

U
POTRAZI ZA
JAVNIM
INTERESOM:
DOMETI
URBANIZMA

Urednice

dr Danijela Milovanović Rodić

Ljubica Slavković

dr Marija Maruna



Univerzitet u Beogradu
Arhitektonski fakultet

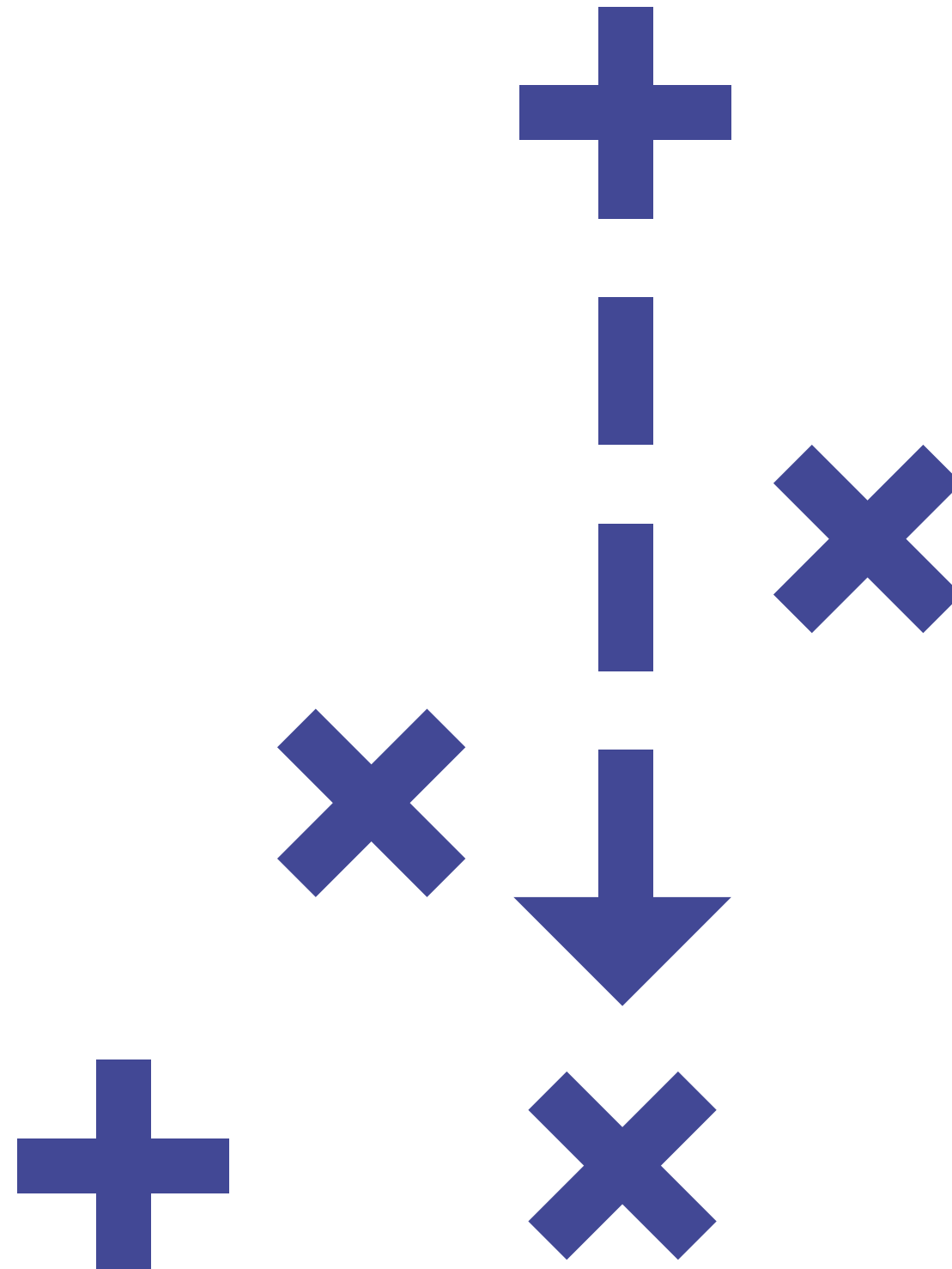
U potrazi za javnim interesom: dometi urbanizma

Urednice

dr Danijela Milovanović Rodić
Ljubica Slavković
dr Marija Maruna

Beograd
2022.

Publikacija realizovana u okviru dugoročnog projekta Centra za kulturnu dekontaminaciju „Ka kolaborativnom upravljanju” u kooperaciji s Heinrich Böll Stiftung – predstavništvo Beograd, i projekta „Interaktivni urbanizam: platforma za razumevanje prostornog razvoja” podržanog od Crte kroz inicijativu #GrađanilmajuMoć.



HEINRICH BÖLL STIFTUNG
SRBIJA, CRNA GORA, KOSOVO

**U potrazi za javnim interesom:
dometi urbanizma**

Urednice:

dr Danijela Milovanović Rodić
Ljubica Slavković
dr Marija Maruna

Izdavač:

Univerzitet u Beogradu / Arhitektonski fakultet

Za izdavača:

profesor Vladimir Lojanica, dekan

Recenzenti:

dr Zoran Nikezić,
redovni profesor u penziji Univerziteta u Beogradu / Arhitektonski fakultet
dr Vladan Đokić,
redovni profesor Univerziteta u Beogradu / Arhitektonski fakultet
dr Mina Petrović,
redovni profesor Univerziteta u Beogradu / Filozofski fakultet

Autori poglavlja:

dr Ksenija Petovar,
redovni profesor u penziji, Univerzitet u Beogradu / Arhitektonski fakultet, Geografski fakultet
dr Danijela Milovanović Rodić,
docent, Univerzitet u Beogradu / Arhitektonski fakultet
dr Marija Maruna,
redovni profesor, Univerzitet u Beogradu / Arhitektonski fakultet
dr Siniša Trkulja,
savetnik, Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture
dr Jasmina Đokić,
Nova planska praksa – baza za urbanistička istraživanja i razvoj planiranja
Ana Graovac,
Nova planska praksa – baza za urbanistička istraživanja i razvoj planiranja
dr Mirjana Drenovak-Ivanović,
vanredni profesor, Univerzitet u Beogradu / Pravni fakultet
Ksenija Radovanović,
Nova planska praksa – baza za urbanistička istraživanja i razvoj planiranja
Ljubica Slavković,
Centar za kulturnu dekontaminaciju, Nova planska praksa – baza za
urbanistička istraživanja i razvoj planiranja

Lektura:

Milja Lukić

Tehničko uređenje teksta:

Vladimir Nedeljković

Dizajn i prelom:

Mane Radmanović

Štampa:

Standard2, Beograd

Produkcija:

Centar za kulturnu dekontaminaciju (CZKD), Beograd

Tiraž:

200



Sadržaj

11
13
19
21

27

37

39

63

85

87

101

131

133

147

173

Recenzije

dr Zoran Nikezić
dr Vladan Đokić
dr Mina Petrović

Predgovor

(RE)DEFINISANJE POJMOVA

Javno dobro i gradski prostor

dr Ksenija Petovar

Kolaborativni pristup za utvrđivanje i odbranu javnog interesa

dr Danijela Milovanović Rodić
dr Marija Maruna

REFLEKSIJE PRAKSE

Sprovođenje i efekti strategije urbanog razvoja: javni interes u strateškom planiranju

dr Siniša Trkulja

Za koga rade urbanisti: javni interes u urbanističkom planiranju

dr Jasmina Đokić, Ana Graovac

UTVRĐIVANJE GRANICA

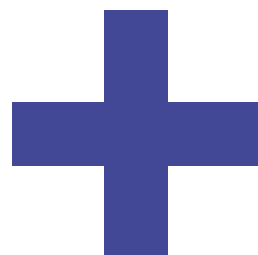
Zaštita životne sredine kao javni interes

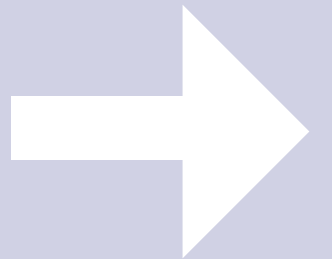
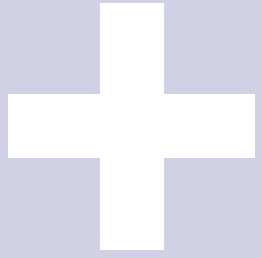
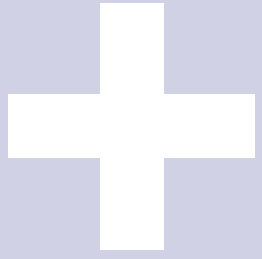
dr Mirjana Drenovak-Ivanović

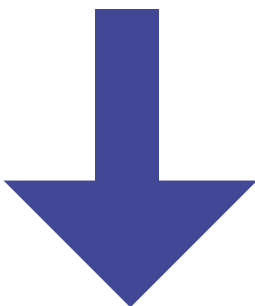
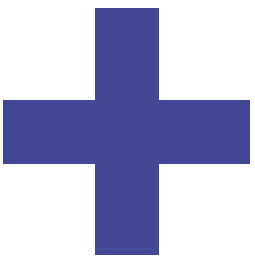
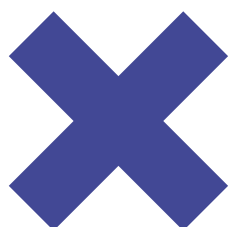
Zaštita prava na učešće u odlučivanju o budućnosti kao javni interes

Ksenija Radovanović, Ljubica Slavković,
Ana Graovac, dr Jasmina Đokić

Beleška o autorima







U potrazi za javnim interesom: dojeti urbanizma

11

Recenzije

Publikacija *U potrazi za javnim interesom: dometi urbanizma* bavi se ključnom temom u prepoznavanju strateške orijentacije svakog poduhvata urbanističkog planiranja, pa i svakog posla u disciplini urbanizma.

Pristup javnom interesu, njegovo definisanje, zaštita, promocija, upotreba u poslovima usmeravanja razvoja, upravljanja i svakodnevnih arbitraže u javnom domenu, prelomna je tačka u identifikaciji svake politike i u okolnostima intenzivnih društvenih promena izuzetno je aktuelna tema koja prevazilazi oblast urbanizma, planiranja, pa i aktivnosti u domenu razvoja i tranzicije. Pristup javnom interesu otkriva filozofsku, ideološku i političku matricu društva i države.

Uspešnost posla u oblasti urbanizma zavisi u velikoj meri od adekvatnosti koncepcije i praktične primene principa javnog interesa. Problem je u tome što je stav o „uspešnosti” opšte mesto nesaglasnosti, kao što je i razumevanje „javnog interesa” opšte mesto ideološke konfrontacije, svakodnevnog političkog konflikta i manipulacije. To je, međutim, svet kakav jeste, to je stvarnost. Realne stalne promene uslovljene su promenama u vrednosnim sistemima različitih aktera. Dominantne upravljačke strukture koje se smenjuju, između ostalog, i kroz potpuno prihvatljive demokratske tokove razvoja, čine javni interes dinamičnom političkom pa i kulturnom kategorijom, a „upotreba” koncepta javnog interesa sastavnim delom stalnog konflikta i razvoja.

U podcelini *(Re)Definisanje pojmova*, utvrđuju se i u kontekstu javnog dobra pozicioniraju pojmovi ljudskih prava, javnog interesa i sama vladavina prava, a sve radi zaštite legitimnih interesa građana, radi zaštite kvaliteta života i životne sredine. Ovako široka slika problema o kome se govori jeste dragoceni osnov na koji se moramo vraćati svaki put kad nam na mnogo prizemnijem nivou svakodnevno nešto ne funkcioniše ili kad od drveća ne vidimo šumu. Dovoljno obuhvatna ali i sažeta, ovakva šira slika omogućava da se svaka stvar stavi na svoje mesto, da se formira dinamičan, hijerarhičan višedimenzionalni okvir problema kojim se bavimo, sve to za „ovde i sada”, oslanjajući se na vrednosti savremenog demokratskog pluralističkog društva.

Učešće građana prepoznaje se kao uslov bez kog se ne može, pa je problematika participacije prisutna u svim priložima publikacije. Ovo se posebno odnosi na poglavlje *Kolaborativni pristup za utvrđivanje i odbranu javnog interesa*. Kolaborativni model učešća svih relevantnih aktera u procesu definisanja, odbrane i promocije javnog interesa posebno je izdvojen i izložen jasno i strukturirano i doveden do konkretnih primera koji ilustruju anomalije koje kao da postaju pravilo. Čini se, međutim, da posebno isticanje kolaborativnog modela traži i osvrt na racionalni model, možda u nekom drugom tekstu, kako bi se razjasnio njihov odnos koji je i konvergentan i divergentan, gde oba egzistiraju istovremeno izdiferencirani na različitim nivoima javnog interesa od tvrdih do mekih, dugoročnih i kratkoročnih, od opštih civilizacijskih do lokalnih.

Govori se i o stalnoj temi odnosa formalnog i stvarnog, o razilaženju javno proklamovanih ideja o demokratiji, participaciji, održivom razvoju, s jedne strane i praksi upravljanja razvojem, koja često ide nekim drugim tokovima. To smo svi prošli, ali je pitanje zašto je to tako. Jednostavan i jednoznačan odgovor na to bio bi svakako pogrešan.

Konstatacija da su brzina kojom se nastoje ispuniti kriterijumi za ulazak u EU, i transformacija postojećeg sistema bez suštinske utemeljenosti na postojećim vrednostima i kapacitetima, krivi za neuspeh tranzicije našeg institucionalnog sistema zaslužuje dodatna objašnjenja a verovatno i posebnu raspravu. Nije li tranzicija upravo „uvezena” promena, transformacija koja svakako ne dolazi samo „iznutra”, i nije li smisao tranzicije prevazilaženje, menjanje utemeljenih vrednosti i kulturnih obrazaca? Kultura, civilizacija, razvoj, ne nastaju bez „spoljnih” koncepata, bez razmene. Govoreći o javnom interesu i njegovoj odbrani (ugroženosti?), neoliberalna paradigma je viđena kao zla kob, iako je i ona, bar u mnogim državama i sistemima, zauzela dominantna mesta zahvaljujući poštovanju demokratskih procedura koje svi zajedno podržavamo. Ukoliko želimo da na osnovu principa demokratije utvrđujemo pravac razvoja društva, možda treba slobodi izbora, promenljivosti političkih opcija i nesavršenosti sistema dati prostora, pragmatično i bez predrasuda.

Podcelina *Refleksija prakse* izvodi nas iz lavirinta teorije i prevodi u domen nedovoljno razvijenih veština, u domen neprekidnog „in vivo” eksperimenta koji trpi udarce sa svih strana.

Mogućnost, snaga, veština, uslovi su primene znanja, a u problematici javnog interesa praksa se čini pravom polaznom tačkom istraživanja, i kao mesto ispoljavanja problema i kao mesto njihovog rešavanja.

Poglavljje *Sprovođenje i efekti strategije urbanog razvoja: javni interes u strateškom planiranju* svakako predstavlja ozbiljan napor struke da formira dokument koji je sam po sebi vredan i neohodan doprinos usmeravanju urbanog razvoja Republike Srbije. Članak nas vodi kroz postupak izrade Strategije i posebno obrađuje problem usklađivanja interesa tokom njegove izrade. Osnovni problem, međutim, nastaje u domenu sprovođenja Strategije. Naglašavanje slabosti političke i institucionalne podrške sasvim je u skladu sa zaključcima koji se pojavljuju i u drugim člancima ove publikacije potvrđujući da problem koncepta javnog interesa nije toliko u njemu samom, koliko u faktorima društvenog sistema koji ga okružuje.

Poglavljje *Javni interes u urbanističkom planiranju* daje odličnu, višeslojnu, kritičku i nepristrasnu sliku koncepta javnog interesa. Udžbenički konsekventno, izložene su osnove koncepta i njegovi zakonski i proceduralni okviri. Prikazi pojedinih „slučajeva” predstavljaju izvanredne pokazatelje stvarne situacije i polazište za (potreban) razvoj sistema. Relativizacija „čvrstoće” javnog interesa, problematične promene u hijerarhiji pojedinih skupova javnih interesa, i korišćenje participacije kao pokrića u promociji partrikularnih interesa upućuju na poremećen odnos snaga među akterima. Stručni planer urbanista gubi bitku, pa uzroci ovog procesa svakako zaslužuju da budu stručno identifikovani. Dijagnoza postupaka koji dovode do neadekvatnih rezultata može se ostvariti samo istraživanjem i povezivanjem događaja „na terenu”, ovde i sada. Radi se o izuzetno kvalitetnom i korisnom „pogledu iznutra”, pravom mestu s kog se pokreće uporan, po formatu pragmatičan proces demokratizacije (urbanog) razvoja.

U poglavlju *Zaštita životne sredine kao javni interes* govori se o zaštiti prava na zdravu, sigurnu, ekološki uravnoteženu i održivu životnu sredinu kao javni interes, s osloncem na Arhusku konvenciju. Ukazuje se na osnovne elemente prava koja su definisana Arhuskom konvencijom: prava na obaveštenost o životnoj sredini, prava na uključivanje javnosti kao osnove participativne demokratije, i prava na pravnu zaštitu. Članak nas

uvodi u složeni odnos između prava na zaštitu i unapređenje životne sredine s jedne strane, a s druge na javni interes i problem odmeravanja celine društvenoekonomskih interesa, pa time i na probleme ljudskih prava.

Oslonac na pravnu dimenziju zaštite i unapređenja životne sredine stvara mogućnost osnaživanja brojnih javnih interesa koji su uključeni u koncept kvaliteta životne sredine. Analogno pravu na zaštitu životne sredine, mogao bi se formirati i celoviti pravni osnov za zaštitu javnog interesa, za njegovu eksplicitno formulisanu pravnu zaštitu. Još jedan valjani pravac „traganja za javnim interesom”.

U poglavlju *Zaštita prava na učešće u odlučivanju o budućnosti kao javni interes* autori se bave mogućnostima „dorade ili parcijalnih izmena” procedura participacije u donošenju urbanističkih planova, a radi zaštite prava relevantnih aktera procesa. Radi se o konkretnim predlozima uvođenja amandmana unutar već definisanih procedura, ugrađivanju naizgled malih promena koje je teško osporiti bez otkrivanja zle namere, koji značajno smanjuju prostor za puko formalni tretman participacije, njeno zaobilazanje ili za njenu zloupotrebu. Ovim potezima verovatno bi se smanjio i prostor naknadno izraženih nezadovoljstava ishodom procesa. Ovakvi koraci uklapaju se u koncept „malih koraka” permanentne pragmatične akcije unapređenja sistema, koji kreću od „najmekših” mesta, i uporedo s nizom drugih parcijalnih promena, menjajući sistem iznutra, pronalaze sve bolje puteve prakse.

Urbanizam, koji politiku prevodi u prostor, u strukture koje proizvode relativno trajne efekte, temelji se dobrim delom i na javnom interesu, pa je „potraga” za njim izuzetno značajna u nastojanju da se disciplina unapredi. Reči koje koristimo nas odaju. U javnosti se najčešće govori o zaštiti (ugroženosti?) javnog interesa, javnog dobra, životne sredine, ljudskih prava, ređe o njihovom utvrđivanju, a najređe o njihovoj promociji, što govori o stanju u kome se ove nesporne vrednosti nalaze, i o opravdanosti i aktuelnosti „potrage za javnim interesom”.

Čini se da proklamovani i u struci verifikovani pristup javnom interesu, sa stanovišta prava i propisanih procedura, nema ozbiljnijih nedostataka, i u tekstovima ove publikacije on se u suštini podržava. Problem je izgleda u tome što je primena koncepta javnog interesa relativno slaba, bez zaštite, možda i bez

stvarnog temelja u mehanizmu upravljanja, državi, društvu, pa čak i u kulturi. Očigledno je da se on relativno lako deformiše, zaobilazi ili zloupotrebljava. Njegovo „osnaživanje” uslovljeno je brojnim budućim reformama niza različitih segmenata upravljanja, te odnosom prema politici u najširem smislu, konačno i prema kulturnoj transformaciji. Radi toga bi neki budući dodatni politikološki i kritični prikaz problema javnog interesa bio dobra dopuna nastojanju „potrage za javnim interesom”. Kako izbalansirati pojedine kategorije javnog interesa unutar sebe kad se promena njihove hijerarhije upravo nudi kao politička opcija aktera u demokratskom izbornom procesu? Kako izbalansirati snagu aktera u njegovom utvrđivanju i sprovođenju kad se ta snaga menja u zavisnosti od izbornih rezultata, od političke prakse? Kako dinamičnu arenu politike usaglasiti s potrebnom stabilnošću akata planiranja čije su posledice dugotrajne, koje se tiču sigurnosti imovine i prava i dosežu u budućnost? Ukoliko je institut javnog interesa preterano determinisan (i konceptualno, i normativno, i proceduralno), on će se zaobilaziti ili sleva, ili zdesna. Oštrije definisan sistem će svaki sistem upravljanja izbegavati kao neku „Prokrustovu postelju”, kao smetnju „političkoj volji”. Ukoliko je nedovoljno determinisan, biće relativizovan i prestaće da deluje kao temeljna vrednosna odrednica upravljanja razvojem. Da bi se adekvatno tragalo za javnim interesom, potrebno je, čini se, staviti u fokus politiku.

Publikacija *U potrazi za javnim interesom: dometi urbanizma* daje vrlo dobro izbalansiranu sliku problema javnog interesa u poslovima urbanizma, a po prirodi problema otvara mnoštvo pitanja koja prevazilaze okvire urbanizma ili planiranja i dosežu do problema demokratizacije kao uslova legitimizacije upravljanja (urbanim) razvojem. Sa stanovišta urbaniste, a verovatno i niza drugih profesionalaca koji se bave javnim dobrom, čini se jasnim da značajne promene, reforme, pa i transformacije ovog društva tek predstoje, a ova publikacija u suštini traga za pravcima potrebnih promena.

Skup poglavlja ove publikacije efikasno pokriva problematiku javnog interesa od teorije do prakse, sagledava problem sa stanovišta različitih disciplina, različitih aktivnosti i različitih profesionalnih uloga. Formira se baza za još šire preispitivanje koncepta javnog interesa, pošto se čini da je veći problem u njegovom političkom i opštem društvenom kontekstu nego u njemu samom.

S druge strane, naznačene su brojne teme i moguće studije slučaja koje bi mogle da se prodube, istraže, i da budu od koristi za neposrednu akciju unapređenja upotrebe koncepta javnog interesa, pragmatično i „iznutra”. U celini gledano, publikacija *U potrazi za javnim interesom: dometi urbanizma* predstavlja dobrodošli i veoma koristan doprinos istraživanju problematike javnog interesa u oblasti urbanizma.

Dosledno naslovu rukopisa *U potrazi za javnim interesom: dometi urbanizma*, tekstovi priređeni u ovoj knjizi, pojedinačno i zajedno, stavljaju u prvi plan pitanje javnog interesa i pozivaju na stalno traganje i odmeravanje dometa urbanizma kao naučne discipline i stručne prakse.

Različita iskustva sabrana u ovoj knjizi pružaju pouzdane oslonce za istraživače, urbaniste i građane u zastupanju javnog interesa u praksi planiranja i izgradnje grada, potvrđuju uporno nastojanje urednica da uvedu akademski ton u polarizovanom javnom diskursu o razvoju grada. Tragajući za pouzdanim osnovama zastupanja javnog interesa u praksi planiranja i izgradnje, priređeni tekstovi ukazuju na načela razvoja, ali i na nedoslednosti i diskontinuitete u tumačenju i zaštiti javnog interesa, pružajući uvid u mehanizme i efekte (ne)spvođenja urbanih politika – od javne štete do *javnog dobra*.

Tekstovi su organizovani u tri celine: *Redefinisanje pojma, Refleksije prakse i Utvrđivanje granica*. *Redefinisanje pojma* je prva tematska celina koja, s jedne strane, pruža terminološko razjašnjenje, i pregled teorijskih i disciplinarnih polazišta neophodnih za buduća istraživanja javnog interesa u sferi urbanističkog planiranja i izgradnje grada, dok s druge strane podstiče kritičko preispitivanje institucionalnog okvira za kolaborativni model u specifičnoj kulturi planiranja. Druga celina, naslovljena *Refleksije prakse*, postavlja pitanje sprovođenja, a ne samo izrade i usvajanja strateških dokumenata urbanog razvoja. U ovoj celini preispituju se efekti participacije i priroda upotrebe tog mehanizma za donošenje odluka od javnog interesa. Autori tekstova drugog dela rukopisa dodiruju još jedno ključno pitanje kao što su uloga i moć struke da deluju u skladu s principima i vrednostima javnog dobra, odnosno kakvo je obrazovanje i koji su izvori saznanja potrebni za sprovođenje ovih načela u polarizovanom društvu. Naglašavajući mesto koje u hijerarhiji javnih interesa zauzima bezbedna, zdrava i ekološki uravnotežena životna sredina, autori tekstova trećeg dela – *Utvrđivanje granica*, ukazuju na značaj pravovremene i dostupne informacije, kao i razvijanja sposobnosti svih aktera za njeno integralno čitanje i tumačenje.

Mišljenja sam da delo *U potrazi za javnim interesom: dometi urbanizma* urednica dr Danijele Milovanović Rodić, Ljubice Slavković i dr Marije Marune predstavlja vrednu monografiju nacionalnog značaja. Suočavajući se s aktuelnim problemima globalnih razmera i lokalnih osobenosti, ovim rukopisom urednice daju vredan doprinos razumevanju kulture i prakse planiranja u Srbiji danas, kao i osnaživanju profesionalnog delovanja urbanista u skladu s javnim interesom kao temeljnim konceptom savremenog evropskog grada.

20

U potrazi za javnim interesom: dometi urbanizma

21

Recenzije

dr Mina Petrović

Rukopis *U potrazi za javnim interesom: dometi urbanizma*, koji su priredile Danijela Milovanović Rodić, Ljubica Slavković i Marija Maruna, sistematično propituje značajno, aktuelno i složeno pitanje javnog interesa i javnog dobra u domenu ključnih urbanih resursa i grada kao celine.

U tekstu *Javno dobro i gradski prostor* Ksenija Petovar ukazuje da, uprkos jačanju međunarodnih normi i institucija u oblasti ljudskih prava i političke demokratije, dominacija neoliberalnih diskursa i praksi ograničava realne ishode u oblasti zaštite javnog dobra, kako u državama slabih institucija tako i u tradicionalno demokratskim državama. Ističući da u savremenom društvu javna dobra treba da budu ishod multiakterske aktivnosti i partnerstva javnog sa civilnim i privatnim sektorom, Petovar naglašava potrebu da se proširi klasična, ekonomska definicija javnog dobra čiju proviziju obezbeđuje javni sektor, te da status javnog dobra mogu imati i dobra u privatnom vlasništvu. U skladu s time, gradski prostor je javno dobro uprkos tome što je većina artefakata u privatnoj svojini, a autorka posebno akcentuje da je i urbanistička norma javno dobro kada ishodi iz zajedničkih interesa, saradnje i aktivnosti različitih aktera. Podređivanje urbanističke norme partikularnim interesima u gradovima Srbije Petovar vidi kao rastakanje veze između urbanističke norme i javnog dobra. Da bi se ona ponovo uspostavila, upozorava autorka, neophodno je iznalaženje adekvatnih mehanizama i oblika kolektivne akcije, uz podrazumevano uspostavljanje pravne države kao neophodnog uslova definisanja, implementacije i očuvanja javnog dobra.

Analizirajući razloge zbog kojih institucije nadležne za planiranje i upravljanje razvojem gradova u Srbiji pokazuju manjak kapaciteta da utvrde javni interes, autorke testa *Kolaborativni pristup za utvrđivanje i odbranu javnog interesa*, Danijela Milovanović Rodić i Marija Maruna, ukazuju na dominaciju neoliberalnog urbanizma i nekritičko prihvatanje EU vrednosti, politika i standarda. Autorke se zalažu za domestifikaciju EU standarda, odnosno kritičko procenjivanja institucionalnog kapaciteta u Srbiji kao preduslova da se ti standardi/politike adekvatno razumeju i sprovedu. Autorke smatraju da izostanak suštinskog

razumevanja značaja koji imaju instrumenti za usaglašavanje različitih interesa i upravljanje konfliktima uslovljava da se kreiranje prostornih politika i dalje odvija kroz mehanizme vladanja i dominaciju aktera s najviše (političke odnosno ekonomske) moći, što stručnjacima zaposlenim u javnoj administraciji, urbanistima i građanima oduzima potrebnu aktersku autonomiju i samovrednovanje. Oslanjajući se na principe kolaborativnog pristupa u planiranju, Habermansovu teoriju kolektivnog delanja i Gidensovo razumevanje odnosa strukture i aktera, autorke ukazuju na neophodnost ne samo unapređivanja znanja i veština ključnih za usklađivanje javnih i pojedinačnih interesa, već i podizanja poverenja urbanista, stručne i šire javnosti da je u toj oblasti moguće postići promene.

Siniša Trkulja u tekstu *Sprovođenje i efekti strategije urbanog razvoja: javni interes u strateškom planiranju* ukazuje na ograničene domete koje je primena participativnog pristupa imala u izradi Strategije održivog urbanog razvoja Republike Srbije, kao i na nedovoljno uvažavanje kontekstualne specifičnosti društva u Srbiji, usled nekritičkog preuzimanja koncepta integralnosti i teritorijalnosti iz iskustva Nemačke, kao jednog od finasijera izrade Strategije. Trkulja posebno naglašava neophodnost da se faze izrade, usvajanja i sprovođenja strateških dokumenata razumeju kontinualno, za šta je potrebna snažnija politička i institucionalna podrška od postojeće. Za prevazilaženje postojećeg stanja Trkulja smatra važnim podizanje kapaciteta nadležnih institucija i obrazovanje novih kadrova, ali poseban akcenat stavlja na potrebu za znatno agresivnijom promocijom održivog urbanog razvoja, jer se stvarni efekti neodrživih procesa uočavaju tek nakon dužeg vremena.

Tekst *Za koga rade urbanisti: javni interes u urbanističkom planiranju* Jasmine Đokić i Ane Graovac analitički se zasniva na dve interpretacije javnog interesa – slaboj (mekoj) i jakoj, čija zastupljenost zavisi od opštih vrednosti nekog društva i na njima zasnovanoj zakonsko-normativnoj regulativi. Uopšteno, autorke kontrastiraju neoliberalna društva, koja teže što većem ograničenju upliva države u domen slobodnog tržišta i privatne svojine/inicijative, u kojima je javni interes ekstremno slab, s autoritarnim režimima, u kojima interpretaciju javnog interesa monopolizuju nosioci političke moći, te se on predstavlja kao izuzetno jak. Na primeru četiri studije slučaja u Beogradu, autorke poka-

zuju kako donosioci odluka uzurpiraju određivanje javnog interesa i proklamuju super jak javni interes u oblasti ekonomske eksploatacije određenih lokacija istovremeno zapostavljajući njegove ostale aspekte (društveni, ekološki i slično). Istovremeno, donosioci odluka sve manje uvažavaju autonomnost stručne analize planera i od njih zahtevaju punu legitimizaciju političkih odluka, čak i u odsustvu neophodnih podataka. Osim toga što time planeri gube neophodni integritet, ali i poverenje građana i stručne javnosti, autorke naglašavaju da su i građani dominantno fokusirani na partikularne interese u vezi s ličnom imovinom, što sve pogoduje diktaturi krunog kapitala i „sitnog” populizma, okolnostima koje onemogućavaju konstruktivnu javnu debatu o različitim interesima.

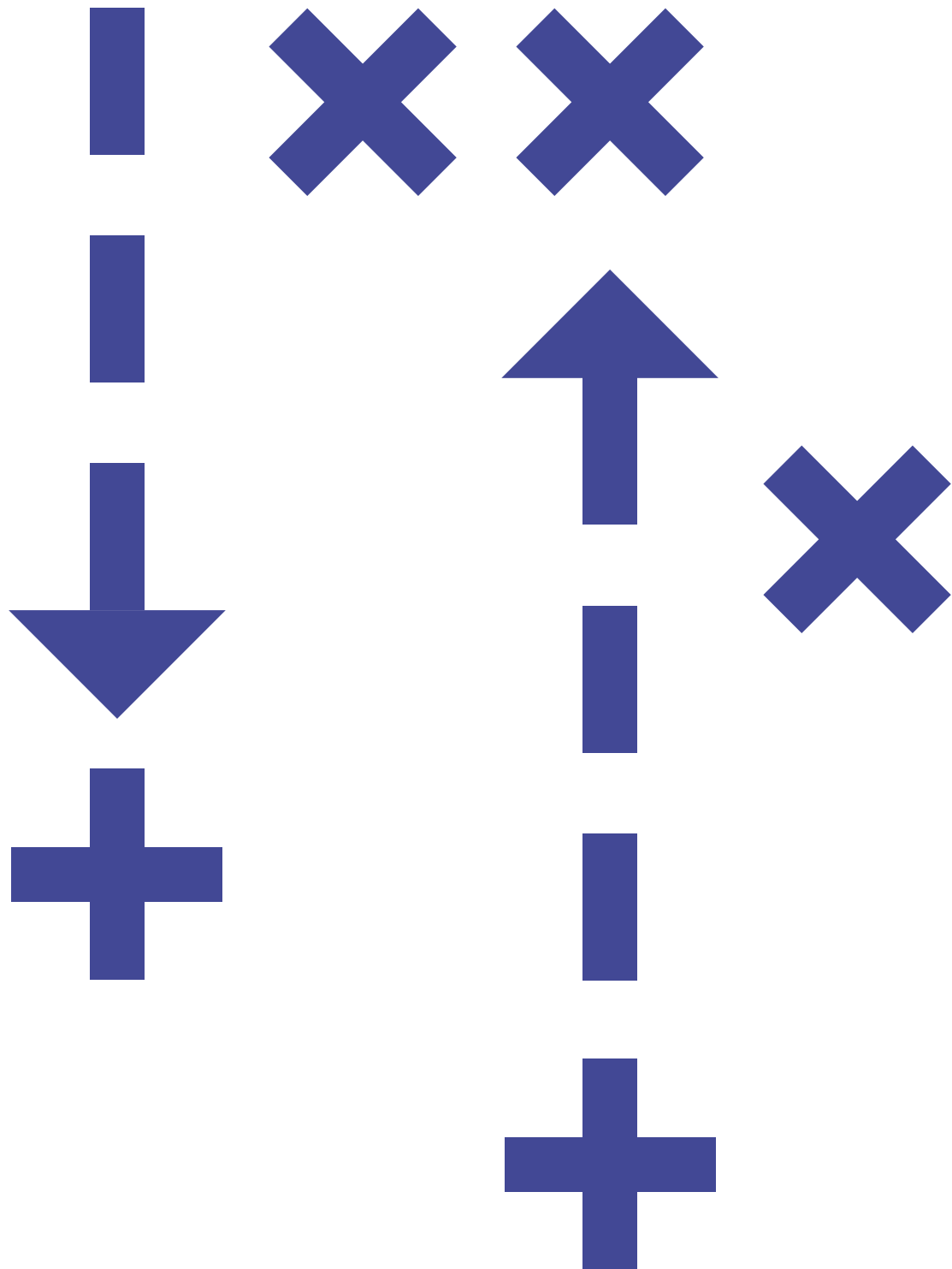
Mirjana Drenovak-Ivanović, u tekstu *Zaštita životne sredine kao javni interes*, ističe važnost primene načela ekološkog prava u građansko-pravnoj i krivično-pravnoj zaštiti prava na životnu sredinu. Posebno je naglašen značaj adekvatnog obaveštavanja o svim elementima stanja životne sredine i planiranim promenama, kao i pravovremeno uključivanje (zainteresovane) javnosti u donošenje odluka, uključujući i pravo na pravnu zaštitu u slučajevima kad obaveštavanje ili uključivanje javnosti nije učinjeno. Vredno je pažnje i ukazivanje na izazove koji prate odmeravanje dva interesa zaštite životne sredine: interes razvoja energije iz obnovljivih izvora i interes zaštite kvaliteta i kvantiteta vode i biološke raznovrsnosti, koji se mogu razrešiti samo naučnim analizama prednosti odnosno nedostataka svakog od mogućih rešenja. Na osnovu pregleda relevantnih zakona u Srbiji kao zemlji potpisnici Arhuske povelje, autorka zaključuje da je položaj (zainteresovane) javnosti i dalje nedovoljno uređen i nekonzistentan.

U tekstu *Zaštita prava na učešće u odlučivanju o budućnosti kao javni interes*, autorke Ksenija Radovanović, Ljubica Slavković, Ana Graovac i Jasmina Đokić predstavile su uporednu analizu zakonskog okvira participacije i načina na koji se on implementira kroz postupke javnog uvida u nacрте dokumenata urbanističkog planiranja u Beogradu, u periodu 2015–2020, sa ciljem da identifikuju probleme i preporuke za njihovo otklanjanje. Dobijeni rezultati pokazali su da nadležne institucije formalno ispunjavaju minimum zakonom propisanih uslova uključivanja javnosti u donošenje odluka, bez suštinskog otvaranja dijaloga

o predloženim planskim rešenjima, kao i da je mnoge od detektovanih problema lako otkloniti. Autorke smatraju da ispunjavanje predloženih, relativno jednostavnih tehničkih koraka ne bi nužno dovelo do porasta kvaliteta planskih dokumenata, ali da bi omogućilo porast broja zainteresovanih građana koji učestvuju u institucionalnom dijalogu, što bi posredno moglo pojačati pritisak na nadležne institucije da ozbiljnije pristupe usaglašavanju interesa različitih društvenih aktera, te efekte predloženih preporuka ne bi trebalo potcenjivati.

Iz navedenog pregleda autorskih tekstova može se zaključiti da rukopis *U potrazi za javnim interesom: dometi urbanizma* nudi diverzifikovane nivoe analize i praćenja fenomena javnog dobra u oblasti urbanizma: od različitih teorijskih i metodoloških pristupa do konkretnih istraživanja prakse u domenu legislative, strateškog i nižih nivoa planiranja odnosno implementacije planova i gradnje. S druge strane, svi tekstovi se fokusiraju na principe transparentnosti i participativnosti, te mehanizme usklađivanja interesa različitih društvenih aktera i upravljanja konfliktima u skladu sa zahtevom da u savremenom društvu javna dobra ishode iz multiakterske aktivnosti i partnerstva javnog sa civilnim i privatnim sektorom. To je rezultiralo studijom koja čitaocu nudi skrupuloznu analizu sadržaja i obima pojma *javno dobro*, razumevanje gradskog prostora i urbanističke norme kao javnog dobra, kao i značaja i značenja kolaborativnog pristupa za utvrđivanje i odbranu javnog interesa, upoznavanje s mogućim modifikacijama u interpretaciji javnog interesa (slab/jak) zavisno od dominantnih društvenih vrednosti i na njima zasnovanih zakona/normi, te kritičko procenjivanje dometa koje postojeći institucionalni kontekst i legislativni okvir u Srbiji/Beogradu ostvaruje u pogledu definisanja, provizije i zaštite javnog dobra i javnog interesa u domenu urbanizma. Posebno valja istaći uspešno povezivanje akademskog načela objektivnosti u prikazu manjkavosti postojećeg stanja u Srbiji i aktivističke perspektive u ukazivanju na potrebne pravce njegovog unapređenja. Nosiocima političke i ekonomske moći takav pristup značajan je doprinos razumevanju povezanosti između uzurpacije u određivanju javnog interesa, gubitka autonomije i profesionalnog integriteta urbanista i povlačenja građana u partikularne interese. Takav pristup ujedno je i preduslov podizanja svesti različitih aktera o svojoj odgovornosti u kreiranju prostornih politika, a posebno

obnove poverenja u (sopstveni) akcioni potencijal urbanista i građana. Zbog svega rečenog, smatram da objavljivanje rukopisa *U potrazi za javnim interesom: dometi urbanizma* daje višestruki doprinos razumevanju pojma *javno dobro* u domenu urbanizma i da je jednako značajno za akademsku i stručnu javnost koja se bavi gradom i prostorom, kao i za najširu javnost koja ne samo da živi grad već je i vrlo bitna karika produkcije (gradskog) prostora.



Predgovor

Urednice

dr Danijela Milovanović Rodić
Ljubica Slavković
dr Marija Maruna

Radovi predstavljeni u ovoj publikaciji su deo rezultata projekta „Ka kolaborativnom upravljanju – Interaktivni urbanizam” realizovanog u periodu 2019-2021. godine u okviru programske celine „Razumeti grad” Centra za kulturnu dekontaminaciju (CZKD) iz Beograda. Nastao je u saradnji urbanista iz CZKD-a, nastavnika i alumni mreže Studijskog programa master akademskih studija Integralni urbanizam Arhitektonskog fakulteta Univerziteta u Beogradu: menadžerka projekta Ljubica Slavković, autorke projekta prof. dr Marija Maruna, doc. dr Danijela Milovanović Rodić, Ljubica Slavković i Ksenija Radovanović, i istraživačice Milica Đurđević, Milica Ristović, Margita Vajović (korak 1 i 2) i Milica Tomašević (korak 1).

Operativni cilj projekta je razvoj stručne platforme za unapređenje pristupa pouzdanim informacijama od značaja za razumevanje, izgradnju znanja i argumentovanog mišljenja o problemima prostornog razvoja, dok je dugoročni cilj podsticanje razvoja nove kulture komunikacije u procesima preispitivanja i utvrđivanja modaliteta profesionalnog delovanja primerenih aktuelnom razvojnom kontekstu. U fokusu projekta su aktuelni problemi u domenu upravljanja prostornim razvojem, ilustrovani i ispitivani na primerima beogradske graditeljske prakse.

Tokom 2019. godine realizovan je prvi korak projekta pod nazivom „Urbanizam suprotstavljenih interesa” koji je imao za cilj razumevanje pozicije planiranja u okviru šireg konteksta odlučivanja o prostornom razvoju, identifikaciju različitih interesnih pozicija učesnika i konflikata koji ilustruju njihove sukobe. Istraživanjem je ukazano na odsustvo konsenzusa u društvu (između različitih sektora, ali i u okviru istog) oko ključnih razvojnih opredeljenja, ali i prilika da se o različitim stavovima diskutuje u javnoj sferi. Stoga je 2020. godine pokrenut drugi korak projekta pod nazivom „Definisanje i odbrana javnog interesa u urbanističkom planiranju”, prevashodno usmeren da reaguje na pitanja otvorena u prethodnom koraku. Svaki korak projekta se sastojao iz tri međusobno integrisane komponente: a) integralne studije slučaja beogradske planske prakse koje su pokrenule reakcije građana i stručne javnosti; b) plasman rezultata integralnih studija slučaja putem onlajn platforme integralniurbanizam.com, i c) javne intersektorske debate na kojima

se diskutovalo o problemima identifikovanim u istraživačkom procesu. Treći korak projekta pod nazivom „Demistifikacija planiranja” usledio je krajem 2020. i tokom 2021. godine prevashodno u vidu praktične obuke i razvoja onlajn platforme, sa ciljem da zainteresovanoj javnosti približi mehanizme i alate za pristup i razumevanje informacija u oblasti urbanističkog planiranja.

Prvih pet radova u ovoj publikaciji predstavljaju iscrpniji prikaz izlaganja učesnika druge u seriji javnih debata o stanju i problemima sistema planiranja u Srbiji, pod nazivom „U potrazi za javnim interesom: dometi urbanizma” održane 17. novembra 2020. godine (planirana za mart 2020, ali je usled pandemije odložena) u Paviljonu CZKD-a uz onlajn prisustvo publike. Sam događaj praćen je značajnim odzivom zainteresovanih građana. Preko 700 građana izrazilo je svoje interesovanje putem fejsbuk najave događaja, dok je uživo pratilo preko 350 gledalaca, od kojih se desetina uključila s komentarima i pitanjima. Video snimak razgovora dostupan je na Interaktivni urbanizam jutjub kanalu i na platformi Interaktivni urbanizam (sekcija Celina 1, Javni događaji). Učesnici su dolazeći iz različitih disciplina (urbanizam, urbana sociologija, prostorno planiranje, javno pravo, kulturne politike i menadžment) i polja delovanja (javni, civilni i akademski sektor) predstavili svoja istraživanja i stavove o pokrenutim pitanjima, nakon čega je usledila diskusija.

Poslednji tekst predstavlja nalaze istraživanja sprovedenog u okviru CZKD projekta „Javnost na distanci – demokratija u krizi” koji se naslanja na projekat „Ka kolaborativnom upravljanju” (Nova planska praksa, 2021). Projekat je sproveo CZKD u toku 2021. godine u saradnji s organizacijama Polekol i Tačka komunikacije, a samo istraživanje stručna organizacija Nova planska praksa.

Poglavlja su grupisana u tri podceline prema ključnim temama, pitanjima na koja se fokusiraju i na koja nastoje da daju odgovore kao prilog diskusiji o njima.

U 1. podcelini (RE)DEFINISANJE POJMOVA autorke radova *Javno dobro i gradski prostor* i *Kolaborativni pristup za definisanje i odbranu javnog interesa* preispituju osnovne pojmove, vrednosna načela, teorijske postavke i metodološke postupke od značaja za razumevanje, definisanje i zaštitu javnog interesa i fokusiraju pažnju na sledeća pitanja:

· *Javno dobro i gradski prostor*: Da li javna dobra mogu opstati bez aktivnih građana i njihovih udruženja? Koje su tendencije uzurpacije javnih dobara, kad znamo da su u autoritarnim režimima javna dobra bez pravne i stručne zaštite prepuštena (samo)volji i proizvoljnim odlukama vladajućih grupa, dok su u demokratskim režimima vladavina prava i udruženi građani osnovni, ključni, temeljni stub odbrane javnog dobra? Da li se s tendencijom jačanja autoritarnih oblika vlasti u Srbiji povećava rizik za javna dobra i ubrzo njihovo uzurpiranje i uništavanje? Da li to znači da će se u Srbiji uzurpacija i uništavanje javnih dobara nastaviti sve dok građani i njihova udruženja ne budu dovoljno jaki, glasni i masovno umreženi da postanu protivteža vlasti na svim nivoima (lokalni, nacionalni)? Takođe, da li to znači da vlast sama po sebi i po biti svog ustrojstva neće čuvati i unapređivati javna dobra, ako na to ne bude primorana od građana i njihovih udruženja? Izgradnja i uspostavljanje pravne države i vladavine prava se podrazumeva.

· *Kolaborativni pristup za definisanje i odbranu javnog interesa*: Zašto postoji diskrepanca između vrednosnog sistema, konceptualnih i razvojnih opredeljenja institucija javnog sektora iskazanih u našim zakonima, strategijama i planovima, načina na koji rade i rezultata koje ostvaruju u domenu planiranja i upravljanja prostornim razvojem? Zašto su ideje demokratije, vladavine prava, participacije, održivog razvoja sve prisutnije u narativima i naših političkih elita i institucija sistema, dok ih je sve manje u praksi upravljanja razvojem? Zašto nastaje razlika između propisanog i urađenog, i kako se postiže njihova usklađenost? Koje su karakteristike dva dominantna modela planiranja (racionalnog i kolaborativnog) i na koji način se u okviru njih definiše javni interes? Da li je kolaborativni pristup još jedna mantra, utopija, sredstvo manipulacije ili jedini izlaz za definisanje i odbranu javnog interesa?

