, док су све друге одбијене. Другим речима, дијалог је заиста успостављен са широм јавности, али компромис или консензус није постигнут.

Веома слаби ефекти процеса дијалога са грађанима, приватним и цивилним сектором у претходном плану, током јавног увида у ИД ГП Београда 2021 (2009) се значајно поправљају,

јер је скоро пола примедби прихваћено или делимично прихваћено, па се процес дијалога може сматрати успешним. Такође, за један број примедби процењује се да нису основане, што није био заступљени одговор у претходном плану.

Приближно четвртина примедби током процеса првог јавног увида у ГУП Београда (2016) имала је ефекат на планско решење – као прихваћена или делимично прихваћена, док број одговора да примедба није основана расте у укупном уделу примедби и у односу на примедбе које нису прихваћене. Уколико упоредимо резултате првог и другог јавног увида у ГУП Београда (2016), приметан је даљи пораст одговора да примедба није основана – на више од пола примедби, као и пад броја одговора да се примедба не прихвата. Са друге стране, удео позитивних и делимично позитивних одговора је приближно исти, око 23-25%, што говори о томе да је општи ефекат учешћа грађана, приватног и цивилног сектора непромењен, без обзира на повећан број учесника и примедби током другог јавног увида. У складу са тим, у односу на претходни план, ефекти процеса дијалога су дупло мањи.

Током процеса израде ГУП Београда 2041 (у изради) организован је само рани јавни увид, одговори на примедбе нису доступни за тумачење.



Слика 9: Однос одговора на примедбе поднете током јавног увида/раног јавног увида у анализираним генералним урбанистичким плановима

3.6.5. Промена у груписању интереса и прављењу коалиција у процедури раног јавног увида и јавног увида

Груписање интереса, везаних за субјективне приватне интересе или објективни јавни интерес, као и прављење коалиција различитих група учесника, могуће је истражити кроз детаљнију анализу примедби и детектовање оних са истим садржајем. Истражују се случајеви: груписања интереса и прављење **коалиција грађана**, **коалиција грађана и цивилног сектора, коалиција грађана и јавног сектора, коалиција грађана и приватног сектора, коалиција приватног и јавног сектора, коалиција цивилног и јавног сектора, коалиција грађана, приватног и јавног сектора** (Табела 35). Важно је истаћи да се под јавним сектором подразумевају и органи локалне самоуправе, попут београдских општина, као и институције попут главног урбанисте, комисије за планове и њених чланова и сл. У односу на груписане

интересе и формиране коалиције, могуће је и детаљније истражити ефекте учешћа грађана као појединаца, приватног и цивилног сектора у процесу израде плана, **нарочито у односу на груписање субјективних, приватних интереса као једног аспекта јавног интереса**.

Табела 35: Груписање примедби и прављење коалиција током јавног увида/раног јавног увида у анализираним генералним урбанистичким плановима

ГП Београда 2021 (2003) – јавни увид	
Коалиција грађана, цивилног и јавног сектора	Грађани, спортски савез и Секретаријат за спорт, примедбе везане за успостављање бициклистичких коридора и стаза кроз Београд – прихваћено;
Коалиција цивилног, приватног и јавног сектора	Грађани, клубови, ЈП Ада Циганлија и Секретаријата за спорт, примедбе везане за промену позиције новог моста, да не иде преко Аде Циганлије – није прихваћено;
Коалиција јавног и цивилног сектора	Груписање примедби Владе РС, Министарства за трговину и туризам туристичких организација Београда и Земуна и организације цивилног сектора по питању развоја туризма и туристичких зона у Београду, посебно са иницијативом за изградњу „парка минијатура“ на Ушћу – прихваћено је формирање посебног поглавље у ГП које ће обрађивати тему туризма;
	По питању планирања геронтолошког центра – прихваћено;
Коалиција грађана и цивилног сектора	Груписање примедби 2 грађанина и 2 организације цивилног сектора везано за методолошки поступак израде ГП – није прихваћено;
	Везано за предложену пренамену дела Аде Хује из спортско-рекреативних у комерцијалне делатности, чему се могу прикључити и интереси Луке Београд као **привредног субјекта** да се развија као робно транспортни центар – није прихваћено уз образложење да су намене на простору Аде Хује дефинисане као нови градски центар у сарадњи и по захтеву Општине Палилула, бројних организација и грађана као појединаца током израде нацрта плана;
Коалиција приватног и цивилног сектора	Више привредних субјеката и Привредна комора Београда везано за нове робно-транспортне центре и пратећа саобраћајна решења у зони Добановца и Зуца – не прихвата се, сем да се уврсте у списак;
Коалиција приватног и јавног сектора	Груписање интереса постојећих корисника простора и Градске општине Чукарица, везано за сужавање зоне заштите водоизворишта на Макишком пољу и омогућавање градње. Са друге стране поднета је и примедба **једне грађанке** да је предвиђено проширење ранжирне станице неприхватљиво са аспекта заштите водоизворишта – није прихваћено док се не уради студија заштите водоизворишта и потенцијално не редефинишу границе зона заштите;
Коалиција грађана	Груписање примедби више од 10 грађана Булевара Кнеза Александра да се омогући изградња стамбено пословних објеката средње спратности – није прихваћено са образложењем да је то предмет израде плана детаљне регулације;
	Груписање примедби више од 10 грађана везано за нову трасу улице Браће Јерковић која је иде преко изграђених објеката – није прихваћено уз образложење да ће се кроз израду плана детаљне регулације одредити тачна позиција и регулација улице;
	Груписање примедби 4 грађанина у улици Патријарха Димитрија везано за ширење стамбене зоне – није прихваћено са образложењем да ће бити предмет израде плана детаљне регулације;
	Груписање примедби 8 грађана Малог Мокрог Луга везаних за саобраћајно решење, уређење стамбених зона и приоритетну израду регулационог плана – није прихваћено, до израде регулационог плана;
	Груписање примедби 7 грађана везано за пренамену зоне између Херцеговачке и Железничке у Земуну из зелених површина и специјализованих центара у становање – не прихвата се са образложењем да је намена планирана важећим регулационим планом, а да су објекти грађени без дозволе;
	Груписање примедби 5 грађана везано за изградњу тржног центра у Заге Маливук – није прихваћено, биће предмет плана детаљне регулације;
	Груписање примедби грађана уочено је и везано за планирану изградњу дуж коридора улица Виноградске, Војвођанске, Угриновачке, Првомајске, Устаничке, Војводе Степе итд. везано за померање трасе да се не би рушили објекти. Примедбе су начелно одбијене, са образложењем да ће проблематика

	трасе и регулације улица, као и изградње у контактним зонама бити предмет планова детаљне регулације;
Коалиција јавног сектора	Ресорног Министарства и Биолошког факултета везано за наставак започете изградње новог објекта факултета у Ботаничкој башти – није прихваћено;
Конфликти интереса	Грађана и привредног субјекта везано за локацију и намену постојеће фабрике „ИКЛ“ у Далматинској улици – примедбе нису прихваћене, уз образложење да ГП омогућава трансформацију комплекса у комерцијалне делатности;
ИД ГП Београда 2021 (2009) – јавни увид	
Коалиција грађана, приватног и јавног сектора	Највеће груписање примедби везано је за простор Луке Београд и њену пренамену у стамбено-комерцијалну зону. Коалицију је чинило 14 грађана, 12 субјеката приватног сектора и Градска општина Палилула који су сви послали примедбе са исказаном потребом, или жељом, да се подручје трансформише и урбанизује као градски центар. Поједини грађани су свој захтев упутили истичући поједине аспекте објективног јавног интереса – уређење приобаља, изградњу спортских и рекреативних површина, измештање великих индустријских загађивача и сл. Примедба је делимично прихваћена и простор непосредно око луке је пренамењен у комерцијални центар, са образложењем да сама лука мора остати на својој локацији све до пресељења, условљеног, између осталог реализацијом пруге Бели поток -Винча, што је била примедба Железница Србије током јавног увида;
	Груписање примедби 10 грађана, једаног привредног субјекта и Градске општине Раковица у циљу пренамене подручја између улица Пилота Михајла Петровића и Кнеза Вишеслава из спорта и спортских комплекса у становање са комерцијалним делатностима – прихваћено уз образложење да се планиране површине намењене за спорт у изграђеном ткиву (11,3 ха) измештају на локацију спортско-рекреативног центра уз обилазни аутопут, и повећавају на тој локацији за 56 ха;
	Груписање примедби 4 грађанина, 5 привредних субјеката, две градске општине (Палилула и Врачар) и ресорног Министарства животне средине и просторног планирања, али можда не и прављење коалиције с обзиром да су се примедбе односиле на различите локације у граду, да се омогући непосредно спровођење генералног плана. Примедбе су прихваћене уз образложење да се директно спровођење не може прецизно графички одредити, али се може потврдити и доказати таква могућност уколико локација испуњава одређене критеријуме (дефинисан је списак критеријума), што утврђује надлежни орган локалне самоуправе и предлаже за верификацију Комисији за планове;
Коалиција грађана и приватног сектора	Груписање примедби 4 привредна субјекта и једног грађанина уочено је и за простор источно од Луке Београд до шпица Аде Хује за који се тражила пренамена из зеленила и спорта у комерцијалне делатности. Примедба је делимично прихваћена уз образложење да се намена мења у комерцијалне зоне и градске центре са спортским и рекреативним компатибилним наменама, чиме се стварају услови да се велика улагања у санацију и уређење данас потпуно девастираног подручја Ада Хује макар делом учине економски одрживим;
Коалиција приватног и јавног сектора	Груписање примедби 4 привредна субјекта и Градске општине Сурчин везано за планирање нове „лаке петље“ на саобраћајној обилазници, како би се избегао проток учесталог теретног саобраћаја кроз насеља Сурчин и Добановци – прихваћено уз образложење да ће могућност прикључка на обилазницу бити дефинисано као фазно решење, до реализације обилазног аутопута у пуном профилу;
	Груписање примедби једног привредног субјекта и Градске општине Раковица везано за пренамену привредне зоне, пољопривредних површина и спортског комплекса у комерцијално стамбене намене – прихваћено.
Коалиција грађана	Груписање примедби 15 грађана везано за промену типа становања у Поп Стојановој улици из индивидуалног у вишепородично становање (П+4+Пк) – није прихваћено, са образложењем да се предметне парцеле налазе у оквиру планираног коридора УМП-а и да је за прецизно дефинисање трасе УМП-а потребна израда плана детаљне регулације;
	Груписање примедби два грађана везано за пренамену улице Јужни булевар у пословно трговачку улицу – прихваћено;

Коалиција приватног сектора	Груписање примедби два привредна субјекта везано за трансформацију привредног комплекса у отворени стамбени блок у улици Цара Душана у Земуну - прихваћено
	Груписање примедби два привредна субјекта везано за пренамену привредних у комерцијалне делатности у блоку 40 на Новом Београду – прихваћено;
ГУП Београда (2016) – први јавни увид	
Коалиција грађана и јавног сектора	Уочено је једино груписања интереса, али можда не на нивоу прављења коалиције, везано за усклађивање решења генералног урбанистичког плана са Планом генералне регулације Београда, чија израда је текла у паралелном процесу, а што је као приватни интерес исказао један број грађана, потом Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда и председница комисије за планове. Примедбе су прихваћене;
ГУП Београда (2016) – поновљени први јавни увид	
Коалиција грађана и јавног сектора	Груписање свих 5 примедби грађана, Градска општина Раковица, Градска општина Вождовац и МЗ Раковица село) по питању промене планиране локације гробља у циљу заштите и развоја постојећег стамбеног насеља. Примедбе су делимично прихваћене – локација ће се променити, али не и укинути потреба за гробљем. Неопходно је истаћи да је предметна локација гробља била разлог понављања јавног увида због изостанка сагласности ресорног инистра на планско решење, па се може закључити да је коалиција по овом питању направљена и са нивоом државне управе;
ГУП Београда (2016) – други јавни увид	
Коалиција грађана и јавног сектора	Груписање примедби грађана који су самостално поднели примедбу (2 примедбе), потом грађана који су своје примедбе доставили преко Градске општине Чукарица, као и примедби саме Градска општина Чукарица, везано за пренамену дела Макишког поља из јавних зелених површина (у широј зони заштите београдског водоизворишта) у зону мешовитих, комерцијалних и стамбених намена. Примедба је делимично прихваћена, на начин да је део Макишког поља између Обреновачког пута и Водоводске улице пренамењен у складу са захтевом. Важно је истаћи да је у одговору на примедбу истакнуто да је овако решење подржала и Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда, као и ЈП Србијашуме, на основу чега се може закључити да је коалиција направљена и са овим институцијама јавног сектора;
	Груписање примедби 2 грађанина, Градске општине Вождовац и МЗ Раковица село са захтевом да се део планираних зелених површина у Раковица селу пренамени у становање – прихваћено;
Коалиција грађана и цивилног сектора	Груписање примедби 7 грађана из улице Александра Дубчека у Земуну и Удружењем грађана „Земунска зона“ везано за: промену локације потенцијалног стајалишта метроа – није прихваћено, укидање улице другог реда у насељу – није прихваћено, пренамену дела блока из планираних саобраћајних површина у становање – прихваћено;
Коалиција грађана, приватног и јавног сектора	Груписање примедби 11 грађана, два привредна субјекта и МЗ Радио Фар) да се промени претходно плански дефинисано саобраћајно решење у насељу и новим решењем обухвати цело насеље Радио-фар у Сурчину – процењено је да примедба није основана, јер преиспитивање решења важећих планова детаљне регулације није предмет ГУП, који представља стратешки план за просторни развој Београда;
Коалиција приватног сектора	Груписање примедби два привредна субјекта да се јавне зелене површине планиране за заштитни појас железнице у Остружници пренамене у привредне делатности – није прихваћено;
У ГУП Београда 2041 (у изради) – рани јавни увид	
Коалиција грађана и цивилног сектора	Груписање примедби више од 15 грађана као појединаца, преко 10 организација цивилног сектора и 3 политичке партије), око примедби везаних за опште циљеве плана, методолошку поставку, партиципацију и учешће грађана, анализу ефеката, урбанистичке параметре, концептуална решења везана за мобилност, децентрализацију, приступачност и стандарде становања, зелену инфраструктуру, комуналну инфраструктуру, јавне службе, заштиту природе и животне средине, заштиту наслеђа, туризам, земљишну политику, интензивну изградњу, ширење грађевинског подручја, дивљу градњу, узурпацију јавних добара и сл.;
	По питању потенцијалне пренамене дела Кошутњака (комплекс „Авала филма“) као јавне површине која припада културним садржајима и зеленилу.

	Како је наведено у примедби, предложена пренамена је била предмет израде плана детаљне регулације током кога је пристигло преко 7.000 примедби и петиција коју је потписало 70.000 грађана који су се оваквом решењу противили, након чега је израда плана незванично обустављена;
	По питању планирања интензивне комерцијалне изградње у зони станице „Прокоп“, у зони клизишта које непосредно угрожава стамбено насеље Стјепан Филиповић, а која је такође била предмет израде плана детаљне регулације чија израда је након притиска грађана обустављена у завршној фази;
	Груписање преко 60 грађана у оквиру иницијативе цивилног сектора против интензивне стамбене изградње на простору клизишта у насељу Бајдине у Миријеву, као и за планирање зелених површина, паркова и шуме на том подручју;
	Груписање преко 15 грађана у оквиру иницијативе цивилног сектора против ширења регулације Чингријине и улице Димитрија Туцовића на Звездари, усвојене кроз доношење плана детаљне регулације 2021. године;
	Груписање грађана у оквиру иницијативе цивилног сектора против изградње привредне зоне и за очување биодиверзитета баре Рева;
Коалиција цивилног и јавног сектора	Иницијативе цивилног сектора и Градске општине Чукарица по питању заштите и стратешког унапређења насеља Церак Виногради;
Коалиција грађана	Груписање грађана који се противе рушењу спортских терена и интензивној стамбеној градњи у зони улице Рајка Митића и Дедиња;
	Груписање грађана који се противе потенцијалној траси УМП-а која би ишла преко Аутокоманде, што је такође био предмет плана детаљне регулације који је након притиска грађана незванично обустављен;
	Груписање грађана по питању очувања парка у улици Соње Маринковић у Земуну и забране изградње подземне гараже. У прилогу примедбе достављена је и петиција организована 2016. године, са 575 потписника;
	Груписање грађана по питању изградње стамбено-комерцијалних садржаја на парцелама у приватном власништву на месту планираног проширења Новог Бежанијског гробља, уколико град не намерава да проширење спроведе. У прилогу примедбе достављена је петиција са 51 потписником;
Коалиција цивилног сектора	Груписање 13 организација, удружења и иницијатива везано за очување и унапређење новобеоградских отворених стамбених блокова и савског приобаља, као и спречавање интензивне стамбене и комерцијалне градње у њима и у њиховом окружењу;
Коалиција приватног сектора	Груписање 7 привредних субјеката за захтевом боље саобраћајне везе блока 51 са Аутопутем.

С обзиром на велики број примедби грађана током јавног увида у ГП Београда 2021 (2003), главна груписања примедби била су везана за субјективне приватне интереса који се могу сврстати у заједничке, углавном везано за пренамену земљишта из јавних у стамбене и комерцијалне намене, померање коридора планираних саобраћајница и сл. Једна од важнијих тема око које су се правиле коалиције грађана, организација цивилног сектора и јавног сектора била је намена подручја Аде Циганлије као доминантно спортско-рекреативне зоне, насупрот планираним зеленим површинама, као и позиција новог моста преко Аде. Друга велика тема била је развој туризма и туристичке понуде Београда око које су се са својим интересима окупиле институције од нивоа државне управе, преко локалних туристичких организација и организација цивилног сектора. Такође, две важне теме, које ће бити у фокусу током израде следећих генералних планова, јесу тема пренамене Луке Београд и подручја Аде Хује, што је ГП Београда 2021 (2003) планирано у извесном обиму, као и пренамена дела Макишког поља обухваћеног зоном заштите београдског водоизворишта. Наиме, уочено је неколико примедби које се противе трансформацији ширег подручја Аде Хује из зелених и рекреативних површина у градски центар, укључујући и примедбу Луке Београд везану за лучко подручје. Такође, поред груписања примедби једног броја грађана, привредних субјеката и Градске општине Чукарица везано за изградњу у Макишком пољу, појављују се и примедбе које се противе било каквој урбанизацији овог подручја. У закључку, иако се током јавног увида у ГП Београда 2021 (2003) може уочити груписање различитих интересних група, оно није било на

нивоу прављења већих коалиција, а што је још важније, груписање није дало ни већег ефекта – јер су примедбе махом одбијене. У том смислу и **груписање субјективних, приватних интереса као једног аспекта јавног интереса није имало ефекта**. Са друге стране, могу се уочити и конфликти интереса везани за поједине теме, који такође нису решавани на нивоу генералног плана, већ су остављени за будуће разматрање током израде планова детаљне регулације.

Јавни увид у ИД ГП Београда 2021 (2009) доноси велику промену у прављењу коалиција грађана, приватног и јавног сектора око теме трансформације ширег подручја Луке Београд и Аде Хује у комерцијални градски центар, која је дала ефекта у оној мери у којој је то било могуће уз прављење компромиса и задржавање уже зоне лучког подручја. Још једна велика коалиција направљена је између грађана и Градске општине Раковица са интересом да се зона планирана за спортске садржаје уз улицу Пилота Михајла Петровића укине, што је такође дало ефекта. Важно је напоменути да у оба наведена случаја јавни увид није поновљен, иако је промена планског решења била значајна. Такође, и друге коалиције које су грађани или привредни субјекти правили са градским општинама или међу собом у циљу **груписања субјективних, приватних интереса као једног аспекта јавног интереса имало је ефекта**, за разлику од претходног плана у коме су све овакве примедбе принципијелно одбијене. У складу са тим, може се закључити да је ИД ГП Београда 2021 (2009) донео новину у сагледавању заједничких интереса и да су они у већој мери били прихваћени као легитимни. Такође, новину представља и велико груписање заједничких интереса приватног сектора.

