

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ  
АРХИТЕКТОНСКИ ФАКУЛТЕТ

Милутин Љ. Миљуш

**ЈАВНА ДЕЛИБЕРАЦИЈА У ПЛАНИРАЊУ  
ПРЕНАМЕНЕ ВОЈНИХ БРАУНФИЛД  
ЛОКАЦИЈА**

докторска дисертација

Београд, 2018.

UNIVERSITY OF BELGRADE  
FACULTY OF ARCHITECTURE

Milutin Lj. Miljuš

**GROUP DELIBERATION IN PLANNING THE  
REUSE OF MILITARY BROWNFIELDS**

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2018

## **ЧЛАНОВИ КОМИСИЈЕ**

Ментор:

Др Марија Маруна

Ванредни професор Архитектонског факултета Универзитета у Београду

Чланови комисије:

Др Александра Ђукић

Ванредни професор Архитектонског факултета Универзитета у Београду

Др Ана Перић Момчиловић

Научни сарадник Архитектонског факултета Универзитета у Београду

Др Петар Бојанић

Научни саветник Института за филозофију и друштвену теорију Универзитета у Београду

Датум одбране:

## ИЗЈАВА ЗАХВАЛНОСТИ

Искрено поштовање и захвалност дугујем мом ментору, проф. др Марији Маруни, пре свега на указаној подршци, подстицају и поверењу у моју способност савладавања комплексне истраживачке теме, али и на великој посвећености, уложеном труду и вредним сугестијама које су несумњиво допринеле квалитету овог рада. Подједнако се захваљујем др Ани Перић Момчиловић, чији је досадашњи допринос у области урбанистичког планирања ревитализације браунфилд локација био полазиште ове дисертације, на изузетној истрајности и уложеном времену у циљу испуњења високих научних стандарда овог истраживања. Захвалност дугујем и проф. др Александри Ђукић на увођењу у методологију научноистраживачког рада и проф. др Петру Бојанићу на коментарима и сугестијама које су допринеле развоју и квалитету ове дисертације.

Такође се захваљујем и представницима Министарства одбране Републике Србије, Јелени Грујић, на предоченим информацијама од значаја за припрему непокретности по Мастер плану, као и начелнику Одељења за Мастер план, пуковнику Николи Стаменковићу, који ми је омогућио увид у неопходне истраживачке изворе. Посебно се захваљујем представницима НАЛЕД-а, Ани Кнежевић Бојовић и Ани Радивојевић, представнику Градског већа Општине Вршац, Марији Кулић, бившем председнику Општине Шабац, Милошу Милошевићу, представнику ГУ града Шабац, Славици Ференц и представнику Иницијативе “Сачувајмо Дом ЈНА” Марку Гавриловићу на несебичној помоћи, сарадњи, подршци и разумевању током прикупљања података значајних за израду емпиријског дела истраживања.

На крају, израда ове дисертације је захтевала напор и време за које је била ускраћена особа која ми је пружила безусловну подршку и године стрпљења. Бескрајно хвала мајци Љиљани.

Милутин Миљуш

Београд, мај 2018.

# ЈАВНА ДЕЛИБЕРАЦИЈА У ПЛАНИРАЊУ ПРЕНАМЕНЕ ВОЈНИХ БРАУНФИЛД ЛОКАЦИЈА

## Резиме

Теза се бави истраживањем процеса одлучивања у оквиру савременог планског процеса, тј. испитивањем могућности унапређења односа међу учесницима у процесу урбанистичког планирања ради достизања легитимне одлуке од значаја за просторни развој. Како су природа информисања учесника о проблему о ком се дискутује, затим размена ставова међу учесницима, као и карактер саме дискусије веома важни за ефикасност савременог планског процеса, тако је и критичка анализа принципа јавне делиберације од суштинског значаја за њихову адекватну примену у планској пракси. Анализом савремених тенденција развоја процеса одлучивања у пракси урбанистичког планирања западноевропских земаља, уочено је да се тежи договору који је постигнут путем консензуса и који је заснован на комуникативној рационалности, равноправности и рефлексивности свих оних који могу да буду на неки начин погођени резултатом процеса (планског) одлучивања.

У ширем смислу, циљ овог истраживања је испитивање могућности унапређења савременог планског приступа у Србији, кроз сагледавање аспеката и принципа јавне делиберације. У ужем смислу, у раду се критички анализирају процедуре одлучивања у оквиру планског процеса отуђења јавне својине, на примеру војних браунфилд локација. Циљ је базиран на хипотези да процес планирања пренамене војних браунфилда у Србији садржи елементе концепта јавне делиберације од значаја за унапређење токова и начина одлучивања у оквиру формалног процеса планирања. Порекло ове хипотезе се заснива на делиберацији, тј. могућностима за превазилажење класичне демократске процедуре гласања у смислу постизања договора о проблемском питању који је прихватљив за све учеснике у процесу одлучивања. Иако је делиберација у планском процесу одлучивања најчешће присутна у виду јавне расправе, основна идеја је побољшање комуникације између различитих актера информисањем о локалном проблему пре него што се крене у поступак доношења одлуке. Дакле, концептуално-теоријски

оквир и инструмент за истраживање предмета рада ове дисертације је процес (јавне) делиберације и њени нормативни захтеви за достизање легитимне одлуке која је прихватљива за све (тзв. делиберативни консензус). Посебан фокус теоријског дела рада је на испитивању могућности остваривања рационалности током процеса одлучивања, како из угла теорије делиберативне демократије, тако и кроз призму савремене комуникативно-колаборативне планске парадигме.

Трансформација планског процеса у смислу заснованости на делиберативним принципима је у постсоцијалистичком/посткомунистичком друштвеном контексту одложена због институционалних ригидности, неповерења јавности према иницијаторима просторног развоја и недостатка процедура посредовања у процесу планирања. Иако се друштвени контекст Србије (Југославије) током друге половине XX века заснивао на принципу самоуправљања, и самим тим, не тако снажне аутократије као у другим земљама Источног блока, промене попут распада федералне државе, турбулентне смене политичких режима, као и законодавног система, утицале су на све сфере јавног живота, па тако и на деградацију организације планског процеса и начина доношења одлука релевантних за управљање просторним развојем. Тренутни, демократски транзициони контекст Србије још увек нема јасну визију развоја процеса планирања, те стога ни строго дефинисану методологију процеса одлучивања у просторном и урбанистичком планирању.

Имајући у виду претходно, јавна делиберација, али и делиберација уопште, сматра се флексибилним инструментом за управљање просторним развојем у Србији. Оправдање за овакав став се налази у концептуалној сличности делиберације са савременом планском комуникативно-колаборативном парадигмом заснованој на консензусу, равноправности и укључивању различитих учесника у процес одлучивања. Штавише, фокус јавне делиберације на остваривању четири принципа – слободе, разложности, равноправности и рационално мотивисаног консензуса – и увођење тзв. неутралног модератора даје могућност прилагођавања процеса одлучивања у оквиру различитих планских система. Стога је, поред теоријског доприноса, циљ овог истраживања и расветљавање планског оквира Србије, кроз преглед политика планирања од

Другог светског рата до данас из перспективе приступа доношењу одлука. Крајњи исход дисертације се односи на дефинисање могућих смерница за трансформацију планског приступа у Србији.

Кључне речи: демократија, јавна делиберација, одлучивање, модератор, браунфилд локације, Србија

**Научна област:** Архитектура и урбанизам

**УДК број:** 005.642:321.7:711.168(043.3)

# **GROUP DELIBERATION IN PLANNING THE REUSE OF MILITARY BROWNFIELDS**

## **Summary**

This dissertation focuses on the exploration of decision-making processes within the framework of contemporary planning process, i.e. on examining the possibilities for improving the relationships among the participants in urban planning process in order to reach the legitimate decision important for spatial development. As the nature of informing the participants about the problem to be discussed, the exchange of opinions among the participants, as well as the character of discussion itself genuinely affect the efficacy of contemporary planning process, the critical analysis of the principles of group deliberation essentially influence their adequate implementation in planning practice. The analysis of the contemporary trends for developing the decision-making process in the urban planning practice of Western European countries shows an effort made to reach a consensus-based agreement, underpinned by communicative rationality, equality and reflection of all those who can be in a way affected by the result of the urban planning decision-making process.

In broader terms, the research aims at examining the possibilities for improving the contemporary planning approach in Serbia by considering the aspects and principles of group deliberation. In narrow sense, the research critically assesses the decision-making procedures during alienation of public property, on the example of military brownfields. The research aim derives from the hypothesis that the process of planning the reuse of military brownfields in Serbia contains the elements of group deliberation important for improving the course of action and decision-making within the formal planning process. The origin of such a hypothesis is based on deliberation, i.e. the potential for overcoming the classic democratic voting procedures by reaching an agreement on an issue that would be acceptable for all participants in a decision-making process. Although a deliberation in planning process is most commonly seen in the form of group deliberation, the underlying idea is to improve communication between different actors by informing them about a local problem before a decision-making procedure begins. Therefore, the process of (group) deliberation and its normative requests for reaching a legitimate decision



acceptable for all (the so-called deliberative consensus) appears as a conceptual/theoretical research framework and an instrument appropriate for this research subject. The theoretical research part particularly focuses on examining the possibilities for achieving rationality during the decision-making process, through the lens of theory of deliberative democracy and contemporary communicative-collaborative planning paradigm, as well.

The transformation of planning process towards including the deliberative principles has been postponed in postsocialist and/or postcommunist social context due to institutional rigidity, the lack of public trust in the initiators of spatial development and the absence of the mediation procedures in planning process. Although the Serbian (Yugoslav) social context in the second half of the 20<sup>th</sup> century was based on the self-government, and, therefore, not that strong autocracy as experienced in other Eastern Bloc countries, the changes such as the dissolution of the federal state, turbulent shift of political regimes, and thus the entire legislative system, affected all the spheres of public life – the organisation of planning process and the form of spatially relevant decision-making were degraded, too. Current, democratic transitional context in Serbia still lacks clear vision how to develop planning process, and, thus, the strictly defined methodology of decision-making in spatial and urban planning, as well.

Keeping previous in mind, group deliberation, and deliberation in general, is considered a flexible instrument for spatial governance in Serbia. The reason behind such a thesis is found in the conceptual similarity between deliberation and the contemporary communicative-collaborative planning paradigm based on consensus, equality, and involvement of different participants in the decision-making process. Moreover, the focus of group deliberation on achieving the four principles – freedom, comprehension, equality and rationally motivated consensus – and introducing the so-called neutral moderator makes the decision-making process adaptable to various planning systems. Therefore, in addition to the theoretical contribution, the research also aims at elucidating the contemporary planning framework in Serbia, by the overview of planning policies since the Second World War until nowadays, through the lens of the decision-making approach. The utmost outcome of this dissertation relates to defining the possible guidelines for the transformation of urban planning approach in Serbia.

**Key words:** democracy, group deliberation, decision-making, moderator, brownfields, Serbia

**Scientific field:** Architecture and Urbanism

**UDC number:** 005.642:321.7:711.168(043.3)

## САДРЖАЈ

Списак дијаграма

Списак табела

Списак слика

Списак скраћеница

### **1. УВОД**

- 1.1. Уводне напомене о теми истраживања
- 1.2. Проблем и предмет истраживања
- 1.3. Циљеви и задаци истраживања
- 1.4. Полазне хипотезе истраживања
- 1.5. Образложење усвојене методологије научно-истраживачког поступка
- 1.6. Научна оправданост и очекивани резултати истраживања

### **2. ОДЛУЧИВАЊЕ У ОКВИРУ УПРАВЉАЧКОГ МОДЕЛА ДЕЛИБЕРАТИВНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ**

- 2.1. Делиберативна демократија: аспект рационалности
- 2.2. Основни принципи теорије делиберативне демократије
  - 2.2.1. Слобода: јавност и транспарентност делиберације
  - 2.2.2. Разложност: аргументовано образлагање и критиковање
  - 2.2.3. Равноправност: поверење у процесу делиберације и легитимност одлука
  - 2.2.4. Рационално мотивисани консензус: снага бољег аргумента
- 2.3. Делиберативна демократија: аспект информисања
- 2.4. Делиберативни дискурси
- 2.5. Проблеми процеса делиберативног одлучивања

### **3. ОДЛУЧИВАЊЕ У ОКВИРУ КОМУНИКАТИВНО-КОЛАБОРАТИВНОГ ПЛАНСКОГ МОДЕЛА**

- 3.1. Комуникативно-колаборативна планска парадигма: аспект рационалности
- 3.2. Основни принципи теорије колаборативне рационалности
  - 3.2.1. Разноликост: утицај моћи у одлучивању
  - 3.2.2. Међузависност: реципроцитет у процесу одлучивања
  - 3.2.3. Аутентични дијалог: консензус на супрот компромиса
- 3.3. Комуникативно-колаборативна планска парадигма: аспект информисања
- 3.4. Проблеми процеса колаборативног одлучивања

### **4. ЈАВНА ДЕЛИБЕРАЦИЈА У КОМУНИКАТИВНО-КОЛАБОРАТИВНОМ ПРОЦЕСУ ПЛАНИРАЊА**

- 4.1. Делиберација у планирању
- 4.2. Јавна делиберација: концептуалне карактеристике
- 4.3. Неутрални модератор у процесу јавне делиберације
- 4.4. Учесници у процесу јавне делиберације
- 4.5. Рационалност у оквиру јавне делиберације и комуникативно-колаборативног планског процеса: упоредна анализа
- 4.6. Дискусија

### **5. ЈАВНИ ДЕЛИБЕРАТИВНИ ПРИСТУП У ПРАКСИ УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНИРАЊА У СРБИЈИ**

- 5.1. Урбанистичко планирање у Србији након Другог светског рата
  - 5.1.1. Социјалистички период: 1945–1989
  - 5.1.2. Постсоцијалистички период: 1989–2000
  - 5.1.3. Успостављање демократије: 2000. до данас
  - 5.1.4. Процес одлучивања у пракси урбанистичког планирања у Србији након Другог светског рата: аспекти јавне делиберације
- 5.2. Процес одлучивања у савременој пракси урбанистичког планирања у Србији
  - 5.2.1. Процес одлучивања у савременој пракси урбанистичког планирања у Србији: општи контекст планирања

- 5.2.2. Процес одлучивања у савременој пракси урбанистичког планирања у Србији: контекст планирања војних непокретности
  - 5.2.2.1. Процес одлучивања у поступку преноса права својине војне непокретности
- 5.3. Студија случаја процеса одлучивања у планирању пренамене војних браунфилд локација Србије
  - 5.3.1. Студија случаја процеса одлучивања у планирању пренамене Дома Војске у Вршцу
    - 5.3.1.1. Процес одлучивања у планирању пренамене Дома војске у Вршцу: активности јавних служби општине Вршац
    - 5.3.1.2. Процес одлучивања у поступку одабира браунфилд локације за ревитализацију: активности НАЛЕД-а
    - 5.3.1.3. Процес планирања пренамене Дома војске у Вршцу: подршка НАЛЕД-а општини Вршац
    - 5.3.1.4. Процес одлучивања у планирању даље пренамене Дома војске у Вршцу: подршка НАЛЕД-а општини Вршац
  - 5.3.2. Студија случаја процеса одлучивања у планирању пренамене Дома Војске у Шапцу
    - 5.3.2.1. Процеси одлучивања у планирању пренамене Дома војске у Шапцу: активности јавних служби општине Шабац
    - 5.3.2.2. Процес одлучивања у поступку стављања Дома војске на листу непокретности културног добра
- 5.4. Дискусија и закључна разматрања
  - 5.4.1. Значај јавног сектора за процес одлучивања у пракси урбанистичког планирања у Србији
  - 5.4.2. Процес одлучивања у планирању пренамене јавне својине
  - 5.4.3. Делиберација у процесу планирања пренамене војних непокретности

## **6. ЗАКЉУЧЦИ И ПРАВЦИ ДАЉЕГ ИСТРАЖИВАЊА**

- 6.1. Јавна делиберација у комуникативно-колаборативном процесу планирања
- 6.2. Јавни делиберативни приступ у пракси урбанистичког планирања у Србији

6.3. Могућност редефинисања актуелних модела процеса одлучивања у савременој пракси урбанистичког планирања у Србији и правци за даље истраживање

6.3.1. Закључна разматрања о делиберативном одлучивању: модерација

6.3.2. Закључна разматрања о колаборативном одлучивању: медијација

## **ИЗВОРИ И ЛИТЕРАТУРА**

## **БИОГРАФИЈА АУТОРА**

### **ПРИЛОЗИ**

Изјава о ауторству

Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада

Изјава о коришћењу

## **СПИСАК ДИЈАГРАМА:**

- Дијаграм 1.** Ток информација у процесу партиципације
- Дијаграм 2.** DIAD теорија колаборативне рационалности
- Дијаграм 3.** Директан и индиректан проток информација међу учесницима у колаборативном одлучивању
- Дијаграм 4.** Директан и индиректан проток информација међу учесницима у процесу јавне делиберације
- Дијаграм 5.** Однос и задаци Владиних (републичких) управа и Министарства одбране у поступку припреме документације војних непокретности
- Дијаграм 6.** Однос и задаци Владиних (републичких) управа и Министарства одбране у поступку продаје војне непокретности
- Дијаграм 7.** Активности јавних служби општине Вршац током процеса планирања пренамене Дома војске у Вршцу у оквиру централног градског блока 60 – хронолошки ток
- Дијаграм 8.** Процеси одлучивања у поступку одабира браунфилд локације за ревитализацију уз подршку НАЛЕД-а
- Дијаграм 9.** Процеси одлучивања у планирању пренамене Дома војске у Вршцу са поступком обуке локалних стејкхолдера
- Дијаграм 10.** Процеси одлучивања у планирању даље пренамене Дома војске У Вршцу
- Дијаграм 11.** Активности јавних служби општине Шабац током процеса планирања пренамене Дома војске у Шапцу – хронолошки ток
- Дијаграм 12.** Формалне активности иницијативе групе грађана Шапца, под називом “Сачувајмо Дом ЈНА” кроз поступак успостављања претходне заштите Дома војске у Шапцу – хронолошки ток

## СПИСАК ТАБЕЛА:

- Табела 1.** Упоредни приказ заступљености делиберативних аспеката код пет дискурса делиберације
- Табела 2.** Компаративни приказ основних аспеката рационалног и колаборативног планског приступа
- Табела 3.** Упоредни однос карактеристика делиберативног и колаборативног планског приступа
- Табела 4.** Упоредни однос достизања рационалности у делиберативном и колаборативном планском приступу
- Табела 5.** Друштвени контекст Србије од 1945. до данас
- Табела 6.** Карактеристике планирања у Србији од 1945. до данас
- Табела 7.** Делиберативне карактеристике у процесу одлучивања током различитих периода планирања у Србији
- Табела 8.** Процес одлучивања у поступку доношења планског документа и урбанистичког плана са доминантним учесницима/доносиоцима одлука према ЗПИ из 2003.
- Табела 9.** Процес одлучивања у поступку доношења планског документа и урбанистичког плана са доминантним учесницима/доносиоцима одлука према ЗПИ из 2014.
- Табела 10.** Компатибилни интереси јавног и приватног сектора у ревитализацији и функционисању Дома војске
- Табела 11.** Процена остварљивости принципа јавне делиберације у процесима одлучивања у планирању пренамене Дома војске у Вршцу
- Табела 12.** Процена остварљивости принципа јавне делиберације у процесима одлучивања у планирању пренамене Дома војске у Шапцу
- Табела 13.** Преглед поступка отуђења или давања у закуп непокретности у јавној својини са прегледом правног оквира
- Табела 14.** Упоредни приказ Бехтигерових оцена рационалног делиберативног дискурса и праксе урбанистичког планирања одабраних студија случајева



## **СПИСАК СЛИКА:**

- Слика 1.**      Позиција Дома војске у градском језгру Вршца
- Слика 2.**      Приказ обухвата “Измене и допуне ПДР-а централне зоне Вршца”  
инициране “Студијом и планом заштите блока 60 у Вршцу:  
могућности (ре)активације дворишта и напуштених простора”
- Слика 3.**      Приказ фронталне фасаде Дома војске, резултат пројекта  
“Ревитализација браунфилда” организоване од стране НАЛЕД-а
- Слика 4.**      Позиција Дома војске у градском језгру Шапца
- Слика 5.**      Поглед на Дом Војске у Шапцу са Цветног трга

## СПИСАК СКРАЋЕНИЦА:

БП	Бизнис план
ГУ	Градска управа
ЗЗСК	Завод за заштиту споменика културе
ЗЛС	Закон о локалној самоуправи
ЗПИ	Закон о планирању и изградњи
ЗУП	Закон о општем управном поступку
ЕУ	Европска унија
ЈП	Јавно предузеће
ЈУП	Јавно урбанистичко предузеће
ЛС	Локална самоуправа
МО	Министарство одбране Републике Србије
МПВНРС	Мастер план војних непокретности Републике Србије <sup>1</sup>
НАЛЕД	Национална алијанса за локални економски развој (National alliance for local economic development – NALED)
НВО	Невладина организација
ОЕЦД	Организација за економску сарадњу и развој (Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD)
ПГР	План генералне регулације
ПДР	План детаљне регулације
ПП	Просторни план
ПСНПД	Правилник о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања (или планских докумената)
РГЗ	Републички геодетски завод
РДИ	Републичка дирекција за изградњу
РС	Република Србија
САД	Сједињене Америчке Државе
СГ	Скупштина града
СИГМА	Организација за подршку унапређењу управљања у Централној и Источној Европи

(Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern Countries – SIGMA)

СКГО	Стална конференција градова и општина
Сл. гл. РС	Службени гласник Републике Србије
Сл. л. г.	Службени лист града
Сл. л. о.	Службени лист општине
СО	Скупштина општине
СРЈ	Савезна Република Југославија
СФРЈ	Савезна Федеративна Република Југославија
СЦГ	Србија и Црна Гора
УСАИД	Америчка агенција за интернационални развој (U.S. Agency for International Development – USAID)
УО	Управни одбор
ФНРЈ	Федеративна Народна Република Југославија
чл.	члан (закона)

# 1. УВОД

## 1.1. Уводне напомене о теми истраживања

Савремени трендови развоја планских процеса баве се највише проблемом постизања консензуса (Innes, 1996; Healey, 1997), редефинисањем односа и улоге учесника у процесу одлучивања, повећањем транспарентности самог процеса, као и постизањем равноправности међу различитим институцијама и стејхолдерима (Healey, 1991; Healey, 1997; Cohen, 2006). Начини на које се заинтересоване стране укључују у процесе одлучивања представља једну од кључних разлика у начину планирања у оквиру земаља развијене демократије у односу на постсоцијалистичке државе.

Упркос значајним предностима у начину планирања условљених демократским друштвеним контекстом развијених земаља, показало се да постоје одређени недостаци у самом поступку планског одлучивања (Allmendinger, 2002; Innes & Booher, 2010; Harris, 2002; Healey, 1992a). Они се пре свега односе на још увек недовољну аргументативну оправданост предлога који се усваја, на равноправност учесника по питању могућности, права и времена за дебату, а затим и на неразумевање појединих учесника за ставове других. Дебата током које се врши процес одлучивања често пружа увид у то који учесници имају моћ, али се често користи и као вешт начин за прикривање истинских намера сваког од учесника. То значи да дебата даје могућност учесницима да се служе различитим тактикама како би остварили сопствене циљеве (De Roo, 2007). Овакви процеси одлучивања утичу на ограничење професионалне компетентности планера и њихове способности за комуникацију у савременом планском процесу (Вахамуса, 2008; Laugian, 2007; Перић, 2013). Стога, ако је основна идеја савремене комуникативно-колаборативне планске парадигме остваривање принципа којима ће се доћи до консензуса кроз унапређење комуникације међу интересним групама, смисао савремених тенденција у развоју планирања подразумева одлуке које су у што већој мери рефлексивне и рационалне. Сврхе доношења одлуке је усмерена ка одабиру стратешког правца деловања након пажљивог промишљања, уместо насумичног прихватања било ког правца (Goodin, 2008).

Када је реч о процесу одлучивања у савременој пракси урбанистичког планирања, усмереном на усаглашавање ставова свих учесника, посебан нагласак се ставља на делиберацију и дијалог интересних група (Dryzek, 1990). За доминантну комуникативно-колаборативну планску парадигму јавна делиберација<sup>2</sup> представља метод за достизање консензуса (Laurian, 2007). Бројни аутори сматрају да је ово суштина планске теорије засноване на концепту комуникације (Вахамуса, 2008; Laurian, 2007; Sager, 1994; Forester, 1993; Habermas, 1984), посебно оне која се бави партиципацијом и колаборативним планским приступом (Healey, 1996а, 1997; Hopkins & Zapata, 2007; Innes & Booher, 1999, 2000, 2002). Штавише, ове идеје су у складу са многим другим планским моделима, као што су заступничко и правично планирање (Davidoff, 1965; Krumholz, 1982; Forester, 1989, 1990), модел заједничког учења (Friedmann, 1973) и радикално планирање (Grabow & Heskin, 1973). Закључује се да упркос различитим полазним премисама, поменути модели указују на неопходност отвореног одлучивања заснованог на делиберацији међу учесницима у планском процесу (Laurian, 2004, 2007).

### *Делиберативна демократија као контекст планских активности*

Делиберативна демократија<sup>3</sup> као основна тема у политичким наукама (Elster, 1998) представља модел политичке демократије у којем се одлуке формирају у процесу дискусије између слободних и једнаких грађана (Gutmann & Thompson, 2000). Оно што разликује концепт делиберативне демократије од опште теорије демократије<sup>4</sup> може се схватити као разлика између политике схваћене као трансформације преференција кроз дискусију, са једне стране, и уобичајеног политичког збрајања датих преференција, са друге (Elster, 1998). Могућност промене одлуке на основу дискусије и заједничког промишљања представља суштину модела делиберативне демократије.<sup>5</sup>

У развијеним демократијама<sup>6</sup> политичке дебате су организоване око алтернативних концепција јавног добра. Идеална плуралистичка шема, у којој се демократска политика<sup>7</sup> састоји од фер преговарања између интересних група, од којих свака тежи заједничком интересу, одговара правном друштву (Cohen, 2006;

Rawls, 1999). Овакав делиберативни приступ демократији садржи скуп принципа који прописују услове поштене сарадње, при чему се посебно издваја потреба да грађани дугују једни другима оправдање за ставове који се међусобно колективно намећу. Оправдања нису само процедурална или формална; њима се апелује на моралне принципе<sup>8</sup> које позивају на општу слободу и могућност изражавања. На тај начин грађани су мотивисани да пронађу фер услове сарадње који су прихватљиви за све (Gutmann & Thompson, 2000).

Демократија почива на аргументу да су слободна дискусија и изражавање мишљења најприкладније технике за долазак до моралног императива, који је имплицитно исти за све. Гласање није средство помоћу кога свака индивидуа може изразити свој лични став, већ само своје мишљење о општој вољи (Arrow, 1963), а, самим тим, и одлука која се доноси представља израз опште воље, а не договора око оптималног решења. Стога се може рећи да је циљ делиберације постизање сагласности мишљења о теми о којој се разговара (Dryzek & List, 2003; List 2007; McLean et al., 2000). Другим речима, делиберацијом се тежи постизању адекватаног тока/плана који ће на најбољи начин организовати активности учесника у процесу одлучивања, односно који ће утицати на формирање и корекцију жеља, тако да циљеви и интереси буду усаглашени, па тако и део исте шеме понашања (Rawls, 1999). У складу са овим, Сагер (Т. Sager), правећи аналогију између модела управљања и планирања, поставља питање (Sager, 2002): Да ли делиберативни приступи у процесу планирања (напокон) могу да задовоље истовремено доследан и фер плански процес за све актере?

### *Делиберација<sup>9</sup> у процесу планирања*

Делиберација, као комуникативни правац развоја планирања, данас је једно од основних упоришта за унапређење планске теорије (Forester, 1989, 1993, 1999; Hopkins & Zapata, 2007; Innes & Booher, 2000, 2002; Laurian, 2004, 2007; Sager, 1994, 2002; Zurita, 2006). Наиме, четири принципа делиберације – слобода, разложност, равноправност и рационално мотивисани консензус – слични су основним премисама комуникативно-колаборативне планске парадигме (Laurian, 2009).

Прецизније, и делиберативни и колаборативни плански модел подразумева једнакост свих учесника у процесу планирања.

Ипак, комплексност савремених планских проблема утиче на разлике у природи планског процеса заснованог на делиберативним принципима, са једне стране, односно на колаборативним премисама, са друге. У ширем смислу, различите интересне групе – организације приватног сектора, представници државне управе или удружења грађана – имају директан или индиректан интерес чије се остварење очекује као резултат планског процеса. Стога, тип учесника и степен њиховог учешћа у процесу зависи од типа разматраног проблема (Lazarević Вајес, 2009). У идеалном смислу, плански процес треба да задовољи три критеријума: 1) да проблем на неки начин утиче на учеснике, 2) да су учесници спремни за учешће на дужи временски период и 3) да учесници могу да пруже знања која су релевантна за решавање проблема (Laugian, 2007). Ово је важно зато што је укљученост заинтересованих страна неопходна у различитим фазама процеса: при формулацији визије, одабиру циљева, приоритета и алтернатива, као и при изради, доношењу у спровођењу плана – не само у фази јавне расправе, већ и током имплементације плана. Активно учешће и постизање договора између различитих актера обезбеђује легитимитет донесених одлука (Lazarević Вајес, 2009). Увођење посредника у процесе одлучивања у савременој пракси урбанистичког планирања представља један од начина за постизање договора. Управо се у томе огледа разлика у примени делиберативног, односно колаборативног приступа у планском процесу.

Наиме, у колаборативном планском процесу улога посредника је додељена тзв. медијатору. Медијатор је равноправни учесник процеса одлучивања, али и руководилац процеса планирања, у смислу да је задужен за усмеравање датог процеса. Прецизније, медијатор има улогу у организацији интеракција различитих стејкхолдера, стварању могућности за формулисање различитих интереса, као и анулирању моћи поједних актера (Innes & Booher, 2010). Дакле, медијатор у великој мери утиче на услове, и тиме, крајње резултате планског процеса.

Са друге стране, модератор, као посредник у делиберативном планском процесу, не учествује активно у процесу одлучивања. Задатак модератора је да обезбеди ефикасне делиберативне и демократске механизме партиципације током процеса (планског) одлучивања. Њима се подстиче више интеракције између стејкхолдера, делиберација међу грађанима, интересним групама и владиним агенцијама, него што се то чинило традиционалним механизмима (као што су анкете и дебате). Саветодавна улога неутралног модератора је важна, јер је његов допринос експлицитно укључен у процес одлучивања (Laurian, 2009).

Идеја увођења модератора или саветодавног одбора у процесе планског одлучивања је важна управо за постизање консензуса (Laurian, 2007). На овај начин се омогућава изједначавање учесника и оснаживање актера који нису имали слободу да искажу своје ставове, али и стварање адекватног простора за формалан ток јавне делиберације (Zurita, 2006), с тим што би достизање сагласности, према Листу (C. List), требало да да одговор на следеће хипотезе (List, 2007):

- Јавна делиберација наводи учеснике да идентификују заједничко питање којим се идентификује проблем;
- За дато проблемско питање, јавна делиберација наводи учеснике да се договоре око распореда свих опција према проблемском питању;
- Када се проблемско питање и међусобни однос опција идентификују као релевантни, јавна делиберација наводи сваку особу да одлучи која је најпрефериранија опција (*single-peaked*) и да у односу на њу (према унапред дефинисаном односу свих опција) формира распоред преосталих опција према опадању њихове преферентности.

Лист наводи да овај систем не мора да произведе идентична решења у свим социолошким оквирима и сасвим је нормално да се одговори разликују у зависности од система вредности, историје, демографије, идеолошких услова и сличних фактора. Циљ јавне делиберације је постизање сагласности мишљења о теми о којој се разговара, а који се у односу на друге методе одлучивања разликује, пре свега, употребом неутралног лица као руководиоца процесом јавне делиберације (Dryzek & List, 2003; List 2007; McLean et al., 2000).



## 1.2. Проблем и предмет истраживања

Предмет истраживања овог рада је процес одлучивања, тј. испитивање могућности унапређења односа учесника у процесу планирања ради достизања легитимне одлуке. Као инструмент за истраживање овог предмета рада узет је процес (јавне) делиберације заснован на нормативним захтевима (слобода, разложност, равноправност и рационално мотивисани консензус) за достизање легитимне одлуке која је прихватљива за све.

Порекло оваквог истраживачког оквира, у ужем смислу, лежи у савременом схватању да је процес (јавне) делиберације адекватан за достизање онога чему стреми савремена планска парадигма – постизању равноправности учесника у планском процесу (Sager, 2002; Flyvbjerg & Richardson, 2002; Harris, 2002; Laurian, 2007; Waxamusa, 2008; Innes & Booher, 2010; Umemoto & Igarashi, 2009; Grossman, 2009; Fishler, 2012; Fisher & Gottweis, 2012). У ширем смислу, делиберација је виђена као адекватан начин за превазилажење онога што заступа општа теорија демократије – простог изгласавања одлуке (Arrow, 1963; Bohman, 1998; Chambers, 2003; Coleman & Ferejohn, 1986; Fishkin, 1991, 1997; Gastil et al., 2010; Gutmann & Thompson, 2000; List, 2002; Rawls, 1993). Прецизније, рад се базира на премисама модела делиберативне демократије, чија је главна карактеристика постизање консензуса који је прихватљив за све, односно доношење одлуке која је усмерена ка остваривању заједничког интереса (Goodin, 1986; Cohen, 2006; List, 2007; Fisher, 2012; Gutmann & Thompson, 2000; Mansbridge et al., 2010; Umemoto & Igarashi, 2009).

Основни проблем истраживања се везује за комуникацију између различитих учесника у процесу планирања, тј. међу припадницима јавног, приватног и цивилног сектора. Истраживањем актуелних планских концепата, испитује се могућност редефинисања односа интересних група и испитивање улоге планера и модератора у процесу јавне делиберације. Проблеме истраживања можемо сврстати у три основне групе. Прва група се односи на одсуство **комуникативне и рефлексивне рационалности**, као и одсуство формалног поступка комуникације међу учесницима у планском процесу (Harris, 2002; Healey, 1992b, 1997; Hillier,

1993; Innes & Booher, 2010). У планској пракси базираној на традиционалном (рационалном) планском моделу, јавне институције иницирају комуникацију, позивајући стејкхолдере у процес одлучивања, те су дилеме које се јављају током планирања постављене из угла јавне управе. Резултат оваквог (може се рећи једностраног) приступа планирању директно утиче на смањене рефлексивне рационалности осталих учесника у процесу планирања. Друга група говори о важности **улоге посредника**,<sup>10</sup> јер је то основна тенденција развоја актуелних планских приступа (Flyvbjerg & Richardson, 2002; Innes & Booher, 2010). У савременим процесима управљања и одлучивања, планер је обично носилац улоге посредника, задужен за комуникацију и усаглашавање интереса различитих стејкхолдера. Питање које се поставља везано је за професионалне компетентности планера, пре свега преговарачке способности, као и за разумевање интереса појединих друштвених група. Трећа група питања се бави **равноправношћу учесника** у планирању (Fisher, 2002; Fischer & Gottweis, 2012; Fishler, 2012). Савремени плански процеси се суочавају са проблемом недостатка размене знања међу учесницима, неразумевања појединих учесника за ставове других, неспособности заштите сопствених интереса, као и одсуством транспарентности. Узроци неравноправности у процесу планирања се, са једне стране, налазе у хијерархијском начину управљања који подразумева једносмерну дистрибуцију одлука, и то углавном у “одозго-на-доле” маниру, док се, са друге стране, јавља неравномерна дистрибуција различитих облика моћи и ресурса међу учесницима у планском процесу.

Уопштено, да би процедура одлучивања била адекватна и да би резултат планског процеса био прихватљив за све учеснике, потребно је прво одредити захтеве и принципе по којима ће се нека процедура формирати. Из угла јавне делиберације се анализира и процес остваривања захтева уз помоћ модератора као неутралног лица или организације. Јавна делиберација се у раду третира као модел модерације међу учесницима, јер је за остваривање принципа и достизање консензуса важна и независна улога модератора, која је у савременој планској пракси дата планерима. У раду се анализира и структура и тип модератора у поступку планирања, њихова улога, вештине и компетенције у процесу јавне

делиберације, као и начини комуникације модератора са интересним групама (цивилним, јавним и приватним сектором).

Разумевање делиберативног аспекта демократије је важно ради критичке анализе актуелног планског приступа у Србији, који се махом базира на социјалистичком наслеђу. Концепт јавне делиберације је од посебног значаја за анализу планског процеса пренамене војних браунфилд локација, инициране од стране Министарства одбране Републике Србије, у којем је неминовно учешће великог броја различитих актера и за које је потребно унапредити међусобне системе комуникације. Наиме, усвајањем два документа из 2006. године – “Информација о непокретностима на територији Републике Србије које нису неопходне за функционисање Војске Србије” и “Мастер план располагања непокретностима на територији Републике Србије које нису неопходне за функционисање Војске Србије” (даље: МПВНРС) – предвиђено је да се 447 локација војних непокретности (тренутно МПВНРС садржи 529 локација) пренамене путем процедуре преноса права јавне својине, односно преноса права коришћења војних непокретности (NALED, 2014b; Tadić, 2012). Као први проблем се јавила спора и непродуктивна примена МПВНРС узрокована изузетно компликованом процедуром конверзије. Сложеност процеса је последица чињенице да у њему учествује више државних органа (Министарство одбране, Републичка дирекција за имовину (даље: РДИ), Пореска управа, Влада Републике Србије и локална самоуправа), који су често у међусобном конфликту. Основни проблем лежи свакако у комплексности и крутости процеса традиционалних (махом наслеђених) модела планирања у Србији и невештој координацији међу свим учесницима (Lazarević Bajec, 2009; Nedović-Budić, 2001; Rančić, 2008).