U 2. podcelini REFLEKSIJE PRAKSE autori radova *Sprovođenje i efekti strategije urbanog razvoja: javni interes u starteškom planiranju* i *Za koga rade urbanisti: javni interes u urbanističkom planiranju* omogućavaju uvid u način na koji se javni interes tumači i interpretira u svakodnevnoj praksi izrade i sprovođenja različitih tipova planskih dokumenata/planiranja – strateškom i urbanističkom, fokusirajući se na sledeća pitanja:

· *Sprovođenje i efekti strategije urbanog razvoja: javni interesi u strateškom planiranju:* Kako se u dokumentima javne politike određuje javni interes? Ko određuje javni interes – eksperti, građani, investitori, političari, službenici? Iskustvo izrade prvog dokumenta javne politike za oblast urbanog razvoja na državnom nivou u periodu od 2017. do 2019. godine daje odgovor na ovo pitanje. Koji su bili izazovi tokom izrade strategije? Koji su izazovi njenog sprovođenja? U toku je izrada akcionog plana za prve tri godine sprovođenja strategije. Kako uskladiti javni interes s drugim interesima u prostoru? Kako na najbolji način obezbediti konstruktivno učešće građana u formulisanju i sprovođenju javnih politika?

· *Za koga rade urbanisti: javni interes u urbanističkom planiranju:* Šta je javni interes u urbanističkom planiranju? Kako pitanje javnog interesa vide planeri, kako oni koji donose odluke, a kako građani i stručna javnost? Da li javni interes utvrđuju institucije kroz svoje uslove, političari kroz svoje odluke, ili šira javnost kroz argumentovanu debatu? Šta su teme od javnog interesa o kojima treba diskutovati i na koji način se o njima diskutuje na strateškom, a na koji na nivou konkretne regulacije i namene prostora? Da li je arhitektonski konkurs taj koji može danas uspešno da pomiri različite uglove i nivoe sagledavanja javnog interesa u Beogradu? Odgovori na ova pitanja dati su na primeru izrade urbanističkih planova za prostor leve i desne obale reke Save, s fokusom na aktuelnu temu Makiškog polja.

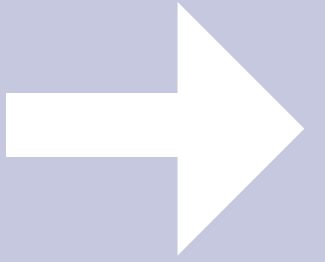
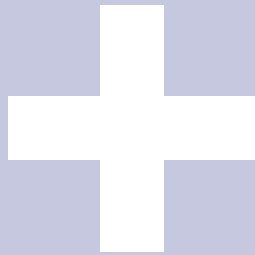
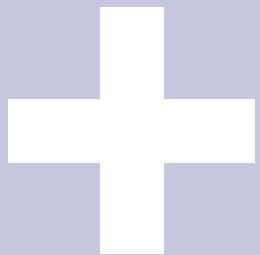
U 3. podcelini UTVRĐIVANJE GRANICA autorke radova *Zaštita životne sredine kao javni interes* i *Zaštita prava na učešće u odlučivanju o budućnosti kao javni interes* daju obrise sadržaja javnog interesa i načina za njegovo ustanovljavanje koje se u procesu definisanja i odbrane javnog interesa ne bi smeli prekoračiti ili zaobići: ograničenja koja proizlaze iz zaštite životne sredine, ljudskih prava i potreba i interesa građana. Autorke u radovima postavljaju sledeća pitanja:

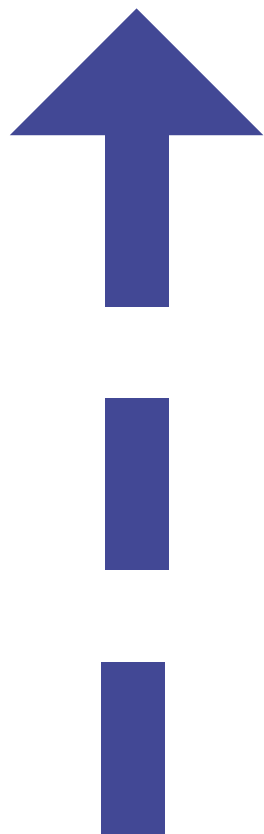
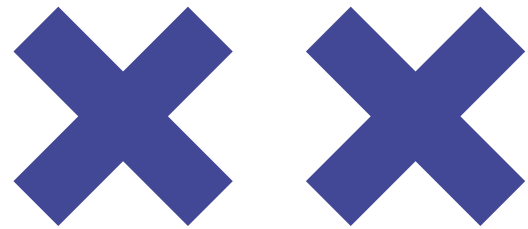
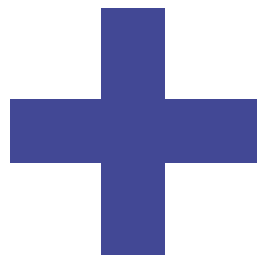
· *Zaštita životne sredine kao javni interes:* Zbog čega pravna kultura i pravna tradicija imaju ključnu ulogu u zaštiti prava na zdravu, sigurnu, ekološki uravnoteženu i održivu životnu sredinu? Koja je uloga pojedinca u zaštiti životne sredine kao javnog interesa? Da li je jedanaestogodišnja primena Arhuske

konvencije u Srbiji dovela do bolje informisanosti i adekvatnog uključivanja javnosti u postupke u kojima se donose odluke o aktivnostima koje imaju uticaj na životnu sredinu?

· *Zaštita prava na učešće u odlučivanju o budućnosti kao javni interes:* Na čijim i kojim argumentima se baziraju odluke o prostornom razvoju? Da li je porast nezadovoljstva građana i broja građanskih inicijativa indikator razvojnih problema ili demokratskih potencijala postojećeg regulatornog okvira i planske prakse? Koliko su i da li su postojeći modaliteti participacije i institucijalnog dijaloga u planiranju efikasni i efektivni? Da li je u okviru postojećeg zakonskog okvira moguće unaprediti praksu uključivanja javnosti u proces izrade planskih dokumenata i na koji način?

Ova publikacija predstavlja reakciju grupe urbanista na sve brojnije i kompleksnije probleme u oblasti prostornog razvoja. Cilj publikovanja je podsticanje diskusije, izgradnja argumentacije, povećanje kapaciteta za kritičku refleksiju svih pojedinaca i grupa zainteresovanih za utvrđivanje, interpretaciju i implementaciju javnog interesa u planiranju i upravljanju prostornim razvojem.





(RE) DEFINI- SANJE POJMOVA

Javno dobro i gradski prostor

dr Ksenija Petovar

UVOD

Pojam *javno dobro* je u čestoj upotrebi, u međunarodnim i nacionalnim dokumentima (paktovi, konvencije, rezolucije, strategije, zakoni), u političkim i stručnim raspravama kao i u svakodnevnom govoru, ali neretko u veoma različitim značenjima. Ovaj, do skoro, eminentno koncept ekonomske nauke, danas se upotrebljava u mnogim drugim oblastima, uključivši i oblast urbanističkog i prostornog planiranja. U literaturi koncept javnog dobra ima različito značenje, tumačenje nastanka i legitimiteta. Sažeto, označava dobra/artefakte ili usluge koje su (prema izvornoj definiciji – bez naknade) dostupna pod jednakim uslovima svim članovima zajednice, a mogu ih obezbeđivati javni i/ili privatni sektor. Doprinosе javnoj koristi i dobrobiti građana i društvene zajednice.

Istorijski posmatrano, širenje koncepta javno dobro temelji se na korpusu ljudskih prava, a osnov za definisanje sadržaja i obima pojma javno dobro jesu društvene vrednosti koje promovišu ravnopravnost i jednakost građana, unapređuju kvalitet života, zdravstvenu i drugu dobrobit i bezbednost građana, naročito osetljivih društvenih grupa. Javno dobro obuhvata i usluge i resurse koji jačaju društvenu uključenost i socijalnu koheziju na različitim nivoima društvene organizacije.

Javna dobra su doskora bila najvećim delom predmet interesovanja ekonomista i, po pravilu, smeštana su u domen ekonomskih teorija i istraživanja. U političkim naukama i sociologiji, kao i u oblasti urbanističkog i prostornog planiranja, pojam javnog dobra je bio skrajnut i u senci jednog drugog pojma – javni interes, mada se značenje oba pojma u literaturi neretko izjednačava. U periodu uspona „države blagostanja” (države sa socijalnim staranjem), pojam javnog interesa je bio opšteprihvaćen i služio je kao osnovni legitimizacioni osnov planiranja, kako u evropskim pluralističkim demokratskim državama s tržišnom ekonomijom, tako i u politički monističkim planskim ekonomijama u Istočnoj Evropi (Vujošević & Petovar, 2006). Osamdesetih godina 20. veka ovaj „samorazumevajući koncept” dovodi se u pitanje, između ostalog i zbog prevage neoliberalnog koncepta društvenog razvoja. Dihotomija javno/privatno ponovo se vraća/prepušta tržišnoj regulaciji. Pojam privatnog (privatni interes, privatna svojina) se apsolutizuje, naročito u pravno neuređenim zemljama, kao i u postkomunističkim tranzicionim državama, a pojmovi *javni interes* i *javno dobro* označavaju se kao recidivi neuspelog socijalističkog projekta, s jedne strane, i „propale” države sa socijalnim staranjem, s druge. Nakon nekoliko decenija dominacije neoliberalnog diskursa, posledice su postale ne samo očigledne, nego i vrlo dramatične, kako u tradicionalnim

demokratskim državama s obimnim skupom vrednosti zasnovanih na socijalnoj pravdi, društvenoj odgovornosti, solidarnosti i toleranciji, a još više u pravno neuređenim i korupciji sklonim državama u tranziciji. Međutim, poslednjih godina pojam *javno dobro/javna dobra* sve više se koristi, kako u svakodnevnom govoru, tako i u stručnim i naučnim raspravama. U okviru Ujedinjenih nacija već nekoliko godina jedna grupa stručnjaka aktivno se bavi temom globalnih javnih dobara (Kaul, Conceição, Le Goulven, & Mendoza, 2003). Koncept globalnih javnih dobara se povezuje s „procesima kooperacije demokratskih država i građana radi umanjenja patoloških trendova globalizacije” (Samuelson, 1954; Kaul, Conceição, Le Goulven, & Mendoza, 2003) ili „za smanjenje demokratskih deficita koji karakterišu globalizaciju” (Jose Antonio Ocampo), „naporima da se kontroliše globalizacija” (James K. Galbraith) ili „današnjom globalnom ekonomijom u kojoj je proizvodnja privatnih dobara dobila prevagu nad stvaranjem (isporukom) javnih dobara” (Georg Soros) (Kaul, Conceição, Le Goulven, & Mendoza, 2003, str. V-IX).

U ovom radu koncept javnog dobra razmatraćemo u odnosu na ključne pojmove savremene demokratske pluralističke države, a naročito pojmova *građanin* i *ljudska prava*. Polazimo od hipoteze da se redefinisavanje i rekonceptualizacija obima i sadržaja pojma *javno dobro* odigrava u kontekstu procesa globalizacije, jačanja međunarodnih normi i institucija, naročito u sferi ljudskih prava, političke demokratizacije i širenja društvenih vrednosti zasnovanih na načelima socijalne pravičnosti, društvene inkluzije, borbe protiv siromaštva i solidarnosti.

NASTANAK KONCEPTA JAVNO DOBRO

Javna dobra su artefakti i vrednosti koje zajednički koristi veliki broj građana. Razlog tome su dva njihova bitna svojstva: (1) nerivalski odnos – potrošnja jedne osobe ne smanjuje količinu dobra za druge potrošače; i (2) neekskluzivnost – jednom kad je dobro na raspolaganju, nije moguće ograničiti/zaustaviti korišćenje tog dobra. To su dobra iz čijeg korišćenja nije moguće isključiti ostale građane, bilo zato što je to nemoguće ili pak suviše skupo, kao i dobra koja su namenski izgrađena/postavljena/urađena tako da budu dostupna svim građanima, odnosno pripadnicima ciljne grupe, kao javno dobro. Ovo je izvorna, ekonomska definicija javnog dobra (Samuelson, 1954; Begović, 1995; Kaul, Conceição, Le Goulven, & Mendoza, 2003).

Nastanak/proizvodnja javnih dobara kao artefakata u vezi je s novim aktivnostima države tokom 19. veka. Industrijska revolucija i političke revolucije u Francuskoj i Severnoj Americi promenili su prirodu države (Desai, 2003, str. 67). Industrijski kapitalizam koncentrisao je velike mase stanovništva u gradskim naseljima – industrijskim centrima, koji su živeli u substandardnim uslovima, često bez osnovnih sanitarnih i higijenskih uslova. Među najpoznatije sociološke studije trajne vrednosti koje su se bavile ovom temom, svakako treba ubrojiti *Položaj radničke klase u Engleskoj* F. Engelsa, o uslovima života radništva u Mančesteru, tadašnjoj industrijskoj prestonici Engleske, kao i empirijsko istraživanje Charlesa Bootha *Life and Labour of the People in London*, čije je treće izdanje objavljeno u 17 tomova 1902-1903. godine. S druge strane, političke revolucije u Francuskoj i Severnoj Americi iznedrile su pojam građanina koji postaje ključni činilac u potvrdi legitimiteta bilo kog političkog poretka odnosno vladavine.

Veliko povećanje gradskog stanovništva tokom 19. veka u Evropi pogoršavalo je uslove života, koji su za većinu stanovnika već bili substandardni. Eksternalije, ili javne štete koje su bile posledica dramatično loših uslova života velike većine građana, postale su suviše velike i skupe, i prevazilazile su kapacitete religioznih ustanova, karitativnih organizacija, pojedinačnih dobrotvora i drugih koji su do tada bili osnovni izvor finansiranja podrške ugroženim i najsiromašnijim građanima (sirotišta, bolnice, uređenje javnih prostora, komunalna infrastruktura...). U Engleskoj učestane gladi i pobune zbog nedostatka hrane kao i veliki procenat domaćinstava u potpunom siromaštvu dovode do usvajanja većeg broja zakona koji su se odnosili na zaštitu dece, minimalne nadnice, starosne penzije, osiguranje u slučaju bolesti zaposlenog, naknade za nezaposlene i slično (Randall & Charlesworth, 2000; navedeno prema Desai, 2003, str. 67). Država povećava svoje aktivnosti u oblasti urbane infrastrukture, u prvoj fazi minimalističke programe snabdevanja vodom, odvođenja otpadnih voda i osnovnih higijenskih uslova, šireći kasnije aktivnosti na stanovanje, saobraćaj i druge. Istovremeno, počinju aktivnosti javnog sektora u oblasti obrazovanja i profesionalne obuke.

Širenje aktivnosti u javnom sektoru bilo je dugo i tegobno. Radnički pokret, pobune i revolucije tokom 19. veka, reformatorski programi i aktivnosti, politički pokreti, sindikalno organizovanje, profesionalne organizacije i pojedinci uporno su se zalagali za širenje aktivnosti javnog sektora u poboljšanje uslova života, naročito siromašnih i nižih slojeva stanovništva, nemoćnih i bolesnih. Ključne su bile zakonodavne reforme, koje su krajem 19. veka usvajane u narodnim skupštinama/parlamentima Velike Britanije, Francuske, Pruske i drugih evropskih država. Često se navodi primer Pruske

tokom Bizmarkove vladavine, u kojoj je država sa socijalnim staranjem stvarana u totalitarnom i nedemokratskom političkom sistemu (Desai, 2003). Na zakonodavnom planu, u pogledu definisanja i širenja koncepta javnog sektora, u drugoj polovini 19. i početkom 20. veka najviše je učinjeno u Velikoj Britaniji.

U 20. veku, pod uticajem Kejnzove doktrine o državi blagostanja (država sa socijalnim staranjem, *welfare state*) razvijaju se javne usluge i uopšte javni sektor u industrijalizovanim državama Evrope i Severne Amerike. Znatna izdvajanja i finansiranje javnog sektora omogućeno je rastom učešća države/ javnog sektora u BDP – u pojedinim državama i preko 40% (skandinavske zemlje, Francuska, Nemačka, Velika Britanija) (Desai, 2003, str. 68). Javne aktivnosti (*provision*) usmerene su u tri pravca: (a) dobra i usluge koje su već organizovane u javnom sektoru, kao što su putevi/komunikacije i obrazovanje, značajno se uvećavaju; (b) širenje javnih aktivnosti na nove oblasti, kao što su zdravstvena zaštita, stanovanje, visoko obrazovanje i socijalne službe; i (c) novčani transferi i podrške – penzije, socijalno osiguranje, pomoć siromašnima.

Bez obzira na potonje krize države sa socijalnim staranjem, njene rekonstrukcije, osporavanja, neoliberalnih talasa i slično, koncept javnog dobra koji je legitimiran u ideologiji države sa socijalnim staranjem je opstao. Mnoge aktivnosti/usluge/dobra koja se danas naprosto podrazumevaju kao javna dobra ili javno dostupna privatna dobra (*publicly provided private goods*) ranije (do 19, odnosno 20. veka) nisu ni postojala (lokalne biblioteke, obdaništa, socijalne službe i usluge, komunalna higijena i slično). Ono što je bilo dostupno kao pomoć siromašnima i nemoćnima (sirotišta, privatne bolnice, prihvatilišta za siromašne, javne kuhinje i slično) ili pak kao nastojanje da se obezbede određene pogodnosti za svakodnevni život (snabdevanje vodom, odvođenje otpadnih voda i slično), bilo je rezultat privatne akcije ili karitativnih aktivnosti raznih udruženja i pojedinaca. Motivi za ove aktivnosti su bili različiti – od dobročiniteljskih poriva do nastojanja da se preduprede infekcije, zaraze, epidemije, kriminal, socijalni buntovi i sl. (Cipolla, 1973., Molat, 1986. navedeno prema Desai, 2003, str. 66). Po pravilu, ovakve aktivnosti bile su organizovane na lokalnom nivou, u njima su učestvovala lokalne vlasti i različita udruženja građana.

LJUDSKA PRAVA KAO GENERATOR JAVNOG DOBRA

U istoriji teorija o društvu koncept javnog dobra nalazimo u različitim formulacijama. Okvirno, javno dobro je rezultat zajedničkog odlučivanja, donošenja zajedničkih odluka kojima se izražavaju/iskazuju interesi i vrednosti jedne zajednice ili većeg dela te zajednice, a cilj je ostvarivanje dobrobiti građana. Dobar primer za takvo stanovište jeste koncept opšte volje kod Žan-Žaka Rusoa. Za razliku od volje svih, koja je zbir pojedinačnih volja, opšta volja je zasnovana na zajedničkim interesima i vrednostima i ima za cilj da donese zajedničku dobrobit. „Svaki pojedinac može, doista, kao čovek da ima svoju ličnu volju, suprotnu ili različitu od opšte volje u čijem stvaranju učestvuje kao građanin: njegov posebni interes može mu tražiti sasvim drugo nego što traži opšti interes; njegova bezuslovna i prirodno nezavisna egzistencija može učiniti da ono što duguje zajedničkoj stvari shvati kao doprinos bez protivnake, čiji će gubitak biti od manje štete za druge nego što bi njegova isplata bila za njega” (Ruso, 1949, str. 19–20). „Pod ovim treba razumeti da ono što volju čini opštom leži manje u broju glasova nego u zajedničkom interesu koji ove spaja” (Ruso, 1949, str. 29). Opšta volja (*volonte generale*) jeste sinteza, kumulativ razmišljanja o opštem dobru, što ukazuje na uticaj društvenih vrednosti i istorijskog karaktera ovog pojma i njegovog značenja. Iz opšte volje Ruso izvodi koncept opšteg/javnog dobra, koji se obezbeđuje društvenim ugovorom. „Svaki akt suvereniteta, tj. svaki pravi akt opšte volje, podjednako obavezuje ili daje podjednaka prava svim građanima (...) sporazum je legitiman, jer mu je osnova društveni ugovor; pravičan, jer je zajednički svima; koristan jer ne može da ima za predmet drugo do opšte dobro” (Ruso, 1949, str. 29). Ruso kao primere javnog dobra navodi bezbednost i dobrobit građana (Ruso, 1949, str. 30). Dakle, opšta volja je volja većine, i do javnog dobra se dolazi voljom većine u definisanom demokratskom procesu. Volja manjine, naročito kad su u pitanju interesi i ciljevi koji ugrožavaju ili poriču javno dobro (iza koga stoji interes većine) i koji se nameću silom ili drugim nelegitimnim sredstvima, mogu da se definišu kao uzurpacija javnog dobra i javnog interesa. Ruso vidi zaštitu ljudskih prava kroz proviziju širokog spektra javnih dobara, kao što su zakoni, javne finansije, porezi i stvaranje osnova za jednak pristup obrazovanju. Literatura o javnim dobrima koja prati rusoovsku tradiciju tvrdi ne samo da su ljudska prava javno dobro, nego su javna dobra neophodna za ostvarivanje ljudskih prava.

Pojam ljudskih prava je noviji pojam, koji postaje istorijski značajan tek kad se ljudi izjednačavaju u političkom smislu. Jedan od osnovnih zahteva u

buržoaskim revolucijama u 18. i 19. veku jeste da se prizna da su ljudi rođeni jednaki i da postoji određeni broj prava na koja svi ljudi imaju pravo, što im daje karakteristiku univerzalnosti (Pihler, 1999; Dimitrijević & Paunović, 1997). Moralno poreklo ljudskih prava obavezuje državu da ih mora poštovati i da ih ne može oduzeti građanima. U drugoj polovini 20. veka usvojeni su brojni međunarodni ugovori, pod okriljem Ujedinjenih nacija i drugih međunarodnih organizacija (Međunarodna organizacija rada – MOR/ILO, Organizacija UN za obrazovanje, nauku i kulturu – UNESCO/UNESCO i druge), koji se odnose na različite aspekte ljudskih prava, pa se već sada može govoriti o „svetskom režimu ljudskih prava“ (Pihler, 1999). Od izuzetne važnosti su i regionalni sistemi zaštite ljudskih prava – za evropske zemlje to je Evropska konvencija o ljudskim pravima (1950), Evropska socijalna povelja (1961), Evropska povelja o gradovima (1992) i drugo.

Promene u drugoj polovini 20. veka, naročito širenje koncepta ljudskih prava (građanska i politička, ekonomska, socijalna i kulturna, envajronmentalna i druga) i njihova međunarodna zaštita i monitoring, razvoj civilnog društva, globalizacija, partnerski odnos između državnog/javnog, komercijalnog i civilnog sektora u mnogim oblastima života i tako dalje, modifikovale su razumevanje pojma javno dobro, kako u pogledu značenja tako i u pogledu odgovora na pitanje ko obezbeđuje/stvara javna dobra i ko utvrđuje status i režime korišćenja javnih dobara.

Mnoga javna dobra nisu plod državne intervencije niti, pak, pojedinačne akcije. Takođe, mnoga javna dobra ne mogu biti omeđena kao pojedinačni proizvodi/artefakti. Javno dobro se javlja (u gradskom, lokalnom, nacionalnom prostoru) i kao skup/rezultat različitih aktivnosti koje ga (javno dobro) formiraju u zajedničkoj interakciji. Javno dobro može biti i proizvod prirode, u kome je iz različitih razloga prepoznat javni interes (prirodna dobra, resursi i slično). S druge strane, bez kolektivne akcije, javni problemi kao što su zagađenje, buka, ulični kriminal i slično, ne mogu biti rešeni. U literaturi se pored pojma javno dobro (*public good*), raspravlja i o pojmu javna šteta/gubitak (*public bad* ili *public ill*) (Kaul, Conceição, Le Goulven, & Mendoza, 2003). Javne štete su posledica nedostatka odgovarajućeg znanja, propusta u politici ili kršenja uspostavljenih propisa i regulacija. Mnogi (privatni, pojedinačni, grupni) interesi doprinose javnim štetama (negativne tržišne eksternacije), naročito u oblasti životne sredine.

Etimologija termina *javno (public)* ukazuje na značenje koje se odnosi na zajedničke, univerzalno pristupačne dimenzije zajedničkog života građana, kao i na sve one stvari koje imaju opšti uticaj na interese svih ljudi (Kuper, 1995, str. 661-662), odnosno pojedinih grupa stanovništva koje definišemo kao ciljne grupe (deca i omladina, lica s posebnim potrebama i slično). Ku-

per navodi i dva grčka ekvivalenta iz ranijeg doba: *koinos* i *demosios* (Kuper, 1995, str. 662). Oba se odnose na ono što je zajedničko, i na sve ono što je od javnog ili opšteg interesa, što se zajednički koristi i što je opštepristupačno. Kuper pokazuje kako su se tokom istorije smenjivale dominacije privatnosti i javnosti, i kao dobar primer navodi Vornerovu analizu evolucije ovih pojmova u američkom gradu Filadelfiji. Od jedinstvene zajednice s aktivnom sferom javnog u 18. veku, Filadelfija je krajem 19. veka postala grad u kome je privatnost i težnja ka jačanju privatnosti zadobila dominantnu ulogu (Kuper, 1995, str. 666). Zaokupljenost i jačanje „carstva privatnog“ tokom celog 19. veka i socijalnih trauma koje je tadašnji kapitalizam nosio, doveo je do suprotstavljanja sfere javnog i sfere privatnog, uz jasan prioritet privatnih, odnosno individualnih interesa. Umnožavanjem funkcija države, pojam privatnog povezuje se s poslovnim aktivnostima (biznisom) i tržištem, a pojam javnog s vlašću, odnosno intervencijom javnog sektora/države (Kuper, 1995, str. 667). Po Gidensu „Tržište ne može da obezbedi javni sektor. Tržište ne može da stvori sigurno susedstvo ili čiste ulice i trotoare“ (2000, str. 20).

Razvoj kulture i civilizacije donosi nove sadržaje pojma javno dobro. Mnogi artefakti koji su rezultat privatnih aktivnosti i privatnih interesa, vremenom zbog svog značaja i značenja (kulturnog, estetskog, socijalnog, istorijskog, ambijentalnog i drugih) mogu postati i postaju javno dobro. Sličan je proces i s mnogim prirodnim dobrima, koja odgovarajućim procedurama i formalno bivaju proglašena za javna dobra (zaštićeni parkovi prirode, nacionalni parkovi, rezervati, pojedinačni artefakti i tako dalje). Nesumnjiv je uticaj društvenih vrednosti na formiranje koncepta, sadržaja i obima pojma javno dobro. Ulično svetlo, biblioteke, obavezna/javna zdravstvena zaštita, nezavisno sudstvo, obavezno obrazovanje, obezbeđenje zdravstveno ispravne vode, danas se uzimaju kao javno dobro koje se podrazumeva. U velikom broju evropskih gradova koncept gradskog prostora kao javnog dobra (pešačke zone, trotoari, javne zelene površine, prioritet javnog prevoza, ograničavanje korišćenja privatnih automobila u centralnim gradskim zonama i slično) zasniva se na vrednostima koje polaze od korpusa osnovnih ljudskih prava, odnosno od prava građanina na kvalitetnu i bezbednu socijalnu i životnu sredinu. Nema sumnje da je u savremenim demokratskim državama (i gradovima) ogromna lista kako artefakata, tako i nematerijalnih vrednosti, koje se razumevaju kao javno dobro, iako takav njihov status nije formalizovan, što je posledica odgovarajućih društvenih, kulturnih i civilizacijskih vrednosti koje se uspostavljaju i neguju u konkretnoj zajednici. Na primer, bezbednost građana (od kriminala, uličnih bandi, saobraćajnih udesa i slično) javno je dobro *par excellence*. Među najvišim prioritetima gradova u modernim demokratskim pravno uređenim državama jeste bezbednost dece na javnim prostorima (*children friendly city*).

U klasičnoj, ekonomskoj definiciji, javna dobra su rezultat državne intervencije. Budući da privatna ponuda javnog dobra nije verovatna, ponuda javnih dobara se finansira iz javnih prihoda države, tj. iz prihoda po osnovu oporezivanja građana (Begović, 1995, str. 148). Međutim, procesi demokratizacije, globalizacije i pluralizacije donose nove interese i nove aktere u domenu javnog dobra i javnog interesa. „Proizvodnja” mnogih javnih dobara u savremenom svetu je multiakterska aktivnost u koju su uključeni država i njene službe, civilni sektor, privatni preduzetnici i drugi akteri. Partnerski odnos, kao i javnost i transparentnost donošenja odluka, glavni su načini da se unapredi javno dobro i zaštite (legitimni) interesi pojedinačnih aktera u prostoru, koji su kompatibilni i usklađeni s konceptom javnog dobra (Edwards & Zadek, 2003; Barrett, 2003). Pokušaj da definiše i kontroliše javno dobro, kao i javni interes, samo jedan akter, na primer država, na način kako je to praktikovano u socijalističkoj državi ili liberalnom kapitalizmu, očigledno je doživeo neuspeh. U izdvajanju države kao jednog od aktera treba imati na umu da država nije vrednosno niti ideološki neutralan konstrukt. U socijalističkoj/komunističkoj državi, pojam javnog dobra bio je izjednačen s državnim akcijom – samo je država mogla biti protagonist javnog dobra i javnog interesa, i samo su objekti u svojini države mogli imati status javnog dobra, i kao takvi biti zaštićeni (Petovar, 1998). Takav pristup je umnogome osakatio sadržaj javnog dobra i javnog interesa u socijalističkoj državi, jer su javna dobra redukovana na objekte u vlasništvu države i na aktivnosti od interesa za državu, odnosno njenu političku nomenklaturu i administrativno-upravni aparat. U savremenim demokratskim, pluralističkim državama, s jakim civilnim sektorom i građanstvom, koncept javnog dobra je kategorija koja se podrazumeva, budući da je direktno povezana s nivoom kvaliteta življenja. Bezbrojni su primeri podsticanja aktivnosti kojima se unapređuju i štite javna dobra, čak i po cenu ograničavanja mnogih prava i aktivnosti koja su koliko do juče smatrana neotuđivim pravom pojedinaca ili grupa (režimi korišćenja i održavanja objekata u privatnoj svojini građana, na primer, i slično).

U savremenom, politički i kulturno pluralnom društvu, građanin i korpus ljudskih prava (građanska i politička, ekonomska, socijalna i kulturna, envajronmentalna i druga) čine osnovu širenja koncepta javno dobro i njegovo razumevanje kao opšteprihvaćene i neupitne društvene vrednosti. Širenje korpusa ljudskih prava neposredno utiče na redefinisane obima i sadržaja pojma javno dobro, naročito u pogledu dostupnosti javnih dobara (prostorne, socijalne) i prava korišćenja pod jednakim uslovima, bez diskriminacije i socijalnog isključivanja. Širenje koncepta javnog dobra u poslednjim decenijama 20. veka dodatno je podstaknuto problemima nastalim ugrožavanjem životne sredine i pretnjama po kvalitet življenja, pa čak i ugrožavanja života na planeti.

Status javnog dobra i odnos javnog i privatnog u gradskom prostoru posredovan je osobenostima grada kao ljudskog, društvenog i istorijskog artefakta. Zbog toga pojmovi javno i privatno dobro nemaju samo materijalizovanu dimenziju niti mogu biti svedeni samo na predmete i objekte. Ambijentalne karakteristike gradskih zona, na primer, nisu prost zbir fizičkih karakteristika jedne prostorne celine. Svi pojedinačni objekti u Knez Mihailovoj ulici, na primer, mogu biti u privatnoj svojini, ali je ambijentalna vrednost celog poteza Knez Mihailove ulice javno dobro, čiji režim korišćenja, uključiv i režime održavanja i rekonstrukcije privatnih zgrada, utvrđuju se na osnovu određene procedure. U pogledu svojinskog statusa, javno dobro može biti u javnom i/ili u privatnom vlasništvu (zaštićena kulturna dobra, privatne galerije, privatni parkovi i tako dalje), združnom i drugom vlasništvu. Javni interes u dobrima koja su u privatnom vlasništvu utvrđuje se putem uspostavljanja statusa javnog dobra i režima njegovog korišćenja, koji propisuje nadležna institucija, na osnovu zakonskih propisa. Privatizacija spomenika kulture u Italiji (na primer, galerija Ufiči u Firenci, Koloseum u Rimu i mnogi drugi objekti kulturnog nasleđa najvišeg ranga) pokazuje kako se koncept javnog dobra uspostavlja kao norma jača od vlasništva, u smislu slobode raspolaganja ili korišćenja. Nadležni zavod za spomenike kulture utvrđuje režim korišćenja ovih objekata, koji je obavezujući za vlasnike, akcionare i lokalnu upravu. Nacionalna i lokalna uprava imaju pravo da propisuju režime korišćenja javnih i privatnih dobara, sa ciljem da se zaštiti javni interes i javno dobro, s jedne strane, i da se zaštite privatna dobra, s druge. Primera radi, u mnogim državama i njihovim lokalnim zajednicama na snazi su rigorozni propisi o korišćenju i održavanju stanova i stambenih zgrada, koji ponegde idu dotle da se kod prodaje odnosno izdavanja stana u zakup mora pribaviti saglasnost vlasnika svih ostalih stanova. Sličan smisao imaju rigorozni propisi u pogledu održavanja i rekonstrukcije objekata u zaštićenim gradskim zonama, građevinski, tehnički i urbanistički standardi i propisi za građenje i tako dalje.

Pored materijalnih dobara, u prostoru grada postoje i nematerijalna javna dobra, pa se prethodna razmatranja odnose i na takva dobra. Na primer, urbanistička norma je javno dobro kojim se obezbeđuju odgovarajući standardi i kvalitet življenja. Urbanističkom normom se štite različiti interesi, kako pojedinačni interesi građana, tako i javni interesi grada kao zajednice. Nematerijalne vrednosti koje gradu daju odgovarajući nivo urbanosti i posebnosti, na primer, ambijentalne vrednosti i ambijentalne celine, urbana matrica, memorija grada, gradski simboli, slika grada, siluete grada itd, takođe su javna dobra jednog grada, koja zahtevaju definisanje statusa i zaštitu na isti način kao i materijalna dobra.

Savremeni koncept javnog dobra može opstati samo u uslovina pravne države odnosno vladavine prava. Odnosno: pravna država je uslov za postojanje i opstojanje javnog dobra. Nekoliko puta u tekstu smo ukazali da su javna dobra postojala i nastajala u totalitarnim nedemokratskim državama. Problem s funkcionisanjem javnog dobra u totalitarnoj državi je arbitrarnost i proizvoljnost u utvrđivanju statusa javnog dobra, nepostojanju jasnih kriterijuma šta je javno dobro, ko i kako utvrđuje režim korišćenja javnog dobra. Dodatno, i možda najvažnije, javno dobro u totalitarnoj i pravno disfunkcionalnoj državi neprekidno se suočava s uzurpacijom, budući da ne postoji konzistentan, efikasan i delotvoran pravni sistem koji ga štiti, garantuje i obezbeđuje njegovo opstojanje. Za ovu tvrdnju ne moramo tragati za primerima iz istorije i drugih zemalja. Brojni su primeri u našem svakodnevnom životu. Jedan od očiglednih je, na primer, svakodnevna konverzija trotoara u površine za parkiranje automobila. Trotoar je materijalno javno dobro koje treba da obezbedi neometano kretanje hiljadama pešaka i da ih zaštiti od automobila. Veliki broj trotoara danas u Beogradu, i u drugim gradovima, služi za parkiranje automobila, a pešaci, roditelji s decom u kolicima, lica sa smetnjama u kretanju i drugi silaze s trotoara na kolovoz i kao perad beže od automobila u pokretu. I pored toga što postoji zakonska odredba o zabrani parkiranja na trotoarima i na javnim zelenim površinama, u pravno neuređenoj državi kažnjavanje ovakvih prekršaja je arbitrarno: veliki broj vlasnika automobila (pretpostavljam uredno uvedenih u registar redovne i komunalne policije) dobili su pravo da trotoar, uprkos zakonskoj zabrani, mogu da uzurpiraju i da ga neometano i bez kažnjavanja koriste za parkiranje. Nepostojanje jasnih kriterijuma u definisanju javnog dobra omogućava da se pod pojmom javno dobro u totalitarnoj, nedemokratskoj i pravno neuređenoj državi može razumevati sve i svašta, kao što se i javne štete mogu deklarirati kao javni interes i javno dobro, samo zato što politički i ekonomski uticajan akter može da nametne svoj uticaj u donošenju takve odluke. Svedoci smo da status javnog dobra (kao artefakta ili nematerijalne vrednosti) mogu da dobiju mnogi sadržaji bez obzira na to što ni prema kom kriterijumu ne mogu da ispune status javnog dobra. Posebno su sporni artefakti čija proizvodnja ugrožava ili uništava stvorene i priznate artefakte koji imaju status javnog dobra (formalizovan odlukom ili interiorizovan kao opšteprihvaćena društvena vrednost ili simbol)¹.

1 — Na primer, izgradnja objekata na nasipima i obaloutvrdama reka, privatizacija rečnih obala i postavljanje objekata, tzv. splavova s dve i više etaža, izgradnja kuća u sanitarnim zonama i na obalama vodoakumulacija za snabdevanje stanovništva vodom i tako dalje, i tako dalje.

Da sumiramo: osnovni stubovi koncepta javnog dobra u savremenim državama su: (1) ljudska prava (građanska i politička, ekonomska, socijalna i kulturna, envajronmentalna i druga prava), odnosno društvene vrednosti koje stoje u osnovi koncepta ljudskih prava; (2) pravna država i vladavina prava („uređen i čvrst pravni poredak”), uključiv efikasnu i odgovornu sudsku i izvršnu vlast; (3) norme i standardi uređenja i korišćenja prostora zasnovani na civilizacijskim tekovima i društvenim vrednostima građanskog društva; i (4) profesionalna/strukovna udruženja, udruženja građana i organizacije civilnog društva kao važan akter u postizanju saglasnosti šta su javna dobra, njihovoj zaštiti i čuvanju.

KRITERIJUMI ZA DEFINISANJE JAVNOG DOBRA

Komentarisaćemo neka merila i faktore za koje smatramo da su relevantni u izboru i uspostavljanju kriterijuma za definisanje javnih dobara. U tome polazimo od stanovišta da postoji veza između javnog interesa i javnog dobra, odnosno da se javno dobro uslovno može odrediti kao operacionalizovan javni interes. Ovako uspostavljena veza između javnog interesa i javnog dobra, dakako, nije dovoljna da bi se došlo do kriterijuma za definisanje javnih dobara (šire o problemima definisanja javnog interesa i javnog dobra videti u: Vujošević & Petovar, 2006; Petovar & Vujošević, 2008; Petovar, 2004).

Merila u izboru kriterijuma za definisanje javnih dobara mogu biti:

(1) – Istorijske i kulturne vrednosti artefakta. Ovaj kriterijum se najčešće koristi u utvrđivanju statusa artefakata kao javnog dobra. U osnovi ovog kriterijuma stoji (globalni, nacionalni, lokalni) interes da se određeni artefakt zaštiti/sačuva i učini dostupnim javnosti. Na primer, dobra na UNESCOvoj listi zaštićene prirodne i kulturne baštine. Režim korišćenja, održavanja i kontrole poštovanja uslova zaštite jasno su definisani, a kršenje tih uslova može za posledicu da ima ukidanje statusa javnog dobra (primeri s reakcijom UNESCOa na planove da se grade brane u kanjonu reke Tare, ili upozorenje UNESCOa o mogućem ukidanju statusa zaštićenog kulturnog dobra grada Sent Petersburga zbog planova da se u njegovom zaštićenom području izgradi najviša zgrada u Evropi). Većina država ima utvrđene liste zaštićenih kulturnih i prirodnih dobara sa statusom javnog dobra.

(2) – **Prirodne vrednosti i kvalitet životne sredine** (zaštita biodiverziteta, kontrola klimatskih uslova, zaštita i unapređenje šumskih površina...). I ovde je bazični interes da se ostvare zaštita i unapređenje prirodnih vrednosti i kvaliteta životne sredine, koji se mogu obezbediti davanjem statusa javnog dobra. Očuvanje i zaštita prirode su osnov za proglašavanje mnogih površina za javno dobro. Na primer, preporuke Evropske unije da države pojedinačno nastoje da u režim zaštite stave određeni procenat svoje teritorije (između 15 i 20 procenata teritorije). Na teritoriji Stokholma je proglašen Nacionalni park, na zemljištu koje je delom u svojini grada Stokholma, delom u svojini kraljevske porodice, a delom u privatnoj svojini (oko 3% teritorije Nacionalnog parka). U Nacionalnom parku se, između ostalih, nalazi i nekoliko objekata državnog Univerziteta. Režim korišćenja prostora je utvrđen za sve korisnike, uključiv i vlasnike objekata i zemljišta.

(3) – **Dobra i usluge kojima se obezbeđuje funkcionisanje naselja i građane sredine.** To su dobra koja se u standardnoj ekonomskoj definiciji određuju kao (lokalna) javna dobra, tj. „dobra čiji se efekti osećaju na određenom (manjem) području” (Begović, 1995, str. 147). Društveni i ekonomski razvoj neprekidno uvećavaju spektar objekata, usluga i artefakata koji su obuhvaćeni ovim kriterijumom.

(4) – **Postignuća koja su rezultat društvenog razvoja i društvenih vrednosti** koje se smatraju **civilizacijskim tekovinama**. Ova postignuća i vrednosti možemo bliže opisati kao nematerijalna javna dobra, i odnose se na različite propise, zakone, norme, vrednosna opredeljenja (zdravstvena dobrobit građana, bezbedno i kvalitetno odrastanje dece, obavezno obrazovanje). Zdravstvena dobrobit građana je društvena vrednost koja se operacionalizuje putem uspostavljanja zdravstvene zaštite kao javnog dobra. Istovremeno, unapređenjem zdravstvene dobrobiti građana ostvaruju se druge društvene vrednosti i opšteprihvaćeni ciljevi, kao što su: pravičnost, jednakost šansi, socijalno odgovorna država i slično. Bezbednost dece i njihovo kvalitetno odrastanje i obavezno obrazovanje je, takođe, jedna od društvenih vrednosti koja se uspostavlja kao civilizacijska tekovina i kao javni interes najvišeg prioriteta.

(5) – **Artefakti, aktivnosti, usluge i slično, kojima se obezbeđuje ostvarivanje ljudskih prava.** Jedna od odlika ljudskih prava jeste njihova univerzalnost. Država je obavezna da garantuje ljudska prava svim građanima jedne državne zajednice, odnosno pripadnicima ciljne grupe na koje se odnose određene kategorije ljudskih prava. Aktivnosti i artefakti koji

su namenjeni ostvarivanju ljudskih prava jesu javna dobra jedne zajednice. Ovde ćemo navesti dva primera. Jedan je obrazovanje kao javno dobro. Obrazovanje se svrstava među bazična socijalna odnosno kulturna prava. Ekonomska, socijalna i kulturna prava se odnose na zadovoljavanje potreba bitnih za ljudsku egzistenciju i za postizanje životnih uslova koji će ljudima omogućiti uživanje građanskih i političkih prava. Samo obrazovan čovek može koristiti mnoga ljudska prava i biti u poziciji da obezbedi pristojnu egzistenciju za sebe i svoju porodicu. Socijalna i kulturna prava zasnivaju se na načelima jednakosti i solidarnosti, kao i na načelima približavanja i ujednačavanja šansi u individualnom razvoju i socijalnom napredovanju. U tom kontekstu, uspostavljanje kvalitetnog obrazovanja dostupnog za sve građane, javno je dobro najvišeg ranga. Dakle, nisu samo obrazovne ustanove i objekti u kojima se organizuju obrazovne aktivnosti javna dobra, nego je i sam sistem obrazovanja javno dobro, a njegova uspešnost se meri indikatorima dostupnosti za članove zajednice (ciljne grupe). Drugi primer je stanovanje. Koncept pristupačnog i kvalitetnog stanovanja i različiti vidovi podrške javnog sektora podizanju kvaliteta stanovanja i njegove dostupnosti za građane sa slabijim ekonomskim mogućnostima predstavlja takođe vrstu javnog dobra jedne društvene zajednice. U takvom konceptualom okviru, na primer, sistem javnog/*public/social* stanovanja u Beču nije samo politika stanovanja, nego javno dobro te društvene zajednice.

KLASIFIKACIJA JAVNOG DOBRA

Postoje različite klasifikacije javnog dobra². Ovde ćemo izložiti nekoliko klasifikacija zasnovanih na određenim kriterijumima. Jedna klasifikacija je prema kriterijumu opštosti, koja razlikuje četiri kategorije javnog dobra:

(1) – Globalna javna dobra – javna dobra koja imaju gotovo univerzalni uticaj na veliki broj zemalja (pokrivajući više od jedne grupe zemalja ili regiona), ljudi (utičući na veliki broj, a u nekim slučajevima i na sve društvene grupe) i generacija (sadašnjih i budućih). Ukratko, to su dobra koja

2 – U prilogima za zbornik Kaul, I., Conceição, P., Le Goulven, K., & Mendoza, R. (Eds.). (2003). *Providing Global Public Goods. Managing Globalization*. Oxford: Oxford University Press, for the United Nations Development Programme, nalazimo različite kriterijume i klasifikacije javnog dobra. Klasifikacije date u nastavku ovog teksta su okvir za razumevanja koncepta javno dobro posmatranog iz različitih uglova.

se definišu na globalnom, svetskom nivou, kao što je UNESCOva lista zaštićene kulturne i prirodne baštine, na primer.

(2) – Regionalna javna dobra – javna dobra koja se definišu na nivou regionalnih organizacija, na osnovu sporazuma nekoliko država i imaju regionalnu dimenziju. Na primer, reka Dunav kao javno dobro i režim korišćenja voda i priobalja Dunava koji je utvrđen na regionalnom i kontinentalnom nivou.

(3) – Nacionalna javna dobra – na nacionalnom nivou države podstiču ili organizuju aktivnosti kojima se unapređuju određene vrednosti (istorijsko i kulturno nasleđe, prirodne vrednosti i resursi, kvalitet življenja...) i produkcija javnih dobara, na jednoj strani, i minimizuje javna šteta (kriminal, loši uslovi stanovanja, siromaštvo, nepismenost i neobrazovanost, epidemije i loše zdravstveno stanje stanovništva i tako dalje) na drugoj strani.

(4) – Lokalna javna dobra. U lokalna javna dobra, između ostalog, spadaju artefakti koji se u stručnoj literaturi nazivaju objektima kolektivne potrošnje. To su javne površine (putevi, ulice, trotoari, pešačke zone, šetališta), javne zelene površine (parkovi, drvodredi, šume), javne rekreativne površine, komunalna infrastruktura (vodovodna mreža, kanalizaciona mreža), morska i rečne obale, priobalje itd. Urbanističko planiranje stvara preduslove za ponudu javnog dobra, a drugi oblici državne intervencije obezbeđuju realizaciju javnog dobra (direktna investicija, davanje koncesionog prava, definisanje režima korišćenja i drugo).

Klasifikacija u odnosu na klasičnu definiciju razlikuje potpuna i nepotpuna javna dobra:

(1) – Potpuna dobra (*Pure goods*) – koja zadovoljavaju oba uslova definicije: (1) ne javlja se rivalitet u potrošnji/korišćenju – korišćenje jedne jedinice javnog dobra ne sprečava sve ostale korisnike da koriste tu istu jedinicu javnog dobra, i (2) gotovo je nemoguće isključiti potrošače iz uživanja javnih dobara. Primer svetionika, uličnog svetla i slično.