Јавни увид у ГУП Београда (2016) прошао је прилично незапажено, па тако и по питању груписања примедби и прављења коалиција. Поновљени јавни увид, чија тема је заправо била конфликт заједничких интереса грађана насеља Раковица село и градских општина Звездара и Раковица са једне стране и објективног јавног интереса који се тиче изградње новог гробља на Јелезовцу са друге, резултирао је компромисним решењем. Међутим, током другог јавног увида долази до прављења велике коалиције грађана и Градске општине Чукарица и Дирекције за грађевинско земљиште и изградњу Београда, везано за пренамену дела Макишког поља из зелених површина у зони заштите београдског водоизворишта у комерцијалну и стамбену зону, која такође даје ефекте. Важно је напоменути да ни поводом ове велике и кључне измене планског решења јавни увид није поновљен. Такође, може се уочити и да коалиције које грађани праве са градским општинама везано за остварење заједничких интереса и пренамену зелених површина у становање дају ефекте, док грађани који такве коалиције не праве своје приватне интересе теже остварују. У складу са свим тим, може се извести закључак да су током јавних увида у ГУП Београда (2016) највећу улогу одиграле градске општине Чукарица и Звездара које су удруживањем својих интереса са интересима грађана у највећој мери утицале на промену планског решења. У том смислу и **груписање субјективних, приватних интереса као једног аспекта јавног интереса имало је ефекта.**

Рани јавни увид у ГУП Београда 2041 (у изради) карактерише велики број груписаних примедби на две важне опште теме – прво око проблематике везане за разна подручја у граду која су већ била предмет израде планова детаљне регулације, а на којима није остварен консензус нити компромис са грађанима и широм јавности по питању планских решења. Многи такви планови, попут планова за комплекс „Авала филма“, зону Прокопа, трасу УМП-а у зони Аутокоманде, новобеоградске савске блокове, насеље Бајдине у Миријеву, Чингријину улицу на Звездари, подземну гаражу у улици Соње Маринковић у Земуну, привредну зону на месту баре Рева и сл., званично или незванично су обустављени током процеса израде, или су донесени без адекватног решавања конфликта интереса са локалним становништвом. Промена која се уочава односи се на чињеницу да се грађани све више удружују са цивилним сектором, и фокусирају се на локалне заједничке интересе везане за квалитет живота у ширем смислу, који излази ван оквира намена и коришћења сопствене парцеле. Такође, велики број примедби и коалиција направљених око тема које су већ раније биле предмет планирања указује и на чињеницу да се заједнички интереси становника очигледно занемарују у београдској пракси планирања. Друга кључна општа тема, око које се

у великој мери групишу интереси грађана и цивилног сектора, јесте концептуална поставка планског решења у домену јавног интереса, укључујући и методолошке поставке, циљеве плана и сл. Овакве и сличне теме које се тичу јавног интереса у најширем смислу, биле су предмет примедби и на јавном увиду у ГП Београда 2021 (2003), али су њих подносили углавном грађани као појединци, а не организације цивилног сектора, што је велика промена. Напослетку, веома индикативан је и потпуни изостанак градских општина из процеса раног јавног увида у ГУП Београда 2041 (у изради), које су у свим ранијим случајевима играле важну улогу – по броју и темама примедби, као и по прављењу коалиција са грађанима и приватним сектором. У складу са свим реченим, стиче се утисак да јавни увид постаје место на коме своје интересе кроз прављење коалиција исказују углавном грађани и цивилни сектор, у мањој мери приватни сектор, док политичка и управљачка тела у раном јавном увиду не учествују и не праве коалиције, што је раније био изразити случај.

3.6.6. Промена у начину доношења одлука

Промена у начину доношења одлука током процеса израде плана огледа се у начину на који су одлуке доношене у различитим корацима израде плана, а нарочито везано за кључна стратешка опредељења просторног развоја као предмета јавног увида. Доношење одлука се истражује у контексту потенцијалног **консензуса по питањима од јавног интереса**, **компромисних решења око конфликтних интереса**, као и **одлучивања са позиције политичке моћи (top-down) без решавања (или са изазивањем) конфликта интереса**.

3.6.6.1. Полазне основе

У време када је израда ГП Београда 2021 (2003) започела, Београд је фактички био без планског документа који би могао пружити адекватне смернице и правила за конципирање новог генералног плана, па се одлучивање о полазним основама ослањало на широки и разнолики спектар различитих извора који су се могли проценити као валидни (решења из претходних генералних и регулационих планова, концепти и решења који су у претходном периоду добили потврду професионалне јавности, радови са стручних и научних скупова, европске повеље, упутства и конференције), што је представљало један вид **стручно-политичког консензуса**.

Већ код израде полазних основа ИД ГП Београда 2021 (2009) наводи се да је преглед хитних измена плана припремила и иницирала Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда. Одлуци о изради плана претходила је израда програма плана, кроз који су све наведене измене (усклађивање и консолидација решења везаних за саобраћајне и инфраструктурне системе, увођење нових привредних и комерцијалних зона, ревизија и допуна урбанистичких параметара, реорганизација и унапређење решења спортско-рекреативних комплекса) евидентиране и потврђене у сарадњи са институцијама јавног сектора и комисијом за планове. Иако је кроз израду програма направљена сарадња више различитих нивоа одлучивања (стручни, ниво јавних институција, јавне управе, комисије за планове), ипак су одлуке о полазним основама донете доминантно **у консензусу управе и политичких структура**.

Доношење новог Закона о планирању и изградњи (2009) директно иницира израду ГУП Београда (2016), чија израда се покреће у циљу усклађивања постојећег решења ГП Београда 2021 са новим законским одредбама, за исти плански хоризонт (до 2021. године), али у новом контексту, условљеном економским, демографским и социјалним променама, као и измењеним приоритетима градске управе. Упориште полазних основа за израду плана пребацује се са конкретног списка потреба града, на претходно донета стратешка документа и документа јавних политика града, који се везују и за европске политике у домену урбаног развоја. Такође, план се начелно ослања и на документа чија израда је у току (РППАП града Београда, ПГР града Београда итд.), што заправо оставља могућност укрштања и преклапања различитих процеса и процедура, укључујући и процесе доношења одлука, односно доношење одлука изван процедуре израде самог генералног урбанистичког плана. Међутим, оно што је

индикативно, то је да се као основ за израду ГУП Београда (2016) не наводи Просторни план подручја посебне намене за пројекат „Београд на води“ који је донет на републичком нивоу 2015. године. Овај податак је нарочито важан с обзиром да је изради наведеног просторног плана претходила ИД ГП Београда 2021 (2014) која је донета без формалног законског основа, док је израда новог генералног урбанистичког плана била увелико у току. С обзиром на све речено, може се рећи да је одлука о полазним основама за израду плана била **у консензусу управе и политичких структура**, а у мањој мери и **компромис стручних интереса**.

Полазне основе за израду ГУП Београда 2041 (у изради) базирају се на најширем спектру стратешких и докумената јавних политика донетих на државном и локалном нивоу који се могу довести у везу са урбаним развојем (укупно око 30 докумената), макар и на начелном нивоу. Иако сва наведена документа представљају већ утврђену политику, њихово тумачење, методолошко и систематично довођење у везу са урбаним развојем Београда, свакако представља стручни изазов. У том смислу може се закључити да полазне основе новог генералног урбанистичког плана имају елементе **стручно-политичког консензуса**.

Напослетку, важно је истаћи да ни један од анализираних планова није у полазним основама разматрао потребе грађана Београда, исказане на непосредан начин.

3.6.6.2. Концепт и нацрт плана

Развој планског решења у корацима, од идејног и концептуалног ка конкретном решењу, у ГП Београда 2021 (2003) је кључна методолошка поставка. План се градио у чак пет фаза – од програмског решења, преко хипотезе, концепције, до преднацрта и, коначно, нацрта плана. Програм плана који је предложио Урбанистички завод као носилац израде плана, разматрала је комисија за урбанизам и архитектуру (ИО СГБ), а потом верификовао Извршни одбор Скупштина града Београда. Све фазе су разматране на нивоу комисије за архитектуру и урбанизам, а за потребе израде плана Скупштина града Београда је образовала и Савет за Генерални план који је имао „усмеравајућу и контролну функцију“ и у складу са њом верификовао је фазу концепта, преднацрта и нацрта плана. У фази преднацрта, Савет за Генерални план одржао је и јавну седницу на којој је план презентован јавности и медијима, са пратећом дискусијом. Израда фаза програма, хипотезе, концепта и преднацрта плана биле су стручна одлука, дискутована, допуњена и прихваћена од стране политичких структура - доносилаца одлука, те се у том смислу и одлуке везане за сваку од ових фаза могу сматрати **стручно-политичким консензусом**. Међутим, због свеобухватног усаглашавања са ставовима Секретаријата за урбанизам и Дирекције за грађевинско земљиште и изградњу Београда, може се рећи да су одлуке везане за израду нацрта плана доминантно донете **као компромис интереса управе, планера и политичких структура**.

У процесу израде ИД ГП Београда 2021 (2009) сложенији поступак грађења планског решења је изостао, па се после доношења одлуке о изради плана на основу програмског решења приступило изради нацрта плана. Нацрт плана био је предмет стручне контроле, којој је претходило достављање мишљења Секретаријата за урбанизам и грађевинске послове, Дирекције за грађевинско земљиште и изградњу Београда, једног броја градских општина, као и неколико институција јавног сектора, о усклађености планског решења са законом, условима јавног сектора, другим документима и потребама града и општина, на које је обрађивач плана дао своје ставове и припремио потребне анализе. Стручна контрола плана организована је на чак 5 седница комисије за планове на којима се детаљно дискутовала свака тачка претходно достављених мишљења. Индикативно је поменути и да је комисија за планове базирала дискусију на питањима која су покренуле наведене институције, па се за овај корак може закључити да су одлуке доминантно донете **у консензусу управе, планера и политичких структура**.

Процес израде ГУП Београда (2016) такође је обухватио две фазе – израду концепта и нацрта плана. У задатом оквиру, који није подразумевао израду обимније студијске основе и

анализа с обзиром на непромењени временски хоризонт[44], стручна иницијатива везана за израду концепта плана односила се на унапређење претходног планског решења, првенствено због ригорозног усклађивања са новим законским одредбама у којима је генерални урбанистички план сагледан доминантно као технички документ за одређивање намена површина на општем нивоу, без дефинисања стратешког приступа који би план требало да обезбеди. Са друге стране, паралелно са израдом ГУП Београда (2016), текла је и израда Плана генералне регулације Београда (2016) која је и због свог обима и проблематике везане за регулацију целокупног грађевинског подручја била у фокусу и струке и управе и комисије за планове као политичке структуре. У том смислу, може се закључити да су одлуке везане за израду концепта плана донете **доминантно као компромисно решење планера и управе**, док је одлука о нацрту плана доминантно **компромисно решење планера, управе и политичких структура.**

Тек 2015. године, активности на изради ГУП Београда (2016) се настављају, одлуком комисије за планове да се приступи изради новог нацрта плана. Такође, комисија за планове закључује да ново планско решење план треба да се уради у складу са мишљењем ресорног министарства и извештајем радне групе формиране за анализу претходног нацрта плана (као и нацрта ПГР Београда (2016)). Ресорно министарство захтевало је усклађивање са новим изменама закона које су донете 2014. године, ППППН за пројекат „Београд на води“ и новим решењем о утврђивању зона санитарне заштите београдског водоизворишта које је такође донето 2014. године. Као кључне примедбе радне групе (тела основаног од стране градоначелника), могу се издвојити оне које се односе на преиспитивање планираних намена у складу са изменама границе заштите водоизворишта и дефинисање критеријума за изградњу високих објеката на територији града. У складу са тим, урађен је нацрт плана који је на стручној контроли потврдила комисија за планове, а који је предложио да се један мањи део Макишког поља пренамени у становање. Имајући у виду све наведено, може се закључити да су одлуке о изради другог нацрта плана биле донете **са позиције политичке моћи (top-down).**

Концептуално решење ГУП Београда 2041 (у изради), у форми елабората за рани јавни увид, рађено је у сарадњи стручног тима обрађивача плана са Саветом плана, тела формираног да обезбеди стручну подршку по питању планског решења у фази израде елабората за рани јавни увид и нацрта плана, а на чијем челу се налази главни урбаниста Београда, уједно и председник комисије за планове. Током израде концептуалног решења, спроведене су и две анкете са грађанима Београда по многим питањима од важности за урбани развој града, које су објављене на сајту обрађивача плана. Међутим, тумачење резултата анкете као и утицај резултата на концептуално решење није објављено и није део елабората који је изложен на рани јавни увид, па се не може закључити на који начин је анкета утицала на конципирање планског решења (и да ли је утицала). Иако се у Закону о планирању и изградњи то експлицитно не прописује, елаборат за рани јавни увид ГУП Београда 2041 (у изради) био је предмет разматрања комисије за планове, која је своје ставове по питању планског решења донела у форми закључка. У складу са свим тим, може се закључити да су одлуке у концептуалној фази израде плана донете у **стручно-политичком консензусу**. Међутим, с обзиром на чињеницу да након спровођења процедуре раног јавног увида 2022. године, нацрт плана није био на стручној контроли и јавном увиду, може се закључити да је одлука о пролонгирању процедуре израде плана донета **са позиције политичке моћи (top-down).**

3.6.6.3. Рани јавни увид и јавни увид

За потребе спровођења јавног увида у ГП Београда 2021 (2003), секретаријат за урбанизам је сачинио посебан програм, верификован на Извршном одбору СГБ, који је предвидео активности које законом нису биле непосредно дефинисане – објављивање додатка у дневном листу „Политика“, организовање стручне трибине на градској телевизији „Студио Б“, презентација плана на сајту Скупштине града, као и непосредно образлагање плана

[44] Анализа која јесте спроведена је анализа резултата Пописа становништва РС из 2011. године.

представницима свих градских и приградских општина (непосредно у њиховим просторијама), члановима стручних удружења, као и представницима органа градске управе и министарстава. Јавни увид у план је трајао два месеца, дупло дуже од законом прописаног минимума. Током јавног увида уложен је велики број примедби и сугестија, али се појединачне теме не могу издвојити као кључне. Међутим, кључна одлука је била одлука комисије за планове пре почетка разматрања примедби да ће на њих одговарати принципијелно – да се не прихватају примедбе које су предмет детаљне планске разраде, друге законске регулативе и на које су одговори или решења већ садржани у плану. Примена оваквог принципа представља заправо етички норму утврђивања јавног интереса поштовањем правила, које је, уколико се доследно спроведе, постављено као правично решење за све. Са друге стране, применом правила, потенцијално су онемогућени грађани да кроз груписање интереса и прављење коалиција утичу на планско решење, што се и показало као резултат процеса јавног увида у коме је прихваћен веома мали број примедби. У складу са свим тим, и одлучивање по примедбама са јавног увида, односно учешћа шире јавности, може се сматрати **одлуком са позиције стручне и политичке моћи.** Међутим, због доношења новог Закона о планирању и изградњи непосредно по завршетку јавног увида, образована је нова комисија за планове (СГБ) која је извршила стручну контролу и дала своје закључке заједно са разматрањем примедби са јавног увида. Такође, приликом усвајања ГП Београда 2021 (2003) на седници Скупштине града Београда уложен је и прихваћен један број амандмана којима је планско решење додатно измењено. У складу са тим, може се закључити да је финално планско решење ипак била **доминантно политичка одлука**.

Кључна тема јавног увида у ИД ГП Београда 2021 (2009) јесте трансформација Луке Београд и подручја целе Аде Хује из претежно привредних, комерцијални и јавних површина намењених за спорт и зеленило у комерцијални градски центар. Важно је напоменути да је уређење и изградња нове градске комерцијално-стамбене зоне на овом простору била концептуална поставка и предмет израде програма плана, уз образложење да је таква промена била очекивана у ГП Београда 2021 (2003) тек након 2021 године, али да је „различита динамика догађаја“ условила потребу за корекцијама у плану. Самим тим, планско решење које подразумева трансформацију лучког и околног подручја било је и изложено на јавни увид са циљем да шира јавност на овакав предлог да свој коментар. У том смислу, примедбе са јавног увида, које су доставили бројни привредни субјекти са овог подручја и грађани као појединци, потврдиле су намеру града да ово подручје трансформише, са чувањем локације саме луке док се не стекну услови за изградњу нове на левој обали Дунава. Важно је истаћи да на јавном увиду није било примедби које су се оваквом решењу изричито противиле. Имајући у виду све речено, може се закључити да су одлуке на јавном увиду по питању трансформације ширег подручја Луке Београд и Аде Хује донете у **консензусу корисника простора, грађана, планера и политичких структура**, или бар да је постизање консензуса по овом питању била водећа идеја доносилаца одлука и планера, као и у виду **компромисних решења око конфликтних интереса**, првенствено везано за саму делатност Луке Београд. Ипак, важно је напоменути да јавни увид није поновљен иако је током процеса јавног увида пренамењена и зона шпица Аде Хује из спортских и зелених површина у комерцијалне.

Први јавни увид у ГУП Београда (2016) имао је јако мали одзив јавности, вероватно из разлога што су грађани упућивани на ПГР Београда (2016) као план који више може да одговори њиховим потребама и интересима. Кроз јавни увид и одговоре на примедбе и захтеве учесника, комисија за планове је још једном потврдила одлуку са стручне контроле, да се стратешки урбанистички план усклађује са регулационим планом уже просторне целине – ГР Београда (20016), без обзира на то како ће такво усаглашавање утицати на јавни интерес (у свим његовим аспектима). Међутим, по завршетку јавног увида, нацрт плана није добио сагласност ресорног министра. Сагласност се односила сасвим конкретно на планско решење везано за локацију новог гробља на територији Јелезовца, за које је један број грађана поднео примедбу заједно са градским општинама Вождовац и Раковица, па је јавни увид поновљен. Након поновљеног јавног увида, сагласност прибављена крајем 2013. године, скоро годину

дана након првог јавног увида. Па ипак, план није усвојен. С обзиром на све наведено, може се закључити да су одлуке везане за први и поновљени јавни увод донете као **компромисно решење конфликта интереса грађана и јавног сектора**, међутим одлука о пролонгирању процедуре израде плана донета је **са позиције политичке моћи (top-down)**. У вези са тим, важно је поменути да су ИД ГП Београда 2021 (2014), које су рађене у међувремену без законског основа, као „припрема“ за израду ППППН за пројекат „Београд на води“, на јавном увиду наишле на велико и потпуно противљење стручне јавности, грађана и цивилног сектора, па је одлука о примедбама са јавног увида донета такође **са позиције политичке моћи**, без решавања конфликта, прављења компромиса или постизања било каквог ширег консензуса.

Други јавни увид у ГУП Београда (2016) имао је вишеструко већи одзив јавности, а кључна тема јавног увида била је урбанизација дела Макишког поља између Обреновачког пута и Водоводске улице, односно његова пренамена из зелених површина у комерцијалне и стамбене садржаје, што је начелно омогућило ново решење о утврђивању зона санитарне заштите београдског водоизворишта. Цело подручје је пренамењено у комерцијалну зону по закључку комисије за планове везано за примедбу коју је доставила Градска општина Раковица са групом грађана – корисника предметног простора, уз сагласност Дирекције за грађевинско земљиште и изградњу Београда и ЈКП Србијашуме. Без обзира на ову значајну измену планског решења, јавни увид није поновљен, па на јавном увиду и није било примедби које би се оваквом решењу противиле. У складу са свим тим, може се закључити да су одлуке на јавном увиду по питању трансформације дела Макишког поља донете у **консензусу једног броја корисника простора, институција јавног сектора и политичких структура**, односно да постизање ширег консензуса по овом питању није била идеја доносилаца одлука, док је само испољавање потенцијалних конфликата интереса (али не и сам конфликт интереса) избегнуто решавањем овог питања по завршетку процедуре јавног увида. У том смислу, и одлука о намени Макишког поља је донета са **позиције политичке моћи**.