### **1.3. Циљеви и задаци истраживања**

У ширем смилу, циљ истраживања је испитивање могућности унапређења процеса одлучивања у планском процесу отуђења јавне својине (укључујући и војне непокретности) у Србији, кроз сагледавање аспеката и принципа делиберације. У ужем смислу, циљ рада је сагледавање могућности за постизање равноправности међу учесницима током процеса одлучивања, као и процедура за

долазак до легитимно, рационално засноване одлуке. За достизање овог циља, потребно је сагледати који су аспекти јавне делиберације важни у процесу одлучивања и на који начин се остварују принципи јавне делиберације у процесу урбанистичког планирања.

Рад је подељен на две целине: теоријски и емпиријски. Прва целина (теоријска анализа) се тиче приказа модела делиберативне демократије и концепта јавне делиберације, као и њиховог позиционирања у оквир савремене комуникативно-колаборативне планске парадигме. Фокус истраживања је на аспекту рационалности учесника у процесу одлучивања, са задатком сагледавања аспеката делиберације важних за процесе одлучивања у урбанистичком планирању. Као релевантни циљеви и задаци издвајају се следећи:

- Разумевање мултидисциплинарности делиберативних принципа у процесу одлучивања; расветљавање карактеристика делиберативне демократије као адекватног управљачког модела за примену јавне делиберације; критичка анализа јавне делиберације као инструмента у процесу планског одлучивања; посебан осврт је на истраживању начина за достизање делиберативног консензуса и рационалности при одлучивању;
- Критичка анализа савремене комуникативно-колаборативне планске парадигме; утврђивање предности и недостатака комуникативно-колаборативног модела у односу на рационални модел планирања; посебан фокус је на испитивању равноправности и рационалности учешћа различитих актера у поменутим моделима;
- Упоредна анализа (јавног) делиберативног и комуникативно-колаборативног теоријског приступа; утврђивање разлика у начину остваривања циљева прописаних датим моделима;
- Упоредна анализа улоге модератора и медијатора (јавна делиберација vs. комуникативно-колаборативно планирање) у процесу одлучивања кроз испитивање могућности превазилажења проблема комуникације међу учесницима;
- Дефинисање елемената јавне делиберације као инструмента за унапређење савременог планског приступа.

Друга целина (емпиријска анализа) тежи разумевању савремене праксе урбанистичког планирања у Србији и конкретних случајева преноса права коришћења и права јавне својине војних непокретности. Како процес отуђења јавне својине војних непокретности карактерише укључивање бројних актера, посебан фокус је на разумевању аспеката (јавне) делиберације у процесу планирања пренамене војних локација. Задатак ове целине је утврђивање степена делиберативности актуелне планске процедуре у Србији и то кроз анализу постојећих закона у Србији и конкретних случајева војних браунфилда, са циљем препознавања проблема и дефинисања могућности за унапређење процеса одлучивања у планирању пренамене јавне својине. Крајњи исход истраживања је идентификација праваца за трансформацију актуелног планског приступа у Србији. У складу са претходним, циљеви истраживања и њихови основни задаци се могу свести на следеће:

- Критичка анализа праксе урбанистичког планирања постсоцијалистичких земаља, са посебним освртом на процес одлучивања у пракси урбанистичког планирања у Србији; утврђивање степена демократичности постојећег планског модела; утврђивање могућности примене јавне делиберације у савременој пракси урбанистичког планирања у Србији;
- Објашњење природе процеса одлучивања на примерима отуђења јавне својине војних непокретности, тј. пренамене војних браунфилд локација, у Србији; идентификација елемената у оквиру аспеката јавне делиберације у процесу одлучивања са акцентом на осветљавање односа између различитих актера (јавних институција, посредника и интересних група);
- Дефинисање препорука за унапређење процеса одлучивања у планирању пренамене војних браунфилд локација; дефинисање смерница за унапређење процеса одлучивања у поступку преноса права јавне својине у Србији.

#### **1.4. Полазне хипотезе истраживања**

У складу са изнетим проблемима и циљевима истраживања произлази основна хипотеза истраживања:

*Процес планирања пренамене војних браунфилд локација у Србији садржи елементе јавне делиберације од значаја за унапређење токова и начина одлучивања у оквиру формалног процеса урбанистичког планирања.*

Заступа се став да су комуникативна и рефлексивна рационалност, неутралност модератора, равноправност учесника, али и сам процес учења (информисања) учесника о проблемском питању остварљиви задовољењем захтева (аспеката и принципа) јавне делиберације. Даље, елементи јавне делиберације могу унапредити процес одлучивања приликом планирања пренамене јавне својине, и тако утицати на трансформацију савременог планског приступа у Србији.

Из основне хипотезе произлазе две секундарне хипотезе:

*а) Модератор је неутрални руководилац процеса одлучивања у урбанистичком планирању.*

У ширем смислу, сматра се да учесници у поступку доношења одлуке могу бити равноправни, док је јавна делиберација транспарентан поступак који се не заснива на односу ресурса и моћи учесника. Модератор као неутрално лице или организација (независна агенција) може да осигура међусобно поверење учесника у процесу и гарантује да ће договор, који су различите интересне групе постигле, бити спроведен.

*б) Концепт јавне делиберације представља инструмент за унапређење постојеће методологије урбанистичког планирања у Србији.*

Савремене тенденције за унапређење планског приступа у постсоцијалистичком планском контексту су успорене услед институционалне нефлексибилности, неповерљивости стејкхолдера према носиоцима планског процеса и непостојања посредовања. Унапређење планског приступа пренамене војне имовине, али и браунфилд локација генерално, заснованих на сарадњи великог броја различитих стејкхолдера, значајно је за унапређење процеса планирања у постсоцијалистичким земаљама, па и у Србији. Другим речима, подизање нивоа демократичности јавном делиберацијом утиче на трансформацију приступа урбанистичком планирању у

оквиру постсоцијалистичког контекста.

### **1.5. Образложење усвојене методологије научно-истраживачког поступка**

Сложеност претходно приказаних проблема захтева примену неколико научних метода истраживања. Предметом, циљевима и задацима истраживања дефинише се методолошки апарат, који, пре свега, укључује: критичку анализу садржаја примарних и секундарних извора, као и студију случаја одабраних примера, која, услед своје комплексности, садржи више различитих истраживачких метода.

Прва фаза рада представља прелиминарно истраживање од значаја за формулацију проблема и предмета истраживања. Стога је прво приказана међузависност демократије као адекватног контекста за примену делиберације у одлучивању. У циљу идентификације елемената (аспеката и принципа јавне делиберације) важних за унапређење степена демократичности у процесу одлучивања, примењују се следеће методе: критичка анализа секундарних извора на тему теорије демократије, делиберативне теорије и концепта јавне делиберације. Анализа теоријских приступа је спроведена кроз критички приказ основних принципа поменутих теорија. Како прва фаза укључује и критичку анализу предности и недостатака комуникативно-колаборативне планске парадигме, на основу критичке анализе секундарних извора врши се компаративна анализа принципа савремене планске парадигме и јавне делиберације. Под овом фазом истраживања се подразумева и идентификација аспеката, али и објашњење нормативних захтева (принципа) јавне делиберације – критеријума на основу којих ће се вршити испитивање могућности унапређења процеса планског одлучивања у постсоцијалистичком контексту, а у вези са тим и могућност остваривања принципа јавне делиберације.

Друга фаза представља истраживање процеса одлучивања у пракси урбанистичког планирања у Србији, који се може поделити у четири потцелине:

- Историјска анализа процеса одлучивања у пракси урбанистичког планирања у Србији од Другог светског рата до данас, кроз 1) анализу секундарних

извора у циљу сагледавања комплексности и променљивости процеса планирања у Србији, и потом 2) вишекритеријумску анализу датог контекста планирања према аспектима јавне делиберације;

- Критичко-проблемска анализа процеса одлучивања у савременој пракси урбанистичког планирања у Србији према аспектима јавне делиберације, кроз критичку анализу примарних извора – актуелних закона и стратегија релевантих за тематику отуђења јавне својине;
- Студија одабраних случајева, тј. конкретних примера планирања пренамене војних браунфилд локација, кроз 1) проблемску анализу примарних извора у вези са контекстом војних непокретности, 2) критичку анализу секундарних извора о одабраним војним браунфилд локацијама и 3) испитивање (техником интервјуа) саговорника који су имали кључну улогу у процесу пренамене изабраних браунфилда;
- Дискусија о проблемима процеса одлучивања у савременом планском приступу у Србији, кроз критичку анализу садржаја секундарних извора (зборника радова са одржаних конференција и извештаја издатих од стране невладиних организација) који се тичу теме унапређења комуникације између учесника у процесу планирања у Србији према аспектима јавне делиберације.

Завршна фаза истраживања представља систематизацију и интерпретацију резултата добијених на основу претходно формулисаног методолошког апарата. Како ова фаза представља закључна разматрања, резултати су интерпретирани у односу на полазне хипотезе истраживања и сумирани кроз применљиве смернице за унапређење процеса одлучивања у планирању пренамене јавне својине, као и препоруке за унапређење процеса одлучивања у пракси урбанистичког планирања у Србији.

Генералну структуру рада чине три основна дела – уводни део, средишњи део у коме се приказују и интерпретирају резултати истраживања и закључна разматрања и правци даљег истраживања, иза којих се дају напомене уз текст, библиографија и прилози. Средишњи део рада структурисан је у две целине: концептуално-теоријски оквир (прва три поглавља) и анализа праксе урбанистичког планирања у Србији са конкретним случајевима пренамене војних



браунфилд локација (четврто поглавље).

## **1.6. Научна оправданост и очекивани резултати истраживања**

Научна оправданост овог истраживања се огледа у приказу, евалуацији и критичкој анализи процеса одлучивања у оквиру савременог планског процеса у Србији на основу темељног приказа релевантне концептуално-теоријске окоснице рада (теорије демократије, делиберативне теорије и концепта јавне делиберације), као и адекватног методолошког приступа приликом прикупљања и анализе података. Из перспективе научног истраживања, дисертација служи не само за унапређење процеса планирања пренамене јавне својине и постојеће планске процедуре у Србији, већ и за сагледавање могућности достизања легитимне, рационално засноване одлуке током процеса одлучивања уопште.

Примењујући дедуктивни аналитички приступ, истраживање прво предочава проблеме, али и поуке наслеђеног система планирања из социјалистичког периода, као и значај повратка државног апарата на демократски систем владавине. Даље, научним приступом анализи и интерпретацији релевантних критеријума применљивих у домаћој пракси, истраживањем се указује на потребу за преиспитивањем и унапређењем постојећих процеса одлучивања и пракси планирања проблемски сложених просторних ситуација (као што је планирање пренамене локација у својству јавне својине). На крају, методолошка триангулација података приликом анализе конкретних примера пренамене војних непокретности обезбеђује суштинско разумевање примене инструмента јавне делиберације у пракси планирања у Србији. Штавише, примењени методолошки апарат пружа солидан основ за примену истих критеријума у другачијем просторном оквиру.

Увођење јавне делиберације у планирање и поступке одлучивања је нови тренд приступа актуелним проблемима редефинисања планске комуникације. Однос сарадње и комуникација међу различитим учесницима се постављају као приоритетни захтеви са идејом да се равноправним и рационално заснованим учешћем свих актера може унапредити квалитет планирања. Одлуке и стратегије се не доносе више већинским гласањем, које је карактеристично за традиционалне планске моделе, већ се оне формирају заједнички, договором и консензусом. Стога

се научни допринос дисертације огледа у суженој и директној теоријско-критичкој анализи јавне делиберације са фокусом на рационално заснованој комуникацији међу учесницима у планирању и одлучивању.

Резултати овог истраживања представљају значајан допринос како у општем смислу (осветљавање начина доношења одлука у процесу производње простора), тако и у односу на праксу планирања пренамене војних браунфилд локација у Србији. У ширем смислу, применљивост остварених резултата се може сагледати кроз:

- Теоријско-методолошки аспект – као основ и полазиште за различите облике нових научних истраживања у домену теорије делиберативне демократије у циљу развоја савремене планске парадигме. Такође, истраживање пружа основ за развој нових методологија планирања утемељених на теорији делиберативне демократије и аспектима и принципима јавне делиберације;
- Практични аспект – кроз који стручњаци у области планирања могу да сагледају нормативне захтеве од значаја за доношење легитимних одлука, начине за остваривање делиберативног одлучивања, као и значај правилног одабира учесника у процесу одлучивања;
- Ниво препорука – усмерених ка унапређењу процеса одлучивања у пракси урбанистичког планирања у Србији кроз ангажовање неутралног модератора, као и задатке и вештине које би модератор требало да поседује како би се достигао делиберативни консензус у процесу планирања – консензус који је прихватљив за све учеснике процеса и којег су сви спремни да се придржавају.

У смислу унапређења процеса одлучивања у пракси урбанистичког планирања у Србији, рад даје следеће практичне смернице:

- Увид у могућности редефинисања планске процедуре увођењем принципа јавне делиберације са акцентом у реструктурисању односа између јавних институција, интересних група и јавности;
- Пребацивање тежишта посредовања са планера на делиберативног

модератора;

- Унапређење методолошких приступа у смислу укључивања јавности у процедуре одлучивања, али и задовољење аспеката јавне делиберације са циљем превазилажења проблема односа ресурса и моћи међу учесницима и неповерења јавности према јавним и државним службама;
- Разумевање комплексности поступка отуђења јавне својине (самим тим и војних браунфилд локација), сложеног односа и структуре учесника у процесу одлучивања током планирања пренамене ових локација, кроз препознавање елемената јавне делиберације.

## 2. ОДЛУЧИВАЊЕ У ОКВИРУ УПРАВЉАЧКОГ МОДЕЛА ДЕЛИБЕРАТИВНЕ ДЕМОКРАТИЈЕ

Доношење одлука у савременом друштвеном контексту представља сложен процес, јер захтева усаглашавања већег броја учесника о различитим ставовима и интересима према проблему, питању и дилеми од јавног значаја о којима се одлучује. Усаглашавање различитих мишљења је важно како би се дошло до легитимне одлуке које би сви учесници били спремни да се придржавају. Такође, укључивање различитих учесника је важно како би се сагледала сва мишљења, идеје и ставови, али и како би се прикупиле информације које су за одређене учеснике скривене. Стога, поред учешћа различитих нивоа управе, инвеститора и експерата, учешће грађана у поступку одлучивања је данас саставни део савремене политичке и правне мисли у развијеним демократијама (Бобио, 1990; Elster, 1998).

Са теоријског аспекта, новије теорије демократије наглашавају концепт кооперативне (колективне) сарадње, тј. превазилажење доношења одлука путем гласања; дакле, реч је о реформи либералне демократије (Bohman, 1998).<sup>11</sup> Прецизније, једном када се приступи колективној акцији, трага се за адекватним приступом за организацију активности којим се тежи решавању проблема. Адекватним приступом сматра се онај који сваког појединца може мотивисати на сарадњу (кооперацију), или, пак, дозволити одустанак од исте, сугеришући на тај начин да свима треба бити омогућено да учествују у процесу одлучивања и прихватању дате одлуке (Coleman & Ferejohn, 1986). Модел делиберативне демократије, у том контексту, има за циљ управо да се рационалним путем дође до легитимне одлуке, која је прихватљива за све или, у најмању руку, није безразложно одбијена (Bohman, 1998).

Као проблем демократског одлучивања наводи се однос међу учесницима, међусобна равноправност, свесност, те способности и могућности прилагођавања наметнутим одлукама (Gutmann & Thompson, 2000; List, 2002; Bohman, 1998). Поред права на учешће у одлучивању и правила већине,<sup>12</sup> демократију<sup>13</sup> карактерише и то да сви они који су позвани у процес одлучивања треба да буду способни да самостално размотре све понуђене опције. Под тим се подразумева и

да је сваки учесник у процесу одлучивања у могућности да се рационалним резонувањем определи за опцију која је за њега прихватљива (Бобио, 1990). Међутим, ради заштите интереса учесника који поседују моћ, у демократском одлучивању постоји могућност манипулације кривљењем истине која се предочава јавности, што доводи до стварања сукоба контрадикторних интереса (Štajner, 2015). Ради заштите јавне сфере морају се унапред обезбедити услови да сви грађани могу да имају ефективан утицај у јавном животу. То значи да грађани морају да имају на располагању ресурсе (физичке и концептуалне) за формирање ставова, да теме које се разматрају морају бити од значаја за све и да се не смеју сакривати значајне чињенице. Дакле, морају да постоје правила и процедуре одлучивања који комуникацију међу учесницима ослобађају утицаја силе и моћи (Pavićević, 2003 у Миловановић Родић, 2013). Једном речју, јавност је у служби контроле и ограничења власти. Стога, када колектив дефинише ко учествује у формирању правила, постављају се питања који процес колективне одлуке треба формирати и који удео скупа учесника је довољан да се усагласи пре него што се правило *наметне* заједници (Douglas, 1969).

Приступи одлучивању који су структурисани у форми јавне дискусије су, између осталог, окарактерисани као делиберативни (Rawls, 1993; Bohman, 1998). Такви приступи се сматрају успешним ако се учесници информишу о проблему о ком се говори и ако се постигне договор око основних питања. Успех делиберације зависи и од тога да ли је дати проблем од ширег јавног значаја или локалног карактера, као и од тога да ли се и колико о проблемском питању дискутовало раније (McLean et al., 2000). На пример, процес делиберације показује мању успешност при одлучивању код питања јавних политика, државних стратегија или одлука које укључују велики број учесника који већ дуже време дискутују о предмету проблема (McLean et al., 2000). Код оваквих питања, појединац има мањи ниво објективности него код проблемских питања која су му нова, јер је могао кроз медије да чује ставове о проблемској теми, да продискутује са људима у окружењу и да на тај начин преиспита своје мишљење о истој. Са друге стране, ако је питање о ком се одлучује везано за локални проблем – проблем који је већег утицаја на локално друштво, члан тог друштва је више фокусиран на решавање проблема и процес одлучивања. Зато, када се говори о процесу делиберације, не може се

применити универзална дефиниција<sup>14</sup> на све случајеве, већ се она мора прилагодити датом историјском или културном контексту, држави или проблему (Sass & Dryzek, 2011; Bohman, 1998).

Данас се делиберација сматра *радном теоријом*,<sup>15</sup> а не више *теоријским становиштем*. Менсбриџ (J. Mansbridge) дефинише два периода развоја делиберативне идеје (Mansbridge et al., 2005):

1. Рана делиберативна теорија, која се заснива на ставовима Хабермаса (J. Habermas) и Коена (J. Cohen), наглашава формацију консензуса, повезивање са рационалношћу и трагање за заједничким и/или општим добром и идеалном делиберацијом (Habermas, 1962, 1987; Cohen, 2006);
2. Савремена делиберативна теорија, у којој се делиберација фокусира на анализу диверзитета током решавања проблема, трансформише тако суштину делиберације усмерене на консензус ка много сензитивнијем приступу плурализму (Chambers, 2003).

У наставку овог поглавља фокус ће бити на анализи делиберативног приступа одлучивању. Ради бољег сагледавања приступа, потребно је разумети трансформацију његове теоријске утемељености и то од теорије друштвеног избора ка теорији делиберативне демократије (Black, 1948; Cohen, 2006; List, 2002; Sager, 2002), а, самим тим, и показати како је делиберативно одлучивање зависно од остварљивости генералног начела (делиберативне) рационалности. Затим су у наставку презентовани основни принципи делиберативног одлучивања, важни из разлога разумевања начина размене информација међу учесницима, утврђивања природе делиберације, и, тако, увида у мањкавости делиберативног приступа.

### **2.1. Делиберативна демократија: аспект рационалности**

Рационални консензус је имплицитни циљ сваког делиберативног процеса. Под овим се подразумева да консензус не мора да буде апсолутан, него да је, кроз дискусију која је вођена у процесу одлучивања, процес аргументације базиран на рационалној мисли учесника, а легитимност одлуке заснована управо на рационалном расуђивању и заједничком преиспитивању мисли. Идеалан и

рационално базиран консензус је готово недостижан (Goodin, 2005; Dryzek, 2009a; Innes & Booher, 2010; Forester, 2009; Mladenović, 2008). Хабермасов (Habermas, 1996) став да је консензус достижан, па чак и нужан, у супротности је са претходном тврдњом, мада је касније сам Хабермас (Habermas, 2006 у Štajner, 2015) био скептичан, сматрајући да је консензус могућ, али ипак тешко достижан. Претходно поменути аутори се слажу са Хабермасом у ставовима да делиберативни облик демократије има за циљ да оправда моралне и правне норме, као и да је процедуралан. Дакле, овакав облик демократије треба да пружа смернице за аргументацију која појединцу омогућава да правилно процени оправданост тврдњи о моралним принципима и легитимност правних прописа и правила. Ово указује на Хабермасову тежњу ка рационалности која треба да буде вођена између реалних учесника који слушају једни друге, размењују различита искуства и у току су непрекидног учења (Habermas, 1995). За разлику од Хабермаса, Роулс (J. Rawls) говори о фиктивним учесницима у процесу достизања рационалног консензуса (Rawls, 1999).

Када се говори о теорији делиберативне демократије и њеној вези са теоријом демократије, сагледава се њихова разлика управо у рационалном приступу демократији. Сама теорија демократије заснива се на идеји једнакости која је уставно донета и односи се на права и овлашћења повезана са држављанством – једнако право гласа, једнака заштита говора и удруживања, равноправност пред законом и једнака подршка друштвеним прекурсорима (нпр. образовање), што представља контекст у којем је мишљење појединца заштићено од других утицаја или, пак, није мотивисано да преиспита своје ставове у контакту са другима, него се, по правилу, води личним интересима. Теорија делиберативне демократије се такође заснива на једнаким могућностима за учешће и равноправности у процесима одлучивања; међутим, основна премиса ове теорије је рационално достизање одлуке, тј. одлучивање на основу дискусије, транспарентности и ваљане аргументације. Једнака права и овлашћења су оправдана моралном равноправношћу: свака особа је морално вредна, поседује једнако морално достојанство и претпоставља се да је способна за самостално одлучивање (Dal, 1999; Rawls, 2001; Pettit, 2012 у Moscrop & Warren, 2016), због чега се и сматра да процес делиберације може да унапреди квалитет одлуке у демократском

одлучивању (Chambers, 2003; Fishkin, 1991, 1997; Gutmann & Thompson, 2000; Gastil et al., 2010).

Теорија друштвеног избора и теорија делиберативне демократије су једине две савремене теорије демократије<sup>16</sup> које се баве темом достизања рационалности. Теорија друштвеног избора се бави групом као доносиоцем одлуке, чиме се превазилази постулат теорије демократије – правило већине. Идеја је да се направи најбољи распоред преференција који је оправдан и прихватљив за сваког учесника, чиме би се дошло до легитимне одлуке (Jovanović, 2012; Botić & Krčadinac, 2011). Консензус је виђен као могућ, јер се не тежи да сви имају исту приоритет, него да консензус буде по питању одабране одлуке која је прихватљива за све и које су сви спремни да се придржавају.

Ако се говори о појединцу, независно од тога да ли је он део групе или не, природно је да приликом постављања захтева буде фокусиран на процес одлуке, да следи своје приоритете и да тежи ономе што иде њему у корист. Оно што се кроз теорију друштвеног избора заступа је да појединац не може да буде рационалан у групи у оквиру које треба да донесе одлуку око избора између три или више опција (Arrow, 1963; Black, 1948; Cohen, 2009; Dryzek, 2003), пре свега јер централни проблем демократије је у конфликту преференција појединаца током одлучивања (List, 2007). Дакле, учесник који улази у конфликт није спреман да даје мишљење о својој преференцији, нити да саслуша образложења које други учесници заступају, чиме учесници нису наведени да рационално заступају своје ставове. Основни повод сукоба групе учесника која треба да донесе одлуку је разилажење током одабира преференција, јер сваки учесник улази у процес одлучивања са својим личним интересима, предрасудама и ставовима о предмету проблема, а неретко и о другим учесницима са којима треба да дође до рационално мотивисаног консензуса.

Овим проблемом првобитно се бавио Ероу (К. Ј. Arrow) у својој теорији могућности (Arrow, 1963),<sup>17</sup> која је због своје природе названа теоремом немогућности. Ероу сматра да гласање није средство уз помоћ којег сваки појединац изражава свој лични интерес, већ своје мишљење о општој вољи. То



значи да гласање треба да служи као средство уз помоћ којег сваки појединац изражава своје мишљење шта је најбоље за све. Стога, сваки процес одлучивања требало би да задовољи следећих пет нормативних захтева (Arrow, 1963; List, 2007; Mladenović, 2012b):

1. *Универзални домен* – нема рестрикција у погледу индивидуалних поредака преференција;
2. *(Слаби) Парето принцип* – ако појединац преферира једну опцију више у односу на другу, преферирана опција треба да буде боље рангирана у односу на непреферирану;
3. *Непостојање диктатора* – преференције појединца не треба да се подударају са друштвеним поретком преференција;
4. *Независност ирелевантних алтернатива* – избор преференција између две опције треба да буде избор само између те две опције, без разматрања неке нове преференције;
5. *Колективна рационалност* – друштвени избор треба да буде рационалан, тј. сваки учесник треба да буде спреман да преиспита своје ставове рационалним путем.<sup>18</sup>

Теоретичари сматрају да би испуњење ових захтева било идеално, али да стандардним демократским гласањем њихово остварење није могуће због међусобне искључивости. На пример, ако постоји диктатор који има свој поредак преференција, тиме се одбацује поредак преференција других учесника одлучивања, чиме се губи и услов колективне рационалности, јер диктатор намеће свој поредак. Затим, ако је услов колективне рационалности задовољен, Парето услов не може да буде задовољен, због тога што поједини учесници не могу да направе поредак преференција, јер су можда неодлучни или им ниједна понуђена опција не одговара, а тиме се нарушава и услов ирелевантних алтернатива.

Предлог усаглашавања Ероуових нормативних захтева јавља се у идејама једновршности<sup>19</sup> и метасагласности.<sup>20</sup> Једновршност подразумева да појединац прво бира опцију коју највише преферира, а потом алтернативе рангира у зависности од степена преферирања. Једновршност је вероватнија ако је пре тога

дошло до метасагласности, што подразумева да учесници нису донели коначну одлуку, него су донели одлуку на који начин или по ком скупу критеријума ће се вршити поредак преференција. Идеја је да се нађе опција која је највише преферирана за све чланове друштвене групе, тј. одабир опције која је прихватљива за све. На овај начин формирање сагласности на метанивоу<sup>21</sup> пружа одговор делиберативне демократије на Ероову теорију могућности (Black, 1948; Cohen, 2006; Dryzek, 1990; Dryzek & List, 2003; Fishkin, 1991; List, 2002; McLean et al., 2000; Mladenović, 2011). Дакле, на овај начин би се могао ослабити услов универзалног домена,<sup>22</sup> односно да се, договором свих учесника, прво одбаце неосноване, неоправдане преференце и да се на основу преосталих преференција креира критеријум по ком ће сваки учесник бирати најпожељнију преференцију.

Сагер (Sager, 2002) иде корак даље испитујући да ли третирање процеса доношења одлуке помоћу дијалога може бити попут обједињавања аргумената. Он сматра да обједињавање подразумева процену тежине сваког аргумента, а затим формирање општег мишљења о њима на основу критичке логике и система вредности, што прави паралелу са формирањем распореда преференција према колективном нивоу преферирања заснованог на рационалности. Овакав вид процене сваке преференције је важан део процеса делиберације, јер сваки процес решавања проблема мора бити схваћен као аргументативни процес (Manin, 1987; Rittel, 1972; Sager, 2002), због чега је процес образлагања посебно важан.

## **2.2. Основни принципи теорије делиберативне демократије**

Заговорници делиберативне демократије сматрају да слабљењем првог Ероовог услова – универзалног домена који захтева укључење свих могућих поредака преференција, долази до смањивања почетног скупа преференција. Током процеса аргументовања префериране опције осталим члановима групе достиже се моменат када се поједине преференције, које су засноване на погрешним веровањима, ирационалне, непотпуне и које су другим члановима морално неприхватљиве, уклањају из процеса (Miller, 1992). На овај начин повећава се фокус учесника на решавање проблемског питања и одлучивање, а затим се повећавају и шансе за достизање консензуса групе. У вези са тим, дискусија,

размена информација и прилика за исказивање личног мишљења имплицира одлагање, па чак и укидање процедуре гласања, што наводи на то да процес делиберације као пракса може самостално да постоји и да процедура гласања може да се избегне (Cohen, 2006).

Повезујући претходни став са Ероуовом тврдњом да одбрана демократије почива на аргументима да су слободна дискусија и изражавање мишљења најприкладније технике за долазак до моралног императива<sup>23</sup> који је заједнички за све (Arrow, 1963), закључује се да је идеална плуралистичка шема<sup>24</sup> она у којој се демократска политика састоји од фер преговарања између интересних група, од којих свака тежи свом сопственом или општем интересу. Стога, дијалог се разуме као средство које омогућава приступ слободних и једнаких грађана политичким институцијама као извору легитимности политичких одлука (Cohen, 2006; Rawls, 1999; Habermas, 1984).

Посматрано кроз аспект теоријског утемељења, делиберативна демократија је облик политичке демократије у којем је процес одлучивања заснован на дискусији између слободних и једнаких грађана или њихових представника (Gutmann & Thompson, 2000). Разлика између теорије демократије (и теорије друштвеног избора) и теорије делиберативне демократије може се схватити као разлика између уобичајеног политичког збрајања датих преференција, са једне стране, и политике која подразумева трансформацију преференција кроз рационалну дискусију,<sup>25</sup> са друге стране (Elster, 1998). Обе теорије наглашавају: 1) једнакост у погледу приступа дебати, 2) одсуство контролора агенде (тј. одсуство доминације и поштовање слободе појединца и његовог статуса рационалног бића), 3) одсуство рестрикција у погледу изношења и критиковања амандмана, и сл. (Van Mill, 1996; Mladenović, 2011). Значајна сличност ових теорија је што обе теже достизању рационалног консензуса, што је за сада једини начин задовољења строгог Хабермасовог идеала комуникације међу учесницима у одлучивању (Cohen, 2006; Mladenović, 2008). Делиберацију треба схватити као јединствени процес за свако проблемско питање које за циљ има и достизање сагласности заобилажењем процедуре гласања. Стога, делиберацију треба разумети као мрежу уређених процеса преговарања и различитих облика образлагања ставова и идеја које

учесник заступа, укључујући прагматичне, етичке и моралне дискурсе који се заснивају на различитим комуникативним претпоставкама и процедурама (Habermas, 1994). Основни принципи делиберативне демократије који треба да буду испуњени да би се процес одлучивања сматрао делиберативним – слобода, разложност, равноправност и рационално мотивисани консензус, објашњени су у делу текста који следи.

### **2.2.1. Слобода: јавност и транспарентност делиберације**

Слобода постоји ако су учесници у делиберацији фокусирани само на њене резултате, а не на унапред постављене личне норме, вредности, захтеве и сл., тако да одлуку која је постигнута у процесу делиберације поштују довољно да је се придржавају (Chambers, 2003; Cohen, 2006; Beauvais & Bächtiger, 2016). Осим тога, делиберација треба да буде јавна и транспарентна. Теоретичари сматрају да су окренутост ка јавности и транспарентно изношење мишљења важни због генерисања легитимности и због избегавања опште генерализације (Habermas, 2006 у Štajner, 2015). У теоријском смислу, идеални делиберативни процес може да подржи услов отварања ка јавности, иако је идеални процес делиберације (онај у којем су задовољени сви принципи и где је постигнут потпуни консензус) тешко остварљив. Поједини аутори, ипак, сматрају да процес делиберације треба да буде степенован, тј. да страна која износи тему за дискусију треба да направи неки вид предлога и/или плана на основу кога ће се водити дискусија (Goodin, 2005; Dryzek, 2009a). На тај начин одређује се моменат када дискусија са неким предлогом треба да укључи ширу јавност.

Рана фаза процеса одлучивања, према Штајнеру, треба да се одвија далеко од очију јавности; то је фаза у којој треба развијати креативне идеје (Štajner, 2015). Полази се од претпоставке да ће учесници бити боље ангажовани ако им се прикажу нове идеје, биће спремни да саслушају различите ставове, па ће тако бити спремни и да се сами укључе у процес, што није случај са неразрађеним плановима. Штајнер такође сматра да је боље одређене фазе разрађивати ван домета јавности, јер се на тај начин могу сачувати висок ниво међусобног поштовања и избећи преурађене критике (Štajner, 2015). Са друге стране, рано укључивање свих актера

у процес планирања кључно је у савременом демократском друштву, уколико се тежи одрживом развоју који задовољава најшири спектар потреба датог друштва.

### **2.2.2. Разложност: аргументовано образлагање и критиковање**

Разложност се остварује када учесници у расправи износе адекватна образложења (разлоге) како би подржали своје предлоге или критиковали неке друге. Циљ је постизање сагласности у складу са бољим аргументима и бољим разлозима (Cohen, 2006), односно достизање метасагласности. На овај начин, учесници у процесу друштвеног избора не могу бирати преференције механички, на себичан или ирационалан начин, чиме се истовремено одбацују и уобичајени механизми сумирања и разврставања приоритета (Elster, 1998; List, 2002). Делиберација подразумева пажљиво слушање ставова других, објашњавање сопствених ставова и заједничко време за темељно размишљање о датом питању; овај процес је познат и као вежба рационалног образлагања (Conover & Searing, 2005).

Процедуре засноване на расправи и гласању међусобно се искључују, обрнуто су комплементарне, што умањује рационалност и рефлексивност учесника (Manin, 1987; Sager, 2002). Гласање које се одвија без претходне размене аргумената може лако довести до доминације појединаца и до губитка легитимности одлуке, али и до продужења процеса одлучивања на неодређено време (Sager, 2002). Стога суштина делиберативног одлучивања није само у сумирању и филтрирању преференција, већ и у политичком систему који треба да омогући њихово мењање суочавањима и јавним дебатама (Elster, 1998; List, 2002). Прецизније, јавна расправа представља основни критеријум за оцену легитимности јавних одлука, јер делиберација по себи усмерава дебату ка општем добру (Mladenović, 2008; Миловановић Родић, 2013), која без образлагања не би била остварљива. Разложност је један од важних предуслова за отварање појединца ка групи, а самим тим је и предуслов за постизање општег добра и достизање легитимне одлуке. Дакле, појединац на тај начин показује да је заинтересован за решавање проблема, спреман да чује друга мишљења и представи своја, како би, на крају, био део скупа који доноси одлуку.

### **2.2.3. Равноправност: поверење у процесу делиберације и легитимност одлука**

Равноправност учесника подразумева да су учесници формално и суштински једнаки. Формална једнакост значи да правила која регулишу поступак не издвајају појединца и да свако има једнаке могућности учешћа у било којој фази делиберативног процеса, као и једнако право гласа, у случају да је оно део те процедуре. Суштинска једнакост значи да постојећа дистрибуција моћи и ресурса не може да утиче, нити да има ауторитативну улогу у самом процесу делиберације (Cohen, 2006).

Основни задатак делиберације је долазак до легитимне одлуке, у којој се учесници узајамно уважавају као слободни и равноправни грађани у потрази за праведним условима сарадње (Mansbridge et al., 2010). Аутори су сагласни да грађани треба да буду укључени у политику и то на равноправном нивоу; ниједна особа или група не сме да буде привилегована или да доминира процесом образлагања, чак иако учесници нису једнаки по питању моћи (Thompson, 2008). Делиберацијом се такође избегава сила принуде у процесу одлучивања, који би у идеалном смислу требало да буде отворен за све оне на које конкретна одлука има утицаја – сви треба да имају исте ресурсе, иста основна права и једнаку могућност утицаја на процес одлучивања (Mansbridge et al., 2010). За легитимност неке одлуке такође може да буде значајна поверљивост у процесу делиберативног одлучивања (Grossman, 2009), јер омогућава потпуну и искрену дискусију и објављивање комерцијално осетљивих информација које неће бити представљене у другим околностима (Ricketts & Shattock, 2007). Када учесници верују једни другима (чак и кад имају различите вредности и циљеве) и верују у правичност процеса, они су активнији у процесу, чешће комуницирају, слушају емпатично, и раде на заједничким решењима (Laurian, 2009; Moscrop & Warren, 2016). Поверљивост може бити проблем, када процесом руководи лице или организација која је део интересне групе.

Делиберација омогућава да мањина која није била у могућности да учествује у процесу одлучивања постане део процеса, чиме је одлука легитимна. Рационална аргументација утиче и на легитимност политичког система у целини; насупрот

овоме, одсуство рационалне аргументације директно утиче и на одсуство подршке грађана неометаном функционисању датог система (Sieckmann, 2010). Делиберација може да омогући легитимност (Beauvais & Bächtiger, 2016) и правичне исходе, у смислу дистрибутивне правде, тј. боље заштите слабијих страна (Gambetta, 1998 у Štajner, 2015). Како Штајнер наводи, важнија је легитимност на макронивоу, него на микронивоу, јер сваки учесник има право да издвоји своје мишљење уколико је у супротности са усвојеном одлуком, те да искаже своје незадовољство процесом ако се до неке одлуке није дошло на легитиман начин. Много је значајније да постоји легитимност на макронивоу – нпр. на на нивоу законодавног оквира, јер је у супротном систем одлучивања проблематичан (Štajner, 2015). Овим се заправо наглашавања питање да ли неки друштвени контекст испуњава принципе делиберативне демократије или не.