(2) – Nepotpuna (*Impure goods*) – javna dobra kod kojih nije ispunjen drugi uslov – mogućnost isključenja odnosno ograničavanja korišćenja javnog dobra. To su javna dobra kod kojih postoji mogućnost naplate korišćenja/usluge, ili su pak ograničena za korišćenje određenih ciljnih grupa. Atribut javnog zadržavaju zato što je dostupno za sve korisnike

pod definisanim uslovima korišćenja. Na primer, naplata mostarine ili putarine po propisanim odredbama. Postoje različite podgrupe nepotpunih/nečistih javnih dobara:

1. Kvizijavna dobra (obrazovanje, zdravstvo...)
2. Kolektivna javna dobra (udružena grupa koja ima zajedničke interese iz korišćenja određenih dobara, teorija kooperativnog interesa...)
3. *Merit/demerit goods* (dobra koja su dostupna pojedinim društvenim grupama na osnovu njihove osobene situacije – pomoć starima i siromašnima, izgradnja socijalnih stanova, izgradnja i finansiranje rehabilitacionih i zdravstvenih centara za stare, bolnice za mentalno obolele...)
4. Komunalna dobra (gas, snabdevanje vodom, kablovska televizija, putevi...)
5. Prirodni resursi i njihovo korišćenje (koncesija, po osnovu mesta stanovanja i teritorijalne pripadnosti)
6. Nepotpuna privatna dobra.

Klasifikacija prema prirodi javnih dobara razlikuje materijalna i nematerijalna javna dobra. Pored materijalnih javnih dobara, postoje i nematerijalna javna dobra: urbanističke norme i standardi, tehničke norme i propisi, tradicija, norme ponašanja. U gradskom prostoru, na primer, tu spadaju i određene vrednosti koje, takođe, možemo da definišemo kao javno dobro, koje gradu daju odgovarajući nivo urbanosti i osobenosti: ambijentalne vrednosti, ambijentalne celine, memorija grada, krajolik, gradski simboli, slike grada, tradicionalna, graditeljska, simbolička, istorijska, kulturološka obeležja i odlike pojedinih gradskih krajeva i drugo.

Klasifikacija prema svojinskom statusu razlikuje javno dobro u javnom (opštinsko, državno), zadružnom, privatnom i mešovitom vlasništvu. Nemali broj dobara u privatnom vlasništvu je u statusu javnog dobra (zaštićene zgrade kao kulturna dobra ili delovi ambijentalnih celina, privatne galerije, privatni parkovi...). Javni interes se utvrđuje putem uspostavljanja režima korišćenja, koji propisuje nadležna institucija (zakonski propisi i slično). Regulisanje statusa javnog dobra putem definisanja režima korišćenja jeste način da se obezbedi zaštita dobara i javni interes sadržan u javnom dobru. Javna uprava ima pravo da propisuje režime korišćenja javnih i privatnih dobara, u cilju zaštite javnog interesa i javnog dobra na jednoj strani, kao i zaštite privatnih dobara na drugoj strani (već pomenuti rigorozni propisi o korišćenju i održavanju stanova i stambenih zgrada). U nekadašnjim socijalističkim zemljama javna dobra su mogla biti samo artefakti u državnoj svojini.

Klasifikacija prema prioritetima je povezana s kriterijumom razvojnih prioriteta. Kod ovog kriterijuma se najvidljivije pokazuje povezanost javnog inte-

resa i javnog dobra. Zdravstvena dobrobit građana, bezbednost i zaštita dece, smanjenje siromaštva u svakoj zajednici nesumnjivo su uvek naznačeni kao prioritetan javni interes. Ostvarivanje ovih javnih interesa podrazumeva politike koje obezbeđuju visoko učešće/prisustvo javnog dobra u ovim sektorima („*Želite li državi da date snage, približite krajnje tačke što više možete; ne trpite ni bogataše ni uboge siromahe. Ova dva stanja, prirodno nerazdvojna, podjednako su kobna za opšte dobro; iz jednog proističu uzročnici tiranije, a iz drugog sami tirani; oni su ti koji uvek trguju slobodom zajednice: jedan je kupuje, drugi je prodaje*”, (Ruso, 1949, str. 39).

Vredna poena je i klasifikacija javnih dobara prema vrsti. Tako Kaul, Grunberg i Stern (Rao, 1999) klasifikuju globalna javna dobra na:

- (1) – Prirodna globalna javna dobra, kao što su ozonski omotač, klimatska stabilnost i drugo.
- (2) – Stvorena globalna javna dobra: znanje, univerzalna ljudska prava, kulturno nasleđe svetskog značaja, internet i tako dalje.
- (3) – Ostvarenja/postignuća svetske politike: mir, zdravlje, finansijska stabilnost, savladavanje siromaštva, envajronmentalna održivost, jednakost i pravda i tako dalje.

Javna šteta

Po analogiji s definicijom javnog dobra, javna šteta je direktna ili indirektna posledica nečijeg delanja na zdravlje, sigurnost, bezbednost, svojinska prava itd. velikog broja ljudi.

Globalne javne štete su:

- (1) – iscrpljivanje resursa, povećanje zračenja i rizik od globalnog zagrevanja;
- (2) – zloupotreba i zlostavljanje ljudi, nepravda, nejednakost, isključenost, beda, siromaštvo;
- (3) – rat i posledice ratova, finansijske krize, fragmentacija tržišta, građanski sukobi, kriminal, nasilje, korupcija, poremećeni ekosistemi, socijalne napetosti i tako dalje (Rao, 1999).

Koncept *javnog interesa* još uvek nije razvijen u modernijem značenju. I dalje se tumači prema staroj paradigmi prema kojoj se javni interes definiše preko svojinskog statusa i/ili aktera koji ima zakonska ovlašćenja da odredi šta je javni interes. Takva definicija stvara značajne probleme u okolnostima kad

su svi oblici svojine postali ravnopravni, kad su mnoge aktivnosti koje su ranije bile eminentno u nadležnosti javnog sektora i u državnoj (javnoj svojini), dobile i aktere u drugim oblicima svojine (privatna, zadružna i slično).

Akteri stvaranja i održavanja javnog dobra

Ko obezbeđuje/stvara javno dobro? Kad proizvođač proizvede jedinicu javnog dobra, ne postoji mogućnost da spreči/isključi korisnike/potrošače iz njegovog korišćenja. Za privatnog aktera je najracionalnija strategija da sačeka da neko stvori javno dobro pa da ga koristi. To je dilema s kojom se suočava kategorija javnog dobra. Bez odgovarajućeg oblika/mehanizma kolektivne akcije mali su izgledi da će javno dobro biti stvoreno/ponuđeno. I obrnuto, bez kolektivne akcije, javni problemi kao što su zagađenje, buka, ulični kriminal i sl. javiće se u velikom obimu. Proizvodnja mnogih javnih dobara u savremenom svetu je multiakterska aktivnost, u koju su uključeni država i njene službe, civilni sektor i privatni/komercijalni sektor. Partnerski odnos i transparentnost su načini unapređenja javnih dobara i zaštite legitimnih interesa građana. Stoga je od posebne važnosti identifikacija aktera i interesnih grupa koji ugrožavaju ili zloupotrebljavaju javna dobra, kao i uspostavljanje zakonskog okvira koji može efikasno da sankcioniše aktere koji podržavaju ostvarivanje interesa koji ugrožavaju javno dobro.

ZAŠTO JE GRADSKI PROSTOR JAVNO DOBRO

Grad (mesto, naselje) ima brojna obeležja, sadrži brojne artefakte i materijalne i nematerijalne vrednosti, ima svoju istoriju i istorijske slojeve, osobenosti koje ga čine različitim od ostalih naseljenih mesta i, što je od posebne važnosti, pripada svim građanima i svim budućim generacijama. Stoga grad ne može biti privatno dobro, upkos činjenici da su mnogi artefakti (čak većina artefakata) u gradskom prostoru u privatnoj svojini. Gradska zajednica (gradska uprava, nadležne službe, profesionalna i strukovna udruženja i udruženja građana) utvrđuju režime korišćenja gradskog prostora i gradskih materijalnih i nematerijalnih vrednosti i na taj način štite gradska dobra i artefakte od uzurpacija i prisvajanja i tzv. ekskluzivnog korišćenja. Postoje brojni primeri, i u istoriji ali i danas, nastojanja da se privatizuju i ograđuju

gradske zone (*gated communities*) ili velika gradska područja (zabranjeni grad(ovi) u Pekingu, ali i u drugim zemljama)³.

Urbanistička norma⁴ je jedan od (najznačajnijih) mehanizama za definisanje i očuvanje javnog dobra (status i zaštita kulturnih artefakata i vrednosti, status javnih površina, visinska i horizontalna regulacija građene sredine, komunalna opremljenost, odnos prema prirodnoj sredini, režim korišćenja objekata i javnih i privatnih površina, pešačke zone i trgovi i tako dalje). Uspostavljanje urbanističke norme je (bio) način da se obezbede pravila izgradnje i korišćenja prostora u naselju i da se preduprede proizvoljnost i nametanje volje onih koji u određenom periodu vremena imaju društvenu moć i ovlašćenja za donošenje odluka. Urbanistička norma je okvir u kome se oblikuje urbanitet jednog naselja, njegova fizionomija, uređenost, kvalitet življenja, njegove ambijentalne vrednosti i osobenosti. Ne postoji jedinstvena urbanistička norma, ali postoje kulturni i civilizacijski krugovi u kojima se formiraju i razvijaju naselja (gradovi, gradske četvrti). U prostorno-fizičke i građevinske matrice gradova ugrađene su norme i vrednosti društvenih zajednica koje su te gradove oblikovale. Odlika gradova, naročito onih dugog trajanja, s raznovrsnim i očuvanim prostornim matricama i spomenicima istorije i kulture, jeste poštovanje i kontinuitet urbanističke norme. Kad čitamo Statut grada Dubrovnika s kraja 13. veka, prepoznavamo brojne urbanističke norme na kojima je temeljeno oblikovanje gradskog prostora ovog grada i izgradnja objekata, a koje se poštuju i danas.

Urbanistička norma se ne propisuje, naročito je ne propisuje jedan akter. Ona je ishod zajedničkih interesa, saradnje i aktivnosti različitih aktera – javna uprava, profesionalna udruženja, privredni sektor, udruženja građana, privatna inicijativa i dr. Tek u usklađenoj i ravnopravnoj komunikaciji različitih aktera moguće je definisati opšteprihvaćene norme i obezbediti njihovo poštovanje i trajanje.

Zašto se danas i ovde bavimo temom urbanističke norme i njenog odnosa prema javnom dobru? Gradovi u Srbiji su decenijama suočeni s urušavanjem urbaniteta, s razgradnjom urbanog nasleđa koje je formirano sporo, tegobno,

3 – *Gated communities* (ograđene zajednice) bile su karakteristične za totalitarne političke sisteme, u kojima su stanovali i zadovoljavali brojne svakodnevne potrebe (zdravstvene usluge, obrazovanje, trgovina, zabava, sport...) pripadnici vladajuće nomenklature (Peking, Moskva u doba SSSR i tako dalje). Poslednjih decenija *gated communities* su se iz gradova Latinske Amerike (zaštita članova mafije i bogatih slojeva od siromašnih sugrađana „sklonih” pljačkama) raširili po SAD i evropskim gradovima (naročito u Velikoj Britaniji) manifestujući na taj način statusna obeležja (ekskluzivnost socijalne pripadnosti, bogatstvo i drugo).

4 – „Značaj norme za postojanje društva je determinativan (...) samo ljudsko društvo živi i postoji po normama, životinjska društva žive po urođenim nagonima” (Gams, 1990, str. 3). U osnovi norme, njenog formiranja, održavanja i unapređivanja stoje društvene vrednosti, koje su u određenom društvu i u određenom vremenu opšteprihvaćene. Savremena demokratska pluralistička društva zasnivaju se na sistemima normi čije poštovanje omogućava vladavinu prava, zaštitu ljudskih i građanskih prava i sloboda, jednakost i ravnopravnost građana, odsustvo diskriminacije, učešće građana u donošenju odluka koje se tiču uslova i kvaliteta njihovog života i tako dalje, i tako dalje.

uz znatne otpore modernizaciji i uvođenju/poštovanju pravila građenja. Urbanistička norma je često žrtvovana zarad različitih (prikrivenih ili manifestovanih) interesa (političkih, ideoloških, korporativnih, pojedinačnih). Pokidana je veza između urbanističke norme i javnog dobra. Javna dobra su prepuštena proizvoljnim merilima i odlukama vladajućih nomenklatura i s njima povezanih interesnih grupa. Važne odluke koje su imale direktan uticaj na uređenje i korišćenje gradskog prostora nisu vođene kriterijumima javnog dobra i javnog interesa, već su definisane na način da prvenstveno zadovolje ciljeve i očekivanja različitih interesnih grupa⁵.

Javno dobro je temeljni koncept savremenog evropskog grada. Zaštitom javnih dobara u gradu štite se legitimni interesi njegovih građana, obezbeđuje se visok kvalitet života, bezbednost, zaštita vrednosti i kvaliteta nepokretne imovine, ambijentalne osobenosti. Aktivno učešće građana, njihovih udruženja i drugih zainteresovanih aktera je uslov bez koga se ne može ostvariti visok nivo urbaniteta i kvaliteta života.

5 – Ovo se može ilustrovati brojnim propisima, odlukama i zakonima, kojima su legalizovane brojne javne štete i uzurpacije javnog prostora i privatne imovine. Jedna od takvih je Odluka o privremenoj urbanističkoj i građevinskoj dozvoli, usvojenoj u Beogradu početkom osamdesetih godina 20. veka, s navodnim ciljem da se „premoste” problemi u (ne)izdavanju urbanističkih i građevinskih dozvola u zonama za koje nisu doneti detaljni urbanistički planovi ili je njihova realizacija bila neizvesna. Privremena dozvola (odnosila se na izgradnju i rekonstrukciju objekata površine do 80 m²) bila je zloupotrebljavana od samog početka njene primene, pa su na osnovu privremenih dozvola (i sukcesivnih dozvola za odstupanje od odstupanja od izdate privremene dozvole) izgrađeni mnogi veliki objekti kao što su Staklenac na Trgu Republike, Tržni centar u Sremskoj ulici, zgrada TV PINK, hiljade obekata na javnim površinama, nadzidivanja itd. Na osnovu privremene urbanističke i građevinske dozvole, izdavala se i privremena upotrebna dozvola. Slične efekte imala je i Odluka o privremenim pravilima i uslovima za izdavanje odobrenja za izgradnju i upotrebnu dozvolu za objekte izgrađene odnosno rekonstruisane bez građevinske dozvole do 13. maja 2003. godine (Službeni list grada Beograda, 30/2003), koja je omogućavala da vlasnik nepropisno izdanog objekta može legalizovati doslovno sve „ako pribavi saglasnost suseda” (tako je razumevana i tumačena participacija građana u planiranju). Privremena pravila su bila osnov za donošenje dalekosežnih odluka koje će legalizovati brojne uzurpacije koje su dugog trajanja i koje radikalno menjaju ambijentalne, ekološke i urbanističke parametre i obeležja gradskih prostora. Slične implikacije ima i Zakon o ozakonjenju objekata (Službeni glasnik RS, 96/2015) kojim se uređuju uslovi, način i postupak izdavanja rešenja o ozakonjenju nezakonito izgrađenih objekata. Nakon nabiranja šta ne može biti predmet ozakonjenja, u istom članu se kaže: „Izuzetno od odredbe stava 1. tačka 3 i 4. ovog člana, nadležni organ će izdati rešenje o ozakonjenju, ako u postupku bude pribavljena saglasnost upravljača javnog dobra, odnosno saglasnost organizacije nadležne za zaštitu prirodnih odnosno kulturnih dobara.” Drugim rečima: možete ozakoniti doslovno sve i u prostoru s najvišim stepenom zaštite, ako obezbedite „saglasnost upravljača odnosno organizacije nadležne za zaštitu dobra”. Ovakve legalizacije nagrađuju pojedince i grupe koji krše urbanističke i druge norme i zakonske propise, legalizuje („ozakonjuje”) uništavanje javnih dobara i istovremeno kažnjava i umanjuje vrednost imovine savesnih građana koji su se pridržavali propisa.

- Andersen, E., & Lindsnaes, B. (Urednici). (2007). *Toward New Global Strategies: Public Goods and Human Rights*. Brill, Leiden.
- Atkinson, R., & Blandy, S. (2006). *Gated Communities*. Routledge.
- Barrett, S. (2003). Creating Incentives for Cooperation. U I. Kaul, P. Conceição, K. Le Goulven, & R. Mendoza (Urednici), *Providing Global Public Goods. Managing Globalization* (str. 308-328). Oxford: Oxford University Press, for the United Nations Development Programme.
- Begović, B. (1995). *Ekonomika urbanističkog planiranja*. Beograd: CesMecon.
- Bilchitz, D. (2007). *Poverty and Fundamental Rights: The Justification and Enforcement of Socio-economic Rights*. Oxford University Press.
- (1998). *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention)*.
- Dahl, R. (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven and London: Yale University Press.
- Desai, M. (2003). Public Goods: A Historical Perspective. U I. Kaul, P. Conceição, K. Le Goulven, & R. Mendoza (Urednici), *Providing Global Public Goods. Managing Globalization* (str. 63-77). Oxford: Oxford University Press, for the United Nations Development Programme.
- Dimitrijević, V., & Paunović, M. (1997). *Ljudska prava*. Beograd: Beogradski centar za ljudska prava.
- Edwards, M., & Zadek, S. (2003). Governing the provision of Global Public Goods: The Tole and Legitimacy of Nonstate Actors. U I. Kaul, P. Conceição, K. Le Goulven, & R. Mendoza (Urednici), *Providing Global Public Goods. Managing Globalization* (str. 200-224). Oxford: Oxford University Press, for the United Nations Development Programme.
- Evropska konvencija o ljudskim pravima* (eng. *European Convention on Human Rights*). (1950). Rim: Savet Evrope.
- Evropska povelja o gradovima* (eng. *European Urban Charter*). (1992). Strazbur: Savet Evropske stalne konferencije lokalnih i regionalnih vlasti Evrope.
- Evropska socijalna povelja* (eng. *The European Social Charter*). (1961). Torino: Savet Evrope.
- Gams, A. (1990). *Društvena norma. Pojava, nastanak i značaj*. Beograd: Savremena administracija.
- Gams, A. (1995). *Nakon i norma. Putevi bespuća*. Beograd: Filip Višnjić i Savremena administracija.
- Giddens, A. (2000). *The Third Way and its Critics*. Oxford: Polity Press.

- Habermas, J. (1982). *Problemi legitimacije u kasnom kapitalizmu*. Zagreb: Naprijed.
- Held, V. (1970). *Public Interests and Individual Interests*. New York: Basic Books.
- Kaul, I. (2001, September). Global Public Goods: What Role for the Civil Society? *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 30(3), str. 588-602.
- Kaul, I. (2003). *Introductory statement on The UNDP Forum on Global Public Goods for the Millenium Development Goals*.
- Kaul, I., Conceição, P., Le Goulven, K., & Men doza, R. (Urednici). (2003). *Providing Global Public Goods. Managing Globalization*. Oxford: Oxford University Press, for the United Nations Development Programme.
- Kuper, T. (1995). Javne obeveze javnog administratora: Kontinuum javno-privatno u demokratskom društvu. U M. Damjanović, & S. Đorđević, *Izazovi modernoj upravi i modernom upravljanju. Hrestomatija* (стр. 661-688). Beograd: TIMIT.
- Langford, M. (2009). Keeping Up with the Fashion: Human Rights and Global Public Goods. *International Journal on Minority and Group Rights*, 16, str. 165-179. Preuzeto sa www.brill.nl/ijg
- Petovar, K. (1998). Usklađivanje javnih i pojedinačnih interesa u Generalnom urbanističkom planu Beograda. U M. Vujošević (Yp.), *Socio-ekonomski i ekološko-prostorni aspekti u generalnom urbanističkom planiranju* (стр. 29-29). Urbanistički zavod.
- Petovar, K. (2004). Građanska inicijativa i koncept javnog dobra u planiranju i korišćenju prostora. *II naučno-stručni skup Lokalna samouprava u planiranju i uređenju naselja. Zlatibor, 13-15 maj 2004. godine*.
- Petovar, K. (2005). Urbanizacija bez urbanosti – bilanca rasta gradova u Srbiji. *Sociology and Space*, 725-749.
- Petovar, K., & Vujošević, M. (2008). Koncept javnog dobra i javnog interesa u urbanističkom i prostornom planiranju. *Sociologija i prostor*, 179(1).
- Pihler, S. (1999). Pretpostavke uspostavljanja pravne države i vladavine prava. U *Građanin u pravnom sistemu Jugoslavije*. Beograd: Helsinški odbor za ljudska prava.
- Porter, B. (2005). The Crisis of ESC Rights and Strategies for Addressing It. U J. Squires, M. Langford, & B. Thiele (Urednici), *Road to Remedy: Current Issues in Litigation of Economic, Social and Cultural Rights* (str. 48). Sydney: Australian Human Rights Centre and University of NSW Press.
- Pusić, E. (1989). *Društvena regulacija*. Zagreb: Globus.
- Rao, J. (n.d.). Equity in Global Public Goods Framework. U I. Kaul, I. Grunberg, & M. Stern (Urednici), *Global Public Goods: International Assistance* (str. 68).
- Ruso, Ž. Ž. (1759/1761; 1949). *Društveni ugovor*. Beograd: Prosveta.
- Samuelson, P. (1954). 'The Pure Theory of Public Expenditure. *Review of Economics and Statistics*, 36, str. 387-389.
- Sennet, R. (1974). *The Fall of Public Man: On the Psychology of Capitalism*. New York: Vintage Books.
- Vujošević, M. (2003). *Planiranje u postsocijalističkoj političkoj i ekonomskoj tranziciji*. Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije.
- Vujošević, M. (2004, novembar). Otvorena pitanja rekonstituisanja javnih interesa u Srbiji: narušeni legitimizacioni osnov i obnova proaktivnog planiranja. U *Komunikacije*. Beograd: CEP.
- Vujošević, M., & Petovar, K. (2006). Javni interes i strategije aktera u urbanističkom i prostornom planiranju. *Sociologija*, XLVIII(4), 357-382.
- Warner, S. B. (1968). *The Private City*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Zanetti, V. (2005). Egalitarian Global Distributive Justice od Minimal Standards? Pogge's Position. U A. Follesdal, & T. Pogge (Urednici), *Real World Justice* (str. 199). Berlin: Springer.

Kolaborativni pristup za utvrđivanje i odbranu javnog interesa u neoliberalnom, politzovanom i polarizovanom urbanom pejzažu

dr Danijela Milovanović Rodić
dr Marija Maruna

Porast zagađenja, neotpornost na posledice klimatskih promena, nedovoljna zaštita i degradacija prirodnih vrednosti, kulturnog nasleđa i javne svojine utiču na opadanje kvaliteta života u našim gradovima i selima, i izazivaju sve izraženije otpore građana rešenjima koja su definisana planovima i ostalim dokumentima javnih politika. Po mišljenju autora, navedeni problemi ukazuju na neadekvatne kapacitete sistema institucija, koje su na različitim nivoima nadležne za planiranje i upravljanje razvojem, da utvrde javni interes u novom razvojnom kontekstu, nađu način da ga odbrane i uspostave balans u odnosu na privatni i partikularni. Jedan od ključnih razloga „nedoraslosti” institucija za suočavanje s navedenim složenim razvojnim problemima leži u načinu njihove transformacije u periodu tranzicije koja se odigrava(la) u kontekstu dveju značajnih okolnosti.

Prva okolnost tišti i oblikuje društva i države širom sveta i proizlazi iz hegemonije neoliberalnog diskursa po kome se razvoj bazira na načelima kao što su tržišna racionalnost, deregulacija, privatizacija, individualizam, konkurentnost, preduzetništvo i kompeticija (Boland, Bronte, & Muir, 2017). Ove ideje, u sinergiji s globalnim finansijskim naddržavnim sistemima, preplavile su svet i bile okosnica diskurzivnog prilagođavanja i institucionalnih reformi, te time i (re)dizajna javnih politika i praksi upravljanja na svim upravljačkim nivoima, bez obzira na stepen razvijenosti društva i država (Harvey, 2003). Kad je u pitanju razvoj grada, oličava se u pojavi takozvanog neoliberalnog urbanizma (Peck, Theodore, & Brenner, 2009; Miró, 2011) u kome je gradska teritorija poslovni poligon gde se javni interes i društvene koristi povlače u odnosu na privatne interese koji mogu da obezbede brzu transformaciju i visoku produktivnost po svim aspektima.

Druga okolnost koja je značajno uticala na (ne)uspešnost, karakter i kvalitet tranzicije našeg institucionalnog sistema jeste nastojanje da se visoko postavljeni kriterijumi za ulazak u Evropsku uniju što brže ispune. Članstvo u EU kao strateški prioritet Srbije, poslednje dve decenije je radikalno izmenio naš institucionalni sistem. EU vrednosti, politike i standardi su uz značajnu finansijsku i logističku podršku EU institucija ugrađivani u naše zakone, podzakonske akte, razvojne dokumente i organizacionu strukturu, brzo i bez puno kritičkog promišljanja, ne samo u odnosu na primerenost našem društvenom i institucionalnom sistemu, već ni u odnosu na naš kapacitet da promenu shvatimo, a zatim i sprovedemo (Milovanović Rodić, 2015). Umesto kontinuiranog konceptualnog i praktičnog preispitivanja, u kontekstu dominacije neoliberalnih vrednosti u svim značajnim aktuelnim

političkim opcijama, postojeći sistem je transformisan „uvozom” koncepta, modela, metodoloških postupaka, tehnika i različitih vidova rešenja, bez njihove prave i suštinske utemeljenosti u vrednostima, znanjima i ostalim kapacitetima naših institucija i društva u celini.

Ovi veliki dvodecenijski pritisci i mnoge i složene promene našeg institucionalnog sistema, koje su uticale na kvalitet života građana, gradove i ukupnu teritoriju naše zemlje, mogu se sada veoma jasno sagledati, pojedinačno (tematski, teritorijalno, sektorski i slično), ali i kao sistem međusobno povezanih i komplementarnih pojava. Stepenn polarizacije između ideja o poželjnom razvoju i načina za njihovo dostizanje između aktuelne političke i poslovne elite, stručnjaka i građana se povećava i sve je veći broj tema i teritorija na kojima se takvi problemi manifestuju. Prikazi studija slučaja izgradnje u Beogradu koje karakterišu protivljenje stručne javnosti i protesti građana (Slavković, Maruna, Milovanović Rodić, & Radovanović, 2020), ilustruju kompleksnost okvira u kojima se „razvoj” dešava. Procesi i produkti procesa planiranja i upravljanja urbanim razvojem ne mogu se shvatiti, a stoga ni menjati, bez integralnog čitanja i tumačenja informacija na više planova koji omogućavaju uvid u međuslovljenost promena zakonskog okvira, odluka javnih institucija, strukturu (pozicije, uloge, ciljeve i interese) učesnika, prostornih manifestacija, stavova stručne i šire javnosti i građanskih inicijativa.

U takvom, veoma polarizovanom kontekstu, u kome ne postoji konsenzus o vrednostima, niti su jasni prioriteti i kriterijumi vrednovanja uspešnosti, autori ovog rada smatraju da je posebno potrebno reaktuelizovati i pokrenuti diskusiju o konceptu javnog interesa, koji predstavlja ključnu okosnicu sistema institucija upravljanja. Stoga će u nastavku ovog rada, nakon diskusije koncepta javnog interesa, koji je prema mišljenju teoretičara i praktičara planiranja (Alexander, 2002; Lennon, 2017; Sandercock, 2020; Petrovar, 2003; Molnar, 2003; Nikezić, 2001), u prethodnim decenijama najviše izgubio na značenju, sadržaju i značaju, biti razmatran kolaborativni pristup za redizajn i osnaživanje institucionalnog sistema kojim se može ostvariti rehabilitacija njegovog značaja, utvrditi njegov sadržaj i odbraniti njegova implementacija u procesima razvoja grada.

JAVNI INTERES SE UTVRĐUJE U JAVNOJ SFERI

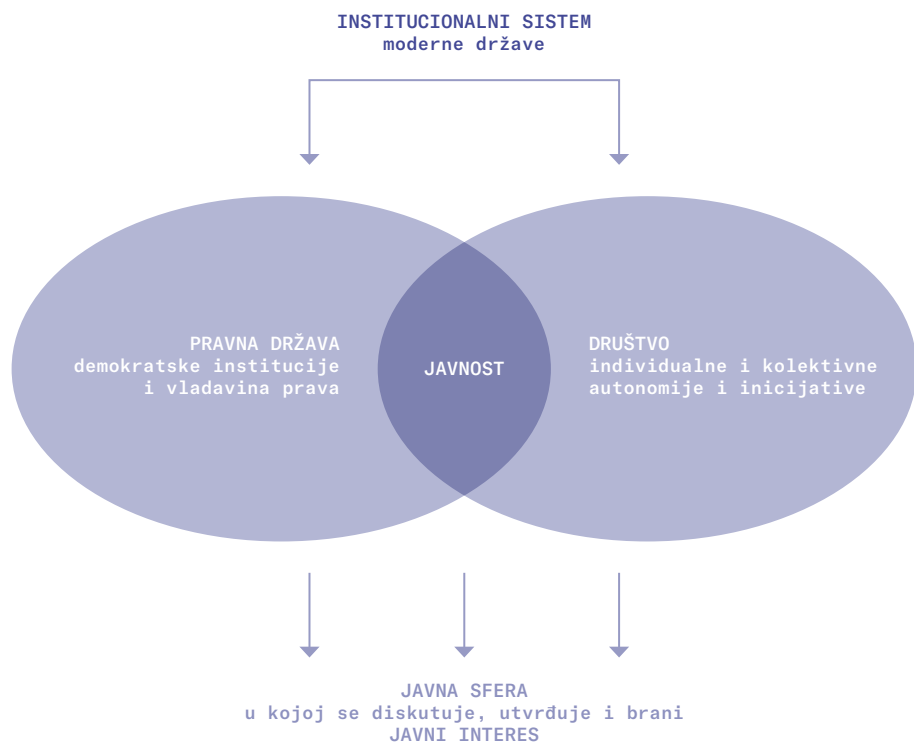
Pojmovi javno dobro i javni interes predstavljaju ključne kategorije planiranja kao javne intervencije, te se može reći da evoluiraju zajedno. Različiti koncepti, sadržaj i način njihove operacionalizacije ishoduju različitim teorijskim i praktičnim modelima upravljanja razvojem grada, te time i različitom distribucijom njihovih efekata (šteta i koristi) na članove tog društva.

Najčešće se navodi da su zaštita javnog interesa i ograničavanje određenih prava privatne svojine ključne svrhe planiranja (Alexander, 2002), čime se planiranju kao javnoj intervenciji obezbeđuje legitimitet, a planerima norma na kojoj utemeljuju svoja rešenja (Campbell & Marshall, 2002). Po Molnaru (2003) se pod javnim interesom podrazumeva samo onaj interes do čije se formulacije stiglo društvenim konsenzusom u kome su učestvovala različite interesne grupe, pri čemu su kao jedino ograničenje postavljena osnovna prava čoveka, kao vrsta minimalnog konsenzusa. Lennon (2017) dopunjava ovo tumačenje stavom da za konstituisanje i utvrđivanje sadržaja javnog interesa nije dovoljno sprovesti korektnu proceduru, već da se mora uspostaviti relacija s kategorijama morala i etike u datom društvu.

Bez obzira na različita razumevanja sadržaja javnog interesa i načina njegove operacionalizacije, prevladuje stav da se javni interes utvrđuje u javnoj sferi, odnosno da se moraju obezbediti uslovi za konstituisanje i funkcionisanje „javne arene u kojoj se mogu i moraju artikulirati pojmovi javno dobro i javni interes u konceptu otvorenog, demokratskog i pluralističkog društva” (Petrovar, 2003, str. 129). U procesima „dostizanja konsenzusa u javnoj areni” oko toga šta su javno dobro i javni interes, u ime kog se pojedinačni i lični mogu i trebaju povući, mora se obezbediti mogućnost učešća svih aktera koji su zainteresovani za to. U tom procesu, javne i pojedinačne interese ne bi trebalo posmatrati kao suprotstavljene interese, već interese koji su „povezani i predstavljaju ekstremne polove kontinuuma u kome se odvija život građana i zajednice” (Petrovar, 2003, str. 143). U takvoj postavci javna arena se smatra ključnim instrumentom usklađivanja javnih i pojedinačnih legitimnih (zasnovanih na pravu) interesa.

Uspostavljanje uslova za konstruktivnu komunikaciju i aktivno učešće zainteresovanih aktera, a naročito građana, u procesima formulisanja i implementacije odluka o urbanom (prostornom) razvoju, jedan je od najvećih izazova u Srbiji danas. Unapređenje kapaciteta (razumevanja, znanja i veština) ali i poverenja (da ima smisla učestvovati) za učešće i dizajn procesa, koji će omogućiti informisanost i otvorenost za sve kojih se tiče dijalog o javnom

interesu, potrebno je i građanima, ali i zaposlenima u administraciji i stručnim telima uprava na svim nivoima.



Veliki deo građana ne zna dovoljno o svojim pravima, mogućnostima i načinima učešća radi zaštite i realizacije sopstvenog, pojedinačnog interesa, a još manje o značaju uključivanja u procese utvrđivanja javnih. S druge strane, poslednjih godina zaposleni u javnoj administraciji, ali i sami urbanisti, retko samoinicijativno pokreću i organizuju, a sve ređe i učestvuju u javnim debatama o pitanjima koja se tiču javnog interesa. Prostora i prilika za javnu diskusiju, radi ustanovljavanja kategorija i artikulacije tretmana javnog dobra i javnog interesa, poslednjih godina je sve manje. Javna sfera, kao „prostor” u kome se izražava informisano mišljenje, predstavljaju i testiraju ideje, i razvija argumentovana diskusija, nestaje. Jedan od ključnih uzroka je transformacija medijskog prostora, koji se, kao i gradski prostor u neoliberalnom kontekstu, smatra robom koja se kupuje i prodaje i koristi kao instrument realizacije pojedinačnih interesa. Time se mediji sve značajnije udaljavaju od svoje osnovne uloge podrške razvoju demokratskog društva u kome su informacije pristupačne i proverljive, javno se diskutuju i preispituju

Slika 1
Pozicija i značaj javne sfere u funkciji utvrđivanja i odbrane javnog interesa.
Shema na osnovu tumačenja Petovar (2003, str. 146)

U potrazi za javnim interesom: dometi urbanizma

(Re)definisane pojmove / Kolaborativni pristup za utvrđivanje i odbranu javnog interesa u neoliberalnom, politizovanom i polarizovanom urbanom pejzažu

stavovi i vrednosti na osnovu kojih se grade novi koncepti, formulišu bolje adaptirana i efikasnija rešenja, pravila i procedure upravljanja razvojem, a sve više približavaju ulozi nekritičkog i neodgovornog propagandnog sredstva.

DIZAJN INSTITUCIONALNIH ARANŽMANA – OKVIR, ALI I PREDMET PLANIRANJA

Sledeći diskusiju o institucijama u sociologiji, ekonomiji i političkim naukama, i u teoriji planiranja se od devedesetih godina 20. veka smatra da dizajn i promena institucija utiču na planiranje, te da se iste mogu smatrati i predmetom planiranja. Pored pitanja formalnih (norme i pravila) i neformalnih (vrednosti, konvencije i obrasci ponašanja) institucija, diskutuje se i o principima i načinima njihove promene (dizajn versus evolucija). Po Healey (1997; 2002) i Innes (1995), utemeljivačima kolaborativnog modela planiranja, dizajn sistema institucija oličenog u vidu organizacione strukture, pravila i mehanizama za njihovu realizaciju, u okviru kog se realizuje određena aktivnost (npr. upravljanje, planiranje, zaštita zdravlja, i slično) utiče na uspešnost i kvalitet delovanja aktera i njihovog upravljanja promenama. Po njihovom mišljenju, kolaborativno planiranje se može realizovati u okviru institucionalnih aranžmana koji su dovoljno fleksibilni da omoguće prilagođavanje i adaptaciju planerske prakse konkretnom razvojnom kontekstu. Stoga je za potrebe razumevanja odnosa institucionalnog aranžmana u kome se javni interes u planiranju utvrđuje i ostvaruje, neophodno razumeti proces institucionalizacije, način i uslove promene institucionalnih aranžmana.

Po North-u (1992), utemeljivaču (neo)institucionalne teorije, svrha institucija je da oblikuju i strukturiraju interakcije i razmenu između ljudi u političkom, društvenom ili ekonomskom smislu. Ovom definicijom on obuhvata formalna pravila i mehanizme za njihovo sprovođenje⁶. U procesu njihovog utvrđivanja mora se poštovati osnovni princip usklađenosti s odnosima koji vladaju u konkretnom društvu. Razvoj određene teritorije primeren konkretnom razvojnom kontekstu određen je institucijama koje su kontekstualno

6 – Svako formalno pravilo može biti delimično podržano i dopunjeno ili pak biti u suprotnosti s neformalnim pravilima u formi tabua, običaja, tradicije, kodeksa ponašanja, rutine, konvencije i sl. (Voigt (2007, str. 7) smatra da je u definiciji važno naglasiti razliku između formalnih i neformalnih pravila, ali i između pravila i mehanizama za sprovođenje i primenu. Pravila se koriste da bi se obezbedio red, predvidljivost i ponavljanje proizvodnje relacija, akcija ili stanja. Pravilima se definiše šta je obavezno, zabranjeno ili dozvoljeno. Pravila moraju biti opštepoznata, odnosno privatna pravila se ne priznaju. Pravila su rezultat ljudske akcije, ali ne nastaju obavezno u deliberativnom procesu.

uslovljene. Vrednosti, pravila i norme se ne mogu uvoziti i prenositi iz konteksta u kontekst uz očekivanja da će se proizvesti isti efekti. U tom smislu se može razumeti razlog neuspešne primene velikog broja zakonskih i organizacionih rešenja koja su u poslednje dve decenije „uvezana” bez kritičke analize i prilagođavanja lokalnom kontekstu iz EU. Samo specifične institucije koji odgovaraju datom društvu, mogu predstavljati osnov uspešnog upravljanja (prostornim) razvojem.

Po Healey (1997; 1999), kolaborativni model karakteriše institucionalni aranžman koji omogućava ispoljavanje širokog raspona interesa koje ljudi imaju u odnosu na lokalno okruženje i razlitite načine njihove odbrane i uključivanja u razvojne politike. Ovakav aranžman omogućava njihovu vidljivost i bolje (međusobno) razumevanje, što bi trebalo da bude doprinos prevazilaženju odnosa moći. Odnosi moći su sastavni deo svake društvene prakse i strukturiraju odnose u procesima kreiranja svih javnih politika. Omogućavanje različitim akterima da uzmu učešće, daju svoj glas, mobilišu snage i učine kolektivan napor, predstavlja osnov za deliberaciju i promenu načina razmišljanja. Giddens (1984) smatra da su akteri (eng. *agents*) u mogućnosti da delovanjem (eng. *agency*) menjaju strukturu, odnosno set pravila i resursa koji omogućavaju produkciju i reprodukciju društvenih sistema, a koje ljudi uglavnom rutinski preuzimaju i prenose nesvesni njihove promenljivosti. U tom slučaju, dolazi do inoviranja strukture (Schneekloth & Shibley, 1993, str. 138), odnosno, akteri svojim delovanjem, menjanjem ponašanja, politika ili procesa menjaju uslove i okvire u kojima deluju.

Urbanističke prakse se odvijaju u prilično definisanim i ograničenim uslovima, pa se profesionalci često osećaju prinuđenim da igraju u okviru ustanovljenih i organizovanih rutina (Healey, 1997). Odluke o mogućnostima, načinima i svrsi korišćenja resursa određene teritorije donose se na različite načine i donose ih različite institucije sistema. Korišćenje nekih je definisano legislativom, nekih odlukama suda, a neke su odluke prepuštene tržištu. Neke se donose na lokalnom, neke na regionalnom, a neke na državnom nivou upravljanja. Sve te različite organizacije nose neki deo odgovornosti za korišćenje resursa i imaju svoja saznanja, te stoga i koncepte njihovog razvoja. Bilo koji nivo planskih odluka koje se tiču tih resursa moraju da uključe bar nekoliko takvih institucija, odnosno da budu bazirane na setu različitih uslova. Tako se može desiti da se o korišćenju nekog zemljišta stara više legitimnih institucija, kao i da često nije baš jasno koja institucija ima ključnu ulogu u donošenju odluke. Planerske institucije, koje su zadužene za formulisanje planskih odluka stoga se često nalaze u dugotrajnim, višestrukim rundama zahteva, primedbi i odobrenja, gde se plansko rešenje sve više oblikuje mnoštvom često menjanih, međusobno neusklađenih, čak i nesprovodljivih pravila, a sve manje procesom koji omogućava iznošenje, poređenje i diskusiju različitih stavova, zahteva, ideja i koncepta od značaja za datu teritoriju u datom kontekstu.

Suočeno sa sve kompleksnijim razvojnim problemima, urbanističko i prostorno planiranje u Srbiji pokazuje sve veću nemoć oličenu u rastućem broju eskaliranih

70

U potrazi za javnim interesom: dometi urbanizma

71

(Re)definisanje pojmova / Kolaborativni pristup za utvrđivanje i odbranu javnog interesa u neoliberalnom, politizovanom i polarizovanom urbanom pejzažu

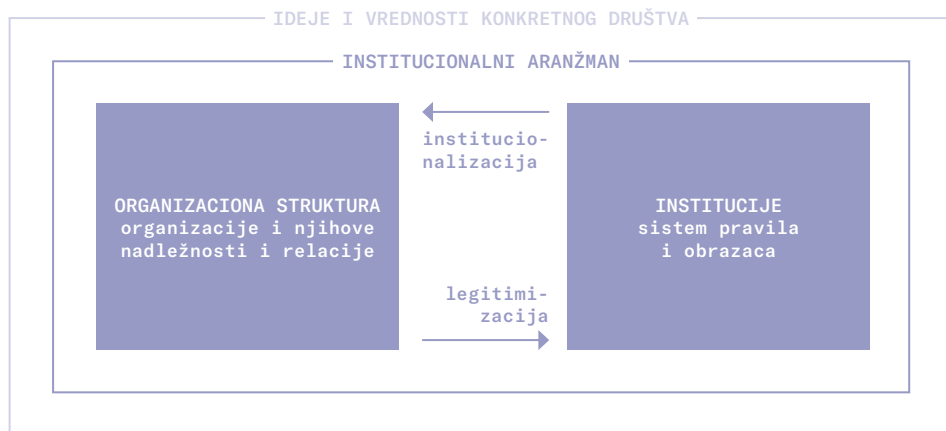
konflikata. Pozicija i uloga urbanista u procesima upravljanja prostornim razvojem u formalnim procedurama su i dalje značajne, ali njihov realni uticaj na odlučivanje postaje sve manji (Slavković, Maruna, Milovanović Rodić, & Radovanović, 2020). Oslanjajući se na prethodna teorijska razmatranja, ali i poučeni iskustvima sve brojnijih građanskih inicijativa okupljenih u borbi sa različitim tipovima vidljivih i nevidljivih moći, koji dominiraju javnim diskursom, želimo da istaknemo da i građani i urbanisti, kao partneri u procesu formulisanja i odbrane javnog interesa, predstavljaju „transformativne sile i snage” koje mogu menjati strukturu – pravila i tokove resursa – u kojoj delujemo. Takva akcija zahteva promenu percepcije sopstvene uloge u datoj strukturi, odnosno pretpostavlja promene u načinu razmišljanja i setu vrednosti. Važno je naglasiti da svakodnevna praksa predstavlja ključno mesto za mobilizaciju i unošenje promena.

U nastavku se bavimo logikom i procesom promena institucionalnih aranžmana, sa ciljem ukazivanja, pre svega profesionalnoj javnosti, na važnost dveju ključnih karakteristika uspešnih transformacija sistema: autentičnost i kontinuitet.

KONTINUIRANA ADAPTACIJA (UMESTO UVOZA) INSTITUCIONALNIH ARANŽMANA

Institucije su promenljive i mogu se menjati inkrementalno i diskontinualno (Janićijević, 2014). North (1992) smatra da je uspešna transformacija institucionalnog sistema jednog društva samo ona koja se odvija u kontinuiranom procesu adaptacije promenama u okruženju tog društva. Osnovna teza je da se takav institucionalni aranžman zasniva na idejama i vrednostima specifičnim za konkretno društvo, koje se „kondenzuju” u specifične institucije (sistem pravila i obazaca), kojima se od tada pa nadalje utvrđuje legitimnost (poželjnost, prihvatljivost i adekvatnost) organizacione strukture, odnosno njihovih odluka, ponašanja, načina rada i slično (Janićijević, 2008).

Sistem pravila i obrazaca se definiše na tri nivoa: (a) regulativnom – propisano, npr. zakoni, podzakonska akta, statuti, odluke, i slično, (b) normativnom – preporučeno i poželjno, npr. profesionalni standardi i obrasci rada i (c) kulturno-kognitivnom – proizlazi iz kulturološkog i istorijskog konteksta zajednice, tiče se morala, dominantnih vrednosti, verovanja, mentaliteta (Janićijević, 2014). To znači da u istom regulativnom okruženju, usled različitih normativnih ili kulturno-kognitivnih segmenata, mogu nastati različiti



Slika 2
Institucionalni aranžman: odnos organizacione strukture i institucija kao „koherentan model spregnutih ideja i struktura – ideje legitimizuju strukturu, a struktura institucionalizuje ideje“ (prema Janičević, 2008, preuzeto iz Milovanović Rodić, 2013)

načini organizacije, način i efekti rada. Ključna poenta je da svaka propisana promena (regulativni nivo) zavisi od kapaciteta, odnosno znanja, veština i obrazaca rada (normativni nivo) i volje, razumevanja i saglasnosti s promenom (kognitivni nivo) onih pojedinaca i organizacija koji te promene treba da realizuju (Milovanović Rodić, 2013).

Buitelaar, Lagendijk & Jacobs (2007) smatraju da:

- Institucije zavise od „pređenog puta“, te je za upravljanje njihovim razvojem neophodno poznavati i razumeti istorijski kontekst. Institucionalni put (eng. *institutional path*) predstavlja svojevrsnu bazu znanja i generiše efekat učenja (eng. *learning effects*). To znači da su obim i domet institucija determinisani prethodnim pređenim putem, iskustvom, mestom i geopolitičkim karakteristikama;
- Institucije imaju kulturološki značaj i same predstavljaju vrednost. Obezbjeđuju značenje i smisao, predstavljaju referentni okvir koji pomaže u orijentaciji i usmeravanju ponašanja. Promene institucija nisu određene samo tehničkom, već i društvenom racionalnošću koja se zasniva na interpretacijama i vrednostima. Prihvaćene institucije su one koje su društveno adekvatne i legitimne (March & Olsen, 1989);
- Institucije evoluiraju i razvijaju se kroz kontinuirane promene u potrazi za efikasnijim varijetetom. Međutim, u slučaju nesaglasnosti s interesima moći, bez obzira na to da li su same institucije efikasne ili ne, one će biti

72

U potrazi za javnim interesom: dometi urbanizma

73

(Re)definisanje pojmova / Kolaborativni pristup za utvrđivanje i odbranu javnog interesa u neoliberalnom, politizovanom i polarizovanom urbanom pejzažu

ukinute. Stoga je razvoj institucija potrebno posmatrati i iz političke perspektive;

- Razumevanje da isključivo moćni akteri, usled asimetrije moći, mogu da menjaju i manipulišu pravilima igre, nije u potpunosti tačno. Dešavanja u novijoj istoriji, naročito zapadnog sveta, pokazuju da se uprkos tome procesi demokratizacije i društvene emancipacije dešavaju upravo zahvaljujući akterima koji su akcije pokrenuli s društvenih margina.