Рани јавни увид у ГУП Београда 2041 (у изради) спроведен је у трајању од месец дана, дупло више него што је законом прописано као минимум, а план је у том периоду поред седишта локалне управе презентован и на Тргу Републике свим заинтересованим грађанима. С обзиром да се план налази у фази израде нацрта и да није био предмет стручне контроле и јавног увида, одговори на пристигле примедбе и сугестије, као и њихов потенцијални утицај на планско решење нису доступни за тумачење. Међутим, закључак који може да се изведе на основу броја и тема примедби јесте да су примедбе доминантно у домену стручне критике плана, као и да се односе на многе раније покренуте теме око којих није постигнут консензус са грађанима. Другим речима, да је план **није добио подршку стручне и шире јавности**.

3.6.7. Оцена резултата анализе промене начина утврђивања јавног интереса у процесу дијалога

На основу анализе резултата промене начина утврђивања јавног интереса у процесу дијалога која је спроведена у овом поглављу може се оценити да је јавни сектор доминантан учесник свих анализираних јавних увида, док су грађани у малој мери учествовали у првој фази израде трећег анализираног плана. Приватни сектор, после великог учешћа у другом анализираном плану, полако губи на интересовању поготово у последњем анализираном раном јавном увиду. Цивилни сектор, после ангажовања у првом јавном увиду и плану, појављује се као релевантан учесник тек у последњем анализираном раном јавном увиду, а сличну расподелу има и број примедби сваког од учесника ван јавног сектора. Теме примедби везане за објективни јавни интерес губе на значају током јавних увида у други и трећи анализирани план, док је веома индикативно да теме везане за субјективне приватне интересе везано за остале намене и коришћење земљишта знатно смањују у последњем анализираном раном јавном увиду. Примедбе учесника ван јавног сектора су биле доминантно одбијене током првог анализираног јавног увида, да би у другом веома индикативна скоро потпуно равномерна расподела свих одговора на примедбе, са знатно повећаним бројем одговора којима се примедбе делимично или у потпуности прихватају. У трећем анализираном плану,

који је имао два јавна увида и један поновљени, такође су присутне све врсте одговора, али опет расте број неприхваћених и неоснованих примедби. Четврти план нема доступне одговоре. Везано за структуре потенцијалних коалиција учесника које су уочене у анализираним примедбама, у првом анализираном плану приметно је удруживање у свим комбинацијама, сем удруживање грађана и приватног сектора. Међутим, у другом анализираном плану, коалиције су прављене искључиво са приватним сектором, док коалиције грађана са јавним и цивилним сектором, као и између ова два сектора, нису уочене. У трећем периоду опет долази до промене, када се уочавају искључиво коалиције грађана са јавним и цивилним сектором, а са приватним једино уз подршку јавног. Све друге коалиције нису уочене. Напослетку, у последњем посматраном периоду апсолутно доминирају коалиције грађана и грађана са цивилним сектором (Табела 36).

Табела 36: Промена начина утврђивања јавног интереса у процесу дијалога

УТВРЂИВАЊЕ ЈАВНОГ ИНТЕРЕСА УПРОЦЕСУ ДИЈАЛОГА У ПРАКСИ ИЗРАДЕ ГУП		**ГП Београда 2021 (2003)**	**Измене и допуне ГП Београда 2021 (2009)**	**ГУП Београда (2016)**	**Концепт ГУП Београда 2041 (2019)**
Критеријум: право да се учествује		**Индикатор: број учесника у извештају о јавном увиду**			
1. Структура учесника (рани јавни увид /јавни увид)	јавни сектор (институције, организације, управа…)	+	+	+	+
	грађани као појединци	+	+	+/-	+
	приватни сектор (привредни субјекти, фирме…)	+/-	+	+/-	-/+
	цивилни сектор (организације, иницијативе…)	+/-	-/+	-/+	+
Критеријум: право да се каже		**Индикатор: број примедби, број примедби везан за јавни интерес у извештају о јавном увиду**			
2. Примедбе учесника (рани јавни увид /јавни увид)	грађани као појединци	+	+	+	+
	приватни сектор (привредни субјекти, фирме…)	+/-	+	+/-	-/+
	цивилни сектор (организације, иницијативе…)	+/-	-/+	-/+	+
3. Тема примедбе	јавне намене и коришћење, заштита, циљеви, метод…	+	+/-	+/-	+
	остале намене и коришћење	+	+	+	-/+
Критеријум: ефекти процеса дијалога		**Индикатор: број усвојених примедби у извештају о јавном увиду**			
4. Одговор на примедбу	Прихвата се	-/+	+	+	/
	Не прихвата се	+	+	+	/
	Делимично се прихвата	-	+	-/+	/
	Није основана	-	+	+	/

Критеријум: успостављање коалиција		**Индикатор: примедбе са истом темом и проблематиком у извештају о јавном увиду**			
5. Структура коалиција (рани јавни увид /јавни увид)	коалиције грађана	+	+	-	+
	коалиције грађана и цивилног сектора	+	-	+	+
	коалиције грађана и јавног сектора	+	-	+	-
	коалиције грађана и приватног сектора	-	+	-	-
	коалиције приватног и јавног сектора	+/-	+	-	-
	коалиције цивилног и јавног сектора	+	-	-	-
	коалиције грађана, приватног и јавног сектора	+/-	+	+/-	-
Критеријум: начин доношења одлука		**Индикатор: садржај и документација плана - извештај о стручној контроли и јавном увиду**			
6. Полазне основе	стручно-политички консензус	+	-	-	+
	консензус управе и политичких структура	-	+	+	-
	компромис стручних и политичких интереса	-	-/+	-/+	-
	одлучивање са позиције политичке моћи	-	-	-	-
7. Концепт и нацрт плана	стручно-политички консензус	+	+	-	+
	консензус управе и политичких структура	-	+	-	-
	компромис стручних и политичких интереса	+/-	-	+	-
	одлучивање са позиције политичке моћи	-	-	+	+
8. Јавни увид и рани јавни увид	широки консензус	-	+/-	-/+	-
	компромисно решење конфликтних интереса	-	+/-	-	/
	одлучивање са позиције политичке моћи	+	-	+	/

Везано за доношење одлука, полазне основе за израду плана се само у првом и последњем анализираном плану могу сматрати стручно политичким консензусом, док у другом и трећем плану доминира консензус управе и политичких структура, са компромисом струке. Концепт и нацрт плана се могу сматрати стручно-политичким консензусом у свим анализираним плановима сем трећем, у коме се планско решење делом може сагледати као компромис стручних и политичких интереса, а делом као одлучивање са позиције политичке моћи. Напослетку, јавни увид у први анализирани план, у коме се одлучивало по успостављеном правилу представља одлучивање са позиције политичке моћи, док се већ у другом анализираном плану и јавном увиду примећује велика промена у смеру постизања ширег консензуса и компромисних решења. Шири консензус губи на значају током првог јавног увида у трећи план, да би га у другом јавном увиду заменило одлучивање са позиције политичке мочи. С обзиром на то да последњи анализирани план нема доступне одговоре на примедбе са раног јавног увида, по броју и теми примедби може се условно закључити, једино да планско решење није постигло шири консензус (Табела 36).

4. ЗАКЉУЧАК

4.1. Тумачење резултата у односу на циљеве истраживања

Општи циљ истраживања је анализа и тумачење промене јавног интереса у култури планирања у Србији на нивоу генералног урбанистичког плана.

Везано за конкретни циљ истраживања који се односи на утврђивање односа културе планирања и јавног интереса као планске норме, резултати ће се тумачити у односу на друштвене вредности као извор легитимитета јавног интереса у планирању.

Везано за конкретни циљ истраживања који се односи на утврђивање односа културе планирања и јавног интереса као интереса државе, резултати ће се тумачити односу на функцију јавне управе у утврђивању јавног интереса у планирању

Везано за конкретни циљ истраживања који се односи на утврђивање односа културе планирања и јавног интереса као етичке норме за планере, резултати ће се тумачити односу на улогу планера у утврђивању јавног интереса у планирању.

4.1.1. Тумачење резултата у односу на друштвене вредности као извор легитимитета јавног интереса у планирању

Први и елементарни закључак истраживања односи се на то да **појам јавног интереса, као и његови различити аспекти, није непосредно дефинисан у анализираним законима о планирању и изградњи и генералним урбанистичким плановима**. Посредне дефиниције јавног интереса постоје, али недовољне да уоквире и поставе овај комплексан појам.

У домену нормативног садржаја јавног интереса, појмовник дефинисан у сваком анализираном закону о планирању и изградњи се фокусира на појам јавне намене као површину за коју се „утврђује јавни интерес“, без даљих образложења. Само утврђивање јавног интереса се везује за поступак експропријације, односно, у крајњој инстанци, за јавну својину над грађевинским земљиштем. Другим речима, у складу са законом, **јави интерес не продукује јавна добра већ јавну својину**. Последично, недостају и јасне одреднице везане за вредносно утемељење јавног интереса.

Утилитарни аспект јавног интереса је појмовно најодређенији и константно се допуњује различитим аспектима, првенствено у домену заштите животне средине кроз анализирана законска решења. У домену друштвене правде, осим приступачности простора (2006) и грађевинских парцела (2009), други појмови нису законом експлицитно дефинисани као начело или појам планирања. У домену комунитаризма, начела и циљеви дефинисани законом (1995, 2003), у каснијим законским решењима се полако губе и своде се базично на домен заштите животне средине, градитељског наслеђа и културно-историјских вредности (2009, 2014). Другим речима, **осим заштите постојећих, стварање нових вредности у закону није више препознато као начело**, што је велика промена у односу на законе из 1995 и 2003. године.

Ова промена не настаје само у начелима планирања, већ и у законом дефинисаном садржају генералног урбанистичког плана. Наиме, решење утврђено законом (2009) којим се генерални урбанистички план „чисти“ од утврђивања стандарда и норми у домену садржаја јавног интереса везаних за зонирање веома је индикативно. Са једне стране, законом (2009) се прописује да се у генералном урбанистичком плану утврђује искључиво расподела намена површина, чиме се опет истиче проблематика јавног интереса дефинисаног у контексту јавне намене. Са друге стране, прегршт стандарда у свим вредносним аспектима јавног интереса који су били дефинисани у ГП Београда 2021 (2003), нарочито културно утемељене вредности и норме везане за обликовање физичких структура града, на овај начин се у потпуности бришу као тема стратешког урбанистичког планирања и „остављају“ за регулационе планове. Самим тим **брише се и улога генералног урбанистичког плана у домену јавног интереса који се тиче културно утемељених норми везаних за архитектонско обликовање, стандарде (културу) становања и сл**.

Овај проблем треба додатно осветлити и кроз призму европеизације и примене европских, универзалних циљева планирања. Наиме, општа корист као утилитарни аспект јавног интереса заиста је најуниверзалнији принцип који се може применити мање-више невезано од културног контекста планирања – развој саобраћаја, комуналне, зелене инфраструктуре, одрживост, мобилност, отпорност на климатске промене, универзално су неспорни циљеви планирања. Потом, у домену људских права, и циљеви везани за инклузију свих група становништва и приступачност јавних простора, доминантне су вредносне одреднице европских либералних демократија. У процесима прилагођавања домаће законске регулативе и докумената планирања европским стандардима, што је приметно већ у полазним основама ГУП Београда (2016), и ови циљеви постају рутински уграђени и доминантни. Међутим, постављање свих других циљева планирања у домену јавног интереса који заиста јесу културно утемељени, попут архитектонског обликовања или стандарда становања, односа према социјалним неједнакостима или било којим другим заједничким вредностима и потребама, остаје као задатак за конкретно друштво које планира. Интересантно је напоменути да су управо циљеви у домену културних вредности и очувања наслеђа били законом (2003) прописани као доминантни циљеви урбанистичког планирања. Ово је интересантно из више разлога – прво што је истим законским решењем просторно планирање као делатност у поступности одвојено од урбанистичког, па су различити стратешки циљеви везивани за израду просторних планова, док је за генерални урбанистички план „остало“ уређење простора у домену градитељског наслеђа, традиционалних, створених вредности насеља и амбијената. Друго, што су наведени, али и било какви други циљеви планирања, у потпуности изостали у закону (2009) који обједињује просторно и урбанистичко планирање, очигледно као сувишни. Напослетку, и концептуално решење ГУП Београда 2041 (у изради) се скоро у потпуности базира на утилитарним циљевима. У складу са свим тим, може се закључити да **европеизација процеса планирања постаје доминантна у домену дефинисања циљева израде генералног урбанистичког плана, који се махом налазе у утилитарном аспекту**.

Међутим, на овом месту се отвара још једно питање - дефинисање циљева не значи уједно и њихово спровођење у планском решењу. Наиме, веза између циљева израде плана и мера које се планом прописују, обезбеђује се конкретном методологијом планирања и, што је круцијално, конкретним критеријумима на основу којих је могуће проценити да ли је планско решење заиста испунило постављени циљ. У вези са тим, након анализираних закона и планова, може се закључити **да су мониторинг и евалуација међу најмање заступљеним темама планирања**. Ни један од анализираних закона и планова није понудио критеријуме за евалуацију решења – ни током израде плана, нити током његовог спровођења. Иако се мониторинг везује за ревизије планских решења, које су утврђене на сваких 4-5 година у анализираним плановима, поступак евалуације није дефинисан, као ни индикатори који подразумевају било какво праћење – од *ex-ante* евалуације самог планског решења и утврђивања колико је сврсисходно, до *ex-post* евалуације ефеката које је план имао на простор, економију и грађане. Уместо тога, у свим анализираним плановима спровођење се везује искључиво за даљу израду планова (генералне и детаљне) регулације. На тај начин се заправо и потенцијална евалуација „пребацује“ за наредни корак.

Међутим, оно што се упорно превиђа је могућност да се кроз даљу детаљну планску разраду циљеви, стандарди и мере постављени стратешким планом редукују или занемаре. У ГП Београда 2021 (2003) постављени су многи стандарди планирања везани за нормативни аспект јавног интереса у различитим поглављима плана, са идејом да свака даља детаљна разрада мора у обзир узети све дефинисане аспекте. Да ли је то био случај, остаје за неко наредно истраживање да се утврди, али је идеја била јасна. Редуковањем садржаја ГУП Београда (2016) на минимални прописани обухват тема и могућих решења на основу закона (2009), уз потенцијалну могућност да се кроз израду плана генералне регулације и такав редуковани садржај даље редукује без адекватне провере (мониторинга и евалуације), драматично се мења улога генералног плана у домену јавног интереса. С обзиром на то да је сврха јавног интереса продукција јавних добара, **редуковањем тема, циљева и мера**

генералног урбанистичког плана директно се ограничава утицај који јавни интерес може имати на простор и друштво.

Међутим, ако се фокусирамо на оно што законом јесте дефинисано, а то је да се јавни интерес посматра кроз призму јавне намене, посебну пажњу треба посветити компатибилности намена. Наиме још се у ГП Београда 2021 (2003) утврдило правило које у даљем спровођењу плана штити јавне намене од њихове трансформације у комерцијалне, јер се јавне намене начелно не сматрају компатибилним са осталим наменама (док је компатибилност у супротном смеру дозвољена). Међутим већ се у ИД ГП Београда 2009 ово правило релативизује ставом да је промена ипак делимично могућа кроз израду плана регулације, док би даља релативизација довела и до **потенцијалног системског губитка јединог јасно дефинисаног мерила реализације јавног интереса у планирању – површина јавне намене, без успостављања нових мерила**.

У домену просторне дистрибуције намена, најиндикативнија промена је она која настаје у домену јавних служби и спорта, дакле у утилитарном и у домену друштвене правде. Наиме, само посредно, за објекте јавних служби који омогућавају обавезно основно образовање и примарну здравствену заштиту, обезбеђен је стандард који дефинише њихову равномерну просторну дистрибуцију, односно праведно решење без обзира на социјалну структуру становништва, што се испољава у свим анализираним генералним урбанистичким плановима, мада не и на нивоу анализираних закона. Међутим, везано за све друге јавне службе које нису „обавезне“ – средње и високо образовање, секундарну здравствену заштиту, спорт и сл., приметан је тренд измештања планираних локација из централне и средње зоне на периферију већ од ИД ГП Београда (2005, 2009), преко ГУП Београда (2016), да би децентрализација, схваћена као својеврсно „чишћење“ центра од јавних служби, била предложена и као визија, циљ и начело плана ГУП Београда 2041 (у изради). Такође, истим планским решењем предложено је да се и потребе за социјалним становањем обезбеђују ван централних зона града. Овом закључку треба додати и чињеницу да су приоритетне зоне реализације у свим анализираним плановима доминантно везане за централне зоне Београда, а да су се само у ГП Београда 2021 (2003) објекти јавних служби дефинисали као приоритети. Другим речима, у анализираним генералним урбанистичким плановима, **приметан је тренд комерцијализације градског центра уз редукцију јавних намена**.

Генерални закључак који се може извести је да је нормативни садржај јавног интереса веома заступљен у планским решењима у анализираном периоду. Утилитарна решења попут саобраћаја, инфраструктуре, јавних служби, су константно „јаке“ и заступљене теме, са изузетком теме заштите животне средине и зелене инфраструктуре које кроз време постају све доминантније. Решења везана за друштвену правду, иако нису на тај начин истакнута, такође представљају саставни део сваког анализираног планског решења, у којима приступачност јавних простора фигурира као значајан, иако не и у довољној мери разрађен услов. Напослетку, решења која подразумевају апликацију различитих културних вредности у простору, у домену заштите културног наслеђа и природе константно су присутна. Међутим, **решења која се налазе у домену (архитектонског) обликовања физичких структура, стандарда становања, очувања амбијенталних целина и предела заправо су најугроженија**, јер је приметан значајан пад у стратешком односу према овим темама у сваком смислу од ГП 2021.

У домену процедуралног аспекта јавног интереса, иако се у свим анализираним законима обезбеђује учешће грађана и шире јавности у процесу планирања, кључна промена је донесена изменама закона (2014) увођењем процедуре раног јавног увида, који обезбеђује увид јавности у почетну фазу израде плана. Па ипак, средства комуникације у овој новој фази нису унапређења и прилагођена њеној сврси, већ су „преписана“ из фазе јавног увида, уз укидање заправо кључне ставке – двосмерне комуникације. Наиме, примедбе и сугестије које сви заинтересовани могу поднети током раног јавног увида остају без непосредног одговора, а цео процес без конкретног закључка. Уместо тога, примедбе и сугестије се разматрају од стране обрађивача плана, селектују у односу на то да ли се односе на намену површина или

урбанистичке параметре у плану, па се ставови обрађивача образлажу начелно, везано за ове две групе примедби, и коментаришу током стручне контроле. Сама одлука законодавца да се примедбе селектују по основу намене и параметара и у складу са тим „групно“ коментаришу, говори такође о императиву ефикасности процеса, али и још једном **потцртава улогу генералног урбанистичког плана коме**, по основу закона (2009), **недостаје стратешка компонента и**, у складу са њом, **претпоставка о сврсисходности учешћа шире јавности у процесу планирања**.

Везано за средства комуникације, осим очигледног проблема који проистиче из чињенице да улагање појединачних примедби и потом дискусија на јавној седници није облик комуникације који може значајније да допринесе планском решењу, што је и анулирало значај јавног увида у пракси израде ГП Београда 2021 (2003), чињеница је и да се теме примедби грађана доминантно односе на субјективне приватне интересе везане за конкретне локације и парцеле које нису примарно предмет стратешког плана. Другим речима, на основу анализираног материјала, може се закључити да **за ниво генералног урбанистичког плана учешће шире јавности мора бити добро осмишљено, структуирано и са јасном сврхом спроведено, да би дало ефекте**. Поражавајућа чињеница је да је у свим плановима, осим ИД ГП Београда 2021 (2009), број неприхваћених и неоснованих примедби био већи од 75%.