#### **2.2.4. Рационално мотивисани консензус: снага бољег аргумента**

Теорија делиберативне демократије се, поред процедуре јавног образлагања, такође заснива и на претпоставци индивидуалне рационалности. Рационално мотивисан консензус је циљ делиберације у којој учесници теже да дођу до оправданих разлога који су довољно убедљиви свима у процесу. Поменуто је да Хабермас не сматра да ће процес делиберације увек довести до консензуса, са чиме се касније сложио и Коен, већ да се расправа закључује већинским гласањем (Habermas, 1996; Štajner, 2015). Ово не елиминише разлику између делиберативних форми колективног избора и форми које сабирају неделиберативне преференције (Cohen, 2006), пре свега, јер се на потез гласања дошло током делиберативног процеса током којег су се учесници сложили на овакав поступак. То значи да сагласност на супстантивном нивоу<sup>26</sup> није једини начин достизања једногласне одлуке о неком проблему (Black, 1948), већ да се изношењем аргумената у дискусији, којима свако заступа своје преференције, може утицати на друге (Cohen, 2006; List, 2002), а, самим тим, и на коначну одлуку. Ростбал (F. C. Rostbøll) сматра да циљ процеса делиберације не треба да буде консензус, већ да се створи договор који се заснива на личној аутономији, што значи да буде стално отворен за учење и ревидирање ставова у светлу нових доказа (Rostbøll, 2008), што потврђује тезу да делиберација треба да допринесе постизању договора који је прихватљив за све

чланове процеса одлучивања. У идеалном процесу делиберације, преференције нису коначне, већ се кроз дискусију учвршћују или искључују, тј. учесници су вољни да попусте пред снагом бољег аргумента. У политичкој делиберацији је искључиво важна убедљивост аргумента, док у процесима који нису окарактерисани политичким одлучивањем учесници настоје да једни друге убеди добрим, рационално заснованим образложењима, али могу и да промене сопствене ставове услед рационално заснованих образложења других. Процес учења је евидентан, јер се кроз дискусију и/или дебату тежи најбољим образложењима (информацијама или аргументима), тако што сваки учесник жели да на што бољи начин представи оно што заступа. Тако су учесници подстакнути на укључивање у процесе делиберативног одлучивања и мењање сопствених приступа датом проблему у складу са снагом бољег аргумента (Štajner, 2015).

### **2.3. Делиберативна демократија: аспект информисања**

Теоретичари делиберативне демократије се залажу са рационалну дискусију, тј. издвајају важност информације као легитимног средства у процесу одлучивања. Стога се процес делиберације може окарактерисати као процес аргументације – размене информација за и против одређеног става и/или мишљења о теми о којој се дискутује. У ширем контексту, приступ информацијама је од значаја за демократско друштво, јер недостатак информација отежава демократски дијалог (Jaeger, 2007) и може проузроковати доношење одлуке која није легитимна за дато друштво. Информисање је заправо комбиновање различитих форми образлагања, и докле год оне не укључују препирку, ефикасне су као вид подстицања размишљања. Дризек (J. S. Dryzek) се слаже да је образложен аргумент привилегован, али да делиберација може да буде отворена за различите форме информисања, као што су реторика, сведочење, па чак и хумор (Dryzek, 2009a). Са друге стране, ово је аргумент насупрот строгој рационалности коју Хабермас заступа, јер ће сваки учесник у одређеној мери унети емотивни део себе.

Информација треба да буде схваћена као средство са којим се долази до других сазнања у процесу одлучивања (Gudowsky & Bechtold, 2013), и основно средство преко којег учесници долазе до рационалног консензуса. Према истим

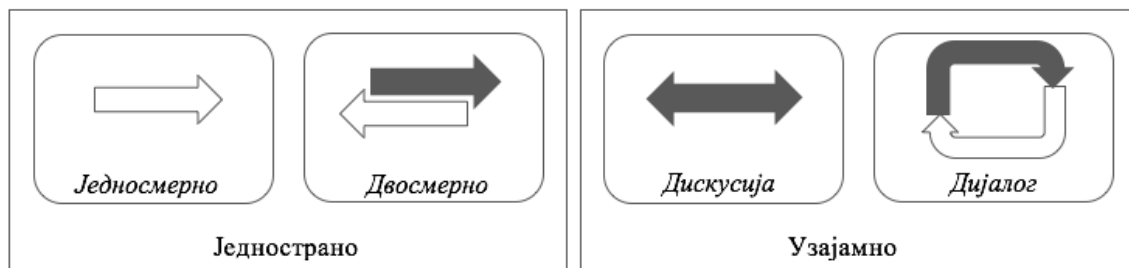


ауторима, сама информација није знање, али се процес који омогућава да информација прерасте у извор знања може дефинисати као учење, и као такво оно игра главну улогу у свакодневном процесу одлучивања, јер пружа информације и даје учесницима простор за дебату. Процес учења је предуслов за стицање знања и од великог је значаја за доношење легитимних одлука. Стога је информисање неопходно у сваком демократском (Gudowsky & Bechtold, 2013).

Када је реч о размени информација и аргументовању ставова, размена може да буде једносмерна или узајамна, а постоје и две поткатегорије (дијаграм 1) у оквиру поменутих типова размене информација у процесу јавне партиципације<sup>27</sup> (Gudowsky & Bechtold, 2013):

- Једносмерно информисање (*one-way*) – “одоздо-на-горе” (*bottom-up*) принцип, у којем учесници (партиципанти) износе своје информације (локална знања) експертима или доносиоцима одлуке;
- Једносмерно информисање (*one-way*) – поред *bottom-up* постоји и “одозго-на-доле” (*top-down*) ток у којем се информације преносе ка партиципантима без додатног образлагања, а често и без посебног осврта на примљене информације од учесника;
- Узајамно информисање (*two-way*) – дискусија;
- Узајамно информисање (*two-way*) – дијалог.

**Дијаграм 1.** Ток информација у процесу партиципације. (Извор: Gudowsky, Bechtold, 2013)



Бројни аутори заступају став да се унапређење процеса доношења одлука може постићи превазилажењем једносмерног одлучивања, тј. оног у којем једна страна пружа образложење, али не добија одговор од друге стране.<sup>28</sup> У пракси се овакве препреке ка ефикасној комуникацији решавају увођењем “трећег лица” које

својим вештинама медијације, фасилитације и преговарања доприноси превазилажењу проблемске ситуације.

Делиберативни процес одлучивања наглашава препознавање различитих тачака гледишта и узима у обзир искуства свих учесника, са усмеравањем ка проналажењу ширег јавног консензуса или заједничке базе (Chambers, 2003; Cohen, 2006). Прецизније, процес делиберације тежи ширењу перспектива и подстицању толеранције и разумевања унутар групе која одлучује (Gastil et al., 2010). Како поједини теоретичари наводе, процес делиберације представља дебату и дискусију у циљу стварања разумних и рационалних мишљења заснованих на провереним информацијама, којима су учесници спремни да ревидирају своје ставове на основу нових информација и тврдњи других учесника; консензус не мора да буде крајњи циљ разматрања, већ се очекује да учесници наставе своје интересовање за разматрану тематику и после процеса делиберације (Chambers, 2003; Forester, 1999; Kaplan, 2002; Mansbridge et al., 2006).

Основни облици информисања учесника у процесу делиберације могу бити путем *медија, приповедањем и преговарањем*.

1. *Медијско информисање*, према Хабермасу, у јавности може да олакша делиберативне процесе легитимизације у сложеним друштвима само ако медијски системи покажу независност од друштвеног окружења и ако анонимна публика омогућава повратну везу између информисане елите и одговорног цивилног друштва (Habermas, 2006 у Štajner, 2015). За Хабермасу медији имају значајну и снажну улогу у делиберативном моделу демократије, пре свега због пружања могућности за формирање различитих мишљења и, тиме, за иницирање дискусије. Да би медиј, као информативни механизам процеса делиберације, био адекватан, теоретичари делиберације се слажу око важности његове независности и улоге у отварању међусобних канала комуникације између политичких центара и грађана (Štajner, 2015).
2. *Приповедање* (изношење личних аргумената кроз причу) представља важну алтернативу форми комуникације и може да изгради централну улогу у делиберативним процесима, али као вид образлагања за процес делиберације

у односу на услов рационалности није наилазило на значајнију подршку међу ауторима. Тако, Менсбриџ (Mansbridge et al., 2010) сматра да приповедање може бити адекватан метод аргументовања, јер може да покрене осећај за неправду, емпатију, и сл. Затим, Фишкин сматра да је приповедање дозвољено због људи који немају довољно реторичких способности (Fishkin, 2009), али други теоретичари који прате Хабермасов строго рационални приступ аргументовању, сматрају да се приповедање мора ограничити или користити само као инструмент да би се конструисала тема (Štajner, 2015), тј. као инструмент информисања. Основни проблем информисања путем приповедања је могућност манипулисања и дискутабилна процена истинитости приче, али и могућност да се путем препричавања избегне директно презентовање аргумената или недовољно уважавање аргумената од стране других (Karlan, 2002). Пре него што се дозволи приповедање у процесу делиберације, треба размотрити који су утицаји приповедача на друге учеснике, да ли он причом манипулише, те да ли ће емотивним говором придобити подршку око нечега што није истинито.

3. *Преговарање* за Менсбриџ (Mansbridge, 2009) представља помирење делиберације и договарања, при чему се прави разлика између делиберативних и неделиберативних преговарачких поступака. Делиберативни преговарачки поступак представља преговарање које се одвија без присиле власти, базирано на оправдањима, узајамности, међусобном поштовању, слободи и једнакости међу партнерима. Са друге стране, неделиберативни преговарачки поступци дају резултате базиране на ниском реципроцитету, поштовању и једнакости, али на високом нивоу снаге, претњи и стратегија. Као и код приповедања, проблем који је могућ током преговарања је манипулативне природе, тј. може подлећи типу неискреног образлагања само у циљу придобијања других учесника. Постоји могућност интересног удруживања ради победе већине, али опет овакав тип манипулације је мањег обима.

Може се закључити да неки од ових видова информисања могу да повећају квалитет процеса делиберације, ако се доприноси повећаној реципрочности,

једнакости и смањењу анимозитета, али треба имати на уму и негативне ефекте попут манипулације и удаљавања од теме о којој се дискутује, што је посебно изражено код мањих група, мини-јавности и сл. Стога, ако је основни циљ процеса делиберације остваривање рационалног консензуса кроз унапређење процеса одлучивања међу интересним групама, смисао процеса делиберације састоји се у томе да одлуке буду у што већој мери рефлексивне и рационалне. Генерално, сврха доношења одлуке је да се одабере стратешки правац деловања након пажљивог промишљања, и да се сазна више о одабраном предлогу и његовом утицају када ступи на снагу, што ипак не представља насумично прихватање било ког правца (Kaplan, 2002; Goodin, 2008).

#### **2.4. Делиберативни дискурси**

Савремени теоретичари делиберативне демократије разматрају адекватност различитих облика делиберативног одлучивања, као и процену квалитета делиберативних процеса. Розенберг (W. S. Rosenberg), аутор заслужан за истраживања начина процене квалитета делиберативног процеса (и еволутивни ток различитих аспеката процеса делиберације), идентификовао је четири дискурзивна типа делиберације: прото-дискурс, конвенционални, кооперативни и колаборативни (или рационални) дискурс (Rosenberg, 2007). Ови дискурси представљају флексибилан процес према ситуацији о којој се одлучује и директно су условљени начином размене информација. Тако, прото-дискурс и конвенционални дискурс не захтевају висок квалитет процеса делиберације насупрот преостала два, јер је у почетку више заступљено образлагање кроз личне приче. Сразмерно овом умањењу образлагања кроз личне приче је и смањење осврта на опште добро и рационално образлагање које је посебно важно за актере са смањеним вербалним смобностима (слободама). Бехтигер (A. Bächtiger) даље формира карактеристичне комбинације двеју група делиберативних аспеката груписаних у пет типова дискурса заснованих на Розенберговој категоризацији (Bächtiger et al., 2009). Да би се дискурси боље разумели, потребно је објаснити који аспекти су важни за адекватно делиберативно одлучивање. Прву групу која ће се интерпретирати из угла важности за информисање чине аспекти који се односе на рационални приступ процесу делиберације, док је друга група аспеката везана за

два начина образлагања – препричавање и делиберативни договор, тј. преговарање (Bächtiger et al., 2009). Прву групу аспеката чине:

- *Партиципативна једнакост*, тј. образлагање на равноправној основи, једнако право гласа и формална једнакост; равноправно учешће захтева да ниједна особа или група не може да буде доминантна над процесом образлагања, чак и ако учесници процеса делиберације нису стриктно једнаки у моћи и важности; норме делиберације не захтевају апсолутну једнакост у образлагању, али је важно да учесници имају једнаку могућност да се укључе у процес одлучивања;
- *Рационално образлагање* представља кључни критеријум за квалитет процеса делиберације, јер начин на који су донети закључци у односу на изнете разлоге одређује да ли је нека одлука легитимна или не;
- *Оријентација ка општем добру* се односи на излагање аргумената у односу на интерес, с тим што излагање може бити у односу на лични интерес, интерес групе или, пак, интерес у односу на одређене принципе;
- *Поштовање* представља аспект који се сагледава у три момента процеса одлучивања: поштовање групе током образлагања, изношења захтева и давања контрааргумената;
- *Интерактивност* значи да су учесници међусобно повезани у смислу да учесници морају да чују или прочитају, интернализују и одговоре на питања везана за њихове ставове и аргументе;
- *Конструктивност* као аспект формиран је у односу на захтев достизања консензуса и заједнички циљ групе ка достизању рационалног консензуса;
- *Искреност и/или истинитост* представља одсуство интуитивног приступа, односно доношење закључака о неком учеснику и његовим аргументима засновано је на неинтуитивном приступу; како истина често није директно видљива, овај аспект је и основни аргумент у тежњи за јасним и адекватним образложењима у процесу одлучивања.

Розенберг своја четири дискурса базира на грађанском процесу делиберације који није заснован на систематизованом концепту делиберативних стандарда. Пети, Бехтигеров компетитивни дискурс уведен је са циљем повезивања са

политичким процесом делиберације и као допуна делиберативним и неделиберативним преговарачким приступима. У наставку и у табели 1 наводе се основне карактеристике свих пет дискурса посматрано кроз призму претходно дефинисаних делиберативних аспеката рационалности и информисања (Bächtiger et al., 2009; Rosenberg, 2007; Štajner, 2015) (табела 1):

**Табела 1.** Упоредни приказ заступљености делиберативних аспеката код пет делиберативних дискурса (Аутор према: Bächtiger et al., 2009)

	Прото-дискурс	Конвенционални дискурс	Компететивни дискурс	Кооперативни дискурс	Рационални дискурс
Партиципативна једнакост	-	++	++	+++	+++
Рационално образлагање	+	+ / +++	+ / ++++	++ / ++++	++ / ++++
Оријентација ка општем добру	+ / +++	++	+++	+++	+++
Поштовање	++	++	+ / +++	+++	++++
Интерактивност	+	+ / +++	++	+++	++++
Конструктивност	+	++	+	+++	++++
Приповедање	+++	+++	++	++	+
Преговарање	- / +	+++	+++	++ / ++++	-

- *Прото-дискурс* је свакодневни разговор са циљем пружања информација и друштвених удобности. Недостатак овог дискурса је у недовољном фокусирању на неслагања. Могуће је да неко од учесника буде доминантан, стога се може сматрати да је приповедање на високом нивоу, оријентација ка општем добру и поштовање на средњем нивоу, док су једнакост, рационално образлагање, интерактивност, конструктивност и преговарање на ниском нивоу;
- *Конвенционални дискурс* састоји се од низа слабо повезаних захтева и наратива, усмерен је ка дефинисању и решавању проблема, са негативном страном што су учесници апсолутно окренути својим интересима. Заправо,

конвенционални дискурс представља корене процеса делиберације. Стога је приповедање на високом нивоу, једнакост, рационално образлагање, оријентација ка општем добру, поштовање, конструктивност и преговарање на средњем, док је интерактивност на ниском нивоу;

- *Компетитивни дискурс* је обликован вербалним надметањима у дебатама чији је циљ победа, односно победник је онај са бољим вербалним вештинама. Користе се реторичке вештине, као и формирање повољних доказа за дискредитовање других учесника. Преговарање и окренутост као општем добру је на високом нивоу, једнакост, рационално образлагање и конструктивност је на средњем, док су поштовање и конструктивност на ниском нивоу;
- *Кооперативни дискурс* има за циљ да изгради заједничко разумевање проблема и начина који се њиме бави. Циљ је договор међу партиципантима. Овај дискурс дозвољава приповедање као образлагање, због чега може представљати обиман аргументативни поступак. Једнакост, рационално образлагање, оријентација ка општем добру, поштовање, интерактивност и конструктивност су на високом нивоу, док су приповедање и преговарање на средњем нивоу;
- *Рационални дискурс* или *колаборативни дискурс* је сложенија и захтевнија форма размене информација. Представља слободно и равноправно истраживање личних ставова и поштовање туђе перспективе разматрања и виђења општег добра. Као предност овог дискурса, Розенберг наводи могућност трансформације како личних, тако и колективних ставова. Дискурс не треба да обухвата обећања или претње, али и не дозвољава приповедање као инструмент образлагања. Једнакост и рационално образлагање су на високом нивоу, приповедање и преговарање готово да не постоје, а оријентација ка општем добру, поштовање, интерактивност и конструктивност су врло изражени.

Делиберативна демократија, па тако и процес делиберације уопште, дефинише се као опозиција личном интересу (Mansbridge et al., 2010). Хабермас не искључује у потпуности изражавање личног интереса, али он мора да буде

оправдан са шире тачке гледишта, производ логичког резоновања и подржан научним емпиризмом (Habermas, 1989). Фишкин сматра да учесник мора да заступа интерес општег добра, а не лични интерес (Ackerman & Fishkin, 2002), док други аутори стављају акценат на истраживање заједничких и компатибилних интереса у односу на конфликтне, и затим их комбинују како би креирали један заједнички интерес (Fisher & Ury, 1981 у MacRae, 2002).

Укратко, сврсисходност процеса делиберације зависи од сукобљавања супротстављених информација и рационалног образложења, а не само од њихове разноликости (Manin, 2005; MacRae, 2002). Образложење једног става треба да се пореди са ставовима других учесника (MacRae, 2002). Не може се очекивати да ће се спонтано формирати заједнички став због тежње учесника да не улазе у физичку нелагодност. Стога, дебате о супротстављеним ставовима о питањима од јавног значаја треба да буду активно промовисане кроз организације грађана или од стране модератора који води процес делиберације (Manin, 2005). О овоме ће бити више речи у 4. поглављу.

## **2.5. Проблеми процеса делиберативног одлучивања**

У складу са претходним, делиберативно одлучивање би требало да буде миран, рефлексиван процес отворене комуникације који укључује широк спектар доказа, различите ставове (Sager, 2002) и који је до одређене мере контролисан (Laurian, 2007; Waxamusa, 2008). Прецизније, достизање сагласности у делиберативном одлучивању подразумева следеће кораке (List, 2002):

- Дефиниција заједничког проблемског питања;
- Договор око распореда свих опција према проблемском питању;
- Када се проблемско питање и међусобни однос опција идентификују као релевантни, избор најпреферираније (*single-peaked*) опције и формирање распореда преосталих опција у односу на приоритетну.

Према Листу, проблем није важно дефинисати у економском или технолошком смислу, већ је много битније да се дефинише адекватан нормативни оквир у чијим би се границама разматрали конкретни проблеми економског,



технолошког и другог развоја (List, 2007 у Mladenović, 2012b). Лист инсистира на компромису између економског, технолошког и другог развоја, кроз испитивање преференција као фактора који доприноси економском, технолошком или неком другом развоју. Делиберација је инструмент који осветљава различите проблемске аспекте и омогућава учесницима у расправи да на адекватан начин формирају своје поретке преференција с обзиром на проблемску димензију. Ово је, на крају, и аргумент ставу да процес делиберације има способност за самосталним ревидирањем. Према Листу, делиберација подстиче индивидуе на рационалност, јер кроз процес делиберације учесници одређују алтернативу која се највише преферира, као и распоред осталих алтернатива у односу на прву (List, 2007 у Mladenović, 2012b). Поменута процедура треба да укаже на решења нормативног питања, фактичког питања и питања рационалности.

Дризек (Dryzek, 2009a) такође идентификује повољне, али и неповољне услове делиберације; као повољни се наводе: писменост и образовање, заједнички језик и преференцијални систем гласања који дозвољава изражавање више од једне преференције, док се као неповољни издвајају: религијски фундаментализам, идеолошки конформизам и сегментирана аутономија. Сагласност се може постићи кроз приближавање алтернатива до метасагласности, јер делиберација има тенденцију да директно пореди приоритете и/или алтернативе на основу унапред одређених критеријума или правила. Да ли ће сагласност бити легитимна и колико брзо ће се доћи до ње, зависи и од саме укључености појединца у процес делиберације (McLean et al., 2000). Што су појединци посвећенији, то је и делиберација развијенија и ближа достизању метасагласности. Укратко, делиберацијом се избегава цикличност гласања и доводи се до сагласности која омогућава супротстављање алтернатива тако да буду распоређене унутар једне скале вредности (Ackerman, 2003).

Проблем који је везан за уско схватање рационалности је у конкретном механизму који доприноси трансформацији преференција. Лист (List, 2000) сматра да делиберација сама по себи може довести до напретка у достизању сагласности, притом не узимајући у обзир чињеницу да појединац као индивидуа може да буде рефлексивно рационалан, тј. да појединци сами могу да направе разлику између

проблемских димензија и да ревидирају своја становишта. Процес делиберације треба да омогући појединцу да увиди у којој мери људи мењају своје мишљење на основу информација које добију током тог процеса. Делиберација треба да подстиче когнитивно рефлексивне процесе који доводе до трансформације преференција и промене мишљења према новим информацијама (McLean et al., 2000; Mladenović, 2012b). За долазак до одређених смерница, учесници морају да уложе одређен напор. То значи да учесник мора да припреми сложенију структуру резоновања, често у кооперацији са другим учесницима, и да трага за информацијама како би се направила структура која је мање пристрасна. Учесници који озбиљно приступе проблему ће посебним аргументима подржати своје ставове. Дискусије овог типа и о темама које се баве јавним регулативама не могу се одвијати лежерним темпом, већ су ограничене роковима, због чега одлука може изгубити на релевантности ако није контролисана (MacRae, 2002).

Проблем процеса делиберације у генералном смислу се односи на време и трошкове које тај процес изискује, али и обухват људи који учествују у процесу. Процес делиберације је по својој природи екстерналистичко-колективан процес, али не сме се одбацити ни његов интерналистичко-рефлексивни карактер (Goodin, 2003). Ово се односи, пре свега, на то како појединац третира добијени аргумент или своје интересе. Екстерналистичко-рефлексивни значи да је појединац отворен ка другим учесницима или да је окренут заједничком размишљању и заједничком интересу, док интерналистичко-рефлексивни подразумева сопствено ревидирање ставова или тумачење туђих ставова. Процес делиберације, дакле, не обухвата само јавну дискусију и излагање аргумената о неком проблемском питању, него и индивидуални приступ сваког учесника (појединца) о проблемском питању. Временски проблем делиберативног процеса је проузрокован самим током образлагања, тј. обезбеђивањем узајамног поштовања међу учесницима и потребом да сви аргументи буду образложени на рационалан, логичан и детаљан начин, чак користећи и искуствене доживљаје (дескрипције) као делиберативно образложење. Претпоставља се да ће логика закључивања навести учесника да промени или остане при свом мишљењу. Поједини аутори подржавају дескриптивни приступ рационалним, логичким и детаљним образлагањем, јер он не дискриминише особе са мало реторичких вештина (Štajner, 2015; MacRae, 2002; Forester, 2009).

Даље, процес делиберативног одлучивања често не може да буде закључен у оквиру задатог времена, тј. тешко је да учесници донесу одлуку док се сви не усагласе, што доводи до гласања, а, самим тим, и до формирања мањине. Природан ток је да ће се учесници током процеса делиберације сагласити око различитих аргумената и да ће консензус доћи сам по себи, под условом да учесници имају довољно способности да самостално и рационално резонују. Могућ исход је да одређени учесници не могу да промене дубоко укорене вредности упркос позивању на рационалност, па се дешава да консензус чак није ни пожељан. Оно што је важно је да се мањински ставови третирају са поштовањем и прописно размотре (Štajner, 2015; MacRae, 2002), да одлуке већине нису апсолутне, већ да се могу изнова донети у некој каснијој фази ако се појаве нове информације или нови аргументи (Štajner, 2015). Такође, учесници се могу слагати око свих аргумената, обраћати пажњу на различите ставове и затим, на крају, одбацити најпрефериранију опцију (List, 2002). На крају, процес делиберације који се одвија у хомогеним групама чији чланови међусобно подржавају своје ставове може да доведе до поларизације мишљења уместо очекиване конвергенције (Sunstein, 2002), што је у складу са Ероуовом тврдњом да ако рационалност постоји, онда услов једнакости не постоји (Arrow, 1963).

Дакле, делиберативна демократија садржи скуп принципа који прописују услове поштене сарадње. Ипак, основни принцип је да грађани дугују једни другима оправдање за ставове који се колективно намећу једни другима. За разлику од претходних теорија демократије, делиберативна демократија је отворенија за ревизију, јер је опсег прихватања оправдања шири него код других теорија. Такође, сматра се да јавна дискусија може имати образовни и интегративни ефекат (Goodin, 1986); образовни ефекат је у функцији заједничког учења, кроз размену информација, док интегративни подстиче преиспитивање сопствених ставова и могућност интеграције сопствених ставова са ставовима других учесника. Тиме се потврђује да делиберативна демократија пружа оквир за различити и бољи однос сарадње учесника, јер оставља отворену могућност да се моралне вредности искажу на различите начине (Gutmann & Thompson, 2000).

### **3. ОДЛУЧИВАЊЕ У ОКВИРУ КОМУНИКАТИВНО-КОЛАБОРАТИВНОГ ПЛАНСКОГ МОДЕЛА**

У савременој планској теорији, комуникативно-колаборативно планирање се издваја као доминантан модел заснован на сарадњи и комуникацији представника различитих интереса у демократском процесу одлучивања (Healey, 1997, 1998a; Innes 1996). Кроз овај модел се тежи унапређењу дијалога међу различитим учесницима који треба да задовољи основне принципе демократије. Другим речима, модел се заснива на развоју демократичности друштва у којем се учешће интересних страна, њихово усклађивање и међусобна сарадња сматрају приоритетом. Помак у савременом моделу планирања у односу на раније планске моделе односи се, пре свега, на начин доношења конкретних одлука, односно на организацију процеса одлучивања у којем учесници са различитим интересима теже дефинисању и испуњењу заједничог интереса, за разлику од нпр. једностраног одлучивања, како је предвиђено у оквиру рационалног планског модела, које је, по правилу, усмерено на остварење јавног интереса (Lazarević Вајес, 2009; Перић, 2013). Тако, када се говори о унапређењу комуникације у планском одлучивању, мисли се и на то да актери учествују заједно, да сви имају једнако право учешћа и изражавања својих ставова и да заједно доносе одлуке о теми о којој се дискутује. У том смислу, проучавање начина укључивања релевантних актера, посебно у случају сложених просторних проблема где је неопходна блиска сарадња различитих профила стејхолдера, од суштинског је значаја за унапређење савременог планског приступа (Перић, 2013).

Како би се направила аналогија са претходним поглављем о делиберативном одлучивању у оквиру управљачког модела делиберативне демократије, ово поглавље се фокусира на процес колаборативног одлучивања у оквиру комуникативно-колаборативне планске парадигме. Анализа се врши поново кроз призму концепта рационалности и то на више нивоа. Прво је приказана сажета упоредна анализа два доминантна планска модела – рационалног и комуникативно-колаборативног, с обзиром да њихову основну дистинкцију у смислу заснованости на различитим аспектима рационалности. Затим следи детаљнији приказ аспекта рационалности у оквиру комуникативно-колаборативног модела као савремене

планске парадигме. Следи расветљење основних принципа теорије колаборативне рационалности (Innes & Booher, 2010), који су значајни због разумевања начина пружања и размене информација међу учесницима у процесу колаборативног одлучивања, аргументованог изношења ставова и размене знања као једног од резултата процеса. Критика колаборативног процеса одлучивања је приказана на крају.

### **3.1. Комуникативно-колаборативна планска парадигма: аспект рационалности**

У теорији планирања, знатан напор је посвећен истраживању концепта рационалности (Breheny & Hooper, 1985). Хили (P. Healey) наводи да је за разумевање природе различитих планских приступа потребно повезивање техничког и искуственог знања о проблемском питању и расуђивање које може да савлада читав низ вредности и различите аспекте активности (Healey, 1997). Фукоова (M. Foucault) критика рационалности, а посебно фокус на различите облике доминације и моћи у процесу одлучивања, препозната је као комплементарна Хабермасовој премиси комуникативне рационалности (Healey, 1997; Harris, 2002).<sup>29</sup> Насупрот очекивањима, плански процеси су још увек рањиви услед (зло)употребе различитих облика моћи (односно неравноправности учесника), узрокујући манипулацију, контролу, конфузију, искључивање, а, самим тим, и ремећење процеса одлучивања (тумачење Фукоове критике у Richardson, 1995). Фукоов реалистичан приказ ове ситуације се огледа и у схватању рационалности која је обликована односом моћи, а мање контекстом и објективношћу (Flyvbjerg & Richardson, 2002). Стога су у наредним редовима прво објашњени различити облици рационалности – инструментална и комуникативна рационалност,<sup>30</sup> а потом је дат и упоредни преглед њихових ефеката у оквиру доминантних планских модела – рационалног и комуникативно-колаборативног.

Укратко, рационални плански модел се заснива на инструменталној рационалности: идеја је да се јавне одлуке базирају на објективним подацима, логичко-дедуктивним анализама и систематичној компарацији идеја. Овакав приступ је окарактерисан позитивистичким (Popper, 1966; Bernstein, 1976 у Innes & Booher, 2010), јер се у њему захтева учешће неутралних експерата, који анализирају

релевантне податке, предлажу алтернативе и тиме усмеравају процес доношења јавне одлуке. Са друге стране, савремена планска парадигма се базира на комуникативној рационалности: дијалози се користе као инструмент за истраживање проблема и објашњење конфликта међу ставовима учесника у процесу одлучивања. У планској пракси, процес може бити инициран од стране представника јавних агенција, стејхолдера, цивилног друштва, па и оних који не учествују у одлучивању, са циљем да уједине учеснике у дискусији, тј. до пуноправне изградње консензуса (Innes & Booher, 2010). Поједини процеси су фокусирани на трагање за заједничким идентитетом, као почетком за даље напоре у проналажењу начина изградње међусобног поверења, и често су иницирани од стране заинтересованих грађана кроз неку од невладиних организација.

У рационалном планском моделу, доношење одлука не подразумева рационално ангажовање учесника о неком проблемском питању, већ се одлуке доносе кроз политички процес, са фокусом на крајњи резултат процеса, а не на сам процес. Међутим, предзнања, принципи и начини деловања учесника неке заједнице активан су део процеса планирања. Планирање није процес у којем се треба ослањати на идеале или принципе “добре друштвене организације”, већ је то процес који својим током и садржајем показује начин на који се треба понашати, а на учесницима је одлука да ли ће он бити прихваћен након расправе (Healey, 1992a). Закључак је да различити начини размишљања захтевају и другачије облике планирања у односу на традиционалне планске моделе (Healey, 1997 у Perić, 2014). Помак од нагласка на формирању плана као финалног производа, ка разумевању развоја планског процеса и његових основних аспеката је заправо помак од традиционалног (рационалног) приступа планирању ка колаборативном (Forester, 1989, 1999; Healey, 1996a, 1998a; Innes, 1996; Innes & Booher, 2004).

Инес (J. Innes) и Бухер (D. Booher) сажето наводе основне разлике између рационалног и комуникативно-колаборативног планског модела (Innes & Booher, 2010) (табела 2).<sup>31</sup> Колаборативни приступ је међузависна мрежа интересних група или учесника без посебног наглашавања важности хоризонталне и вертикалне хијерархије, док се у рационалном моделу одлучивање врши по хијерархији “одозго-на-доле” (*top-down*), узрокујући једносмерну комуникацију без повратних

**Табела 2.** Компаративни приказ основних аспеката рационалног и колаборативног планског приступа. (Извор: Аутор према Innes & Booher, 2010: 202)

Аспекти приступа	Рационални приступ	Колаборативни приступ
Структура учесника	<i>Top-down</i> хијерархија	Мрежа међузависних група
Извор усмеравања	Централизована контрола	Дистрибуирана контрола
Отвореност процеса одлуке према свим учесницима	Затворен	Отворен
Организациони контекст	Један ауторитет	Подељени ауторитети
Лидерски приступ	Директиван	Генеративан
Улога медијатора	Планирање и вођење процеса	Вођење интеракција, обезбеђивање могућности
Активности медијатора	Планирање, дизајн и вођство	Одабир агената и средстава, утицање на услове процеса
Достизање циља	Јасан циљ са дефинисаним проблемом	Варијабилан са могућношћу касније промене
Критеријуми успеха	Достизање циља формалних регулатива	Реализовање колективне акције и услова за будућу колаборацију
Планска природа	Линеаран	Нелинеаран
Циљ јавне партиципације	Правна усаглашеност, информисање и едуковање, стицање подршке јавности за институционализацију регулатива	Креирање услова за друштвено учење и капацитета за решавање проблема
Демократска легитимност	Репрезентативна демократија	Делиберативна демократија
Порекло понашања система	Одређен садржајем типова учесника (улога учесника)	Одређен интеракцијом учесника

информација. Колаборативни приступ за разлику од рационалног не подразумева централизован, *single-authority* и затворен систем одлучивања, у којем се одлуке свде на систем једностраних директива, већ се одлуке генеришу захваљујући разноврсности јавних институција, систем је отворенији за друге учеснике и различите идеје и ставове. Медијатор у колаборативном моделу није контролор, него менаџер процеса одлучивања који мотивише интеракцију међу учесницима, омогућавајући да свако искаже свој став и дозвољавајући да свако стреми ка циљу који није дефинисан као коначан. Насупрот томе, у рационалном моделу планирања, медијатор (уколико уопште постоји!) је углавном усмерен ка остваривању планова који су унапред исказани од стране групе које га је поставила

за медијатора. У колаборацији планирање није линеаран и добро познат ток, већ је базиран на самој интеракцији учесника подстакнутих модератором, њиховим знањима и преференцијама, а легитимност одлуке се заснива на делиберативној демократији. У односу на рационални модел, колаборација подстиче на друштвено-заједничко учење и на заједничко решавање проблема, а не на задовољење онога што је прописано процедурама и правилима различитих институција.

Када је реч о комуникативно-колаборативном моделу планирања, савремени теоретичари планирања прихватају Фукоову критику комуникативне рационалности, проверавајући њене ефекте на планску праксу. Према Инес и Бухер, три актуелна тренда се издвајају као релевантни за развој планирања и креирање планских политика (Innes & Booher, 2010: 5-6):

1. Традиционалне линеарне методе које се ослањају првенствено на формални стручни сектор замењују се нелинеарним друштвеним процесима који удружују експерте и заинтересоване стране. У пракси је приметан велики број учесника из различитих група – експерти, стејкхолдери, изабрани званичници и јавност. Сви они укључени су у процес планирања, упознавања са проблемским питањима и одлучивања, са циљем да заједно прикупе информације о актуелној ситуацији и схвате њен значај. Такође, учесници разматрају проблем, формулишу могуће опције и њихове последице, а све у циљу заједничког разумевања суштине проблема.
2. Посматрано са аспекта трансформације знања у процесу одлучивања, традиционална пракса наглашава значај експертског, “научног” знања, док је лаичко знање важно само како би се увиделе опште јавне преференције по питању неког проблема, без обавезног уважавања овог ресурса приликом анализе проблема и формулисања плана и политике деловања. Иако експертиза зависи у великој мери и од претходног искуства које не мора нужно бити стручно, већина експерата у оквиру рационалног планирања томе не придаје значај. Науспрот овоме, за процес колаборативног планирања важно је присуство различитих типова знања за разумевање проблема, јер успешан процес гарантује примену метода за сучељавање и усаглашавање



интереса учесника који припадају различитим групама (стручњаци, лаици и/или учесници са јединственим знањем о проблемском питању).

3. Уместо инструменталне рационалности, засноване на утврђеним етапама процеса одлучивања са циљем изношења објективних доказа, учесници у процесу колаборативног одлучивања се ослањају се друге методе аргументовања сопствених ставова и убеђивања других у исте. Иако формална аргументација свакако остаје део делиберативног процеса, неформални начини образлагања могу имати више утицаја у групним дијалозима, као нпр. “причање прича” (*storytelling*) или “преузимање улога” (*role playing*).

Ова три тренда представљају заправо алтернативу традиционалном (рационалном) планском моделу, јер указују на значај комуникативне рационалности, која не наглашава експертско знање, већ аргументацију као основ рационалног расуђивања<sup>32</sup> (Habermas, 1984). Да би процес био комуникативно рационалан, сваки учесник мора да буде у потпуности информисан, у могућности да изрази своје ставове, и да буде саслушан без обзира да ли поседује неку ауторитативну моћ или не. Излагањем треба да се обезбеди легитимитет, разумљивост, искреност и тачност онога што је речено, притом не скривајући ништа, већ стремити ка консензусу. Концепт консензуса је такође заснован на теорији комуникативне акције, док се концепт рационалности дефинише према проблемима друштвене акције, међусобне комуникације у процесу, као и друштвено-историјске промене, стремећи тако ка постпозитивистичком облику рационалности (Allmendinger, 2002).<sup>33</sup>

Потенцијал колаборативног одлучивања лежи у способности оснаживања друштва у смислу стварања конструктивних и креативних одговора на дато проблемско питање, али и подстицања свих учесника на интеракцију у процесу одлучивања (Habermas, 1987; Innes & Booher, 2010). Дакле, колаборација не резултује само коначном одлуком и активностима, већ и тиме да учесници процеса колаборације науче више о проблемском питању, што несвесно продужава процес колаборације и, тиме, интересовање за дати проблем (Innes & Booher, 2010).

Са аспекта практичне примене колаборативних процедура одлучивања, колаборативно планирање се намеће као тип скривене/неприметне праксе унутар односа међу формалним владиним организацијама (Innes et al., 2007). Наиме, колаборативно планирање омогућава промену услова и унапред утврђених односа учесника кроз скуп претходно утврђених критеријума. Уз изградњу међусобног разумевања и смањење доминације појединих актера у процесу одлучивања, као и кроз активну изградњу нових ставова (Healey, 1992a), колаборативне процедуре су инструмент за укључивање мањине у процес одлучивања, тј. оне не само да омогућавају учесницима лакше учешће у процесу одлучивања и једноставнију сарадњу око решавања предметног проблема, него и индивидуално и колективно учење како би створили заједницу прилагодљивијом и отпорнијом. То указује да се процес колаборације осмишљава у зависности од предметног проблема и његове сложености. Колаборативни процеси могу да утичу на промене великих система, у смислу трансформације институција у циљу веће ефикасности и прилагодљивости (Forester, 1989; Healey, 1992a).