Promena institucionalnih aranžmana (slika 3) najčešće nastaje usled spoljnih faktora⁷, ali promene mogu biti i interno generisane i pokrenute (Burch et al. prema Buitelaar, Lagendijk, Jacobs, 2007). Akumulacija pritiska unutar ili izvan sistema, uz postojanje predloga za institucionalni redizajn i kritične mase ljudi koja u njega veruje, može proizvesti inkrementalne promene (Buitelaar, Lagendijk, & Jacobs, 2007, str. 18). Kritični momenat za promene nastaje kad se dostigne kritična masa pritiska zbog koje se postojeća institucionalna struktura preispituje i otvara prostor za nova rešenja. Ukoliko se prilika iskoristi i promena se desi, kritični momenat se pretvara u kritično raskršće koje označava mesto razdvajanja između starog i novog obrasca. Veoma je važno razumeti: (a) da kritični momenat ne mora da postane i kritično raskršće i (b) šta su elementi koji utiču da kritični momenat postane raskršće. U model institucionalnih promena Buitelaar, Lagendijk & Jacobs (2007) uvode pojmove kritičnih uslova. Kritični uslov za realizaciju promena jeste situacija u kojoj dolazi do preklapanja tri razvojna toka/komponente: (a) percipirani su društveni problemi koji se smatraju važnim, (b) institucionalna rešenja se mogu sagledati i (c) postoji političko odobrenje i spremnost za akciju.

Brojne su ilustracije institucionalnih promena koje nisu generisane usled preklapanja sva tri toka i koje su se usled nedostatka neke od navedenih elemenata pokazale kao nefunkcionalne i neadekvatne za naš razvojni kontekst. Prostorni razvoj naših gradova sve češće predstavlja konfliktno polje krajnje suprotstavljenih pozicija, izoštrjenih specifičnim perspektivama iz kojih nastupaju različite društvene grupe. Konflikti interesa predstavljaju ključnu karakteristiku modernog društva, ali mogu biti destruktivni po zajednice ukoliko društvo ne razvije instrumente za upravljanje konfliktima. Manifestacije nesposobnosti sistema da upravlja (prostornim) razvojem, da balansira konfliktne interese pomoću efikasnih instrumenata za sprečavanje njihove eskalacije, mogu se videti na različitim prostornim nivoima. U publikaciji *Ka kolaborativnom planiranju prostornog razvoja: integralni urba-*

7 – Naročito u krizama, kao što su one izazvane klimatskim promenama, ratovima, prirodnim katastrofama i slično. U spoljne faktore spada i prilagođavanje našeg regulatornog okvira i organizacione strukture usled procesa pridruživanja Evropskoj uniji.

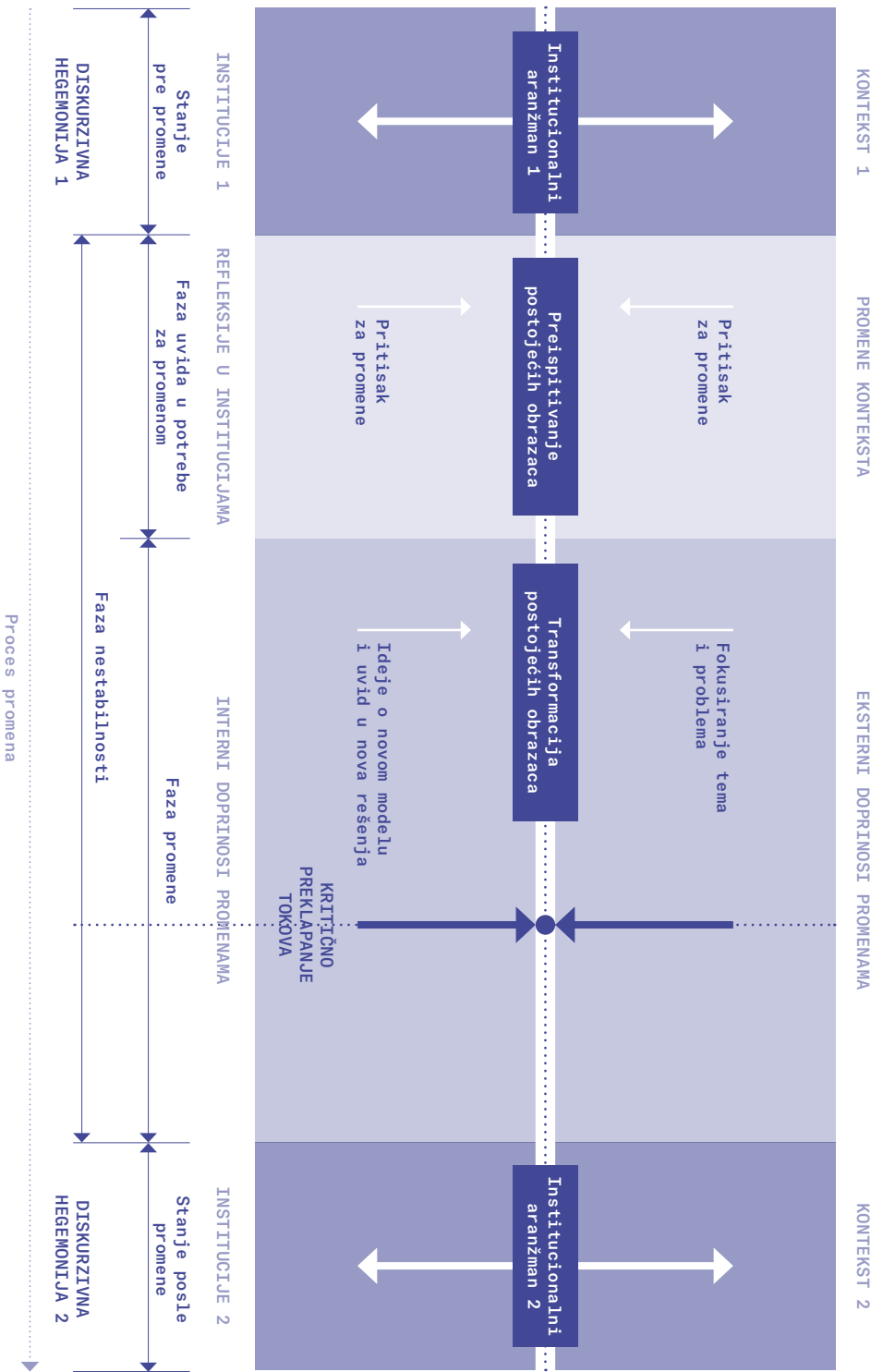
nizam (Slavković, Maruna, Milovanović Rodić, & Radovanović, 2020, str. 22-22) predstavljeni su rezultati integralne analize pet primera procesa planiranja i izgradnje u Beogradu koji ilustruju neadekvatnost različitih tipova institucionalnih rešenja za upravljanje razvojem gradova:

- **Park prijateljstva – Ušće.** Uvođenje novih instituta u proces planiranja, u ovom slučaju neformalnih instrumenata formulisanih u netransparentnim i procedurama paralelnim s planerskim procedurama, te time i van doma i uticaja stručne i šire javnosti. Formalno plansko rešenje je zasnovano na Strategiji razvoja prostora parka „People’s Park”, koju je izradio arhitektonski biro Gehl iz Kopenhagena. Nejasne su i netransparentne procedure izbora projektanta, ali što je još značajnije, i sadržaj, autori i način formulisanja programa na osnovu kog je projektantski tim izradio rešenje;
- **Spalionica otpada u Vinči.** Izbor tehnološkog rešenja tretmana i odlaganja komunalnog otpada je, u procesu uspostavljanja javno-privatnog partnerstva, prepušten potencijalnim privatnim partnerima primenom novog instituta tzv. Konkurentnog dijaloga uprkos postojanju zvaničnih strateških dokumenata i važećih urbanističkih planova koji su propisivali primenu drugih, čistijih tehnologija. Time je privatni partner, koji je u paralelnoj i regularnoj proceduri dobio status povlašćenog proizvođača energije (još jedan institut koji je bez javne rasprave uveden, možda pre „uvezen” u sistem energetske politike i koji je proizveo izuzetno štetne posledice, najočiglednije prilikom izgradnje derivacionih mini-hidroelektrana) dobio dodatno povoljniju poziciju na tržištu na račun javnog zdravlja, životne sredine, prirode i građana;
- **Makiško polje.** Transformacija prostora u kontekstu kolizije dva suprotstavljena sistema vrednosti, odnosno dva razvojna opredeljenja – s jedne strane, sužavanje uže zone sanitarne zaštite makiškog vodoizvorišta zarad intenzivne urbanizacije tog područja, a s druge intenziviranje oslanjanja na ovo vodoizvorište i porast ulaganja u postrojenja za preradu vode. Primer karakteriše netransparentna procedura odlučivanja, bez suštinske javne diskusije o razlozima, kratkoročnim i dugoročnim efektima, kao i preduslovima za promene, ne samo od značaja za planska rešenja, već i za čitav set instituta u okviru zakonskih rešenja, gradskih propisa i strateških prioriteta koji su direktno i indirektno u vezi s teritorijom (npr. privatizacija vodoprivrednih preduzeća);
- **„Voždove Kapije” i „Stepa Stepanović”.** Predstavljaju ilustraciju posledica nedoslednosti u primeni urbanističkih standarda i uvođenja novih obrazaca izgradnje/stanovanja/korišćenja prostora na istoj teritoriji i to u toku realizacije stambenih kompleksa. Promene su značajno uticale na kvalitet života i vrednost nekretnina i pitanje je da li bi se njihovi vlasnici

75 (Re)definisanje pojmova / Kolaborativni pristup za utvrđivanje i odbranu javnog interesa u neoliberalnom, politizovanom i polarizovanom urbanom pejzažu

74 U potrazi za javnim interesom: dometi urbanizma

Slika 3 Proces i uslovi autentične adaptacije institucionalnih aranžmana promenama razvojnog konteksta. Adaptirana shema Buitelaar, Lagendijk & Jacobs (2007, str. 908)



opredelili za njih da su pre kupovine znali da se planirano i obećano/ugovoreno neće realizovati. Pravna (ne)sigurnost instituta stečenih i ugovornih prava vlasnika izgrađenih stanova je proizvela različite vidove sukoba, od protesta i primene fizičke sile, do onih sa sudskim epilogom.

Analize studija slučaja ukazale su na probleme ubrzane i međusobno neusklađene promene seta zakona i njihovih podzakonskih akata, ali i gradskih propisa i planskih dokumenata; paralelnog odvijanja više međusobno nezavisnih upravljačkih i planskih procesa; postojanja velikog broja institucija nejasnih ili preklapajućih nadležnosti; porasta netransparentnosti i odsustva mogućnosti pristupa relevantnim dokumentima od značaja za razumevanje slučaja.

U nastavku predstavljamo karakteristike kolaborativnog pristupa (planiranja i upravljanja razvojem grada) jer smatramo da kolaborativni procesi mogu obezbediti transformaciju institucionalnih aranžmana primerenih potrebama i prilikama konkretne zajednice (društva). Kolaborativni procesi omogućavaju formulisanje autentičnih rešenja, ali i učenje i transformaciju stavova i sistema vrednosti svih uključenih, što predstavlja ključni preduslov uspešnosti (efikasnosti i efektivnosti) primene novoformiranih institucija.

KOLABORATIVNI DIZAJN INSTITUCIJA ZA UTVRĐIVANJE I ODBRANU JAVNOG INTERESA

Kolaborativni pristup planiranju razvoja (grada) predstavlja poslednjih decenija predmet intenzivne diskusije, kritike, preispitivanja i promocije u profesionalnoj naučnoj i stručnoj javnosti. Ideju institucionalizovane saradnje i sporazumevanja u procesima donošenja i implementacije odluka u kontekstu rastućih i mnogobrojnih konflikata, prigrlili su i teoretičari i praktičari planiranja, ali i uprave. Predstavlja simbiozu: (a) modela kolaborativne *prakse planiranja* zasnovanom na razumevanju da veći broj aktera udruženo radi i investira resurse u zajedničkom procesu donošenja i implementiranja odluka i (b) komunikativne *teorije planiranja* kao dominantne (ali ne i jedine) proceduralne teorije. Argumenti i motivi su mnogi, i generišu se iz filozofskog, praktičnog i političko-ideološkog polja.

Smatra se da je Arnstajnova (Arnstein, 1969) diskusija o različitim tipovima i formama donošenja odluka predstavljala prethodnicu i provokaciju za razvoj kolaborativnog pristupa planiranju. Osamdesetih i devedesetih godina

76

U potrazi za javnim interesom: dometi urbanizma

77

(Re)definisane pojmove / Kolaborativni pristup za utvrđivanje i odbranu javnog interesa u neoliberalnom, politizovanom i polarizovanom urbanom pejzažu

dvadesetog veka mnogi teoretičari planiranja bave se definisanjem teorijskog osnova takvom pristupu planiranju. Najznačajniji su John Friedmann (1989) John Forester (1989), Tore Sager (1994), Judy Innes (1995; 2010) i Patsy Healey (1997; 2010) koji su oslanjajući se na radove Gidensa i Habermasa formulisali teoriju komunikativnog planiranja.

Ključni principi teorije komunikativnog planiranja (Healy, 1992, str. 154-155; Tewdwr-Jones & Allmendinger, 1998, str. 1976) jesu:

- Planiranje je interaktivni i interpretativni proces;
 - Planiranje se odvija u zajednicama raznolikih i fluidnih diskursa;
 - Zahtevaju se metodi koji omogućavaju interpersonalnu i interkulturalnu diskusiju;
 - Fokus je na procesu otvorenom za javnu raspravu u kome se problemi, strategije, taktike i vrednosti identifikuju, diskutuju i unapređuju i u kome postoji medijacija konflikata;
 - Zahtevaju se različite forme i tipovi planskih rešenja-produkata;
- Kod učesnika u procesu planiranja razvija se refleksivni kapacitet koji omogućava vrednovanje i revrednovanje;
- Strateški diskursi su otvoreni tako da se omogućava uključivanje svih zainteresovanih strana koje zauzvrat generišu nove planerske diskurse;
 - Akteri u javnoj raspravi razmenjuju znanja i razumeju nove relacije i vrednosti;
 - Učesnici su sposobni da saraduju u procesu menjanja postojećeg;
 - Učesnici se ohrabruju da traže načine za ostvarivanje, a ne samo definisanje liste ciljeva.

Pristup se oslanja na refleksivni ili interpretativni modernizam, po kome se slika sveta kreira, a stoga i menja (modernizuje) u interakciji više subjekata, gde svaka pojedinačna slika biva promenjena, potvrđena ili opovrgnuta u interakciji s ostalim pojedinačnim. Interpretativni pristup podrazumeva „da pojedinac nije izolovan od ostalih i živi u kompleksnoj mreži društvenih odnosa”. Na taj način se „način razmišljanja, organizovanja i življenja razvija, transformiše, održava i reprodukuje”, a „tehničko i naučno znanje 'udružuje' s moralnim principima i moralnim odgovorima i formira ono što zovemo praktična svest i zdrava pamet”, odnosno lokalno znanje, kome pristupamo i koje mobilizujemo u kolaborativnim procesima (Geertz, 1983 i Latour, 1987 u Healey, 1997, str. 44).

U kontekstu planiranja racionalno više nije ono što političke i ekonomske elite smatraju racionalnim, te istraženim, izraženim i proverenim sistemom naučno-tehnoloških kriterijuma, već se mora potvrditi i u interakciji s datim

društvenim kontekstom. Proces donošenja odluka mora da bude inkluzivan, odnosno sposoban da prihvati različitosti i omogući uključivanje i „ne-naučnih” varijabli. Potraga za načinom stvaranja inkluzivne javne sfere u kojoj se odvija debata različitih zainteresovanih aktera (različitih sistema vrednosti i interesa) i na osnovu debate zajednički ustanovljava zajednički stav/odluka, oslanja se na Habermasovu teoriju komunikativnog delovanja (na nemačkom 1981, engleska izdanja 1984, 1987) i Giddens-ovu strukturalnu teoriju (1984).

Po Habermasovoj teoriji komunikativnog delovanja interakcija više aktera sa ciljem rešavanja problema i usklađivanja njihovih pojedinačnih „planova delatnosti” predstavlja „društveno delanje”. Proces u kome je komunikacija izvor društvene integracije radi usklađivanja delovanja, dostizanje sporazuma i konsenzusa, predstavlja komunikativnu akciju koju karakteriše da: (a) učesnici učestvuju dobrovoljno, (b) učesnici imaju želju da se sporazumeju, a (c) uspešnom se smatra ona u kojoj je dostignut sporazum (Prokopijević, 1989).

Po Gidensu (1984) društvo se kontinualno razvija kao produkt dijalektičkih tenzija između strukture – spektra strukturnih sila i aktivnih, kreativnih snaga „ljudske agencije – agenata”. U stalnoj interakciji, oni se međusobno konstituišu. Po Gidensu, nikad nismo izolovani ili autonomni, ma koliko nam se to nekad činilo da jesmo. Sebe, odnosno doživljaj sebe, kreiramo u interakciji s ostalima i prirodom. Mi smo rođeni i proživljavamo život u mnoštvu društvenih odnosa. Na taj način se povezujemo s istorijom i geografijom određenog mesta i vremena, koji određuju naše materijalne i konceptualne resurse i iskustvo. Na taj način, naši individualni identiteti i društveni odnosi bivaju strukturirani onim što se desilo pre, a mi bivamo uklopljeni i ugrađeni u strukturu. Ova prošlost predstavlja aktivnu silu ispunjenu implicitnim ili eksplicitnim principima o tome na koji način i ko bi trebalo da dobija određene stvari. Ta prošlost, odnosno sila, prenosi i odnose moći iz jednog u drugi period i to kao: (a) moć koja utiče na formiranje pravila ponašanja i (b) moć nad tokovima materijalnih resursa. Ove strukture su apstraktne i u svakodnevnom životu mi najčešće živimo i radimo unutar njih smatrajući njihove manifestacije rutinom, odnosno uobičajenim načinom na koji obavljamo stvari. Ključni princip Gidensove strukturalne teorije jeste da postoji povratna veza između strukture i delovanja (agencije), gde ljudi imaju potencijal da menjaju sile, ali samo ukoliko su u mogućnosti da sagledaju sopstvenu poziciju unutar strukture. Po teoriji strukturiranja mi kreiramo istoriju, ne samo kroz akcije svešnjog i planiranog otpora, već u svakodnevici. Stoga planeri u svojoj svakodnevnoj praksi imaju mogućnost da menjaju odnose moći. Svakoga dana smo u praksi planiranja u prilici da biramo da li da sledimo pravila ili da ih menjamo.

Koncepcija deliberativne demokratije bazira se na Habermasovoj „univerzalnoj komunikativnoj zajednici” i predstavlja dominantnu teoriju demokratije,

78

U potrazi za javnim interesom: dometi urbanizma

79

(Re)definisane pojmove / Kolaborativni pristup za utvrđivanje i odbranu javnog interesa u neoliberalnom, politizovanom i polarizovanom urbanom pejzažu

koja ima svoju praktičnu primenu i posledice u praksi. Ključno obeležje ovog pristupa je da se racionalnost realizuje u argumentativnoj raspravi, koja omogućava promenu individualnih stavova nakon razumevanja i opravdanih razloga u prilog neke drugačije politike ili koncepcije. Javna rasprava se smatra osnovnim kriterijumom za ocenu legitimnosti javnih odluka, odnosno onih koje se tiču opšteg dobra, pri čemu se teži dostizanju konsenzusa date zajednice. Teoretičari deliberativne demokratije smatraju da se ovaj ideal mora prilagoditi uslovima u kojima se ostvaruje, te da se moraju osmisliti mehanizmi i procedure uz pomoć kojih je moguće obaviti glasanje kome je prethodio proces deliberacije, odnosno iznošenja argumenata u prilog onoga što je opšte dobro, a što može imati suštinski uticaj na sam ishod glasanja. Građani posle tog čina imaju informisane preferencije, koje su formirane nakon procesa promišljanja i zaključivanja na osnovu rasprave u kojoj se iznose razlozi koji su prihvatljivi za sve građane (Mladenović, 2008, str. 226-235).

ZAKLJUČAK

Mnogobrojni konflikti koji karakterišu intenzivnu izgradnju i urbanizaciju u Srbiji danas probudili su zainteresovanost šire javnosti za procese kreiranja prostornih politika. U fokus razmatranja je dospelo koncept javnog interesa, pitanje načina na koji se on kreira i iznad svega preispitivanje legitimiteta za njegovo utvrđivanje. To je dalje otvorilo čitav niz pitanja u domenu prostornog razvoja, od kojih su se kao najvažnija izdvojila: (a) pitanje pozicije, uloge i odnosa između zainteresovanih strana, (b) razmatranje strukture moći u procesima donošenja odluka i (c) određivanje stepena učešća građana u procesima kreiranja prostornih politika. Odgovori na ova pitanja ujedno predstavljaju polazne osnove za redizajn i osnaživanje aktuelnog institucionalnog sistema prostornog razvoja.

Ideološki narativ koji je stvoren u Srbiji nakon 2000. godine, prihvatanjem demokratskog društvenog uređenja i tržišne ekonomije kao glavnog razvojnog okvira, uspostavio je novu logiku distribucije prava nad korišćenjem zemljišta i izgradnjom. Pokrenut je proces transformacije institucionalnog okvira i, posledično, promene tradicionalnih praksi kreiranja prostornih politika. Međutim, period postsocijalističke tranzicije pokrenuo je i proces tražanja za ideološkim okvirom, usled čega je transformacija institucija i praksi ostala nedorečena, bez jasnog uporišta i samim tim oslabljena za rad u okviru pripadajućih nadležnosti. Formalno, stvoreni su preduslovi za napuštanje

koncepta vladanja i prelazak na koncept upravljanja (*from government to governance*), ali se glavni oslonci novog koncepta nisu uspostavili, što je proizvelo ambijent u kome se kreiranje prostornih politika odvija u politizovanom i polarizovanom ideološkom pejzažu.

Odlike takvog sistema se jasno mogu pratiti kroz praksu uvođenja novih razvojnih instrumenata koji suštinski menjaju ustaljene tradicije planiranja. Novim instrumentima se odlučivanje o razvojnim politikama premešta iz domena stručne ekspertize u domen politički vođenih procesa. Područje u okviru kog se dešava odlučivanje odlikuju netransparentnost i isključivost, a ishodi koje produkuje stvaraju nedoumicu oko interesa koji se donetim odlukama promovisu. Odsustvo javne arene u okviru koje bi se kreirale prostorne politike otvara pitanje legitimiteta javnog interesa iskazanog u usvojenim dokumentima.

Jasno je da tradicionalne planerske, ali i upravljačke prakse moraju uspostaviti nove institucionalne aranžmane koji bi bili u stanju da se na adekvatan način suoče sa stvorenim izazovima. Nije moguće preuzeti iskustva uspešnih sistema, već je neophodno sagledati lokalni kontekst, pokrenuti proces kritičkog sagledavanja i adaptacije postojećih institucionalnih rešenja u skladu s istorijskim putem i raspoloživim resursima. Glavna konceptualna uporišta na tom putu su sledeća:

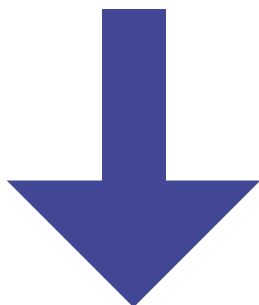
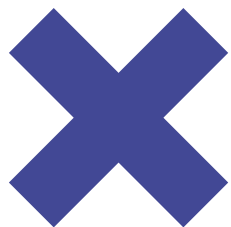
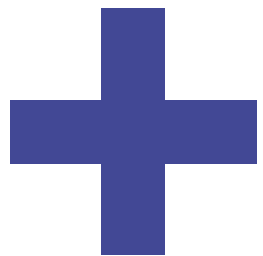
- Planiranje je kontekstualna delatnost – može se menjati samo ukoliko se razume (društveni, ekonomski, istorijski, institucionalni, geografski, kulturološki, politički i drugi) kontekst u kome se primenjuje;
- Od institucionalnog aranžmana (opšteg i specifičnog – u oblasti nacionalnog i lokalnog planiranja), usklađenosti regulatornog, normativnog i kulturno-kognitivnog nivoa institucija, kao i kompetencija uprava i planera, zavisi uspešnost i kvalitet planiranja, odnosno upravljanja promenama;
- Dizajn institucionalnog aranžmana je predmet rada planera;
- Planiranje je interdisciplinarna delatnost koja uspostavlja vezu između različitih disciplina, aktera, nivoa, sektora i instrumenata upravljanja razvojem u procesu formulisanja i implementacije održivih rešenja za razvoj zajednica, gradova i regiona;
- Planeri moraju da budu osposobljeni za sintezu lokalnih i globalnih znanja, kritičko sagledavanje karakteristika aktuelne planerske prakse i njihovu adaptaciju u skladu s kritičkom analizom tuđih iskustava na lokalnom i globalnom nivou, te iz njih, generisanih novih saznanja, ideja i tipova rešenja (Milovanović Rodić, Đorđević, & Mićanović, 2021).

Planska, odnosno upravljačka paradigma, dominantna u demokratskim društvima, koja promovise uspostavljanje javne arene za formulisanje javnog

interesa kroz društveni konsenzus jeste kolaborativni pristup. Zasniva se na uvažavanju legitimiteta interesa svih društvenih grupa koje kroz komunikaciju i saradnju dolaze do zajedničkog dogovora oko razvojnih politika. U osnovi kolaborativnog pristupa je konflikt kao pokazatelj raznolikosti u interesima zainteresovanih strana, i shodno tome čitav niz novih formi i mehanizama za njegovu artikulaciju, ostvarivanje i usklađivanje (Petovar, 2003). Iako prihvaćen kao univerzalna paradigma u moru „visoke fragmentiranosti i raznolikosti teorija”, kolaborativni pristup zahteva razvoj i operacionalizaciju u skladu s vrednostima društva u kome se primenjuje. Metodološki postupci, metode i tehnike moraju se kritički promišljati u skladu s ideološkim kontekstom i adaptirati prema specifičnostima lokalnih planerskih i upravljačkih praksi, kako bi se prevazišle opasnosti šablonizovane i rutinske primene stranih modela, koje u krajnjem ishodu dovode do neefikasnih rešenja i postaju same sebi svrha (Bognar, 2008). Javna sfera, kao dominantni poligon za izgradnju društvenog konsenzusa, zahteva promišljanje odgovarajućih modaliteta komunikacije unutar nje. Cilj je stvaranje uslova za zajedničko razumevanje problema, kao preduslova za efektivno učešće i utvrđivanje javnog interesa. Uspostavljanje javne sfere bez stvarne komunikacije predstavlja samo prostor spektakla u kome je simulakrum svemoćan, a učesnike svodi na posmatračke spektakla demokratije – simulakruma (Bodrijar, 1991).

Literatura

- Alexander, E. R. (2002). The Public Interest in Planning: From Legitimation to Substantive Plan Evaluation. *Planning Theory*, 1(3), 226-249.
- Arnstein, S. (1969). A Ladder Of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), str. 216-224.
- Bodrijar, Ž. (1991). *Simulakrumi i simulacija*. Novi Sad: Svetovi.
- Bognar, B. (2008). Stvaralački pristup znanosti. *Metodički ogledi*, 15(1), str. 11-30.
- Boland, P., Bronte, J., & Muir, J. (2017). On the waterfront: neoliberal urbanism and the politics of public benefit. *Cities*, 61, 117-127.
- Buitelaar, E., Lagendijk, A., & Jacobs, W. (2007). A theory of institutional change: Illustrated by Dutch city-provinces and Dutch land policy *Environment and Planning A*, 39(4), str. 891-908.
- Campbell, H., & Marshall, R. (2002). Utilitarianism's Bad Breath? A Re-Evaluation of the Public Interest Justification for Planning. *Planning Theory*, 1(2), str. 163-187.
- Forester, J. (1987). Planning in the Face of Conflict. U R. LeGates, & F. Stout (Urednici), *The City Reader*. London: Routledge. (First edition published in 1996).
- Friedmann, J. (1989). Planning in the Public Domain: Discourse and Praxis. *Journal of Planning Education and Research*, 8(2), str. 128-130.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society: Outline of Theory of Structuration*. Cambridge: Polity Press.
- Habermas, J. (1984). *Reason and the Rationalization of Society, Volume 1 of Theory of Communicative Action*. Boston: Beacon Press.
- Harvey, D. (2003). The Right to the City. *International Journal of Urban and Regional Research*, 27, str. 939-941.
- 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*. Vancouver: UBI Press.
- Healey, P. (1999). Institutional Analysis, Communicative Planning, and Shaping Places. *Journal of Planning Education and Research*, 19(2), str. 111-121.
- Healey, P. (2002). On Creating the "City" as a Collective Resource. *Urban Studies*, 39(10), str. 1777-1792.
- Healey, P. (2010). *Making better places : the planning project in the twenty-first century*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York: Palgrave Macmillan.
- Innes, J. (1995). Planning theory's emerging paradigm: communicative action and interactive practice. *Journal of Planning Education and Research*, 14, str. 183-189.
- Innes, J., & Booher, D. (2018). *Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy* (2. izd.). Routledge.
- Janićijević, N. (2008). *Upravljanje organizacionim promenama*. Beograd: Ekonomski fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Kühn, M. (2020). Agonistic planning theory revisited: The planner's role in dealing with conflict. *Planning Theory*. doi:10.1177/14730952-20953201
- Lazarević Bajec, N. (2009). Rational or collaborative model of urban planning in Serbia: Institutional Limitations. *Serbian Architectural Journal*, 1, 81-106.
- Lennon, M. (2017). On 'the subject' of planning's public interest. *Planning Theory*, 16(2), 150-168.
- March, J., & Olsen, J. (2005). Elaborating the "New Institutionalism" (Working Paper, No.11). Center for European studies, University of Oslo. Retrieved 1 3, 2021, from <http://www.cpp.amu.edu.pl/pdf/olsen2.pdf>
- Maruna, M., Čolić, R., & Milovanović Rodić, D. (2018). A New Regulatory Framework as both an Incentive and Constraint to Urban Governance in Serbia. U J.-C. Bolay, T. Maričić, & S. Zeković (Urednici), *A Support to Urban Development Process* (str. 80-108). Belgrade: EPFL & IAUS.
- Milovanović Rodić, D. (2013). *Redefinisanje modela učešća građana u urbanističkom planiranju Srbije u skladu sa komunikativno-kolaborativnom paradigmom*. Beograd: Univerzitet u Beogradu Arhitektonski fakultet.
- Milovanovic Rodic, D. (2015). Local Development Strategies Without Strategic Thinking: Lost U Between Politicians' Games, Administrations' Rigidity And Planner's Depression. *SAJ - Serbian Architectural Journal*, 7(3), 381-400.
- Milovanović Rodić, D., Čolić, R., & Maruna, M. (2018). The Role of University in a Policy Making Process: Introducing Integrated Urban Projects for Effective Urban Governance in Serbia. U E. Anguillari, & B. Dimitrijević (Urednici), *Integrated Urban Planning: Directions, Resources and Territories* (str. 63-80). TU Delft.
- Milovanović Rodić, D., Đorđević, A., & Mićanović, M. (2021). Raznolikost praksi planiranja: pouke iskustva projekata regeneracije VIII i IX okruge u Budimpešt. U A. Jevtić, & B. Drašković (Urednici), *Iskustva i perspektive urbanističkog planiranja sa jedinstvenim konceptom plana kao osnovnim*. Zbornik međunarodnog naučno-stručnog skupa: 17. Letnja škola urbanizma. Vrnjačka banja 10-12. jun 2021 (str. 131-139). Beograd: Udruženje urbanista Srbije.
- Miró, S. (2011). Producing a "Successful City": Neoliberal Urbanism and Gentrification in the Tourist City—The Case of Palma (Majorca). *Urban Studies Research*. doi:10.1155/2011/989676
- Mladenović, I. (2008). Savremene teorije demokratije. *Filozofija i društvo*, 1, str. 217-247.
- Molnar, A. (2003). Civilno društvo. U Đ. Vukadinović, & P. Krstić, *Pojmovnik civilnog društva* (str. 17-57). Beograd: Grupa 484.
- Nikezić, Z. (2001). Putevi povezivanja javnog interesa i preduzetništva u urbanističkom planiranju. U N. Ranđelović, & M. Ralević (Urednici), *Urbani menadžment, urbani marketing i preduzetništvo*. Beograd: UUS.
- North, D. (1992). *Nova institucionalna ekonomija i razvoj*. (M. Nikolić, Trans.) St. Louis: Washington University. Retrieved 2 21, 2021, from <http://www.deu.edu.tr/userweb/sedef.akgungor/Current%20topics%20in%20Turkish%20Economy/north.pdf>
- Paunović, Ž. (Ed.). (2003). *Uloga nevladinih organizacija u demokratskom društvu*. Beograd: Centar za razvoj neprofitnog sektora.
- Peck, J., Theodore, N., & Brenner, N. (2009). Neoliberal urbanism: Models, moments, mutations. *SAIS Review*, XXIX(1), 49-66. *SAIS Review*, XXIX(1), 49-66.
- Petovar, K. (2003). *Urbana sociologija: Naši gradovi između države i građanina*. Beograd: Univerzitet u Beogradu.
- Prokopijević, M. (1989). *Sporazumevanje i racionalnost*. Beograd: Stručna knjiga.
- Sager, T. (1994). *Communicative Planning Theory*. Aldershot: Avebury Technical.
- Sandercock, L. (2020). The Heart of Community Engagement: Practitioner Stories from Across the Globe. *Planning Theory & Practice*, 21(3), 501-504. doi:10.1080/14649357.2020.1769915
- Schneekloth, L., & Shibley, R. (1993). The Practice of Placemaking. *Architecture & Comportement / Architecture & Behaviour*, 9(1), str. 121-144.
- Slavkovic, L., Maruna, M., Milovanovic Rodic, D., & Radovanovic, K. (2020). *Ka kolaborativnom upravljanju razvojem grada: interaktivni urbanizam*. Beograd: Centar za kulturnu dekontaminaciju.
- Tewdwr-Jones, M., & Allmendinger, P. (1998). Deconstructing Communicative Rationality: A Critique of Habermasian Collaborative Planning. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 30(11), str. 1975-1989.
- Voigt, S. (2007). *How (Not) to Measure Institutions*. Retrieved 2 21, 2021, from <http://sitere-sources.worldbank.org/DEC/Resources/voigtfinal.pdf>
- Vujošević, M. (2003). *Planiranje u postsocijalističkoj političkoj i ekonomskoj tranziciji*. Beograd: IAUS- Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije.
- Vujošević, M. (2004). *Racionalnost, legitimitet i implementacija planskih odluka: Novije teorijske interpretacije i pouke za planiranje u tranziciji*. Beograd: IAUS- Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije.
- Vujošević, M., & Petovar, K. (2006). Javni interes i strategije aktera u urbanističkom i prostornom planiranju. *Sociologija*, XLVIII(4), 357-382.
- Vukadinović, Đ. (2003). Demokratija. U Đ. Vukadinović, & P. Krstić (Urednici), *Pojmovnik civilnog društva* (str. 57-97). Beograd: Grupa 484.
- Zeković, S., & Vujošević, M. (2018). Construction land and urban development policy in Serbia: Impact of key contextual factors. U J.-C. Bolay, T. Maričić, & S. Zeković (Urednici), *A Support to Urban Development Process* (str. 29-50). Belgrade: EPFL & IAUS.



RE- FLEKSIJE PRAKSE

Sprovođenje i efekti strategije urbanog razvoja: javni interes u strateškom planiranju

dr Siniša Trkulja

Strategija urbanog razvoja Republike Srbije usvojena je prvi put na državnom nivou u junu 2019. godine nakon dve godine izrade tog dokumenta javne politike. Izazov je bio formulisati dokument i postići da on bude usvojen, ali još veći izazov je sprovesti ga na način da on ne bude samo slovo na papiru, nego da ima uticaj na urbani razvoj u Srbiji, što i jeste njegova svrha. Dobro je da ga imamo, ali: Šta sad i kako dalje? Ovaj članak ima za cilj da ukaže na ulogu strategije u prepoznavanju i zaštiti javnog interesa u urbanim naseljima, a treba se osvrnuti i na to kako je strategija nastala i koji su izazovi s kojima se ona sreće na početku sprovođenja.

Iako je tema urbanog razvoja prvenstveno tema razvoja na lokalnom nivou, ona nije nova ni kao tema na državnom nivou. U Prostornom planu Republike Srbije (2010) tema urbanog razvoja je deo poglavlja 2.3 „Održivi urbani razvoj” s tri potpoglavlja: uloga gradova i urbanih naselja u prostornom razvoju, urbana obnova i reciklaža i komunalni sistemi u gradskim naseljima.

Prostorni plan Republike Srbije iz 2010. godine je drugi prostorni plan na nivou republike i zamenio je do tada važeći prostorni plan usvojen 1996. godine u kome urbani razvoj nije bio posebna tema nego je postojalo poglavlje 2 „Sistem gradskih centara i funkcionalna područja”, koje se bavilo mrežom urbanih naselja, ali nije zalazilo u unutrašnjost tih naselja i davalo preporuke za njihov razvoj. Ipak, na kraju prostornog plana republike iz 1996. godine u delu o sprovođenju postoji deo 4.10 s nazivom „Usmeravanje procesa urbanizacije, izgradnja gradova i prigradskih naselja” koji daje smernice za urbani razvoj s državnog nivoa u toj poslednjoj deceniji 20. veka (1996).

U značajnim međunarodnim dokumentima tema urbanog razvoja je prisutna na evropskom nivou u većoj meri od 2007. godine, kada je Savet ministara Evropske unije doneo Lajpcišku povelju o gradovima (Council of the European Union, 2007), a na globalnom nivou od 2002. svake druge godine održavaju se Svetski urbani forumi koji su svakako doprineli da u Agendi 2030 Ujedinjenih nacija usvojenoj u Njujorku 2015. godine od sedamnaest ciljeva održivog razvoja jedan bude posvećen urbanom razvoju s težnjom da do 2030. godine gradovi u svetu budu u što većoj meri održivi, bezbedni, inkluzivni i otporni na klimatske promene i prirodne nepogode (United Nations, 2015). Godinu dana kasnije, u glavnom gradu Ekvadora – Kitu, u oktobru 2016. usvojena je Nova urbana agenda i potvrđena na Generalnoj skupštini Ujedinjenih nacija u decembru iste godine (United Nations, 2016).

Svi ovi dokumenti doprineli su da Vlada Republike Srbije usvoji u januaru 2018. godine Zaključak o pristupanju izradi Strategije održivog i integralnog urbanog razvoja, pripreme su počele već u toku 2017. godine (Radosavljević, Čolić, Milić, Miler, & Trkulja, 2017). Izradu strategije koordiniralo je Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, izrada nacrtu je poverena

konsultantskom timu Instituta za arhitekturu i urbanizam Srbije uz tehničku pomoć nemačke razvojne agencije. Tokom 2018. godine je formulisan dokument strategije kroz komunikaciju s velikim brojem aktera urbanog razvoja i uz učešće javnosti u okviru javne rasprave. Tako je Srbija dobila svoju prvu strategiju urbanog razvoja nakon prikupljanja mišljenja svih resora vlade u prvoj polovini 2019. godine (2019).

S obzirom na to da je strategija usvojena za period do 2030. godine, što predstavlja čitavu deceniju njenog sprovođenja, predviđena je izrada trogodišnjih akcionih planova koji preciznije definišu kako će se mere strategije sprovoditi. Tokom izrade bilo kog planskog dokumenta nije lako anticipirati kako će se predložene mere ostvarivati, koliko su realne i koliko će vremena biti potrebno za njihovu realizaciju. U akcionom planu se za svaku meru određuju tri osnovne stavke: institucionalna nadležnost za sprovođenje, izvori finansiranja i okvirni rokovi sprovođenja. Pored razrade mera strategije konkretnim aktivnostima za koje se određuju navedene stavke, zarad kvantitativnog sagledavanja napredovanja realizacije, računaju se vrednosti pokazatelja (indikatora) urbanog razvoja, kojih je u strategiji predviđeno 43.

STRUKTURA STRATEGIJE URBANOG RAZVOJA, PROCES IZRADE I SPROVOĐENJE

Strategija urbanog razvoja je dokument javne politike. Tokom izrade strategije, u aprilu 2018. godine, usvojen je Zakon o planskom sistemu (2018). Ovaj zakon daje zajednički okvir za sve dokumente javnih politika u Srbiji, u pokušaju da poboljša međusektorsku saradnju i usklađenost. Jedno od načela ovog zakona je načelo javnosti i partnerstva, što predstavlja podstrek za kolaborativno definisanje i sprovođenje mera sa ciljem prepoznavanja i zaštite javnog interesa. U Zakonu o planiranju i izgradnji je izrada i donošenje planskih dokumenata prepoznato kao aktivnost od javnog interesa. Strategija održivog urbanog razvoja uvedena je kao dokument prostornog i urbanističkog planiranja u okviru izmena Zakona o planiranju i izgradnji iz 2018. godine.

Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika (2019) koja proističe iz Zakona o planskom sistemu propisuje da se u okviru institucionalne odgovornosti za sprovođenje neke aktivnosti određuju nosioci aktivnosti i partneri u sprovođenju. Nosiocima aktivnosti je institucija iz javnog sektora, dok kao partneri u sprovođenju mogu da budu bilo orga-

nizacije iz javnog, privatnog ili civilnog sektora. Partnerstvo podrazumeva da privatne i nevladine organizacije treba da uspostave partnerstvo s javnim institucijama – državnom ili lokalnom upravom, javnim preduzećima, akademskim institucijama. Već sama institucionalna odgovornost predstavlja poziv za preko potrebnu saradnju u sprovođenju politike urbanog razvoja.

Naravno, jedan od najvećih izazova jeste obezbediti finansijska sredstva za aktivnosti koje su u skladu s merama strategije. Mogući su svi izvori finansiranja: iz javnog budžeta, iz privatnog sektora, iz međunarodnih bilateralnih ili multilateralnih fondova, iz donacija ili iz kredita. Za finansijska sredstva potrebno je u akcionom planu prikazati izvor finansiranja aktivnosti i okvirna finansijska sredstva na godišnjem nivou za godine za koje se donosi akcioni plan. U akcioni plan nema smisla stavljati aktivnosti za koje nisu navedeni bar mogući izvori finansiranja, jer sama ideja da se nešto realizuje nije dovoljna ukoliko se ne razmotri mogućnost njenog finansiranja. Što je izvesnije finansiranje neke aktivnosti, to je verovatnoća njene realizacije veća.

Najzad, prilikom određivanja rokova realizacije, u akcioni plan se mogu uneti sve aktivnosti koje će se u celosti ili bar jednim delom ostvarivati u periodu za koji se akcioni plan donosi. Rokovi realizacije aktivnosti su indikativni u akcionom planu, stepen ostvarenosti aktivnosti se evidentira u Izveštaju o urbanom razvoju koji se radi na isteku perioda za koji se radi Akcioni plan.

Akcioni plan usvaja vlada i na taj način daje podršku prepoznatim aktivnostima, doprinosi formulisanju godišnjih budžeta koji se mogu pozivati na akcioni plan i olakšava formalno sprovođenje aktivnosti. Pored aktivnosti kojima se razrađuju strateške mere, u prvom Akcionom planu se prikazuju bazne vrednosti pokazatelja. U novembru i decembru 2020. godine je održana javna rasprava o prvom Akcionom planu. Iako je politika urbanog razvoja bila već formulisana u okviru Prostornog plana Republike Srbije, njoj je pridat dodatni značaj od 2019. godine jer je postala predmet posebnog dokumenta javne politike. Šta će biti dalje?

Pitanje koje može da bude postavljeno jeste: Čemu služi Strategija urbanog razvoja? Šta bi se desilo da nje nema? Šta će biti bolje zahvaljujući njenom usvajanju i sprovođenju? Koji su njeni efekti na održivi razvoj Srbije? Kome je ona potrebna, ko ima najviše koristi od nje i da li ona može nekome da stvara probleme? I koja je njena uloga u formulisanju i zaštiti javnog interesa? Ta pitanja mogu biti postavljena obrađivačima Strategije i Akcionog plana kao kreatorima javne politike, donosiocima odluka i svim ostalim akterima urbanog razvoja. Iako postoje mnogi teorijski razlozi za korišćenje Strategije, tu je i rizik da ti dokumenti mogu biti sami sebi svrha bez dovoljno ili s veoma malim uticajem na održivi razvoj. Zato je ovde učinjen pokušaj

da se priča sagleda s više strana i da bar u kratkim crtama dâ odgovore na pitanja iz ovog odeljka.

Ako bi trebalo ukazati na svrhu Strategije urbanog razvoja, prvih pet razloga za njenu izradu mogli bi biti sledeći:

- ublažavanje efekata urbanizacije;
- organizacija i uređenje urbanog prostora;
- usklađivanje različitih interesa građana i drugih korisnika gradskog prostora;
- poboljšanje kvaliteta života u urbanim naseljima i
- podizanje svesti o značaju urbanog razvoja.

O svakoj od ovih pet stavki mogao bi da se napiše poseban tekst, a većina odgovora se nalazi u Strategiji urbanog razvoja. Većina, jer su i u okviru tima za izradu strategije postojale nesuglasice u vezi s pristupom ovoj složenoj temi, samim tim ona je težila da dâ što veći broj odgovora za aktuelne teme i probleme urbanog razvoja, ali, čak iako je obuhvatila veliki broj tema, pitanje je da li je to učinjeno na pravi način.

S obzirom na to da je ova Strategija nova, njeni efekti tek predstoje, jer njeno sprovođenje zvanično tek počinje. Prvi Akcioni plan za sprovođenje Strategije održivog urbanog razvoja Republike Srbije do 2030 u periodu od 2021. do 2022. godine (2021), koji je po preporukama Zakona o plan-skom sistemu mogao da bude izrađen paralelno sa Strategijom, usvojen je u martu 2021. U Strategiji je prepoznato 11 problema urbanog razvoja na državnom nivou, na osnovu kontekstualne analize za koju su korišćeni raspoloživi podaci. Iako je tokom izrade korišćen participativni pristup formulisanju Strategije, efekti participacije nisu veliki, oni su na nivou strateških mera, ali ne dosežu do ciljeva i vizije, dok su problemi identifikovani na ekspertskom nivou na osnovu kontekstualne analize. Tokom izrade strategije nije vođena zvanična evidencija o efektima participacije na konferencijama, okruglim stolovima i radionicama, ona bi se mogla naknadno rekonstruisati iz radnog materijala. Za javnu raspravu o predlogu Strategije pre nego što je poslat na mišljenje, sačinjen je izveštaj koji je javno dostupan na internetu. Strategija urbanog razvoja je urađena za period do 2030. godine, ali je moguća njena revizija i pre isteka tog perioda, što bi bilo veoma dobro, s obzirom na to da je stvoren solidan osnov kroz izradu prve Strategije. Uspostavljen je inicijalni set pokazatelja urbanog razvoja i prepoznat veliki broj institucionalnih i organizacionih aktera urbanog razvoja. Osnovna poboljšanja prilikom revizije Strategije mogla bi da budu u domenu participacije i bolje zasnovanosti strateških mera na pokazateljima urbanog razvoja.