Са друге стране, приметно је и прављење коалиција грађана, привредних субјеката, организација цивилног сектора, градских општина итд. по многим питањима од заједничког интереса током јавног увида/раног јавног увида у анализираним плановима. Иако прављење коалиција током јавног увида генерално није дало ефекта приликом израде ГП Београда 2021 (2003), значајна промена настаје током јавног увида у ИД ГП Београда 2021 (2009) када се јасно може уочити утицај који су коалиције различитих интересних група имале на планско решење, што је поновљено и током јавног увида у ГУП Београда (2016). Ипак, јасно је уочљиво да само поједине коалиције остварују своје заједничке интересе, што упућује на закључак да **остваривање јавног интереса као агрегације субјективних приватних интереса није подржано од стране управе и доносилаца одлука на принципијелном нивоу, већ такође на интересном нивоу**.

Такође, веома је важно истаћи да **потребе грађана ни у једном од анализираних планова нису непосредно истраживане као полазна основа за израду планског решења**. ГУП Београда 2041 (у изради) направио је мали искорак у том правцу спровођењем анкете са заинтересованом јавности о неким темама и приоритетима урбаног развоја, током припреме материјала за рани јавни увид. Анкета је, за разлику од структуираног истраживања јавног мњења, инструмент „малог домета“ у смислу репрезентативног узорка грађана и, самим тим, инструмент који не даје релевантне резултате. Па ипак, наведена анкета јесте пружила неке увиде о потребама и приоритетима грађана који се могу искористити као аргумент за грађење планског решења. Међутим, шта су закључци анкете у смислу тумачења резултата и на који начин су они утицали на предлог планског решења у материјалу који је изложен на рани јавни увид није образложено.

Напослетку, генерални закључак који се може извести везано за процедурални аспект јавног интереса, јесте да је **грађанима начелно обезбеђено право да учествују у процесу планирања и да искажу своје потребе и интересе, али су средства комуникације незадовољавајућа, нарочито за ниво генералног урбанистичког плана**. Посебно треба истаћи да је само израда ГП Београда 2021 (2003) подразумевала непосредну међусобну комуникацију обрађивача плана, стручне и шире јавности у виду трибина, разговора и јавних презентација планског решења. Ако овом закључку додамо и питање валидности, транспарентности и доступности свих потребних информација грађанима, квалитет комуникације током консултација, „комуникативност“ самог материјала који се излаже на јавном увиду и сл., што није било предмет овог истраживања, отварамо заправо питања демократичности целог процеса, односно питања разлике између права да се учествује и праведног третмана свих учесника.

4.1.2. Тумачење резултата у односу на функцију јавне управе у утврђивању јавног интереса у планирању

У домену деонтолошког начина утврђивања јавног интереса, основно правило које држава дефинише за утврђивање јавног интереса је правило да је сво земљиште планирано за јавну намену резервисано за „експропријацију“. Како се овај поступак спроводи дефинисано је посебним законом, али поступак представља директну примену правила којим се, потенцијално, имовина у приватном власништву отуђује. Другим речима, на основу анализираних закона, може се закључити да **држава доминанто сагледава утврђивање јавног интереса кроз правило којим се интервенише на тржишту некретнина и прибавља земљиште у јавну својину**.

Међутим, дихотомија јавне намене и јавног објекта најбоље осликава проблематику јавног интереса како се она сагледава на нивоу закона. Отварањем могућности да јавни објекти буду у свим облицима својине, а да се налазе на земљишту јавне намене која треба да буде у јавној својини (2014), отварају се врата теми управљања и прављењу јавно-приватних партнерстава у циљу реализације плана. Међутим, **јавни интерес се и даље примарно везује за јавну својину, а не за јавно добро по основу опште користи, праведности, културних стандарда и вредности, што знатно ограничава домен управљања**, односно инструменте који се управи налазе на располагању при реализацији плана. Штавише, овакво позиционирање јавног интереса – које га везује за власничке односе, а не за вредносни извор легитимитета, јасно указује и на позицију кључног проблема у сагледавању нормативног аспекта јавног интереса, његове сврхе и могућности за реализацију. Наиме, **шта не може да се реализује кроз јавну својину, није експлицитно дефинисано да је јавни интерес**.

Начела планирања дефинисана законом, упућују на то у ком циљу инструменти које закон нуди треба да се користе. На пример, начело одрживог развоја, као принцип планирања дефинисан законом, подразумева да се свако планско решење гради у складу са њим. Другим речима, ако није одрживо, није у складу са законом. У том смислу, имплицитно додуше, дефинисана начела представљају деонтолошки утврђени јавни интерес. Међутим, **ни у једном посматраном периоду законом нису дефинисани и критеријуми на основу којих би се процењивало да је планско решење одрживо или да ли је испунило постављене циљеве**, а такав поступак се није применио ни у једном анализираном генералном урбанистичком пану.

Ова чињеница, као и податак да процес планирања није подразумевао израду варијантних решења, са изузетком ГП Београда 2021 (2003) у коме јесте било понуђено неколико алтернатива за поједине градске сегменте, отвара питање рационалности донесених одлука. На пример, сам поступак експропријације, за који се експлицитно везује утврђивање јавног интереса, представља јавни трошак и као такав морао би бити оправдан. Другим речима, без генералне процене трошкова опремања грађевинског земљишта, која подразумева између осталог и јавне трошкове експропријације, не може се проценити да ли је планско решење заиста корисно грађанима. На основу закона (2003) процена трошкова опремања грађевинског земљишта била је саставни део планског решења, као важан аргумент при одлучивању првенствено везано за прекомерно ширење грађевинског подручја и изградњу неопходне инфраструктуре. Међутим, у новом законском решењу (2009) таква процена више није саставни део планирања. У складу са тим, у константној тенденцији да се урбано подручје шири на рачун зелених и пољопривредних површина (нове привредне, комерцијалне и стамбене зоне), уз константно мењање приоритета развоја (центар Новог Београда, Ада Хуја, Савски амфитеатар, Макишко поље, метро, национални стадион итд.) које је евидентно у свим анализираним плановима, питање главних стратешких опредељења и јавног интереса везано за јавне трошкове њихове реализације, није представљало аргумент при одлучивању. Овом проблему треба додати и потпуни изостанак критеријума и индикатора за праћење и евалуацију спровођења плана. Правила која су дата подразумевају ревизију и унапређење плана, али не и по којим критеријумима, самим тим изостали су и критеријуми који се тичу нормативног садржаја јавног интереса – да ли се решење показало као корисно, праведно, да

ли је заштитило и унапредило културне стандарде живљења? У вези са свим реченим, у домену испуњености циљева и принципа планирања нарочито везано за одрживост планских решења, може се закључити да су **одлуке махом доношене на бази политичке, а не инструменталне рационалности**.

Успостављање начела по којима планирање штити јавни интерес, а простор треба да се користи у складу са природним и створеним вредностима, у закону (1995), суштински је различито од дефиниције да је израда и доношење планова у јавном интересу (2019). Наиме, **за четврт века је јавни интерес од циља планирања постао критеријум за мерење ефикасности управе**. Без обзира на то, имплицитно се отвара питање квалитета планова који се израђују и доносе - да ли је израда било каквог плана у јавном интересу, или такав план ипак мора да задовољи поједине стандарде и које? Међутим, какав ефекат спровођење закона има на простор, нарочито у домену јавног интереса – да ли су решења одржива, какав је утицај планирања на животну средину, да ли је унапређена мобилност грађана, има ли „просторне дистрибуције“ друштвене правде, какви су стандарди становања, архитектонско обликовање града, да ли је културно и природно наслеђе очувано – нису питања која законодавац поставља приликом ревизије законских решења, а самим тим ни везано за утврђивање јавног интереса. У том контексту, индикативно је доношење законског решења (2009) којим се битно мења улога генералног урбанистичког плана. Наиме, издвајањем посебног нивоа планирања - плана генералне регулације који се доноси за цело грађевинско подручје града, генерални урбанистички план постаје искључиво стратешки урбанистички документ. Међутим, таквим поступком, из садржаја генералног урбанистичког плана бришу се све ставке које се тичу регулационих решења, док се нове ставке везане за стратешку димензију плана не допуњују. Другим речима, **шири аспект доношења стратешких одлука у планирању не сагледава се као релевантан, док се поље управљања у домену јавног интереса на нивоу генералног урбанистичког плана не шири, већ сужава**. Тек се подзаконским актом (2019) садржај генералног урбанистичког плана мења, а какве ће резултате таква промена дати показаће израда ГУП Београда 2041 (у изради).

Израда плана у различитим корацима/фазама, а самим тим и одлучивање по различитим основама, једно је од основних методолошких поступака који су у анализираним периодима дефинисани и законом и у пракси, кроз саму израду плана ГП Београда 2021 (2003). Поред корака који се нису мењали, попут израде нацрта плана и јавног увида, највеће промене у законским решењима су приметне везано за почетну - концептуалну фазу израде плана. Честе измене закона на овом пољу (2003, 2009, 2014) упућују на то да **законодавац упорно тражи најпогоднији решење везано за процедуру израде плана, а анализа упућује на закључак да се ефикасност процеса сматра за приоритет, а не његови ефекти**. Наиме, временски предугачак корак израде програма, након кога се тек започиње са израдом плана (2003), замењен је фазом концепта као, условно речено, општом поставком нацрта планског решења (2009). Напослетку, стиче се утисак да се увођењем раног јавног увида у процедуру израде плана (2014), као компромис у циљу ефикасности процеса, концепт плана своди на рудиментарни облик елабората у чијој изради, због пролонгирања процеса, не учествују институције јавног сектора. У домену јавног интереса оваква одлука законодавца отвара бар два важна питања – на основу којих података и аргумената обрађивач плана, управа и комисија за планове одлучују о предлогу решења које је у јавном интересу, нарочито када је у питању генерални урбанистички план као кључни стратешки план града Београда? Такође, какав консензус око концептуалног решења је уопште могућ у оваквој поставци и структури учесника?

У вези са тим, важно је истаћи да у спровођењу начела закона законодавац очигледно даје велику улогу институцијама јавног сектора, које дају услове из свог домена током процеса израде плана. **Значај услова јавних институција посебно се може сагледати кроз заштиту јавног интереса у доменима који нису непосредно „корисни“ урбаном развоју, попут друштвене правде** – тржиште би можда и могло у извесној мери да регулише потребу за школама или здравственом заштитом, али свакако не у домену просторне дистрибуције

друштвене правде. Наиме, приуштивост образовања и здравства свим становницима може се обезбедити и кроз друге прописе и јавне политике, али просторне локације и њихови стандарди се обезбеђују искључиво кроз планирање и у томе важну улогу имају закони и прописи донети у овом домену, као и институције јавног сектора које своје услове имплементирају у планове. Овакав закључак се може применити и на социјално, приуштиво становање. Наиме, приватизацијом стамбеног фонда у државној својини почетком деведесетих година, решавање потребе за станом је препуштено тржишту, без дефинисања институције јавног сектора која би се искључиво бавила овим доменом и стамбеном политиком. У ГП Београда 2021 (2003) овај недостатак је препознат, па су се кроз израду планског решења дефинисале локације и стандарди за реализацију приступачног становања у потпуности као стручно-политичка одлука. Међутим, план не прати и јасна политика државе у овом домену, па се и планско решење током времена релативизује, прво кроз укидање конкретних локација, а потом и кроз намеру да се реализација приуштивог становања спроводи на периферији града, што је предложено ГУП Београда 2041 (у изради). Важно је истаћи да су сви планови (2003-2016) дефинисали и правило да комерцијална стамбена изградња, уколико је већег обима, мора предвидети и проценат социјалних станова, које се заправо није спроводило. Ово је уједно и добар пример како правило утврђено у генералном урбанистичком плану остаје без икаквих ефеката, првенствено због тога што не постоји институција јавног сектора која би у овом домену утврђивала своје услове на свим нивоима планирања и старала се о овој области. Другим речима, решења ГУП Београда (2016) везана за социјално становање могу се сматрати стручном одлуком, али се дефинисано правило у даљим фазама реализације плана губи и препушта *ad hoc* решењима. Самим тим, **тема приуштивости становања суштински престаје да буде тема формалног планирања, већ само других јавних политика, које заправо још увек нису донете**. Другим речима, уколико не постоји закон или јавна политика којом се утврђује конкретна област од јавног интереса, а која има и свој просторни аспект и потребу да се реализује у простору, као и институција јавног сектора која задужена за њено спровођење, урбанистичко планирање на нивоу генералног урбанистичког плана може понудити решење, али ће оно највероватније остати без ефекта.

Овакав закључак указује заправо на једну инхерентну опасност - **уколико конкретна област од јавног интереса није утврђена законом или јавном политиком, а самим тим ни институција која у складу са конкретним законом прописује услове за планирање, тешко да ће бити прихваћена од доносиоца одлука као релевантна**. Ово је нарочито видљиво након измене закона (2014) којим се дефинише појам имаоца јавних овлашћења, као заправо једини појам који се везује за учеснике у планирању. Овакав закључак је нарочито важан у контексту државне архитектонске политике и заштити јавног интереса у домену архитектуре и архитектонског обликовања простора, а, можда и још важније, може осветлити и проблематику опште културе становања и стандарда становања који се налазе ван домена приуштивости стана.

Наиме, норме утемељене у културним вредностима, нарочито оне које се односе на архитектонско обликовање физичких структура, стамбених типологија и сл. утврђивале су се кроз израду генералног урбанистичког плана, али нису биле предмет других закона или политика. Управо због тога, **приметно је колебање доносилаца одлука везано за културне вредности и норме као основа легитимитета јавног интереса**. У свим анализираним плановима, отворени блок се истовремено и чува и потенцијално мења кроз израду регулационих планова; могућност изградње високих објеката се прво оставља за постплански период и израду студије у ГП Београда 2021 (2003), одмах по изради студија се укида у ИД ГП Београда 2021 (2014), па се у ГУП Београда (2016) пописују критеријуми који се примењују при изради регулационих планова за сваку појединачну локацију; урбанистичка заштита вредних амбијенталних целина се прописује, али се одговарајући графички прилог оставља у документацији плана ГП Београд 221 (2003), кад пређе у нормативни део плана ГУП Београда (2016), не спроводи се даље кроз ПГР Београда (2016); значајне визуре града се набрајају и

утврђују ГП Београда 2021 (2003), допуњују у ИД ГП 2009, да би кроз израду ГУП Београда (2016) било утврђено да је за њихово спровођење ипак потребна посебна студија итд.

Осим донекле у ГП Београда 2021 (2003), каснија израда планова није подразумевала дефинисање кључних проблема (просторних, друштвених, економских) у различитим доменима јавног интереса као полазних основа за израду стратешког решења. Штавише, осим првог анализираног плана који као полазне основе узима широку лепезу доступних података – од ранијих планских решења до научних и стручних радова писаних на актуелне теме планирања, већ код израде ИД ГП Београда 2021(2003) потребе, па самим тим и проблеме, дефинише управа и Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда. Овај податак нарочито је важан са аспекта улоге урбанистичког предузећа које израђује план. Наиме, законом (1995), управо је јавно урбанистичко предузеће одређено не само као оно које израђује планове, већ води и евиденцију о плановима, њиховом спровођењу, подацима и сл. Другим речима, на нивоу закона се одредила стручна институција која треба да се бави планирањем у ширем смислу од саме израде планова. Већ следећим законским решењем (2003) од овакве идеје се одустаје и урбанистичко предузеће постаје само предузеће за израду планова, мада и носилац израде плана, док у свим следећим верзијама закона (2009, 2014, 2018, 2019) све већу улогу у управљању и администрирању процесом планирања добија локална управа – Секретаријат за урбанизам, за коју се у закону (1995) и не сматра неопходним да има посебно дефинисану функцију. У складу са тим, може се закључити да, **са аспекта закона, планирање од доминантно стручне делатности постаје административни и управљачки процес**.

Међутим, у овом „трансферу“ делатности и кључних институција планирања, остало је велико отворено питање, на које се законом не даје одговор, која институција се бави праћењем ефеката планирања, што је на пример требало да буде задатак Урбанистичког завода Београда, на основу закона (1995)? Ово је веома важно питање које своје импликације има и на дефинисање елемената за спровођења плана. Наиме, с обзиром на чињеницу да се законом од почетка века (2003) не дефинише задатак праћења спровођења планова, законом се не дефинише ни да садржај плана, у делу који се тиче смерница за спровођење, треба да садржи критеријуме и индикаторе за мониторинг и евалуацију. Уместо тога, у домену спровођења, успешност генералног урбанистичког плана се везује искључиво за потоњу израду регулационих планова, односно плана генералне регулације целог грађевинског подручја (2009). У складу са тим, самим доношењем ПГР Београда (2016), може се сматрати да је план испунио своју сврху. Овако сагледавање ефеката спровођења плана и његове сврсисходности је вишеструко проблематично, а најбоље се уочава управо на наведеном примеру. Наиме, једном „спроведен“ генерални урбанистички план остаје у вакууму без даље сврхе, јер је једини индикатор успешности његовог спровођења испуњен. У том смислу, **ефекти спровођења генералног урбанистичког плана се у крајњој инстанци везују за издавање грађевинских дозвола као исхода спровођења регулационих планова**. Да ли је спровођење генералног урбанистичког плана имало ефекте на квалитет живота грађана, животне средине, смањење социјалних разлика или унапређење културног идентитета и сл. нису теме које су предмет праћења и евалуације – ни законом, нити планом дефинисан.

Како се изменом закона (2011) просторно планирање не поставља по хијерархији изнад урбанистичког, већ само планирање ширих просторних целина изнад ужих, то се и доношење одлука на републичком нивоу не поставља априори изнад локалног (сем за просторни план РС). Међутим, за ниво генералног урбанистичког плана, свако законско решење, сем у периоду од 2003-2006, подразумевало је сагласност на републичком нивоу. Фаза у изради плана у којој се сагласност обезбеђује се мењала, али суштина – да стратешки урбанистички план града Београда треба да одобри републичка управа – није. Критеријуми који обезбеђују сагласност су дефинисани као усклађивање са плановима на нивоу РС, али је пракса израде ГУП Београда (2016) показала да обезбеђивање сагласности може да буде везано и за једну конкретну локацију у граду и да пролонгира усвајање целог стратешког плана за скоро годину дана, а самим тим и плана генералне регулације. Другим речима, директна политичка одлука на државном нивоу обуставила је процес планирања на локалном, што је сасвим супротна пракса

од оне која је успостављена у ГП Београда 2021 (2003) када су различите комисије за планове на републичком и локалном нивоу и савет скупштине града сарађивали са заједничким циљем доношења плана. Међутим, у контексту ефеката планирања који се евидентно своде на издавање грађевинских дозвола, овакав поступак наговестио је велику промену која настаје доношењем ППППН за пројекат „Београд на води“, због којег је основано претпоставити да је процес израде ГУП Београда (2016) привремено обустављен. Наиме, **уколико се примарна сврха израде генералног урбанистичког плана сагледава кроз потоње издавање грађевинских дозвола, онда његова израда и доношење може постати непотребно захтеван процес**. Проблем нарочито постаје уочљив у последњем посматраном периоду када се кроз израду других планова и измене и допуне ПГР Београда (2016), а по узору на праксу успостављену кроз израду ППППН за пројекат „Београд на води“ (2015), утврђују и мењају многа стратешка опредељења града - метро линије се мењају и одређују у супротности са планским решењем ГУП Београда (2016), отварају се нове стратешке локације за национални стадион (2022) итд.

Међутим, погрешно би било претходно изнету проблематику везано за сврсисходност доношења генералног урбанистичког плана сагледавати само као последицу његове слабо дефинисане улоге на нивоу закона. Наиме, посебно треба истаћи да израда различитих ППППН отвара могућност доношења стратешких одлука везаних за град Београд на републичком нивоу, невезано од стратешког планирања на локалном нивоу. Уколико се овој чињеници додају и запажања која су резултат спроведене анализе процеса израде и доношења одлука у генералним урбанистичким плановима, а која говоре о томе да се од понављања јавног увида у ГП Београда (2016) одлуке махом доносе са позиције политичке моћи, да се у другом јавном увиду у ГП Београда (2016) реакција јавности на пренамену Макишког поља „избегла“ доношењем политичких одлука након процеса јавног увида, као и да је током раног јавног увида у ГУП Београда 2041 (у изради) веома приметан изостанак примедби и сугестија градских општина и приватног сектора, може се закључити **да се ефикасност процеса планирања све више сагледава и постиже кроз редукцију броја учесника, а да се јавни интерес на нивоу генералног урбанистичког плана поистовећује са интересом државе**, на ком нивоу се и доносе одлуке.