### **3.2. Основни принципи теорије колаборативне рационалности**

Теорија колаборативне рационалности<sup>34</sup> је савремени модел утемељен у циљу једноставнијег проучавања процеса колаборативног одлучивања. У својој основи, теорија колаборативне рационалности обухвата мноштво идеја иманентних савременој комуникативно-колаборативној планској парадигми које заправо представљају примену Хабермасовог принципа комуникативне рационалности у домену планирања (Innes & Booher, 2010).<sup>35</sup>

Да би колаборативно одлучивање било рационално подразумева се да су учесници обавезани или мотивисани на образлагање својих ставова аргументима који су засновани на рационалности (Innes & Booher, 2010; Innes 1996; Healey, 1997; Harris, 2002). Колаборативна рационалност подразумева једнакост учесника који користе аргументативне технике како би сопствене ставове учинили релевантним за даља разматрања у процесу колаборативног одлучивања. Прецизније, применом принципа колаборативне рационалности превазилазе се различите препреке у процесу одлучивања, попут: доминације неког од учесника, губитка поверења,

међусобне нетрпељивости учесника, залагања учесника за личне, а не за колективне интересе, губитка легитимности, као и незадовољства оних који су учествовали у доношењу одлуке.

Инес и Бухер (Innes & Booher, 2010) наводе три принципа теорије колаборативне рационалности, односно три услова од кључне важности за успех процеса колаборативног одлучивања, и то: разноликост (интереса и/или учесника), међузависност (интереса и/или учесника) и аутентични дијалог (међу учесницима у процесу). Ако су ова три услова испуњена, четири кључна резултата се јављају услед међусобне интеракције и заједно доприносе успеху процеса колаборативног одлучивања (Innes & Booher, 2010: 37-38) (дијаграм 2):

**Дијаграм 2.** DIAD теорија колаборативне рационалности. (Извор: Innes & Booher, 2010: 35)



1. Учесници откривају реципрочност сопствених интереса, односно схватају да сопствене интересе могу остварити само путем сучељавања са интересима других учесника, како би се, на крају, пронашли начини за заједничке добитке;

2. Међусобне везе стејхолдера настављају да трају и након завршетка процеса колаборативног одлучивања; примена аутентичног дијалога мења природу међусобног односа у смислу разумевања разноликости, тј. посматрања ситуације из угла саговорника, што, на крају, утиче на стварање поверења међу учесницима у процесу;
3. Кроз процес колаборативног одлучивања, учесници откривају нове начине за остварење сопствених интереса, али су, такође, способни за преиспитивање и преформулацију почетних интереса;
4. Колаборативна рационалност омогућава прилагођавање учесника новом систему, који надмашује сам процес колаборативног одлучивања; учесници превазилазе дотадашње неспоразуме и стварају исте ставове у односу на проблемско питање.

### **3.2.1. Разноликост: утицај моћи у одлучивању**

Услов разноликост не представља само укључивање оних учесника који имају моћ (неки вид ауторитета над другима) током одлучивања, већ и оних који имају информације од значаја за проблем о којем се одлучује, али и оних који могу бити погођени исходом овог процеса (Innes & Booher, 2010; Susskind, 2010). Попут Хабермасове идеје ”комуникативне рационалности”, да би се развио процес одлучивања и добио систем који би омогућио прилагођавање учесника, потребни су различите вредности, интереси, перспективе, вештине, типови и извори знања (за услов разноликости). Данас, моћ представља неизбежно питање у процесу планског одлучивања (Flyvbjerg & Richardson, 2002; Warner, 2015), а често је окарактерисана и као један од највећих проблема којима се баве теорије планирања (Friedmann, 1987; Warner, 2015).

Циљ процеса одлучивања је да се конфликти унапред поставе, а не да се одлуком они потврде (Hillier, 1993), због чега је разноликост од посебне важности од самог почетка процеса. На овај начин може да се преиспита следећа опција на располагању, или да се постојећи предлог унапреди неким другим предлогом. Оно што се може десити је да неко ко има утицај може да донесе одлуку не узимајући у разматрање неку од предложених опција (Hardin, 1995).<sup>36</sup> На овај начин резултат

дијалога ће бити неизводљив, неинформативан и неправедан, што значи да је он колаборативан, али не и колаборативно рационалан.

Хили препознаје ризик анализе комуникативних поступака, у којима учесник остаје немоћан у односу на моћ планера, клијената и јавне управе (Healey, 1992b), јер лако бива заведен унапред осмишљеним планом и презентацијом решења проблема о ком се дискутује. Ангажовање планера не оставља довољно могућност да се кроз дијалог искажу мишљења других учесника (или се ти други учесници не подстичу на дијалог). Сличан став има и Хилијер (J. Hillier) која решење проблема види у комбиновању Фукоове свесности моћи и Хабермасове комуникативне рационалности (Hillier, 1993). Решење је виђено у формирању скупа током којег учесници, кроз рационалне дебате и преговарања, заступају различите истине, тј. ставове. Аутори који подржавају Хабермасову теорију су критиковани од стране Фукооваца због њиховог наивног разумевања улоге моћи. Хабермас (Habermas, 1984), заправо, не игнорише моћ, али је третира као нешто што је ван комуникативног процеса и што може бити елиминисано ако се услови идеалног говора остваре. У односу на Хабермаса, Фуко заступа став дуалности, односно везе моћи и знања и рационалности и моћи (Harrison, 2002).

Поједини аутори закључују да је потребно оснаживање угрожених интереса, што би подразумевало признавање односа моћи и њене употребе на позитиван начин, алудирајући на модератора који треба да води процес одлучивања, али не да намеће предлог или да га презентује, тј. нема улогу руководиоца (Healey, 1992b; Hillier, 1993). Оно што остаје нејасно је како се остварује Хабермасова комуникативна акција која иначе зависи од елиминације моћи планера (Hillier, 1993; Flyvbjerg & Richardson, 2002), односно начини за неутрализацију улоге планера, пошто је он углавном ангажован од стране неког од учесника процеса колаборативног одлучивања, што ће кроз наредне целине рада бити приказано.

### **3.2.2. Међузависност: реципроцитет у процесу одлучивања**

Условом међузависности се заступа да учесници који доносе одлуку морају реципрочном да зависе једни од других, подразумевајући да сваки учесник има информацију која је значајна за неког другог током процеса одлучивања. Овај

услов осигурава да учесници одрже узајамно интересовање кроз цео процес одлучивања и да одрже мотив за постизањем договора (Innes & Booher, 2010). Аутори полазе од претпоставке да појединац не може сам да донесе одлуку која је прихватљива за све, него да ће прихватљивија одлука бити донета ако учесници вреднују виђења и резултате других учесника. Наиме, иако је овај услов изван, не може се осигурати да ће сви учесници бити на окупу током целог процеса одлучивања, јер колаборативни приступ функционише по принципу реципроцитетне размене мишљења, а не на основу сугерисања неадекватности нечијег става и његове промене. Реципроцитет (узајамност учесника) је од суштинског значаја као средиште демократских принципа и праксе (Gutmann & Thompson, 2000). Реципроцитети су мање вероватни у ситуацијама када су разлике добро утврђене и где постоји неповерење и сумња (Hillier, 2002).

У политичком смислу, Фуко дефинише међузависност као немогућност институција да се појављују или делују неутрално и независно (Chomsky & Foucault, 1974 у Flyvbjerg & Richardson, 2002). За Фукоа процес одлучивања је посматран кроз призму праксе и слобода. Слобода је пракса која подразумева да је учесник дужан да искаже своје ставове и да треба да буде подстакнут на слободу исказивања, с тим да је идеал слободе у међузависности учесника процеса колаборативног одлучивања. Отпор и борба у учествовању (и изградњи међузависности), насупрот тежњи ка консензусу, заправо представљају основу за праксу слободе (Flyvbjerg & Richardson, 2002). С друге стране, сама међузависност омогућава да учесници једни од других уче, да одрже довољан ниво интересовања за тему о којој се дискутује и енергију у току самог процеса одлучивања (Susskind, 2010). Ово је, уз задовољење услова колаборативне рационалности, ипак основни предуслов да би процес текао легитимно и да би одлука била легитимна.

### **3.2.3. Аутентични дијалог: консензус насупрот компромиса**

Трећи услов, аутентични дијалог, захтева да учесници који доносе одлуку морају бити међусобно повезани у остваривању заједничког циља – достизању одлуке. Процес разматрања различитих ставова током процеса одлучивања треба да буде окарактерисан узајамним ангажовањем учесника, чиме би се осигурало да

њихови захтеви буду легитимни, тачни, разумљиви и искрени (Innes & Booher, 2010). Разматрање проблема мора да укључи све интересе и знања, затим спремност на разматрање других интереса, али и на самоиницијативни компромис. Сви учесници морају да имају исти приступ свим релевантним информација и једнаку могућност да искажу своја мишљења и да буду саслушани. Процес одлучивања је овде без спољне контроле и иде природним током и без ограничења.

Најозбиљнија препрека (за дебату) система, где су преговори, инструментални компромиси и стратешка преговарања најчешћи путеви за достизање колективне сагласности и решавање спорова, се може наћи у конверзацијским навикама грађана (Chambers, 2003). За Хабермаса идеалан говор не може бити остварен као конвенционална стварност у тренутној комуникацији (Susskind, 2010). И Хабермас и Фуко<sup>37</sup> виде регулацију стварних односа доминације као кључне, с тим што Хабермас приступа регулацији из универзалних теоријских дискурса, док Фуко тражи генолошко разумевање стварних односа моћи у одређеним контекстима (Flyvbjerg & Richardson, 2002).

Ако се вратимо на колаборативну идеју достизања консензуса, важно је направити разлику консензуса у односу на компромис. Консензус се постиже кроз аргумент или дебату, док се компромис достиже кроз трансакције информација и кроз погодбе. Оба имају елементе сагласности и различите погледе на вредности. За резултате добијене трансакцијом или погодбама не може се очекивати да су стриктно моралне, али могу оправдати друштвене тежње (Gutmann & Thompson, 2000; Hillier, 2002). Хабермас се слаже са тим да комплексни процеси погодбе и компромиса имају легитимну улогу у демократском одлучивању у дефинисању конфликта између заинтересованих страна о дискутованом проблему. То значи да је компромис прихватљив ако доприноси напретку сваког учесника; ако је толерантан, онда нема напретка, или у крајњем случају је такав да експлоатише учеснике у тој мери да више дају него што добију компромисом (Hillier, 2002).

Аутентични дијалог је срж колаборативне рационалности, у основи више спонтан, креативан и мање фокусиран на проблемско питање него на суштину да се кроз њега учи. Он представља процес у ком се сукоби и дилеме могу

трансформисати у нешто рационално и смислено. Дијалог није ни дебата о неком проблему, али ни аргумент неком проблему, већ се дефинише као конверзација, размена идеја или дискусија међу представницима заинтересованих страна који су у сукобу (Innes & Booher, 2010). Дијалог упућује на трагање за узајамним разумевањем уз моћ да може да трансформише учеснике, односно да унапреди њихова мишљења слушајући друге. Дијалог који се заснива на пракси, помаже учесницима да не буду заробљени својим мислима и не виде друге могућности (Yankelovich, 1999; Vuber, 1958). Циљ није да се достигне договор, него да се створи контекст из којег је могуће доћи до споразума. Трага се за заједничким вредностима које могу помоћи у координацији и усклађивању наших акција са нашим вредностима, кроз процес разумевања како и зашто је потребно направити одређен корак (Issacs, 1999; Healey, 1992a). Укључивање и повезивање различитих знања и мишљења јесу важни, али су посебан изазов код постизања консензуса и критични су када се говори о колаборативној рационалности (Innes & Booher, 2010). Намера је да се кроз аутентичан дијалог формирају нова разумевања, да формирају нову базу из које се размишља и делује.

### **3.3. Комуникативно-колаборативна планска парадигма: аспект информисања**

Информисање у процесу колаборативног одлучивања се заснива на учешћу различитих актера који кроз дијалог, тј. изношење образложења легитимизују своје интересе и ставове о датом проблему (Innes & Booher, 2010). Илустрације из праксе су многобројне. На пример, процес одлучивања који воде локалне заједнице репрезентује ситуацију где доносиоци одлука имају недовољне информације о проблемском питању, недовољну способност да формирају образложења у оквиру својих личних разматрања и у складу са тим да се припреме за дискусију са другим учесницима на разумном информативном нивоу. Градске власти садрже доносиоце одлука који не знају много о проблемском питању и уско гледају на проблем вођени оскудним информацијама. Последица тога је ситуација када је потребно позвати друге учеснике да помогну у дефинисању битних чињеница, јер такви учесници често поседују информације или лична искуства која нису сагледива из институционалног или експертског угла. Зато се различити учесници и



консултанти сматрају неким типом експерта за оно знање које поседују (Innes & Booher, 2010).

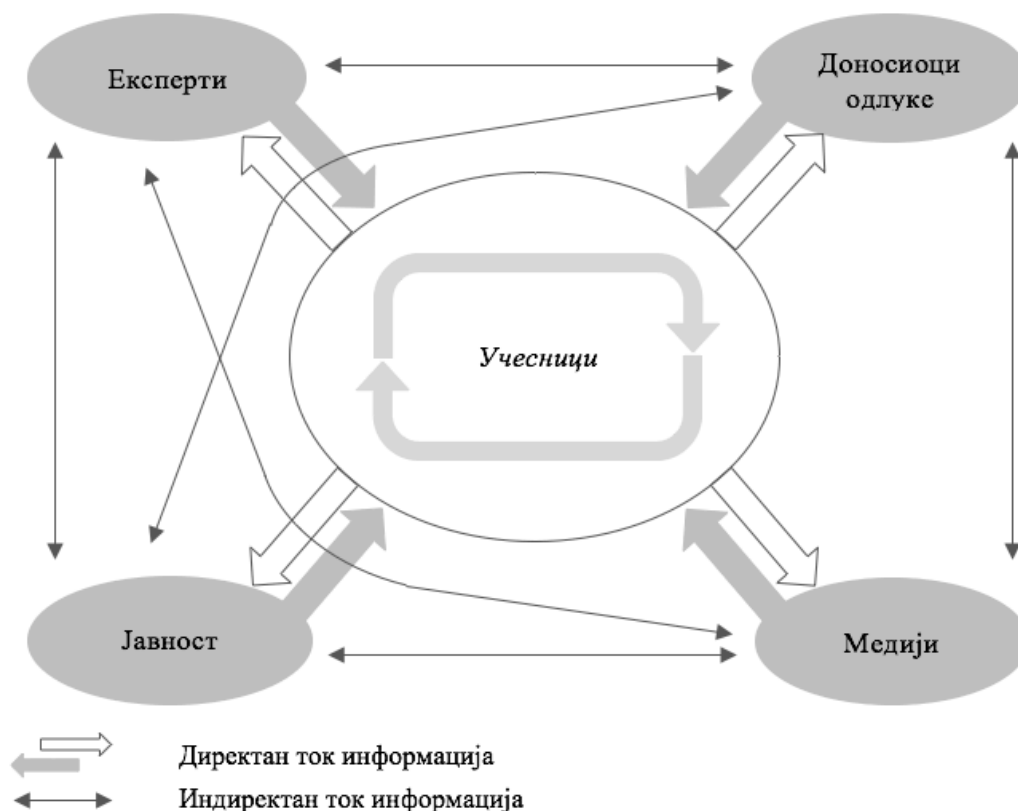
Лобисти, законодавци и политичари поседују четири врсте знања (Innes & Booher, 2010):

- Утицаји на доносиоце одлука су од круцијалне важности, јер они треба да буду информисани о проблемском питању, као што су информације о досадашњој надлежности управе о проблемском питању, које су стратегије биле и које су нове могуће стратегије за њено решавање; ово је моменат где академско знање и формална истраживања долазе до изражаја;
- Знања за формирање заједничких норматива и модела понашања до доношења одлуке; знања су повезана са нормативним и оним како државна или локална управа приступа проблему; неформална знања о пракси која нису забележена али могу да утичу на поједине случајеве око посебних значајних питања; дугогодишње искуство и лично искуство су важни;
- Посебан тип знања о односима учесника, тј. о питањима ко може са ким да сарађује, ко кога подржава, ко на кога утиче, па чак лични анимозитети према другим учесницима; оваква знања долазе од претходних искустава, дугорочних професионалних и личних искустава; оваква знања често немају толики директни утицај на проблемско питање, колико се она тичу разумевања генералне ситуације и извлачења користи, како личних тако и на друштвеном нивоу:
- Политичко знање попут оног када ће се презентовати проблем у процесу одлучивања, ко је укључен или умешан и одговоран за тренутну ситуацију, да ли постоје ривалства током процеса одлучивања и слично.

Примећује се да ниједно од ових знања није једноставно, када се говори о односу законодаваца, лобиста или јавне управе. Заправо, то је сложен однос, где сви учесници раде на међусобном дијалогу кроз различите форме информисања (дијаграм 3). Препознавање одређене моћи у процесу одлучивања и могућност за селективном разменом информација нису директно препознатљиви. Оно што је

видљиво свим учесницима приказује се кроз директан ток информација (Gudowsky & Bechtold, 2013).

**Дијаграм 3.** Директан и индиректан проток информација међу учесницима у колаборативном одлучивању. (Извор: Gudowsky & Bechtold, 2013)



Ако се говори о информацијама као основном средству којим се манипулише како међу учесницима у процесу колаборативног одлучивања, схвата се да су оне основа за дефинисање интереса сваког учесника. Циљ колаборативног одлучивања је да поред јавних институција и експертизе, учешће у процесу одлучивања имају сви актери подједнако и да се размена информација базира на систему рационалности и реципрочности. Тако, на пример, најмање образовани и најсиромашнији имају право да учествују у самоуправним и јавним делиберативним процесима, који су у традиционалним приступима планирања и одлучивања били искључивани од стране оних са експертским знањем, чиме се угрожавала идеја једнакости учесника и наносила неправда. Посебно је важно учешће оних са локалним, па и лаичким знањем, јер оно може бити од пресудног значаја у јавним дискусијама. Иако су извори сазнања бројни и распрострањени,

локална знања су убедљивија у односу на формална научна знања. Она пружају информације о контексту, нуде прагматичан увид у стварност базирану на искуству, и могу парирати професионалним дискурсима (Innes & Booher, 2010). У односу на претходни став, закључује се да треба водити рачуна о начинима којима се ова знања презентују.

Поред оправдавања легитимности сопствених интереса кроз набрајање чињеница, ауторитети у области колаборативног планирања се често позивају на искуствено образлагање кроз приповедање. Приповедање (образлагање кроз причу или нарација)<sup>38</sup> је један од начина за образлагање ставова кроз неку врсту заједничког усклађивања прича, који као резултат даје колективно усклађен осећај за проблем о коме се прича (Innes & Booher, 2010). Приповедање може да има важну улогу у аргументативним анализама, где га планери могу сами употребити како би дали своја образложења (Kaplan, 2002; Bächtiger et al., 2009). Заједница приповеда о себи, својој историји, начину како би требало да буде третирана, по чему је она другачија од других као и о начину изградње појединачних и заједничких идентитета. Локалне заједнице су засноване на искуству, интуицији и контекстуалном знању презентованом кроз причу, песме, визуелне слике, и на говору који нису уобичајени за планерске дискусије (Sandercock, 1998; Innes & Booher, 2010). У колаборативном одлучивању, приповедање се прожима кроз све фазе процеса. Онај ко води заједницу или организује пројекат служи се приповедањем како би окупио стејкхолдере и започео да објашњава ситуацију и разлог зашто је пројекат покренут. Стејкхолдери затим користе приповедање како би објаснили разлог њиховог интересовања за прикључење пројекту, али и своја искуства на тему предметног проблема. Чак и током едукативне фазе која укључује објашњења путем дијаграма, презентовање анализа, табела и сл., стејкхолдери се служе приповедањем како би објаснили презентоване податке (Innes & Booher, 2010). Тако стејкхолдери препознају приповедање као снажан инструмент за аргументовање (Kaplan, 2002). Са друге стране, приповедање је неизбежан начин образлагања за оне са мање реторичких вештина, али и повољан начин за оне који кроз унапред осмишљену причу желе да манипулишу или придобију друге учеснике. Стога, приче и препричавање остају за сада недовољно признато средство у пракси планирања (Forester, 1999).

### 3.4. Проблеми процеса колаборативног одлучивања

Иако принципи комуникативно-колаборативне парадигме налазе своју доминантну примену у планским системима развијених земаља, постоје многобројне критике везане за начине њихове имплементације. Оне се односе, пре свега, на тумачење комуникативно-колаборативног модела планирања као основе за планску праксу, при чему постоји амбивалентност у примени постулата инструменталне и комуникативне рационалности (Allmendinger, 2002).

У теоријском смислу, критика се, пре свега, односи се на доминацију комуникативно-колаборативног планског приступа над другим теоријским дискурсима, затим на недовољну аргументативну оправданост, имајући у виду начин исказивања аргумената и природу личног интереса током аргументовања, као и на двосмисленост теоријске основе на којој приступ почива (Allmendinger, 2002 у Перић, 2013). Последњи став може се тумачити и кроз очигледну разлику онога што комуникативно-колаборативни приступ заступа кроз теорију и онога што се у планској пракси остварује. Поједини теоретичари планирања тврде да упркос флексибилности комуникативно-колаборативног модела према предметном проблему, често се захтева ослањање на друге моделе и методе одлучивања (Innes & Booher, 2010).

У ужем смислу, колаборативни модел планирања ставља фокус на редефинисање везе између планера и окружења у ком различити учесници делују, са циљем да се оствари континуирана интеракција међу њима (Перић, 2013). Постулат комуникативне рационалности на којем се заснива комуникативно-колаборативно плански модел, подразумева обавештајни дискурс као медијум за превазилажење неслагања и конфликта (Allmendinger, 2002). У таквом планском моделу, позиција планера је изједначена са другим стејхолдерима у процесу, што има вишеструке ефекте на улогу планера: са једне стране, планер не треба да наглашава свој положај, нити да делује на основу предрасуда, док, ипак, може да преговара са учесницима, и примењује инвентивне приступе који стимулишу интеракцију (Перић, 2013). Другим речима, планер треба да буде рефлексивно практичан, осетљив не само за контекст и садржај планског процеса, већ и за улогу

сваког учесника (Schön, 1983). Тек кад се препозна комуникативна природа одлучивања, планер може директније да се окрене институционалним и политичким везама (Warner, 2015). Упркос изазовима, планери могу кроз колаборативни процес да балансирају моћ, знање и учешће у доношењу одлука у циљу побољшања легитимности идеје групе (Healey, 1996b; Warner, 2015). Хили (Healey, 1997) закључује да процес одлучивања треба да укључи интерактивнији однос између експерата и интересних група, док Форестер (Forester, 1996) сматра да планери имају сложenu и критичну улогу, јер доношење заједничке одлуке захтева разматрање различитих интереса уз поштовање приоритета сваког учесника.

Када је реч о пракси, колаборативно планирање има неколико недостатака, који се првенствено односе на то да: нису сви стејкхолдери равноправни по питању могућности, права и времена за дебату; јавља се неразумевање појединих учесника за ставове других; дебата пружа увид у то који стејкхолдери заиста имају моћ; на крају, и поред предуслова транспарентности који савремени модел планирања заступа, стејкхолдери често имају скривене намере, те се користе разним тактикама како би остварили сопствене циљеве (De Roo, 2007 у Перић, 2013: 63). Једноставно речено, у теоријском смислу колаборативни приступ захтева једнакост учесника, али она заправо у пракси не постоји (Shmueli et al., 2008). Професионалне компетенције планера и њихова неограничена способност за комуникацију у савременом планском процесу заправо су врло ограничене (Вахамуса, 2008; Лагиан, 2007; Перић, 2013). Дакле, ни планери као експерти, као ни остали стејкхолдери не учествују у неспутаној, идеалној комуникацији. Умрежавање носи и ризике, као што су недостатак транспарентности у процесу доношења одлуке, изопштавање учесника (претежно грађанства) из групе и неоснаживање других учесника (или оних са мање реторичких вештина) да се укључе у процес (Klijn & Koppenjan, 2000; Innes & Booher, 2010).

Дакле, за успех колаборативног одлучивања је неопходно учешће различитих стејкхолдера са различитим знањима и интересима, како би се подстакла већа интеракција (Shmueli et al., 2008; Warner, 2015). Разноликост учесника је важна како за умрежавање различитих активности и знања, експертског и

локалног/искуственог (Perić & Soltaniehha, 2015), тако и за превазилажење секторских подела и нивоа, па чак и оних који су део јавног и приватног сектора. Интеракције могу укључивати различите учеснике кроз грађанске радионице, анкете, интерактивне колаборације, партнерске односе међу јавним агенцијама и непрофитним организацијама и дијалоге интересних група (Innes & Booher, 2010). Интеракције се не могу планирати, јер су зависне од типа учесника који су укључени у процес одлучивања и њихових знања и интересовања. Ипак, успех процеса колаборативног одлучивања условљен је ефективним начинима за обликовање механизма по којима ће се вршити доношење одлуке (Klijn & Koppenjan, 2000).

#### **4. ЈАВНА ДЕЛИБЕРАЦИЈА У КОМУНИКАТИВНО-КОЛАБОРАТИВНОМ ПРОЦЕСУ ПЛАНИРАЊА**

Актуелни доминантни приступ планирању се заснива на комуникацији, колаборацији и кооперацији између различитих стејхолдера у планском процесу, које су препознате као основне вредности и, истовремено, инструмент за превазилажење конфликта. Ипак, како је објашњено у претходном поглављу, и поред неоспорних квалитета који карактеришу колаборативно одлучивање, потпуна елиминација моћи и, стога, евентуалне манипулације датим процесом, тешко је достижна у пракси. Наиме, планирање је нестабилна активност испуњена разним неслагањима, контрадикцијама, парадоксима и тензијама између планирања за заједницу и планирања као колаборативног поступка заједнице (Fisher, 2002; Fischer & Gottweis, 2012; Fishkin, 2009).

У ширем смислу, делиберативна демократија се сматра адекватним политичким оквиром за унапређење комуникативно-колаборативног планирања (Umemoto & Igarashi, 2009). У ужем смислу, делиберативно одлучивање – са фокусом на несметан ток информација, учење учесника и проширивање знања – има значајну улогу у унапређењу савременог планирања (Innes & Booher, 2010). Укратко, природа делиберативног облика одлучивања се сматра компатибилном са постулатима савремене планске парадигме (Laughan, 2007; Waxamusa, 2008; Innes & Booher, 2010; Umemoto & Igarashi, 2009; Grossman, 2009; Fishler, 2012; Fisher & Gottweis, 2012). Прецизније, кроз улогу независног делиберативног модератора, редефинисање консензуса и слободнију и равноправнију размену информација, тежи се достизању рационалности у колаборативном планском процесу. Дакле, као комуникативни правац развоја планирања, концепт делиберације је данас једно од основних упоришта за унапређење планске теорије (Sager, 1994; 2002; Forester, 1989; 1993; 1999). Као флексибилан приступ процесу одлучивања и планирања, делиберација је потврђена и у пракси.<sup>39</sup>

Након сажетог образложења значаја примене делиберативног облика одлучивања у планирању, следи приказ концептуалних карактеристика јавне делиберације као инструмента за унапређење процеса планског одлучивања. Посебан акценат је на образложењу улоге модератора у датом процесу, уз осврт на

позицију осталих учесника. Централни део поглавља је упоредни приказ колаборативног и делиберативног планског приступа, уз закључак о значају јавне делиберације као процедуре неопходне за унапређење савременог планског приступа.

#### **4.1. Делиберација у планирању**

Када је потребно сакупити одређене ставове и/или информације од свих учесника у процесу делиберативног планског одлучивања, посебан нагласак ставља се на делиберацију и дијалог као централне тачке у дискурзивном посматрању демократичности (Habermas, 1987; Dryzek, 1990). Наиме, кроз процес делиберације лакше се остварује услов рационалности и постижу се резултати којима и делиберација и колаборација уједначено теже. Делиберативни поступак садржи различите форме рационалности. Неке од њих упућују на инструменталну рационалност: поредак преференција, тип акције, планирање активности учесника, консензус, и слично (Dryzek, 1990; Fisher, 2002). Друге карактеристике – дискусија, равноправно учешће, размена информација, међузависност, рационално мотивисан консензус – упућују на сам процес и начине на које се процес одлучивања врши, што је блиско концепту колаборативне рационалности (Fisher, 2002; Mansbridge et al., 2005). Заједнички циљ свих форми рационалности је подизање свести о одређеним питањима међу свим учесницима који су погођени проблемом (Fischer & Gottweis, 2012; Fishler, 2012; Grossman, 2009).

Са практичног становишта, делиберација је користан инструмент за процес доношења легитимих одлука, јер грађанима пружа могућност учешћа у (политичкој) делиберацији, који, даље, утичу на изборе, законодавство и управну власт (Habermas, 1996; Niemeyer & Dryzek, 2007). Ипак, критичан аспект делиберације је питање броја грађана који треба да учествују у процесу. Прецизније, сматра се да сви који су погођени неком одлуком треба да буду укључени у делиберацију (Štajner, 2015) . У идеалном случају, сви грађани би требало да учествују у делиберацији, али сама природа организовања тока делиберације и ток дискусије то искључују. Често се као оправдање узима различитост нивоа образовања међу учесницима, неуједначеност информисања,



посесивност и прилика за исказивање моћи над остатком делиберативне групе, независно од тога да ли су њихови ставови оправдани или не. Такође, разлог неукључености у ток делиберације је и недостатак времена и/или финансија, те тако процес делиберације често може бити хаотичан и конфузан (Chambers, 2009; Curato & Böker, 2015). Ипак, у најбољем случају, делиберација може допринети стварању консензуса или разумевању јавности о распону легитимних позиција (Niemeyer & Dryzek, 2007), што је основна позитивна карактеристика у односу на процес класичног демократског гласања.

#### **4.2. Јавна делиберација: концептуалне карактеристике**

Процедура јавне делиберације је инструмент за фасилитацију процеса одлучивања у оквиру демократског друштвеног контекста. Према Коену (Cohen, 2006), процедура делиберативног одлучивања обухвата два дела: 1) дефинисање кључних карактеристика делиберативне демократије (тј. одређивање основних принципа делиберативне демократије у складу са предметом одлучивања), и 2) одређивање нормативних захтева које би процедура требало да задовољи. Ако се делиберативна демократија схвати као оквир који превазилази просте процедуре гласања,<sup>40</sup> кључне карактеристике делиберативног одлучивања су следеће (Cohen, 2006):

1. Делиберативни процес је независан дијалогски ток окупљених актера, који очекују да ће процес делиберације трајати до неодређеног времена – односно до оног момента када се сви учесници процеса одлучивања сложе да су дошли до одлуке које би могли да се придржавају, тј. сматрају је извором легитимитета;
2. Актери скупа деле мишљење да су привржени активностима унутар институција које процес делиберације чине могућим и које воде учеснике кроз тај процес; то значи да је основ слободне делиберације за њих расправа међу једнакима;
3. Делиберативна демократија је плуралистички модел у којем актери учествују са својим личним преференцијама, уверењима и идеалима који дефинишу

моделе њиховог понашања; актери имају дивергентне циљеве, јер не мисле да су њихове преференције, убеђења и идеали обавезни;<sup>41</sup>

4. Чланови скупа у којем се одвија демократски дијалог сматрају делиберативне процедуре изворима легитимитета;
5. Аактери скупа признају једни друге као равноправне учеснике у делиберативном процесу, у смислу пружања аргумената и реакције на исте.

Заступа се мишљење да учесници треба да размењују рационалне аргументе у процесу делиберације, не укључујући своје посебне интересе и мишљења из поштовања према укупној правичности и заједничком интересу групе (Miller, 1992; Janković, 2012). Ово не значи да се улога гласања губи, већ се процесом делиберације омогућава ревидирање приоритета и интересовања и приближавање појединаца некој преференцији. Поред информативног аспекта процеса делиберације, аргументативни и рефлексивни карактер процеса ограничавају могућност појединца да манипулише (Dryzek & List, 2003; Bohman, 1998). Осим тога, док учесници у процесу дискутују, они упознају и преиспитују алтернативе које им се нуде, као и критеријуме на основу којих је потребно проценити дате алтернативе (List, 2000). Прво се долази до метасагласности о заједничкој проблемској димензији, а потом на мирнији начин и до решења (избора коначне преференције) или одлуке о одабиру једне од преосталих алтернатива гласањем. Овај след догађаја је окарактерисан као групна или јавна делиберација<sup>42</sup> у којој појединци имају слободу у одлучивању, међусобно су равноправни, рационално приступају разложности аргумената појединца и мотивисани су на рационални консензус, тј. на договор, који није нужно консензус, већ договор који је прихватљив за све.

Сам ток јавне делиберације нема одређену форму, облик или шаблон по ком се спроводи. Дефинисање процедуре зависи од типа проблема о ком се одлучује, величине групе која учествује и броја алтернатива између којих се одређује приоритет. Сваки процес јавне делиберације – делиберативно испитивање јавног мњења (*deliberative polling*) (Fishkin & Rossel, 2004) састоји се из три периода:

1. Пределиберативног, у којем се одређује степен знања појединаца о проблему одлучивања, врши се њихово информисање и обучавање за делиберативни период; појединац у овој фази потврђује или мења своја размишљања о проблему индивидуално;
2. Делиберативног, у оквиру којег, према унапред дефинисаном току или према супервизору који води процедуру, појединац излаже своја размишљања другим члановима групе, размењује аргументе и током дискусије мења или потврђује своје ставове; група у овој фази дефинише угао посматрања проблема и договара универзалне критеријуме за вредновање;
3. Постделиберативног, који се јавља у случају да договор није постигнут током делиберативног периода, при чему група изгласава и рангира своје приоритете према договореним критеријумима; резултати се сумирају, а очекује се да су сви чланови групе спремни на поштовање коначно одабране преференције.

#### **4.3. Неутрални модератор у процесу јавне делиберације**

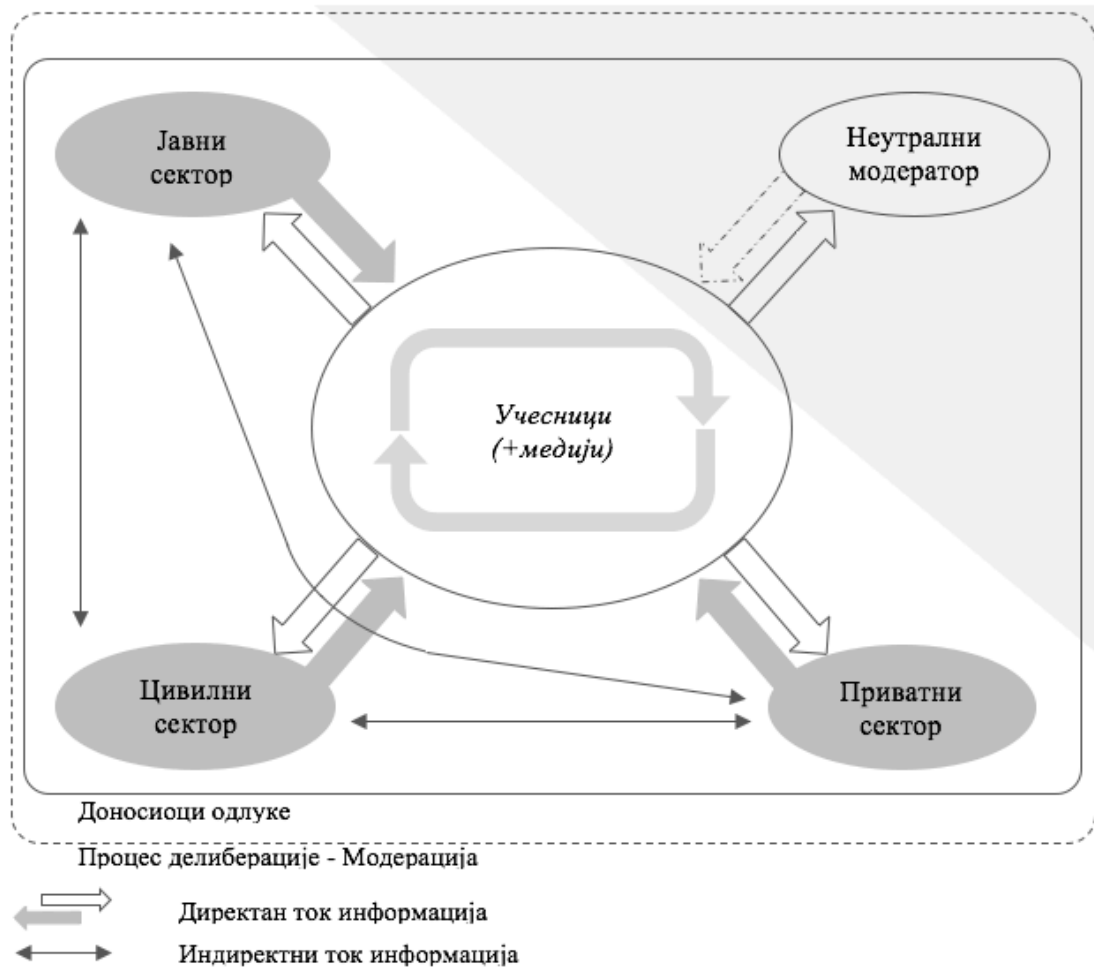
Кључну разлику између делиберативног процеса заснованог на теорији делиберативне демократије и процедуре јавне делиберације чини појава неутралног модератора (Laugian, 2007; Dryzek, 2009a). Заправо, оно што дефинише процедуру јавне делиберације је оствареност претходно поменутих принципа делиберативне демократије – слобода, разложност, равноправност и рационално мотивисани консензус, с тим да се принцип равноправности третира на другачији начин. Наиме, равноправност учесника не подразумева способност учесника за рационалну дискусију, већ само право учешћа оних који су погођени проблемским питањем у процесу одлучивања. Дакле, учесницима који немају довољно реторичких способности или са недовољно личне слободе за исказивање свог мишљења морају бити омогућена једнака права да буду део процеса одлучивања, што је једино могуће укључивањем неутралног модератора.