Jedan od osnovnih zadataka Strategije jeste usklađivanje različitih interesa već tokom izrade Strategije. Iako je javni interes tradicionalno najznačajniji, u periodu tranzicije došlo je do njegovog preispitivanja, i pokušaja identifikacije javnog interesa uravnoteženjem pojedinačnih i zajedničkih interesa kroz komunikaciju (Petovar & Vujošević, 2008). Iz tog razloga su početna i završna konferencija nakon kojih je sledila diskusija, šest tematskih okruglih stolova i četiri radionice u vezi s koracima u procesu izrade bili prilika za komunikaciju i usklađivanje interesa. Odziv na ove događaje bio je dobar, najviše iz javnog sektora, manje iz nevladinog, a najmanje iz privatnog. Tokom izrade Strategije bilo je prostora za prepoznavanje manjih interesa u okviru mera, ali participacija nije doprla do problema i ciljeva Strategije koji su identifikovani i definisani isključivo na ekspertskom nivou, ali veoma široko i nedovoljno fokusirani na urbanu dimenziju razvoja, već se odnose u velikoj meri na sveukupan razvoj s nedovoljnim fokusom na urbana naselja i na specifičnosti prostora Srbije i urbanih naselja u Srbiji. Spisak urbanih naselja i bazne vrednosti za pokazatelje pojavljuju se tek u Akcionom planu, i sami podložni reviziji, s potencijalom da doprinesu reviziji Strategije kao dokumenta javne politike.

Jedan od zadataka Strategije jeste i podizanje svesti o urbanom razvoju. Gradovi su komplikovani sistemi s velikom koncentracijom stanovništva i aktivnosti na malom prostoru. Radi sprečavanja širenja urbanog tkiva na poljoprivredno, šumsko i vodno zemljište, preporučuje se pugušćavanje građevinskog zemljišta s jedne strane, ali i zaštita javnih prostora i zelenih površina s druge strane. Potrebno je naći pravu meru za pugušćavanje građevinskog zemljišta u urbanom prostoru. Takođe, urbana bezbednost ne treba da pređe u krajnost gde će ljudi živeti u strahu od mogućih opasnosti, nadgledani sistemom kamera i ograničeni u kretanju da im se eventualno ne bi nešto loše desilo. I ta važna tema zahteva umerenost i odgovarajući pristup. Slično je i s urbanom mobilnošću, temom koja zahteva usklađivanje različitih interesa zarad optimalne raspodele načina kretanja kroz grad javnim prevozom, pešačenjem, biciklom ili automobilom. Preterivanjem u podsticanju bilo kog vida kretanja mogu se postići suprotni efekti od željenih. Stoga je Strategija održivog urbanog razvoja prepoznala dvadeset paketa mera u okviru kojih se nalazi čak sto i jedna strateška mera koje treba da se sprovede kroz aktivnosti precizno definisane u akcionom planu.

STRETEŠKI PRAVCI	URBANA EKONOMIJA	URBANE STRUKTURE	DRUŠTVENO BLAGOSTANJE	ŽIVOTNA SREDINA I KLIMATSKE PROMENE	UPRAVLJANJE URBANIM RAZVOJEM
PAKETI MERA	Lokalni ekonomski razvoj	Javni prostori	Javne službe	Mitigacija	Institucije
	Upravljanje zemljištem	Urbana kultura	Društveno uključivanje	Adaptacija	Lokalne finansije
	Braunfildi	Komunalne usluge i objekti	Stanovanje i ozakonjenje	Upravljanje rizicima	Urbanizam
	Industrijske zone i parkovi	Ruralno-urbane veze	Učešće građana	Urbana mobilnost	Digitalizacija

Tabela 1
Paketi mera Strategije održivog urbanog razvoja Republike Srbije do 2030.

94

U potrazi za javnim interesom: dometi urbanizma

95

Refleksije prakse / Sprovedenje i efekti strategije urbanog razvoja: javni interes u strateškom planiranju

MEĐUNARODNI OKVIR, TERITORIJALNA DIMENZIJA I PREDSTOJEĆI IZAZOVI

Prva strategija urbanog razvoja na državnom nivou u Republici Srbiji jeste i prva nacionalna strategija urbanog razvoja na Balkanu. Za njenu izradu su korišćene i međunarodne preporuke relevantnih organizacija iz sistema Ujedinjenih nacija, dokumenti Evropske unije i drugih međunarodnih organizacija koje se bave ovom temom (Živanović Milić & Trkulja, 2017; Trkulja & Živanović, 2017). Može se spomenuti nekoliko dokumenata koji su korišćeni tokom izrade Strategije: Međunarodne smernice za urbanističko i prostorno planiranje koje se bave i temom urbanog razvoja (UN Habitat, 2015; Trkulja, 2018), Urbana agenda Evropske unije (European Commission, 2016) koja na neki način ažurira Lajpcišku povelju (Council of the European Union, 2007) i prepoznaje dvanaest prioriternih tema urbanog razvoja za države članice EU (European Commission, 2016), Izveštaj o stanju nacionalnih politika urbanog razvoja u svetu koji su zajednički pripremili OECD i UN Habitat (OECD, 2018), kao i drugi međunarodni dokumenti koji su predstavljali smernice za formulisanje prve politike urbanog razvoja u Srbiji kao posebne politike prostornog razvoja. Razmena ideja i iskustava iz oblasti urbanog razvoja dešava se svake druge godine na Svetskom urbanom forumu, i jedanaesti Svetski urbani forum treba da bude održan 2022. godine u Katovicama u Poljskoj. To će biti prvi put da se Svetski urbani forum održava u jednoj istočnoevropskoj državi. U UN Habitatu kao resornoj instituciji Ujedinjenih nacija za oblast urbanog razvoja, Srbija spada u grupu istočnoevropskih država.

Teritorijalna dimenzija urbanog razvoja i integralni pristup u rešavanju prepoznatih problema jesu stručna preporuka i opredeljenje Strategije održivog urbanog razvoja. S obzirom na to da se paketi mera iz Tabele 1 u velikoj meri povezuju s pojedinačnim sektorskim oblastima, pod uticajem nemačkog modela, imajući u vidu da je i Nemačka finansirala jednim delom izradu strategije, integralnost i teritorijalnost, u pristupu su osmišljene kroz područja intervencije u urbanim naseljima. Ovaj koncept je isproban u Nemačkoj i tamo funkcioniše. Planski sistem u Republici Srbiji ima drugačiju konceptualnu postavku uzimajući mere za okosnicu sprovođenja strateških ciljeva. Iako se mogao iskoristiti nemački model, on je relativno nespretno spojen sa strateškim modelom planskog sistema Republike Srbije, koji je i sam u nastajanju. Identifikacija područja intervencije mogla bi da se vrši na osnovu sistema podataka i pokazatelja (indikatora) urbanog razvoja koji bi mogli da ukažu na prioritarna područja u urbanim naseljima u Srbiji, ali

ovaj čitav sistem još uvek je u začetku, pa je stoga prepušten nasumičnom definisanju prioriteta, gde država još uvek nema dovoljne kapacitete da ih odredi zbog nedostatka podataka i vrednosti pokazatelja urbanog razvoja, a međunarodne institucije – bilateralne, multilateralne, donatorske i kreditorske, vode se svojim interesima i ekspertizom kojom raspoložu kako bi sebi obezbedili posao zasnovan na identifikovanim problemima urbanog razvoja u Republici Srbiji.

Svedoci smo da je tema urbanog razvoja potrebna. Gradovi u Srbiji su u lošem stanju, investitori koji ulažu u izgradnju i uređenje gradova, bili oni iz privatnog ili iz javnog sektora, nemaju jasne smernice šta bi trebalo da budu prioriteta. Radi se ono što donosi profit, a istovremeno se stvaraju i novi problemi u urbanom razvoju kalemeći se na već postojeće. Razlika između urbanizma i urbanog razvoja je ta što je urbanizam tehnički alat za realizaciju projekata, ali on nedovoljno zalazi u svrhu, kontekst i posledice intervencija u prostoru urbanih naselja, on sprovodi ono za šta postoji inicijativa. Urbani razvoj koji je strateškog karaktera trebalo bi da usmeri inicijativu podizanjem svesti potencijalnih investitora iz javnog ili privatnog sektora, ali, da bi se to postiglo, strateško planiranje treba da bude jasnije i određenije, treba da prepozna potrebe i interese najrazličitijih aktera urbanog razvoja ili gradskog života i ponudi rešenja u skladu s javnom politikom.

Strategija preporučuje i izradu dodatnih dokumenata urbanog razvoja. Pored već spomenutog Akcionog plana koji predstavlja obavezu za izradu iz Strategije, tu je i predlog izrade šest Programa urbanog razvoja za šest prepoznatih tipskih područja intervencije: braunfildi, zone nezakonito izgrađenih objekata, centralne urbane zone i javni prostori, zone s koncentracijom socijalnih problema, zone sa zagađenom životnom sredinom i izložene klimatskim promenama i zone kulturne baštine. Strategija takođe daje mogućnost izrade lokalnih strategija urbanog razvoja, ali njihovu izradu ne nameće kao obavezu. Veliki broj dokumenata može predstavljati dvosekli mač, previše teorije, a malo prakse. Akcenat treba staviti na sprovođenje.

Paralelno sa sprovođenjem Akcionog plana u 2021. i 2022. godini, odvijaju se aktivnosti: priprema se sledeći akcioni plan za period od 2023. do 2025, razmatra se mogućnost revizije strategije koja bi mogla da preraste u sedmogodišnji dokument javne politike za period od 2023. do 2030. godine što bi bilo u skladu sa Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije, rade se projekcije za određivanje ciljanih vrednosti pokazatelja urbanog razvoja koje izuzetno nisu prikazane u prvom akcionom planu i kroz sve ove aktivnosti se definiše javni interes u oblasti urbanog razvoja kroz participativni pristup učešćem svih aktera urbanog razvoja – javnog, privatnog i civilnog sektora. Planiranje urbanog razvoja, kao i svako planiranje treba da postane

kontinualan proces u kome faze izrade, usvajanja i sprovođenja planskog dokumenta proizlaze jedna iz druge uz periodično praćenje i ocenjivanje koje je predviđeno da bude na trogodišnjem nivou za oblast urbanog razvoja (Jansen, et al., 2012).

Zbog svega navedenog Strategiju održivog urbanog razvoja Republike Srbije do 2030. godine treba shvatiti kao prvi samostalan pokušaj usmeravanja urbanog razvoja u Srbiji, u skladu sa savremenim trendovima u svetu, u Evropi i na Balkanu, a prilagođeno domaćem kontekstu. U okviru prvog Akcionog plana formulisane su neke aktivnosti koje bi bile zamajac za poboljšanje prilikom revizije Strategije i za njeno kvalitetnije sprovođenje u predstojećem periodu. Situacija s virusom korona je jedna realna situacija koja uvodi nove momente u sve sfere razvoja, pa i u urbani razvoj. U strategiji postoji mera koja se odnosi na koncept zdravog grada (*Healthy City Concept*) koja je uneta kroz participativni proces tokom jedne od radionica, a anticipirala je značaj teme koja je sada aktuelna.

Izazov sprovođenja Strategije suočava se s većim brojem iskušenja. Iako postoji politička i institucionalna podrška za sprovođenje Strategije, ona je slaba, ne predstavlja prioritet, nego jednu aktivnost koja nikome ne smeta i koja se po nekoj inerciji odvija i u Republici Srbiji. Složenost teme zahteva solidniji temelj u vidu dokumenata kao što su Strategija, Akcioni plan, Programi urbanog razvoja i potencijalne lokalne strategije urbanog razvoja. Institucionalno, na državnom i lokalnom nivou, u okviru postojećih institucija treba osnažiti kadrove koji se bave urbanim razvojem kroz izgradnju kapaciteta. Takođe, na univerzitetima koji školuju buduće stručnjake za oblast urbanizma i prostornog planiranja, potrebno je obrazovati kadrove koji će znati da se nose s problemima urbanog razvoja. Promocija ove teme je veoma bitna jer su posledice njenih aktivnosti vidljive tek nakon dužeg vremenskog perioda. Fokusiranje na teme, dileme i probleme urbanog razvoja ne predstavlja luksuz nego potrebu kojom bi se postigao bolji kvalitet života anticipirajući mnoge buduće probleme i rešavajući ih u korenu. Stoga ciklus tribina i predavanja „Razumeti grad” u Centru za kulturnu dekontaminaciju ide u susret boljem pristupu urbanom razvoju u Srbiji.

- Akcioni plan za sprovođenje Strategije održivog urbanog razvoja Republike Srbije do 2030. u periodu od 2021. do 2022. godine. (2021). "Službeni glasnik RS" broj 28/2021.
- European Commission. (2016). *Urban Agenda of European Union – Pact of Amsterdam*. Brussels.
- Jansen, L., Živanović, T., Borsboom-van Beurden, J., Trkulja, S., Overduin, T., Živković, L., & Đorđević, A. (2012). Improving spatial planning by developing an indicator-based monitoring system in the Republic of Serbia. *FIG Working Week 2012*, (str. Planning Policies and Procedures I (Paper No. 6062)). Rome.
- (2007). *Leipzig Charter on Sustainable European Cities*. Leipzig: Council of the European Union.
- OECD. (2018). *Global State of National Urban Policy*. Paris: OECD.
- Petovar, K., & Vujošević, M. (2008). Koncept javnog interesa i javnog dobra u urbanističkom i prostornom planiranju. *Sociologija i prostor*, 46, str. 23-51.
- Prostorni plan Republike Srbije 1996-2010*. (1996). "Službeni glasnik RS" broj 13/1996.
- Prostorni plan Republike Srbije 2010-2020*. (2010). "Službeni glasnik RS" broj 88/2010.
- Radosavljević, Z., Čolić, R., Milić, Đ., Miler, H., & Trkulja, S. (2017). Polazišta za novu nacionalnu politiku održivog i integralnog urbanog razvoja u Republici Srbiji. *Planska i normativna zaštita prostora i životne sredine*, (str. 15-24). Palić.
- Strategija održivog urbanog razvoja Republike Srbije do 2030. godine*. (2019). "Službeni glasnik RS" broj 47/2019.
- Trkulja, S. (2018). Implementacija međunarodnih smernica za urbanističko i prostorno planiranje. *Zbornik radova sa naučno-stručnog skupa APPS, Lokalna samouprava u planiranju i uređenju prostora, geneze i persektive prostornog razvoja*, (str. 389-397). Trebinje.
- Trkulja, S., & Živanović, T. (2017). Međunarodni okvir za razvoj naselja u svetu u prirodu od 2016. do 2036. godine. *Zbornik radova sa 4. kongresa geografa Bosne i Hercegovine*, (str. 453-466). Sarajevo.
- UN Habitat. (2015). *Međunarodne smernice za urbanističko i prostorno planiranje*. Najrobi: UN Habitat.
- United Nations. (2015). *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development, Resolution adopted by the UN General Assembly on the 25 September 2015*.
- United Nations. (2016). *New Urban Agenda, Resolution adopted by the UN General Assembly on the 23 December 2016*.
- Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika*. (2019). "Službeni glasnik RS" broj 8/2019.
- Zakon o planskom sistemu Republike Srbije*. (2018). "Službeni glasnik RS" broj 30/2018.
- Živanović Milić, T., & Trkulja, S. (2017, 12). Serbia and the Danube Area in the Light of New Urban Agenda. *Spatium*, 38, str. 51-58.

Za koga rade urbanisti: javni interes u urbanističkom planiranju

dr Jasmina Đokić,
Ana Graovac

Javni interes i javno dobro su izvor legitimiteta urbanističkog planiranja u socijalističkom – društvenom, političkom i ekonomskom, državnom sistemu SFRJ i Srbije. Međutim, tranzicioni period koji je usledio, pokazao je i ogoleo svu njihovu inherentnu nedorečenost i neodređenost, a zapravo slabo poznavanje i razumevanje suštine ovih pojmova, koje je u narednim decenijama proizvelo veoma različite, često i kontradiktorne sheme prostornog rasta i razvoja. Savremeno srpsko zakonodavstvo eksplicitno javnim interesom uslovljava određene intervencije u prostoru koje menjaju način korišćenja zemljišta i vlasničke odnose nad građevinskim zemljištem (Zakon o eksproprijaciji, 2009), ali je formulisanje javnog interesa isključivo normativno (u vezi s površinama javne namene i njihovo uređenje), dok bilo kakvi jasni kriterijumi za utvrđivanje javnog interesa u drugim domenima i nivoima, kao i formulacije i zaštite javnog dobra, uporno nedostaju.

Problem s definisanjem javnog interesa, javnog dobra, i za njih usko povezanog javnog izbora, zajednički je zapadnim demokratijama koje su u drugoj polovini dvadesetog veka razvijali državu blagostanja, u istočnoevropskim državama u vreme socijalističkog sistema i nakon njega, u postsocijalističkoj tranziciji i, naposljetku, u uspostavljenim demokratijama. U tom kontekstu, sasvim je očekivano da se i u domaćoj urbanističkoj praksi ovaj problem pojavi kao jedan od ključnih u periodu tranzicije i promene opštih „pravila igre” s neizvesnim ishodom.

Međutim, čini se da ovoj temi u domaćoj stručnoj javnosti nije posvećivana dovoljna pažnja. U naučno-istraživačkom domenu, temi javnog interesa u kontekstu savremenog prostornog i urbanističkog planiranja veliku pažnju jeste posvetilo nekoliko istraživača⁸, ali njihov rad gotovo da nije ostavio nikakav uticaj na praksu planiranja, u kojoj se javni interes uspostavio ili kao samopodrazumevajući, deklarativno iskazivani cilj izrade plana ili pak kao zastareli i prevaziđeni „relikt socijalizma”, kome nema mesta u savremenoj, tržišno orijentisanoj planskoj praksi.

U ovom radu istražićemo fenomene javnog interesa, javnog dobra i javnog izbora sa ciljem da ih pozicioniramo u kontekstu urbanističkog i prostornog planiranja u savremenim uslovima u Beogradu. Istraživanje polazi od opštih, u savremenoj teoriji prihvaćenih gledišta, i njihove primene u domaćem planiranju, koje predstavlja specifičnu mešavinu racionalnog i kolaborativnog (Lazarević Bajec, 2009), preko razmatranja javnog interesa i javnog

dobra u domaćoj teoriji i praksi, završno s analizom konkretnih primera njihovog interpretiranja. Kroz ovaj presek težimo da preispitamo javni interes u domaćem planiranju, kao i mogućnosti za njegovu bolju artikulaciju i ostvarivanje u planerskoj praksi.

OPŠTE POSTAVKE JAVNOG INTERESA

Uprkos činjenici što se, čak i među urbanistima i istraživačima iz ove i srodnih oblasti, pojmovi javnog dobra i javnog interesa često koriste kao sinonimi, strogo gledano, reč je o različitim pojmovima. Dok je javni interes fenomen koji se široko (i često neprecizno) koristi u širem kontekstu, najčešće u domenu politike i političke terminologije, javno dobro je termin pozajmljen iz ekonomske nauke, čije je značenje precizno formulisano. Javna dobra – u njihovom čistom obliku, karakteriše nerivalna potrošnja i nemogućnost isključenja iz korišćenja (Stiglic, 2004): američki liberalni teoretičari često koriste primer nacionalne odbrane, tj. vojske, koja se odnosi na sve građane, čak i one koji lično gaje pacifistička i antimilitarna uverenja, u Evropi se češće kao primer navodi ekološki status, npr. kvalitet vazduha ili drugih činioca životne sredine. Takva dobra ne može da obezbedi tržište, već njihovu proizvodnju i alokaciju obezbeđuje država, tj. javni sektor (Begović, 1995). U domaćoj legislativi (Zakon o naknadi za korišćenje javnog dobra, 2018) definiše ga kao „... prirodno bogatstvo, odnosno dobro od opšteg interesa i dobro u opštoj upotrebi”. Ovako definisan, termin javnog dobra je razumljiviji i lakši za određivanje u praksi urbanističkog planiranja.

S druge strane, javni interes se može posmatrati u dve ravni interpretacije – *jakoj* i *slaboj*. U *jakoj* verziji, javni interes društva hijerarhijski se postavlja iznad partikularnih interesa pojedinaca, čije različitosti uvažava iako ih nadilazi, i to po osnovu moralne superiornosti nad njima. U skladu s tim, javni interes je opšti interes društva u celini, koji se pripisuje javnosti, shvaćenoj kao poseban entitet. S druge strane, u *slaboj* verziji⁹, lični i pojedinačni interesi se priznaju kao jedini legitimni, pa se javni interes formuliše u svakom konkretnom slučaju kao njihova rezultanta, do koje se dolazi javnim dogovorom (Hejvud, 2004).

U opštem slučaju, i jaka i meka verzija javnog interesa potiču iz vrednosnih i ideoloških temelja jednog društva, oličenih u opštim vrednostima

104

U potrazi za javnim interesom: dometi urbanizma

105

Refleksije prakse / Za koga rade urbanisti: javni interes u urbanističkom planiranju

iz kojih proizlaze konkretna zakonsko-normativna pravila. Posledično, u neoliberalnim društvima u kojima se i sâm pojam kolektivnog dovodi u pitanje, a svaki upliv države u domen slobodnog tržišta i privatne svojine kao ograničavajući za lični izbor i napredak (Harvi, 2012), i javni interes će imati negativne konotacije i, uslovno rečeno, biće ekstremno slab. Sa suprotne strane, u autoritarnim, nedemokratskim režimima u kojima se odluke donose s pozicije političke moći, često i u suprotnosti s ustavom proklamovanim vrednostima i zakonom definisanim pravilima, i javni interes može biti predmet manipulacije, u kom slučaju će, opet uslovno rečeno, biti ekstremno jak (Đokić & Graovac, 2020).

Suočeni s problemom definisanja izvora i sadržaja javnog interesa, pojedini istraživači iz predostrožnosti odbacuju njihovu bližu analizu i konkretizaciju. Hili, čiji je ogroman deo istraživačkog opusa posvećen upravo partnerstvu uprave i drugih aktera na različitim nivoima, od susedstva do metropolitena, govori o „interesima koje delimo” ili „kolektivnim interesima zajednice” (Healey, 1992; 1997), ne upuštajući se u dalje tumačenje. Na domaćem terenu se akcenat stavlja na javni interes kao sâm participativni proces, kolaboraciju, učešće javnosti i civilnog sektora u procesima formiranja i donošenja odluka o urbanom razvoju i urbanističkom planiranju koje su tradicionalno poverene javnom sektoru (Čolić, 2014; 2017). Međutim, ovakav pristup odlaže ili čak rešava problem do određenog nivoa, ali u društvima poput našeg, potreba da se u teoriji i praksi suočimo s analizom sadržaja pojma javni interes, od presudnog je značaja.

Već ovako grubo postavljene razlike u karakteru javnog interesa¹⁰ upućuju na široku lepezu mogućih pristupa ovom problemu u urbanističkom planiranju, koji variraju od opštih, vrednosnih, do pojedinačnih, praktičnih, a koji zapravo imaju svoje ishode i u različitim modelima i na različitim nivoima planiranja. Naime, za implementaciju javnog interesa „dogovorenog” na nivou celog društva kroz niz zakonski utvrđenih pravila i normi koje se nalaze van domena samog urbanističkog planiranja, adekvatni model planiranja je racionalni, dok je za dogovor oko javnog interesa kao skupa „poopštenih” individualnih interesa konkretne zajednice, a koji bi trebalo da se utvrdi u formi konsenzusa nakon sprovedene široke javne debate s učešćem svih relevantnih stejkholdera, model planiranja je kolaborativni. Takođe, javni interesi dogovoreni kroz opšte ciljeve i strateške odluke na nivou države, grada, u otvorenim i integrativnim participativnim procesima, konsekvantno bi trebalo da postanu imperativ oko koga se ne vode dalje debate na svim nižim nivoima planiranja.

Javni interes kao društveni dogovor oko zajedničkih interesa u ključnim pitanjima urbanog razvoja, predstavlja direktnu sponu između planske prakse i legitimiteta koje planiranje u jednom društvu ima. Ukoliko je planska praksa izložena velikim i radikalnim promenama – od paradigmatškog nivoa, preko planskog sistema, do kapaciteta institucija i potrebnih znanja planera, a društveni dogovor političkim manipulacijama, netransparentnim procesima u nerazvijenom građanskom društvu, postavlja se pitanje koliko u takvim okolnostima ostaje prostora za paušalno i uopšteno tumačenje javnog interesa i javnog dobra? Posledice gubitka legitimiteta planiranja vode u dva pravca: da se urbani rast i razvoj može okarakterisati kao dominantno besplanski (ili neplanski vođen), ili planiranje lako može biti upotrebljeno (instrumentalizovano) u cilju davanja legitimiteta različitim političkim odlukama – populističkim ili u cilju ostvarenja individualnih interesa u sprezi političke moći i kapitala.

Generalno gledano, osnove društvene uloge planiranja nalaze se u njegovom odnosu prema tržišnoj ekonomiji i demokratskom društvenom uređenju (Maruna, 2019), i način na koji planiranje uspostavlja taj odnos i balans u konkretnoj planskoj kulturi, predstavlja područje za istraživanje. Domaće planiranje se danas još uvek suočava s dva osnovna pitanja u domenu javnog interesa koja su postala aktuelna u periodu postsocijalističke tranzicije: Do koje mere i u kojim oblastima planiranje treba da igra ulogu korektivnog faktora negativnih efekata tržišta i kako dostići demokratski proces planiranja u kome će se pomiriti sukobljene težnje razvoja i postići neophodni konsenzus u pluralizmu interesa?

JAVNI INTERES U DOMAĆEM ZAKONSKOM I PLANSKOM OKVIRU

Postojanje različitih planskih sistema i planskih dokumenata kao njihovih alata, kao i način na koji su oni međusobno usklađeni (ili neusklađeni), naročito su važni s aspekta utvrđivanja javnog interesa u urbanom razvoju, i to na svim nivoima i modelima planiranja.

Istraživanja su pokazala da su evropske zemlje razvile bar četiri „idealne tradicije planiranja” (Farinos Dasi, 2007; CEC, 1997), gde postsocijalističke zemlje jugoistočne Evrope, pa s njima i Srbija, generalno naginju sveobuhvatno-integrativnoj planskoj tradiciji koju odlikuje horizontalno i vertikalno povezivanje raznovrsnih politika urbanog razvoja kroz različite sektore, nivoe

i nadležnosti (Stead & Nadin, 2009). Takođe, manje formalno i nepovezano s hijerarhijom, „[p]lan se poistovećuje s odlukom koju treba doneti u svetlu drugih istovremenih ili budućih odluka”, pa može biti agenda, politika, vizija, projekat ili strategija, ili objediniti sve ove aspekte zajedno, u odnosu na to šta najbolje odgovara specifičnim okolnostima u kompleksnom sistemu urbanog i prirodnog okruženja. U tom smislu, strategije su fundamentalni planovi za urbani razvoj jer se direktno bave akcijama, ishodima, namerama i neizvesnošću, i predstavljaju dokument koji se razvija zajedno s procesom planiranja, dok se projekti fokusiraju prvenstveno na ishode, odnosno korake koje je potrebno preduzeti da bi se došlo do željenog stanja stvari (Hopkins, 2001; Faludi, 2000).

Zakonom o planiranju i izgradnji (2009) i njegovim potonjim izmenama i dopunama, definisana su osnovna načela za uređenje i korišćenje prostora kao okvir za utvrđivanje javnog interesa, koja bi preko strukture pravila i instrumenata koje zakon nudi trebalo da budu i operacionalizovana u praksi. Međutim, bez jasnog odnosa prema pojmu javnog interesa i javnog dobra, kao i mnogim drugim poput legalizacije, nekontrolisanog urbanog širenja ili održive urbane ekonomije, čini se da mnoga načela, poput održivog razvoja ili racionalnog korišćenja zemljišta i resursa, ostaju na nivou „urbanističke fraze” koja ne uspostavlja funkcionalnu vezu s praksom planiranja. Takođe, i vertikalna i horizontalna koordinacija planova, bez definisanja domena i načina utvrđivanja javnog interesa, pre postaje formalna prepreka za *ad-hoc* promenu namene i uslova korišćenja zemljišta, nego instrument za distribuciju tema od javnog interesa po njihovoj svrsi i značaju, a potom i njihovo konsekvantno sprovođenje u prostoru.

Sadržaj planova koje donosi lokalna samouprava, bilo da su oni strateški ili regulacioni, ne upućuju na metod građenja planskog rešenja, odnosno ne utvrđuje način na koji se do planskog rešenja dolazi (sem onog procedura-lnog) ili metode, npr. evaluacije, koje je potrebno primeniti. Upravo suprotno, i za strateške planove poput prostornog plana jedinice lokalne samouprave i generalnog urbanističkog plana, isto kao i za planove regulacije, definisan je skoro istovetan sadržaj koji obuhvata pravila uređenja i građenja i potrebne grafičke priloge, pa ostaje nejasno šta je njihova suštinska, a ne samo formalna razlika u prostornom obuhvatu, kao i kako ta razlika utiče na dogovor oko pitanja od javnog interesa. Neznatan iskorak je napravljen na nivou podzakonskog akta (Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja, 2019) u vezi sa sadržajem GUP-a, kojim su propisani neki od metoda evaluacije i razvoja različitih scenarija u početnim fazama izrade plana, kao i dodatnih elemenata sprovođenja, ali za sada bez konkretnih realizacija u praksi.

Može se reći da je jedino viđenje javnog interesa koje je u zakonu ne-
dvosmisleno formulisano, ono koje predstavlja njegovu „jaku” verziju. Prvo,
kroz obaveznu implementaciju uslova javnog sektora, odnosno institucija
nadležnih za sprovođenje javnih politika u svim domenima od interesa
i uticaja na planiranje, koji ne podležu debati i nisu opcioni sve do formir-
anja rešenja koje se izlaže na javni uvid, kad se kroz proces participacije
potvrđuje njihova aplikacija u konkretnom prostoru. Drugo, ovakav interes se
ostvaruje kroz definisanje površina javne namene u urbanističkim planovima
regulacije, za koje se po Zakonu o eksproprijaciji postplanski utvrđuje javni
interes. Iako se doima veoma svedeno, ovaj aspekt i sadržaj javnog interesa
ima suštinsku snagu i značaj za planera – on direktno proizlazi iz usvojenih
društvenih vrednosti koje se temelje na bazičnim zakonskim rešenjima koja
se smatraju toliko opšteprihvaćenim da su apsolutno neuptine i ne podležu
bilo kakvim relativizacijama. Tačnije, ne bi smele da budu predmet relativiz-
acije ili pregovora, čak ni u otvorenom procesu participacije u okviru izrade
planskih dokumenata. Ravnopravnost građana, zaštita životne sredine, ili
neka druga temeljna vrednost ne mogu biti predmet participacije, pregovora
ili kompromisa bilo kakve vrste.

Participacija građana je, pak, nakon višegodišnjih kritika da je svedena
na „puke javne konsultacije o već pripremljenim odlukama” (Vujošević &
Petovar, 2006), omogućena u dve forme, na početku i kraju izrade plana,
ali ostaje otvoreno pitanje mogućih formalizovanja ili zloupotreba mehani-
zma participacije. Formalizovanje podrazumeva da su faze učešća građana
samo proceduralni korak koji zanemaruje suštinu, uzimajući u obzir infor-
misanost i edukovanost građana o pravima i mogućnostima za participaciju,
širini polja na kome mogu da deluju, kao i kapacitet institucija da se bave
građanskim inicijativama i različitim modelima participacije¹¹. Na suprotnoj
strani je zloupotreba participacije kao instrumenta za izbegavanje ili margi-
nalizovanje strateških prioriteta s izgovorm da je reč o uvažavanju privatnih/
građanskih inicijativa i zahteva i slično.

Sumarno, u kontekstu srpske planske legislative i društveno-ekonomskog
okruženja, izdvajaju se dva nivoa definisanja javnog interesa u urbanističkom
planiranju: (1) opšti, strateški, koji podrazumeva vrednosti i opredeljenja for-
mulisana na nacionalnom nivou i implementirana u ukupan zakonski okvir i
(2) lokalni, koji se konstituiše kroz planski proces koji podrazumeva otvorenu
proceduru u kojoj su, osim urbanista i institucija, uključeni i svi zainteresovani
pojedinci i grupe. Načela korišćenja prostora, socijalna, ekonomska i ekološka

11 – Ne postoji regulativa koja detaljno uređuje ovu oblast, pa samim tim ni dovoljno jaka institucio-
nalna podrška za organizaciju (finansiranje) i upravljanje procesima participacije, ne ulaze se u edu-
kaciju planera i službenika organa lokalne uprave o modelima saradnje s građanima, ne naplaćuju se
dodatna finansijska sredstva za rad s građanima u procesu izrade plana i tako dalje.

održivost, ravnopravnost pojedinaca i grupa u prostoru, načela fizičke do-
stupnosti i druga, utvrđena su opštim zakonskim okvirom, artikulišu kroz
strateške planove, a u prostor se implementiraju kroz dokumenta prostornog
i urbanističkog planiranja. Istovremeno, distribucija namena, urbanistički pa-
rametri, konkretna prostorna rešenja, usvajaju se uz učešće zainteresovanih
aktera u otvorenom, zakonom definisanom postupku.

Međutim, i ova dva jasna principa poslednjih godina su u velikoj meri
relativizovana. Prvo, kroz relativizaciju rešenja ključnih beogradskih planova
regulacije – Plana generalne regulacije Beograda (2016) i Plana generalne
regulacije sistema zelenih površina Beograda (2019), koji predstavljaju osnov
za dalju detaljnu plansku razradu i izradu urbanističkih projekata za manje
gradske celine, blokove i parcele, navođenjem stava da je plansko rešenje
(utvrđeno i usaglašeno u punoj proceduri izrade plana) samo „orijentacio-
no”, te da se uz saglasnost nadležnih institucija parcijalno može menjati bez
potrebe za formalnom izmenom osnovnog plana (Đokić Pavkov & Graovac,
2021). Drugo, donošenjem novog podzakonskog akta (2015) i izmenama i
dopunama Zakona o planiranju i izgradnji (2018; 2020) na osnovu kojih doku-
menti i procedure koji imaju manje učešće i uvid javnosti u proces formiranja
rešenja, kao i sužen obuhvat sagledavanja planske problematike – poput
mogućnosti za izmene i dopune planskih dokumenata i izradu urbanističkih
projekata, postaju osnov za utvrđivanje javnog interesa.

Možda je najinteresantniji stav Zakona o planiranju i izgradnji koji se
odnosi na javni interes onaj koji je izmenama i dopunama (2018) pridodat
članu 11, kojim se definišu dokumenti prostornog i urbanističkog planiranja i
koji glasi da su „izrada i donošenje planskih dokumenata (...) od javnog inte-
resa za Republiku Srbiju”, jer implicitno postavlja suštinsko pitanje: Kakav to
plan treba da bude da bi bio od nacionalnog javnog interesa?

S druge strane, u Zakonu o planskom sistemu RS, situacija je znatno
drugačija. Naime, sam sadržaj planskih dokumenata – strategija i konce-
pata javnih politika, upućuje na metod njihove izrade (ocena stanja, po-
stavljanje jasnih ciljeva, analiza efekata različitih opcija, pokazatelji učinka,
institucionalni okvir sprovođenja i slično), dok sama procedura donošenja
nije precizno formulisana, pa ostaje nejasno i koje je stručno telo (poput Ko-
misije za planove Skupštine grada Beograda) nadležno za donošenje odlu-
ka i stručnu kontrolu dokumenta i u kojoj formi, kao i na koji način se spro-
vodi procedura participacije i slično, pa se legitimitet usvojenih strategi-
ja i politika može postići jedino učešćem svih relevantnih stejkholdera u
zajedničkom donošenju odluka i postizanju konsenzusa. Naravno, takav
postupak mora pratiti i namera lokalne samouprave da donesene odluke
potom i sprovede.

Već ovakva gruba postavka javnog interesa u aktuelnom zakonskom i planskom okviru, uz činjenicu da je u beogradskoj planskoj praksi u poslednje dve decenije došlo do skoro potpunog gubitka strateškog pristupa planskom razvoju grada i „trijumfa” planiranja pojedinačnih lokacija (Graovac, Đokić, Teofilović, & Teofilović, 2021), koje je uporno nagoveštavano još od perioda izrade prvog generalnog plana u novom, tranzicionom kontekstu nakon 2000. godine (Vujošević, 2010; 2002), ukazuje na prirodu potencijalnih problema i nedoumica koji se pojavljuju prilikom društvenog dogovora oko pitanja od javnog interesa u svakoj konkretnoj planskoj situaciji. Konačno, praksa pokazuje da se dva nivoa definisanja javnog interesa neretko potiru: strateška planska opredeljenja krune se i marginalizuju u postupku veoma upitne participacije – uvažavanja pojedinačnih interesa u prostoru iskazanih u fazama ranog javnog uvida i javnog uvida. Njihovo prihvatanje koje se predstavlja kao pozitivan odgovor na inicijative građana i organizacija u pojedinačnim situacijama, ima zbirni učinak koji značajno poništava strateška načela upravljanja i intervenisanja u prostoru.

ZNANJE I ULOGA PLANERA

Artikulacija i implementacija javnog interesa u prostor zahteva posebno znanje i angažovanje planera. Da bismo bar u osnovi razumeli svu kompleksnost ovog zadatka koji se postavlja pred planera, pokušaćemo da ga raščlanimo na nekoliko najvažnijih aspekata:

Primarno, planer mora da poseduje profesionalnu kompetenciju. Veština u komunikaciji – usmenoj i pisanoj, poznavanje zakona, planskih normativa i politika, jasna i koncizna prezentacija, upravljanje procesima, razumevanje javnih potreba i, uopšteno, potreba i interesa svih aktera, sposobnost kvantitativnih i problemskih analiza i druge tehničke veštine su neophodne, uz neizostavno ekspertsko, stručno znanje iz oblasti urbanističkog planiranja (Guzzetta & Bollens, 2003). U uslovima postsocijalističke društvene i ekonomske tranzicije, slabih institucija, promene konteksta planiranja, potreba za profesionalnim kompetencijama – znanjima i veštinama planera još je izraženija (Maruna & Graovac, 2021).

Drugo, za utvrđivanje javnog interesa u „postsocijalističkom/ranokapitalističkom” planiranju, rasprava, tj. participacija, tek je jedna od faza u složenom i strukturisanom procesu. Prema Vujoševiću i Petovar, ceo postupak mora da sadrži sledeće korake: (1) prepoznavanje problema, (2) predlaganje

alternativnih rešenja, (3) predlaganje najboljeg među predloženim rešenjima – ovaj korak podrazumeva kompetentnu analizu prema tačno postavljenim kriterijumima, (4) odlučivanje o njegovom prihvatanju ili neprihvatanju, (5) formulisanje plana implementacije i (6) samu implementaciju. U svakom od navedenih koraka, izuzev (4) odlučivanje o prihvatanju/neprihvatanju predloženog rešenja, planer ima važnu ulogu (Petovar & Vujošević, 2008; Taylor, 1998).

Drugim rečima, za optimalno ispunjenje zadatka, planer mora da poseduje profesionalne kompetencije i za vođenje samog procesa participacije, ali i za strukturiranu, racionalnu pripremu sadržaja participacije i njenih ishoda. Po Getimisu, sve ovo znanje se u opštem slučaju oslanja na tri moguće forme: (1) ekspertsko, univerzalno znanje, koje se stiče na akademiji i tokom kontinualnog profesionalnog angažovanja i obrazovanja, (2) znanje sredine, odnosno zdravorazumsko znanje pojedinca da rešava probleme, u vezi je, između ostalog, s kulturnim kontekstom i opštim društvenim koncepcijama, kao i (3) upravljačko znanje, odnosno sistemska i funkcionalna logika institucija, koja presudno utiče na kooperaciju, komunikaciju i interakciju svih aktera, odnose moći i uključivanje (ili isključivanje) drugih formi znanja (Getimis, 2012; Matthiesen, 2012). Jasno je da svoj kapacitet za prve dve forme znanja planer može da unapređuje i menja stičući planersko iskustvo, i po sopstvenoj inicijativi; međutim, treća forma znanja, najkompleksnija od svih, otvara veliko pitanje o pozicijama i odnosima moći u planiranju i, uopšte, mogućnosti da planer utiče na njih.

Već više decenija, jedna od najproširenijih kritika pozicije planera u novim, tranzicionom okolnostima jeste ona da se „planeri više ne pitaju” kad se odlučuje o planskim rešenjima, a koristi se istovremeno i kao optužba za njihovo nedovoljno angažovanje, i kao opravdanje za njihovu nemoć. Ovo opšte mesto zapravo se odnosi na činjenicu da je planer izgubio svoju nekadašnju poziciju u planiranju jer se izgubila moć njegove profesionalne argumentacije. U praksi, to znači da se odluke sve manje baziraju na profesionalnoj racionalnosti, a sve više na tržišnoj i političkoj, odnosno da je racionalnost planiranja i odlučivanja, onakva kakvu smo poznavali u socijalističkom društveno-ekonomskom kontekstu, danas na različite načine „ograničena” (Simon, 1990).

Uloga planera u savremenom planiranju u Srbiji i Beogradu obuhvata implementaciju javnog interesa definisanog strateškim dokumentima, i artikulaciju javnog interesa u konkretnom prostoru. Polazeći od pretpostavke da je strateški javni interes deo društvenog dogovora koji proizlazi iz usvojenih vrednosti i principa usvojenih kroz starteške planove i dokumenta, a utemeljenih u legislativi i ustavnim rešenjima, planer je obavezan da ovaj nivo interesa implementira kroz dokumenta nižeg ranga – prostorne i urbani-

stičke planove. Druga komponenta javnog interesa – prostorna rešenja i intervencije u konkretnom prostoru, uspostavlja se kroz proces planiranja, uz učešće institucija i zainteresovanih aktera. I upravo tu je najosetljivija uloga planera: u zakonskoj obavezi da sprovodi strateške odluke/planove, i zadatku sprovođenja participacije na urbanom prostoru.

Na koji način onda znanje može biti izvor moći za planere? Forester nudi pet perspektiva koje planer usvaja i koje izvor njegove moći oslanjaju na: rešavanju tehničkih problema, organizacionim potrebama, političkoj neravnopravnosti, legitimizaciji sistema i građanskoj akciji, pa su, sledstveno tome, različite perspektive (Forester, 1989, str. 29-31):

(a) – Tehnička, gde moć planera leži u informacijama i znanjima koja rešavaju tehničke probleme u planiranju, što je najstarija, tradicionalna percepcija planera o svojoj moći i ulozi, koja suštinski ignoriše politički sud kao relevantan i pretpostavlja da su sami planeri „apolitični”, te da će njihova tehnička znanja po samoj prirodi stvari prevladati.

(b) – Inkrementalistička, gde se moć planera bazira na poznavanju procedura, regulatornog, institucionalnog i administrativnog okvira, formalnih tokova komunikacije i neformalnih mreža i kontakata, koje rešava pragmatične zahteve organizacije planskog procesa, ali bez svesti o tome da je i sam planer izvor autentičnih, „planerskih” informacija za druge, u kojima takođe potencijalno leži moć.

(c) – Liberalno-zagovaračka, u kojoj planer ima moć jer snabdeva potrebnim informacijama i tehničkim znanjima, uključujući i stavljanje na raspolaganje svojih tehničkih veština i ekspertize, neorganizovane i marginalizovane grupe građana u cilju predlaganja konkurentnih rešenja investitorskim, njihove bolje pozicije u procesima participacije, odnosno ravnopravnog učešća u političkim procesima.

(d) – Strukturalistička, u kojoj, paradoksalno, planer izvor svoje moći vidi u informacijama koje doprinose legitimizaciji postojećih struktura moći i vlasništva, što podrazumeva da aktivnosti koje preduzima država kroz proces planiranja promovišu konzervativan pristup tržištu i kapitalizmu, te da moć koju planeri imaju ne može biti upotrebljena u cilju promovisanja drugih vrednosti, pa samim tim ni etičkih principa.

(e) – Progresivna, koja objedinjuje sve potrebne veštine, u kojoj planer koristi svoje informacije u cilju omogućavanja otvorene, široke participacije, a ne legitimizacije političkih odluka, i to kroz ukazivanje na strukturne, organizacione i političke barijere koje iskrivljuju informacije na koje se građani oslanjaju da bi delovali. On koristi svoje uvide da bi rasvetlio dezinformacije i pogrešne interpretacije koje emituju centri političko-ekonomske moći u planiranju (Forester, 1989, str. 29-31).

112

U potrazi za javnim interesom: dometi urbanizma

113

Refleksije prakse / Za koga rade urbanisti: javni interes u urbanističkom planiranju

Razumeti, prihvatiti i usvojiti sve potrebne perspektive, poznavati sve neophodne izvore informacija i znati delovati u skladu s njima, težak je zadatak za planere i u zemljama s dugom i stabilnom demokratskom tradicijom, jakim institucijama i jasno uspostavljenim procedurama participacije i učešća javnosti. U društvima poput našeg, u kojima je proces tranzicije značajno oslabio institucije, demokratija u političkim procesima u punom smislu te reči nikad nije uspostavljena, suštinska participacija i dogovaranje nisu bili deo planske tradicije, a korupcija, kljiteljizmi i familijarizmi predstavljaju „sinonime” za urbane i tržišne politike, kapacitet i znanje koji su planeru potrebni da praktikuje svoju moć čini se da nadilaze davno postavljene ideale „univerzalnog čoveka”. Po Flyvbjergu, u kontekstu političke racionalnosti, koja čak ide dotle da definiše i samu realnost, znanje i ne može više biti moć u onom svom izvornom, prosvetiteljskom i modernom smislu, jer zapravo politička moć nije u potrazi za širokim, sveobuhvatnim znanjem, već definiše šta je znanje, kakvo se znanje traži, a kakvo znanje je suvišno (Flyvbjerg, 1998, str. 27).