У домену дијалошког начина утврђивања јавног интереса, а у вези са претходним закључком, посебно је значајно указати на промене у односу на потенцијално постизање ширег консензуса и прављење компромисних решења до којих је долазило приликом израде анализираних планова. Наиме, процес одлучивања у ГП Београда 2021 (2003), који је евидентно имао одлике стручно-политичког консензуса, није успео да током јавног увида и ангажовања шире јавности, направи искорак који би дао значајније ефекте на планско решење. Упркос великом броју пристиглих примедби, одлучивало се по успостављеном правилу као правичном решењу, што је резултирало минималним процентом усвојених примедби. На тај начин, заиста велико ангажовање јавности практично је обесмишљено, а теме ширег консензуса и компромисних решења се нису ни отвориле. У ИД ГП Београда 2021 (2009) се доносе велике промене на овом пољу, јер је изразито приметна намера доносилаца одлука да за пренамену комплекса Луке Београд и подручја Аде Хује добије експлицитну подршку приватног сектора (корисника простора) и шире јавности, али и да обезбеди легитимитет одлука које би груписане субјективне интересе претпоставиле објективном јавном интересу. У том смислу, можда су се одлуке везане за планско решење ширег подручје Аде Хује највише и приближиле ширем консензусу, као и неопходном компромису. Први јавни увид у ГУП Београда (2016) показује скоро потпуну незаинтересованост шире јавности за планско решење, што се може протумачити и на начин да се ни једна значајна нова тема овим планом није отворила. Међутим, већ у другом јавном увиду, организованом након доношења ППППН за пројекат „Београд на води“, тема пренамене дела Макишког поља постаје кључна. И у овом случају комисија за планове СГБ легитимитет своје одлуке базира на примедбама са јавног увида (корисника простора и Градске општине Чукарица), дакле груписаним субјективним приватним интересима, али за подршку шире јавности по питању пренамене јавних зелених

површина и зоне заштите водоизворишта није заинтересована, па се јавни увид не понавља. Другим речима, **утврђивање јавног интереса у дијалогу са широм јавности мења се од деонтолошког, преко дијалошког, до дијалошког са „суженом“ јавности**.

У складу са тим посебно је значајно испратити процес доношења новог ГУП Београда 2041 (у изради) који у почетној фази израде показује тенденције ка успостављању политичко стручног консензуса, не само кроз призму успостављања дијалога са широм јавности, већ и по питању **потенцијалног сужавања појма и простора јавне сфере искључиво на ону која даје подршку процесу**.

Из свега реченог, **може се закључити да држава првенствено сагледава утврђивање јавног интереса по основу правила** – закона о планирању и изградњи, других закона, прописа и услова институција јавног сектора. У складу са тим, сви нормативни аспекти јавног интереса који се налазе у домену конкретних јавних политика, закона и институција које се о њима старају, константно су заступљени у свим анализираним генералним урбанистичким плановима, а кључно правило којим се јавни интерес имплементира у простор представља правило површине јавне намене. Друге области објективног јавног интереса које нису утврђене законом и које морају бити утврђене током процеса дијалога, попут различитих културно утемељених норми или норми у домену друштвене правде, јесу заступљене као резултат стручно-политичког консензуса, али је приметна тенденција законодавца и доносиоца одлука да овакве норме престају да буду предмет генералног урбанистичког плана. Са друге стране, јавни интерес као агрегација субјективних приватних интереса, није принципијелно препознат од стране државе као релевантан, већ првенствено у случајевима када груписање приватних интереса даје легитимитет одлукама којима се пренамењује простор претходно планиран за јавне намене или шири грађевинско подручје. У складу са тим, приметан је и тренд да се примедбама са јавног увида оправдавају одлуке које се доносе по основу политичке рационалности уз сужавање простора јавне сфере, па се **може закључити да држава доминантно сагледава дијалошку димензију јавног интереса као одлучивање са позиције политичке моћи, које се такође сматра јавним интересом**.

4.1.3. Тумачење резултата у односу на улогу планера у утврђивању јавног интереса у планирању

Улога планера, као стручног тима који израђује генерални урбанистички план, у процесу израде генералног урбанистичког плана на основу закона, у посматраном периоду скоро да се није мењала. Одговорни урбаниста руководи израдом плана, док је радни тим саставни део предузећа (у анализираним случајевима Урбанистичког завода Београда) које законским решењима (1995, 2003) представља и носиоца израде плана, а од закона (2009) обрађивача плана. Кључна промена која настаје доношењем закона (2009) односи се заправо на чињеницу да се руковођење процесом планирања премешта из стручног у домен управе, што има импликације у свим корацима у процесу израде плана, јер јасно одваја процедуру од процеса планирања. Међутим, још једна велика промена настаје у закону (2003) када јавно урбанистичко предузеће губи улогу праћења спровођења планова, коју управа не добија. На основу ове две промене, сужава се поље деловања јавног урбанистичког предузећа искључиво на израду планова, а позиција у процесу планирања се изједначава са позицијом било ког другог предузећа које се у складу са законом бави истом делатности. Оваквим **редуковањем улоге јавног урбанистичког предузећа у процесу планирања, смањују се стручне надлежности у домену покретања различитих иницијатива, које законом нису експлицитно дефинисане, као и могућност да се стручне одлуке доносе на основу ефеката праћења спровођења планова**.

На основу закона, доношење стручних одлука током процеса израде генералног урбанистичког плана лимитирано је: одлуком о изради плана, законом који прописује процедуру и садржај плана, другим плановима који представљају плански основ, условима надлежних институција јавног сектора и извештајима комисије за планове. Овакав законски оквир се није битно мењао, сем што се место прибављања услова надлежних институција

мењало везано за промену корака у изради плана. Другим речима, везано за нормативни аспект јавног интереса, поштовање свих набројаних условљености заправо представља став да је јавни интерес испуњен ако су правила испоштована. С обзиром да су различите области јавног интереса, нарочито у домену утилитаризма, али и заштите културног наслеђа, природе и сл., предмет услова институција јавног сектора, **може се закључити да у домену нормативног аспекта јавног интереса планери доминантно доносе одлуке на основу поштовања правила која постављају институције јавног сектора**.

Међутим, овакав закључак отвара важно питање – како планери доносе одлуке у јавном интересу без услова надлежних институција. Анализом ГП Београда 2021 (2003) евидентно је да се велики део процеса израде плана базирао на стручној експертизи – од полазних основа, постављања циљева, корака у изради и садржаја плана, до успостављања дијалога са другим учесницима и широм јавности. Сам процес базирао се доминантно на договору са другим учесницима јавног сектора и различитим комисијама за планове, али структуираног дијалога са широм јавности током јавног увида није било. Напротив, све кључне одлуке везане за планско решење донете су пре јавног увида, па се сврха подношења примедби свела на кориговање уочених грешака, док је огромна већина примедби по правилу одбијена. У складу са тим, **може се закључити да су у ГП Београда 2021 (2003) планери доминантно доносили одлуке у јавном интересу на основу правила струке**, уз поштовање прописа.

Израда ИД ГП Београда 2021 (2009) базирала се на програму који су у сарадњи утврдили учесници јавног сектора, укључујући ту и комисију за планове, као и јавно урбанистичко предузеће, као носиоца израде плана. У складу са програмом, у оквиру кога су се таксативно дефинисале потребе за изменама планског решења, знатно је смањен домен стручних одлука током процеса израде плана. Са друге стране, одлучивање по примедбама са јавног увида битно је промењено, јер одлуке више нису доношене на основу утврђеног принципа/правила већ на основу процене. Међутим, уколико анализирамо садржај кључних примедби које су прихваћене и око којих су се груписали поједини учесници у јавном увиду, уочава се да процена није укључивала анализу интереса других интересних група сем оних који су уложили примедбе током јавног увида. Такође, да су се кључне примедбе односиле на пренамену планираних јавних површина (нормативног аспекта јавног интереса) у комерцијалне делатности и становање. Другим речима, **може се закључити да су у ГП Београда 2021 (2003) планери доминантно доносили одлуке на основу правила – програмског задатка и принципа суперпонирања груписаних приватних комерцијалних интереса претходно утврђеном јавном интересу.**

Израда ГУП Београда (2016) текла је заправо у две одвојене фазе. Прву фазу, која се завршава првим и потом поновљеним јавним увидом, карактерише израда плана у новом законском оквиру (2009) који знатно редукује улогу генералног урбанистичког плана у односу на пређашња решења. Наиме, садржај плана који је дефинисан законом у смислу тема и могућих решења, као и слаба студијска документација на основу које се план радио, значајно ограничава доношење стручних одлука и своди их доминантно на техничко усклађивање садржаја претходног генералног плана са новим законом. Такође, одлуке комисије за планове да се планско решење константно усклађује са решењем ПГР Београда (2016), чија израда је била паралелно у току, поставиле су планера у позицију да стратешке одлуке базира на детаљним решењима, а не обрнуто. Са друге стране, одлучивање по кључним примедбама са јавног увида, за разлику од претходног анализираног плана, ослања се на стручну процену везану за објективни јавни интерес и, само условно речено, компромис са приватним интересима локалне заједнице. На основу реченог, **може се закључити да су у првој фази израде ГУП Београда (2016) планери одлуке о јавном интересу доминантно базирали на основу правила – закона, прописа, одлука комисије за планове, као и стручних процена везаних за објективни јавни интерес**.

Другу фазу израде ГУП Београда (2016), која се заправо наставља у промењеном политичком контексту, карактерише „стезање обруча“ око стручне позиције планера, јер се одлуке везане за планско решење по закључку комисије за планове везују за мишљење

ресорног министарства и извештај радне групе формиране за анализу претходног нацрта плана, а које су се односиле и на израду ПГР Београда (2016). Покушај да се закључак наведене радне групе везан за „преиспитивање“ могућности пренамене Макишког поља у складу са, у међувремену, промењеним границама уже заштите београдског водоизворишта донекле релативизује, бива анулиран прихватањем кључне примедбе са јавног увида везане за комерцијализацију овог подручја, уз прибављену сагласност ЈП Србијашуме. Овакав ток догађаја указује на једну кључну промену у резоновању планера. Наиме, уколико институције јавног сектора, попут ЈП Србијашуме, дају сагласност на решење којим се претходно утврђени објективни јавни интерес (површина јавне намене) пренамењује у комерцијале делатности и становање, планери неће успостављати своје независне аргументе и ставове по том питању. Другим речима, сагласност ЈП Србијашуме је довољан аргумент за планере да прихвате примедбе са јавног увида везане за наведену пренамену, без обзира што је њихова аргументација пре јавног увида била другачија. У складу са тим, може се закључити **да су у другој фази израде ГУП Београда (2016) планери одлуке о јавном интересу доминантно базирали на основу правила – одлука комисије за планове, али и процене да стручни аргументи у овом домену немају тежину.**

Претходни закључак заправо отвара велику тему знања и вештина које планери усвајају, а која их од самоуверених стручних руководиоца процеса на почетку анализираног периода, током времена остављају без аргумената у домену јавног интереса којим би се супротставили приватним политичко-економским интересима. Наиме, кроз анализиране примере и изведене закључке, евидентно је да планери, у складу са променом контекста и захтева који се пред њих стављају, мењају и своју улогу, односно своје ставове и етичке процене о исправном поступању и добром решењу. Међутим, **очигледно је да стручна аргументација везана за објективни јавни интерес константно слаби, првенствено због чињенице да у анализираним плановима** (а и шире од тога) **не постоје објективне процене и евалуације планских решења по различитим аспектима јавног интереса, као и мониторинг и евалуација спровођења планова која би представљала валидан основ за следећи плански циклус**.

Међутим, овакав закључак се може и проширити на општи домен одлучивања. Наиме, с обзиром на то да се у анализираним плановима не дефинишу критеријуми и методе уз помоћ којих би се постављени циљеви јасно везали за планска решења, као и да спровођење плана не подлеже мониторингу и евалуацији, **може се извести закључак да свако одлучивање током процеса планирања представља заправо субјективну процену, која природно тежи да постане објективна процена тржишта, или се процени тржишта препушта.**

Такође, у контексту раније наведених промена које се тичу потенцијалног сужавања простора јавне сфере, чињенице да су средства комуникације током јавног увида на ниском нивоу, да сврсисходне сарадње свих учесника у планирању током јавног увида нема, да процедуром јавног увида руководи јавна управа, односно да планерима није остављен простор да буду медијатори и фасилитатори процеса дијалога, у оквиру кога би потенцијално могли и да се на различите начине ангажују, **постоји велика опасност да се улога планера у домену јавног интереса у потпуности одвоји од било каквих стручних знања, вештина и ставова и у потпуности препусти пуком администрирању процеса**. Другим речима, да институције јавног сектора постану последња линија одбране јавног интереса у планирању.

Напослетку, кључна знања и вештине које планер у савременом контексту треба да усвоји, а која су везана за дијалошки начин утврђивања јавног интереса и, у крајњој инстанци, непосредно укључивање субјективних интереса шире заједнице у процес планирања, планеру нису доступна. Ово ограничење је првенствено последица тога што држава која доноси законе, управа која руководи процедуром и комисија за планове која доноси одлуке, таква знања од планера заправо не траже. Управо зато, **задатак планера у процесу израде новог ГУП Београда 2041 (у изради) је веома захтеван, јер претпоставља личну иницијативу, едукацију и вештине преговарања усмерене ка успостављању своје нове стручне позиције у процесу планирања, паралелно са усвајањем нових стручних знања и**

вештина везаних за методе планирања и њихову примену у решавању кључних стратешких изазова развоја Београда.

4.2. Тумачење резултата у односу на постављене хипотезе

ХИПОТЕЗА 1: Концепт културе планирања омогућава успостављање аналитичког оквира за истраживање јавног интереса у пракси урбанистичког планирања у Србији.

Анализом различитих систематизација концепта јавног интереса, утврђења је прелиминарна структура истраживања у односу на три укрштене перспективе које се тичу: а) улоге државе у креирању прописа и доношењу одлука у процесу планирања, потом б) нормативном и процедуралном садржају јавног интереса, као и кроз в) етику поштовања правила и етику доброг исхода за што већи број грађана, као кључним актуелним питањима у савременој теоријској дебати о јавном интересу. У складу са централним истраживачким питањем које се поставља, а које се тиче планирања у јавном интересу у конкретном друштву, основна структура истраживања је везана за концепт културе планирања, који омогућава успостављање аналитичког оквира за истраживање. Анализа теоријских истраживања концепта културе планирања показала је да овај концепт у фокус ставља особености актуелних питања јавног интереса која су културно осетљива и чију промену је могуће пратити кроз време, као и да је операционализација концепта кључно актуелно питање. Даљом анализом различитих систематизација концепта културе планирања, као и селекцијом оних елемената који одговарају постављеној прелиминарној структури, утврђена је структура истраживања промене јавног интереса у култури планирања. Након тога, на теоријском нивоу истражена је свака од три постављење перспективе: а) друштвена култура и вредности као извор легитимитета јавног интереса у планирању, б) култура планирања као функција јавне управе у начину утврђивања јавног интереса и в) поткултура планера и улога планера у утврђивању јавног интереса, на основу чега је дефинисан сет критеријума и индикатора за даље истраживање, чиме је доказана прва хипотеза.

ХИПОТЕЗА 2: Ниво генералног урбанистичког плана омогућава истовремено праћење карактеристика културе планирања и различитих аспеката јавног интереса у урбанистичком планирању.

За спровођење истраживања на нивоу генералног урбанистичког плана, као предмет истраживања су одабрани генерални урбанистички планови и њихове свеобухватне измене и допуне који су за територију града Београда рађени (и доношени) у периоду пост-социјалистичке транзиције, као и закони о планирању и изградњи, њихове измене и допуне и основни подзаконски акати који су доношени у периоду израде конкретног генералног урбанистичког плана. На основу три различите истраживачке перспективе које су претходно постављење (Хипотеза 1), одређена су четири поља практичног истраживања: а) у првом пољу анализирана је промена правила које држава кроз креирање прописа утврђује за нормативни садржај јавног интереса у генералном урбанистичком плану; б) у другом пољу анализирана је промена нормативног садржаја јавног интереса у домену друштвено-културних стандарда, норми и начела планирања као исхода дијалошког процеса израде генералног урбанистичког плана; в) у трећем пољу анализирана је промена процедуралних правила која држава кроз креирање прописа успоставља за утврђивање јавног интереса у процесу израде генералног урбанистичког плана, док је у г) четвртом пољу анализирана промена начина на који држава утврђује јавни интерес у процесу дијалога у пракси израде генералног урбанистичког плана, чиме је доказана друга хипотеза.

ХИПОТЕЗА 3: Промена културе планирања условљава промене јавног интереса у урбанистичком планирању.

На основу спроведене анализе промене јавног интереса у култури планирања на нивоу генералног урбанистичког плана (Хипотеза 2) изведени су закључци у односу на главно истраживачко питање и постављене циљеве истраживања, а који се односе на начин промене јавног интереса у култури планирања у Србији на нивоу генералног урбанистичког пана. Закључци су показали да промена културе планирања условљава промену јавног интереса у

односу на а) извор легитимитета јавног интереса у планирању, б) функцију јавне управе у утврђивању јавног интереса и в) улогу планера у утврђивању јавног интереса, чиме је доказана трећа хипотеза.

4.3. Кључни недостаци и ограничења истраживања

Практичним истраживањем није обухваћен период који претходи доношењу Закона о уређењу простора и насеља 1995. године, због чега није испраћена можда и кључна промена у домену јавног интереса у планирању до које је дошло променом друштвено-политичког и економског система у Србији током деведесетих година прошлог века. Такође, даље кроз историју, истраживањем није обухваћена ни промена до које је дошло након Другог светског рата, а која је такође подразумевала радикалну промену друштвеног уређења. Наиме, због обимности задатка, истраживање промене јавног интереса фокусирало се на период пост-социјалистичке транзиције у Србији и извођење актуелних закључака у том домену;

Израда ГУП Београда 2041 (у изради) није спроведена до краја до завршетка израде ове дисертације, самим тим није „завршен“ ни последњи анализирани период везано за потенцијалне измене и допуне закона о планирању и изградњи. Из тих разлога, истраживање свих аспеката јавног интереса није доследно спроведено до краја (у смислу анализираног материјала) и, што је још важније, није успостављена довољна истраживачка дистанца у односу на предмет истраживања. Ипак, став истраживача је да је увид у овај последњи анализирани период важан због указивања на потенцијалне промене, са свешћу о томе да оне нису коначно потврђене на истом нивоу као промене у прва три анализирана периода.

Иако концепт културе планирања претпоставља да планери и, уопште, учесници у планирању имају своје субјективне ставове (уверења, преференце, судове, процене) везане за јавни интерес, истраживање се базирало на објективним чињеницама и подацима, доступним у званичној документацији анализираних планова, попут званичних извештаја, закључака, образложења и слично. Самим тим, истраживање је ограничено тумачењем забележених података, уместо непосредног увида у субјективне ставове планера. Међутим, с обзиром на сасвим другачији тип истраживања које би се у том смислу спроводило (кроз интервјуе, анкете и сл.), као и другачији тип података (субјективна мишљења) процењено је да истраживање улоге планера из личне перспективе планера и других релевантних учесника у планирању представља сасвим посебно и независно истраживање.