Делиберативни приступ одлучивању подразумева уважавање различитих интереса, смањење могућности манипулације и употребе моћи, као и превазилажење кризе легитимитета власти и демократских институција.

Процедура јавне делиберације, као специфичан поступак делиберативног одлучивања, има за циљ рационални консензус који мора бити потпомогнут неутралним модератором (Dryzek, 2009a). Модератор је представљен као неутралан контролор размене информација међу доносиоцима одлуке и учесницима. Модератор треба да буде упућен у ситуацију, прати процесе образлагања и објективно процењује њихову легитимност. Поред тога, треба да омогући равноправно учешће сваког учесника у образлагању и да сугерише ако неки став није довољно или на адекватан начин образложен. Дакле, модератор у процесу јавне делиберације умањује неповерење међу учесницима, ствара услове за отворенију и ефикаснију комуникацију и помаже учесницима да остану фокусирани на проблемско питање.

Ефекат неутралног модератора у процесу јавне делиберације одражава се кроз ток информација, у чему се заправо и огледа главни допринос модератора (Laurian, 2007). Неутрални модератор није носилац информација, већ омогућава да једна од три поменуте стране учесника не буде ускраћена за неку идеју, став, одлуку или информацију. Однос модератора у односу на остале учеснике у процесу делиберативног одлучивања је приказан на дијаграму 4. Модератор има задатак да обезбеди несметану размену информација, да размена информација протиче кроз дискусију, а не кроз расправу, као и да контролише квалитет информација ради достизања легитимне одлуке. Слободна дискусија и неутрални приступ модератора свим учесницима процеса делиберације основ су јавне делиберације. Важност улоге неутралног модератора који руководи делиберацијом огледа се такође у пружању могућности повученим учесницима или учесницима који немају довољне реторичке вештине да буду равноправни у дискусији и изношењу аргумената, а, самим тим, и у доношењу одлука. Стога су лидерске вештине модератора веома битне и односе се, пре свега, на спонтану организацију расправе и елиминацију евантуалне доминације појединих учесника у дискусији. Дакле, модератор као неутрални ентитет треба да прати, усмерава и подстиче учеснике на дискусију и дијалог, са основним циљем међусобног разумевања (Dryzek, 2009a).

**Дијаграм 4.** Директан и индиректан проток информација међу учесницима у процесу јавне делиберације. (Извор: аутор)



Значај модератора у поступку јавне делиберације додатно се може објаснити и кроз његову улогу у различитим облицима информисања – информисање путем медија, приповедање и преговарање. Наиме, модератор је најпасивнији приликом информисања путем медија, који се у процесу делиберације сматрају независним и, стога, не могу бити контролисани. Приликом приповедања је могућ извесан степен манипулисања процесом у смислу изношења неистинитих података и избегавања ваљаних аргумената. Тада, улога модератора је у додатном испитивању и контроли поменутих неправилности. Како је у процесу преговарања могућа манипулација (ипак мањег степена него у случају приповедања) и интересно удруживање, да би сам процес био окарактерисан као рационалан, неопходно је да буде под контролом модератора. Дакле, модератор је тај који треба да управља током размене информација, који мора да инсистира на приказивању разлога у

рационалној форми, са закључцима и јасним међусобним везама (Laugian, 2007; Dryzek, 2009a).

#### **4.4. Учесници у процесу јавне делиберације**

Кроз претходни део истраживања је показано да је равноправност<sup>43</sup> у процесу одлучивања од великог значаја, јер се не огледа само у праву учешћа (присуства) у процесу одлучивања, већ и у обавези изношења ставова, тј. активном учешћу. Ово се посебно односи на грађане (тзв. цивилни сектор). Тако, потреба да се грађани укључе у процесе (политичког) одлучивања представља један од примарних изазова за демократску теорију и праксу (Fisher, 2002), јер уместо збрајања и филтрирања преференција, важно је установити ток одлучивања, тако да одлука може да се мења јавном дебатом и сучељавањем. Овај начин одлучивања пружа могућност за увођење различитих мишљења (Elster, 1998; Mladenović, 2012a). Уопштено говорећи, препрека партиципацији неког учесника део је структуралне комплексности савременог политичког питања: комплексност захтева експертизу, док са друге стране такав однос често намерно служи за застрашивање оних који желе да учествују у процесу делиберације са експертима (Fisher, 2002; Forester, 1989).

Ако се процес јавне делиберације посматра из угла појединца и његовог начина посматрања одређеног проблема кроз ток размене информација, онда се тај процес може дефинисати и као индивидуални и као групни (саветодавни одбор, мини-група, мини-јавност) процес делиберације (Goodin, 2003; Chambers, 2009; Štajner, 2015). Под индивидуалном делиберацијом подразумева се добра интраперсонална комуникација, односно способност појединца да самостално размишља и супротставља различите аргументе. Ово је посебно важно током процеса информисања, јер се појединац, док чита одређени документ, директно поставља у дијалог са аутором датог документа и изграђује свој став према ономе што чита. На исти начин се понаша и према ономе што чује (Štajner, 2015).

Насупрот индивидуалној делиберацији (делиберацији “са самим собом”), која је више домен психолошког приступа према појединцу, групна делиберација подразумева заједничку изградњу ставова и фокусира се на проналажење начина за

редефинисање ставова како би се дошло до одлуке која је прихватљива за све учеснике процеса одлучивања. У оквиру групне делиберације, појединац комуницира са другим члановима групе и јавно износи своја опажања, тј. ревидира своје ставове кроз јавну дискусију. Групна делиберација може бити вођена у оквиру саветодавних одбора или формирана у виду мини-група.

*Саветодавни одбор*<sup>44</sup> има потенцијал да обезбеди демократске и делиберативне форуме за партиципацију у доношењу локалних одлука (Laurian, 2007). На овај начин обезбеђени су обострана (*two-way*) комуникација, информисање јавности и укључивање јавности у процесе доношења одлуке. Процес јавне делиберације и улога модератора као носиоца процеса је значајна за решавање проблема колизије заједница и вишестраних интереса. У односу на традиционалне моделе јавно-приватног партнерства, процес јавне делиберације има предност, јер се процесом покрива различити опсег социјалних и економских питања, друштвене групе дискутују (па и преговарају) са модератором, а не директно са градским властима или политичарима и процес се може мењати и прилагођавати без потребе за законодавним активностима (Вахамуса, 2008). Увођење саветодавног одбора представља успешан партиципаторни механизам кроз који се може подизати свест о локалном питању, повећати одговорност јавне управе за грађанске вредности и преференције, подстицати разматрање свих питања и интереса, али и подизати квалитет одлука, њиховог легитимитета и легитимитета јавних институција (Dryzek, 1997; Habermas, 1987; Cohen, 2006; Raimond, 2001; Laurian, 2007).

Првобитна идеја *мини-јавности* (*мини-групе*) била је да се уведе процес делиберације за грађане (или друге велике групе учесника) пре процеса делиберације у којем се сусрећу различити типови учесника и када није могуће укључити велики број грађана. Циљ је да се кроз мање групе, које обухватају чланове у сличној позицији према постављеном проблему, формирају јасни ставови за будуће активности. Насупрот Хабермасу (Habermas, 1996), који заступа идеал свеграђанске делиберације на равноправном нивоу и без ограничења, Фишкин (Fishkin, 2009) сматра да је овај став нереалан, те попут Менсбриц, Дризека и других аутора размишља о начинима повећања интензитета и квалитета грађанског

учешћа у делиберацији уопште. Фишкин, на пример, наводи да увођење тзв. мини-јавности, тј. групе која окупља већи број грађана, може позитивно утицати на сам процес делиберације (Fishkin, 2009). Очекује се да ће грађани кроз овај вид пре делиберације стећи осећај за делиберацију – способност да буду отворени према снази бољег аргумента и да кроз дискусију стварају ставове који ће бити рефлектовани на друге грађане и прихватљиви за све грађане уопште. Резултат ове наменске делиберације су одабрани представници грађана који се укључују у процес одлучивања и у дискусију са другим учесницима. На овај начин избегава се нетрпељивост грађана због тога што не могу сви да буду укључени у процес одлучивања (Fishkin, 2009). Мини-јавност може да подигне мотивацију међу грађанима (а и осталим групама) да се укључе у процесе одлучивања. Стога, она може бити двојака: институционализована<sup>45</sup> и неинституционализована. Оснаживање утицаја мини-јавности се постиже кроз институционализацију њихових активности, тј. развијање начина за имплементацију њихових препорука у оквиру јавних институција. Неинституционализацијом се оставља могућност органима јавне управе за игнорисање датих препорука, па чак и злоупотребу (Setälä, 2010). Када се говори о мини-јавностима, важно је да се учесници бирају на случајној (или неутралној) основи са циљем да што више репрезентују мишљење становништва у целини (Štajner, 2015).

#### **4.5. Рационалност у оквиру јавне делиберације и комуникативно-колаборативног планског процеса: упоредна анализа**

Неоспорно је да делиберативни и колаборативни плански процеси теже достизању рационалности, консензуса и што већој равноправности међу учесницима. Оба приступа се суштински ослањају на Хабермасов идеал комуникативне акције, затим на увођење супервизора у процес одлучивања и на доношњење одлуке на основу рационалног образлагања, а не на основу простог демократског гласања. Посматрајући карактеристике два планска приступа (табела 3), уочавају се следеће сличности: 1) оба планска приступа имају могућност прилагођавања према типу, предмету и сложености проблема о ком се одлучује, 2) оба приступа представљају нелинеарне процесе планирања засноване на делиберативној легитимности демократије, и 3) оба приступа подразумевају



отворен (транспарентан) однос међу учесницима са дистрибутивном контролом над типовима учесника, помоћу посредника – модератора, односно медијатора.

**Табела 3.** Упоредни однос карактеристика делиберативног и колаборативног планског приступа (Аутор према: Innes & Booher, 2010)

<b>Процес одлучивања</b>	<b>Делиберативни приступ</b>	<b>Колаборативни приступ</b>
Структура учесника	Сви учесници који су погођени проблемским питањем на неки начин, без додатног груписања	Мрежа међузависних група: - Афектирани интереси - Доносиоци одлуке - Стручњаци
Извор усмеравања	Дистрибуирана контрола	Дистрибуирана контрола
Услови ограничења	Отворен	Отворен
Организациони контекст	Одсуство ауторитета: Модератор	Присуство ауторитета: Медијатор
Лидерски приступ	Сугестиван	Усмераван
Улога модератора / медијатора	Контролор принципа делиберативног процеса и задовољење равноправности свих	Вођење интеракција, обезбеђивање могућности и анулирање моћи
Активности модератора / медијатора	Праћење, усмеравање и прикупљање и допремање информација до свих	Одабир актера и средстава, утицање на услове процеса
Достизање циља	Варијабилан приступ са могућношћу касније промене, делиберативни консензус	Варијабилан приступ са могућношћу касније промене, колаборативни консензус
Критеријуми успеха	Легитимна одлука које су сви спремни да се придржавају, информисање и учење учесника о предметном проблему и задовољење делиберативних принципа процеса одлучивања	Реализовање колективне акције и услова за будућу колаборацију и задовољење принципа колаборативног процеса одлучивања
Природа планирања	Нелинеарна	Нелинеарна
Циљ јавне партиципације	Креирање услова за друштвено учење и капацитета за решавање проблема, одлука која је прихватљива за све	Креирање услова за друштвено учење и капацитета за решавање проблема
Демократска легитимност	Делиберативна демократија	Делиберативна демократија
Порекло понашања система	Одређен интеракцијом учесника – метасагласност, дискусија	Одређен интеракцијом учесника – дијалог

Препознатљива разлика међу поменутиим приступима је у начину третирања и груписања учесника. Наиме, оба приступа сматрају да је у процес одлучивања и планирања потребно укључити све оне који су погођени проблемом о коме се дискутује, а пре свега се мисли на укључење грађана (цивилног сектора). Ипак, процес јавне делиберације нема за циљ да именује/групише учеснике, јер су сви учесници равноправни и свако има једнака права и могућности. Тако, сви учесници који могу бити погођени донетом одлуком путем делиберације равноправно заступају своје интересе током делиберативног одлучивања, односно равноправно учествују у процесу одлучивања. Насупрот томе, у колаборативном приступу формирају се групе према типу ауторитета или односу према проблемском питању (стручњаци, планери, локална управа, грађани, приватни, цивилни и јавни сектор).<sup>46</sup> Учесници који могу бити погођени донетом одлуком нису и доносиоци одлуке, чиме се указује питање равноправности током процеса одлучивања.

Комуникативно-колаборативни приступ планирању се заснива на двосмерној комуникацији и делиберацији, који се обављају кроз радионице, на скуповима за формирање консензуса, медијацијама, кроз дебате у којима се сучељавају интереси учесника и слично (Innes, 1996; Sager, 2002; Laurian, 2007). То значи да овако делиберативно заснован модел може бити самосталан и флексибилан систем, али и зависан од делиберативног процеса одлучивања. Модератор и/или медијатор, као појединац или организација који воде овај процес планирања, виђени су као неутралан ентитет који подстиче преговоре између друштвених група, а не као њихов контакт са властима (Вахамуса, 2008). Процес модерације и /или медијације треба да превазиђе блокаде у комуникацији, што омогућава учесницима да изразе своје мишљење, суоче се са другим интересима, (поново) изграде поверење и укључе све заинтересоване стране (Laurian, 2007).

Разлика између делиберативног и колаборативног планског приступа се огледа у начину како модератор и медијатор воде учеснике кроз процес одлучивања. Укратко, модератор је контролор који сугерише или указује на неправилности процеса одлуке, док медијатор усмерава процес одлучивања умањујући флексибилност процеса. Дакле, улога модератора се заснива на сугерисању учесника на достизање легитимне одлуке путем метасагласности,

указивању на принципе јавне делиберације, као и прикупљање информација и допремање истих до свих учесника. Циљ модератора је да се кроз заједничко учење (размену знања путем дискусије) достигне одлука које су сви спремни да се придржавају, односна која је прихватива за све (делиберативни консензус). Са друге стране, улога медијатора се заснива на одабиру учесника и средстава за процес одлучивања и на усмеравању учесника кроз процес одлучивања ради достизања одлука (у којој и сам учествује) засноване на принципима колаборације. Попут модератора, за медијатора је циљ такође сагледан кроз заједничко учење (размену знања путем дијалога) ради реализације колективне акције, односно достизању (колаборативног) консензуса и стварању могућности за (нову) будућу колаборацију.

Комуникативно-колаборативни и јавни делиберативни приступи у процесу планског одлучивања су веома заступљени у савременој планској пракси, пре свега због своје могућности прилагођавања проблемском питању. Срж ове адаптабилности је у начину остваривања рационалности (табела 4), као и заједничког циља – постизања консензуса.

**Табела 4.** Упоредни однос достизања рационалности у делиберативном и колаборативном планском приступу (Извор: аутор)

Условљеност рационалности (принципи)	
Делиберативна рационалност	Колаборативна рационалност
Слобода	Разноликост
Разложност	Међузависност
Равноправност	Аутентични дијалог
Рационално мотивисан консензус	
Избегава се процедура гласања, не искључује се	Не избегава се процедура гласања
Самостално кориговање приступа	Самостално кориговање приступа
Метасагласност током одлучивања	Ток одлучивања зависи од медијатора
Самосталан процес одлучивања	Често зависан процес одлучивања од других приступа
Одлука није апсолутна	Одлука није апсолутна
Директан утицај на имплементацију одлуке	Имплементација одлуке неретко изостаје
Поштовање нормативног оквира	Без устаљеног оквира
Циљ ка општем добру	Тежња ка општем добру
Једнакост учесника, равноправност	Неуједначена равноправност, реципрочност
Рационално образлагање	Тежи се рационалном образлагању

Интерактивност и поштовање учесника	Мања интерактивност и поштовање учесника са циљем заштите личних интереса
Преговарање и приповедање се анулира или је под контролом	Преговарање и приповедање је често вид манипулације масом, неретко је под контролом
<b>Неутрални модератор</b>	<b>Медијатор</b>
<b>Делиберативни консензус</b>	<b>Колаборативни консензус</b>
<b>Дискусија</b>	<b>Дијалог</b>

Ипак, не сме се поистоветити рационалност достигнута путем делиберације и путем колаборације. Поредићи претходно објашњене принципе рационалности оба приступа, значајна разлика је у делиберативном рационално мотивисаном консензусу – односно ономе да идеалан консензус чак није ни пожељан, него се тежи на консензусу који је прихватљив за све (чиме одлука задовољава и аспект општег добра), док се остваривање колаборативног консензуса базира на стварању компромиса током дијалога.

Даље, делиберативни принцип тежи да модерација буде што транспарентнија и отворенија ка јавности, како би одлука била легитимна и одређена и нивоом уважавања (поштовања, пре свега) мишљења свих учесника, због чега је улога неутралног модератора врло значајна. Колаборативно виђење утицаја моћи на учеснике своди се на њено анулирање, док се у делиберативном виђењу тежи умањењу моћи на ниво снаге бољег аргумента (побеђује онај са бољим образложењем). Оба приступа не подржавају доминацију неког учесника, већ на различите начине приступају решавању овог проблема, што је још једна важна разлика између модератора и медијатора. Модератор као неутралан појединац или неутрална организација има задатак да реагује на доминацију одређеног учесника, док медијатор због своје природе (неретко ангажмана од стране неког од учесника) није у стању да анулира моћ учесника због могуће привржености истом. Поверење међу учесницима у колаборативном процесу одлучивања је због тога значајно умањено. Још једна последица тога је смањење интерактивности међу учесницима, поједини се повлаче у себе, а у поступку одлучивања медијатор није у стању да такве учеснике охрабри на образлагање, већ је због своје примарне улоге (планер) окренут својим интересима, што резултира неједнакошћу свих учесника.

Дакле, ако се говори о неусаглашености интереса великог броја учесника различитих интересних позиција (јавни, приватни, цивилни сектор), схвата се да је једна од кључних препрека за достизање сагласности управо у процесима одлучивања. Да би се уопште остварио адекватан процес одлучивања у којем нема конфликта и који је усредсређен на успостављање позитивног и кооперативног односа међу заинтересованим странама, заговорници колаборативног приступа у одлучивању предлажу приступ заснован на преговарању (Edelman, 2007 у Перић, 2013), смештен у дијалошком току (Innes & Booher, 2010). Насупрот комуникативно-колаборативном приступу, јавна делиберација не заступа преговарање, већ потенцира двостепени договор. Први степен је договарање на метанивоу у којем се кроз дискусију (а не дијалог), долази до сагласности о критеријумима и начину на који ће се бирати најадекватнија одлука, а потом следи договор о најпрефериранијој опцији која ће бити усвојена (List, 2007). Улога модератора као појединца је важна за делиберативно одлучивање, јер је он експлицитно укључен у процес одлучивања (Laurian, 2007). Оно на чему колаборативни модел инсистира је важност преговарачких способности свих учесника који су једнаки у процесу одлучивања (па и медијатора који учествује у доношењу одлуке), што се код делиберативног модератора не потенцира (захтевају се вештине модератора/контролора). Посебно треба нагласити да, иако се колаборативним моделом заступа апсолутна једнакост учесника, самим постојањем посредника (колаборативног медијатора) током процеса одлучивања једнакост није остварљива. На крају, заједничко и за одлучивање и путем медијације и путем модерације је да циљ не тежи нужној промени институционалног капацитета, већ имплементацији решења у оквиру постојећег система који је заснован на заједничкој сагласности (Shmueli et al., 2008).

Попут делиберативне модерације, колаборативна медијација је комплексан процес који има задатак да одговори на низ питања и сукоба који укључују велики број заинтересованих учесника у различитим фазама процеса планског одлучивања (Roze & Rovell, 2010). За медијацију у процесу колаборативног одлучивања (и планирања) неопходно је знати колико су флексибилно дефинисане активности аргументовања и одлучивања генерално, које се разликују у зависности од природе обухваћеног процеса и које су фазе у којима се дешава процес медијације. Процес

колаборативног одлучивања заснован је на чињеницама и обично укључује три групе актера: појединце или групе на које утичу одлуке које се доносе (тзв. афектирани интереси<sup>47</sup> према Innes & Booher, 2010), изабране званичнике у органима одлучивања (доносиоци одлука) и техничке стручњаке који су позвани да пруже одговарајућу експертизу (Ozawa & Susskind, 1985).<sup>48</sup> Ово је и разлог зашто поједини аутори колаборативни приступ називају двопартијски (*bipartisan*), јер се доносиоци одлука и стручњаци тумаче као две групе,<sup>49</sup> због недовољне укључености грађанства (Susskind, 2010). Са друге стране, ово није случај са делиберативним одлучивањем, јер сама делиберација не посматра порекло учесника него разматра да ли у процесу одлучивања учествују они који могу да буду погођени донетом одлуком. Стога, проблем који се поставља је махом везан за укључивање грађанства у процес колаборативног одлучивања. Питање које се поставља је везано и за улогу медијатора, који би био у могућности да процес одлучивања усмери на начин којим би се задовољили критеријуми колаборативне рационалности. Другим речима: Да ли је делиберативни модератор најидеалнији колаборативни медијатор?

Из претходног дела истраживања, сагледава се да је јавна делиберација и даље флексибилнији инструмент одлучивања у односу на друге планске инструменте, али и да се заснива на систематичној анализи тока одлуке, и пажљивом и адекватном информисању. Ипак, може се потврдити Гудинов (Goodin, 2008) став да је нереално очекивати да сви принципи процеса делиберације функционишу истовремено. Односно, процес делиберације треба да се посматра у секвенцама процеса одлучивања при чему не морају сви делиберативни елементи бити присутни у свакој секвенци (Štajner, 2015).<sup>50</sup> Избор елемента процеса делиберације и степен његове заступљености зависи од случаја на који се тај процес делиберације примењује. Оно што Гудин заступа је да сваки елемент делиберације мора у некој мери да се појави у процесу одлучивања, односно планирања (Goodin, 2008; Štajner, 2015), само ако се процес јавног делиберативног одлучивања организује поступно и систематично у односу на дати проблем. На крају, без обзира на облик планирања, сматра се да разлику међу улогама у процесу одлучивања треба правити у односу на то да ли је планирање произвољно или наметнуто од стране јавног сектора

(Pendall, 2001 у Савкић, 2016)<sup>51</sup>, односно наметнуто од стране лица који поседује одређени ниво ауторитета.

#### 4.6. Дискусија

Сумирајући теоријски приказ истраживања, закључује се да идеалан процес одлучивања или планирања није могуће остварити, бар не према Хабермасовом комуникативном идеалу. Оно што је важно је да процес јавне делиберације може бити контролисан и у високој мери објективан. Дакле, у односу на колаборативно одлучивање, делиберативно одлучивање је отпорније на промене и сам процес је стабилнији. Мањкавост делиберације огледа се, пре свега, у дужини трајања делиберативног процеса одлучивања, која зависи од броја учесника, што у колаборативном процесу није случај. У теоријском смислу и овај аспект је контролисан, али искључиво адекватним одабиром модератора који је неутралан.

Генерално, јавни делиберативни процес планирања је двостепени флексибилан процес, који тежи метасагласности – дефинисању тока којим ће се доносити одлука, по којим критеријумима, која су полазна питања, који су учесници неопходни у процедури одлучивања, које су опције и сл. Овакав процес обавезно претходи демократској процедури гласања, а чак се тежи доношењу одлуке путем дискусије, а не класичним пребројавањем гласова, што чини овај начин подобним за достизање легитимније одлуке засноване на рационалности која је прихватљива за све учеснике. Коначно, процес јавног делиберативног одлучивања треба да задовољи следеће предуслове да би довео до рационално засноване и легитимне одлуке:

- Јавна делиберација представља независан и рефлексиван дијалогски ток, неусловљен временским ограничењем;
- Сви учесници су слободни да искажу и образложе своје информације, идеје и ставове о проблему о којима се говори, односно отворени су ка јавности;
- Учесници идентификују заједничко проблемско питање, односно проблем;
- Учесници су формално и супстантивно једнаки/равноправни; процес делиберације обезбеђује окружење у којем учесници могу стећи поверење у

саговорнике и пажљиво слушати друга образложења; уједно, учесници су подједнако привржени одлуци која је легитимно донета;

- Учесници теже рационално мотивисаном консензусу који се заснива на снази бољег аргумента, разложном и рационално базираном, са тежњом ка општем добру;
- Процес је схваћен као ток кроз који се учесници информишу, уче и дискутују о теми, а не као преговарање и међусобно убеђивање;
- Процес је контролисан од стране модератора који је неутралан, који има вештине за модерацију, праћење тока информација, контролу равноправности и интерактивности, оснаживање и/или анулирање моћи учесника и сугерисање на неправилности током одлучивања;
- Неутрални модератор не учествује у процесу доношења одлуке, већ након постизања сагласности обезбеђује њену имплементацију.

\* \* \*

За испитивање могућности унапређења процеса планирања, а посебно процеса одлучивања у Србији, али и могућности примене принципа јавне делиберације у овим процесима, потребно је одредити аспекте по којим ће се ове могућности испитати, што је предмет даљег истраживања ове тезе. Аспекти за проверу могућности примене принципа јавне делиберације, који се наводе у наставку, могу бити примењени на било који систем провере планирања и/или одлучивања. У овој тези, наведени аспекти се дефинишу кроз четири аспекта: 1) процес јавне делиберације, 2) принципе јавне делиберације, 3) заступљеност типова учесника и 4) процену неутралности модератора у процесу одлучивања.

1. Процес јавне делиберације подразумева фазност процеса одлучивања, односно постојање **пределиберативног периода**, тј. периода у коме модератор утврђује степен знања учесника и у ком учесници уче/размењују информације о проблемском питању; затим **делиберативног периода** у коме учесници дискутују о проблему, прво утврђујући начин како ће донети одлуку, уз договара око решења; и, коначно, **постделиберативни период** у



коме учесници праве закључак и утврђују да ли је донета одлука легитимна и да ли су сагласни са решењем.

2. Принципи јавне делиберације подразумевају процену квалитета процеса/тока одлучивања, односно задовољење четири принципа о којима је било речи у првом поглављу: **слободе, разложности, равноправности, и рационално мотивисаног консензуса**. Овим се потврђује да је ток делиберативног одлучивања базиран на једнакости и транспарентности мишљења, међусобном уважавању и поштовању свих учесника. Овај аспект ће бити испитан и применом критеријума **рационалног дискурса** (партиципативна једнакост, рационално образлагање, оријентација ка општем добру, поштовање, интерактивност, конструктивност, приповедање, преговарање).
3. Заступљеност типова учесника подразумева укључивање свих оних на које се односи **проблемско питање**, који су повезани са **предметном локацијом** или на које може да утиче **резултат процеса јавне делиберације/одлучивања**. Овај аспект се проверава и кроз међусобну сразмеру типова учесника и утврђивање да ли је неки од учесника или групе учесника доминантнији, као и кроз могућности за слабљење њиховог утицаја.
4. Процена неутралности модератора је важан аспект процеса одлучивања, јер од њега зависи испуњење претходна три аспекта. Модератор треба да сугерише на њихово испуњење и да контролише токове информација. **Процес одлучивања ће на тај начин бити и контролисан и континуиран, миран и рефлексиван**. Кроз овај аспект, као и претходни, требало би да се провере начини превазилажења конфликта, колико је модератор укључен у доношење одлуке и на који начин. Важно је да модератор не одлучује, већ да само прати да ли се све размене информација одвијају на транспарентан и адекватан начин, али и да оснажи поједине учеснике да се укључе у процес одлучивања. Посебно је важно увидети ко је модератор, колико је он самосталан (независан од доносилаца одлука и какве су његове вештине модерирања) и да ли је пристрасан некој страни, а посебно ономе ко га је ангажовао.

## **5. ЈАВНИ ДЕЛИБЕРАТИВНИ ПРИСТУП У ПРАКСИ УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНИРАЊА У СРБИЈИ**

Савремени приступи планирању највише пажње посвећују питању постизања консензуса (Healey, 1997), редефинисању односа и улоге учесника у процесу одлучивања, те постизању равноправности и транспарентности институција и стејкхолдера (Healey, 1991, 1997; Innes, 1996; Cohen, 2006). У претходним фазама истраживања увиђа се да је укључивање свих заинтересованих страна у процес планирања и њихово повезивање са контекстом важан аспект за унапређење процеса одлучивања. Начин укључивања учесника у процес одлучивања једна је од важнијих тема у развијеним европским земљама. Шире посматрано, од посебног значаја је и усклађивање планских процедура између европских држава са капиталистичким, односно са социјалистичким/комунистичким наслеђем. Тако, на пример, развијене земље Европе захтевају имплементацију одређених стандарда који се огледају у санирању урбаног сиромаштва и социо-просторних неједнакости бивших социјалистичких држава чланица (Simson & Chapman, 1999 у Petrović, 2009).

Овакав вид трансформације процеса одлучивања у земљама са социјалистичким/комунистичким наслеђем представља транзицију постављену на теорији демократије (Lewis, 1997; Stark, 1992; Thomas, 1998), што чини ове државе зависним: зависност се огледа у природи (пост)социјалистичког/ (пост)комунистичког политичког режима и у континуитету друштвених веза, културне праксе и изградње окружења (Wu, 2003). Ако се постсоцијалистичка/посткомунистичка трансформација (транзиција) означи као скуп процедура које обухватају три основна процеса: демократизацију (политички преображај), приватизацију (економски преображај) и модернизацију (структурни преображај), онда се за транзицију у Србији може рећи да је, у поређењу са транзицијом у централноевропским друштвима, била успорена и једно време блокирана (Petrović, 2009). Прецизније, у постсоцијалистичким градовима се препознаје проблем непостојања адекватног капацитета (просторног, институционалног, акционог) за прераспodelу моћи од јавног ка приватном

сектору и од централног система ка локалним нивоима управљања, под околностима иновативног предузетништва (Petrović, 2009).

Урбанистичко планирање у државама социјалистичког/комунистичког уређења је било централизовано и подређено националним економским интересима. Овакав процес планирања је окарактерисан затвореношћу институционалног и идеолошког оквира једнопартијског система, са ограниченим локалним ауторитетом. Одлуке су се доносиле на националном нивоу, док су ресурси – земљиште, имовина и средства за производњу – били у државном власништву (Hirt, 2005). Планер је третиран као технички извршитељ државних циљева на локалном нивоу (Перић, 2013), док је учешће грађана у потпуности изостајало или било само декларативно (Nedovic-Budić et al., 2011).

Након пада Берлинског зида, долази до радикалних промена које се огледају у: вишестраначком политичком систему, плуралистичком друштву са враћањем права на поседовање имовине, слабљењу државне контроле над локалном самоуправом, смањењу улоге јавних институција и остварење развојних процеса који се односе на укључивање различитих актера, углавном из приватног сектора (Nedović-Budić, 2001; Hirt, 2005). Суштинска одлика процеса планирања, која је била заједничка различитим друштвено-економским контекстима у постсоцијалистичким/посткомунистичким европским државама, огледала се у стручности планера као техничких експерата. Планер је имао кључну улогу да, на основу сопствене научне експертизе, путем прикупљања и анализе података, претвори “ред у хаос” (Ennis, 1997 у Перић, 2013).

Европске државе са сличним друштвеним уређењем које је постојало у Југославији, тј. Србији, на различите начине и са различитим успехом су превазишле транзициони период. Ипак, кључни инструмент успеха у домену трансформације не само планског система, већ и планског приступа, односи се на унапређење процеса одлучивања и то кроз активно укључивање кључних актера у процес планирања (Perić, 2016b). Прецизније, стратешко планирање обједињује два приступа планирању: стручни (рационални и свеобухватни) и политички приступ поступног остварења компромиса (ограничена рационалност), односно представља

процес посредовања и агрегације преференција (договора између актера) (Hirt, 2005). Како је постсоцијалистички период у Србији текао другачијим током него у другим државама источне Европе, савремена пракса урбанистичког планирања у Србији је у процесу транзиције који још није превазишао социјалистичке, а посебно недемократске модалитете процеса одлучивања. Стога ће се у овом поглављу приступити анализи процеса одлучивања у савременој пракси урбанистичког планирања у Србији помоћу претходно дефинисана четири аспеката јавне делиберације: 1) процес јавне делиберације, 2) принципе јавне делиберације, 3) заступљеност типова учесника и 4) процену неутралности модератора у процесу одлучивања.

Основни циљ оваквог методолошког приступа је да се сагледа колико је процес одлучивања у савременој пракси урбанистичког планирања у Србији делиберативан, односно да се сагледају проблеми процеса одлучивања и могућности за његово унапређење из угла јавне делиберације. Ово поглавље, које се бави анализом процеса одлучивања у савременој пракси урбанистичког планирања у Србији из перспективе јавне делиберације, подељено је у три целине: 1) шири (аналитички) оквир, 2) ужи (проблемско-критички) оквир и 3) студијски оквир истраживања.

1. **Шири (аналитички) оквир посматрања** подразумева приказ промена у процесу одлучивања у савременој пракси урбанистичког планирања у Србији, уз основни преглед претходно поменутих елемената јавне делиберације.

Прецизније, прво се посматра историјско–развојни период процеса одлучивања од Другог светског рата до данас. Ова целина је подељена на три потцелине означене преломним годинама (1944, 1990. и 2000) када су се десиле промене у политичком режиму и социо-економским околностима. Ови периоди укључују Федералну Народну и Социјалистичку Републику Србију, затим Републику Србију (као део Савезне Републике Југославије) од 1990. до 2000. године<sup>52</sup> и Републику Србију од 2000. па до данас.<sup>53</sup> Циљ овог аналитичког приказа процеса одлучивања је да се сагледају потенцијали Србије и њена турбулентна транзиција делиберативних аспеката, али и јасно

сагледавање демократичности контекста Србије. Како се ово истраживање ради путем анализе прикупљених секундарних извора, ово је важно за преглед основних проблема који су се јављали током претходног периода и од којих се неки могу препознати и данас. С обзиром на то да је савременој пракси урбанистичког планирања у Србији претходио турбулентан развој планирања (прелазак са социјализма на постсоцијализам без демократије, па затим на демократски период са успореном транзицијом), потребно је имати на уму како се одређени аспект делиберације развијао или како је он настао (или чак нестао). Посебан значаја анализе ширег контекста процеса одлучивања у савременој пракси урбанистичког планирања у Србији путем аспеката јавне делиберације огледа се и у правилном приступу анализи ужег контекста посматрања. Ово је важно због потпунијег разумевања сваког аспекта делиберације засебно, јер су поједини аспекти током социјалистичког периода постојали, а потом услед турбулентности политичког режима (а самим тим и законодавног система) нестајали или измењени. Значај овога је и у препознавању адекватног начина остваривања сваког од аспеката на основу претходних искустава у савременој пракси урбанистичког планирања у Србији.

2. **Ужи (проблемско-критички) оквир посматрања** подразумева критичко-аналитички приказ процеса одлучивања у планирању у демократском контексту Србије, у којем је дат преглед стања у складу са представљеним аспектима јавне делиберације. Посебно се посматра: 1) како је процес одлучивања дефинисан генерално у савременој пракси урбанистичког планирања у Србији и 2) како је процес одлучивања дефинисан између државних служби и служби нижег реда (пре свега локалне самоуправе) у конкретном случају преноса права коришћења или права својине војне непокретности РС.

Прецизније, ужи контекст се фокусира на развој демократије у Републици Србији након 2000. године. Како је овај део анализе проблемско-критички, он ће бити сагледан путем анализе прикупљених примарних извора (закони, правилници, уредбе и Устав РС) и подељен у две целине:

- Општи, у ком се, кроз преглед фаза процеса одлучивања у савременој пракси урбанистичког планирања у Србији и преглед заступљености типова учесника, сагледавају проблеми и могући потенцијали за унапређење процеса одлучивања;
- Конкретни, који подразумева анализу односа између државних (републичке агенције) и јавних служби (министарства и локалне самоуправе) у планирању преноса права коришћења или права својине војних непокретности.

Анализа путем прикупљених секундарних извора ће бити презентована кроз закључну дискусију. Циљ је да се створи јасна слика тренутног процеса урбанистичког планирања, односно како је процес одлучивања (посматран кроз аспекте јавне делиберације) дефинисан, који су проблеми у процесу одлучивања данас и да ли се могу извући позитивни закључци из строго дефинисаног процеса преноса војних непокретности.

**Студијски оквир посматрања** подразумева проверу ставова изнетих у прве две целине на конкретним случајевима преноса права коришћења, односно права својине војне непокретности, у којем се постављају закључци о процесу одлучивања у савременој пракси урбанистичког планирања у Србији путем четири аспекта јавне делиберације. студијски оквир посматрања представља конкретне анализе студија случаја, са циљем да се анализа и критика претходне две целине провери. У методолошком смислу, ова целина представља критичку анализу студија случаја, на основу прикупљених информација о локацијама, анализи примарних извора (закључака, извештаја и планова), али и на основу извршених интервјуа<sup>54</sup> лица која су учествовала у процесу права преноса коришћења или права својине војних непокретности са Министарства одбране на локалне самоуправе или неко друго правно лице. Циљ интервјуа је да се кроз унапред одређена питања сазна колико су делиберативни принципи (слобода, разложност, равноправност и рационално мотивисан консензус) остваривани, који су били проблеми или могућности за њихово остваривање, а самим тим и да се процени колико је сам процес

одлучивања у планирању пренамене војних непокретности био делиберативан.