Prostor koji je u takvoj postavci ostavljen planeru da razvija svoje lične kompetencije i perspektive, suprotno funkcionalnoj logici institucija planiranja i konstelaciji aktera koja je na snazi u Srbiji, praktično ne postoji van njegovog ličnog entuzijazma, odnosno ličnog shvatanja svoje uloge, koje je po pravilu u koliziji s onom zvanično proklamovanom i široko podržanom od donosilaca odluka i ključnih institucija koje vode procese planiranja. Drugim rečima, prostor za institucionalno delovanje i primenu znanja i veština koje poseduje, društveno odgovornom planeru je ukinut, a njegovo znanje je proglašeno za nepotrebno i prevaziđeno. Ideal planera kao etički osvešćenog „javnog službenika” postaje nedostižan, dok sami pojedinci trpe velike profesionalne i lične pritiske i ucene u težnji da zadrže svoju profesionalnu odgovornost (Korać, 2017). Zalaganje za načelo lične odgovornosti podrazumeva neprikosnovenno poštovanje zakona, planova, strategija, pravila struke i aktivan odnos prema poslu, što se u kompleksnim situacijama u kojima se planeri često nalaze, s kontroverznim zahtevima koji se pred njih postavljaju i nedovoljnim informacijama i znanjima kojima raspolažu, ne može ostvariti bez prvenstveno institucionalne, a potom i podrške akademije i drugih sektora. Jer, koliko su zaista poznati, jasni i usklađeni zakoni, propisi i procedure na osnovu kojih se planovi rade i šta su zapravo pravila struke koja branimo?

Kriza poverenja u planiranje generalno je prisutna i u mnogim tradicionalno demokratskim društvima (Swain & Tait, 2007). U domaćoj sredini, nepoverenje u institucije planiranja i sumnja da planeri koji u njihovom okrilju rade imaju profesionalni otklon i poseduju lični integritet kad odgovaraju na zahteve politike u sprezi s krupnim (i sitnim) kapitalom, dodatno slabi

potencijal planera da elementarno utiče na strukturu, tok i ishode javne rasprave koja bi dala iole kredibilne rezultate. U sada već višedecenijskom traganju za novom urbanističkom paradigmatom, koja će pomiriti društvene i tržišne vrednosti, opšte i individualne interese, javne i privatne potrebe i prava, odnosno ustanoviti krovna pravila za praktikovanje nove demokratske prakse planiranja u posttranzicionoj Srbiji, i uloga planera mora da se prilagodi novonastalim okolnostima. A čini se da nas upravo okolnosti lako mogu gurnuti na putanju izbegavanja da se stručno mišljenje uopšte iskaže – već da se zameni pukim navođenjem formalnih nadležnosti i argumenata¹² kao sigurnim osloncem, što bi u dogledno vreme učinilo planersku struku bespotrebnom, odnosno suvišnom donosiocima odluka i upravi u rutinskom procesu planiranja.

JAVNI INTERES I ULOGA PLANERA U PRAKSI: ZNAJANJE, INTEGRITET, POVERENJE

Da bismo ilustrovali ovakve zaključke, analiziraćemo diskurse, odnosno koncepte javnog interesa oko kojih su se grupisali različiti akteri na primerima planskih intervencija u beogradskom savskom priobalju – prostor Savskog amfiteatra, Brodogradilišta i Makiškog polja. Teza je da različite grupe aktera (donosioci odluka, uprava, građani i stručna javnost, planeri) u datim okolnostima percipiraju javni interes na različite načine, samim tim da i od planera očekuju drugačije uloge, što dovodi do različitih konflikata, ali i promena tretmana javnog interesa tokom izrade plana.

Na osnovu iznetog teoretskog razmatranja i analize domaćih trendova u planiranju, različiti diskursi koje istražujemo razloženi su u spektru od definisanih na nacionalnom nivou, koji ne mogu biti predmet pregovora ili konsenzusa, do javnog interesa koje *de facto* predstavlja zbirni izbor većine do koga se došlo kroz proces otvorenog učešća i potrebnih kompromisa.

12 – Npr. ako bilo koje stručno pitanje svedemo na nadležnost druge institucije i njihovo pozitivno/negativno mišljenje ili odgovor obrazložimo administrativnom procedurom izmene postojećih planskih rešenja

Urbanistički plan za projekat „Beograd na vodi”

U skladu s planskim sistemom i aktuelnim Zakonom o planiranju i izgradnji, polazni osnov za detaljniji planski razvoj Savskog amfiteatra koncipiran je u rešenju GP Beograda 2021. (2003), kroz planirane namene, kapacitete izgradnje, osnovna pravila uređenja i građenja i smernice za njegovo dalje sprovođenje¹³, i koje se može smatrati polaznim „dogovorom” oko javnog interesa na ovom prostoru, nastalim u procesu participacije tokom procedure izrade plana. Međutim, za potrebe izrade novog urbanističkog plana kojim će se utvrditi elementi detaljne razrade i regulacije Savskog amfiteatra i operacionalizovati njegova izgradnja, GP Beograda 2021. je od donosilaca odluka izmenjen po pitanju tri ključne stavke koje su se ticale prethodno dogovorenog javnog interesa¹⁴ (2014) i to u proceduri koja je u potpunosti ignorisala stavove, mišljenje i potrebu za konstruktivnim dijalogom stručne i šire javnosti, uključujući i široku lepezu javnih institucija¹⁵. Ove konkretne promene dovele su do otvaranja mogućnosti za niz suštinskih (strateških), ali u smislu dogovora oko javnog interesa zapravo proizvoljnih izmena u planiranju ovog dela grada – odnos prema urbanom kontekstu, terazijskom grebenu, reci, planiranim namenama, kapacitetima izgradnje, saobraćajnim i infrastrukturnim sistemima, javnim ulaganjima, vlasničkom statusu zemljišta i slično, odnosno, u smislu koncepta javnog interesa došlo je do formalne promene iz mekog u superjaki javni interes.

Iako izmenjen, GP Beograda 2021. nije bio nedvosmisleni osnov za dalju plansku razradu područja, jer je umesto gradske odluke o izradi plana detaljne regulacije, na državnom nivou doneta odluka o izradi prostornog plana područja posebne namene, tzv. PPPN (2014), čija su izrada i donošenje pod ingerencijom nadležnog ministarstva i Agencije za prostorno planiranje, dakle, republičkih a ne organa lokalne samouprave. Opet u formalnom sistemu planskih dokumenata, osnov za izradu „ovakvog plana trebala bi da bude „posebna namena”, odnosno dominantna karakteristika područja koje se zapravo nalazi u domenu javnog dobra¹⁶, što je promptnom izmenom zakonske regulative prošireno i na bilo koji projekat od interesa za RS (Zakon o izmenama i dopunama zakona o planiranju i izgradnji, 2014), takođe potenci-

13 – GP Beograda 2021 je na ovom prostoru predvideo dominantno komercijalne delatnosti s visokim indeksom izgrađenosti (do 5,0) i zelene površine, dok je detaljna procena mogućnosti izgradnje urađena u okviru programskog rešenja 2009. godine i potvrđena od Komisije za planove (Gligorijević & Graovac, 2018)

14 – Ukinuti su: obaveza raspisivanja javnog urbanističko-arhitektonskog konkursa, zabrana izgradnje visokih objekata i rešenje železničkog čvora

15 – Fokus je stavljen na Železnice Srbije koje su većinski vlasnik zemljišta, objekata i sistema na ovom prostoru, ali ne i na druge institucije

16 – Vodoizvorište, rezervat prirode, rudarski basen...

jalno menjajući koncept javnog intreresa iz jakog (povezanog s očuvanjem javnog dobra) u superjaki (povezanog s arbitrarnom procenom na državnom nivou). I zaista, ovakve odluke su omogućile da osnov za izradu PPPN postane tzv. projekat „Beograd na vodi” izrazito neoliberalne provinijencije¹⁷, dakle, onaj koji pretpostavlja nepatvoreno superslab koncept javnog interesa, koji se na državnom nivou proglašava za projekat od interesa za RS¹⁸ i na taj način, u sprezi politike i ekonomije, *a priori* podiže na nivo superjakog javnog interesa, bez učešća javnosti u odlučivanju.

S druge strane, suprotno odluci uprave koja vodi planski proces, stručna i šira javnost zahtevala je široku participaciju i javni urbanističko-arhitektonski konkurs da bi se donela odluka o smeru planskog razvoja Savskog amfiteatra, odnosno udelu interesa društva u interesima profita, jer koncept javnog interesa vidi kao mek – predmet dogovora svih zainteresovanih strana do koga se dolazi u procesu otvorene participacije i diskusije. U takvoj konstelaciji suprotstavljenih stavova o suštini javnog interesa (da li je proklamuju najviše strukture vlasti ili se dogovara na nivou lokalne, gradske zajednice) (Maruna, 2015), planeri pak uporište traže u odredbama zakona koje se odnose na elementarne procedure donošenja i sadržaj planskih dokumenata, oslanjaju se na najširu lepezu institucija javnog sektora i njihove uslove, pa javni interes implementiraju u plansko rešenje putem predefinisanih normativa u vezi s površinama javnih namena¹⁹, uslovima uređenja i diferencijaciju javnih od stambenih i komercijalnih površina²⁰, u odnosu na kapacitete i fizičku strukturu predviđene projektom. Drugim rečima, u procesu izrade plana javni interes je dominantno tretiran kao jaki, o kome se racionalno brinu javne institucije preko svojih politika, zakona i podzakonskih akata, takođe bez učešća šire javnosti u odlučivanju o njihovoj aplikaciji i međusobnim odnosima u konkretnom prostoru. Međutim, s obzirom na to da je ovakav prisup rezultirao planskim rešenjem koje se nalazi u okvirima domaćih zakonsko-regulatornih i institucionalnih normi²¹, po usvajanju plana, na državnom nivou se donosi specijalni zakon kojim se utvrđuje javni interes na celoj njegovoj teritoriji, bez obzira na razliku između planiranih javnih i nejavnih namena (Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima eksproprijacije i izdavanja građevinske dozvole radi realizacije projekta "Beograd na vodi",

116

U potrazi za javnim interesom: dometi urbanizma

17 – Proklamuje vrednosti konzumerizma, klasne segregacije i dominacije kapitala (tržni centar „najveći na Balkanu”, ekskluzivno stanovanje i poslovanje u klasteru solitera, poslovna kula kao simbol Beograda)

18 – https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Beograd_na_vodi_medijska_geneza_slucaja_epilog.pdf

19 – Saobraćajne, infrastrukturne površine, vodno zemljište, javne službe, zelenilo...

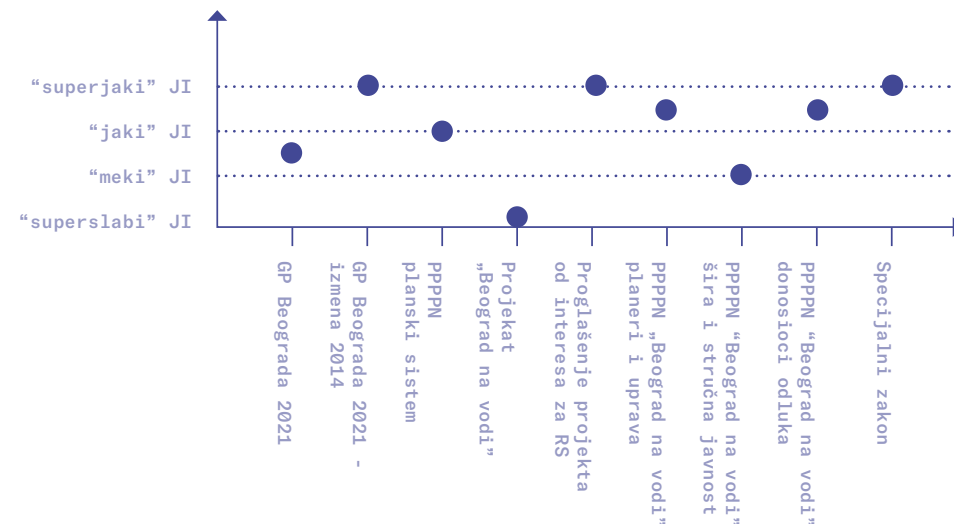
20 – Odnos planiranog javnog i ostalog zemljišta 55:45

21 – Prvenstveno u smislu podele građevinskog zemljišta na površine javne namene za koje post-planski, po osnovu utvrđivanja javnog interesa, država sprovodi proces eksproprijacije, odnosno promene vlasničkih odnosa, i površine ostale namene čija je realizacija prepuštena tržištu

117

Refleksije prakse / Za koga rade urbanisti: javni interes u urbanističkom planiranju

2015), što je odluka bez presedana koja je javni interes na ovom području definitivno proklamovala kao superjaki, onaj o kome se odlučuje na najvišim nivoima vlasti, čak suprotno aktuelnim zakonima i propisima države²².



Shema 1

Shematski prikaz koncepta javnog interesa u odnosu na faze u proceduri izrade urbanističkog plana za projekat „Beograd na vodi”

Kakva je onda bila očekivana uloga planera u ovakvim zadatim okolnostima? Očekivanja donosilaca odluka i uprave od planera jesu da njihovu odluku o doslovnoj implementaciji projekta „Beograd na vodi” planski sprovedu, odnosno da zauzmu strukturalističku perspektivu legitimizacije političkih odluka u procesu izrade planskog rešenja, uz upotrebu tehničkih znanja koja će omogućiti da se rešenje fizički realizuje u prostoru. S druge strane, stručna i šira javnost zahtevala je od planera prvenstveno progresivnu i zastupničku ulogu rasvetljavanja malverzacija, dezinformacija, kompleksne problematike izgradnje ovog prostora, omogućavanja široke participacije i stavljanja stručne ekspertize i argumentacije u službu građana i njihovih demokratskih prava da učestvuju u odlučivanju o budućem razvoju ovog značajnog gradskog područja. Naposljetku, sami planeri svoju najveću moć su videli u ulozi koju rutinski poznaju – inkrementalističkom pristupu poznavanju procedura, zakonskog i institucionalnog okvira planiranja i formalnih tokova komunikacije, kao i svojim inženjersko-tehničkim znanjima.

22 – Za problematiku javnog interesa u procesu planiranja područja Savskog amfiteatra za projekat „Beograd na vodi” (2015) videti još: K. Lalović, U. Radosavljević, Z. Đukanović (2015)

Plansko rešenje savskog priobalja u PGR Beograda

Šest godina nakon usvajanja GP Beograda 2021. i prakse njegovog sprovođenja, donet je novi Zakon o planiranju i izgradnji (2009), koji je ovaj najvažniji gradski strateški urbanistički plan podelio na dve jedinice – Generalni urbanistički plan (GUP) s isključivo strareškom komponentom i Plan generalne regulacije (PGR) s regulacionom komponentom planiranja prostora. U skladu s tim, polazni osnov za beogradski Plan generalne regulacije građevinskog područja sedišta jedinice lokalne samouprave – Grad Beograd, celine I – XIX (2016) jeste Generalni urbanistički plan Beograda (2016), strateški plan koji bi trebalo da uspostavi konsenzus po pitanju javnog interesa u urbanističkom planiranju grada, do koga se došlo u punom i transparentnom participativnom procesu, odnosno pretpostavka je da je koncept javnog interesa načelno mek u domaćoj zakonskoj regulativi. Međutim, oba beogradska plana su rađena paralelno, deklarativno u procesu međusobnog usaglašavanja, ali zapravo nauštrb metodologije izrade GUPa koju su Grad i uprava sveli na krajnje rudimentarni oblik²³, kao i u prolongiranoj i obnavljanoj proceduri²⁴, i usvojeni su sukcesivno tek 2016. godine.

Kroz primedbe i javnu diskusiju u obe procedure javnog uvida, šira javnost je skoro dominantno bila zainteresovana za svoje individualne potrebe i interese i uslove građenja na pojedinačnim lokacijama, što u osnovi i jeste predmet PGR Beograda (s obzirom na to da bi strateške i opšte teme od javnog interesa trebalo da budu predmet GUPa) pa se i koncept javnog interesa koji se ispoljio tokom participacije može okarakterisati kao superslab. U skaldu sa svim tim, mogli bismo reći da se javni interes tokom procesa izrade plana implementirao u plansko rešenje PGR Beograda kroz usaglašavanje zahteva i uslova institucija javnog sektora²⁵, što ga tradicionalno karakteriše kao dominantno jaki JI. Međutim, u završetku procedure javnog uvida, planska komisija donosi odluku da se na području dela Makiškog polja i leve obale Save (od Brodogradilišta do bloka 18) planiraju maksimalni urbanistički parametri i mešovite namene²⁶, bez realne optimizacije kapaciteta, namena, retretiranja različitih uslova zaštite i diferencijacije sadržaja od javnog interesa, što je ostavljeno za dalju, detaljniju plansku razradu, postavljajući ovu krajnje proizvoljnu odluku o intenzivnoj urbanizaciji i eksploataciji celog

23 – Bez inovirane studijske osnove i inovacija u pristupu sadržaju i procesu izrade plana, uključujući i metode i modele za širu participaciju.

24 – Koja je trajala od 2009. do 2016. godine, sa stručnom kontrolom i javnim uvidom 2012. i ponovljenim stručnom kontrolom i javnim uvidom 2015. godine.

25 – Kao i izveštaja radne grupe koja je odlukom gradonačelnika formirana za potrebe ocene planskog rešenja pre procedure ponovljene stručne kontrole.

26 – Na inicijativu Opštine Čukarica i Direkcije za građevinsko zemljište i izgradnju Beograda.

118

U potrazi za javnim interesom: dometi urbanizma

119

Refleksije prakse / Za koga rade urbanisti: javni interes u urbanističkom planiranju

priobalnog pojasa Save površine više stotina hektara za superjaki javni interes grada i građana Beograda.

U slučaju urbanističkog rešenja savskog priobalja u PGR Beograda, donosioci odluka, prvenstveno planska komisija, očekivali su od planera tradicionalni, tehnički i inkrementalistički pristup u procesu planiranja, dok su odluku o planiranoj maksimalnoj urbanizaciji ovog područja preuzeli isključivo na sebe, u finalnoj fazi procedure izrade plana, nakon obnovljene stručne kontrole i javnog uvida. I šira javnost je u procesu participacije očekivala od planera sličnu ulogu, ne interesujući se u većoj meri za teme od šireg društvenog značaja. Planeri su, očekivano, takvu ulogu i imali.

Planovi detaljne regulacije na levoj obali Save

Na području leve obale Save su nakon usvajanja PGR Beograda pokrenute i obnovljene izrade četiri različita urbanistička plana²⁷, bez obzira na jedinstvenost poteza leve obale Save koji je do danas ostao neadekvatno urbanizovan i koji je predviđen za veliku urbanu transformaciju. Međutim, na inicijativu planera, za ceo prostor je urađena jedinstvena ekspertska Studija kapaciteta i tipologije izgradnje na prostoru leve obale Save (2016) u cilju optimiziranja svih urbanističkih parametara i lakšeg, utemeljenijeg i transparentnijeg odlučivanja²⁸, s obzirom na krajnje predimenzionisane i monolitne kapacitete izgradnje koje je PGR predvideo. Studiju je planska komisija potom potvrdila, čime je nadalje postala osnov za izradu detaljnih urbanističkih planova čija je izrada bila u toku, ali s obzirom na to da je studija rađena isključivo iz stručnog planerskog diskursa, na bazi usvojenih normi i standarda, a bez učešća javnosti i drugih zainteresovanih strana, javni interes je i u njoj tretiran kao jaki, ali i kao podloga za buduću javnu diskusiju i debatu²⁹.

Nepovezano sa studijom i njenim rezultatima, stručna javnost je kroz javni urbanističko-arhitektonski konkurs bila uključena u formiranje planskog rešenja za blok 18³⁰, što otvara posebno pitanje odnosa javnog interesa proklamovanog konkursnim rešenjima i pojedinačnih i zajedničkih interesa lokalnog stanovništva koje u formiranju konkursnog zadatka ni odabiru rešenja nije učestvovalo, pa se i koncept javnog interesa pre može okarakterisati

27 – Planovi detaljne regulacije za blok 18, delove blokova 69 i 18a, blok 68 i Brodogradilište.

28 – Gustina stanovanja, indeksa izgrađenosti, zauzetosti, zelenila, visina, rastojanja između objekata ...

29 – Studija je uspostavila mehanizme za odlučivanje o razvojnim prioritetima i željenim standardima, ali oni nisu kasnije upotrebljeni u participativnom procesu.

30 – <http://www.dab.rs/domaci-konkursi/item/1217-konkurs-za-blok-18-u-novom-beogradu>, pristupljeno 27. 8. 2021.

kao jaki, nego meki. S obzirom na to, u proceduri ranog javnog uvida za prostor bloka 18 interesovali su se prvenstveno njegovi neposredni korisnici³¹ sa zahtevima i inicijativama u vezi s pojedinačnim/svojim katastarskim parcelama, u potpunosti nepovezanim s nagrađenim rešenjem, tretirajući koncept javnog interesa kao superslab. S obzirom na to da su svi planovi još uvek u izradi, s nestrpljenjem očekujemo da vidimo kroz koje domene javnog interesa će ovi procesi proći sve do finalne odluke o njihovom usvajanju.

S obzirom na iskustvo plana za projekat „Beograd na vodi”, u slučaju izrade planova za levu obalu Save koji su potom usledili kao detaljna razrada rešenja PGR Beograda, primetna je, barem početna, želja i namera donosilaca odluka da ulogu planera i stručne javnosti prihvate kao tehničku, čak donekle i progresivnu u otvaranju pojedinih tema i problematizaciji različitih aspekata urbanizacije, prvenstveno onih koji se odnose na odnose kapaciteta izgradnje, fizičke strukture i planiranih javnih ulaganja. S druge strane, građani i šira javnost su kroz parcijalno sprovedene rane javne uvide i javne uvide i u ovim slučajevima očekivali od planera tehnički i inkremenalistički pristup u rešavanju svojih individualnih potreba i zahteva, što je očekivala i stručna javnost, ali u vezi s implementacijom svojih ideja o prostoru, u meri u kojoj se odazvala na raspis konkursa. Planeri su, u prostoru koji im je ostavljen, svoju ulogu shvatili kao tradicionalno tehničku, ali s tendencijom ka progresivnijem pristupu u problematizovanju transformacije ovog prostora, koji se nažalost nije završio uključivanjem šire i stručne javnosti u javnu debatu.

Urbanistički plan za deo Makiškog polja

Do promene granica zaštite (Rešenje o određivanju zona sanitarne zaštite na administrativnoj teritoriji grada Beograda za izvorišta podzemnih i površinskih voda koja služe za vodosnabdevanje grada Beograda, 2014), celo Makiško polje se nalazilo u domenu javnog dobra beogradskog vodoizvorišta i bilo zabranjeno za urbanizaciju i kao takvo predstavljalo primer koncepta jakog javnog interesa u urbanističkom planiranju. Gradskom odlukom da delimično odustane od rezervacije ovog prostora za buduću eksploataciju sirove vode za piće, deo Makiškog polja se potencijalno otvara za izgradnju (Elaborat o zonama sanitarne zaštite izvorišta podzemnih i površinskih voda vodosnabdevanja grada Beograda, 2013). Međutim, prostorni osnov te uslovne planske urbanizacije i dalje ostaje „polje”, odnosno šumsko, zeleno i

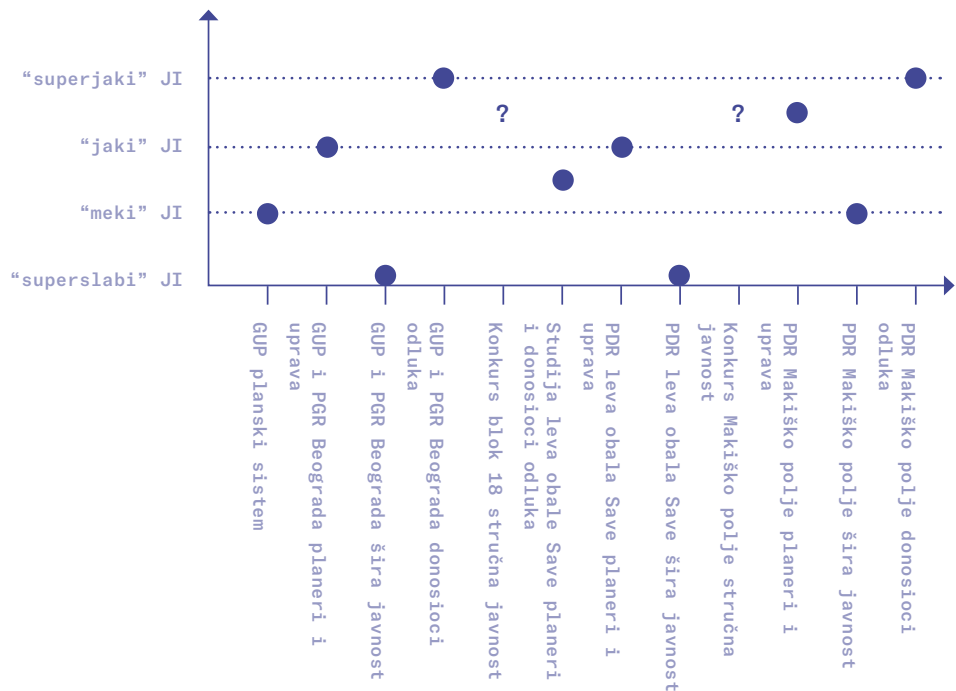
31 – Vlasnici oko 2.000 usitnjehih i uglavnom izgrađenih katastarskih parcela.

poljoprivredno zemljište, što implicira veoma pažljivu procenu društvenih i ekonomskih potreba koje treba da se implementiraju u ovaj ekološki značajan prostor za grad, odnosno utvrđivanje javnog interesa u punoj participaciji stručne, institucionalne i šire javnosti. Suprotno tome, usvojenim rešenjem PGR Beograda, ova zelena površina od nekoliko stotina hektara utvrđuje se za prostor od superjakog javnog interesa za maksimalno intenzivnu urbanizaciju, na šta se nadovezuje i gradska odluka o trasi prve linije metroa koja bi trebala da započne i prođe kroz ovo u postojećem stanju potpuno neurbanizovano područje.

Na osnovu ovako *ad hoc* planiranih sadržaja i kapaciteta, kao osnov za buduće plansko rešenje raspisan je urbanističko-arhitektonski konkurs³² putem koga je u planski proces uključena stručna javnost, prvenstveno s aspekta organizacije naselja i njegovih sadržaja. Planeri su se u koncipiranju planskog rešenja u potpunosti oslonili na prvonagrađeno konkursno rešenje uz neophodna prilagođavanja koja su deo njihove ekspertize i uslova nadležnih institucija, formirajući krajnje tehničko rešenje, koje konsekventno tretira javni interes možda i više nego i u jednom planu novije generacije kao jaku, tehničku kategoriju, nevezanu od cene javnih ulaganja i procene uspešnosti i posledica implementacije i realizacije planskog rešenja, odnosno ukupnih ekonomskih, društvenih i ekoloških implikacija na grad i građane. S druge strane, deo javnosti, prvenstveno različita udruženja civilnog sektora i nezavisni stručnjaci, tokom procesa javnog uvida u plansko rešenje intenzivno su se zalagali za koncept mekog javnog interesa i zahtevali široku debatu po pitanju očuvanja i zaštite Makiškog polja od ekstenzivne izgradnje. Naposljetku, dvojako učešće stručne javnosti u pitanjima urbanističkog i planerskog tretmana javnog interesa na delu Makiškog polja, otvara posebno pitanje instrumentalizacije urbanističko-arhitektonskog konkursa, koje je na ovom primeru možda i najizraženije.

U finišu procesa izrade plana, na završetku procedure javnog uvida, Komisija za planove odbacila je sve primedbe organizacija, stručnjaka i građana koje su se odnosile na pitanja od javnog interesa na ovom području kao neosnovane, eksplicitno proglašavajući teme od opšteg interesa kao nedostupne za predmet diskusije. Drugim rečima, jednom ustanovljeni superjaki javni interes na ovom području, samo je prividno tretiran kao jaki tokom procesa izrade plana, kroz organizaciju konkursa, učešće nadležnih institucija, planera, da bi se naposljetku okarakterisao ponovo kao superjaki, ukidanjem mogućnosti za bilo kakvu konstruktivnu stručnu raspravu o problematici transformacije ovog područja.

32 – <http://www.dab.rs/konkursi/item/1305-urbanisti%C4%8Dko-arhitektonski-konkurs-dela-maki%C5%A1kog-polja,-go-%C4%8Dkarica>, pristupljeno 27. 8. 2021.



Shema 2. Shematski prikaz koncepta javnog interesa u odnosu na faze u proceduri izrade urbanističkih planova za savsko priobalje

Kao i u slučaju plana za projekat „Beograd na vodi”, donosioci odluka su prilikom izrade plana detaljne regulacije za deo Makiškog polja očekivali od planera, ali implicitno i stručne javnosti, strukturalističku ulogu i pristup u procesu izrade plana, odnosno onaj koji uz selekciju informacija koje će se obraditi i plasirati, adekvatno argumentuje i legitimizuje odluku o tipu i intenzitetu urbanizacije ovog grinfild područja, koja je doneta prethodno bez učešća nadležnih institucija, stručne i šire javnosti. Deo stručne javnosti uključen u izradu konkursa, koji je zapravo preuzeo na sebe glavni teret legitimizacije početne odluke, očekivao je od planera da tehnički sprovede njihove ideje u plansko rešenje, što je uloga koju su planeri, uz poznavanje procedura i rutinske implementacije uslova nadležnih institucija, na sebe i preuzeli. Drugi deo stručne javnosti, uglavnom okupljen u okviru organizacija i građanskih inicijativa civilnog sektora, očekivao je od planera progresivniju i zagovaračku ulogu, koja će da rasvetli kompleksnu problematiku urbanizacije područja koje je do skora figururalo kao najznačajnija rezerva akumulacija pijaće vode u gradu i zauzme se za opšte dobro građana u domenu ekologije i zaštite životne sredine.

Zaključak analize studija slučaja

Analizirajući četiri aktuelne teme u planiranju grada, prvo, a možda i najvažnije, možemo zaključiti da donosioci odluka percipiraju dogovor oko javnog interesa građana dominantno kao domen o kome su pozvani da sami odlučuju, smatrajući svoju poziciju kao superiornu u pogledu sagledavanja „šire slike” društvenih potreba. Iz ove *top-down* perspektive, politički predstavnici vlasti i donosioci odluka proklamuju superjaki javni interes isključivo u domenu maksimalne ekonomske eksploatacije lokacija, dok se svi drugi društveni i ekološki domeni i aspekti, pa čak i oni koji se tiču samog planiranja kao društvene delatnosti, smatraju sekundarnim i manje bitnim po svom značaju prilikom operacionalizacije, uslovno rečeno, strateških planskih rešenja. Takođe, primetna je i promena odnosa koje donosioci odluka imaju prema planerima, stručnoj javnosti i sopstvenoj odgovornosti, od prvobitne koja je prihvatila da su planeri uglavnom odgovorni za stručni deo posla, a oni sami za politički aspekt odlučivanja u planiranju, do relativizacije sopstvene odgovornosti zahtevanjem od planera i dela stručne javnosti punu legitimizaciju političkih odluka kroz kvazistručna rešenja, utemeljena na spekulativnim, polovičnim ili distortiranim informacijama, što je uloga koju, nažalost, planerska struka polako i svesno prihvata.

Ovakav stav, s jedne strane, stavlja planere u poziciju da svoju stručnu argumentaciju temelje skoro isključivo na uslovima institucija javnog sektora – čija implementacija je po zakonu obavezna tokom procesa izrade plana, pa ovi uslovi postaju poslednja linija odbrane javnog interesa u gradu. Drugim rečima, koncept jakog javnog interesa i dalje je dominantan, a njegova „jačina” zavisi od snage i želje institucija da odolevaju političkim pritiscima koji se ne odnose toliko na sistemska i zakonska rešenja u domenu planiranja, već pre na pravljenje presedana. S druge strane, ovakav stav uprave i donosilaca odluka u potpunosti isključuje mogućnost konstruktivne javne debate o različitim interesima i njihovom usaglašavanju, koju deo stručne i šire javnosti zato potpuno neosnovano očekuje. Uprava, nadležna za participativni proces, i druge institucije neposredno uključene u planiranje, ne izlaze iz okvira postojeće „funkcionalne logike” koja se svodi na ustaljene procedure i zakonski minimum koji i dalje obezbeđuje tek konsultacije sa stručnom i širom javnosti (Slavković, Graovac, Đokić, & Radovanović, 2021), jer potreba za drugačijim pristupom ne postoji u svesti i namerama donosilaca odluka. Takođe, i svest građana se od pitanja u vezi s ličnom imovinom, potrebe i interese tek polako širi i na pitanja od opšteg značaja za grad i zajednicu, prvenstveno preko pojedinačnih planova koji u fokusu imaju jasno

uočljivu temu povezanu s javnim dobrom, a još uvek manje u sveobuhvatnim gradskim strateškim i regulacionim planovima.

U ovako ograničenom prostoru delovanja, i znanje i kompetencije planera ostaju u okvirima rudimentirano-racionalog promišljanja o prostoru – zasnovanom na zakonima, uslovima, procedurama i slično, jer se progresivnije i inovativnije znanje od njih i ne traži. Naprotiv, traži se znanje da se informacije i argumenti plasiraju u korist uskih interesa sprege politike i kapitala. U takvim okolnostima, planeri se trude da očuvaju svoj integritet, ali gube poverenje i građana i struke, dok bivaju degradirani i ucenjeni od donosilaca odluka. Takođe, postaje jasno da institucija arhitektonskog konkursa ima veoma kompleksnu i diskutabilnu ulogu kao instrument od javnog interesa u urbanističkom planiranju u našem savremenom društveno-političkom kontekstu (Đerić & Lalošević, 2021)³³, kome struka nadalje mora da posveti posebnu pažnju.

KONCEPT JAVNOG INTERESA	PREDUSLOV ZA UTVRĐIVANJE	POTREBNA ULOGA PLANERA
Superjaki javni interes	Odluka na nivou državne ili lokalne uprave (uredba, zakon, odluka nadležne planske komisije)	Strukturalistička i tehnička
Jaki javni interes	Ograničenja, normativi, standardi i sl. Koji se implementiraju kroz politike, odnosno uslove nadležnih institucija javnog sektora	Tehnička i inkrementalistička
Meki javni interes	Dogovor (konsenzus) na osnovu strukturirane i transparentne participacije svih učesnika u planiranju	Tehnička, zagovaračka i progresivna
Superslabi javni interes	„Slobodno tržište” kome se dodeljuje uloga otvorene arene za prezentovanje pojedinačnih interesa	Tehnička

Tabela 1

Orijentacioni prikaz odnosa koncepta javnog interesa i uloge planera koja je potrebna da bi se takav koncept podržao tokom planskog procesa

ZAKLJUČAK

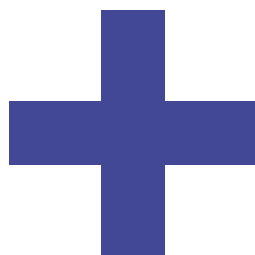
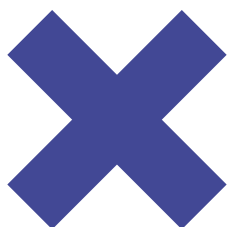
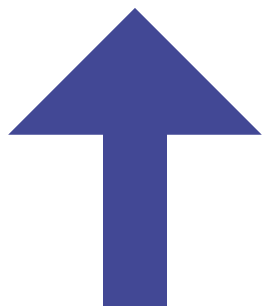
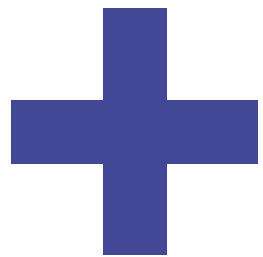
U svim slučajevima definisanja javnog interesa u urbanističkom planiranju, uprava (na različitim nivoima – od nacionalnog do lokalnog) igra važnu ulogu u njegovom formatiranju i proglašenju. Ona nije i ne može biti jedini učesnik u ovom procesu, ali je svakako ključan i nezaobilazan, jer je i samo planiranje društvena institucija, utemeljena i definisana aktuelnim zakonima iz doma na urbanizma, prostornog planiranja i drugih javnih politika. Prihvaćene vrednosti jednog društva, oličene i u samom Ustavu kao najvišem pravnom aktu, zakoni, razvojne strategije, a posebno društveno relevantne odluke koje se donose u postupku upravljanja urbanim razvojem, a zatim i u formalnom procesu urbanističkog planiranja, oblikuju i „boje” javni interes građana jedne zajednice. Drugim rečima, javni interes nije opšta, nepromenljiva kategorija: on varira od društva do društva, u zavisnosti od njegove posvećenosti različitim vrednostima – demokratskim ili autoritarnim režimima, socijalističkim ili liberalno-kapitalističkim društvenim uređenjima, „levim” ili „desnim” političkim ideologijama i sl. Ekstreman primer je da je u nedemokratskim i ideološki isključivim društvima, održavanje same ideologije opšteprihvaćeno kao javni interes po sebi. Javni interes u urbanističkom planiranju poprima oblik društva koje ga artikuliše, i konsekventno, za pažljivog i iskrenog posmatrača, reflektuje stvarno aplicirane vrednosti, deformišući i dovodeći do apsurdna one koje su možda načelno proklamovane, ali ne i zaista praktično prihvaćene i društveno relevantne.

Prikazani primeri, kao reprezentivi šire planerske prakse u našoj sredini (prvenstveno se misli na Beograd, ali je lako primenljivo i na Srbiju u celini) pokazuju da je prevashodni interes koji se kroz planiranje plasira kao javni u suštini čisto ekonomski interes privatnog kapitala, koji isključuje čak i troškove javnih ulaganja. U situaciji kad je participacija samo formalna procedura od koje se ne očekuje nikakav realan uticaj na odabir prioriteta i ishod planiranja, i kad uprava vodi ukupan proces planiranja prema diktatu krupnog kapitala i „sitnog” populizma, derivat pompezno zvanog „javnog interesa” je dominantno kapitalizacija gradskog zemljišta kroz rentu. Ostali aspekti opšte dobrobiti – javno zdravlje, veoma važna ekološka pitanja, dostupnost i održivo korišćenje resursa, socijalna inkluzija i zaštita, budžetska pitanja i javno investiranje, ni u jednom od navedenih slučajeva nisu bili među centralnim pitanjima. Uprkos činjenici da svi analizirani slučajevi predstavljaju delove gradske teritorije od posebne važnosti, u procesima njihovog planiranja nije se razvila nikakva, a kamoli ozbiljna debata o optimalnim scenarijima aktivacije ovog zemljišta. Naprotiv, neponovljivo i jedinstveno gradsko

tkivo je određeno za izgradnju velikih gustina i kapaciteta i „sirove” stambeno-komercijalne sadržaje bez ikakvog promišljanja i kreativnosti u pogledu cilja, pristupa, metoda, namena, instrumenata, i kao takvo biće izgubljeno za mnoge druge potrebe sadašnjih i budućih stanovnika grada.

Konačno, ne preostaje ništa osim da se naglasi da ni demokratska i dobronamerna uprava ni kompetentni planeri ne mogu zameniti široku, ozbiljnu i dobro pripremljenu i vođenu javnu debatu po pitanjima od opšteg/javnog interesa za zajednicu. Ukoliko uprava nije u potpunosti posvećena isključivo interesima najšire zajednice, a planerska kompetencija nije najvišeg ranga, kao što je to kod nas slučaj, značaj javne debate i potreba da se pridobije i otvori prostor za nju, postaju još veći.

- Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja. (2015). "Službeni glasnik RS" broj 65/15.
- Begović, B. (1995). *Ekonomika urbanističkog planiranja*. Beograd: Centar za ekonomske studije.
- CEC (Commission of the European Communities). (1997). *The EU Compendium of Spatial Planning Systems and*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European.
- Čolić, R. (2014). Evaluation of the capacity development of actors within participatory planning process. *Spatium*, 1, 45-50.
- Čolić, R., Mojović, D., Petković, M., & Čolić, N. (2017). *Guide for Participation in Urban Development Planning*. AmBerO consulting, representative office in Belgrade.
- Đerić, J., & Lalošević, M. (2021). Konkursi i graditeljako nasleđe: Odnos konkursa i urbanističkog plana. U R. Mrlješ (Ur.), *XI naučno-stručna konferencija: Graditeljsko nasleđe i urbanizam* (str. 360-373). Beograd: Zavod za zaštitu spomenika kulture grada Beograda.
- 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.
- Đokić, J., & Graovac, A. (2020). Jedno pitanje za urbaniste: Šta je javni interes u urbanističkom planiranju? *Međunarodna naučno-stručni skup 16. Letnja škola urbanizma - Budućnost gradova i urbanizma* (str. 185-192). Beograd: Udruženje urbanista Srbije.
- Elaborat o zonama sanitarne zaštite izvorišta podzemnih i površinskih voda vodosnabdevanja grada Beograda*. (2013). Institut "Jaroslav Černi".
- Faludi, A. (2000). The Performance of Spatial Planning. *Planning Practice and Research*, 15(4), 299-318.
- 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.
- Flyvbjerg, B. (1998). *Rationality & Power, Democracy in Practice*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Forester, J. (1989). *Planning in the Face of Power*. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press. Ltd.
- Generalni plan Beograda do 2021. godine*. (2003). "Službeni list grada Beograda" broj 27/03.
- Generalni urbanistički plan Beograda*. (2016). "Službeni list grada Beograda" broj 11/16.
- 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., & Graovac, A. (2018). *70 godina Urbanističkog zavoda Beograda, knjiga 1: Istorijat*. Beograd: Urbanistički zavod Beograda.
- Graovac, A. (2016). Studija kapaciteta i tipologije izgradnje na prostoru leve obale Save. *INFO Urbanistički zavod Beograda*, 39/40.
- 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.
- Guzzetta, J., & Bollens, S. (2003). Urban Planners' Skills and Competencies: Are We Different from Other Professions? Does Context Matter? Do We Evolve? *Journal of Planning Education and Research*, 23(1), 96-106.
- 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*. Vancouver: UBI Press.
- Hejvud, E. (2004). *Politika*. Beograd: Clio.
- Hopkins, L. D. (2001). *Urban Development: The Logic of Making Plans*. Washington, DC: ISLAND PRESS.
- Izmene i dopune Geberalnog plana Beograda do 2021. godine*. (2014). "Službeni list grada Beograda" br. 70/14.
- Korać, S. T. (2017). Javni službenik za 21. vek: Ka savremenom učitavanju gesla "plemstvo obavezuje". *Srpska politička misao*, 3, 273-288.
- Lalović, K., Radosavljević, U., & Đukanović, Z. (2015). Reaffirming 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. (2009). Rational or collaborative model of urban planning in Serbia: Institutional limitations. *Serbian Architectural Journal*, 1, 81-106.
- Maruna, M. (2015). Can planning solutions be evaluated without insight into the process of their creation? *20th International Conference Urban Planning and Regional Development in the Information Society*. Ghent, Belgium: GeoMultimedia: REAL CORP.
- Maruna, M. (2019). *Teorija planiranja: prilog kritičkom mišljenju u arhitekturi*. Beograd: Univerzitet u Beogradu - Arhitektonski fakultet.
- Maruna, M., & Graovac, A. (2021). Ka kritičko-refleksivnom planeru: prilog unapređenju prakse na primeru kompleksa "Avala filma". *Arhitektura i urbanizam*, 52, 16-26.
- Matthiesen, U. (2012). KnowledgeScapes. *disP - The Planning Review*, 45(177), 10-28.
- Odluka o izradi Prostornog plana područja posebne namene uređenja dela priobalja grada Beograda - područje priobalja reke Save za projekat "Beograd na vodi"*. (2014). "Službeni glasnik RS" broj 58/14.
- Petovar, K., & Vujošević, M. (2008). Koncept javnog interesa i javnog dobra u urbanističkom i prostornom planiranju. *Sociologija i prostor*, 46(1), 23-51.
- Plan generalne regulacije građevinskog područja sedišta jedinice lokalne samouprave – Grad Beograd, celine I – XIX. (2016). "Službeni list grada Beograda" broj 20/16.
- Plan generalne regulacije sistema zelenih površina Beograda*. (2019). "Službeni list grada Beograda" broj 110/19.
- Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja*. (2019). "Službeni glasnik RS" broj 32/19.
- Rešenje o određivanju zona sanitarne zaštite na administrativnoj teritoriji grada Beograda za izvorišta podzemnih i površinskih voda koja služe za vodosnabdevanje grada Beograda*. (2014). Ministarstvo zdravlja Republike Srbije, br. 530-01-48/2014-10.
- Simon, H. A. (1990). *Bounded Rationality*. London: Palgrave Macmillan.
- Slavković, L., Graovac, A., Đokić, J., & Radovanović, K. (2021). *Javnost na distanci / demokratija u krizi*. Beograd: Nova planska praksa.
- Stead, D., & Nadin, V. (2009). Planning cultures between models of society and planning systems. U J. Knieling, & F. Othengrafen (Urednici), *Planning Cultures in Europe* (str. 284-300). Farham: Ashgate.
- Stiglic, D. E. (2004). *Ekonomija javnog sektora*. Beograd: Ekonomski fakultet Beograd.
- Swain, C., & Tait, M. (2007). The Crisis of Trust and Planning. *Planning Theory & Practice*, 8(2), 229-247.
- Taylor, N. (1998). *Urban Planning Theory since 1945*. London: SAGE Publications Ltd.
- Uredba o utvrđivanju Prostornog plana područja posebne namene uređenja dela priobalja grada Beograda - područje priobalja reke Save za projekat "Beograd na vodi"*. (2015). "Službeni glasnik RS" broj 7/15.
- Vujošević, M. (2002). O novim metodološkim i drugim standardima u planiranju. Povodom Generalnog plana Beograda 2021. *Arhitektura i Urbanizam*, 9, separat.
- 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., & Petovar, K. (2006). Javni interes i strategije aktera u urbanističkom i prostornom planiranju. *Sociologija*, XLVIII(4), 357-382.
- Zakon o eksproprijaciji*. (2009). Službeni glasnik RS br. 20/2009.
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o planiranju i izgradnji*. (2014). "Službeni glasnik RS" broj 132/14.
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji*. (2018). "Službeni glasnik RS" broj 83/18.
- Zakon o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji*. (2020). "Službeni glasnik RS" broj 9/20.
- Zakon o naknadi za korišćenje javnog dobra*. (2018). "Službeni glasnik RS" broj 95/18.
- Zakon o planiranju i izgradnji*. (2009). 72/09. Službeni glasnik RS.
- Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima eksproprijacije i izdavanja građevinske dozvole radi realizacije projekta "Beograd na vodi"*. (2015). "Službeni glasnik RS" br. 34/15, 103/2015.