Истраживање није обухватило дубљу анализу конфликата јавних интереса, попут конфликта објективног јавног интереса и груписаних субјективних приватних интереса локалних заједница, иако они јесу у извесном смислу наговештени у анализи која се тиче груписања интереса и прављења коалиција током јавног увида и раног јавног увида у анализираним плановима. Наиме, дубља анализа би неминовно отворила питање вредносне процене у оваквим конфликтима, као и просуђивања по овом питању свим корацима израде плана, што је процењено да је задатак посебног истраживања.

4.4. Потенцијали за даља истраживања

У домену друштвене културе и вредности као извора легитимитета јавног интереса у планирању, потребно је истражити промену јавног интереса и на другим нивоима планирања, нарочито везано за спровођење генералног урбанистичког плана кроз регулационе планове (генералне и детаљне регулације), као и на нивоу ефеката које планирање има на простор и друштво. Такође, даље истраживање треба да обухвати и потенцијалне конфликте јавних интереса на различитим нивоима планирања.

У домену културе планирања као функције јавне управе у начину утврђивања јавног интереса, важно истраживање се може спровести везано за концепт *зависности од пређене путање*, односно претпоставку да би израда ГП Београда 2021 могла да представља преломну тачку у трасирању институционалних промена до којих потом долази управо због тога што представља први план који је донет у периоду пост-социјалистичке транзиције у Србији, а које

су можда знатно условиле процесе планирања и капацитете управа да се мењају и прилагођавају новим захтевима.

У домену поткултуре планера и улоге планера у утврђивању јавног интереса, важно истраживање треба да се спроведе везано за ставове (уверења, преференце, судове, процене) шире групе учесника у планирању по питању јавног интереса (јавног, приватног и цивилног сектора), а нарочито планера непосредно ангажованих на изради планова о њиховим етичким проценама и принципима везано за јавни интерес.

4.5. Смернице за примену истраживања у систему планирања и пракси планирања у Србији

У складу са резултатима истраживања, дефинисане су смернице за унапређење закона о планирању и изградњи и његових подзаконских аката, јавних политика у домену урбаног развоја и израде генералног урбанистичког плана.

Смернице за унапређење закона о планирању и изградњи:

- Дефинисање појма јавног интереса везати за продукцију јавних добара, а не само јавне својине, такође, треба дефинисати јавни интерес као циљ планирања, а не као мерило ефикасности управе. Такође, треба дефинисати и појам јавне сфере;
- Дефинисање начела планирања везати за различите аспекте јавног интереса, нарочито у вредносном домену заједничке користи, друштвене правде и културно утемељених стандарда и норми, као и стварања нових вредности у простору;
- Дефинисање начина утврђивања јавног интереса као посебног појма, који подразумева утврђивање по правилу и утврђивање кроз дијалог;
- Доношење посебног подзаконског акта којим би се утврдила и значајно унапредила средства комуникације са широм јавности током процеса планирања, нарочито везано за различите нивое планирања, попут нивоа генералног урбанистичког плана;
- У складу са претходним, потребно је прецизно дефинисање улоге јавне управе у спровођењу процедура раног јавног увида и јавног увида, као и улоге обрађивача плана;
- Дефинисање састава чланова комисије за планове из различитих области и сектора и са адекватним стручним референцама, као и конкретних критеријума у домену јавног интереса за процену оправданости планских решења;
- Дефинисање институције за праћење спровођења планова (мониторинг и евалуацију), као и доношење подзаконског акта са дефинисаним конкретним критеријумима и индикаторима који треба да се прате, везано за различите нивое планирања;
- Дефинисање садржаја генералног урбанистичког плана тако да одговара његовом стратешком карактеру, нарочито везано за стратешки приступ/метод његове израде, као и мониторинг и евалуацију као елементе спровођења плана;
- Дефинисање генералног урбанистичког плана као стратешког плана Београда који се по хијерархији налази изнад свих планова ужег обухвата, укључујући и просторне планове подручја посебне намене;
- Спровести свеобухватну евалуацију закона о планирању и изградњи везано за ефекте планирања у две деценије његовог спровођења, а не само аспект ефикасности процеса планирања у смислу броја издатих грађевинских дозвола.

Смернице за унапређење јавних политика у домену урбаног развоја:

- Доношење стратегије становања на националном и нивоу града Београда, као и дефинисање конкретне институције јавног сектора која се бави доменом становања, везано, између осталог, за стамбену приуштивост и развој културе становања;
- Дефинисање конкретне институције надлежне за спровођење Архитектонске стратегије РС, као и израда архитектонске стратегије Београда, везане, између осталог, за унапређење урбанистичког планирања у домену архитектонског

обликовања физичких структура града, стамбених типологија, очувања вредних амбијената, предела и сл.;
- Дефинисање јединствене јавне политике урбаног развоја у домену друштвене правде, нарочито везано за просторну дистрибуцију принципа друштвене правде као што су доступност и приступачност јавних простора, различитих јавних служби, зелених површина, спречавање друштвене сегрегације и сл.;
- Доношење стратегије урбаног развоја Београда којом би се дефинисали циљеви развоја у свим нормативним доменима јавног интереса - заједничке користи, друштвене правде и културно утемељених стандарда и норми, посебно у односу на тренд европеизације који редукује циљеве везане за специфичан културни контекст планирања;
- Успостављање институције Урбанистичког завода Београда као јавног предузећа које се бави истраживањем и едукацијом у циљу унапређења праксе планирања у ширем домену јавног интереса од непосредне израде планова.

Смернице за унапређење израде генералног урбанистичког плана:
- Постављати циљеве израде плана у свим нормативним доменима јавног интереса - заједничке користи, друштвене правде и културно утемељених стандарда и норми, посебно у односу на тренд европеизације који редукује циљеве везане за специфичан културни контекст планирања;
- Утврдити стратешки приступ/метод израде плана који одговара његовом стратешком карактеру. У складу са тим, развити и систем јединствених критеријума за евалуацију планског решења у односу на постављене циљеве, везаних за различите домене јавног интереса, као и критеријуме за мониторинг и евалуацију спровођења плана;
- Дефинисати све заинтересоване стране и учеснике у планирању, њихову позицију у односу на различите кораке у изради плана и ниво доношења одлука. У складу са тим направити конкретан план партиципације у процесу израде плана;
- Развити специфична средства комуникације са широм јавности, као и конкретне исходе комуникације у складу са нивоом генералног урбанистичког плана, нарочито везано за идентификацију потреба у почетној фази израде плана;

4.6. Закључак истраживања

Јавни интерес представља комплексан концепт у теорији и пракси планирања. У појмовном смислу концепт се везује за појам интереса који се сагледавају из субјективне и објективне перспективе. Ова дихотомија указује и на основну унутрашњу тензију која постоји у концепту - из објективне перспективе јавни интерес представља унитарни принцип који надилази појединачне интересе, док из субјективне представља плуралистички принцип на основу кога се лични и појединачни интереси прихватају као једини легитимни и важни.

Историјски гледано, након Другог светског рата концепт јавног интереса се доминантно повезивао са стварањем ефикасног система планирања и друштвеног благостања. Међутим, са напуштањем идеје рационалног свеобухватног модела планирања, постмодерним „културним заокретом“ на парадигматском нивоу планирања, а потом и успоном тржишног либерализма током 80-их година прошлог века, планирање се усмерило на преговарачки процес, што је довело и до преиспитивања значаја и улоге јавног интереса и то на бази комуникативне рационалности. У складу са тим, јавни интерес се доминантно сагледава као резултат консензуса или компромиса о плуралним интересима, а не као нормативни садржај планирања. Међутим, значај традиционалних основа јавног интереса, попут друштвене правде или опште користи везане за заштиту и очување животне средине, и даље остају значајне теме овог концепта. Са друге стране, концепт јавног интереса је и предмет континуалних притисака и оспоравања, првенствено у корист тржишта као примарног регулатора раста и развоја града и приватне својине као неприкосновене.

Почетком XXI века група истраживача у фокус дебате о концепту јавног интереса у новијој теорији планирања ставља поново његову традиционалну улогу која а) даје легитимитет планирању као државној активности, б) представља планску норму у процесу планирања и в) представља етичку норму за планере, док централно актуелно питање постаје конституисање јавног интереса у конкретном планском решењу и културном контексту.

Културни контекст планирања везује се за концепт културе планирања, који покрива широки спектар друштвених вредности и предиспозиција који утичу на планирање по принципу диверзитета. Примена концепта у планирању се есенцијално везује за компаративна истраживања у системима и пракси планирања у циљу дефинисања потенцијалне глобалне или европске културе планирања, али и диференцијације конкретних локалних пракси.

У вези са тим, поједини истраживачи сматрају да је актуелно питање и кључни изазов истраживања у културама планирања конкретна операционализација концепта која подразумева: а) одабир нивоа планирања на коме се истражује култура планирања, б) фокусирање на конкретан аспект планирања, в) постављање конкретних истраживачких питања, г) одабир критеријума, варијабли и метода истраживања у складу са истраживачким питањима, као и д) одабир студија случаја које могу дати одговор на постављена истраживачка питања. У складу са тим, диференцирали су се и различити приступи у формирању примењивог, оперативног, аналитичког оквира истраживања култура планирања.

Приступ истраживању концепта јавног интереса у култури планирања базиран је на различитим димензијама кроз које се култура и планирање повезују, као и њиховој промени кроз време. Основна истраживачка идеја је везивање ових димензија за актуелна питања концепта јавног интереса и у том смислу дефинисане су и три кључне истраживачке перспективе. На тај начин а) димензија културе планирања која се тиче друштвене културе просторног развоја доводи се у везу са процедуралним и нормативним аспектом јавног интереса преко друштвених вредности које представљају извор легитимитета јавног интереса; б) димензија културе планирања која се тиче функције јавне управе доводи се у везу са улогом државе у креирању прописа и доношењу одлука преко деонтолошког и дијалошког начина утврђивања јавног интереса, као и в) димензија културе планирања која представља поткултуру планера, преко улоге планера се доводи у везу са етиком поштовања правила и етиком доброг исхода за што већи број грађана. Напослетку, култура планирања као промена посматра се кроз низ секвенци у којима се јавни интерес истражује, а које се везују за конкретну праксу израде плана.

Доминантне друштвене вредности које представљају извор легитимитета јавног интереса у планирању, у домену нормативног садржаја јавног интереса који се везује за продукцију јавних добара, јесу општа корист друштва и заједнице (утилитаризам), друштвена правда, као и различите културне вредности, стандарди и норме (комунитаризам). Такође, у процедуралном домену, то су неприкосновено право на учествовање у планирању и базични демократски принципи једнакости, достојанства и својинских права, који су оличени кроз *право да се учествује* и *право да се каже*.

У домену управљања, начин утврђивања јавног интереса генерално може бити или деонтолошки, базиран на претходно утврђеном правилу, или дијалошки, који се односи на интерактивни процес договарања. Операционализацију планирања као друштвене делатности држава обезбеђује кроз систем планирања у коме се базично дефинише појам јавног интереса у планирању, начин његовог утврђивања на деонтолошки начин, као и процедура, институционална поставка учесника у планирању и сл. Са друге стране, дијалошки начин утврђивања јавног интереса успоставља се у конкретној пракси планирања. По многим ауторима, консензус и преговарање су два дијалошка процеса која у демократским друштвима одговарају том задатку, а алтернативу представља одлучивање са позиције политичке моћи.

Улога планера зависи и од конкретног културног контекста у ком планери делују, али и од њиховог личног става. У том смислу, етичка процена деловања у јавном интересу везује се за поштовање правила или исход дијалога који је у највећем интересу грађана, што захтева и одговарајућа ангажовања планера.

Практични део истраживања обухватио је анализу и дискусију теоријских и стручних ставова и резултата истраживања која су урађена у домену јавног интереса у периоду пост-социјалистичке транзиције у Србији, а потом и свеобухватну анализу и дискусију генералних урбанистичких планова, њихових значајнијих измена и допуна, закона о планирању и изградњи, као и најважнијих подзаконских аката који су доношени и рађени у истом периоду. Истраживање, структуирано по периодима подељеним у односу на доношење анализираних планова, обухватило је четири истраживачка поља у оквиру којих се анализирала: а) промена правила за нормативни садржај јавног интереса, б) промена нормативног садржаја јавног интереса као исхода процеса планирања, в) промена процедуралних правила за утврђивање јавног интереса, као и г) промена начина утврђивања јавног интереса у процесу дијалога.

Први период (1995-2003), као доба великих друштвено-економских и политичких промена у Србији, карактерише и велико ангажовање академске и стручне јавности на тему јавног интереса и улоге планирања у новом, неизвесном контексту, али и ангажовање струковног удружења урбаниста на изради новог Закона о планирању и уређењу простора и насеља (1995). Теме које је покретала научна заједница биле су од суштинске важности за успостављање нове улоге планирања у контексту тржишне привреде и тицале су се јавног добра, структуре интереса, управљања, односа моћи, партиципације, али и улоге планера у новом контексту, која мора бити активна. На основу закона (1995) планирање се позиционира доминантно као стручна и вредносно утемељена делатност, са великом улогом која се додељује јавном урбанистичком предузећу као носиоцу израде ГП Београда 2021 (2003). У полазним основама, процес израде плана се ослањао на широку лепезу доступних података, од ранијих планских решења до нових идеја, без чврстог планског основа, а због разнородности различитих потреба, интереса и потенцијалних решења, као основни методолошки поступак је примењено грађење решења у чак пет корака. Пракса израде плана показала је да су се одлуке махом доносиле у стручно-политичком консензусу, генерално у свим нормативним аспектима јавног интереса. Међутим, иако је дијалог са широм јавности успостављен, резултати јавног увида нису представљали консензус већ олучивање по правилу. У том смислу, може се закључити да ГП Београда 2021 (2003) у домену јавног интереса представља компромис између великих очекивања и реалних могућности, са исказаним очекивањем да се у наредном периоду планско решење унапређује.

Други период (2003-2009), покренут променама у систему планирања и његовом спровођењу доношењем новог законског и планског оквира, карактеришу теоријска и стручна разматрања која се доминанто налазе у домену улоге државе, односно утврђивању јавног интереса као аспекта управљања, са указивањем на проблем да се по новом закону (2003) генерални план не сагледава као стратешки, већ као технички план. Израда ИД ГП Београда 2021 (2009) управо то и потврђује, јер процес планирања више није доминантно вођен од стране стручне институције, већ управе, што се огледа и у томе да се одлуке у различитим корацима израде плана доносе махом у консензусу управе и политичких структура, а потом и планера. Међутим, израда плана доноси и промену у приступу по питању учешћа шире јавности, отварајући могућност консензуса по питању најважније промене коју је планско решење предвидело – комерцијализацији ширег подручја Луке Београд и Аде Хује, током процедуре јавног увида. Међутим, промена се није односила и на успостављање нових средстава комуникације са грађанима, већ доминантно на прихватање груписаних приватних интереса као легитимног основа за измену планског решења по питању претходно планираних јавних намена. У складу са тим, може се закључити да се кроз израду ИД ГП Београда 2021 (2009) отвара питање легитимитета нормативног садржаја јавног интереса у планском решењу у контексту тржишних, приватних интереса, с обзиром да се у процесу јавног увида предност даје потоњим.

Трећи период (2009-2016) доминантно карактеришу истраживања у домену процедуре планирања и дијалошком начину утврђивања јавног интереса, у контексту транзиције ка тржишту, плурализму и демократији, а изменом закона (2014) у процес планирања уводи се и рани јавни увид. Међутим израда ГУП Београда (2016) не осликава промене које настају у

теоријском и законском контексту. План је покренут изменом законског решења (2009), без јасног циља израде у домену јавног интереса и са истим временским хоризонтом као претходни план. Међутим, процедура је пролонгирана на чак седам година, првенствено због политичких промена код којих је у међувремену дошло у Београду, као и због доношења ППППН за пројекат „Београд на води“ (2015). Садржај плана у нормативном домену јавног интереса је редукован у односу на ранија решења, а одлуке су, нарочито у другој фази израде, доношене са позиције политичке моћи. Такође, на примеру комерцијализације дела Макишког поља, приметно је и потенцијално „сужавање“ јавне сфере у процесу дијалога. У складу са тим, може се закључити да ГУП Београда (2016) представља прекретницу у односу на ранија решења, прво јер план губи на значају у систему планирања по основу закона (2009), а друго јер усмерава праксу планирања супротно од тенденција које се уводе изменом закона (2014) везано за повећање учешћа јавности у процесима планирања.

Четврти период (2016-2022) карактеришу истраживања у свим доменима јавног интереса који се налазе у фокусу – нормативном и процедуралном аспекту и њиховим вредносним утемељењима, деонтолошком и дијалошком начину утврђивања јавног интереса, као и улози планера, и то махом као реакција на проблеме који се појављују у пракси планирања, попут различитих узурпација и неадекватних одлука. У таквом контексту, током 2019. године покренута је израда новог ГУП Београда 2021 (у изради), а на основу анализе материјала који је изложен на увид јавности може се закључити да су одлуке у концептуалној фази израде плана донете у стручно-политичком консензусу, да се постављени циљеви развоја декларативно ослањају на многе актуелне европске и глобалне концепте првенствено у утилитарном домену јавног интереса, али да је приметна тенденција ка даљој комерцијализацији централних градских зона и измештању јавних функција са претходно планираних локација. Међутим, резултати јавног увида показују да се примедбе налазе доминантно у домену стручне критике плана, као и да се односе на многе раније покренуте теме око којих није постигнут консензус са грађанима, односно да план није добио подршку стручне и шире јавности. У том смислу, а с обзиром на чињеницу да израда новог ГУП Београда 2021 (у изради) траје већ скоро пет година, остаје на пракси да покаже, а на будућим истраживањима да процене, да ли ће планирање у јавном интересу у данашњем политичком контексту постати средство или жртва урбаног развоја.

Напослетку, на основу спроведеног истраживања и у складу са резултатима, дефинисане су смернице за унапређење закона о планирању и изградњи и његових подзаконских аката, јавних политика у домену урбаног развоја, као и израде генералног урбанистичког плана - од појмовног одређења, вредносног опредељења, садржаја и метода израде плана, до учешћа грађана, институционалног контекста и ширег домена управљања.

ЛИТЕРАТУРА

Извори

Просторни и урбанистички планови:

Генерални урбанистички план Београд 2000 (1972). Завод за планирање развоја града Београда.

Измене и допуне Генералног урбанистичког плана Београд 2000 (1985). Завод за планирање развоја града Београда.

Концепција Генералног плана Београд 2021 (2001). Урбанистички завод Београда.

Генерални план Београда 2021 (2003). "Службени лист града Београда" број 27/03.

Измене и допуне Генералног плана Београда 2021 (2005). "Службени лист града Београда" број 25/05.

Измене и допуне Генералног плана Београда 2021 – фаза 1 (2007). "Службени слит града Београда" број 34/07.

Измене и допуне Генералног плана Београда 2021 (2009) – фаза 2. "Службени лист града Београда" број 63/09.

Измене и допуне Генералног плана Београда 2021 (2014). "Службени лист града Београда " број 70/14.

Генерални урбанистички план Београда (2016). "Службени лист града Београда" број 11/16.

Одлука о изради генералног урбанистичког плана Београда (2019). "Службени лист града Београда" број 74/19.

Просторни план подручја посебне намене уређења дела приобаља града Београда – подручје приобаља реке Саве за пројекат „Београд на води” (2015). "Службени гласник РС" број 7/15.

План генералне регулације грађевинског подручја седишта јединице локалне самоуправе – Град Београд, целине И – ХИХ (2016). "Службени лист града Београда" број 20/16.

Рани јавни увид поводом израде генералног урбанистичког плана Београда 2041. (2022, 06 13). Retrieved from beograd.rs: https://www.beograd.rs/cir/gradski-oglasi-konkursi-i-tenderi/1795801-rani-javni-uvid-povodom-izrade-generalnog-urbanistickog-plana-beograda-2041_2/

Закони:

Закон о планирању и уређењу простора и насеља (1995). "Службени гласник РС" број 44/95.

Закон о планирању и изградњи (2003). "Службени гласник РС" број 47/03.