### **5.1. Урбанистичко планирање у Србији након Другог светског рата**

Значајне уставне промене у друштвеном контексту и законодавном планирању у Републици Србији десиле су се током социјалистиче ере у оквиру Федеративне Народне Републике Југославије (ФНРЈ) 1945. и 1953, у оквиру Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (СФРЈ) 1963. и 1974. године (са формирањем аутономија), и током постсоцијалистиче ере у оквиру Савезне Републике Југославије (СРЈ) 1990, односно 1992. године, те 2006. године распадом државне заједнице Србије и Црне Гора (СЦГ) након момента (2000) када се државни апарат окренуо демократији. Друштвени контекст, а посебно ниво политичке централизације, снажно је утицао на законску регулативу и систем планирања у Југославији/Србији. Две деценије након пада социјализма, суштинске промене су се догодиле у природи, улози и функционисању јавних служби (институција) укључених у просторни развој и урбану политику. Промене су подразумевале различите реакције на политичку демократизацију, поновно увођење тржишних принципа, комерцијализацију и приватизацију, што је директно утицало на кризу државне фискалне политике, дисконтинуитет програма такозване “социјалне државе” и интензивiranу финансијску размену и улагање (Nedović-Budić et al., 2011).

За разлику од западних југословенских република које су се након отцепљења угледале на праксу и политике развијених европских земаља, систем планирања у Србији је 90-их година прошлог века ушао у турбулентан период централизације политичке моћи и планске контроле. Веће реформе започете су тек 2000. године, трагајући за новим моделом државне организације. Нове околности нису створиле само нове институције, већ и нове појмове којима се тежи достизању претходног легитимитета, као што је достизање сагласности засноване на интересима који су окренути општем добру, а не само на интересима појединаца или институција, већој флексибилности и адаптирању новој економској и политичкој ситуацији (Perić & Miljuš, 2017).

Прелазак постсоцијалистичких држава на демократију и тржишну економију дефинисано је као период транзиције<sup>55</sup> (Nedović-Budić et al., 2011). Транзиција у Србији изгледа много комплексније и мање предвидљиво него у европским посткомунистичким земљама, што је изнудило дужи период за проналажење начина/модела којим би се превазишли досадашњи приступи процесу одлучивања у контексту урбанистичког планирања. Транзиција друштва и градова од социјализма укључивала је поред законодавства и нови економски поредак, нов систем управе (управљања), нове правне, уставне и институционалне оквире, нова правила друштвене интеграције и нове политичке изборе приватизације и поновне дистрибуције јавних преимућстава (Andrusz et al., 1996; Offe, 1996; Harloe, 1996; Nedović-Budić et al., 2011). Током транзиционог периода, институционалне и организационе структуре се налазе под реконструкцијом, док посебно тржиште некретнина и урбани развој осећају снажне последице поменуте трансформације (Tasan-Kok, 2004). Зависност државе и државних институција од социјалистичког наслеђа је очигледна услед природе претходних политичких режима, континуитета социјалних односа и културне праксе изградње окружења. Достал (Dostál, 1998) сматра да је успешна рана постсоцијалистичка трансформација значила: (1) брз повратак макроекономског баланса и економски раст који се ослања на (2) праву демократизацију и економску либерализацију и (3) висок ниво нераздвојиве модернизације. Дакле, може се рећи да је процес трансформације ограничен на серију постепених промена разних контекста и садржина (Stanilov, 2007 у Nedović-Budić et al., 2011).

Случај Југославије/Србије сликовито приказује одговоре планског система и институција на питања промене политичког режима и социо-економских околности. Кроз анализу друштвеног контекста Југославије/Србије (табела 5), могу се препознати три периода<sup>56</sup> у конституисању праксе планирања у Србији (табела 6), са интензивнијим и/или значајнијим променама и према природном току развоја процеса одлучивања и приступа планирању (Pegić & Miljuš, 2017): 1) период од 1945. до 1989; 2) период од 1990. до 2000; и 3) период након 2000. године.



**Табела 5.** Друштвени контекст Србије од 1945. до данас (Аутор према: Dawson, 1987 у Nedović-Budić et al., 2011)

	1945–1989.	1990–2000.	након 2000. године
Политички	једнопартијски комунистички систем, децентрализован, али ауторитативан; одлучивање је, након укидања федералног нивоа, додељено централним, републичким и општинским одељењима владе али и предузећима; Тек након 1980. године општина постаје важан тип локалне владавине који има извршну моћ	вишепартијски систем са политичком плурализацијом и покушајима децентрализације и стварања цивилног друштва; социјално назадовање, суспендовање транзиционих реформи; социјална интеграција вођена негативним националистичким силама; колапс претходних институција и поновна централизација слабљењем конституционалне улоге општина и увођење <i>top-down</i> принципа владавине	поједини помаци ка демократији на јесен 2000. када је аутократски режим замењен слободним изборима за председника и владу; промена моћи враћа децентрализацију владавине
Економски	самоуправљање предузећа од стране запослених у такозваном „социјалистичком тржишту”; власништво великих индустријских предузећа остаје друштвено (противно држави), али већина малих предузећа су приватна; већина пољопривредног добра је приватног власништва; економске реформе су уведене у рецесију и инфлацију (стагнацију)	свеопшта економска криза праћена оштрим смањењем домаћих и страних инвестиција; неформални сектор економије расте под околношћу интернационалне изолације	процес постсоцијализма, прото-капитализма, приватизације и маркетизације: транзиција је грубља, налик почетном капитализму са непоштовањем закона и институција и јаким присуством приватних инвеститора, такозваних „тајкуна”; инвестиције су још увек на ниском нивоу услед високог ризика и социјалне и политички нестабилне средине; висока незапосленост; пораст индивидуалног дуга и слабљење куповне моћи; радно тржиште није дефинисано; одсуство механизма за

			развој и примењивање радних права (уније)
Интереси / власништво	градско земљиште је издвојено бројним не-тржишним механизмима, координацијом, компромисима и контролно подешено и имплементирано унутар владајућег система и кроз важне (ређе арбитрарне) административне одлуке	државним/колективним власнишвом над земљом замењено је претходно друштвено власништво над земљом; напредовање компензације место куповине пољопривредног добра; пораст нових приватних интереса (такмичење за шири јавни значај) паралелно повлачењу претходних, недвосмислених јавних интереса; одсуство институционалних и процедуралних аранжмана партнерства	друштвени колапс је манифестован кроз губитак традиционалних вредности, распад породичне структуре, смањивање броја новорођенчади, пораст броја самаца и старијих становника; јавни интерес је незаштићен на свим пољима – друштвене сигурности, здравља, образовања и планске политике

**Табела 6.** Карактеристике планирања у Србији од 1945. до данас (Аутор према: Dawson, 1987 у Nedović-Budić et al., 2011).

	1945–1989.	1990–2000.	након 2000. године
Пристап	друштвено самоуправно планирање, интегрално/интегрисано планирање (обимно); децентрализовано; <i>bottom-up</i> , тежња консензусу, принцип укрштања-прихватања; јавно власништво градског земљишта (само је додељена употреба)	мандаторно просторно и урбанистичко планирање на свим нивоима; централизована моћ и контрола на свим републичким нивоима: државно власништво градског земљишта	по узору на француске законе планирања и Закон о градитељству Краљевине Југославије из 1931; негална градња; флексибилно и брзо издавање грађевинских дозвола; употреба уговора о имплементацији за контролу реализације приступа пројектима; отворено власништво градског земљишта за приватне ентитете
Управа и	кључни ауторитет: локалне заједнице (општине); учесници: грађани локалне заједнице, радници у	кључни ауторитет: република (Србија и Црна Гора); учесници: грађани (али са веома	кључни ауторитет: општине; учесници: јавност (још увек ограничени, слаба укљученост); земљишни

такозваним „радничким синдикатима”, чланови такозваних „социо-политичких организација” (које се састоје од владајуће комунистичке партије и низа других парополитичких организација)	ниским нивоом партиципације)	планери, инвеститори и инжењери
--	------------------------------	---------------------------------

### 5.1.1. Социјалистички период: 1945–1989

Овај период представља прву прекретницу у политичком, социјалном и економском систему Југославије након Другог светског рата. Окарактерисан је сменом југословенске уставне монархије комунистичким режимом (1945–1950), а затим социјалистичком политиком током које је лоше развијена аграрна економија померена према централизованом планској економији (Perić & Miljuš, 2017). У периоду када су колективни интереси стекли власт, већина просторних ресурса претворена је у државну имовину. Из перспективе просторног планирања, овај период окарактерисан је као транспарентан са партиципативним начином планирања,<sup>57</sup> који је у почетку био увођен само кроз правни оквир, а тек потом и примењиван.

Првих деценија након рата, природа процеса планирања била је фокусирана на појам интердисциплинарности. Различити плански документи су припремани су у мултидисциплинарном окружењу, у којем се први пут појављује професија урбаног и регионалног планера или физичког планера (Perić, 2016a). Касније, током седамдесетих и осамдесетих година прошлог века, процес доношења одлука укључивао је не само стручњаке већ и представнике локалне политике, а касније и цивилни сектор (Perić & Miljuš, 2017).<sup>58</sup> Овакав *bottom-up* приступ у доношењу одлука, уведен кроз демократски инструмент учешћа јавности, био је резултат приступа социјалистичког планирања подржаног од системом социјалистичког самоуправљања (Perić, 2016a). Прецизније, иако је укључивање грађана у процес планирања било предвиђено Законом о планирању још 1949. године, у пракси је

почело тек две деценије касније. Неки аутори чак примећују да је принцип *cross-acceptance*<sup>59</sup> био коришћен у Југославији пре него што се применио у западним земљама (Vujošević, 2010; Nedović-Budić & Savrić, 2006). Ипак, треба нагласити да су све врсте удружења и организација (било професионалних или састављених од представника цивилног сектора) контролисане снажним хијерархијским политичким структурама. То је значило да се свака одлука доноси тек по прибављању сагласности централне и локалне управе (Nedović-Budić et al., 2012). Међутим, постизање јавног интереса био је један од главних циљева социјалистичког планирања, подржан у великој мери систем самоуправљања, али и инструментом друштвених споразума (Vujošević & Nedović-Budić, 2006). Коначно, сви укључени актери имали су висок ниво одговорности и вештине у обављању својих специфичних задатака у датим околностима, те су заједнички доприносили просторном развоју (Perić & Miljuš, 2017).

Према појединим ауторима, у овом социјалистичком периоду (1945–1989) разликују се следећи потпериоди (Borovnica, 1980; Pajović, 2005; Nedović-Budić et al., 2011):

- 1945–1953. – послератна реконструкција, током које се формирају централне институције за урбанистичко планирање;
- 1953–1963. – институционална децентрализација и прва генерација закона урбанистичког планирања, током које се врши организациона подела професионалних институција урбанистичког планирања (дисперзија унутар централних институција); прелази се са централизованог система државне управе на систем економског самоуправљања и национализације земљишта за изградњу 1961;
- 1963–1973. – јачање републичког нивоа законодавства (напуштање федералног нивоа, остављајући само генералну политику и усклађивање улога федералној контроли), и друга генерација закона урбанистичког планирања;
- 1974–1989. – хиперпродукција урбанистичких статута, хипертрофија планског процеса, учешћа, нема имплементације и регулатива, трећа генерација закона, потпуна децентрализација приступа планирању.

Посматрано кроз аспект развоја планског система и генералног планског приступа, могу се издвојити два периода са дистинктивним карактеристикама. У периоду након завршетка Другог светског рата до седамдесетих година прошлог века, планирање је фокусирано на тзв. “интегрисано планирање” које је тежило окупљању различитих експерата од значаја за решавање просторних питањима (Nedović-Budić & Cavić, 2006). Касније, током 70-их и 80-их година прошлог века у процес доношења одлука укључивани су не само стручњаци, већ и представници локалне политике. Овај период представља тзв. златно доба просторног/физичког планирања у СФРЈ, чији су процеси одлучивања укључивали припрему, дискусију и имплементацију планских одлука са учешћем различитих типова појединаца, група и уопштено учешће јавности у процесима одлучивања (Perić, 2016a). Тадашња СФРЈ била је позната као држава са једним од најдецентрализованијих система планирања. Закон о планирању и уређењу простора из 1985. био је базиран на излагању конкретних чињеница и процесу преговарања. Пракса планирања обухватала је све аспекте (друштвени, економски, енвајронментални и просторно/урбанистичке аспекте) у свим документима и на свим нивоима, осим на федералном. Овакав приступ је као резултат током 80-их година прошлог века утицао на израду дао око хиљаду Плана детаљне регулације за подручје Града Београда (Nedović-Budić et al., 2011).

### **5.1.2. Постсоцијалистички период: 1989–2000**

Овај период, познат и као први постсоцијалистички период, подразумева брзу трансформацију политичког система у плуралистичку демократију, док је промена економског система била усмерена ка либералној, тј. тржишној економији (Vujošević, 2010). Поред тога, Југославија је патила од дезинтеграције своје територије. Држава се суочила са потребом трансформације своје економије и институција, међутим политика је имала приоритет над свим покушајима да се то уради на цивилизован начин (Nedović-Budić et al., 2012).

Због социјалних и економских промена, трансформисан је и методолошки приступ планирању. Прво, интегрисано планирање – које се широко користило у социјалистичком режиму – било је ометено због повратка централизацији. Ово се посебно видело кроз несистемски приступ просторном развоју (Nedović-Budić &

Savrić, 2006). Хоризонтална сарадња је и даље постојала насупрот централизованом систему, а у неким случајевима стручност је превазилазила политичке утицаје. На пример, Просторни план Републике Србије (1996) био је први демократски национални просторни план подржан од стране свих опозиционих партија у парламенту (Vujošević, 2010 у Perić & Miljuš, 2017). Међутим, вертикална сарадња (међу локалним властима, регионалним агенцијама и националним министарствима) достигла је најнижу стопу, услед изостављања локалних просторних планова из Закона о планирању (Vujošević, 2003). Другим речима, кључни документи просторног планирања били су производи *top-down* приступа планирању. Друга важна карактеристика социјалистичког планирања из претходних деценија – учешће грађана у процесу планирања – била је изузетно угрожена, јер је процес развоја земљишта готово искључиво био последица приватних инвестиција (Nedović-Budić et al., 2012). Због корупције, нетранспарентних процедура доношења одлука и нерегулисаних економских мера, највиши ниво власти је инвеститорима био потпора за евентуални развој (Zeković et al., 2015; Vujošević et al., 2012; Vujošević & Petrović, 2007). Задовољавање интереса неколицине актера резултирало је занемаривањем друштвених циљева, а такође је значајно умањило улогу стручне заједнице и грађана (Perić, 2016a). То значи да су сви предлози, могућности и планске визије донете од стране планера, чији је престижан статус био изграђиван током претходних деценија, лако оспоравани снажном улогом националне владе, тј. надлежних министарстава (Perić & Miljuš, 2017).

Локалне управе губе планска овлашћења која су имала током социјализма. Федерална влада се бави социо-економском политиком, док је политика развоја планирања сведена на концептуалне планове донете од стране ангазоване државне институције. То подразумева да процес планирања, заснован на мишљењима различитих експерата и са ограниченом самосталношћу планера, није био укинут, али се сводио на планирање по директивама националног нивоа власти. Овај вид политике формализован је законом из 1995, који је подразумевао централизовану контролу планирања и урбаног развоја. Планови су били одобравани од стране планске управе – односно од стране надлежног министарства. Број планова је драстично опадао што је имплицирало кризу у планској пракси и у методолошком,

теоретском и практичном нивоу. Избегавала се јавна партиципација. Посебна карактеристика била је нелегална градња и непостојање закона за њеном контролом (Perić, 2016a). Током овог периода само су два плана у надлежности владиних агенција била компетирана: Просторни план Републике Србије и План за водоснабдевање (Nedovic-Budić et al., 2011).

### **5.1.3. Успостављање демократије: 2000. до данас**

Други постсоцијалистички период настаје трећом прекретницом у новијој историји Србије започетом крајем 2000. године, када је ауторитарни режим заменила демократски изабрана влада. Овим се отворила могућност за стварање плуралистичке политичке културе, која је била забрањена у Србији више од пола века. Следила је поновна децентрализација политичке и административне власти на локалном нивоу (Nedović-Budić & Savić, 2006). Међутим, таква трансформација сматра се протодемократијом<sup>60</sup> (Vujošević, 2010). Наиме, у смислу економске оријентације, тенденција имплементације принципа неолибералне парадигме је изузетно снажна, што заједно са недостатком институционалних капацитета чини Србију прелазним друштвом чак и у другој деценији XXI века (Perić & Miljuš, 2017).

Овај период се може поделити у две целине:

- Од 2000. до 2005. – повратак демократији, који је обележен оснивањем Републичке агенције за просторно планирање; повратак планске тематике, али и формирање нових/или првих демократски заснованих аката, као што су Закон о планирању и изградњи (Сл. гл. РС 47/03) и Закон о локалној самоуправи (Сл. гл. РС 9/02);
- Од 2006. до данас – постуставни период у којем се доноси нови Закон о планирању и изградњи (Сл. гл. РС 81/2009) (даље: ЗПИ) заснован на Уставу донетом 2006. године.<sup>61</sup> У овом периоду донесени су и други закони и акти од значаја, као што су: Закон о општем управном поступку (Сл. гл. РС 18/16) (даље: ЗУП), Закон о локалној самоуправи (Сл. гл. РС 129/07, 83/14 – други закон и 101/16 – други закон) (даље: ЗЛС), Закон о јавној својини (Сл. гл. РС 72/11, 88/13, 105/14, 104/16 – други закон и 108/16), Закон о слободном

приступу информацијама од јавног значаја (Сл. гл. РС 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10), Правилник о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања (Сл. гл. РС 64/15) (даље: ПСНПД), Правилник о садржини и начину вођења и одржавања Централног регистра планских докумената, информационог система о стању у простору и локалног информационог система и дигиталном формату достављања планских докумената (Сл. гл. РС 33/15), те Закон о планском систему Републике Србије (предлог), и формирање МПВНРС 2006.

Дакле, иако је српска транзиција била конфузна током последње деценије XX века, дуго очекиване реформе су напokon наступиле. Законом из 2003. године дешавају се први помаци ка демократском приступу и новој институционалној организацији. Закон је коригован са жељом приближавања Србије европској просторно-планској перспективи, служећи се сличном терминологијом (јавна партиципација, транспарентност, правила грађења и сл.). Закон обједињује претходна три закона: ЗПИ, Закон о изградњи и Закон о грађевинском земљишту. Враћа се приватно власништво над земљиштем, али успорено услед дебате о претходној денационализацији приватног земљишта. Закон је често критикован због неефикасних процедура (нпр. опширна документација која изискује знатно време припреме), што је за последицу у пракси дало непоштовање рокова од стране инвеститора али и других актера. Закон је посебно критикован због недостатка интегрисаног планирања, рецесије ка функционализму и физичкој структури, као и због избегавања много комплекснијих друштвених, економских, политичких и етичких питања планске интервенције (Nedović-Budić et al., 2011), и сложених процеса одлучивања.

Упркос повратку демократије и увођењу неформалног стратешког планирања и ангажовању великих (страних) фондова, треба бити свестан да и даље постоји занемаривање колаборативног начина планирања (Lazarević Вајес, 2009). Према свеобухватном планском моделу, активности планера усмерене су на постизање јавног интереса у блиској сарадњи са управљачким структурама. Ипак, у транзиционом друштву које се креће ка тржишном економском систему, планери нису у стању да схвате сложеност измењеног социо-економског оквира (Maguna,



2015). Са образовне стране, недостају знања из хуманистичких наука, уместо ослањања на техничке дисциплине и инжењерске вештине. Посматрано из перспективе планске праксе, савремени планери морају прихватити да више немају монополистичку позицију у изради планова, снажно укорењену у уској стручној експертизи (Perić & Miljuš, 2017). Напротив, планери морају бити свесни да и други актери (из приватног или цивилног сектора) имају легитимне интересе (Perić, 2016a). Блиска сарадња између државних органа и приватног сектора и даље је у домену просторног планирања. Током првих година периода повратка демократије (након 2000. године), политичари су градили снажне односе са домаћим приватним инвеститорима (Perić & Maguna, 2012), док је данашњи режим близак страним инвеститорима (Perić, 2016a). Ипак, сви принципи сарадње остају исти, те задовољавање само делимичног интереса доводи до деформисаног просторног развоја (Lazarević Bajec, 2009). Јавне иницијативе пролазе кроз своју ренесансну фазу, углавном кроз јачање креативног кластера, али и подржане променом правног оквира (Perić & Miljuš, 2017). Ипак, грађани су углавном пасивни пријемници информација, а цивилни сектор се обично изоставља из процеса одлучивања у градовима (Perić & Maguna, 2012; Cvetinović et al., 2017).

#### **5.1.4. Процес одлучивања у пракси урбанистичког планирања у Србији након Другог светског рата: аспекти јавне делиберације**

Из претходног се види да је Србија засигурно имала турбулентан период у развоју законодавства након Другог светског рата. Друштвени поредак се мењао од централизоване државе и контролисане економије, преко децентрализованог друштва са полутржишном економијом базираном на принципима самоуправљања, па до друштва у турбулентној транзицији ка западним моделима демократије и тржишта (Nedović-Budić, 2011). Претходно објашњене позиције, улоге и интереса основних учесника релевантних у процесу планирања послужиће као основа за процену постојања елемената јавног делиберативног приступа у процесу одлучивања кроз различите периоде у Србији. Сумарни приказ односа претходно објашњених периода ће бити приказан према поменутиим аспектима јавне делиберације: процес јавне делиберације, принципи јавне делиберације, заступљеност типова учесника и процена неутралности модератора (табела 7).

**Табела 7.** Делиберативне карактеристике у процесу одлучивања током различитих периода планирања у Србији (Аутор према: Perić & Miljuš, 2017)

	Процес планирања	Целокупност делиб. процеса	Слобода	Разложност	Једнакост	Рационално мотивисан консензус	Заступљеност типова учесника	Неутралност модератора	Карактеристике делиберативног приступа
Социјалистички период	Интегрисано планирање Партиципација јавности Јавни интерес	+	+/-	+	+/-	+	+	+/-	Поред циља укључивања грађана у процес одлучивања постоји и изванредан ниво самосталности унутар државног система. Партиципативна једнакост и рационални консензус су основа за доношење одлука у виду самоуправе.
Постсоцијалистички период	<i>Top-down</i> приступ Одсуство планске стратегије Приватни интереси	-	-	-	-	-/+	-	-	Унилатерално доношење одлука и искључивање невладиних учесника (делимично ускраћивање права на слободу и изражавање мишљења) утичу на неједнакост у процесу доношења одлука. Мотивисани консензус се постиже само хоризонталном координацијом, али не постоји сарадња између различитих нивоа власти.
П. успостављања демократије	Непрозрачност процедура Недостатак учешћа јавности Нед. експертске вештине/знања	-/+	+/-	-	-	-	-/+	+/-	Иако постоје механизми за учешће стручњака и грађана на неким локалним нивоима, недостаје једнакост између представника друштвене акције. Рационално мотивисан консензус се не сматра главним циљем, док интереси владајућих политичких структура, за разлику од стручних заједница, и даље превладавају.

## Процес јавне делиберације

Кроз овај аспект се примећује да целокупност делиберативног поступка није страна у процесима одлучивања у Србији. Свој врхунац је достигао током тзв. самоуправног социјализма, односно осамдесетих година прошлог века. Социјалистички период је процедурално транспарентан са високим нивоом учешћа у планирању у којем учесници нису били само планска експертиза, него и различите јавне службе. Кроз процес планирања су приватни и цивилни сектори су били охрабривани да дају мишљења о плану који се доноси. Пределиберативни период – период информисања је био правно дефинисан и обезбеђивао је информације свим учесницима о питањима јавног значаја током самоуправног социјализма. Делиберативни период је био променљив током социјализма, што се може сагледати из ситуације да је земља изашла из рата и прешла са режима монархије на комунистичко, а потом на социјалистичко уређење државе. Циљ државе је прво било стварање правног и институционалног оквира који је током рата био урушен, а затим и формирање интердисциплинарности и трагање за обавезујућим начином учешћа различитих сектора у планирању. Вођени достизањем одлуке од јавног интереса као главним циљем социјалистичког планирања (подржане системом самоуправа), сви укључени актери су имали висок ниво одговорности у обављању својих задатака што је и допринело обимној продукцији планова осамдесетих. Као преломна година развоја делиберативног периода се може узети 1963. година када се напушта федерални ниво планирања и стварањем треће генерације закона. Постделиберативни период је подразумевао имплементацију мишљења различитих учесника током делиберативног периода и коначну имплементацију, а попут делиберативног, примењиван тек током седамдесетих и осамдесетих година прошлог века.

Уочава се да су током самоуправног социјализма (1975–1989), али и целокупног периода социјализма након 1963. године (са напуштањем федералног нивоа) сви учесници су имали могућност учешћа у одабиру неког од понуђених решења (или да дају мишљење на понуђена решења), него што су имали могућност да директно сугеришу или значајно да учествују у стварању предлога. Са друге стране, питања од јавног значаја су решавана транспарентно.

Постсоцијалистички период представља период нагле промене са једног уређеног система планирања који је настајао током социјалистичког периода на систем где су се све одлуке јавног интереса вршиле на националном нивоу. Централизацијом моћи, вертикална координација је достигала најнижи ниво у којем локална самоуправа губи свој интегритет и било коју могућност да учествује у одлучивању. Посебно говорећи, периоди делиберације нису постојали услед нетранспарентности процедуре планирања и процесу одлучивања. Како су интереси других актера били занемаривани (непостојање модела информисања) последица је била да и општи друштвени интереси буду занемаривани. Ово је проузроковало и деградирање стручност заједнице и грађана, а посебно стручност планера који је током претходног периода имао значајну улогу у процесу планирања. Занимљивост за овај постсоцијалистички период је да је постделиберативни период изостао упркос тежњи владиних служби ка тржишној економији, што се може сагледати резултатом од свега два плана.

У периоду успостављања демократије, тј. након 2000. године са уласком Србије у транзициони период и успореним процесом повратка демократије, поново се јављају назнаке делиберативног периода. Јавни сектор постаје отворенији за укључивање свих учесника у процесе одлучивања сразмерно постепеном интензивирању употребе медија за информисање различитих учесника. Иако је укључивање медија и трагање за начинима информисања представљено у виду Стратегије реформе државне управе РС,<sup>62</sup> последњих година је оно значајније законски регулисано, посебно кроз ЗУП (2016) и Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (2010). Пределиберативни период се може интерпретирати као период у ком је подразумеван процес подстицања да се различити учесници укључе у процес планирања. Ово посебно долази до изражаја кроз ЗЛС (прво 2002, а затим 2014. и 2016) како су локалне самоуправе добиле већу самосталност и одговорност над својим развојем, што је и резултирало трагањем за различитим мишљењима. Делиберативни период је законски обавезујућ кроз јавне увиде (ЗПИ, 2003; 2014), али без посебног одређења о начину његовог спровођења. То значи да он може бити организован у зависности од комплексности плана који треба да се донесе, али и од посвећености локалне самоуправе да што квалитетније формирају и спроведу план. Иако учесници имају могућност да искажу своје

ставове, постделиберативни период у овако поновно децентрализованом систему углавном изостаје, како услед финансијског питања, тако и услед недостатка подршке виших инстанци.

### **Слобода**

Као основни нормативни принцип јавне делиберације, својом остварљивошћу обезбеђује окренутост ка јавности и транспарентном изношењу мишљења, односно обезбеђује легитимност донешене одлуке (Habermas, 2006 у Štajner, 2015). Слобода учешћа и изражавања мишљења у процесу планирања је практикована, у различитој мери, кроз различите фазе просторног и урбанистичког планирања у Србији (Perić & Miljuš, 2017). Током *социјализма*, сви учесници укључени у процес планирања фокусирали су се на постизање јавног интереса, пошто су друштвени циљеви сматрани главном вредношћу (Nedović-Budić, 2006). Самоуправа је била моћан инструмент социјалистичке државе која је трагала за мишљењем (индивидуалним потребама и интересима) ученика. Такав интерес је био довољан разлог да се у процесу његове примене поштује даље. Ипак, слобода није била апсолутна – основне норме социјалног модела углавном су се перципирале кроз идеологију владајуће политичке странке и њених вредности. Током *постсоцијалистичког периода*, слобода је била снажно потиснута од стране ауторитарног режима, који је приморавао приступ доношења одлука *top-down*, чиме су се онемогућавали гласови грађана, док је улога стручњака такође умањена услед ове политичке, друштвене и просторне деградације. *Са повратком демократије*, слобода се након 2000. манифестује само кроз законске оквире – глас других заинтересованих страна може бити изражен, али реакције јавних служби на њега често изостају (Cvetinović et al., 2017 у Perić & Miljuš, 2017).

### **Разложност**

Делиберативни принцип одлучивања, који заступа достизање сагласности базираних на рационално заснованим аргументима (Cohen, 2006) значајно се мењао током различитих периода (Perić & Miljuš, 2017). Током *социјализма*, два инструмента су утицала на промишљање. Прво, самоуправа је снажно утицала на интеракцију и међузависност укључених страна. Иако је самоуправно планирање

било политички инструмент, ипак је учешће јавности служило више као средство за легитимисање планских одлука које могу бити, али нису нужно усмерене према јавном интересу (Nedović-Budić et al., 2012). Друго, интегрално планирање које је укључивало широк спектар различитих стручњака<sup>63</sup> у областима сродним просторном и урбанистичком планирању је служило као начин да се детаљније сагледају просторни изазови. На овај начин обезбеђен рационални приступ планирању имао је значајан утицај на достизање сагласности заснованим на аргументима и разлозима датих од стране различитих стручњака (Perić & Miljuš, 2017). Овакав приступ је у *постсоцијалистичком периоду* био снажно оспораван. С једне стране, инвеститори су као разлог незадовољства наводили губитак времена (због прикупљања мишљења различитих стручњака), док су, с друге стране, професионални постулати морали бити занемаривани у циљу очувања основне социјалне стабилности (Vujošević, 2010), али и због тржишне оријентације и очувања односа виших нивоа власти и значајнијих инвеститора. У складу са овим, други учесници (како грађани тако и саме локалне самоуправе и други нижи нивои јавних служби) нису ни имали прилике да дају своја образложења. У *савременом демократском окружењу*, процес опланирања се углавном одвија успорено услед трагања за адекватним механизмом процеса одлучивања у којем ће да се анализирају аргументи стручњака и/или грађана. Ово се не дешава само због интензивирања планирања од стране државе, већ више због непостојања колаборативне рационалности међу највише погођеним учесницима – професионалном заједницом и цивилним сектором (Lazarević Bajec, 2009).

### **Једнакост**

Равноправност или једнакост учесника је увек било тешко постићи у контексту друштвеног и урбанистичког планирања у Србији (Perić & Miljuš, 2017). Оно на шта се посебно обраћа пажња је да постојећа дистрибуција моћи и ресурса не може да утиче на процесе одлучивања, нити да та дистрибуција игра ауторитативну улогу у њиховим разматрањима (Cohen, 2006). У *социјалистичком периоду*, сви учесници у доношењу одлука били су једнаки (Nedović-Budić & Savić, 2006). Ипак, мишљење оних који не припадају јавном сектору је било суштински условљено политичким оквиром, односно начином на који ће се

одређено мишљење исказати надлежном јавном сектору. Током тзв. самоуправног социјализма осамдесетих оно није представљало проблем, пре свега због основне идеје државних служби да се сва питања и проблеми од јавног значаја реше транспарентним путем и са учешћем различитих типова експерата (а не само планера). С друге стране, у *постсоцијалистичком периоду* током деведесетих година прошлог века, ова условљеност политичким оквиром је постала очигледнија кроз снажну политичку деградацију појединих вредности, те интензивну везу између националне владе и приватних инвеститора (Perić & Miljuš, 2017), што је свакако утицало на планирање, али и на процесе одлучивања. Тако, мишљења оних основних учесника у одлучивању из социјалистичког периода: локална самоуправа, планер и грађани, бивају занемарена. Данас, у *демократском периоду*, постоји близак однос највиших државних органа са предузетничком граном (посебно са иностраним привредницима). Само стручњаци при националном нивоу управе имају речи у процесу планирања (Perić, 2016a). Међутим, њихов утицај на доношење одлука је ограничен. Цивилни сектор и невладине организације покушавају да заговарају јавни интерес, али када су у питању изазови великог просторног развоја, они углавном нису у могућности за такво деловање (Cvetinović et al., 2017).

### **Рационално мотивисан консензус**

У делиберативном смислу, овај принцип јавне делиберације представља достизање договора који је прихватљив за све, постигнут договором, а не пуким демократским изгласавањем (Habermas, 1996; Štajner, 2015). Након другог светског рата, консензус је био достижан, али и схваћен на различите начине. Интегрисано *социјалистичко планирање* и јавна процена планских решења сматрани су алатима за доношење одлуке. Консензус је током овог периода био најприближнији делиберативном, али и врло контролисан. Државне службе су нудиле решења, а уз затраживање различитих мишљења бирало се оно које је за све најприхватљивије. Касније, у *постсоцијалистичком периоду*, консензус није био приоритет унутар мултистраначког политичког окружења,<sup>64</sup> што је значајно смањило ток информација, дискусију, а самим тим и транспарентност. Треба напоменути да консензус није сматран приоритетом, посебно идеја скупљања мишљења

различитих актера. Консензус је оствариван на нивоу државних институција, када треба да се достигне договор са предузетништвом (инвеститором). Након 2000, када је *успостављено демократско окружење*, тешко је постићи консензус о питањима која се односе на планирање. Тржишно планирање које занемарује шире друштвене циљеве је доминантан начин тренутне планске праксе, остављајући мало простора за сарадњу (Lazarević Вајес, 2009). Да би се постигао консензус, планери данас морају прво да пронађу начин како да постану равноправни у друштву, задржавајући поверење у своју техничку експертизу. Стога, нужно је да планери прилагоде своје вештине и знања актуелним тенденцијама (Maguna, 2015; Perić, 2016a).

### **Процена неутралности (делиберативног) модератора**

Трећи аспект делиберације представља процену неутралности модератора, кроз коју се испитује да ли одређени учесник има доминантну улогу на остале учеснике. Односно, испитује се да ли онај који води процес одлучивања и планирања учествује у процесу доношења одлуке или усмерава друге учеснике да буду рационални и непристрасни са својим интересима према другим учесницима. Ако се модератор дефинише као тип супервизора који охрабрује учеснике да образлажу своје ставове и интересе, обезбеђује равноправност међу учесницима и стреми ка достизању консензуса који је прихватљив за све, схвата се да је делиберативни модератор у сва три периода није заступљен. Пре свега, узрок овоме треба потражити у чињеници да је процес одлучивања вођен од стране лица или организације која је ангажована од стране јавног сектора или пак од самог државног сектора (нпр.: одељење за урбанизам и изградњу локалне самоуправе и сл.).

У периоду социјализма процес одлучивања је вођен на националном нивоу и у тесној сарадњи са осталим учесницима делиберације. Сам процес је неретко вођен од стране локалних служби или пак планера, који је у периоду социјализма имао значајну улогу експерта (или пак саветодавну улогу). За овај период се може рећи да иако је делиберација постојала на неком одређеном ступњу, само присуство модератора као неутралног лица или организације није било важно. Ово је



узроковано тадашњом политиком, која је инсистирала на рационалној одлуци оријентисаној ка општем добру.

Током постсоцијалистички периода, доношење одлуке је било искључиво на националном нивоу. Током овог периода се није давало овлашћење локалним самоуправама за спровођење процеса одлучивања, а планер као експертско лице или организација није имао самосталност као у периоду самоуправног социјализма. Планер је могао да буде ангажован на процесу планирања према националним директивама, али свакако знање које планер поседује није било искоришћавано на прави и потпун начин. Као посебан узрок овоме јесте приоритет окренутости државе тржишној економији и сарадњи са привредницима (потенцијалним инвеститорима).

Оно што је карактеристично за период када се прешло на демократију, модератор добија одређени тип самосталности, односно именује се јавна служба који спроводи процес планирања. Овакав модератор није неутралан, јер је његова улога дефинисана ЗПИ-ем (2014) и ЗУП-ом (2016). За ниже нивое планова и планова на локалном нивоу, јавне службе могу да прилагоде процес одлучивања према типу проблема о ком се одлучује у мери која не напушта оквира закона донетих на националном нивоу. За више нивое планова процеси одлучивања и планирања су контролисани од стране надлежног министарста или пак Владе РС. Оно што је значајно као помак у савременој пракси урбанистичког планирања у Србији је све веће учешће невладиних организација или организација које окупљају општине или локалне самоуправе око различитих проблемских питања.<sup>65</sup>

## **5.2. Процес одлучивања у савременој пракси урбанистичког планирања у Србији**

Једна од основних препрека за боље функционисање система локалне самоуправе, а самим тим и за поступак планирања и процес одлучивања у Србији, лежи у недовољној и неадекватној координацији различитих нивоа власти (Damjanović et al., 2011). Образац понашања учесника и њихова међусобна координација током процеса одлучивања је дефинисана унапред одређеним политикама и прописима. Стога је од великог значаја усклађеност координације

служби (и учесника у планирању генерално), како на хоризонталном нивоу (локалне самоуправе), тако и у вертикалној координацији (различити нивоа власти). Конкретно, када се говори о процесу одлучивања у демократском контексту Србије, у којем се окупљају различити типови учесника који могу да буду погођени одлуком о проблемском питању, тежи се превазилажењу могућих сукоба интереса. Пре свега се мисли на стварање заједничког интереса кроз слободу мишљења и изражавања. Тако ће у наставку бити сагледани закони и Устав Републике Србије (РС), односно начин на који ови документи одређују и/или усмеравају понашање учесника у процесу одлучивања, а након тога и показати колико је процес одлучивања у савременој пракси урбанистичког планирања у Србији делиберативан.