UTVRĐI- VANJE GRANICA

Zaštita prava na zdravu, sigurnu, ekološki uravnote- ženu i održivu životnu sredinu kao javnog interesa: tri stuba arhuske konvencije

dr Mirjana Drenovak-Ivanović

UVOD

Kvalitet životne sredine jedan je od osnovnih elemenata koji određuje kvalitet života ljudi. Kad podaci pokazuju da je kvalitet vazduha na teritoriji EU narušen u toj meri da godišnje dovodi do 48.000 slučajeva prevremene smrti, a da na globalnom nivou isti uzrok dovodi do 4,2 miliona slučajeva prevremene smrti, pitanje koje se otvara jeste da li je interes pojedinaca koji su pogođeni posledicama zagađenja životne sredine, bez mogućnosti da se bilo kakvim činjenjem ili nečinjenjem izuzmu od negativnog uticaja, javni interes čija zaštita mora da bude garantovana u jednom pravnom sistemu (Dechezleprêtre, Stadler, & Rivers, 2019). Zaštita zdrave, sigurne, ekološki uravnotežene i održive životne sredine ni u politici zaštite životne sredine ni u pozitivnom pravu nije *a priori* prepoznata kao dominantan javni interes. Prvi razlog nalazimo u tome što su interesi zaštite životne sredine isprepleteni, često takvi da se istom aktivnošću jedan interes štiti, dok se drugom ne pruža adekvatna zaštita. Među brojnim primerima ukazujemo na izgradnju malih hidroelektrana, u kojima se odmerava koji od dva interesa zaštite životne sredine ima pretežniji značaj: interes razvoja energije iz obnovljivih izvora ili interes zaštite kvaliteta i kvantiteta vode i biološke raznovrsnosti? Da odmeravanje interesa u takvim slučajevima mora da bude zasnovano na naučnim analizama koje ukazuju na prednosti i nedostatke ponuđenih rešenja ukazuje i praksa Suda pravde Evropske unije, u slučaju koji je Evropska Komisija pokrenula protiv Austrije, smatrajući da izgradnja hidroelektrane čiji će rad dovesti do smanjenja kvaliteta vode za okolno stanovništvo, predstavlja povredu ekološkog *acquis*-ja. Sud je bio na stanovištu da izgradnja hidroelektrane, poput one koja je planirana u spornom projektu, može da ima pretežniji javni interes, a da je na organima uprave da odmere interese i argumentuju činjenice i okolnosti koje određeni interes čine pretežnijim. Na slične primere nailazimo i u drugim oblastima razvoja upotrebe energije iz obnovljivih izvora, kao i u oblastima poput saobraćaja ili poljoprivrede imajući u vidu da se određeni izazovi koji se tiču odnosa zaštite životne sredine i tih oblasti često uređuju tako da se, na prvi pogled smanjuje rizik po životnu sredinu, ali da upoređivanje sa ostalim interesima zaštite životne sredine nužno ne vodi do istog zaključka (Drenovak Ivanović, 2019).

Drugi razlog nalazimo u tome što definisanje javnog interesa u nekoj oblasti podrazumeva uključivanje velikog broja užih društveno-ekonomskih interesa, od kojih je jedan zaštita životne sredine. Nekonzistentnost pozitivnog prava koje u različitoj meri uključuje interes zaštite životne sredine, te odsustvo i/ili nerazvijena primene načela ekološkog prava u građansko-

pravnoj i krivičnopravnoj zaštiti prava na zdravu životnu sredinu, ukazuje na značaj prakse ESLJP u zaštiti prava na zdravu životnu sredinu kroz zaštitu osnovnih ljudskih prava (Yerezhepkyzy & Egorov, 2021). U postupcima u kojima se utvrđuje postoji li povreda pozitivnog prava u oblasti zaštite životne sredine, ESLJP ceni da li je negativan uticaj na životnu sredinu prouzrokovao određenom aktivnošću takav da ugrožava neko od Konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda zajemčenih prava. Utvrđuje li da je zagađenje u životnoj sredini takve prirode da dovodi do povrede osnovnih ljudskih prava, ESLJP utvrđuje da li su u postupku donošenja odluke čija primena dovodi do zagađenja u životnoj sredini (na primer, dozvola o izgradnji aerodroma, vodna dozvola, integrisana dozvola i slično) adekvatno odmereni ekonomski interesi države i interesi pojedinaca i da li je pojedincima dat dovoljan uticaj u postupku donošenja odluke. U praksi ESLJP utemeljeno je mišljenje da države imaju diskreciono pravo da usvoje one mere za koje procene da na odgovarajući način štite prava građana i otklanjaju opasnost od povrede osnovnih ljudskih prava. Novija sudska praksa i stavovi izneti u slučaju Cordella i drugi protiv Italije, međutim, diskrecionu moć dodatno ograničava obavezujući države da odrede mere polazeći od stavova nauke o uticaju aktivnosti na zdravlje ljudi, kao i o delotvornosti mera koje bi trebalo da obezbede zaštitu prava podnosilaca predstavke u što je moguće kraćem roku (Cordella et al. v. Italy, odluka ECHR od 24 januara 2019, broj 54414/13 i 54624/15, 2019).

Ono što ima ključnu ulogu u formiranju pozicije koju zaštita i unapređenje životne sredine, kao javni interes, ima u odnosu na druge javne interese, jesu stavovi određene zajednice o tome da li je stanje životne sredine, kao osnov kvaliteta života, preduslov za ostvarivanje ostalih ustavom i zakonima garantovanih prava. Takvi stavovi se mogu izgraditi i uputiti donosiocima odluka samo u okolnostima koje pružaju adekvatno obaveštavanje o svim elementima stanja životne sredine i planiranim promenama, pravovremeno uključivanje javnosti i zainteresovane javnosti u postupke donošenja odluka o aktivnostima koje imaju negativan uticaj na životnu sredinu i pravo na pravnu zaštitu u slučajevima kad obaveštavanje ili uključivanje javnosti nije učinjeno ili kad je došlo do povrede prava koja čini deo ekološkog prava. Stoga, najpre, ukazujemo na minimalne standarde Arhuske konvencije, a zatim analiziramo njihovo prenošenje i primenu u našem pravu i praksi.

PRAVO NA OBAVEŠTENOST O ŽIVOTNOJ SREDINI

Interes zaštite životne sredine može da bude prepoznat, a njegova zaštita adekvatna, samo ako je javnosti omogućen pristup ekološkim informacijama. To podrazumeva ne samo mogućnost najšireg kruga lica, svakog, da po zahtevu informacijama i pristupi, već i obavezu organa javne vlasti da aktivno informišu javnost o stanju životne sredine (Krämer, 2018; Suman, 2021). Pretpostavka za oba vida obaveštavanja javnosti, i aktivnog i pasivnog, jeste da organ javne vlasti poseduje ekološke informacije.

Arhuskom konvencijom određeni su minimalni standardi čije prenošenje u pravo Strana potpisnica treba da omogući pristup ekološkim informacijama (Samvel, 2020). Standardi ukazuju na to da je pravo na pristup ekološkim informacijama viđeno kao javni interes, te određuju da je pravo svakog lica da u zahtevanoj formi pristupi ekološkim informacijama „bez potrebe da iskazuje interes” (UNECE, 1998, čl. 4, st. 1, tač. a). Njima je određeno i da su organi javne vlasti dužni da omoguće pristup traženim ekološkim informacijama „što je moguće pre, a najkasnije mesec dana nakon podnošenja zahteva” (UNECE, 1998, čl. 4, st. 2). Standardi ukazuju i na to da u izvesnim slučajevima može doći do kolizije među interesom zaštite životne sredine i nekim drugim, zakonom određenim, javnim interesom (poverljivost rada organa javne vlasti u skladu s domaćim zakonom, međunarodni odnosi i javna bezbednost, poverljivost komercijalnih i industrijskih informacija, negativan uticaj na životnu sredinu na koju se informacije odnose i drugo) (UNECE, 1998, čl. 4, st. 4).

Pravo na pristup ekološkim informacijama u našem pravu uređeno je Zakonom o zaštiti životne sredine (dalje: ZZŽS) i Zakonom o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja (dalje: ZSPIJZ). Reč je o pravnom okviru koji u potpunosti prenosi standarde Arhuske konvencije. Praksa Poverenika za informacije od javnog značaja i zaštitu podataka o ličnosti i nedavno predstavljeni Nacrt Izveštaja o primeni Arhuske konvencije u Srbiji ukazuju da u primeni pravnog okvira nailazimo na izazove koji se odnose na razumevanje suštine prava na pristup ekološkim informacijama kao prava koje pripada svima, jer se na sve i odnosi, te je pravo na pristup izraz i pojedinačnog i javnog interesa (Drenovak Ivanović & Đorđević, 2018).

Drugi stub Arhuske konvencije ukazuje na standarde za uključivanje javnosti u donošenje odluka kojima se negativno utiče na životnu sredinu, bilo onih koje su planskog i strateškog karaktera ili onih koje se odnose na predložene aktivnosti u konkretnom slučaju (ekoloških odluka). U prvom slučaju, reč je o standardima koji određuju postupak strateške procene uticaja na životnu sredinu u trenutku kad postoji nacrt plana razvoja neke oblasti (npr. prostorni i urbanistički plan ili strategija održivog razvoja) koja predstavlja osnovu za dalje aktivnosti koje će imati konkretan uticaj na životnu sredinu. Strane Arhuske konvencije imaju obavezu da omoguće učešće javnosti u pripremi politike u vezi sa životnom sredinom. Pri tome, organi javne vlasti imaju diskreciono pravo da utvrde koji deo javnosti može da učestvuje u pripremi određenog plana i programa u vezi sa životnom sredinom (UNECE, 1998, čl. 7) Diskreciona moć je ograničena obavezom da se krug lica koji u svakom konkretnom slučaju čine javnost bude određen „uz uzimanje u obzir ciljeva Arhuske konvencije” (UNECE, 1998, čl. 7 i čl. 8).

U drugom slučaju, reč je o standardima koji određuju postupak za uključivanje javnosti na koju projekat na određenoj lokaciji, s primenom određene tehnologije, utiče ili može da utiče. Ključno pitanje u primeni tih standarda jeste ko ima aktivnu legitimaciju za učešće u takvom postupku. Drugim rečima: Ko čini krug lica na koja predloženi projekat utiče ili može da utiče, te ko je nosilac prava da uzme učešće u zaštiti prava na zdravu životnu sredinu kao javnog interesa? I u domaćem i u uporednom pravu nailazimo na niz pitanja koja se postavljaju u vezi s pravnom legitimacijom ekoloških nevladinih organizacija kao stranke u postupku. Status stranke u postupku zavisi, pre svega, od pravne tradicije određene države, kao i od toga na koji način je pravo na zdravu, sigurnu, ekološki uravnoteženu i održivu životnu sredinu uređeno, te kakav je odnos između interesa zaštite životne sredine i ostalih javnih interesa. Minimum koji treba da bude zastupljen u pravu Strane Arhuske konvencije odnosi se na utvrđivanje pravnog okvira koji će obezbediti da javnost bude obavestena o pokretanju postupka donošenja ekološke odluke i „u ranoj fazi postupka, (...) na adekvatan, blagovremen i efikasan način” (UNECE, 1998, čl. 6, st. 2. i st. 4) i mogućnosti da u istom učestvuje kao stranka u postupku u „razumnim vremenskim rokovima (...) kad su sve opcije još uvek otvorene i kad može doći do efikasnog učešća” (UNECE, 1998, čl. 6. st. 4). Organi uprave imaju obavezu da omoguće zainteresovanoj

javnosti da iznese komentare, informacije, analize i mišljenja koja smatraju relevantnim za predloženu aktivnost (...) i da prilikom donošenja odluke uzmu u obzir ishod učešća javnosti (UNECE, 1998, čl. 6, st. 7 i st. 8).

Zakonski okvir prenošenja navedenih standarda čine Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu, Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine. Kada je reč o širem pravnom okviru koji uređuje mogućnost za uključivanje javnosti u postupak donošenja strateških dokumenata, uočavamo da ideja o potrebi uključivanja javnosti nije integrisana u pozitivno pravo koje čine propisi iz uže oblasti zaštite životne sredine. Kao primer, navodimo Zakon o zaštiti vazduha. Njime su strategija zaštite vazduha, planovi kvaliteta vazduha i kratkoročni akcioni planovi, Nacionalni program za postepeno smanjivanje godišnjih maksimalnih nacionalnih emisija zagađujućih materija i planovi operatera za smanjenje emisija iz stacionarnih postrojenja, određeni kao osnovni instrumenti nacionalne politike i planiranja (2013, čl. 26). Analiza postupaka za usvajanje, kontrolu primene i stepena ispunjenja aktima definisanih ciljeva ukazuje na to da je javnost, u vezi sa Strategijom zaštite vazduha, kao osnovnog dokumenta na osnovu koga se donose ostala navedena opša planska dokumenta, prepoznata kao učesnik u postupku tek u fazi kad Ministarstvo vladi podnosi izveštaj o njenoj realizaciji (2013, čl. 30, st. 1). Tek tada je javnost prepoznata kao strana kojoj se mora omogućiti uvid u Izveštaj o sprovođenju, a izneto mišljenje „može biti uzeto u obzir prilikom donošenja odluke o preispitivanju i korigovanju strateških opredeljenja” (2013, čl. 30, st. 2). Zakonodavac nije jasno ukazao na to o kojim strateškim opredeljenjima je reč, imajući u vidu da se javnost uključuje post festum, kad se otvara pitanje da li može da doprinese kvalitetu dokumenta o kome iznosi mišljenje. Javnost se u Zakonu o zaštiti vazduha spominje još samo kao strana kojoj se, nakon usvajanja kratkoročnog akcionog plana, mora obezbediti pristup tekstu plana i informacijama o načinu na koji će se primenjivati (2013, čl. 35). Osim javnosti, tekst i prateće informacije moraju biti dostupne i zainteresovanim organizacijama koje su određene kao „organizacije koje se bave zaštitom životne sredine, organizacije koje zastupaju interese osetljivih grupa stanovništva, zdravstvene organizacije i udruženja privrednika” (upor. Zakon o energetici, 2018, čl. 3-8). Analize, međutim, pokazuju da Zakon koji uređuje pitanja od značaja za uspostavljanje sistema za ograničavanje gasova s efektom staklene bašte i za prilagođavanje izmenjenim klimatskim uslovima, polazeći od značaja koji se Arhuskom konvencijom pridaje uključivanju javnosti u donošenje strateških odluka, opredeljuje celo poglavlje postupku za usvajanje strategije niskougljeničnog razvoja, programa prilagođavanja na izmenjene klimatske uslove i pratećih akcio-

nih planova (upor. Nacrt Zakona o klimatskim promenama, 2018, čl. 6-17; Zakon o klimatskim promenama, 2021, čl. 6-17). U Nacrtu Zakona se već i nomenklaturom čl. 16, saradnja javnosti, ukazivalo na nameru da se odrede procesne pretpostavke za obaveštavanje o postupcima o kojima tek treba usvojiti odluke strateškog karaktera, adekvatne rokove za informisanje javnosti o sadržaju predloženih dokumenata, kao i rokove u kojima javnost ima pravo i mogućnost da iskaže mišljenje i uputi primedbe na nacрте predstavljenih akata. No, usvojeni zakon je zadržao samo načelni stav o obaveštavanju javnosti koja ima mogućnost i da iznese mišljenja i primedbe, u skladu s pravilima o usvajanju dokumenata javnih politika (2021, čl. 16). Izostala je i odredba Nacrta Zakona o klimatskim promenama koja je ulogu javnosti dodatno osnažila stavom da će ministarstvo „razmotriti mišljenja i primedbe javnosti i u slučaju prihvatljivosti uzeti u obzir”, čime se posredno ukazivalo na obavezu organa javne vlasti koji vodi postupak usvajanja strateškog ili planskog dokumenta da obrazloži razloge koji su bili odlučujući u oceni da mišljenje ili primedbu ne uzme u obzir (Squintani & Perlaviciute, 2020).

Kada je reč o uključivanju javnosti u donošenje pojedinačnih odluka, pozitivno pravo pruža pretpostavke za uključivanje zainteresovane javnosti u postupke donošenja pojedinačnih odluka. I Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu i Zakonom o integrisanoj prevenciji i kontroli zagađivanja životne sredine zainteresovana javnost je određena kao ona na koju utiče ili može da utiče konkretna aktivnost, koja se na određenoj lokaciji planira (Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, 2009, čl. 10, čl. 11, čl. 14, čl. 15, čl. 20, čl. 22a, čl. 23 i Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, 2015, čl. 11, čl. 12). Status zainteresovane javnosti imaju i nevladine organizacije koje se bave zaštitom životne sredine i evidentirane su kod nadležnog organa (Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, čl. 2, st. 1, tač. 7 i Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine, čl. 2, st. 1 tač. 17). Analiza ostalih zakona koji uređuju postupke donošenja pojedinačnih odluka koje utiču ili mogu da utiču na zainteresovanu javnost a mogu imati posledice po životnu sredinu, pokazuje da položaj zainteresovane javnosti kao stranke u postupku neretko ostaje neuređen. Kao primer navodimo Zakon o energetici koji ne uređuje uključivanje zainteresovane javnosti u postupku izdavanja energetske dozvole (2018, čl. 30-35).

Izvedena analiza pokazuje da je potreba uključivanja javnosti i zainteresovane javnosti prepoznata i uređena zakonima koji su najuže u vezi sa zaštitom životne sredine. Načelo ekološkog prava uključivanja zainteresovane javnosti, gotovo da nema primenu u zakonima koji se nalaze van osnovnih zakona u oblasti zaštite životne sredine (Drenovak Ivanović, Đorđević, Vučković, Sindelić, & Važić, 2020).

TREĆI STUB ARHUSKE KONVENCIJE: PRAVO NA PRAVNU ZAŠTITU

Pravo na pravnu zaštitu, kao treći stub Arhuske konvencije, obavezuje Strane konvencije da zainteresovanoj javnosti omogući pravo na postupak preispitivanja odluke, u upravnom i sudskom postupku i postupku pred nezavisnim organima u kojima se „osporavaju činjenja ili propusti koje su učinila fizička lica ili organ javne vlasti, a koja su u suprotnosti s odredbama nacionalnog zakonodavstva koje se odnosi na životnu sredinu” (UNECE, 1998, čl. 9, st. 1-3).

Reč je o stubu koji sadrži veliki broj pravnih standarda. Prvu grupi čine oni koji se odnose na procesne elemente postupka koji treba da omogući primenu prava na pravnu zaštitu u stvarima od značaja za zaštitu životne sredine. Strane Arhuske konvencije imaju obavezu da propisima procesnog karaktera omoguće da postupak preispitivanja odluke u ekološkim stvarima bude „pošten, pravičan, blagovremen” (...) besplatan ili jeftin, tj. bez „previsokih troškova koji otežavaju njegovo korišćenje” (UNECE, 1998, čl. 9, st. 4) te postupak u kome su utvrđeni kratki rokovi za preduzimanje procesnih radnji, tj. koji se odvija po ubrzanoj proceduri (UNECE, 1998, čl. 9, st 1, tač 3). Takav postupak treba da garantuje primenu „adekvatnih i efikasnih pravnih lekova“ što uključuje i privremene mere, koje imaju posebnu ulogu u zaštiti životne sredine imajući u vidu potrebu da se aktivnosti koje dovode do zagađenja ili pretnja nastanka zagađenja, što je moguće pre, saniraju.

Drugu grupu čine standardi koji ukazuju na to koja lica imaju pravo da pokrenu postupke preispitivanja odluka u ekološkim stvarima. Pitanje koje se otvara i u pozitivnom i u uporednom pravu jeste: Ko ima pravo da pokrene postupak preispitivanja odluke u ekološkim stvarima? Arhuska konvencija polazi od toga da je stanje životne sredine neodvojiv deo životnih uslova koji određuju okruženje pojedinaca u određenom društvu, kojih se bilo koji pojedinac svojom voljom ne može lišiti. Tako bi pravo na pravnu zaštitu pripadalo pojedincima koji su određenom aktivnošću ugroženi ili istom mogu da budu ugroženi jer imaju dovoljan interes da budu stranka u postupku (Kelleher, 2021). Karakteristike odnosa koji obuhvata potencijalno širok krug lica koja različitim emisijama mogu da budu ugrožena doveo je do toga da Arhuska konvencija uvede još jedan kriterijum na osnovu koga bi se moglo utvrditi da određena lica/udruženja/grupe mogu da imaju status stranke u postupku (Duvic Paoli, 2019). Reč je o pripadnicima zainteresovane javnosti koji „tvrde da je došlo do kršenja prava”. Da li će pravo na pravnu zaštitu biti određeno kao *actio popularis*, kao mogućnost da se pokrene upravni spor i bez prethodnog učešća u upravnom postupku, kao posebna ekološka tužba

izjavljena specijalizovanom upravno/sudskom telu (ekološki sud), pitanje je koje ne određuje Arhuska konvencija, već svaka Strana konvencije u skladu sa svojom pravnom tradicijom. Ono što je, međutim, minimalna garancija koja treba da omogući pravo na pravnu zaštitu zainteresovane javnosti, jeste standard Arhuske konvencije prema kome se smatra da nevladine organizacije koje se bave zaštitom životne sredine „imaju dovoljan interes da budu stranka u postupku preispitivanja pred sudom i drugim nezavisnim i nepristrasnim telom ustanovljenim zakonom, u cilju pobijanja materijalne i procesne zakonitosti bilo koje odluke, činjenja ili propuštanja činjenja” (UNECE, 1998, čl. 9, st. 2; Drenovak Ivanović, 2020).

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Interes zaštite zdrave, sigurne, uravnotežene i održive životne sredine jeste javni interes koji je prepoznat, pre svega, u pravilima pozitivnog prava koja dominantno uređuju pitanja od značaja za zaštitu životne sredine, a koja su od značaja za zaštitu bilo kog medijuma životne sredine. Načela ekološkog prava i standardi Arhuske konvencije imaju cilj da omoguće da taj javni interes bude na adekvatan način vrednovan i zaštićen uvek kad se kroz primenu bilo kog pozitivnog propisa susretne s drugim javnim interesima. Pretpostavku za to čini pravo na pristup ekološkim informacijama koje pripadaju svima, pravo na uključivanje u postupke donošenja odluka u ekološkim stvarima, koje pripada zainteresovanoj javnosti i pravo na pravnu zaštitu u stvarima od značaja za zaštitu životne sredine, koje pripada pripadnicima zainteresovane javnosti koji imaju dovoljan interes, što uključuje i ekološke nevladine organizacije. Međutim, to je samo osnova za razvoj pravnog sistema koji će interes zaštite životne sredine prepoznavati u svim segmentima pozitivnog prava. Potrebu za takvim sistemom otvaraju i današnji ekološki izazovi i izazovi klimatskih promena. Tako je, na primer, tranzicija ka zelenoj ekonomiji sa čistim i obnovljivim izvorima energije zasnovana i na potrebi da se zaštiti životna sredina i na potrebi da se zaštiti javno zdravlje, a primena mera koje su na tom putu nužne i lokalnog (poboljšanje kvaliteta vazduha) i globalnog karaktera (ograničavanje klimatskih promena). Uloga je pozitivnog prava da pruži sistemski odgovor na savremene izazove koje danas nosi potreba zaštite životne sredine i usporavanja klimatskih promena uz uklanjanje nastalih posledica, i koji garantuje da će interes zaštite zdrave, sigurne, ekološki uravnotežene i održive životne sredine biti vrednovan u donošenju

142

U potrazi za javnim interesom: dometi urbanizma

143

Utvrdjivanje granica / Zaštita životne sredine kao javni interes

odluka. Uloga je društva da ukaže na mesto koje u hijerarhiji javnih interesa zauzima interes zaštite životne sredine.

- Bechtel, S. (2021, 2 9). Access to justice on EU level: the long road to implement the Aarhus Convention. *The Opole Studies in Administration and Law*, 19(2), str. 19-42.
- (2019). Cordella et al. v. Italy, odluka ECHR od 24. januara 2019, broj 54414/13 i 54624/15.
- Dechezleprêtre, A., Stadler, B., & Rivers, N. (2019). *The economic cost of air pollution: Evidence from Europe*.
- Drenovak Ivanović, M. (2019). The Right to Water and the Right to Use Hydropower: The Case of Serbia and Lessons Learned from the EU. *EU and comparative law issues and challenges series (ECLIC)*, 3, str. 214-230.
- Drenovak Ivanović, M. (2020). Standing in environmental law after Urgenda, Juliana and Covid-19 crises. *EU and comparative law issues and challenges series (ECLIC)*, 4, str. 3-20.
- Drenovak Ivanović, M. (2021). *Ekološko pravo*. Beograd.
- Drenovak Ivanović, M., & Đorđević, S. (2018). *Praktikum o pravu na pravnu zaštitu u stvarima od značaja za zaštitu životne sredine u upravnom postupku i upravnom sporu*. Beograd.
- Drenovak Ivanović, M., Đorđević, S., Vučković, B., Sindelić, D., & Važić, S. (2020). *Praktikum o primeni ekološkog prava – studije slučaja*. Pravosudna akademija/Misija OEBS u Srbiji.
- Duvic Paoli, L.-A. (2019). Participation in the Context of Energy Activities: The Role of the Aarhus Convention Compliance Committee. U J. Chaplin, M. Ozawa, M. Pollitt, D. Reiner, & P. Warde, *In Search of Good Energy Policy*. Cambridge University Press.
- (2016). *European Commission v. Republic of Austria*, C-346/14, ECLI:EU:C:2016:322.
- Kelleher, O. (2021). Systemic Climate Change Litigation, Standing Rules and the Aarhus Convention: A Purposive Approach. *Journal of Environmental Law*.
- Krämer, L. (2018). Citizens rights and administrations' duties in environmental matters: 20 years of the Aarhus Convention. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 9(1).
- Nacrtn Zakona o klimatskim promenama, predstavljen juna 2018. godine*. (n.d.). Retrieved from Ministarstvo zaštite životne sredine: <https://www.ekologija.gov.rs/izvestaj-o-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-klimatskim-promenama/>,
- Samvel, G. (2020, 4 30). Non-Judicial, Advisory, Yet Impactful? The Aarhus Convention Compliance Committee as a Gateway to Environmental Justice. *Transnational Environmental Law*, 9(2), str. 211-238.
- Squintani, L., & Perlaviciute, G. (2020, 4 24). Public participation in climate policy making: Toward reconciling public preferences and legal frameworks. *One Earth*, 4(2), str. 341-348.
- Suman, A. (2021). Citizen sensing from a legal standpoint: Legitimizing the practice under the Aarhus framework. *Journal for European Environmental & Planning Law*, 18(1), str. 8-38.
- UNECE. (1998). *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention)*.
- Yezhepkyzy, R., & Egorov, A. (2021). Implementing the Aarhus Convention. *European Energy and Environmental Law Review*, 30(4).
- Zakon o energetici*. (2014/2018). "Službeni glasnik RS" broj 145/14 i 95/18-dr. zakon.
- Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine*. (2004/2015). "Službeni glasnik RS" broj 135/04 i 25/15.
- Zakon o klimatskim promenama*. (2021). "Službeni glasnik RS" broj 26/2021.
- Zakon o potvrđivanju Konvencije o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine*. (2009). "Službeni glasnik RS" broj 38/09.
- Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu*. (2004/2009). "Službeni glasnik RS" broj 135/04 i 36/09.
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja*. (2004/2007/2010). "Službeni glasnik RS" broj 120/2004, 54/2007, 104/2009 i 36/2010.
- Zakon o zaštiti vazduha*. (2009/2013). "Službeni glasnik RS" broj 36/09 i 10/13.
- Zakon o zaštiti životne sredine*. (2004/2009/2011/2016). "Službeni glasnik RS" broj 135/2004, 36/2009, 36/2009 - dr. zakon, 72/2009 - dr. zakon, 43/2011 - odluka US i 14/2016.

Zaštita prava na učešće u odlučivanju o budućnosti kao javni interes

Ksenija Radovanović
Ljubica Slavković
Ana Graovac
dr Jasmina Đokić

Urbanistički plan je jedan od instrumenata za sprovođenje javne politike u oblasti urbanog razvoja. Odluke koje se donose tokom procesa i procedure izrade plana nisu bazirane samo na stručnim, već i na političkim argumentima. U skladu sa svim tim, urbanistički plan je i stručni i politički akt, a svi učesnici u izradi plana zapravo učestvuju u kreiranju politike razvoja konkretnog područja (Slavković, Graovac, Đokić, & Radovanović, 2021).

Republika Srbija potpisnica je brojnih međunarodnih agendi i povelja koje podrazumevaju da se urbane politike formulišu i implementiraju na participativan način. Nacionalnom Strategijom održivog urbanog razvoja RS do 2030. godine prepoznato je da je uloga participacije u oblasti urbanog razvoja u Srbiji uglavnom formalna, a da je pravičan i jednak tretman pluralističkih interesa upitan. To potvrđuje i sve veći broj građanskih i komšijskih inicijativa, neformalnih udruženja i organizacija civilnog društva koje se formiraju i deluju kao reakcija na projekte i planove (Slavković, Graovac, Đokić, & Radovanović, 2021; Slavković, Graovac, Đokić, & Radovanović, 2021), ali i transformaciju regulative, institucija i mehanizama u okviru kojih se isti formulišu i implementiraju (Slavković, Maruna, Milovanović Rodić, & Radovanović, 2020). Iskustva poslednje decenije su doprinela da šira javnost uvidi da planovi i projekti mogu značajno uticati na ekonomske, socijalne i ekološke prilike ogromnog broja građanki i građana, te da se zarad kontrole i upravljanja efektima moraju aktivno i kontinuirano uključivati u procese donošenja i implementacije prostornih politika.

Pravo javnosti na učešće u procesima izrade planskih dokumenata neposredno je definisano odredbama Zakona o planiranju i izgradnji (2021), a posredno i Zakonom o planskom sistemu (2018). Način na koji se participativni proces odvija bliže je definisan odredbama Pravilnika o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja (2019). Za građane i širu javnost, učešće je omogućeno u dve faze – na samom početku izrade plana, tokom ranog javnog uvida, i u završnoj fazi procesa izrade plana, tokom javnog uvida.

Stepen i forma učešća javnosti u procesu izrade plana može se okarakterisati dominantno kao informativna i konsultativna – građani imaju uvid u materijal, mogu dobiti informacije o njemu i mogu dostaviti svoje primedbe ili sugestije (Slavković, Graovac, Đokić, & Radovanović, 2021). U završnoj fazi izrade plana mogu i javno izložiti svoje primedbe, pred Komisijom za planove i obrađivačem plana (Slavković, Graovac, Đokić, & Radovanović, 2021). Uprkos postojanju zakonskog okvira koji obavezuje na načelo učešća javnosti,

primetan je porast nezadovoljstva građana načinom odvijanja i rezultatima ovih procesa. Sve češće, nezadovoljstvo eskalira u različite oblike građanske neposlušnosti koji se odvijaju izvan, pa često i nakon završetka procedure izrade planova. Ova pojava upravo ukazuje na neefikasnost institucionalnog dijaloga o razvoju grada kao ključnog mehanizma utvrđivanja i zaštite javnog interesa.

U odnosu na navedeno, autorke rada su prepoznale potrebu za uporednom analizom zakonskog okvira participacije i načina na koji se participativni proces sprovodi. Cilj analize je identifikacija prostora za unapređenje prakse uključivanja javnosti u proces izrade planskih dokumenata tako da predloženi dodatni alati ostanu u zakonom propisanim okvirima participacije. Namera nije predlaganje novog sistema planiranja, već precizno identifikovanje dometa postojećeg zakonskog okvira i u okviru njega definisanje preporuka za unapređenje mogućnosti za suštinsko uključivanje javnosti u proces izrade planskih dokumenata radi utvrđivanja sadržaja javnog interesa i načina balansiranja s privatnim interesom i inicijativama zastupljenim na području.

METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

U radu su prikazani rezultati istraživanja sprovedenog u okviru projekta „Javnost na distanci – demokratija u krizi”³⁴ koji je imao za cilj analizu modela i dometa učešća građana u procesu izrade i usvajanja dokumenata urbanističkog i prostornog u Beogradu u periodu pandemije (mart 2020 – mart 2021). Istraživanje participativnih procesa sastojalo se iz tri dela:

- (a) – Analiza zakonskog okvira izrade i donošenja dokumenata urbanističkog planiranja,
- (b) – Analiza prakse odvijanja ranog i javnog uvida u nacрте dokumenata urbanističkog planiranja u Beogradu u periodu 2015-2021,
- (c) – Analize prakse odvijanja ranog i javnog uvida u nacрте dokumenata urbanističkog planiranja u Beogradu u periodu pandemije.

34 – Projekat „Javnost na distanci – demokratija u krizi” sprovedla je ekspertska organizacija Nova planska praksa – baza za urbanistička istraživanja i razvoj planiranja, za potrebe partnerskog projekta Centra za kulturnu dekontaminaciju (CZKD), Polekola i Tačke komunikacije, podržanog od Vlade Švajcarske urgentnom podrškom za monitoring rada institucija, zagovaranje i informisanje građana u vezi s pandemijom covid-19, kroz inicijativu „Zajedno za aktivno građansko društvo – ACT” i kroz projekat Nove planske prakse „Javnost u javnim politikama: analiza izrade urbanističkih planova u periodu pandemije”, realizovanog u kooperaciji s Heinrich Böll Stiftung – predstavništvo Beograd.

Uslovi odvijanja participativnih procesa tokom pandemije korona-virusa poređeni su s nalazima o sprovođenju istih procesa u „redovnim” okolnostima. Na osnovu integracije nalaza istraživanja, za sve tri faze formulisane su preporuke za unapređenje mogućnosti za uključivanje javnosti u proces izrade planskih dokumenata.

Analiza zakonskog okvira izrade i donošenja dokumenata urbanističkog planiranja obuhvata analizu odredbi Zakona o planiranju i izgradnji (2021), te Pravilnika o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja (2019) i Pravilnika o uslovima i načinu rada Komisije za stručnu kontrolu planskih dokumenata, Komisije za kontrolu usklađenosti planskih dokumenata i Komisije za planove jedinice lokalne samouprave planiranja (2019) koji bliže uređuju način odvijanja ranog javnog uvida, javnog uvida i javnih sednica komisije za planove jedinice lokalne samouprave, kao i Poslovnika o radu Komisije za planove Skupštine grada Beograda (2014) i Poslovnika Skupštine grada Beograda (2019) kojima je bliže uređen rad Komisije za planove Skupštine grada Beograda i procedura usvajanja planskih dokumenata na sednicama Skupštine grada Beograda.

Analiza prakse odvijanja ranog i javnog uvida u nacрте dokumenata urbanističkog planiranja obuhvata vremenski interval od početka 2015. do marta 2021. godine. U navedenom periodu autorke su učestvovalе u procedurama izrade i donošenja planskih dokumenata koje su sprovodili nadležni organi Gradske uprave Grada Beograda i to iz pozicija obrađivača planskih dokumenata, kao i predstavnika organizacija civilnog društva, odnosno zainteresovane javnosti. Zaključci istraživanja zasnovani su na analizi odvijanja procedura ranih javnih uvida, odnosno javnih uvida u nacрте sledećih planskih dokumenata: Plana generalne regulacije građevinskog područja sedišta jedinice lokalne samouprave – grad Beograd (celine I–XIX) (2016), Plana detaljne regulacije (nadalje: PDR) područja centra Banovog brda³⁵, PDR za gondolu „Kalemegdan – Ušće” (2018), PDR multifunkcionalnog sportsko-kulturnog sadržaja na području „Parka prijateljstva” – Ušće (2019), Izmena i dopuna PDR za područje između kompleksa Pravno-birotehničke škole „Dimitrije Davidović” i ulica: Petra Kočića, Trogiriska i Tošin bunar (2020). Za početnu godinu analize određena je godina u kojoj je započeta primena Zakona o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji (stupio na snagu 17. decembra 2014. godine), koji je uveo institut ranog javnog uvida kao novi alat za unapređenje procesa participacije. Prema predlagaču, otvaranje rane faze postupka izrade plana za učešće javnosti trebalo je da doprinese „izbegavanju potencijalnih konflikata u kasnijim fazama izrade

35 – Povodom predmetnog plana održane su tri javne sednice Komisije za planove (15. 22. i 27. 11. 2018. godine), međutim, planski dokument do danas nije usvojen

planskog dokumenta” (2014). Za krajnju godinu istraživanja određen je mart 2021. godine, ujedno i krajnji period obuhvaćen projektom „Javnost na distanci – demokratija u krizi”.

Analiza prakse odvijanja ranog i javnog uvida u nacрте dokumenata urbanističkog planiranja u Beogradu u periodu pandemije urađena je na primeru procesa izrade Plana detaljne regulacije dela Makiškog polja (2020) i Plana detaljne regulacije za kompleks „Avala film“ (2020). Posebno su analizirani: (a) stavovi i reakcija javnosti i predstavnika nadležnih institucija i (b) sadržaj zapisnika Komisije za planove.

Na osnovu zaključaka analiza, formirane su preporuke za unapređenje procesa učešća javnosti u procesima izrade dokumenata urbanističkog planiranja, čija bi primena uveliko unapredila i participaciju u vanrednim okolnostima globalne epidemije korona-virusa, čijem smo uticaju i dalje izloženi, ali i participaciju u redovnim okolnostima.

ANALIZA ZAKONSKOG OKVIRA IZRADE I DONOŠENJA DOKUMENATA URBANISTIČKOG PLANIRANJA

Prema Zakonu o planiranju i izgradnji (2021) (nadalje: Zakon), elaborat za rani javni uvid, kao početnu, konceptualnu fazu izrade plana, s propisanim sadržajem i formom, izrađuje obrađivač plana (javno preduzeće, npr. Urbanistički zavod Beograda, ili privatna firma registrovana za delatnost izrade planova koja ispunjava propisane uslove), dok nosilac izrade plana (u Beogradu: Sekretarijat za urbanizam i građevinske poslove), određuje datum javnog uvida u elaborat za rani javni uvid.

Zakonom i Pravilnikom o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja (2019) u daljem tekstu i: Pravilnik) određeno je da se održavanje ranog javnog uvida u nacrt planskog dokumenta oglašava u elektronskom obliku na internet stranici jedinice lokalne samouprave, na internet stranici nosioca izrade planskog dokumenta³⁶, kao i u sredstvima javnog informisanja, odnosno dnevnom i lokalnom listu. Pravilnik propisuje obavezan sadržaj oglasa o izlaganju elaborata na rani javni uvid kao pun naziv institucije koja sprovodi oglašavanje, odnosno koja se stara o izlaganju, naziv planskog dokumenta, podatke o vremenu i mestu

36 — Član 45a Zakona određuje da se oglašavanje javnog uvida vrši na stranici „donoioca plana”, dok je članom 40 Pravilnika za isto navedena stranica „nosioca izrade planskog dokumenta”

izlaganja, način na koji zainteresovana pravna i fizička lica mogu dostaviti primedbe i sugestije i druge informacije koje mogu biti od značaja za rani javni uvid.

Prema Pravilniku, izlaganje elaborata za rani javni uvid obavlja se u sedištu jedinice lokalne samouprave i na internet stranici nosioca izrade planskog dokumenta i vrši se u trajanju od 15 dana. Elaborat sadrži tekstualni i grafički deo. Tokom ranog javnog uvida, svoje primedbe, sugestije i mišljenje na izloženi materijal mogu dati svi zainteresovani građani. Primedbe i sugestije se predaju nosiocu izrade planskog dokumenta (u Beogradu je to Sekretarijat za urbanizam i građevinske poslove) u pisanoj formi. Takođe, tokom trajanja ranog javnog uvida, odnosno u Zakonom propisanom roku, sve nadležne institucije javnog sektora (JKP, zavodi, sekretarijati...) u obavezi su da dostave uslove iz svoje nadležnosti.

Nakon završetka ranog javnog uvida, komisija za planove jedinice lokalne samouprave može dati smernice za dalju izradu nacрта plana. Podaci o trajanju i organizaciji RJU, sve prispele primedbe i sugestije građana, uslovi nadležnih institucija, kao i smernice komisije za planove formiraju Izveštaj o ranom javnom uvidu, zvaničan dokument koji potpisuje komisija za planove. Izveštaj o ranom javnom uvidu moguće je pogledati tek tokom javnog uvida u nacrt plana, u dokumentaciji elaborata koji se izlaže na javni uvid. Pre toga jedino putem zahteva za pristup informacijama od javnog značaja.

Po Zakonu, građani ne dobijaju zvaničan odgovor na svoje primedbe i sugestije koje su priložili tokom trajanja ranog javnog uvida. Odgovor na primedbe i sugestije daje obrađivač plana, i to ne na svaku primedbu pojedinačno, nego uopšteno za sve primedbe – u vezi s namenom zemljišta i planirane kapacitete i parametre izgradnje. Takvi odgovori se prezentuju komisiji za planove tokom stručne kontrole nacрта plana. Građani mogu videti generalne odgovore obrađivača tek tokom javnog uvida u nacrt plana, u dokumentaciji elaborata koji se izlaže na javni uvid.

Nacrt plana s propisanim sadržajem i formom izrađuje obrađivač plana i upućuje ga nosiocu izrade planskog dokumenta radi stručne kontrole. Stručnu kontrolu nacрта plana vrši komisija za planove, nakon čega se sastavlja Izveštaj o izvršenoj stručnoj kontroli. Po Zakonu, zaključci komisije za planove koji su sastavni deo izveštaja, obavezujući su, odnosno obrađivač plana mora postupiti po njima. Građani mogu videti izveštaj o stručnoj kontroli tek tokom javnog uvida u nacrt plana, u dokumentaciji elaborata koji se izlaže na javni uvid.

Nacrt plana koji je korigovan u skladu s izveštajem o izvršenoj stručnoj kontroli izlaže se na javni uvid u trajanju od 30 dana. Zakonom je određeno da se održavanje javnog uvida u nacrt planskog dokumenta oglašava u

dnevnom i lokalnom listu. Prema Pravilniku, oglas o održavanju javnog uvida, pored elemenata propisanih i za fazu ranog javnog uvida, mora sadržati i podatke o vremenu i mestu javne prezentacije nacrtu planskog dokumenta, podatke o vremenu i mestu održavanja javne sednice komisije nadležne za javni uvid. Dodatno, Pravilnik ističe da oglas može sadržati i grafički prikaz područja koje je obuhvaćeno planskim dokumentom. Pravilnikom je određeno i da se javni uvid obavlja na internet stranici organa nadležnog za donošenje planskog dokumenta, odnosno organa jedinice lokalne samouprave nadležnog za poslove prostornog planiranja i urbanizma, kao i u centralnom holu zgrade jedinice lokalne samouprave ili u posebnoj prostoriji koja je određena za izlaganje planskog dokumenta na javni uvid (o čemu mora postojati vidno obaveštenje na ulazu ili u centralnom holu).

U toku izlaganja nacrtu urbanističkog plana na javni uvid, a radi pružanja potrebnih informacija i stručne pomoći u vezi s pojedinim planskim rešenjima, nadležni organ jedinice lokalne samouprave obezbeđuje povremeno prisustvo predstavnika obrađivača urbanističkog plana. Pravilnikom je data i mogućnost da nadležni organ jedinice lokalne samouprave u saradnji s obrađivačem planskog dokumenta, može po potrebi organizovati i javnu prezentaciju nacrtu planskog dokumenta, i to najkasnije deset dana pre isteka javnog uvida.

Tokom javnog uvida, svoje primedbe na izloženi materijal mogu dati svi zainteresovani građani. Pravilnikom je određeno da se primedbe predaju isključivo u pisanom obliku, na pisarnici organa jedinice lokalne samouprave koji je izložio planski dokument na javni uvid. Takođe, tokom trajanja javnog uvida, sve nadležne institucije javnog sektora (JKP, zavodi, sekretarijati...) mogu da dostave i primedbe iz svojih nadležnosti.

Po završenom javnom uvidu organizuje se javna sednica komisije za planove, kojoj mogu da prisustvuju svi podnosioci primedbi. Na javnoj sednici se diskutuje pojedinačno o svim podnetim primedbama, a obrađivač plana je dužan da obrazloži svoj stav po svakoj primedbi. Podnosioci primedbi takođe imaju pravo da tokom javne sednice dodatno obrazlože svoje primedbe. Pravilnikom je određeno da u toku javne sednice komisije nije dozvoljeno neovlašćeno tonsko i video snimanje, dok je predviđeno da se medijsko izveštavanje obavlja u skladu s propisima lokalne samouprave kojima se bliže uređuje odvijanje sednica organa jedinice lokalne samouprave, odnosno organa u čijim prostorijama se održava javna sednica.

Zakon određuje mogućnost da se, u slučaju da nakon javnog uvida u nacrt planskog dokumenta nadležni organ, odnosno komisija za planove utvrdi da usvojene primedbe suštinski menjaju planski dokument, pristupi izradi novog nacrtu planskog dokumenta, u roku koji ne može biti duži od 60 dana od dana donošenja ove odluke. Pravilnik daje mogućnost ponavljanja javnog

154

U potrazi za javnim interesom: dometi urbanizma

155

Utvrdjivanje granica / Zastita prava na učešće u odlučivanju o budućnosti kao javni interes

uvida za onaj deo nacrtu planskog dokumenta koji je značajnije promenjen.

Konačan stav komisije za planove po svakoj podnetoj primedbi formuliše se na zatvorenom delu sednice, kojoj ne prisustvuju građani, odnosno koja nije otvorena za širu javnost, već samo za nadležne institucije i obrađivača plana. Zaključak zatvorenog dela sednice predstavlja Izveštaj o javnom uvidu u nacrtu plana, koji potpisuje komisija za planove. Po Zakonu, zaključci komisije za planove po svakoj podnetoj primedbi, koji su sastavni deo izveštaja, obavezujući su, odnosno obrađivač plana mora postupiti po njima.

Nacrtu plana koji je korigovan u skladu s izveštajem o javnom uvidu upućuje se u proceduru donošenja. Na skupštinskoj sednici moguće je uložiti amandman na plan kojim se predlaže promena planskog rešenja. Ukoliko se amandman prihvati od skupštinske većine, nacrtu plana se vraća komisiji za planove na ponovno razmatranje i korekciju. Nakon donošenja plana, tekstualni deo plana se objavljuje u službenom glasilu jedinice lokalne samouprave (npr. Službenom listu grada Beograda).

Izveštaj o javnom uvidu, kao i Izveštaj nadležnog organa koji sadrži detaljan opis cele procedure izrade i donošenja plana, postaju sastavni deo dokumentacione osnove planskog dokumenta. S obzirom na to da dokumentaciona osnova nije normativni deo plana, ona se ne objavljuje u službenom glasniku jedinice lokalne samouprave, niti je dostupna na zvaničnoj internet stranici organa nadležnog za pripremu i donošenje planskog dokumenta. Zakonom o planiranju i izgradnji predviđeno je uspostavljanje Centralnog registra planskih dokumenata čiji je sadržaj javno dostupan, u elektronskom obliku na internetu bez naknade, a u okviru kog se nalazi i analitičko-dokumentaciona osnova planskih dokumenata³⁷. Međutim, ovaj registar, do danas, nije uspostavljen u svom punom kapacitetu.

37 — Član 45a Zakona određuje da se oglašavanje javnog uvida vrši na stranici „donosioca plana“, dok je članom 40 Pravilnika za isto navedena stranica „nosioca izrade planskog dokumenta”

Dostupnost informacija o mogućnostima učešća u proceduri izrade planskog dokumenta

Praksa pokazuje da eskalacija nezadovoljstva građana najčešće ima koren upravo u činjenici da oni nisu bili obavešteni o proceduri tokom koje je potvrđen sporan planski dokument. Naime, mali je procenat građana koji posećuje internet stranice jedinice lokalne samouprave dovoljno redovno da bi se moglo reći da su adekvatno obavešteni o održavanju ranih javnih uvida i javnih uvida s javnim sednicama na kojima se odlučuje o predloženim rešenjima. Ni oglas objavljen u jednom sredstvu javnog informisanja nema mnogo veći domet, s obzirom na to da zaobilazi one građane koji nisu čitaoci baš onih dnevnih novina koje je nadležni organ odabrao kao mesto oglašavanja ili koji su propustili da pribave primerak koji sadrži oglas koji bi mogao da ih interesuje. Dodatno, sam naziv planskog dokumenta naveden u oglasu često nije dovoljan da ukaže na obuhvat njegove izrade, zbog čega građani ne mogu znati da li bi konkretan oglas mogao da bude predmet njihovog interesovanja. Uprkos tome što Pravilnik daje mogućnost da oglas sadrži i grafički prikaz područja obuhvaćenog planskim dokumentom u izradi, ova se mogućnost, po pravilu, ne koristi³⁸.