Закон о изменама и допунама закона о планирању и изградњи. (2006). "Службени гласник РС" број 34/06.

Закон о планирању и изградњи (2009). „Службени гласник РС“ број 72/09.

Закон о изменама и допунама закона о планирању и изградњи (2011). "Службени гласник РС" број 24/11.

Закон о изменама и допунама закона о планирању и изградњи (2014). "Службени гласник РС" број 132/14.

Закон о изменама и допунама закона о планирању и изградњи (2018). "Службени гласник РС" број 83/18.

Закон о изменама и допунама закона о планирању и изградњи (2019). "Службени гласник РС" број 31/19.

Закон о експропријацији (1995) “Службени гласник РС”, бр. 53/95, 23/01- СУС, 20/09, 55/13 - УС, 106/16 - аутентично тумачење

Закон о јавној својини (2011). "Службени гласник РС", бр. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 - др. закон, 108/2016, 113/2017, 95/2018 и 153/2020.

Закон о планском систему Републике Србије (2018). „Службени гласник РС“ број 30/18.

Подзаконски акти:

Правилник о садржини, начину израде, начину вршења стручне контроле урбанистичког плана, као и условима и начину стављања плана на јавни увид (2004). „Службени гласник РС“ број 12/04

Правилник о садржини, начину и поступку израде планских докумената (2010). „Службени гласник РС“ број 31/10

Правилник о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања (2015). „Службени гласник РС“ број 64/15

Правилник о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања (2019). „Службени гласник РС“ број 32/19

Остала документа:

Извештај о нацрту Генералног плана Београда, Комисија известилаца Скупштине града Београда, 25.07.2002.

Извештај о јавном увиду у вези нацрта Генералног плана Београда 2021 (2003), Секретаријат за урбанизам и грађевинске послове, 2003

Образложење Генералног плана Београда 2021 (2003), Секретаријат за урбанизам и грађевинске послове,14.08.2003.

Програм Измена и допуна Генералног плана Београда 2021 (Измеме ГП 2006/2), Урбанистички завод Београда, 10.11.2006.

Извештај о извршеној стручној контроли Нацрта измена и допуна Генералног плана Београда 2021, Комисија за планове Скупштине града Београда, 27.08.2008.

Извештај о јавном увиду у Нацрт измена и допуна Генералног плана Београда 2021 (Фаза 2), са Извештајем о стратешкој процени утицаја предметног плана на животну средину, Комисија за планове Скупштине града Београда, 19.06.2009.

Одлука о изради Генералног урбанситичког плана Београда (2009). „Службени лист града Београда“ број 57/09

Извештај о извршеној стручниј контроли Концепта Генералног урбанситичког плана Београда,

Извештај о извршеној стручниј контроли Нацрта Генералног урбанситичког плана Београда, 19.10.2011.

Извештај о јавном увиду у Нацрт Генералног урбанистичког плана Београда, Секретаријат за урбанизам и грађевинске послове, 07.12.2012.

Извештај о извршеној контроли усклађености Генералног урбанистичког плана Београда, Министарство грађевинарства и урбанизма, 15.03.2013.

Извештај о поновљеном јавном увиду у део Нацрта Генералног урбанистичког плана Београда, Секретаријат за урбанизам и грађевинске послове, 15.08.2013.

Закључак Комисије за планове Скупштине града Београда, Секретаријат за урбанизам и грађевинске послове, 15.04.2015.

Извештај о стручниј контроли Нацрта Генералног урбанистичког плана Београда, Секретаријат за урбанизам и грађевинске послове, 28.07.2015.

Предлог одговора обрађивача на примедбе на Нацрт Генералног урбанистичког плана Београда, Урбанистички завод Београда, 2016

Извештај о јавном увиду у Нацрт Генералног урбанистичког плана Београда, Секретаријат за урбанизам и грађевинске послове, 05.02.2016.

Образложење Секретаријата за урбанизам и грађевинске послове у вези са Нацртом Генералног урбанистичког плана Београда, Секретаријат за урбанизам и грађевинске послове, 26.02.2016.

Одлука о изради Генералног урбанистичког плана Београда (2019). „Службени лист града Београда“ број 74/19

Записник са 2015. седнице Комисије за планове Скупштине града Београда, 28.09.2021.

Информација у вези Елабората за рани јавни увид за потребе израде Генералног урбанистичког плана Београда 2041, Урбанистички завод Београда, 20

Референце

Adam, S., & Kriesi, H. (2007). The Network Approach. In P. A. Sabatier, *Theories of the Policy Process* (pp. 129-154). Boulder, Colorado: Westview Press.

Albrechts, L. (2015). Ingredients for a More Radical Strategic Spatial Planning. *Environment and Planning B: Planning and Design, 42*(3), 510-525.

Alexander, E. (2000). Rationality Revisited: Planning Paradigms in a Post-postmodernist Perspective. *Journal of Planning Education and Research, 19*(3), 242-256.

Alexander, E. (2001). The Planner-prince: Interdependence, Rationalities and Post-communicative Practic. *Planning Theory & Practice, 2*(3), 313-326.

Alexander, E. (2002a). Planning Rights: Towards Normative Criteria for Evaluating Plans. *Planning Studies, 7*(3), 191-212.

Alexander, E. (2002b). The Public Interest in Planning: From Legitimation to Sustainable Plan Evaluation. *Planning Theory, 1*(3), 226–249.

Alexander, E. (2006). Evaluations and Rationalities: Reasonong with Values in Planning. In E. E. Aleksander, *Evaluation and Planning> Evolution and Prospects* (pp. 39-52). Aldershot, England: Ashgate Publishing Limited.

Alexander, E. (2006). Evolution and status: Where is planning-evaluation today and how did it get there? In E. R. Alexander, *Evaluation in Planning* (pp. 3-16). London: Routledge.

Alexander, E., Mazza, L., & Moroni, S. (2010). Planning, Policy and the Public Interest: Planning Regimes and Planners' Ethics and Practices. *International Planning Studies, 15*(2), 143-162.

Allmendinger, P. (2002). *Planning Theory.* Hampshire: Palgrave, Houndmills, Basingstoke.

Badovinac, P. (1992). Urbane potrebe. U M. Bajić-Brković, *Planiranje i prostorni razvoj* (str. 75-84). Beograd: Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu.

Bajić-Brković, M. (1992). *Planiranje i prostorni razvoj.* Beograd: Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu.

Begović, B. (1995). *Ekonomika urbanističkog planiranja.* Beograd: Centar za ekonomske studije.

Begović, B. (1995b). Prihvatljiv nivo državne intervencije tokom tranzicije: slučaj urbanističkog planiranja. U N. Lazarević Bajec, *Urbano planiranje i politika* (str. 73-78). Beograd: Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu.

Begović, B. (1996). Državna intervencija i javno dobro u gradovima. U N. Lazarević Bajec, & M. Ralević, *Strategija urbanizacije u uslovima neizvesnosti* (str. 121-144). Beograd: Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu.

Bennett, C. J. (1991). What Is Policy Convergence and What Causes It? . *British Journal of Political Science, 21*(2), 215-233.

Berisha, E., Colic, N., Cotella, G., & Nedović-Budić, Z. (2018). Mind the Gap: Spatial Planning Systems in the Western Balkan Region. *Transactions of the Association of European Schools of Planning, 2*, 47-62.

Bojović, B. (1993). Uvodni tekst. *Izgradnja, 93*(6).

Booth, P. (2011). Culture, planning and path dependence: some reflections on the problems of comparison. *The Town Planning Review, 82*(1), 13-28.

Campbell, H. (2006). Just planning: The art of situated ethical judgment. *Journal of Planning Education and Research, 26*, 92-106.

Campbell, H., & Marshall, R. (2000a). Moral Obligations, Planning and the Public Interest: A Commentary on Current British Practice. *Environment and Planning B, 27*, 279-312.

Campbell, H., & Marshall, R. (2002b). Utilitarianism's Bad Breath? A Re-evaluation of the Public Interest Justification for Planning. *Planning Theory, 1*(2), 163-187.

CEC, (1997). The EU Compendium of Spatial Planning Systems and. Luxembourg: Office for Official Publications of the European.

Chambers, S. (1996). *Reasonable Democracy: Ju¨rgen Habermas and the Politics of Discourse.* Ithaca, NY: Cornell University Press.

Chettiparamb, A. (2016). Articulating ‘public interest’ through complexity theory. *Environment and Planning C: Government and Policy, 34*(7), 1284-1305.

Čolić, N. (2017). Operationalizing the public interest in the local planning context of Serbia. *Spatium, 38*, 10-17.

Čolić, N., & Dželebdžić, O. (2018). Beyond formality: A contribution towards revising the participatory planning practice in Serbia. *Spatium, 39*, 17-25.

Colic, N., & Nedovic-Budic, Z. (2021). Public Interest as a Basis for Planning Standards in Urban Development: State-Socialist and Post-socialist Cases in Serbia. *Journal of Planning Education and Research*.

Colic, N., Nedovic-Budic, Z., Colic, R., & Russel, P. (2019). Qualitative perception on participatory planning policy and practice: evidence from seven Serbian cities. *EURA - UAA Conference.* University College Dublin/School of Architecture, Planning and Environmental Policy.

Čolić, R. (2009). *Participacija u strateškom planiranju gradova i razvoj saznanja - primer strateškog plana grada Niša, doktorska disertacija.* Beograd: Univerzitet u Beogradu - Arhitektonski Fakultet.

Čolić, R. (2014). Evaluation of the capacity development of actors within participatory planning process. *Spatium, 31*, 45-50.

Cooke, P., & Rehfeld, D. (2011). Path Dependence and New Paths in Regional Evolution: In Search of the Role of Culture. *European Planning Studies, 19*(11), 1909-1929.

Crnčević, T. (2007). Strategic environmental assessment as an instrument for enhacement of public participation in planning. *Spatium, 15-16*, 72-76.

Čukić, I., Đokić, J., Graovac, A., Maruna , M., Milovanović Rodić, D., Perić, A., . . . Teofilović, A. (2022). 100 godina transformacije koncepta javnog interesa u prostornom razvoju Srbije: razumevanje društvenog konteksta. U V. Šećerov, D. S. Đorđević, Z. Radosavljević, & M. R. Jeftić (Ur.), *Lokalna samouprava u uređenju prostora i naselja* (str. 137-149). Srebrno Jezero: Asocijacija prostornih planera Srbije, Univerzitet u Beogradu - Geografski fakultet.

Dadashpoor, H., & Sheydayi, A. (2021). Defining Public Interest in Planning: A Review. *Journal of Planning Literature, 36*(4), 543-561.

Danilović Hristić, N., & Stefanović, N. (2013). The Role of Public Insight in Urban Planning Process: Increasing Efficiency and Effectiveness. *Spatium, 30*, 33-39.

Davies, H., Edwards, D., Hooper, A., & Punter, J. (1989). *Planning control in Western Europe.* London: HMSO for Department of the Environment.

de Vries, J. (2015). Planning and Culture Unfolded: The Cases of Flanders and the Netherlands. *European Planning Studies, 23*(11), 2148–2164.

Đokić Pavkov, J., & Graovac, A. (2021). Problemi sprovođenja panova generalne regulacije Beograda. U A. Jevtić, & B. Drašković (Ur.), *Međunatrodna konferencija 17. letnja škola urbanizma i upravljanja geoprostornim podacima: Iskustva i perspektive urbanističkog planiranja sa jednostepenim konceptom plana kao osnovnim* (str. 73-80). Vrnjačka Banja: Udruženje urbanista Srbije .

Ђокић, Ј., & Граовац, А. (2021). Урбано наслеђе и диверзитет стамбених типологија у савременом Београду. U О. Вучковић, & Р. Мрљеш (Ur.), *XI Научно-стручна конференција са међународним учешћем: Градитељско наслеђе и урбанизам* (pp. 190-203). Београд: Завод за заштиту споменика културе града Београда.

Đokić, J., & Graovac, A. (2022). Za koga rade urbanisti: javni interes u urbanističkom planiranju. U D. Milovanović Rodić, LJ. Slavković, & M. Maruna, *U potrazi za javnim interesom: dometi urbanizma* (str. 101-130). Beograd: Univerzitet u Beogradu / Arhitektonski fakultet.

Đokić, J., Graovac, A., Radovanović, K., & Slavković, LJ. (2022). Utvrđivanje javnog interesa ili podsticanje nesporazuma: Izmene i dopune Plana generalne regulacije Beograda. U V. Šećerov, D. S. Đorđević, Z. Radosavljević, & M. R. Jeftić (Ur.), *Deveti naučno-stručni skup sa međunarodnim učešćem: Lokalna samouprava u planiranju i uređenju prostora i naselja.* Srebrno jezero: Asocijacija prostornih planera Srbije i Univerzitet u Beogradu - Geografski fakultet.

Đokić, J., Graovac, A., Slavković, LJ., & Radovanović, K. (2023). Planning Belgrade in reverse: questioning strategic planning in practice. *IRASA International Scientific Conference Science, Education, Technology, and Inovation SETI V 2023.*

Ђорђевић, А. (2020). *Добро у планирању : модел вредносног расуђивања у пракси развоја града, докторска дисертација.* Београд: Универзитет у Београду, Архитектонски факултет.

Đorđević, A. (1972). *Generalni urbansitički plan Beograda.* Beograd: Arhitektura Urbanizam, separat br. 70-72.

Drenovak - Ivanović, M. (2022). Zaštita prava na zdravu, sigurnu, ekološki uravnoteženu i održivu životnu sredinukao javnog interesa: tri stuba arhuske konvencije. U D. Milovanović Rodić, L. Slavković, & M. Maruna, *U potrazi za javnim interesom: dometi urbanizma* (str. 133-146). Beograd: Univerzitet u Beogradu Arhitektonski fakultet.

During, R., & van Dam, R. (2006). CULTPLAN - Planning as Culture in Europe, research report. *Planning,Practice & Research, 21*(3), 395-396.

Elinbaum, P., & Galland, D. (2016). Analysing Contemporary Metropolitan Spatial Plans in Europe Through Their Institutional Context, Instrumental Content and Planning Process. *European Planning Studies, 24*(1), 181-206.

Eren, Ş. G. (2021). Revisiting the Public and the Public Interest Concepts. In H. B. Henden Şolt, *Research & Reviews in Architecture, Planning and Design* (pp. 99-132). Ankara, TR: Gece Kitaplığı.

Fainstein, S. (2000). New Directions in Planning Theory. *Urban Affairs Review, 35*(4), 451-478.

Fainstein, S. (2009). Spatial Justice and Planning. *Justice Spatiale / Spatial Justice*(1), 1-13.

Farinos Dasi, J. (2007). *Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level. Final Report of ESPON Project 2.3.2.* Valencia: Inter-University Institute of Local Development, University of Valencia.

Flathman, R. E. (1966). *The Public Interest, An Essay Concerning the Normative Discourse of Politics.* New York: John Wiley & Sons, Inc.

Flyvbjerg, B. (1998). *Rationality and Power: Democracy in practice.* University of Chicago Press.

Flyvbjerg, B. (2004). Phronetic planning research: Theoretical and methodological reflections. *Planning Theory & Practice, 5*, 283-306.

Forester, J. (1989). *Planning in the Face of Power.* Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press. Ltd.

Forester, J. (1999). *The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes.* Cambridge, MA: MIT Press.

Friedman, M. (1962). *Capitalism and Freedom.* The University of Chicago Press: Chicago.

Friedmann, J. (1987). *Planning in the public domain: From knowledge to action.* New Jersey: Princeton University Press.

Friedmann, J. (2005). Globalization and the emerging culture of planning. *Progress in Planning, 64*(3), 183-234.

Fuerst, D. (2003). Entwicklung und Stand des Steuerungsvestaendnisses in der Raumplanung. *disP - The Planning Review, 163*, 16-27.

Fuerst, D. (2009). Planning Cultures en Route to a Better Comprehension of 'Planning Processes'? In J. Knieling, & F. Othengrafen (Eds.), *Planning Cultures in Europe - Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning* (pp. 23-38). Farham, UK: Ashgate Publishing.

Getimis, P. (2012). Comparing Spatial Planning Systems and Planning Cultures in Europe. The Need for a Multi-scalar Approach. *Planning Practice and Research, 27*(1), 25-40.

Gligorijević, Ž. (2016). *Odnos strategija urbanog razvoja i planskih politika Beograda 1995-2015., doktorska disertacija.* Beograd: Univerzitet u Beogradu - Arhitektonski fakultet.

Gligorijević, Ž., & Graovac, A. (2018). *70 godina Urbanističkog zavoa Beograda, knjiga 2: Planovi.* Beograd: Urbanistički zavod Beograda.

Gligorijević, Ž., & Graovac, A. (2018). *70 godina Urbanističkog zavoda Beograda, knjiga 1: Istorijat.* Beograd: Urbanistički zavod Beograda.

Graovac, A. (2022). *Urbanističko planiranje i upravljanje građevinskim zemljištem u javnoj svojini* . Beograd: Institut za urbane politike / Ministarstvo prostora.

Graovac, A., Đokić, J., Teofilović, A., & Teofilović, V. (2021). Uloga i dometi generalnog urbanističkog plana u savremenom planiranju Beograda. *Arhitektura i urbanizam, 52*, 7-15.

Gullestrup, H. (2009). Theoretical Reflections on Common European (Planning-) Cultures. In J. Knieling, & F. Othengrafen (Eds.), *Planning Cultures in Europe - Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning* (pp. 3-21). Farnham, UK: Ashgate Publishing.

Gunder, M., & Hillier, J. (2009). *Planning in Ten Words or Less. A Lacanian Entanglement with Spatial Planning.* Routledge.

Habermas, J. (1984). *Theory of Communicative Action.* Boston: Beacon Press.

Habermas, J. (1991). *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society.* Cambridge, MA: The MIT Press.

Harvi, D. (2012). *Kratka istorija neoliberalizma.* Novi Sad: Mediterran Publishing.

Healey, P. (1992). Planning through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory. *The Town planning review, 62*(2), 143-162.

Healey, P. (1997). *Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies.* London: Macmillan Press Ltd.

Healey, P. (2007). *Urban complexity and spatial strategies.* Routledge.

Healey, P. (2009). In search of the "strategic" in spatial strategy making. *Planning Theory and Practice, 10*(4), 439-457.

Healey, P. (2010). *Making Better Places: The Planning Project in the Twenty-First Century.* Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Healey, P., & Hillier, J. (2016). Introduction. In J. Hillier, & P. Healey (Eds.), *Foundations of the planning enterprise: Critical essays in planning theory: Volume 1* (pp. ix-xxv). London and New York: Routledge.

Healey, P., & Williams, R. (1993). European Urban Planning Systems: Diversity and Convergence. *Urban Studies, 30*(4/5), 701-720.

Hejvud, E. (2004). *Politika.* Beograd: Clio.

Howe, E. (1992). Professional Roles and the public interest in Planning. *Journal of Planning Literature, 6*(3), 230-248.

Howe, E. (1994). *Acting on Ethics in City Planning.* New Jersey: Center for Urban Policy Research, New Brunswick.

Innes, J. (1995). Planning theory's emerging paradigm: communicative action and interactive practice. *Journal of Planning Education and Research, 14*(3), 183-189.

Innes, J., & Booher, D. (2010). *Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy.* London: Routledge.

Janin Rivolin, U. (2012). Planning Systems as Institutional Technologies: a Proposed Conceptualization and the Implications for Comparison. *Planning Practice and Research, 27*(1), 63-85.

Klosterman, R. E. (1980). A Public Interest Criterion. *Journal of the American Institute of Planners, 43*(3), 323-333.

Knieling, J., & Othengrafen, F. (2009). *Planning cultures in Europe: decoding cultural phenomena in urban and regional planning.* Farham, England: Ashgate.

Knieling, J., & Othengrafen, F. (2009a). Preface: Spatial Planning and Culture – Symbiosis for a Better Understanding of Cultural Differences in Planning Systems, Traditions and Practices. In J. Knieling, & F. Othengrafen (Eds.), *Planning Cultures in Europe - Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning* (pp. xxiii-xxxv). Farnham, UK: Ashgate Publishing.