Устав Републике Србије, као највиши правни акт државе, заснива се на начелима грађанске демократије са узором у већ устаљеним европским принципима и вредностима (првенствено се мисли на људска и мањинска права, али и права социјалне правде и владавину права) (Сл. гл. РС 98/06: 1). Иако је Устав донет 2006. године, Закони који су донети пре њега а након 2000 (ЗЛС из 2002. и ЗПИ из 2003.) већ су били демократски оријентисани, чиме се основним државним актом потврђује оријентација државе ка демократији (Влада РС, 2004)

Оно што је за процес одлучивања у поступку планирања важно, Уставом РС се забрањује било какав сукоб интереса (Сл. гл. РС 98/06: 6). На овај начин је дата потпуна слобода мишљења и изражавања, које је могуће исказати путем различитих типова медија (Сл. гл. РС 98/06: 46), дата је слобода приступа информацијама од јавног значаја, слобода окупљања и удруживања (Сл. гл. РС 98/06: 54), па чак и слобода управљања, што се посебно наглашава за надлежности општине (Сл. гл. РС 98/06: 50). Дакле, различитим типовима учесника се омогућава учешће у процесу одлучивања и другим јавним пословима (Сл. гл. РС 98/06: 53). То значи да им се даје могућност да буду делиберативно слободни и делиберативно разложни у изражавању мишљења, али и да буду информисани о проблемском питању о ком се одлучује кроз пределиберативни период (Сл. гл. РС 98/06: 51). Уставом се стварају и предуслови за остваривање делиберативне једнакости којим се забрањују доминантни и монополистички положаји учесника (Сл. гл. РС 98/06:

84). Поред омогућења делиберативних принципа, Устав РС омогућава и висок степен самосталности локалних самоуправа да у складу са законом формирају локалну политику по којој ће формирати планове или доносити одлуке (Сл. гл. РС 98/06: 190, 191).

Устав ограничава слободе једино у случајевима који су у супротности са очувањем демократског друштва и националне безбедности РС или посредно кроз Законе и Правилнике. Стога ће у наставку бити сагледано на који начин Закони утичу на процес одлучивања у савременој пракси урбанистичког планирања у Србији. Пре свега ће бити сагледан ЗПИ (Сл. гл. РС 47/03, 81/09 – исп., 64/10 – одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 – одлука УС, 50/13 – одлука УС, 98/13 – одлука УС, 132/14 и 145/14) који дефинише процедуру доношења одлуке и поступак планирања, а затим и ЗУП (Сл. гл. РС 18/16), ЗЛС (Сл. гл. РС 129/07, 83/14 – други закон и 101/16 – други закон) и Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (Сл. гл. РС 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10) који ће бити приказани кроз делиберативну критику Закона о планирању и изградњи. Ова три закона су важна за делиберативну анализу јер формирају односе међу различитим актерима у поменутом поступку.

### **5.2.1. Процес одлучивања у савременој пракси урбанистичког планирања у Србији: општи контекст планирања**

ЗПИ је важан за сагледавање процеса одлучивања у савременој пракси урбанистичког планирања у Србији, односно на који начин се процес одлучивања одвија и који актери су укључени у ове процесе. Честе измене Закона (десет измена Закона о планирању и изградњи у периоду 2003–2014) сугеришу на недостатак идеја о начину планирања просторним и локалним развојем, али и на проблематичне аспекте одлучивања и управљања као што су корупција, нетранспарентност и повлађивање интересима појединаца (Савкић, 2016; Трбовић et al., 2010).

ЗПИ из 2003. године доноси одредбе које уређују услове и начин планирања, али и ток процеса одлучивања. Овим законом се оснива Републичка агенција за просторно планирање (даље: Агенција) у циљу обезбеђивања услова за ефикасно

спровођење и унапређење политике планирања и уређења простора у Републици Србији. Агенција је предвиђена да буде правно лице,<sup>66</sup> самостална организација која врши јавна овлашћења у складу са овим законом и прописима донетим на основу овог закона (Сл. гл. РС 47/03: 4).

Процес одлучивања у савременој пракси урбанистичког планирања у Србији се према ЗПИ (Сл. гл. РС 47/03: 3) заснива на кооперацији између територијалних јединица, обезбеђивању јавности у поступку доношења планова, сарадњи између Републике, јединице локалне самоуправе и територијалне аутономије, јавних предузећа и установа, невладиних организација и других учесника у просторном развоју, те на избору и дефинисању стратегије приоритета просторног развоја као основе за планирање и уређење простора на нивоу територијалних јединица (табела 8).

**Табела 8.** Процес одлучивања у поступку доношења планског документа и урбанистичких планова са доминантним учесницима/доносиоцима одлука према ЗПИ из 2003 (Сл. гл. РС 47/03)

	Тип документа	Припрема	Носилац посла
Формир. програма за израду планског	Стратегија просторног развоја	Агенција	
	Регионални просторни план	Надлежни орган у сарадњи са Агенцијом	
	Просторни план општине	Надлежна општинска управа у сарадњи са Комисијом за планове	
	Сви урбанистички планови		
Одлука о изради планског документа одн. урбанистичког плана	Стратегија просторног развоја	Агенција	Влада РС
	Шеме просторног развоја	Надлежно министарство на основу мишљења Агенције	Влада РС
	Просторни план подручја посебне намене	На предлог организационе јединице	Орган надлежан за доношење планског документа
	Регионални просторни план	На основу мишљења Агенције	
	Просторни план општине	На основу мишљења Комисије за планове	Орган надлежан за доношење урбанистичког плана
	Сви урбанистички планови	Надлежна општинска управа у сарадњи са Комисијом за планове	
Израда планског докуме	Сви плански документи	Носилац израде плана (предузеће или друго правно лице које је уписано у регистар за обављање послова просторног планирања и израде планских докумената)	

	Сви урбанистички планови	Носилац израде плана (предузеће или друго правно лице које је уписано у регистар за обављање послова просторног планирања и израде планских докумената) или предузеће које оснива општина
Контрола планске документације	Стратегија просторног развоја	Комисија коју образује министар надлежан за просторно планирање
	Шеме просторног развоја Просторни план подручја посебне намене	Агенција
	Регионални просторни план Просторни план општине Генерални план План генералне регулације	Комисија коју образује министар надлежан за просторно планирање
Јавни увид	Сви плански документи	Агенција или Комисија за планове
	Сви урбанистички планови	Надлежна општинска управа у сарадњи са Комисијом и Министром надлежним за послове урбанизма
Уговор о имплементацији	Просторни план подручја посебне намене	Влада или друга јединица управе и учесници у реализацији планског решења
	Регионални просторни план	Орган надлежан за доношење плана и учесници у реализацији планског решења
	Просторни план општине	
Доношење урбан. плана	Сви урбанистички планови (доступан јавности)	Скупштина општине или града
Провера решења планског докум.	Просторни план подручја посебне намене	Орган надлежан за доношење планског документа
	Регионални просторни план	
	Просторни план општине	
Измене и допуне урбанист. плана	Сви урбанистички планови (доступан јавности)	Орган надлежан за његово доношење

Процес одлучивања у изради планског документа<sup>67</sup> или урбанистичког плана<sup>68</sup> покреће се формирањем програма за израду планског документа на иницијативу Агенције према Влади Републике Србије (Влада) за планове вишег реда, односно на иницијативу локалне управе (преко секретаријата, дирекције за изградњу и уређење), јавних комуналних предузећа, завода или стручних предузећа када је реч о плановима нижег реда<sup>69</sup> (Сл. гл. РС 47/03: 24) и он даље протиче на следећи начин (табела 9):

- *Одлука о изради планског документа/урбанистичког плана* се припрема од стране органа надлежног за доношење плана (за планове вишег реда надлежни орган при надлежном министарству, а за планове нижег реда надлежна општинска управа), док саветодавни део врши Агенција (за планска документа) или Комисија за планове<sup>70</sup> (за урбанистичке планове) на основу програма за израду планског документа/урбанистичког плана који је саставни део одлуке;
- *Израда планског документа/урбанистичког плана* се врши од стране правног лица које је уписано у регистар за обављање послова просторног планирања и израде планских докумената и урбанистичких планова или пак предузећа које је основала општина; израђивач плана може бити одабран и путем јавног оглашавања, ако општина жели да уступи израду планског документа другом предузећу (Сл. гл. РС 47/03: 49);
- *Контрола планске документације* се врши непосредно пре достављања предлога планског документа органу надлежном за његово усвајање. Стручна контрола проверава усклађеност планског документа са одлуком о његовој изради, проверава оправданост планског решења и усклађеност са законом, стандардима, нормативима и другим прописима. Резултат стручне контроле је извештај који садржи податке о извршеној контроли, са свим примедбама и ставовима о свакој од њих, који се доставља носиоцу израде плана (Сл. гл. РС 47/03: 29, чл. 50); контрола се врши од стране Агенције или Комисије за планове, у зависности од територијалног обухвата или нивоа плана, са изузетком стратегије просторног развоја, чију контролу врши надлежна служба коју одреди надлежно министарство;
- *Јавни увид* се оглашава у дневном и локалном листу на захтев Агенције или Комисије за планове. Резултат јавног увида су примедбе са ставовима о свакој примедби (Сл. гл. РС 47/03: 30, 53);
- *Уговор о имплементацији* представља завршни корак доношења планске документације који се саставља између органа задуженог за доношење плана и учесника у реализацији планских решења; уговор припрема и одобрава нека од владиних служби или орган који је надлежан за доношење тог плана;

- *Доношење урбанистичког плана* у односу на планске документе је што су урбанистички планови подложни изменама након усвајања. Измене могу бити захтеване органу који је надлежан за његово доношење (Сл. гл. РС 47/03: 55, 56); припрему и одлуку о урбанистичком плану доноси скупштина општине или града.

ЗПИ из 2009. године (са одлукама УС, 132/2014 и 145/2014.) значајан је због увођења нових појмова и области планирања и грађевинарству уопште. Тако се по први пут говори о енергетским својствима објеката и јасно дефинише идеја заштите животне средине, затим о намени земљишта, обухвату плана и дефинисању техничке документације (Сл. гл. РС 81/09: 2), али и о номенклатури статистичких територијалних јединица<sup>71</sup> (Сл. гл. РС 81/09: 2). Као начело се, између осталог, први пут помиње укључивање јавности и сарадња између државних органа, аутономних територијалних заједница, јединица локалних самоуправа, привредних друштава, установа, невладиних организација, грађана и других учесника у просторном развоју, односно хоризонтална<sup>72</sup> и вертикална<sup>73</sup> координација учесника (Сл. гл. РС 81/09: 3). У складу са овим се и типови планова мењају<sup>74</sup> (Сл. гл. РС 81/09: 11) и уводе се документи за спровођење просторних планова<sup>75</sup> (Сл. гл. РС 81/09: 12). То значи да планови који су у хијерархијском односу и дефинисани кроз закон морају да буду у складу са планом вишег реда, због чега се тражи посебна сагласност. Како је план општини, тако су и доносиоци одлуке плана у вишем систему, односно како је просторни обухват плана већи, тако се одговорност креће од локалне самоуправе ка Влади РС.

Према ЗПИ (2014) улога Комисије за планове се задржава, укида се Републичка Агенција и даје се већа контрола јединицама локалне самоуправе, односно јединицама сразмерним нивоу планова који се израђују. Предвиђено је формирање Централног регистра планских докумената у којем се чувају сви документи донети у складу са законом и који су доступни јавности на увид у било ком моменту, електронским путем (Сл. гл. РС 132/14, 145/14: 43) и без накнаде (Сл. гл. РС 132/14, 145/14: 43). Затим, као новина у ЗПИ је и то да се одрживи развој третира кроз интегрални приступ у планирању, а унапређење и коришћење информационих технологија је важно у циљу бољег и ефикаснијег рада јавне

управе на пословима изградње (Сл. гл. РС 132/14, 145/14: 3). Иако се ЗПИ не односи на изградњу објеката који се у смислу закона сматрају војним објектима (Сл. гл. РС 132/14, 145/14: 1), као важно начело наводи се планирање и уређење простора за потребе одбране земље (Сл. гл. РС 132/14, 145/14: 3). Након формирања програма за израду планског документа, наредни кораци у поступку израде плана су (табела 9):

**Табела 9.** Процес одлучивања у поступку доношења планског документа и урбанистичких планова са доминантним учесницима/доносиоцима одлука према ЗПИ из 2014 (Сл. гл. РС 81/09 – исп., 64/10 – одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 – одлука УС, 50/13 – одлука УС, 98/13 – одлука УС, 132/14 и 145/14)

	Тип документа	Припрема	Носилац посла
Одлука о изради планског документа	Просторни план РС	Министарство надлежно за послове просторног планирања у име Владе	Народна скупштина РС на предлог Владе
	Регионални просторни план	Министарство надлежно за послове просторног планирања или покрајинска скупштина аутономне покрајине	Влада РС
	Просторни план јединице локалне самоуправе	Носилац израде планског документа уз мишљење Комисије за планове	Скупштина јединице локалне самоуправе
	Просторни план подручја посебне намене	Министарство надлежно за послове просторног планирања или покрајинска скупштина аутономне покрајине	Влада РС
	Генерални урбанистички план	Носилац израде планског документа уз мишљење Комисије за планове	Скупштина јединице локалне самоуправе
	План генералне регулације		
План детаљне регулације			
Уступање подлога	Сви плански документи	Министарство надлежно за послове просторног планирања, аутономне покрајине или јединице локалне самоуправе, надлежни орган	
Израда концепта	Сви плански документи	Носилац израде планског документа – надлежна служба	Надлежни орган



Рани јавни увид	Сви плански документи	Комисија за планове јединице локалне самоуправе за планска документа из надлежности јединице локалне самоуправе, односно комисија за просторне планове у надлежности РС формиране од стране надлежног Министарства	
Израда и уступање израде планских док.	Сви плански документи	Носилац израде планског документа је надлежни орган за послове просторног и урбанистичког планирања у РС, аутономној покрајини, општини, граду и граду Београду (или уступљено привредном друштву, тј. другом правном лицу које испуњава прописане услове за израду планских докумената)	
Нацрт план. докум.	Сви плански документи	Носилац израде планског документа	
Стручна контрола планске документације	Просторни план РС	Министарство надлежно за послове просторног планирања, или комисија аутономне покрајине за планове на територији аутономне покрајине	
	Просторни план посебне намене		
	Регионални просторни план	Комисија за планове	
Просторни план јединица локалне самоуправе и урбанистички планови			
Јавни увид	Сви плански документи	Министарство надлежно за послове просторног планирања, односно орган јединице локалне самоуправе надлежан за просторно и урбанистичко планирање у сарадњи са надлежним органом који саставља извештај или Комисијом за планове	
Прибав. сагласнос.	Сви плански документи	Након јавног увида неопходно је прибављање сагласности да је плански документ који се доноси у складу са планским документом вишег реда	
Програм имплементације	Просторни план РС	Министарство надлежно за послове просторног планирања	Влада РС
	Регионални просторни план	Министарство надлежно за послове просторног планирања или покрајинска скупштина аутономне покрајине	Влада РС
	Просторни план јединице локалне самоуправе	Носилац израде планског документа уз мишљење Комисије за планове	Скупштина јединице локалне самоуправе
	Просторни план подручја посебне намене	Министарство надлежно за послове просторног планирања или	Влада РС

		покрајинска скупштина аутономне покрајине	
	Генерални урбанистички план	Носилац израде планског документа уз мишљење Комисије за планове	Скупштина јединице локалне самоуправе
	План генералне регулације		
	План детаљне регулације		

- *Одлука о изради планског документа* се припрема од стране Министарства надлежног за послове просторног планирања или покрајинске скупштине аутономне покрајине (за планове вишег реда) или носиоца израде планског документа уз мишљење Комисије за планове (за просторни план јединице локалне самоуправе и планова нишег реда), док саветодавни део врши Комисија за планове; доносилац одлуке је Народна скупштина или Влада РС за планове вишег реда или скупштина јединице локалне самоуправе за планове који се тичу локалне самоуправе (Сл. гл. РС 132/14, 145/14: 46);
- *Уступање подлога и израда концепта* у поступку планирања представља моменат када Министарство надлежно за послове просторног планирања, надлежни орган аутономне покрајине или орган јединице локалне самоуправе одлучује да ли ће израду препустити другом органу или привредном друштву;
- *Рани јавни увид* представља период од 15 дана када сва правна и физичка лица имају могућност да изнесу сугестије и примедбе на концепт израде плана и оне као такве могу утицати на планско решење; рани јавни увид обавља Комисија за планове јединице локалне самоуправе или Комисија у надлежности РС (или аутономне покрајине) образоване од стране надлежног Министарства (Сл. гл. РС 132/14, 145/14: 45а);
- *Израда и уступање израде планског документа* врши се од стране надлежног органа за послове просторног и урбанистичког планирања у РС, аутономној покрајини, општини или граду или може бити уступљено привредном друштву, тј. другом правном лицу које испуњава прописане услове за израду планског документа (Сл. гл. РС 132/14, 145/14: 47);
- *Нацрт планског документа* – у случају да је надлежни орган препустио израду нацрта планског документа, овлашћено предузеће или други надлежни орган приступа изради нацрта планског документа (Сл. гл. РС 132/14, 145/14: 48);

- *Стручна контрола планских докумената* проверава усклађеност планског документа са одлуком о његовој изради, проверава оправданост планског решења и усклађеност са законом, стандардима, нормативима и другим прописима. Резултат стручне контроле је извештај који садржи податке о извршеној контроли, са свим примедбама и ставовима по свакој примедби, који се доставља носиоцу израде плана (Сл. гл. РС 132/14, 145/14: 49); контрола се врши од стране Министарства надлежног за послове просторног планирања, надлежног органа аутономне покрајине или органа јединице локалне самоуправе (за планове вишег реда), односно од стране Комисије за планове (за просторне планове јединице локалних самоуправа или урбанистичке планове) (Сл. гл. РС 132/14, 145/14: 49);
- *Јавни увид* се оглашава у дневном и локалном листу на захтев Министарства надлежног за послове просторног планирања, надлежног органа аутономне покрајине или органа јединице локалне самоуправе, чије извештаје саставља надлежни орган или Комисија за планове након јавне и затворене седнице. Начин спровођења Јавног увида је објашњено кроз Правилник о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања (Сл. гл. РС 132/14, 145/14: 50, 51; Сл. гл. РС 64/15, 65, 66);
- *Прибављање сагласности* представља период у коме се проверава усклађеност планског документа са планом вишег реда; прибављају се сагласности од надлежног органа задуженог за план вишег реда да је плански документ, који се доноси, у складу са планским документом вишег реда; надлежни орган који је одговоран за план који се доноси је дужан да достави упит о усклађености са планом вишег реда надлежном органу или надлежном Министарству које је одговорно за тај план вишег реда (Сл. гл. РС 132/14, 145/14: 33);
- *Програм имплементације* представља завршни корак доношења планске документације који саставља орган надлежан за његову израду или надлежно министарство ако је у питању план ширег обухвата од јединице локалне самоуправе, а доносилац одлуке је скупштина јединице локалне самоуправе или Влада РС у зависности о ком типу плана се одлучује (Сл. гл. РС 132/14, 145/14: 58).

## Процес јавне делиберације

Пределиберативни период у свом поступку, треба да садржи период када се одређује степен знања појединаца о проблему одлучивања (планирања) и период када се врши информисање (учење) о проблему о ком се одлучује. У генералном смислу циљ пределиберативног периода је да се учесник припреми на процес делиберације током којег ће бити спреман да самостално промени размишљање о проблемском питању. У случају процеса одлучивања у савременој пракси урбанистичког планирања у Србији, може се схватити да је законска регулатива направила значајан помак по питању пределиберативног оквира између Закона о планирању и изградњи из 2003. и 2009, па чак и током измена закона из 2009. Пре свега се мисли на допуну ЗПИ одредбама из 2014. године када је уведен корак раног јавног увида, чиме је дата могућност другим учесницима да утичу на планирање у раној фази. Према члану 71. ЗПИ (2014) органи и службе јединице локалне самоуправе дужни су да обавештавају јавност о свом раду преко средстава јавног информисања или на други прикладан начин; да грађанима у остваривању њихових права и обавеза дају потребне податке, објашњења и обавештења; да свима омогуће подношење притужби на свој рад и на неправилан однос запослених и да на њих одговоре. Ова права могу бити неиспуњена због непостојања контроле самосталности рада локалне самоуправе. Оно што представља посебан проблем је недефинисан начин на који се учесници раног јавног увида информишу о проблемима о којима се одлучује. На који начин ће учесници бити информисани зависи од начина на који се јединица локалне самоуправе приступити планском проблему. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја (2010) не дефинише обавезујући начин учешћа грађане у процесу одлучивања и планирања, већ оно зависи важи искључиво од величине проблема и мотивације од стране јавних служби. Са друге стране, Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја даје пуно право на информисање о питањима које су од јавног значаја, али не и механизме којима се обавезују јавне службе да правовремено информишу. Пре томе, што је плански проблем значајнији, односно има утицај на већи број грађана, то су грађани заинтересованији да се сами информишу и укључе у процес одлучивања.

Делиберативни и постделиберативни период представљају проверу постојања унапред формираног (припремљеног) тока процеса одлучивања, односно да ли је правним актом предвиђено да процес планирања буде вођен од стране супервизора (медијатора или модератора), затим, да ли појединац има могућности да излаже своје мишљење другим члановима групе и да ли се током овог периода дефинише угао посматрања проблема, односно одређују универзални критеријуми за вредновање (у делиберативном смислу: достизање метасагласности). У случају процеса одлучивања у савременој пракси урбанистичког планирања у Србији, ток одлучивања је унапред одређен, односно вођен од стране надлежног органа јединице локалне самоуправе за планове на локалном нивоу или надлежног органа које је одредило Министарство за послове просторног планирања за планове на националном нивоу. Два момента, дефинисана ЗПИ из 2014, током којих свако може да утиче на процес планирања, јесу рани јавни увид и јавни увид. Они подразумевају три периода која се разликују, пре свега, по начину на који учесник може да искаже свој став по питању неког проблема: (1) период када различити типови актера могу да дају писмено мишљење, (2) период када различити учесници дају усмено образложење на своје ставове присуством јавној седници Комисији за планове и (3) период када Комисија за планове саставља завршни извештај о предложеном плану (Сл. гл. РС 132/14, 145/14, Сл. гл. РС 64/15). Из претходног видимо да не постоји период током којег је могуће окупити различите актере и одредити критеријуме по којима ће се процес доношења одлуке заснивати – нема метасагласности. Стога се може рећи да је транспарентност процеса планирања након доношења ЗПИ 2003. слична постсоцијалистичком периоду деведесетих година. То значи да се до 2014. године учешће грађана у процесу планирања одвијало тек након пошто је план дефинисан, односно када усвајање примедби представља проблем и продужетак процеса планирања. Након 2014. године грађани добијају могућност да искажу своја мишљења у самом поступку израде плана надлежном органу.

### **Принципи јавне делиберације**

С обзиром на то да јавни делиберативни принципи дефинишу понашање учесника (у односу на друге актере) у неком процесу планирања и одлучивања, овај

аспект ће бити посматран кроз две целине: путем примарних извора и анализом конкретних случајева (о којима ће касније бити речи). ЗПИ ови принципи нису довољно сагледиви, те ће у наставку бити узимани у обзир и други закони који допуњују ЗПИ. Пре свега се мисли на доношење Закона о општем управном поступку (ЗУП) из 2016. Овај закон представља посебан осврт на државну регулативу и на одређење учешћа различитих актера којима је поверено неко од јавних овлашћења (или Органа,<sup>76</sup> како се називају у ЗУП-у), а посебно њиховог међусобног односа у управном поступку.<sup>77</sup> У контексту овог рада ће се посматрати узајамни односи учесника из јавних служби и осталих учесника (правна и физичка лица; приватни и цивилни сектор).

### **Слобода**

Први принцип јавне делиберације се сагледава кроз ЗПИ током раног јавног увида и јавног увида, када учесници могу да дају мишљења о предложеном плану и да на тај начин утичу на његово креирање. Давање мишљења је посебно подржано ЗУП-ом који омогућава да свако може да се изјасни о чињеницама које су од значаја за процес одлучивања (чл. 11). Ово се посебно може сагледати остваривањем права грађана на учешће у раду локалне самоуправе непосредно – путем референдума, грађанских иницијатива и збора грађана, и посредно – преко својих слободно изабраних представника (Сл. гл. РС 101/16: 68, 69 и 70). Референдум<sup>78</sup> омогућава активније учешће грађана у процесу одлучивања, док се грађанском иницијативом<sup>79</sup> предлаже скупштини јединице локалне самоуправе доношење неког акта којим ће се уредити одређено питање или променити статут. На сличан начин се одвија и збор грађана за који је дозвољено окупљање грађана ради састављања договора о измени статута или акта или увођењу нове сагласности. Ово значи да учешће грађана у политичком животу локалне заједнице није могуће без пуне обавештености о јавним пословима, односно, ако не постоји потпун приступ информацијама које су релевантне за доношење одлуке или формирање мишљења о раду изабраника и/или именованих функционера локалне заједнице. Ово је потврђено и ЗУП-ом, којим је орган дужан да омогући приступ информацијама од јавног значаја у складу са законом (Сл. гл. РС 18/16: 15). С друге стране, грађани могу да учествују у раду радних тела скупштине (уколико је то

предвиђено статутом) или да буду бирани за чланове саветодавних тела на нивоу локалне самоуправе (савет за младе, савет за родну равноправност, савет за праћење примене етичког кодекса). Најчешће формирана тела која укључују јавност јесу савети за привреду и финансије, урбанизам и комуналне делатности, затим разне комисије попут оне за статутарна питања, организацију и нормативна акта скупштине, или пак комисије за представке и жалбе. Један од таквих механизма су јавне расправе.<sup>80</sup>

Мишљења која су дата писмено током (раног) јавног увида у концепт плана (или нацрт плана) обрађују се од стране Комисије за планове, која је према закону састављена од стручњака или чланова надлежног органа и предложена од стране надлежног Министарства (Сл. гл. РС 81/09: 52). Овај члан даје могућност укључивања другог правног или физичког лица у процес формирања извештаја након јавног увида, али није обавезујућ. Према томе, мишљења која су дата писменим путем, засигурно ће бити разматрана током процеса формирања извештаја.

### **Разложност**

Овај принцип јавне делиберације је кроз сам поступак планирања, према ЗПИ, препознатљив само кроз поступак раног јавног увида и јавног увида и то само у писаној форми. Како је овај принцип превасходно део делиберативног периода (јер говори о моменту када учесници образлажу своје ставове), неминовна је зависност његовог квалитета од начина на који је спроведен пределиберативни период. На основу претходног разматрања о пределиберативном периоду процедуре одлучивања у коме ЗПИ не дефинише начин провере знања учесника, ЗУП као начело наводи да Орган мора да пази на незнање и неукост учесника у поступку, односно да не буде на штету права која учесницима припадају (Сл. гл. РС 18/16: 8). То значи да се кроз сет Закона тежи информисању и обучавању учесника како би се добила што квалитетнија образложења учесника. На тај начин је ЗУП-ом Орган задужен да обавести учеснике ако је дошло до измене прописа која је од значаја за поступање у управном поступку (Сл. гл. РС 18/16: 8). ЗУП-ом се Орган обавезује да правилно и у потпуности утврди истинитост чињеница и околности које су од

значаја за правилно поступање у процесу одлучивања. Овим законом службеном лицу је дата могућност да по свом уверењу селекује које чињенице одабира као доказане (на основу савесне и брижне оцене сваког доказа посебно или свих доказа заједно) (Сл. гл. РС 18/16: 10). Из овога се може схватити да ЗУП допуњује ЗПИ, односно остварује се могућност за охрабривање свих учесника да дају образложење на своје ставове. Није до краја разјашњено да ли Закон предвиђа механизам којим би се учесници обавезали на образлагање, а посебно механизам који би учеснике призвао да се укључе у пределиберативни период кроз који би се учесници информисали и/или учили о проблему о којем се одлучује. Као посебан недостатак издваја се изостанак јасног критеријума по којем се утврђује истинитост образложења учесника о сопственим ставовима о проблемском питању, чиме она и даље зависе од пристрасности онога ко анализира те ставове (чињенице).

### **Равноправност**

Једнакост учесника у процесу одлучивања је нарушена наглашавањем улоге служби јединица локалне самоуправе, а посебно државних служби, чиме се препознаје да јавни сектор има доминантну улогу у процесу планирања. Тако је за доношење планова на локалном нивоу, који су вођени од стране служби локалних самоуправа, учешће правних и физичких лица у процесу одлучивања омогућено локалним самоиницијативама. ЗЈС даје могућност надлежним службама локалних самоуправа да самостално обликују процес одлучивања у којем ће сви учесници бити једнаки. Опет, у односу на претходно дату анализу, равноправност (једнакост), као принцип, може се препознати кроз начело Закона о општем управном поступку, који заступа мишљење да је Орган дужан да омогући свим учесницима лакшу заштиту и остварљивост права, а притом да не оштети интересе трећих лица, нити јавног интереса (Сл. гл. РС 18/16: 7). Овај закон оставља могућност Органу да у процесу одлучивања поступи самостално у оквиру својих овлашћења. Орган самостално утврђује чињенице и на основу тога примењује законе и друге прописе (Сл. гл. РС 18/16: 12). Ово нас доводи до сличног закључка као и код претходног делиберативног принципа (принцип разложности), у којем Органи (или конкретно јавне службе) немају дефинисан механизам којем би се обезбедила њихова непристрасност у процесу одлучивања. Као чест проблем може



да буде и фаворизовање приватног сектора због интереса локалне самоуправе, чиме се скреће фокус са општег добра и избегава општи јавни интерес.

### **Рационално мотивисан консензус**

У демократском вишеполитичком окружењу рационално заснован консензус је ретко базиран на узајамној рационалности (што ће боље бити испитано кроз конкретне студије случајева). То значи да је основни циљ планског процеса достизање плана заснованог на рационалном приступу свих учесника. Оно што представља значајну разлику јавне делиберације од процеса одлучивања предвиђених ЗПИ је померање тежишта оног ко одлучује са (делиберативне) групе формиране од различитих типова учесника који стреме остваривању заједничког интереса, на надлежне службе које састављају одлуку засновану (али не обавезујућу) на мишљењима других. Ако се процес планирања не одвија кроз дискусију, односно кроз јавну расправу коју (према ЗЛС-у) локална самоуправа може да организује, донете одлуке могу бити недовољно и неквалитетно аргументоване. Узрок овоме види се у недовољној равноправност учесника, посебно цивилног сектора, али и стручних лица (планера) чије се експертске вештине различито испољавају у зависности од угла посматрања проблема.

### **Заступљеност типова учесника**

Као аспект јавне делиберације, важност укључивања свих афектираних учесника, тј. учесника који могу на неки начин да буду погођени резултатом процеса одлучивања, огледа се, пре свега, кроз сам процес размене информација. Ово посебно може да буде важно, јер понекад експерти (пре свега планери) не могу да сагледају одређене проблеме или предности локације као што то могу искуствено да знају они који су директни или индиректни корисници предметне локације. Оно на шта је потребно обратити посебну пажњу јесте да ли је неки учесник доминантан у односу на друге.

Из претходног приказа планске процедуре може се сагледати да јавне службе имају доминантну улогу у односу на остале учеснике. Посебно доминантну позицију имају републичке дирекције и надлежни органи Министарства када треба

да се донесу планови на националном нивоу.<sup>81</sup> Мање доминантан однос имају службе јединица локалне самоуправе, управо због дате слободе самоуправама да саме креирају локалне политике развоја. ЗПИ, али и Устав, дају могућност да се приватни и цивилни сектор у потпуности укључе у процесе планирања и одлучивања, пре свега кроз рани јавни увид и јавни увид, када је нацрт плана креиран. Цивилни сектор има могућност да формира минигрупу током чега може да створи критеријуме по којима ће се вршити одабир адекватне одлуке (метасагласност) и да одабере представника који ће да учествује са другим типовима учесника у процесу одлучивања. Питање које се поставља јесте начин на који једна локална самоуправа обавезује друге учеснике (приватни и цивилни сектор) на учешће у процесу одлучивања. Ово питање се поставља јер ЗПИ (али и други закони) директно не обавезује различите секторе на учешће, па чак га и не охрабрује, већ је учешће различитих актера условљено искључиво сопственом иницијативом. Као позитивна страна јесу поједина одређења Закона о управном поступку, Закона о локалној самоуправи и Закона о слободном приступу информацијама од јавног значаја, којима се дефинише недискриминација учесника у процесу одлучивања и планирања, као и сарадња са учесницима која имају одређена предзнања о проблему о ком се одлучује.

### **Процена неутралности модератора**

Четврти аспект јавне делиберације је важан показатељ колико је процес одлучивања демократичан. Исто тако нам показује да ли постоји поверење међу учесницима и да ли су учесници у могућности (али и способни) да се сами договоре око решења о проблемском питању.

Поменуто је раније да улога модератора данас постаје све израженија и да добија одређени облик самосталности. Оно што представља разлику делиберативног модератора од модератора у савременој пракси урбанистичког планирања у Србији је што овај други и даље има значајно учешће у процесу одлучивања, односно и сам је доносилац одлуке. Као посебан проблем може се издвојити то што је процес одлучивања, који је дефинисан ЗПИ, плуралистичан кроз цео процес, али није плуралистичан у свакој појединачној фази одлучивања.

Јавне службе могу да затраже мишљења Комисије или неке друге надлежне службе. На овај начин служба која има улогу медијатора не базира свој рад на сучељавању различитих актера, већ само прикупља информације, што може довести до пропуштања важних сугестија, предлога или критика датих од стране других актера.

### **5.2.2. Процес одлучивања у савременој пракси урбанистичког планирања у Србији: планирање војних непокретности**

Кроз претходно излагање приказано је да је процес одлучивања у савременој пракси урбанистичког планирања у Србији сложен процес ослоњен на самоиницијативност (ангажованост) локалних самоуправа. Под овим се мисли да законски оквир прописује кораке по којем се спроводи план (ЗПИ, ЗУП и ПСНПД), али не обезбеђује и начин на који се достиже квалитетна одлука. Анализом ових закона схвата се да локалне самоуправе имају могућност да процес одлучивања и планирања допуне према потребама и типу проблема о ком се одлучује. Стога се може рећи да је актуелно планирање, у ком локалне самоуправе функционишу на основу директива националних (републичких) служби, још увек једнострано. Приступи планирању нису у стању да се изборе са сложеним, тржишно оријентисаним демократским системом, јер се у оквиру законских аката не дефинише методологија планирања која се приписује поменутом моделу (Лазаревић–Бајец, 2009).

Случај преноса права на коришћење (или права својине) војних непокретности представља пример сложеног дефинисаног односа између републичких агенција (Владе РС), Министарства одбране и локалне самоуправе. Закључком Владе РС из 2011. године (који представља допуну закључка из 2006. и 2010. године)<sup>82</sup> и Законом о јавној својини (Сл. гл. РС 72/11, 88/13, 105/14, 104/16 – други закон и 108/16)<sup>83</sup> дефинисан је поступак по ком ће се вршити пренос права коришћења са Министарства одбране на покрајину и јединице локалне самоуправе или права својине (поступак отуђења). На овај начин су укључене све неопходне јавне службе, а процес одлучивања није једностран него се заснива на консензусу свих. Стога ће се случај војних браунфилд локација (војних непокретности) у

наставку посебно анализирати, пре свега јер представља једини случај узајамне сарадње свих јавних институција у процесу планирања (пренамене браунфилд локација) у Србији, а уједно је и актуелни плански проблем у Србији.

Важећи Закон о средствима у својини Републике Србије (2005) обезбеђује републичкој власти власништво над градским грађевинским земљиштем и свим добрима од јавног интереса. Према том Закону држава уступа право коришћења градског грађевинског земљишта онима који на њему граде, а планирање и контролу употребе земљишта обавља локална (градска) власт, која доноси програме уређења земљишта и одређену висину надокнаде за његово коришћење и опремање (Hiber, 2002 у Petrović, 2009). У Закону о одбрани, у делу о средствима за посебне намене, дефинисано је да се под непокретним стварима за посебне намене сматра земљиште, зграде, подземни и надземни објекти с пратећом инфраструктуром, као и друге ствари које се налазе у војном кругу, који се у Министарству одбране и Војсци Србије користе за војне потребе (Сл. гл. РС 104/09: 105). Истим чланом је одређено да су поменуте непокретности<sup>84</sup> у својини Републике Србије и да начин прибављања, располагања, коришћења, управљања, одржавања и евидентирања прописује Министарство одбране. Поменуте просторе може да користи друго лице, ако је простор напуштен и уз претходну сагласност Министарства одбране. У односу на земљиште и друге непокретности које нису од посебне намене, војне непокретности се уписују у јавну књигу о евиденцији војних непокретности на начин који прописује министар одбране (Сл. гл. РС 104/09: 105).

#### **5.2.2.1. Процес одлучивања у поступку преноса права својине војне непокретности**

У моменту када је настао „Фонд за реформу система одбране државне заједнице Србије и Црне Горе”,<sup>85</sup> који је основан уредбом Савета министара 2004. године (Uredba о Fondu за reformu sistema odbrane državne zajednice Srbija i Crna Gora, 2004), настала је потреба за преиспитивањем потребе за обимном војном имовином. Војних активности готово да није ни било, а трошкови одржавања објеката су били велики, посебно за објекте који су ван употребе. Овако потпуно или делимично неискоришћено земљиште и војни комплекси представљају

економски, урбанистички, еколошки, социолошки и естетски проблем локалних самоуправа, али и државе (Стојков, 2007). Стога циљ је био да се одреди вишак војне имовине и да се он потом комерцијализује ради решавања финансијског проблема, али и проблема стамбеног збрињавања припадника Војске и Министарства одбране (Тadić, 2012).

Распадом државне заједнице, „Фонд за реформу система одбране државне заједнице Србија и Црна Гора” није заживео. Стога су 2006. године усвојена два документа – „Информација о непокретностима на територији Републике Србије које нису неопходне за функционисање Војске Србије” и „Мастер план располагања непокретностима на територији Републике Србије које нису неопходне за функционисање Војске Србије” (даље: МПВНРС), са циљем прибављања неопходних средстава за подстицање и подршку реформи и функционисање система одбране Србије и за побољшање материјалног положаја Војске Србије (Влада РС, 2006).