Preporuka 1:

Razraditi dodatne načine za obaveštavanje građana o održavanju ranih javnih i javnih uvida, putem direktnog obaveštavanja stambenih zajednica u obuhvatu i graničnoj zoni obuhvata planskog dokumenta, postavljanja obaveštenja o održavanju javnog uvida na objekte mesnih zajednica i sve javne objekti u obuhvatu i graničnoj zoni obuhvata planskog dokumenta u izradi, objava u radio ili tematskim TV emisijama (npr. emisija „Beogradska hronika” na javnom servisu RTS) i na druge dostupne načine.

38 – Član 9 stav 3 Pravilnika o sadržini i načinu vođenja i održavanja Centralnog registra planskih dokumenata, informacionog sistema o stanju u prostoru i lokalnog informacionog sistema i digitalnom formatu dostavljanja planskih dokumenata, Sl. glasnik RS, broj 33/2015

Dostupnost dokumentacije u vezi s izradom planskog dokumenta

Dalje prepreke na putu učešća javnosti ogledaju se u nedostupnosti dokumentacije neophodne kako bi se formiralo mišljenje o predloženim rešenjima. U Beogradu, rani javni i javni uvidi obavljaju se u zgradi Gradske uprave, u Ulici 27. marta br. 43-45. U podrumskoj prostoriji ovog objekta izlažu se grafički prilozi nacrtu planskog dokumenta, dok je tekstualni deo neposredno dostupan isključivo u terminu u kome je prisutan i predstavnik obrađivača planskog dokumenta (po pravilu, utorkom i četvrtkom od 12 do 18 časova). Ovo se odnosi i na dokumentaciju prikupljenu tokom procedure izrade planskog dokumenta³⁹, među kojom se nalaze i odluka o izradi planskog dokumenta, izvodi iz planskih dokumenata višeg reda, odnosno šireg područja, i druga razvojna dokumentacija, spisak korišćene dokumentacije za izradu planskog dokumenta (planska, tehnička, razvojna i druga dokumentacija) i po potrebi izvod iz korišćene dokumentacije, pribavljeni podaci i uslovi za izradu planskog dokumenta, izveštaj o obavljenom ranom javnom uvidu, izveštaj o obavljenoj stručnoj kontroli nacrtu plana, mišljenja nadležnih organa i institucija i dr. Javni uvid održava se i u elektronskom obliku, putem internet prezentacije Gradske uprave grada Beograda (beograd.rs), u sekciji „Gradski oglasi i konkursi”. Na ovoj adresi dostupni su tekstualni i grafički prilozi nacrtu planskih dokumenata, dok dostupnost dokumentacione osnove varira od slučaja do slučaja⁴⁰.

Preporuka 2:

Učiniti dostupnom celokupnu dokumentacionu osnovu planskog dokumenta tokom trajanja ranog javnog i javnog uvida u nacrt planskog dokumenta, kao i nakon usvajanja planskog dokumenta.

39 – Oglas o održavanju javnog uvida u planski dokument na internet stranici Gradske uprave grada Beograda, koji je ujedno i mesto elektronskog održavanja javnog uvida u nacrt planskog dokumenta, ne sadrži izdvojen grafički prikaz obuhvata planskog dokumenta, već je radi dobijanja informacije o obuhvatu intervencije neophodno preuzeti dokumentaciju i otvoriti je korišćenjem odgovarajućih softvera.

40 – Pojam dokumentacione osnove planskog dokumenta definisan je članom 28 Pravilnika o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja, kao „hronološki sistematizovan skup materijala i dokumenata koji su korišćeni za izradu planskog dokumenta i koji se odnose na proceduru stručne kontrole, javnog uvida i donošenje planskog dokumenta”.

Dostupnost audio i video zapisa o toku javne sednice Komisije za planove

Problem (ne)dostupnosti informacija odnosi se i na informacije o toku participativnih procedura. Uprkos tome što postoji audio zapis toka svake javne sednice, Komisije za planove Skupštine grada Beograda (nadalje: Komisija za planove), načinjeni snimci nisu dostupni javnosti. S druge strane, Komisija za planove dosledno sprovodi odredbe Pravilnika i Poslovnika o radu Komisije za planove, te zabranjuje snimanje i fotografisanje javnih sednica. U najmanje jednoj situaciji, podnosioci primedbi prisutni tokom nastavka javne sednice prekorevani su od predstavnika Komisije za planove jer su fotografije načinjene tokom prethodne javne sednice, na kojoj se diskutovalo o nacrtu istog planskog dokumenta, dospеле do medija⁴¹. Ovakva praksa produbljuje percepciju građana o netransparentnosti rada organa nadležnih za izradu i donošenje planskih dokumenata.

Preporuka 3:

Uspostaviti redovnu praksu snimanja video zapisa toka javnih sednica Komisije za planove Skupštine grada Beograda, u skladu s Poslovníkom o radu Komisije za planove (2014). Učiniti audio i video snimke javnih sednica dostupnim javnosti, tokom održavanja javne sednice, kao i u razumnom vremenskom roku nakon završetka javne sednice.

Dostupnost informacija o ishodu participativnih procedura

S druge strane, u pogledu obaveštavanja o ishodima participativnih procedura, Sekretarijat za urbanizam i građevinske poslove Gradske uprave grada Beograda (nadalje: Sekretarijat) čini, naizgled, pozitivan korak napred, pa uprkos nepostojanju direktne zakonske obaveze, na adrese podnosilaca primedbi dostavlja izvod iz verifikovanog izveštaja o održanom javnom uvidu⁴² koji sadrži skraćeni prikaz primedbe, sa zaključkom i obrazloženjem

41 – Dokumentaciona osnova, koja obuhvata i uslove za izradu planskog dokumenta, najčešće je dostupna onda kad je obrađivač planskog dokumenta Urbanistički zavod Beograda, ali se i u ovom pogledu javljaju izuzeci.

42 – Tokom javne sednice Komisije za planove, održane povodom javnog uvida u Nacrt PDR za centar Banovog brda, GO Ćukarica, dana 22. 11. 2018. godine, predsedavajući Komisije za planove, Marko Stojčić, prekorio je građane zbog dostavljanja fotografija medijima, navodeći da prisutni podnosioci primedbi treba da budu srećni što Komisija želi da ih sasluša, s obzirom na to da nisu ispali „fer” prema Komisiji. Sporna fotografija objavljena je u dnevnom listu Blic, dana 15. 11. 2018. godine (Ninković, 2018).

Komisije o toj primedbi. Dopis Sekretarijata dodatno sadrži i obaveštenje o alatima koji su na raspolaganju građanima koji nisu zadovoljni ishodom javnih konsultacija, odnosno mogućnosti podnošenja predloga za izmenu i dopunu Predloga predmetnog urbanističkog plana u smislu čl. 115 Poslovnika skupštine grada Beograda⁴³ (nadalje: Poslovník) koji se podnosi u formi amandmana. Kako se navodi, „amandman može podneti odbornik, Gradsko veće, gradonačelnik, stalno radno telo Skupštine, Skupština gradske opštine i 500 birača s prebivalištem na teritoriji grada” (Sekretarijat za urbanizam i građevinske poslove, 2018). Ukoliko ostavimo po strani mogućnost da građani izvrše pritisak putem političkih predstavnika u ovom telu, te analiziramo mogućnost da građani podnesu amandman prikupljanjem potpisa 500 birača, biće nam jasno da su efekti ovog mehanizma veoma ograničeni, a često i u potpunosti obesmišljeni. Praksa pokazuje da konačna verzija nacrta planskog dokumenta, s izveštajem o javnom uvidu, značajno pre stiže na adresu Skupštine grada Beograda, nego što izvod iz istog izveštaja stiže na pojedinačne adrese građana, zbog čega su građanima sužene mogućnosti da iskoriste svoje pravo na organizovanje i upućivanje amandmana. Takođe, druge odredbe Poslovnika Skupštine grada Beograda dodatno otežavaju građanima da iskoriste ovaj mehanizam. Naime, amandman na predlog urbanističkog plana može se podneti najkasnije pet dana pre održavanja sednice Skupštine⁴⁴, dok rok počinje da teče „od dana upućivanja predloga opšteg akta odbornicima” (čl. 115. Poslovnika). Kako se predlozi odluka i urbanističkih planova odbornicima dostavljaju najkasnije sedam dana pre održavanja sednice Skupštine (čl. 74. st. 2. Poslovnika), zajedno s dnevnim redom sednice, jasno je da građani najčešće imaju samo dva dana tokom kojih mogu podneti svoje amandmane. Ovo pod uslovom da dobiju informaciju o tome da je predlog planskog dokumenta upućen odbornicima, a s obzirom da ovu informaciju propisi ne definišu kao javnu. Uz to, obaveštenje o održavanju sednica Skupštine grada Beograda, skoro po pravilu javno se objavljuje u roku kraćem od propisanih sedam dana pre početka same sednice⁴⁵. Ovde je zabeležen pozitivan pomak nedavnim uvođenjem prakse da obaveštenje sadrži i okviran opis dnevnog reda sednice.

43 – Izveštaj verifikuju, odnosno potpisuju predsednik i članovi komisije, kao i ovlašćeno lice nadležnog organa, odnosno nadležnog organa jedinice lokalne samouprave.

44 – U trenutku sprovođenja ovog istraživanja, na snazi je Poslovník Skupštine grada Beograda iz 2019. godine.

45 – Amandman na predlog urbanističkog plana u ovome se razlikuje od amandmana koji se odnose na druge oblasti, a za koje je rok podnošenja definisan kao „najkasnije 24 časa pre časa koji je određen za početak sednice”.

Preporuka 4:

Učiniti javno dostupnim, putem interneta, izveštaj o obavljenom javnom uvidu, u najkraćem roku nakon verifikacije izveštaja, kako bi zainteresovani predstavnici javnosti mogli blagovremeno da preuzmu zakonom dozvoljene korake sa ciljem zaštite pojedinačnih i kolektivnih interesa.

Pristupačnost participativnih procedura - mesto održavanja i način održavanja javnih uvida i javnih sednice Komisije za planove

U Beogradu, uvidi u planska dokumenta u izradi održavaju se u podrumu zgrade Gradske uprave grada Beograda, u Ulici 27. marta br. 43-45, na način koji sasvim ispunjava šture odredbe Pravilnika, ali je neprimeren u odnosu na svrhu održavanja javnog uvida. Najpre, dokumentacija se izlaže u holu podruma ovog objekta koji ne zadovoljava osnovne standarde pristupačnosti, a s obzirom na to da je direktno dostupan isključivo stepeništem. Oprema ovog podrumskog hola nije prilagođena aktivnostima koje se u njemu održavaju (npr. hol nije namenski opremljen stolovima i stolicama kojima se posetioци mogu poslužiti prilikom razgledanja dokumenata), dok se istovremeno on koristi i kao odlagalište dokumentacije nastale u radu Gradske uprave. Grafički prilozi planskih dokumenata izloženi su na zidovima podrumskog hola⁴⁶. Međutim, u danima između dežurstava, slaba je kontrola izloženih dokumenata, zbog čega se može desiti da crteži padnu sa zidova. U situacijama kad je istovremeno izloženo više planskih dokumenata i urbanističkih projekata⁴⁷, ne postoje jasne smernice o njihovom rasporedu, što građanima otežava pristup informacijama.

Javne sednice Komisije za planove Skupštine grada Beograda ne održavaju se na istoj adresi kao i javni uvidi u planska dokumenta, već u susednoj zgradi, u Ulici kraljice Marije br. 1, i to na 20. spratu ovog objekta. Ova sala dostupna je isključivo liftom, te se ne može smatrati uslovnom za ovu vrstu javnog događaja. Dodatno, u brojnim prilikama njen kapacitet pokazao se nedovoljnim da, pored predstavnika obrađivača i nadležnih organa⁴⁸, primi i sve zainteresovane građane. Ovaj problem se uvećava u danima kad se na

46 – Tekstualna dokumentacija, uključujući dokumentacionu osnovu, najčešće je dostupna isključivo u terminima u kojima dežuraju predstavnici obrađivača.

47 – U skladu sa čl. 88 Pravilnika o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja, pre potvrđivanja urbanističkog projekta, organizuje se javna prezentacija urbanističkog projekta u trajanju od sedam dana.

48 – Pored podnosioca primedbi, javnoj sednici komisije za planove jedinice lokalne samouprave prisustvuju odgovorni planer, odnosno odgovorni urbanista, predstavnici obrađivača planskog dokumenta, predstavnici nadležnog organa jedinice lokalne samouprave, u skladu sa čl. 66 st. 1. Pravilnika o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja.

162

U potrazi za javnim interesom: dometi urbanizma

163

Utvrdjivanje granica / Zastita prava na učešće u odlučivanju o budućnosti kao javni interes

istoj javnoj sednici održavaju konsultacije o više planskih dokumenata koji su izazvali interesovanje javnosti, o čemu građani, po pravilu, nisu obavješteni. Naime, oglasom o održavanju javnog uvida u nacrt planskog dokumenta, podnosioci primedbi upućuju se da na javne sednice dođu, po pravilu, u 13 čas, bez obzira na broj planskih dokumenata o čijim se nacrtima raspravlja i bez obzira na očekivani broj građana koji su, podnošenjem primedbe, izrazili zainteresovanost da uzmu učešće u održavanju javne sednice. Ovo za posledicu ima nepotrebno traćenje vremena građana koji su prinuđeni da, nekad i satima, najčešće stojeći, čekaju da na dnevni red dođe planski dokument za čiju su izradu zainteresovani⁴⁹. U slučaju kad je broj primedbi na nacrt planskog dokumenta veliki, zbog čega Komisija za planove odluči da održi više javnih sednica, građani su o tome obavješteni tek tokom održavanja javne sednice. Takođe, uprkos tome što se javne sednice odvijaju u radno vreme javnih ustanova, odnosno u vreme kad je i većina građana na svom radnom mestu, propisima nije regulisano pravo građana da imaju zastupnika koji bi se u njihovo ime obratio komisiji za planove, pa se u beogradskoj praksi ovo pravo selektivno priznaje.

Preporuka 5:

Mesto održavanja i način održavanja javnih uvida i javnih sednica Komisije za planove Skupštine grada Beograda prilagoditi svrsi i cilju održavanja javnih uvida, a posebno na način da se omogući prisustvo najvećeg obuhvata predstavnika zainteresovane javnosti.

Pristupačnost participativnih procedura - način podnošenja primedbi

O pristupačnosti se može govoriti i u kontekstu načina podnošenja primedbi na predložena planska rešenja. Naime, praksa Sekretarijata je da, pored primedbi predatih putem pisarnice, prihvata i one primedbe građana koje su upućene poštom. Ipak, ova informacija se javnosti ne saopštava putem oglasa o održavanju javnog uvida, što se može smatrati i odvrćanjem javnosti od učešća u procesima izrade planskih dokumenata.

49 – Među posmatranim primerima, ovakva situacija zabeležena je tokom održavanja (različityh) javnih sednica Komisije za planove na čijem su dnevnom redu bili i Nacrt PDR područja centra Banovog brda (22. 11. 2018), Nacrt PDR multifunkcionalnog sportsko-kulturnog sadržaja na području „Parka prijateljstva” – Ušće (20.12.2018) i Nacrt Izmjena i dopuna PDR za područje između kompleksa Pravno-birotehničke škole „Dimitrije Davidović” i ulica: Petra Kočića, Trogiriska i Tošin bunar (11. 7. 2019).

Preporuka 6:

Otvoriti nove kanale putem kojih građani mogu uputiti primedbe na planski dokument.

Svrishodnost participativnih procedura – mogućnosti za razumevanje predloženih rešenja

U okvirima propisanim Zakonom, zainteresovana javnost ima vrlo ograničene mogućnosti da tokom trajanja javnog uvida, a pre održavanja javne sednice komisije za planove, dobije dodatno ili detaljno objašnjenje predloženih planskih rešenja. Naime, Zakonom propisano „povremeno prisustvo predstavnika obrađivača urbanističkog plana” radi pružanja potrebnih informacija i stručne pomoći u vezi s pojedinim planskim rešenjima, u beogradskoj praksi znači dežurstvo utorkom i četvrtkom, između 12 i 18 časova (javni uvid po pravilu traje od 9 do 18 časova), odnosno u podrazumevano radno vreme većine građana. Važno je napomenuti i da propisi ne definišu obavezu da osoba koja dežura kao predstavnik obrađivača plana bude deo tima koji je radio na izloženom planskom dokumentu, te je upitna vrsta informacija koju predstavnik obrađivača može da pruži zainteresovanim predstavnicima javnosti.

Preporuka 7:

Organizovati javnu prezentaciju nacrtu planskog dokumenta, tokom koje se može odvijati dvosmerna komunikacija između predstavnika zainteresovane javnosti i predstavnika obrađivača, odnosno nosioca izrade planskog dokumenta. U skladu s obuhvatom planskog dokumenta, odnosno procenom interesovanja, organizovati više prezentacija u različitim terminima, omogućiti video-prenos i učiniti snimak dostupan javnosti.

Svrishodnost participativnih procedura – mogućnosti za pozitivan ishod

Javna sednice komisije za planove kolokvijalno se naziva „javnom raspravom” iako, po načinu na koji se odvija, ona predstavlja informativni sastanak tokom kog se građani obaveštavaju o prethodno formiranom stavu obrađivača planskog dokumenta o podnetim primedbama. Iako propisi garantuju pravo podnosiocima primedbi da iste i obrazlože, u beogradskoj praksi je zabeleženo

164

U potrazi za javnim interesom: dometi urbanizma

165

Utvrdjivanje granica / Zastita prava na učešće u odlučivanju o budućnosti kao javni interes

no da Komisija za planove određuje broj minuta koliko može trajati obrazlaganje primedbi podnosilaca⁵⁰.

Takođe, podnosiocima primedbi se ne ostavlja mogućnost da svoje primedbe dopune na osnovu novih informacija dobijenih tokom javne sednice, te da o njima raspravljaju tokom nove javne sednice. Propisima je mogućnost organizovanja ponovljene javne sednice predviđena samo onda kad Komisija za planove zaključi da je došlo do značajnijih izmena nacrtu planskog dokumenta. Međutim, ovaj instrument se u Beogradu retko koristi, i bez obzira na to da li konačni stav Komisije za planove po upućenim primedbama građana i institucija utiče na promenu stepena ostvarivanja prava građana⁵¹.

Preporuka 8:

Sa povećanom pažnjom pristupiti proceni uticaja usvojenih primedbi na interese, odnosno ostvarivanje prava drugih lica, te ponoviti održavanje javnog uvida i javne sednice Komisije za planove Skupštine grada Beograda, u skladu sa Zakonom.

50 – Primedbe na Nacrt PDR područja centra Banovog brda, GO Čukarica, razmatrane su na tri sednice Komisije za planove Skupštine grada Beograda. Na početku treće javne sednice, održane 27. novembra 2018. godine, Komisija za planove je obavestila prisutne da će izlaganje podnosilaca primedbi biti ograničeno na 3 minuta po podnosiocu, uz obrazloženje da će na ovaj način svim (preostalim) podnosiocima biti omogućeno da obrazlože svoje primedbe, a istovremeno će biti smanjena mogućnost da bude potrebno održavanje i četvrte javne sednice tokom koje bi se razmatrale primedbe na sadržaj nacrtu istog planskog dokumenta. Iako je javni uvid okončan nakon održavanja treće sednice, planski dokument i dalje nije usvojen (na dan 15. juna 2021).

51 – Ovakva situacija uzrokovala je značajno uznemirenje stanara Požeške 158-160 na Banovom brdu. Naime, usvajanjem Plana generalne regulacije građevinskog područja sedišta jedinice lokalne samouprave – grad Beograd, celine I-XIX (nadalje: PGR Beograda), 2016. godine, omogućena je izgradnja stambenog objekta na parceli koja je decenijama korišćena kao zelena površina uz višeporodični objekat u Požeškoj ulici. Sadržaj Nacrta PGR Beograda koji je bio izložen na javni uvid nije ukazivao na ovu mogućnost, zbog čega stanari nisu imali potrebu da upute primedbu na Nacrt PGR Beograda. Međutim, po završetku javnog uvida, Komisija za planove prihvatila je primedbu vlasnika sporne parcele kojom je omogućena izgradnja objekta u „parkiću”. Iako se ovakva promena može smatrati suštinskom promenom nacrtu planskog dokumenta, javni uvid nije ponovljen, zbog čega stanari nisu mogli uložiti primedbu na novo rešenje, niti su bili obavestjeni o usvojenoj izmeni. O promenjenom statusu „parkića” saznali su tek u julu 2019. godine, kada je sečom drveća započeta priprema za izgradnju objekta. U julu 2020. godine, nakon jednogodišnjeg konflikta, uključeni akteri (stanari, investitori i predstavnici Gradske uprave) postigli su dogovor da će Grad pokrenuti proceduru izrade plana detaljne regulacije kojom bi ovoj parceli bila dodeljena namena javne zelene površine, nakon čega bi Grad izvršio njenu eksproprijaciju, a investitoru „nadoknadio štetu”.

Analiza zakonskog okvira i prakse sprovođenja participativnih procesa u Beogradu ukazala je na to da nadležne institucije praktikuju ispunjavanje minimuma zakonom propisanih uslova uključivanja javnosti u donošenje odluka, sa ciljem ispunjavanja formalnog okvira, a bez suštinskog otvaranja dijaloga o predloženim planskim rešenjima. Ovakvi zaključci su u saglasju sa zaključcima Analize modela i dometa učešća građana u procesu izrade i usvajanja dokumenata urbanističkog i prostornog planiranja u Beogradu u periodu pandemije 2020–2021 (Slavković, Graovac, Đokić, & Radovanović, 2021).

Predstavljena analiza ukazuje i na to da propisi određuju osnovni, minimalni okvir za učešće građana u procesima planiranja, te da je organima javne uprave na raspolaganju širok izbor alata čijom upotrebom bi ovaj proces mogao biti unapređen, uz istovremeno poštovanje zakonom predviđenog okvira. Imajući ovo u vidu, predložen je set preporuka za unapređenje uključivanja javnosti u proces izrade planskih dokumenata.

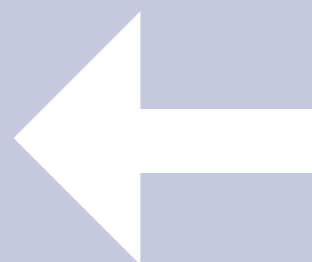
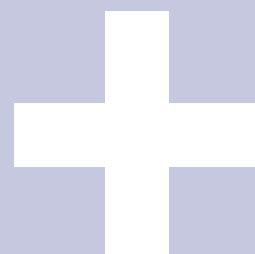
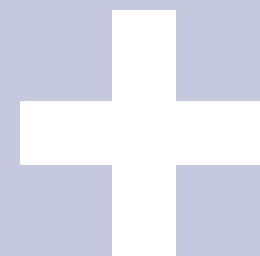
Iako autorke rada smatraju da su predložene preporuke vredne jer su potencijalno jednostavno ostvarljive, s obzirom na to da su koncipirane u okvirima zakonodavnog okvira, i da bi u značajnoj meri unapredile proces participacije, upozoravaju i da bi pukim ispunjavanjem predloženih koraka koji potencijalno i formalno unapređuju participaciju, moglo doći do pojednostavljenja kompleksnog pitanja suštinske participacije građana, svodivši ga na povećanje broja zainteresovanih građana koje ne bi nužno dovelo i do porasta kvaliteta izrađenih planskih dokumenata. Stoga je opravdana bojazan da bi, kao posledica toga što dizajn ovog procesa na nejednak način tretira interese uključenih aktera, te prednost daje interesima investitora, povećanje broja zainteresovanih građana značilo i eskalaciju očekivanih konflikata⁵². Upravo ovakva eskalacija bi, u postojećem zakonodavnom okviru, rezultirala dovoljnim pritiskom na nadležne institucije da pristupe promišljanju drugačijeg koncepta upravljanja prostornim razvojem, onog koji bi na adekvatan način obuhvatio i pomirio interese svih društvenih aktera i učinio korak više ka suštinskom razumevanju kompleksnog procesa razvoja grada.

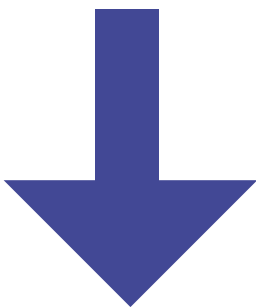
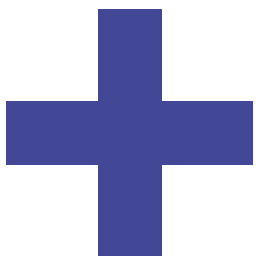
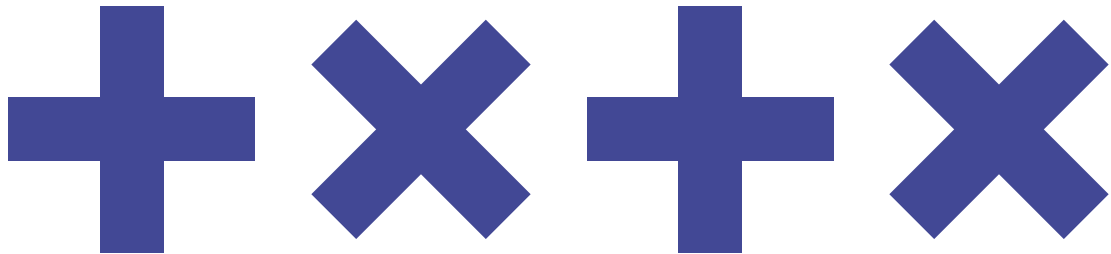
52 — „Konfliktni interesi su normalna posledica demokratizacije društva, čiji se stepen razvijenosti meri finoćom mehanizama kojima se omogućava da grupe ljudi izraze i brane svoje interese. Iako konflikti interesa predstavljaju ključnu karakteristiku modernog društva, oni mogu biti destruktivni po zajednice, te se moraju razvijati instrumenti za sprečavanje njihove eskalacije.” Za više o kolaborativnom urbanizmu vidi Slavković et. al. (2020).

- Rani javni uvid u elaborat za rani javni uvid povodom izrade Plana detaljne regulacije za kompleks „Avala film“ održan je u periodu od 29. 6. do 13. 7. 2020. godine. (2020). Beograd.
- CZKD. (2019). *Interaktivni urbanizam*. Retrieved from <http://interaktivniurbanizam.com>
- Izmene i dopune Plana detaljne regulacije za područje između kompleksa Pravno-birotehničke škole „Dimitrije Davidović“ i ulica: Petra Kočića, Trogirska i Tošin bunar.* (2020). “Službeni list grada Beograda” broj 127/2020.
- Maruna, M., Milovanović Rodić, D., Slavković, L., Radovanović, K., Ristović, M., Đurđević, M., . . . Tomašević, M. (2021). Ka kolaborativnom upravljanju: integralni pristup razumevanju razvoja grada. U V. Zlatanović Tomašević, R. Gajić, & N. Stevanović (Urednici), *XIII Naučno-stručna konferencija sa međunarodnim učešćem „Politika i prostorni razvoj na lokalnom nivou“: tranzicija u Srbiji i izazovi 21-og veka* (str. 46-57). Beograd: Udruženje inženjera Beograda.
- Maruna, M., Milovanović Rodić, D., Slavković, L., Radovanović, K., Ristović, M., Vajović, M., Tomašević, M. (2020). Ka kolaborativnom upravljanju: platforma za promociju savremenog koncepta prostornog razvoja. U A. Jevtić, & B. Drašković (Urednici), *Budućnost gradova i urbanizma / Međunarodni naučno-stručni skup 16. Letnja škola urbanizma* (str. 49-56). Beograd: Udruženje urbanista Srbije, Republički geodetski zavod.
- Milovanović Rodić, D., Slavković, L., Maruna, M., & Radovanović, K. (2021). Interaktivni urbanizam: iskustva razvoja i primene on-lajn platforme za izgradnju znanja i kapaciteta za dijalog. U A. Jevtić, & B. Drašković (Urednici), *Iskustva i perspektive urbanističkog planiranja sa jednostepenim konceptom plana kao osnovnim / Međunarodni naučno-stručni skup 17. Letnja škola urbanizma i upravljanja geoprostornim podacima* (str. 91-98). Beograd: Udruženje urbanista Srbije, Republički geodetski zavod.
- Ninković, J. (2018, 11 15). *KO KOME KRADE ZEMLJIŠTE? Na javnom uvidu u urbanistički plan dela Banovog brda nastao HAOS*. Preuzeto Jun 15, 2021 sa Blic: <https://www.blic.rs/vesti/beograd/ko-kome-krade-zemljiste-na-javnom-uvidu-u-urbanisticki-plan-dela-banovog-brda-nastao/rm2nl9j>
- Plan detaljne regulacije dela Makiškog polja.* (2020). “Službeni list grada Beograda” broj 153/20.
- Plan detaljne regulacije multifunkcionalnog sportsko-kulturnog sadržaja na području „Parka*

- prijateljstva” – Ušće.* (2019). “Službeni list grada Beograda” broj 35/19.
- Plan detaljne regulacije za gondolu „Kalemegdan - Ušće”.* (2018). “Službeni list grada Beograda” broj 65/18.
- Plan generalne regulacije građevinskog područja sedišta jedinice lokalne samouprave – Grad Beograd, celine I – XIX.* (2016). “Službeni list grada Beograda” broj 20/16.
- Poslovnik o radu Komisije za planove Skupštine grada Beograda.* (2014). Beograd: Komisija za planove Skupštine grada Beograda.
- Poslovnik Skupštine grada Beograda.* (2019). “Službeni list grada Beograda” broj 15/2009, 14/2010, 32/2010 i 101/2019.
- Pravilnik o sadržini i načinu vođenja i održavanja Centralnog registra planskih dokumenata, informacionog sistema o stanju u prostoru i lokalnog informacionog sistema i digitalnom formatu dostavljanja planskih dokumenata.* (2015). „Sl. glasnik RS“ broj 33/2015.
- Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja.* (2019). “Službeni glasnik RS” broj 32/19.
- Pravilnik o uslovima i načinu rada Komisije za stručnu kontrolu planskih dokumenata, Komisije za kontrolu usklađenosti planskih dokumenata i Komisije za planove jedinice lokalne samouprave.* (2019). “Službeni glasnik RS” broj 32/2019.
- Predlog zakona o izmenama i dopunama zakona o planiranju i izgradnji.* (2014). Otvorena Vlada. Retrieved 6 15, 2021, from <http://otvorenavlada.rs/pz-planiranje-i-izgradnja067-lat-docx/>
- Sekretarijat za urbanizam i građevinske poslove Gradske uprave grada Beograda. (2018).

- Obaveštenje sa Izvodom iz verifikovanog Izveštaja o javnom uvidu u Nacrt plana detaljne regulacije za gondolu „Kalemegdan - Ušće”.* GO Stari grad i Novi Beograd. (dopis IX-03 broj 350.12.143-18, od 30. maja 2018).
- Slavković, L., Graovac, A., Đokić, J., & Radovanović, K. (2021). Dometi učešća građana u procesu urbanističkog i prostornog planiranja u Beogradu tokom pandemije covid-19. U D. Filipović, V. Šećerov, Đorđević, & D (Urednici), *Planska i normativna zaštita prostora i životne sredine* (str. 51-57). Beograd: Asocijacija prostornih planera Srbije i Univerzitet u Beogradu - Geografski fakultet.
- Slavković, L., Graovac, A., Đokić, J., & Radovanović, K. (2021). *Javnost na distanci - demokracija u krizi: Analiza planskih procedura u periodu pandemije*. Beograd: Nova planska praksa.
- Slavković, L., Maruna, M., Milovanović Rodić, D., & Radovanović, K. (2020). *Ka kolaborativnom upravljanju razvojem grada: interaktivni urbanizam*. Beograd: Centar za kulturnu dekontaminaciju.
- Zakon o planiranju i izgradnji.* (2021). “Službeni glasnik RS” broj 72/2009, 81/2009 – ispr., 64/2010 – odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – odluka US, 50/2013 – odluka US, 98/2013 – odluka US, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 – dr. zakon, 9/2020 i 52/2021.
- Zakon o planskom sistemu Republike Srbije.* (2018). “Službeni glasnik RS” broj 30/2018.
- Zvanična internet prezentacija Gradske uprave Grada Beograda.* (n.d.). Retrieved from <https://www.beograd.rs>.





Beleška o autorima



Dr Ksenija Petovar

Redovni profesor Arhitektonskog i Geografskog fakulteta Univerziteta u Beogradu, u penziji. Diplomirala (1970) i doktorirala (1986) na Katedri za sociologiju Filozofskog fakulteta Univerziteta u Beogradu. Kao Fulbrajtove stipendista provela je školsku 1976/77. godinu na Boston University (Boston, Mass., USA), na programu za lokalne zajednice. Bila je zaposlena na Institutu za sisteme planiranja i upravljanja (1972–75), u Centru za stanovanje Instituta za ispitivanje materijala Srbije (1975–1985), Institutu za arhitekturu i urbanizam Srbije (1985–1997). Nakon penzionisanja i dalje je angažovana na projektima organizacija civilnog društva, naučnim ustanovama, javnim preduzećima i stručnim organizacijama. Posebna oblast interesovanja u poslednjih desetak godina je uticaj infrastrukturnih i rudarskih projekata na socijalni razvoj i uslove života u lokalnim zajednicama.

Osnivač je i član Upravnog odbora Fondacije Centar za demokratiju. Direktorka Škole za civilno društvo POLITEIA (1998–2005) i Škole za društveno i političko liderstvo PERIKLES (2001–2005), u organizaciji Fonda Centar za demokratiju. Odbornik i član Izvršnog odbora gradske opštine Savski venac (2000–2004). Ima veliko iskustvo po pitanju učešća javnosti u oblasti planiranja

i uređenja prostora, zaštite ljudskih i imovinskih prava građana u lokalnim zajednicama, planiranja društvenog razvoja i socijalnih usluga. Učestvovala je u izradi mnogobrojnih regionalnih i nacionalnih strateških, prostornih i urbanističkih planova i studija.

Objavila je veliki broj radova u monografijama, zbornicima i naučnim časopisima u Srbiji, bivšoj Jugoslaviji i inostranstvu. Autorka je knjige *Naši gradovi između države i građanina*, i koautor nekoliko monografija. Objavljivala je radove u časopisima Sociologija, SPATIUM International Review, Arhitektura i urbanizam, Sociološki pregled, Vodoprivreda (Beograd), Sociologija sela, Sociologija i prostor (Zagreb), Pogledi (Split). Učestvovala je po pozivu na većem broju domaćih i međunarodnih naučnih skupova i objavila radove u monografijama s ovih skupova. Kao član tima saradivala u realizaciji naučnih projekata s Geografskim institutom „Jovan Cvijić” Srpske akademije nauka, PALGO centrom iz Beograda, Institutom za fizičku hemiju Univerziteta u Beogradu, Institutom za društvena istraživanja u Zagrebu, Evropskim pokretom u Srbiji i dr. Pisala je komentare za dnevne i periodične listove (Politika, Naša borba, Danas, Vreme, Republika).

174

U potrazi za javnim interesom: dometi urbanizma

175

Beleška o autorima



Dr Danijela Milovanović Rodić

Docent Arhitektonskog fakulteta Univerziteta u Beogradu na Departmanu za urbanizam, na kome je diplomirala (1995), magistrirala s temom *Unapređenje učešća građana u urbanističkom planiranju uz podršku informacionih i komunikacionih tehnologija* (2005) i doktorirala s temom *Redefinisanje modela učešća građana u urbanističkom planiranju Srbije u skladu s komunikativno-kolaborativnom paradigmom* (2013).

Fokus profesionalnog delovanja je u oblasti upravljanja urbanim razvojem i urbanističkom planiranju, naročito metodologiji kolaborativnog i strateškog planiranja, učešća građana u procesima upravljanja i planiranja razvoja grada i edukaciji društvenoodgovornih i angažovanih arhitekata i urbanista. Kontinuirano radi na povezivanju naučno-istraživačkih i nastavničkih aktivnosti i praktičnog delovanja, insistira na interdisciplinarnosti i interakciji s institucijama i organizacijama od značaja za razvoj grada. Inicijator je i koordinator saradnje fakultetas nacionalnim i lokalnim javnim institucijama i udruženjima građana. Rukovodilac je predmeta u oblasti urbanizma na osnovnim, master, specijalističkim i doktorskim akademskim studijama Arhitektonskog fakulteta.

Učestvovala je na više međunarodnih i nacionalnih naučnih i stručnih istraživačkih projekata, urbanističkim planovima i projektima, urbanističkim studijama, urbanističko-arhitektonskim konkursima i izložbama. Publikovala radove u naučnim i stručnim publikacijama, i izlagala na savetovanjima nacionalnog i međunarodnog značaja. Dobitnik je više nagrada u oblasti naučnog i stručnog rada u oblasti urbanizma.



Dr Marija Maruna

Redovni profesor Univerziteta u Beogradu Arhitektonskog fakulteta na Departmanu za urbanizam, na kome je diplomirala (1995), magistrirala (2003) i doktorirala (2009). Rukovodilac je predmeta na studijskim programima osnovnih, master, specijalističkih i doktorskih studija iz domena Urbanističkog planiranja, Teorije planiranja, Upravljanja urbanim razvojem, Strateškog urbanog dizajna i Metodologije naučnog i istraživačkog rada u urbanizmu. Učestvovala je u realizaciji nastavnih programa na studijskim programima univerziteta Università degli Studi di Sassari, ETH Zürich, TU Berlin, Technische Universität Wien, Universität Stuttgart, Universidad de Granada, Universitat Politècnica de Catalunya i Politecnico di Milano.

Autor je publikacija: *Teorija planiranja: Prilog kritičkom mišljenju u arhitekturi* (2019), *Urbanizam Beograda: priručnik za istraživanje procesa proizvodnje prostora* (2013) i koautor monografije *Strateški urbani dizajn i kulturna raznolikost* (2009) (s Nadom Lazarević Bajec). Objavljivala je radove u mnogobrojnim monografijama, časopisima i zbornicima konferencija međunarodnog i nacionalnog značaja. Urednik je više monografija nacionalnog značaja i učesnik u naučnim odborima

više međunarodnih i nacionalnih naučnih skupova. Član je uredništva nacionalnih časopisa *Arhitektura i urbanizam* i *SAJ - Serbian Architectural Journal*.

Učestvovala je u više međunarodnih i nacionalnih naučnih i istraživačkih projekata, nacionalnih strateških i urbanističkih planova, studija, izložbi i urbanističko-arhitektonskih konkursa. Redovno izlazi u okviru manifestacija strukovnih udruženja i aktivno učestvuje u aktivnostima unapređenja profesionalne zajednice. Dobitnik je više nagrada i priznanja za naučni, istraživački, stručni i mentorski rad.

176

U potrazi za javnim interesom: dometi urbanizma

177

Beleška o autorima



Dr Siniša Trkulja

Rođen u Sarajevu 1977. godine. Studije prostornog planiranja započeo na Geografskom fakultetu Univerziteta u Beogradu, diplomirao 2001. godine na Univerzitetu Pariz IV Sorbona, Master za integralno prostorno planiranje i održivi razvoj sa statusom UNESCOve UNITWIN katedre završio 2002. godine na Univerzitetu Tuluz III, Univerzitetu Monpelje II i Nacionalnom institutu za agronomiju Pariz-Grinjon, doktorirao 2009. godine na Geografskom fakultetu Univerziteta u Beogradu s temom *Komparativna analiza prostorno-razvojnih politika pod dvojnim mentorstvom profesora iz Srbije i Francuske*.

Od 2004. do 2009. radio kao asistent na Geografskom fakultetu Univerziteta u Beogradu na predmetima Uvod u prostorno planiranje, Regionalno planiranje, Urbano i ruralno planiranje, Osnovne metode i tehnike prostornog planiranja.

Od 2005. do 2008. radio kao konsultant za program *Naselja i integracije* izbeglica u Srbiji koji je sprovodio UN Habitat.

Od 2010. radio u Republičkoj agenciji za prostorno planiranje na izradi, implementaciji i izveštavanju za Prostorni plan Republike Srbije, kao i na poslovima međunarodne saradnje u oblasti prostornog planiranja. Bio je član tima za izradu Pro-

stornog plana Republike Srpske za period od 2015. do 2025. godine.

Od 2014. radi u Sektoru za prostorno planiranje i urbanizam Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture na poslovima međunarodne saradnje, izrade i sprovođenja Strategije održivog urbanog razvoja Republike Srbije.



Dr Mirjana Drenovak-Ivanović

Vanredni profesor Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu. Na osnovnim studijama izvodi nastavu iz predmeta Ekološko pravo, Pravo klimatskih promena i Pravna klinika za ekološko pravo. Na master studijama ekološkopravnog podmodula izvodi nastavu iz predmeta Ekološko pravo EU i Pristup pravdi u ekološkim stvarima.

Magistrirala je i doktorirala na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu. Kao *Chevening* stipendista *British Council*-a, boravila je na Pravnom fakultetu Univerziteta u Oksfordu gde je obavila istraživanje za izradu doktorske disertacije. Kao Fulbrajtove stipendista, septembra 2013. godine, nastavila je posledoktorsko usavršavanje na Pravnom fakultetu Harvard Univerziteta.

Od 2014. godine učestvuje u radnim grupama za pripremu propisa u oblasti zaštite životne sredine, među kojima i Zakona o šteti prema životnoj sredini, Zakona o zaštiti životne sredine, Zakona o proceni uticaja na životnu sredinu, Zakona o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađivanja životne sredine i drugih.

Od avgusta 2015. godine do aprila 2021. godine, kao član Pregovaračkog tima za vođenje pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, zadužena je za

pregovore u oblasti zaštite životne sredine i klimatskih promena.

Od 2017. godine koordinira i učestvuje u izvođenju programa i seminara o ekološkom pravu koje organizuje Pravosudna akademija u saradnji s Misijom OEBSa u Srbiji. Septembra 2019. godine postaje predsedavajuća Žan Mone Katedre za evropsko ekološko pravo na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu.

178

U potrazi za javnim interesom: dometi urbanizma

179

Beleška o autorima



Ljubica Slavković

Diplomirana inženjerka arhitekture i istraživačica iz oblasti urbanizma. Master studije je završila na Arhitektonskom fakultetu Univerziteta u Beogradu (2009). Alumni-stkinja Otvoreni svet programa, podržanog od *Open World Leadership Center*, Kongresa i Vlade SAD. Studentkinja doktorskih studija na Arhitektonskom fakultetu Univerziteta u Beogradu.

Autorka, projektna menadžerka i urednica u Centru za kulturnu dekontaminaciju i koosnivačica Nove planske prakse, baze za urbanistička istraživanja i razvoj planiranja. Posедуje dugogodišnje iskustvo u osmišljavanju, vođenju i realizaciji projekata, programa i saradnji u oblasti urbanih politika, arhitekture, urbanizma, kulturnog nasleđa, participacije i edukacije u planiranju i upravljanju urbanim razvojem.

Njeno primarno polje interesovanja leži u politikama i mehanizmima proizvodnje prostora Beograda. Aktivna je kao saradnica, istraživačica i ekspertkinja na projektima organizacija civilnog društva, kao gostujuća predavačica na lokalnim i inostranim univerzitetskim programima i kao istraživačica i saradnica publikacija iz zemlje i inostranstva. Autorka je preko 100 članaka i poglavlja u domaćim i stranim publikacijama i urednica je istraživačkih

platformi, stručnih i naučnih časopisa i publikacija. Publikovala je radove u naučnim i stručnim publikacijama i drugim edukativnim formama. Dobitnica je više nagrada u oblasti naučnog i stručnog rada u oblasti urbanizma i arhitektonske kritike.



Dr Jasmina Đokić

Rođena u Beogradu 1974. godine. Diplomirala, magistrirala i doktorirala na Arhitektonskom fakultetu Univerziteta u Beogradu.

Široko radno iskustvo iz oblasti urbanizma i urbanističkog planiranja: urbanista planer u Urbanističkom zavodu Beograda, pomoćnik predsednika za oblast urbanizma Gradske opštine Savski venac (2012–2016), asistent na Saobraćajnom fakultetu Univerziteta u Beogradu, Katedra za urbanizam i saobraćaj, kao i istraživački i teorijski rad u oblasti urbanizma.



Ana Graovac

Diplomirani inženjer arhitekture (1975, Beograd), urbanista planer s dugogodišnjim radom u praksi urbanističkog planiranja, rukovodilac izrade brojnih urbanističkih planova različitih razmera, vrsta, tema i obima.

Glavni fokus njenog profesionalnog interesovanja i angažmana su: metodologija i domen planiranja kao javne društvene delatnosti, planski sistemi i planske kulture, javni interes i javno dobro u urbanističkom planiranju, uticaj različitih parametara, standarda i normi na diverzifikaciju fizičke strukture grada.

Pored osnovnog profesionalnog angažmana, učestvovala je i na brojnim urbanističkim i arhitektonskim konkursima, aktivno piše naučne i stručne radove i publikacije i učestvuje na predavanjima, radionicama i javnim debatama.

Od 2015. godine je student doktorskih studija na Arhitektonskom fakultetu.

180

U potrazi za javnim interesom: dometi urbanizma

181

Beleška o autorima



Ksenija Radovanović

Urbanistkinja s višegodišnjim iskustvom neposrednog rada na organizovanju komšijskih inicijativa okupljenih oko tema urbanog razvoja, i to kroz pružanje stručne pomoći u analizi i razumevanju problema, definisanje mogućih pravaca delovanja, preduzimanje radnji pred organima javne uprave i formiranje poruka koje se plasiraju kroz javno delovanje. Kao ekspertkinja u oblasti urbanističkog planiranja ima značajno iskustvo u praćenju prakse izrade i donošenja planskih dokumenata, s posebnim fokusom na analizu dometa participativnih procesa.

Studentkinja je doktorskih studija na Arhitektonskom fakultetu.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

711(497.11)(082)

U potrazi za javnim interesom : dometi urbanizma / urednice Danijela Milovanović Rodić, Ljubica Slavković, Marija Maruna. - Beograd : Univerzitet u Beogradu, Arhitektonski fakultet, 2022 (Beograd : Standard2). - 178 str. : ilustr. ; 22 cm

"Publikacija realizovana u okviru dugoročnog projekta Centra za kulturnu dekontaminaciju 'Ka kolaborativnom upravljanju' u kooperaciji s Heinrich Böll Stiftung – predstavništvo Beograd, i projekta 'Interaktivni urbanizam: platforma za razumevanje prostornog razvoja'..."
--> prelim. str. - Tiraž 200. - Str. 9-23: Recenzije / Zoran Nikezić, Vladan Đokić, Mina Petrović. - Str. 25-31: Predgovor / Danijela Milovanović Rodić, Ljubica Slavković, Marija Maruna. - Beleška o autorima: str. 167-175. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija uz svaki rad.

ISBN 978-86-7924-283-9

1. Миловановић Родић, Данијела, 1969- [urednik] [autor dodatnog teksta] a) Јавни простори - Стратешко планирање - Србија - Зборници b) Просторно планирање - Србија - Зборници

COBISS.SR-ID 58686217