Knieling, J., & Othengrafen, F. (2009b). En Route to a Theoretical Model for Comparative Research on Planning Cultures. In J. Knieling, F. Othengrafen, J. Knieling, & F. Othengrafen (Eds.),

Planning Cultures in Europe - Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning (pp. 39-62). Farham, England: Ashgate Publishing.

Knieling, J., & Othengrafen, F. (2015). Planning Culture—A Concept to Explain the Evolution of Planning Policies and Processes in Europe? *European Planning Studies, 23*(11), 2133-2147.

Korać, S. (2014). Sprovođenje reforme javne uprave u Srbiji: primer pojedinačne odgovornosti. *Srpska politička misao, 3/2014*, 53-74.

Korać, S. (2016). Pristrasnost kao prepreka valjanom etičkom odlučivanju u javnoj upravi. *Politička revija, 4/2016*, 157-178.

Korać, S. (2017). Javni službenik za 21. vek: Ka savremenom učitavanju gesla "plemstvo obavezuje". *Srpska politička misao, 3*, 273-288.

Kosović, M., & Graovac, A. (2021). Plan generalne regulacije kao instrument za transformaciju beogradskih brownfield područja. U A. Jevtić, & B. Drašković (Ur.), *Međunarodna konferencija 17. letnja škola urbanizma - Iskustva i perspektive urbanističkog planiranja sa jednostepenim konceptom plana kao osnovnim* (str. 51-58). Beograd: Udruženje urbanista Srbije.

Lai, L. W. (1997). *Property rights justifications for planning and a theory of zoning.* Oxford; New York: Pergamon.

Lalović, K., Radosavljević, U., & Đukanović, Z. (2015). Reafirming public interest in the implementation of large urban projects in Serbia: The case of Belgrade waterfront project. *Facta Universitatis: Architecture and Civil Engineering, 13*(1), 35-46.

Lazarević Bajec, N. (1992). *Istraživanje prostora.* Beograd: Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu.

Lazarević Bajec, N. (1995). Uloga političara i urbanih planera u procesu javnog izbora. U N. Lazarević Bajec, *Urbano planiranje i politika* (str. 81-92). Beograd: Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu.

Lazarević Bajec, N. (1995). *Urbano planitanje i politika.* Beograd: Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu.

Lazarević Bajec, N. (1996). Strateško urbano planiranje, usmeravanje i/ili posredovanje. U N. Lazarević Bajec, & M. Ralević, *Strategija urbaizacije u uslovima neizvesnosti* (str. 3-28). Beograd: Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu.

Lazarević Bajec, N. (1999). Generalni urbanistički plan - plan koji će se ostvarivati. U P. Badovinac, N. Lazarević Bajec, & M. Ralević, *Realizacija urbanističkih planova* (str. 21-40). Beograd: Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu.

Lazarević Bajec, N. (2009). Rational or collaborative model of urban planning in Serbia: Institutional limitations. *Serbian Architectural Journal, 1*, 81-106.

Lee, D. B. (1981). Land use planning as a response to market failure. In J. E. Innes, *The Land use policy debate in the United States* (pp. 149-164). New York ; London: Plenum Press.

Lennon, M. (2017). On 'the subject' of planning's public interest. *Planning Theory, 16*(2), 150-168.

Lennon, M. (2022). *Planning for the Common Good.* Routledge.

Lennon, M., & Fox-Rogers, L. (2017). Morality, power and the planning subject. *Planning Theory, 16*(4), 364-383.

Lindblom, C. E. (1959). The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review, 19*(2), 79-88.

Maidment, C. (2016). In the public interest? Planning in the Peak District National Park. *Planning Theory, 15*(4), 366-385.

Mäntysalo, R., Westin, M., & Mattila, H. (2023). Public Planner – A Deliberative Authority. *Planning Theory & Practice, 24*(1), 11-29.

Maruna, M. (2015). Can Planning Solutions be Evaluated without Insight into the Process of their Creation? In M. Schrenk, V. V. Popovich, P. Zeile, P. Elisei, & C. Beyer (Eds.), *20th International Conference on Urban Planning and Regional Development in the Information Society*

REAL CORP 2015: Plan Together – Right Now – Overall (str. 121-132). Ghent, Belgium: CORP – Competence Center of Urban and Regional Planning.

Maruna, M., & Graovac, A. (2021). Ka kritičko-refleksivnom planeru: prilog unapređenju prakse na primeru kompleksa "Avala filma". *Arhitektura i urbanizam, 52*, 16-26.

Maruna, M., & Milovanović Rodić, D. (2018). Toward a National Core Curriculum in Urbanism: The Case of Serbia. U A. Zavodnik Lamovšek, *Prostorski načrtovalci 21. stoletja* (str. 81-89). Ljubljana: Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo.

Maruna, M., Čolić, R., & Milovanović Rodić, D. (2018). Nov regulatorni okvir kao podsticaj i ograničenje za upravljanje urbanim razvojem u Srbiji. U J. C. Bolay, T. Maričić, & S. Zeković, *Podrška procesu urbanog razvoja* (str. 77-103). Beograd: IAUS & EPFL.

Maruna, M., Milovanović Rodić, D., & Čolić, R. (2018). Remodelling urban planning education for sustainable development: The case of Serbia. *International Journal of Sustainability in Higher Education, 19*(3).

Matthiesen, U. (2012). KnowledgeScapes. *disP - The Planning Review, 45*(177),10-28.

Mattila, H. (2016). Can collaborative planning go beyond locally focused notions of the "public interest"? The potential of Habermas' concept of "generalizable interest" in pluralist and trans-scalar planning discourses. *Planning Theory, 15*(4), 335-343.

Milovanović Rodić, D. (2013). *Redefinisanje modela učešća građana u urbanističkom planiranju Srbije u skladu sa komunikativno-kolaborativnom paradigmom, doktorska disertacija.* Beograd: Univerzitet u Beogradu - Arhitektonski fakultet.

Milovanović Rodić, D., & Maruna, M. (2022). Kolaborativni pristup za utvrđivanje i odbranu javnog interesa u neoliberalnom, politizovanom i polarizovanom urbanom pejzažu. U D. Milovanović Rodić, LJ. Slavković, & M. Maruna, *U potrazi za javnim interesom: dometi urbanizma* (pp. 63-84). Beograd: Unioverzitet u Beogradu Arhitektonski fakultet.

Moroni, S. (2004). Towards a reconstruction of the public interest criterion. *Planning Theory, 3*(2), 151-171.

Moroni, S. (2006a). The Ethics behind Evaluation: Lichfield's Approach and Utilitarianism. In E. R. Alexander, *Evaluation in Planning: Evolution and Prospects* (pp. 21-38). London: Ashgate Publishing Limited.

Moroni, S. (2006b). Planning, Evaluation and the Public Interest. In E. R. Alexander, & E. R. Alexander (Ed.), *Evaluation in Planning: Evolution and Prospects* (pp. 55-72). London: Ashgate Publishing Limited.

Moroni, S. (2019). Constitutional and post-constitutional problems: Reconsidering the issues of public interest, agonistic pluralism and private property in planning. *Planning Theory, 18*(1), 5-23.

Moroni, S. (2020). The role of planning and the role of planners: political dimensions, ethical principles, communicative interaction. *Town Planning Review, 91*(6), 563-576.

Murphy, E., & Fox-Rogers, L. (2015). Perceptions of the common good in planning. *Cities, 42*(B), 231-241.

Nadin, V., & Stead, D. (2008). European spatial planning systems, social models and learning. *disP - The Planning Review, 44*(172), 35-47.

Nedovic-Budic, Z. (2001). Adjustment of Planning Practice to the New Eastern and Central European Context. *Journal- American Planning Association, 67*(1), 38-52.

Nedović-Budić, Z., & Cavrić, B. (2006). Waves of planning: a framework for studying the evolution of planning systems and empirical insights from Serbia and Montenegro. *Planning Perspectives, 21*, 393-425.

Newman, P., & Thornley, A. (1996). *Urban Planning in Europe. International Competition, National Systems and Planning Projects.* London: Routledge.

Nikezić, Z. (1996). Neizvesnost kao polazna pretpostavka u određivanju aktivnosti usmeravanja razvoja grada. U N. Lazarević Bajec, & M. Ralević, *Strategija urbanizacije u uslovima neizvesnosti* (str. 29-40). Beograd: Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu.

Nozick, R. (1974). *Anarchy, State and Utopia.* New York: Basic Books.

NPP. (2022, 10 29). *O participaciji sa planerima*. Retrieved from Interaktivni urbanizam: https://interaktivniurbanizam.com/o-participaciji-sa-planerima/

Ostrom, E. (2007). Institutional Rational Choice:An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. In P. A. Sabatier, *Theories of thePolicy Process* (pp. 21-64). Boulder, Colorado: Westview Press.

Ostrom, E., Gardner, R., & Walker, J. (1994). *Rules, Games, and Common-Pool Resources.* The University of Michigan Press.

Peric, A., & Maruna, M. (2022). Post-socialist discourse of urban megaproject development: From City on the Water to Belgrade Waterfront. *Cities, 130*.

Petovar, K. (2022). Javno dobro i gradski prostor. U D. Milovanović Rodić, LJ. Slavković, & M. Maruna, *U potrazi za javnim interesom: dometi urbanizma* (str. 39-62). Beograd: Univerzitet u Beogradu / Arhitektonski fakultet.

Petovar, K., & Vujošević, M. (2008). Koncept javnog interesa i javnog dobra u urbanističkom i prostornom planiranju. *Sociologija i prostor, 46*(1 (179)), 23-51.

Pitkin, H. F. (1967). *The Concept of Representation.* Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

Purcell, M. (2016). For democracy: Planning and publics without the state. *Planning Theory, 15*(4), 386-401.

Radovanović, K., Slavković, LJ., Graovac, A., & Đokić, J. (2022). Zaštita prava na učešće u odlučivanju o budućnosti kao javni interes. U D. Milovanović Rodić, LJ. Slavković, & M. Maruna, *U potrazi za javnim interesom: dometi urbanizma* (str. 147-172). Beograd: Univerzitet u Beogradu Arhitektonski fakultet.

Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice.* Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press.

Rawls, J. (1982). Social Unity and Primary Goods. In A. Sen, & B. Williams, *Utilitarianism and Beyond* (pp. 159-185). Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Reade, E. (1997). Planning in the Future or Planning of the Future? In A. Blowers, & B. Evans, *Town Planning into the 21st Century* (pp. 71-103). London: Routledge.

Richardson, J., Gustafsson, G., & Jordan, G. (1982). The concept of policy style. In J. Richardson, *Policy styles in Western Europe* (pp. 1-16). London: Allen & Unwin.

Ristović, M., Šećerov, V., Maruna, M., Milovanović Rodić, D., & Slavković, LJ. (2021). Integralna analiza teritorijalnog razvoja: prilog rešavanju urbanog konflikta kroz uspostavljanje društvenog dijaloga - studija slučaja Makiš. *Planska i normativna zaštita prostora i životne sredine.* Vršac: Asocijacija prostornih planera Srbije.

Sager, T. (1994). *Communicative Planning Theory.* Aldershot: Avebury.

Sager, T. (2012). Collective Action: Balancing Public and Particularistic Interests. In R. Weber, & R. Crane, *he Oxford Handbook of Urban Planning* (pp. 25-45). Oxford, UK: Oxford University Press.

Sager, T. (2013). *Reviving critical planning theory. Dealing with pressure, neo-liberalism, and responsibility in communicative planning.* Routledge.

Salet, W. (2018). *Public norms and aspirations. The turn to institutions in action.* Routledge.

Samuelson, P. A. (1954). The Pure Theory of Public Expenditure. *The Review of Economics and Statistics, 36*(4), 378-389.

Sandercock, L. (1998). *Towards Cosmopolis.* Chichester: Wiley.

Sandercock, L. (2000). When Strangers become Neighbours: Navigating Cities of Difference. *Planning Theory and Practice, 1*(1), 13-30.

Sandercock, L. (2005). Picking the paradoxes: a historical anatomy of Australian planning cultures. In B. Sanyal (Ed.), *Comparative Planning Cultures* (pp. 309-330). New York: Routledge.

Sanyal, B. (2005). *Comparative Planning Studies.* New York: Routledge.

Savkić, D. (2016). *Uloga generalnog urbanističkog plana u upravljanju lokalnim razvojem u Srbiji posle 2000-te godine, doktorska disertacija.* Beograd: Univerzitet u Beogradu - Arhitektonski fakultet.

Scharpf, F. W. (2000). *Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus.* Opladen: Leske + Budrich.

Schein, E. H. (2004). *Organizational Culture and Leadership* (3 ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Schön, D. (1983). *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action.* Aldershot: Ashgate.

Sheydayi, A., & Dadashpoor, H. (2022). The public interest- schools of thought in planning. *Progress in Planning*.

Simon, H. A. (1990). *Bounded Rationality.* London: Palgrave Macmillan.

Slavković, LJ., Graovac, A., Đokić, J., & Radovanović, K. (2021). Dometi učešća građana u procesu urbanističkog i prostornog planiranja u Beogradu tokom pandemije Kovid-19. U D. Filipović, V. Šećerov, & D. S. Đorđević (Ur.), *Jedanaesti naučno-stručni skup sa međunarodnim učešćem: Planska i normativna zaštita prostora i životne sredine.* Vršac: Asocijacija prostornih planera Srbije i Univerzitet u Beogradu - Geografski fakultet.

Stead, D. (2012). Convergence, Divergence, or Constancy of Spatial Planning? Connecting Theoretical Concepts with Empirical Evidence from Europe. *Journal of Planning Literature, 28*(I), 19-31.

Stead, D., & Nadin, V. (2009). Planning cultures between models of society and planning systems. In J. Knieling, & F. Othengrafen (Eds.), *Planning Cultures in Europe* (pp. 284-300). Farham: Ashgate.

Stead, D., de Vries, J., & Tasan-Kok, T. (2015). Planning Cultures and histories: Influences on the Evolution of Planning Systems and Spatial Development patterns. *European Planning Studies, 23*(11), 2127-2132.

Stojkov, B. (1991). Uvodni tekst. *Izgradnja, 91/3*.

Tait, M. (2011). Trust and the Public Interest in the Micropolitics of Planning Practice. *Journal of Planning Education and Research, 31*(2), 157-71.

Tait, M. (2016). Planning and the public interest: Still a relevant concept for planners? *Planning Theory, 15*(4), 335-343.

Taylor, C. (1989). *Sources of the Self: The Making of the Modern Identity.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

Taylor, N. (1998). *Urban Planning Theory Since 1945.* London: SAGE Publications.

Trkulja, S., Tošić, B., & Živanović, Z. (2012). Serbian Spatial Planning among Styles of Spatial Planning in Europe. *European Planning Studies, 20*(10), 1729-1746.

Vujoševič, M. (1992). Prostorno planiranje u sistemu društvene regulacije i usmeravanja razvoja. U M. Bajić-Brković, *Planiranje i prostorni razvoj* (str. 39-72). Beograd: Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu.

Vujošević, M. (1995). Planiranje na početku perioda tranzicije. U N. Lazarević Bajec, *Urbano planiranje i politika* (str. 147-157). Beograd: Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu.

Vujošević, M. (2002). O novim netodološkim i drugim standardima u planiranju. Povodom Generalnog plana Beograda 2021. *Arhitektura i Urbanizam, 9*, separat.

Vujošević, M. (2003). *Planiranje u postsocijalističkoj i ekonomskoj tranziciji.* Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije.

Vujošević, M. (2004). The search for a new development planning/policy mode: Problems of expertise in the transition period. *Spatium, 10*, 12-18.

Vujošević, M. (2010). Collapse of strategic thinking, research and governance in Serbia and possible role of the Spatial plan of the Republic of Serbia (2010) in its renewal. *Spatium, 23*, 22-29.

Vujošević, M., & Nedovic-Budic, 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* (pp. 275-294). Physica-Verlag Heidelberg.

Vujošević, M., & Petovar, K. (2006). Javni interes i strategije aktera u urbanističkom i prostornom planiranju. *Sociologija, XLVIII*(4), 357-382.

Vujošević, M., Zeković, S., Kovačević, A., Petovar, K., Stevanović, V., & Hadžić, M. (1998). *Socioekonomski i ekološko-prostorni aspekti u generalnom urbanističkom planiranju.* Beograd: Grad Beograd - gradska uprava: Urbanistički zavod.

Vukelić, J. (2009). Neposredno učešće građana u donošenju odluka na lokalnom nivou vlasti u Srbiji. *Sociologija, LI*(3), 291-312.

Westin, M. (2021). The framing of power in communicative planning theory: Analysing the work of John Forester, Patsy Healey and Judith Innes. *Planning Theory, 21*(2), 132-154.

Zanotto, J. M. (2019). Detachment in Planning Practice. *Planning Theory & Practice, 20*(1), 37-52.

Zeković, S., Vujošević, M., & Maričić, T. (2015). Spatial regularization, planning instruments and urban land market in a post-socialist society: The case of Belgrade. *Habitat International*.

ЗЗП. (1993). *Уводни текст елабората ГУП Београда: Концепција урбанистичког развоја Београда после 2000. године.* Београд: Завод за планирање.

Биографија аутора

Ана Граовац (1975) је рођена у Београду, дипломирала је на Универзитету у Београду Архитектонском факултету 2001. године.

Највећи део професионалне каријере радила је у Урбанистичком заводу Београда као урбаниста планер (од 2002-2021). У скоро 20 година практичног искуства у јавном сектору, поред основног руковођења процесима планирања бројних урбанистичких планова различитих размера, врста и обима од иницијалне идеје до доношења, руководила је и учествовала у изради урбанистичких студија и анализа, стандардизацији процеса израде планова, креирала је методологије и спроводила различита практична истраживања.

Од 2021. године ради самостално као експерт у области урбанистичког планирања и у оквиру удружења Нова планска пракса, чији је један од оснивача. Током практичног искуства у цивилном сектору, радила је на осмишљавању и активно учествовала у програмима обуке за грађане и цивилни сектор у области стратешког и регулационог планирања, истраживањима везаним за праћење процедура планирања и процеса партиципације, као и на критичкој анализи актуелних предлога планова, јавних политика и закона.

Од почетка рада у пракси планирања активно пише научне и стручне радове за националне и међународне монографије, часописе и конференције са главним фокусом на процедуре и систем планирања, методологију и домен планирања као јавне делатности, партиципацију, јавни интерес и јавно добро у урбанистичком планирању. Учествује у бројним предавањима, радионицама и јавним трибинама из шире области урбанизма у организацији Академије, јавних институција и организација цивилног сектора. Учествовала је на више од 40 архитектонско-урбанистичких конкурса. За свој рад и ангажовање добија и значајне награде.

образац изјаве о ауторству

Изјава о ауторству

Име и презиме аутора: Ана Граовац

Број индекса: Д05/2015

Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом

Промена јавног интереса у култури планирања у Србији на нивоу генералног урбанистичког плана

- резултат сопственог истраживачког рада;
- да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа;
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио/ла интелектуалну својину других лица.

Потпис аутора

У Београду, 08.04.2024.

_____

образац изјаве о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Име и презиме аутора: Ана Граовац

Број индекса: Д05/2015

Студијски програм: Докторске академске студије

Наслов рада: Промена јавног интереса у култури планирања у Србији на нивоу генералног урбанистичког плана

Ментор: Проф. др Марија Маруна, Универзитет у Београду Архитектонски факултет

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла ради похрањивања у **Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду.**

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива 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 аутора

У Београду, 08.04.2024.

_____

образац изјаве о коришћењу

Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

Промена јавног интереса у култури планирања у Србији на нивоу генералног урбанистичког плана

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство (CC BY)

2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)

3. Ауторство – некомерцијално – без прерада (CC BY-NC-ND)

4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)

5. Ауторство – без прерада (CC BY-ND)

6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци.
Кратак опис лиценци је саставни део ове изјаве).

Потпис аутора

У Београду, 08.04.2024 _____