МПВНРС<sup>86</sup> је замишљен као јавна и доступна база података о војним непокретностима које нису више потребне. У моменту оснивања, МПВНРС је садржао списак од 447 војних комплекса, док тренутно садржи 529 локација војних непокретности.<sup>87</sup> МПВНРС су обухваћене касарне, клубови Војске Србије, складишта, аеродроми, стрелишта, полигони, склоништа, војне економије и други објекти посебне намене са земљиштем под објектима и земљиштем за редовну употребу објеката. По дефинисаној процедури преноса права коришћења уз надокнаду је отуђено (продато) 99 непокретности, док се за 76 непокретности планира да у наредном периоду буду понуђене локалним самоуправама, односно оглашене јавним путем, након испуњења прописаних законских услова и прибављања имовинско-правне документације, у складу са Закључцима Владе РС, одредбама МПВНРС и Закона о јавној својини који регулишу отуђење непокретности које користи Министарство одбране. Списак војних непокретности који се налазе у МПВНРС није коначан, односно одлукама Владе РС поједине се могу изузети из плана (ако нису отуђене), односно уврстити у план. На пример, МПВНРС-ом је до сада уврштено 35 Клубова војске, од којих је 16 успешно отуђено. Локалне самоуправе су прибавиле у својину 14 клубова, а два су отуђена

у корист правних лица. Отуђење за преосталих 9 локација је заустављено услед поднетих захтева за повраћај одузете имовине Агенцији за реституцију (Грујић, Ј., лична комуникација, 04.01.2018.).

Приходи од накнаде за пренето право коришћења војних непокретности из МПВНРС уплаћују се на рачун буџета Републике Србије ради евиденције, али са правом располагања Министарства одбране. Уговорени приходи реализују се кроз уплате у новцу и/или кроз преузимање станова и земљишта. Размена за станове се уговара са локалним самоуправама на чијој територији постоје стамбене потребе Министарства одбране и Војске Србије. Такође, размена за станове се реализује и са Грађевинском дирекцијом Србије.

Реализација МПВНРС дата је Републичкој дирекцији за имовину РС (даље: РДИ) у сарадњи са Министарством одбране. Сарадник на реализацији МПВНРС је и Министарство финансија – Пореска управа, која на захтев РДИ, а преко надлежних филијала, обезбеђује достављање процена тржишних вредности непокретности обухваћених МПВНРС-ом (Влада РС, 2006). Приоритет приликом преноса права коришћења јавне својине имају јединице локалне самоуправе и други државни органи. Уколико за предметну непокретност не постоји заинтересованост јединица локалне самоуправе, односно других државних органа, РДИ у наредној фази спроводи поступак продаје у корист најповољнијег понуђача, по спроведеном поступку јавног надметања, односно поступку прикупљања писмених понуда од заинтересованих правних и физичких лица. Према Одељењу за припрему непокретности по МПВНРС Министарства одбране (Грујић, Ј., лична комуникација, 17.12.2017.) локалне самоуправе осим права прече куповине имају и могућност плаћања накнаде у становима или новцу у 60 месечних или пет годишњих рата. У приближно две трећине случајева до сада реализованих продаја, купац војних непокретности биле су локалне самоуправе које након преноса права својине на војним комплексима могу без ограничења да располажу са истима.

Дакле, Закључцима Владе РС из 2006, 2010. и 2011. године (дијаграм 5 и 6), пре свега утврђује се списак непокретности из МПВНРС за приоритетно располагање које израђује Министарство одбране у сарадњи са РДИ узимајући у

**Дијаграм 5.** Однос и задаци Владиних (републичких) управа и Министарства одбране у поступку припреме документације војних непокретности (извор: аутор)



обзир донете одлуке о прихватању преноса права коришћења локалних самоуправа. Списак је могуће допуњавати непокретностима за које су се стекли услови за приоритетно располагање. Како је сва војна имовина у власништву Републике Србије, РДИ се обавезује да по пријему документације од Министарства одбране приоритетно стави непокретност на располагање и да у року од 7 дана од пријема документације поднесе захтев Министарству финансија – Пореској управи за процену тржишне вредности комплекса. Пореска управа је дужна да извештај о процени или о непотпуности информација о процени достави Управи за инфраструктуру Сектора за материјалне ресурсе Министарства одбране.

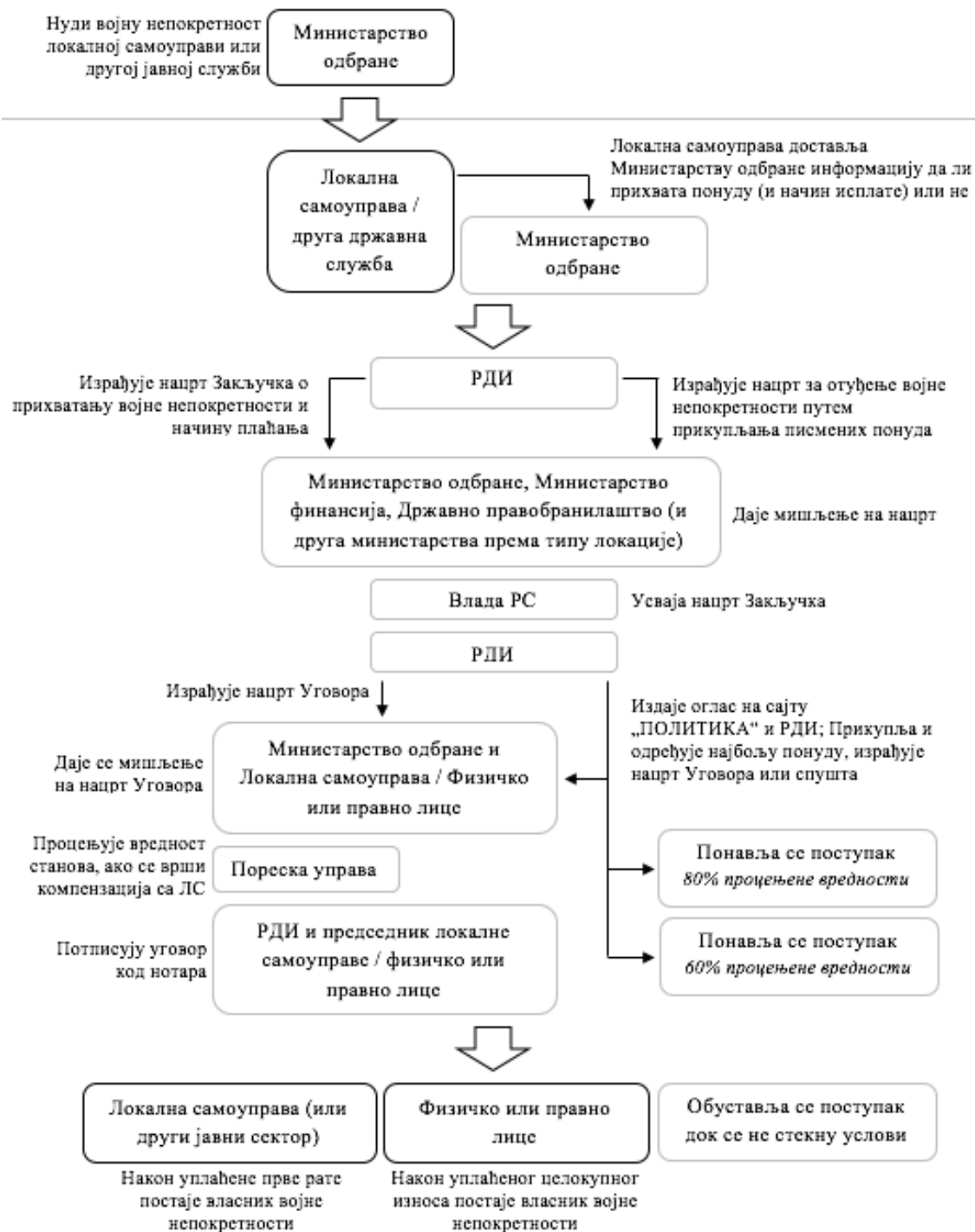
Механизми по којима су се вршиле процене вредности до изласка Закона о проценитељима 2016. године су се сводили на „принцип поређења и промета” (Грујић, Ј., лична комуникација, 04.01.2018.). То значи да се цена комплекса није

одређивала само на основу тренутног стања, него и на основу поређења са сличним структурама и типовима објеката у околини које су биле у поступку продаје и за које се вршила процена вредности.<sup>88</sup> Тако је за комплексе који се налазе на локацијама нижег трговинског промета некретнинама (нпр. насеља на истоку Србије) било тешко одредити цену, и често су такве локације биле вредносно деградиране. Управа за инфраструктуру Сектора за материјалне ресурсе Министарства одбране има обавезу достављања изјаве о прихватању процене тржишне вредности непокретности, односно одлуке о ангажовању специјалног предузећа за процену вредности. Након прихватања, Републички геодетски завод се стара о укњижби непокретности у катастар на основу фактичког стања и документације.

Као следећи корак (дијаграм 6), Министарство одбране нуди војну непокретност локалној самоуправи на чијој се територији она налази. Како је локација у власништву Републике Србије, локална самоуправа треба да достави одлуку о прихватању права коришћења непокретности уз доказ о обезбеђеним средствима из буџета за ту намену или уз достављање својинско-правне документације за непокретности које се нуде у замену. У супротном, непокретност се отуђује путем јавног надметања. У случају када локална самоуправа прихвати права преноса, РДИ припрема извештај о одлуци локалне самоуправе који се доставља Влади РС, а уз прикупљене сагласности Министарства одбране, Министарства финансија, Државног правобранилаштва и других релевантних служби<sup>89</sup> формира се Закључак Владе РС. РДИ на основу Закључка ради нацрт уговора који се даје Министарству одбране и локалној самоуправи на мишљење и потом представник РДИ са председником општине оверава уговор код нотара. Локална самоуправа преузима локацију оног момента када је уплаћена прва рата<sup>90</sup> договорене цене. Када локална самоуправа не прихвати вредност понуђене војне непокретности, РДИ припрема нацрт за оглашавање путем јавног надметања, током кога се прикупљају писмене понуде. Припремљени нацрт даје се на увид Министарству одбране, а потом Влади на усвајање. По добијању сагласности од Владе РС, Закључак се објављује као оглас на сајту „Политике” и сајту Републичке дирекције за имовину Републике Србије (РДИ). У случају када нема достављених



Дијаграм 6. Однос и задаци Владиних (републичких) управа и Министарства одбране у поступку продаје војне непокретности (извор: аутор)



понуда током предвиђеног периода оглашавања, РДИ без претходне сагласности Владе РС умањује почетну процењену вредност за 20%. Поново се непокретност нуди локалној самоуправи, а потом осталим правним и физичким лицима уколико локална самоуправа одбије непокретност. Цео поступак се понавља још једном уз

додатно снижавање вредности на укупних 60% од почетне вредности. Ако се не пренесе право на коришћење ни у другом кругу, продаја се привремено обуставља док се на тржишту не стекну услови за продају.

\* \* \*

Проблем са војним непокретностима и генерално са МПВНРС јесте чињеница да се за дванаест година продало свега 99 локација. Посебно треба обратити пажњу да су продате локације углавном градске локације са значајном позицијом у насељеном месту и од значаја за локалну самоуправу. Ако је Министарство одбране нудило војне непокретности прво локалним самоуправама, поставља се питање оваквог учинка. Према наводима представника Министарства одбране (одељења за припрему непокретности по МПВНРС), свега 50 локација је остало са нерешеним имовинско-правним односима (Грујић, Ј., лична комуникација, 04.01.2018.). Као први узрок споре и непродуктивне примене дефинисане процедуре продаје војних непокретности дефинисане Закључцима Владе РС наводи се сама сложености процедуре (Тadić, 2012; Rančić, 2008). Уз значајан број јавних служби које учествују у процесу, проблем је и тај где један предлог продаје мора више пута да прође кроз службу, не препуштајући једној служби или организацији да води целокупан процес. У овом случају би то могла да буде РДИ, која већ сада има доста задужења, али њена самосталност да води процес или самосталност у одлучивању је готово анулирана. Пре свега, РДИ мора да достави предлоге завршних сагласности и закључака Влади РС (вертикална координација), али и Министарству одбране (хоризонтална координација). Улога РДИ у овом поступку није медијаторска, јер нема могућност да контролише процес, нити да саветује или сугерише рад других служби, него је крајње административно-посредничка. Дакле, улога РДИ службе је да набави одређена документа, достави одговоре, закључке и предлоге једних служби другима. Процес отуђења војне непокретности се додатно усложњава продајом објекта путем тендера, када се тражи посебна потврда за понуђену цену.

Додатно успоравање процеса преноса права коришћења војне непокретности представља проблем са документацијом. Поред нерешених правно-имовинских

односа, посебно се издваја проблем укњижбе локација у књиге о евиденцији непокретности. А није редак ни случај када се постојећи подаци не поклапају са ситуацијом на терену (Rančić, 2008), што додатно одлаже време када треба да се први пут непокретност понуди локалној самоуправи. Често решавање оваквих правно-имовинских проблема захтева више времена, услед недовољне подршке служби локалних самоуправа, проузроковане неповерењем или недовољним финансијким средствима или неспремношћу на међусобну сарадњу. Оно што је дато као прво решење којим би се донекле убрзао процес до момента када треба да се понуди локација локалној самоуправи, јесте укључивање Републичког геодетског завода (РГЗ). Задатак РГЗ службе је да у року од седам дана достави Министарству одбране тражене изводе из евиденције података о непокретностима, без обзира на то да ли је Министарство извршило законом предвиђене уплате (Влада РС, 2010). Поред тога РГЗ треба систематски да регулише поступак и начин укњижбе војних непокретности. Као друго решење били су Закључци Владе РС из 2010. и 2011. године којима се предвиђају и смањују рокови за које одређена служба треба да достави своју сагласност/документ. Последњим закључком је дата могућност локалним самоуправа да непокретност отплате у 60 месечних или 5 годишњих рата, чиме је куповина олакшана. Као честа пракса показало се да су поједине локације откупљене делом кроз компезацију за станове, а делом новчаном исплатом.

У делиберативном смислу, проблем се представља одсуством медијатора (службе или организације) која ће да окупи заинтересоване стране и да на директан начин суочи различите ставове и интересе. Тако, узимајући у обзир друге јавне институције у надлежности Републике Србије, локалне самоуправе сматрају да су виши ниво власти углавном незаинтересоване за дешавања на локалном нивоу и да не желе да преузму активнију улогу у процесу одлучивања. Када је у питању мишљење националних и регионалних институција о степену заинтересованости кључних актера за процесе планирања на локалном нивоу, оно се битно не разликује од мишљења представника локалне самоуправе (Koranja et al., 2015). Из претходног поменутог поступка преноса права коришћења војних непокретности може се закључити да ниједан орган не даје јасна образложења својих сагласности, нити постоје механизми (могућности) по којима би заинтересоване стране могле

преговарати и направити договор који је прихватљив за све. Оно што је посебно приметно је неравноправност, па и искљученост приватног и цивилног сектора у купопродајном поступку, а и јасна могућност препродаје војне непокретности од стране локалне самоуправе. Локална самоуправа треба да има предвиђену стратегију развоја за локације војне непокретности и да у складу са тим има изграђене интересе који се кроз поступак преноса права коришћења не виде. Да би се сагледало да ли локална самоуправа или друга јавна служба улази у поступак преноса права коришћења војних непокретности са већ предвиђеним планом или концептом плана или само из разлога преноса права, мора се сагледати неколико конкретних примера војних непокретности.

### **5.3. Студија случаја процеса одлучивања у планирању пренамене војних браунфилд локација Србије**

Кроз претходно теоријско истраживање, могло се увидети да јавна делиберација не мора да представља законски дефинисан процес одлучивања, са јасно дефинисаним корацима. То значи да се процес делиберативног одлучивања огледа у вештини делиберативног (неутралног) модератора који га води, односно начина на који остварује четири принципа делиберације: слободу, рационалност, равноправност и рационално мотивисан консензус. Поред принципа делиберације и процене вештина модератора, оно што је потребно сагледати како би се проверило колико је одређени процес одлучивања делиберативан јесу и облик саме процедуре и заступљеност учесника у том процесу. Стога, да би се испитале могућности остваривања ових аспеката и принципа у савременој пракси урбанистичког планирања у Србији, у наставку су приказане студије случајева.

Да би се сагледали елементи делиберације у свакој студији појединачно, основни задатак је да се на основу прикуљених извора (примарних и секундарних) и уз (додатну) помоћ интервјуа учесника прикаже (реконструише) хронолошки ток процеса планирања пренамене војних непокретности. Стога, као основни критеријум за одабир случајева узима се да је процес планирања пренамене анализираних војних непокретности завршен (или у завршној фази) или да је завршен

процес одлучивања о њеној будућој употреби. Остали критеријуми за одабир случајева војних непокретности односе се на:

- то да је војна непокретност била претходно уврштена у МПВНРС и да према категоризацији Министарства одбране представља војни комплекс; под овим се подразумева да је процес преноса права на коришћење са Министарства одбране на локалну самоуправу успешно завршен;
- величину (габарит) војног комплекса, односно да један од објеката комплекса или једна функционална целина има површину већу од 1000м<sup>2</sup>; по правилу овакви објекти имају више етажа, што у овом случају искључује вероватноћу постојања интереса за рушењем објекта или комплекса;
- позицију локације у односу на градско језгро, тј. тежи се локацијама које су позициониране у централним градским зонама (место има статус града према категоризацији Закона о територијалној организацији Републике Србије, Сл. гл. РС 18/16); повод овоме је да градске локације више привлаче различите интересе, односно стејкхолдере, а самим тим се ствара већа могућност за препознавање стања елемената јавне делиберације;
- комплексе који су ван функције; ово је важно, пре свега, јер локална самоуправа може да има могућност да донесе план развоја за ову локацију, али и ради постојања веће разноврсности интереса различитих учесника, који желе да дају нову (своју) намену некадашњој војној целини и
- учешће независне агенције или организације у процесу планирања пренамене војне непокретности; овај критеријум је важан јер иницира доношење одлуке ван законски формализованог поступка, чиме се омогућава да градови додатно формализују поступак према типу проблема; учешће независних агенција или организација грађана засигурно иницира појављивање делиберативних елемената у процесу планирања.

На основу ових критеријума, одабране су војне непокретности Домова војске у Вршцу и Шапцу. Обе локације представљају војну непокретност које су биле уврштене у МПВНРС, али и ретки војни комплекси чије су понуде Министарства одбране на пренос права на коришћење прихваћене у првом кругу. Обе локације су позициониране у централним градским зонама са значајном историјском

вредношћу. Посебно треба имати у виду да су Домови војске у свом употребном периоду представљали места окупљања грађана ради културних и рекреативних дешавања (оба Дома војске су имале куглану, салу за рекреацију). У погледу величине и структуре, оба Дома имају централни већи објекат оријентисан ка централној улици уз неколико мањих објеката (махом дограђених) који са централним чине јединствену функционалну целину. У вези са процесом планирања пренамене ових војних непокретности, оно што је специфично за:

- Вршачки Дом војске јесте учешће Националне алијансе за локални развој (даље: НАЛЕД) у поступку ревитализације комплекса; студија овог случаја огледа се у двоструком процесу одлучивања, првом везаном за уређење централног блока 60 (у ком се налази и Дом војске) за који је Скупштина општине (даље: СО) Вршац већ била у процесу планирања пренамене пре укључивања НАЛЕД-а, иницирајући низ мишљења и одлука након завршене процедуре доношења Плана детаљне регулације (даље: ПДР) и другом који се односи на саму ревитализацију Дома војске у уској вези са НАЛЕД-ом, иницирану двогодишњим пројектом Америчке агенције за међународни развој (даље: УСАИД)<sup>91</sup> са циљем локалног економског развоја кроз подизање свести о значају браунфилд локација;
- Шабачки Дом војске је повод пренамене Дома војске за потребе развоја привредног сектора, што је изискивало израду низа стратегија и планова у поступку планирања Дома војске; ова локација је виђена као велики потенцијал града, због врло упечатљиве позиције у градском језгру, због чега је Градска управа (даље: ГУ) општине Шабац наишла на снажан отпор групе архитеката/грађана који су покренули иницијативу „Сачувајмо Дом ЈНА“; специфичност процеса одлучивања је у самоиницијативном ангажовању грађана да се објекат сачува, али и да се покрене низ одлука Завода за заштиту споменика културе Ваљева и Београда како би комплекс добио статус претходне заштите и самим тим променио и садржај постојећег ПДР-а.

Као важан критеријум за одабир војних непокретности за израду студије случаја била је и доступност докумената, пре свега примарних, а потом и

секундарних извора, али и доступност лица која су на неки начин учествовала у процесу планирања пренамене војних локација или су пак водила процес планирања. У ту сврху рађени су интервјуи са овим учесницима, како би се препознали и сагледали аспекти и принципи јавне делиберације у оквиру процеса планирања војних непокретности. Стога је формиран скуп питања која се односе на утврђене принципе и аспекте јавне делиберације, која су постављана током интервјуа<sup>92</sup>, вођеног кроз разговор (види: ПРИЛОГ – ИНТЕРВЈУ).<sup>93</sup>

### **5.3.1. Студија случаја процеса одлучивања у планирању пренамене Дома војске у Вршцу**

Дом (клуб) војске у Вршцу је позициониран у градском језгру на Светосавском тргу бр. 3 (Руски парк) на к.п. 4251, К.О. Вршац. Површина војног комплекса (објекат од По+П+1) је 1314м<sup>2</sup> и заузима парцелу од 13,73 ари. Објекти овог комплекса су грађени крајем 19. века у неоренесансном стилу са елементима неокласицизма. Институт за заштиту културног наслеђа Панчево 2003. године урадио је „Студију и План заштите централног блока број 60 у Вршцу”, којим је и обухваћен Дом војске. План развоја овог блока, па и самог комплекса Дома војске дефинисан је ПДР-ом централне зоне блока 60, познате као „Вршачка променада”.



Слика 1.: Позиција Дома војске у градском језгру Вршца (Извор: аутор)

ПДР је израђен 2009. године од стране Института за Архитектуру и Урбанизам у Београду на захтев Скупштине општине (даље: СО) Вршац, односно на иницијативу Градског већа општине Вршац.

Овај комплекс је примарно пројектован за физичка лица, али је након Другог светског рата цео комплекс усмерен за потребе Војске РС. Након уврштавања Дома војске у МПВНРС од стране Министарства одбране 2006. године, објекат је ван функције. Тек након завршетка ревитализације дела комплекса 2015. године, покренуте победом на конкурсима „Ревитализација Браунфилда” за добијање пакета помоћи подршке у ревитализацији браунфилд локације, одржане 2014. године, организоване од стране НАЛЕД-а и на иницијативу УСАИД-а, комплекс је поново у употреби. Овај пројекат ревитализације војног комплекса Дома војске је данас познат и као „Дом војске – Креативни генератор” (даље: Дом војске).

#### **5.3.1.1. Процес одлучивања у планирању пренамене Дома војске у Вршцу: активности јавних служби општине Вршац**

Сprovedена процедура преноса права својине ове војне непокретности са Министарства одбране на општину Вршац (дијаграм 7), представља део поступка регулисања имовинско-правних односа унутар централног блока 60 у Вршцу у намери спровођења ПДР-а из 2009. године. Користећи право прече куповине и према претходно утврђеној процедури преноса права својине војних непокретности, локална самоуправа општине Вршац је откупила Дом војске у Вршцу за око 56,8 милиона динара у новембру 2012. године. Уговорне стране су чиниле представници РДИ у име Републике Србије и председник општине Вршац (Грујић, Ј., лична комуникација, 15.01.2018, Уговор, 2012).

**Дијаграм: 7.** Активности јавних служби општине Вршац током процеса планирања пренамене Дома војске у Вршцу у оквиру централног градског блока 60 – хронолошки ток (Извор: аутор)  
(зелени текст – одлуке које нису донете планском процедуром, наранџасти текст – одлуке донете планском процедуром)

<b>2009.</b>	<b>Израда „ПДР-а централне зоне Вршца”</b>
<i>Учесници</i>	СО Вршац, Институт за Архитектуру и Урбанизам, Београд
<i>Активност</i>	СО Вршац поручује израду „ПДР централне зоне Вршац ”од Институт за Архитектуру и Урбанизам, Београд



<b>09.2012.</b>	<b>Одлука о прихватању понуде МО о преносу права својине војне непокретности Дома Војске у Вршцу општини Вршац</b>
<i>Учесници</i>	МО, РДИ, Министарство финансија, Државно правобранилаштво, Влада РС, СО Вршац, Градско веће општине Вршац (чланови задужени за ресор Инфраструктуре и Урбанизма)
<i>Активност</i>	МО шаље понуду СО Вршац о преносу права својине Дома војске у Вршцу; на иницијативу Градског већа општине Вршац (чланова задужених за ресор Инфраструктуре и Урбанизма) СО Вршац доноси одлуку о прихватању понуде и шаље одговор МО; РДИ израђује Нацрт закључка о прихватању војне непокретности и начину плаћања који шаље МО, Министарству финансија, Државном правобранилашству на мишљење; по прикупљеном мишљењу Владе РС усваја закључак.
<b>11.2012.</b>	<b>Пренос права својине војне непокретности Дома војске у Вршцу са МО на општину Вршац</b>
<i>Учесници</i>	РДИ, МО, СО Вршац, председник општине Вршац
<i>Активност</i>	МО и СО Вршац дају мишљење на Нацрт уговора који је РДИ израдио; Уговор потписују представник РДИ испред у име РС и председник општине Вршац у име општине Вршац
<b>05.2012.</b>	<b>Израда „Студије и плана заштите блока 60 у Вршцу, могућност (ре)активације дворишта и напуштених објеката”</b>
<i>Учесници</i>	Завод за заштиту споменика културе у Панчеву (уз помоћ Службе за катастар непокретности Вршац, Градског музеја Вршац и бироа „Стил” из Вршца), СО Вршац, Градско веће општине Вршац (чланови задужени за ресор Инфраструктуре и Урбанизма)
<i>Активност</i>	Завод за заштиту споменика културе у Панчеву израђује Студију и план заштите блока 60 у Вршцу на захтев СО Вршац (на иницијативу Градског већа општине Вршац (чланова задужених за ресор Инфраструктуре и Урбанизма))
<b>04.11.2013.</b>	<b>Мишљење о директној допуни и измени постојећег ПДР-а из 2009. године, без израде новог концепта плана</b>
<i>Учесници</i>	Комисија за планове општине Вршац, СО Вршац
<i>Активност</i>	На захтев СО Вршац, Комисија за планове општине Вршац даје мишљење о потреби израде новог концепта плана ПДР-а
<b>29.11.2013.</b>	<b>Мишљење о прихватању „Студије и плана заштите блока 60 у Вршцу, могућност (ре)активације дворишта и напуштених објеката”</b>
<i>Учесници</i>	Комисија за планове општине Вршац, СО Вршац
<i>Активност</i>	На захтев СО Вршац, Комисија за планове општине Вршац даје мишљење о прихватању израђене „Студије и плана заштите блока 60 у Вршцу, могућност (ре)активације дворишта и напуштених објеката”

<b>29.11.2013.</b>	<b>Одлука о усвајању „Измене и допуне ПДР-а централне зоне Вршца”</b>
<i>Учесници</i>	СО Вршац
<i>Активност</i>	СО Вршац на основу прибављеног Мишљења Комисије за планове од 04.11.2013. доноси одлуку о усвајању Измене и допуне ПДР-а централне зоне Вршца, позивајући се на акте: ЗПИ из 2013. године, ЗЛС, ПСНПД, Статут општине Вршац
<b>29.11.2013.</b>	<b>Одлука о прихватању „Студије и плана заштите блока 60 у Вршцу, могућност (ре)активације дворишта и напуштених објеката”</b>
<i>Учесници</i>	СО Вршац
<i>Активност</i>	СО Вршац уз претходно прибављена мишљења Одељења за урбанистичко-грађевинске и имовинско-правне послове, Одељења за комунално стамбене послове и мишљења Комисије за планове од 29.11.2013. усваја одлуку о прихватању „Студије и плана заштите блока 60 у Вршцу, могућност (ре)активације дворишта и напуштених објеката”, позивајући се на правне акте: ЗЛС, Статус општине Вршац
<b>04.07.2014.</b>	<b>Мишљење о изради Нацрта измене и допуне „Измена и допуна ПДР-а централне зоне Вршца”</b>
<i>Учесници</i>	Комисија за планове општине Вршац, СО Вршац
<i>Активност</i>	На захтев СО Вршац, Комисија за планове општине Вршац даје мишљење о потреби да се изради Нацрт измене и допуне „Измена и допуна ПДР-а централне зоне Вршца”
<b>09.2014.</b>	<b>Нацрт измене и допуне „Измена и допуна ПДР-а централне зоне Вршца”</b>
<i>Учесници</i>	СО Вршац, Јавно предузеће за изградњу, развој и уређење града и подручја општине Вршац – ЈП „Варош”, Комисија за планове општине Вршац
<i>Активност</i>	Јавно предузеће за изградњу, развој и уређење града и подручја општине Вршац – ЈП „Варош” израђује Нацрт измене и допуне „Измена и допуна ПДР-а централне зоне Вршца” на захтев СО Вршац. Овај документ је стављен на јавни увид, а по завршетку је формирано мишљење о документу од стране Комисије за планове општине Вршац (05.09.2014)
<b>10.10.2014.</b>	<b>Одлука о усвајању Нацрта измене и допуне „Измена и допуна ПДР-а централне зоне Вршца”</b>
<i>Учесници</i>	СО Вршац, Одељење за урбанистичко-грађевинске и имовинско-правне послове Општинске управе Вршац
<i>Активност</i>	СО Вршац уз претходно прибављено мишљење Комисије за планове од 05.09.2014. доноси одлуку о усвајању Нацрта измене и допуне, позивајући се на правне акте: ЗПИ из 2013. године, ЗЛС, ПСНПД, Статут општине Вршац, али и на Информације о процедури израде и контроле имена и допуна плана, Извештај о обављеној стручној контроли нацрта плана и Извештај о обављеном јавном увиду у нацрт плана. За руководиоца

спровођења одлуке именовано је Одељење за урбанистичко-грађевинске и имовинске-правне послове Општинске управе Вршац

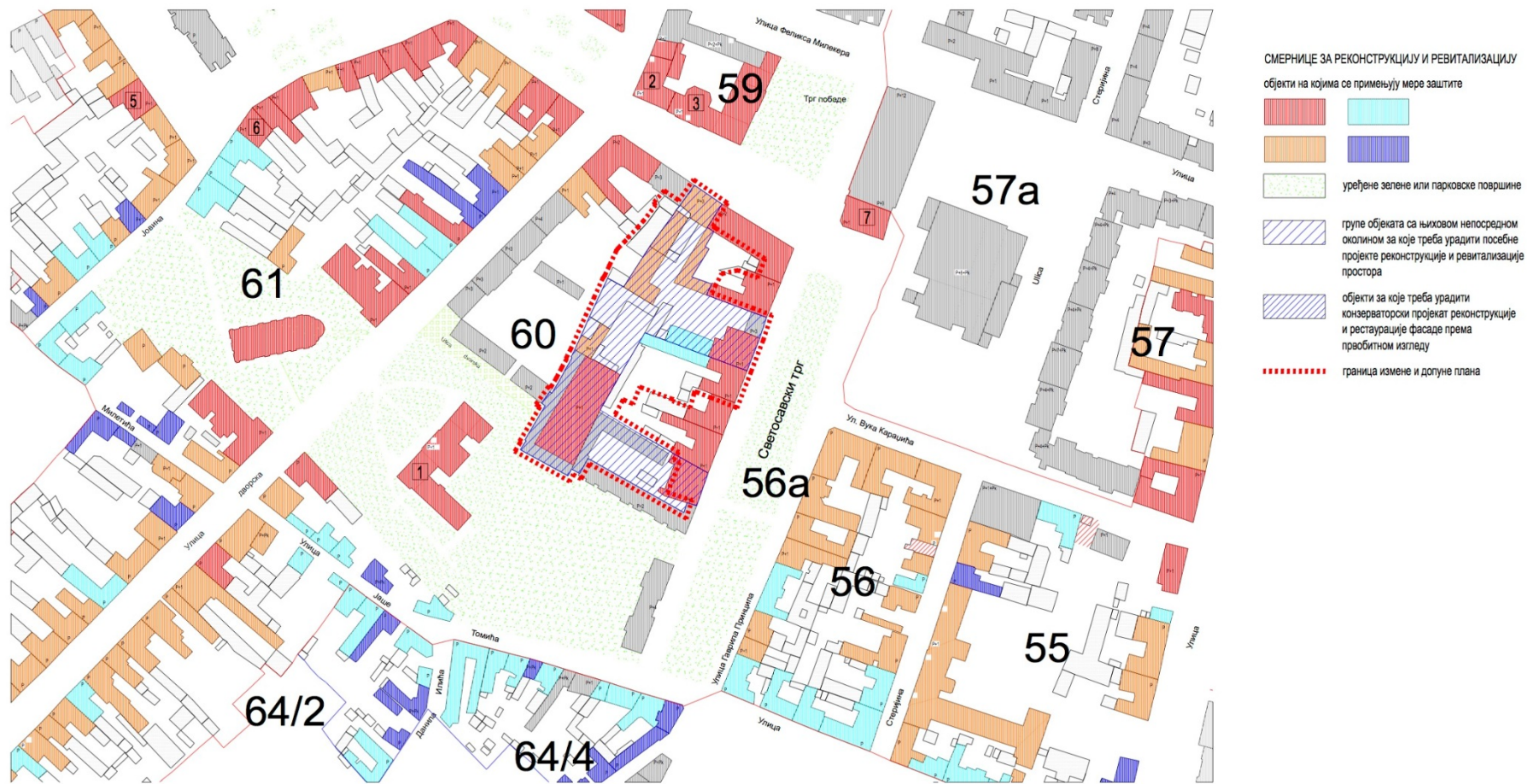
22.10.2014.

**Потписан „Меморандум о разумевању” између НАЛЕД-а и општине Вршац (види дијаграм 9)**

Током 2013. године, израђена је „Студија и план заштите блока 60 у Вршцу, могућност (ре)активације дворишта и напуштених објеката” од стране Завода за заштиту споменика културе у Панчеву. Наручилац ове студије је била Скупштина општине Вршац, покренута иницијативом чланова Градског већа задуженог за инфраструктуру и урбанизам (Кулић, М., интервју, 22.02.2018). Завод је пројекат израдио у мају 2013. у складу са мишљењима и информацијама добијених од Службе за катастар непокретности, Градског музеја Вршац и уз помоћ бироа „Стил” из Вршца. Студијом је одлучено да све објекте на парцели некадашњег Дома војске треба санирати, реконструисати и адаптирати за нову намену, а да дограђени санитарни чвор између куглане и винске сале треба срушити како би се отворио пролаз до летње баште позоришта (Завод за заштиту споменика културе у Панчеву, 2013). Тек у новембру је затражено мишљење петочлане Комисије за планове општине Вршац по питању предложене Студије. Тада је Комисија за планове дала два мишљења која се односе на то да нема значајних примедби на предложену Студију (Комисија за планове општине Вршац, 29.11.2013) и да се може вршити измена и допуна постојећег ПДР-а из 2009. године директно и без израде новог концепта плана (Комисија за планове општине Вршац, 04.11.2013). Студија је у складу са добијеним мишљењем Одељења за урбанистичко-грађевинске и имовинско-правне послове (да се не приступи изради Стратешкој процени утицаја Измене и допуне плана на животну средину) уз претходно прибављено мишљење Одељења за комунално-стамбене послове СО Вршац у децембру 2013. донела одлуку о прихватању ове студије. Одлука је законски заснована за ЗЛС-у и Статуту општине Вршац (Сл. л. општине Вршац, 17/13). Због усвојене Студије и у складу са претходно донетим мишљењима донета је Одлука о усвајању „Измене и допуне ПДР-а централне зоне Вршца” која је уследила израдом Студије. Овом одлуком је дефинисано јавно и остало грађевинско земљиште ради реализације: „Студије и плана заштите блока 60 у Вршцу: могућности (ре)активације дворишта и напуштених простора”. Доносилац одлуке је СО Вршац

праћећи правне акте: ЗПИ из 2013. године, ЗЛС, ПСНПД и Статута општине Вршац (Сл. л. општине Вршац, 17/13).

Да би се створили адекватни правно-имовински односи унутра блока, током јула 2014. године, на иницијативу Градског већа општине Вршац (чланова задужених за инфраструктуру и урбанизам), СО Вршац је поручила израду Нацрта измене и допуне „Измена и допуна ПДР-а централне зоне Вршца” са циљем промене статуса грађевинског земљишта у блоку 60 (Кулић, М., интервју, 22.02.2018) (слика 2). Намера је била да се дефинише јавно и остало грађевинског земљишта како би се формирала јавна површина унутар блока, ради приступа објектима библиотеке, музичке школе, новим пословним и услужним садржајима, културном центру и старом улазу у позориште. Након добијеног првог мишљења Комисије за планове општине Вршац (04.07.2014.), у септембру је израђена коначна верзија Нацрта измене и допуне „Измена и допуна ПДР-а централне зоне Вршца”. За обрађивача је одређено Јавно предузеће за изградњу, развој и уређење града и подручја општине Вршац (даље: ЈП „Варош”). Нацрт је оглашен на јавни увид према ЗПИ из 2013. године, на основу које Комисија за планове општине Вршац (05.09.2014.) формира извештај о прихватању. У октобру је донета званична Одлука о усвајању измене и допуне „Измена и допуна ПДР-а централне зоне Вршца”. Доносилац одлуке је СО Вршац на иницијативу Градског већа општине Вршац (Кулић, М., интервју, 22.03.2018). Део ове одлуке су и краћа Информација о процедури израде и контроли измене и допуне плана, Извештај о обављеној стручној контроли нацрта плана и Извештај о обављеном јавном увиду у нацрт плана. За спровођење ове одлуке именовано је Одељење за урбанистичко-грађевинске и имовинско-правне послове општинске управе Вршац (Сл. л. општине Вршац, 13/14). Одлука је поред пратећих докумената заснована на правним актима: ЗПИ из 2013. године, ЗЛС-у, Правилнику о садржају, начину и поступку израде планских докумената, као и Статута општине Вршац. Након усвојених измена и допуна ПДР-а и израде „Студија и план заштите блока 60 у Вршцу, могућност (ре)активације дворишта и напуштених објеката” у процес планирања пренамене Дома војске се укључује НАЛЕД, захваљујући иницијативи Градског већа општине Вршац (Кулић, М., интервју, 22.02.2018.).



Слика 2.: Приказ обухвата “Измене и допуне ПДР-а централне зоне Вршца” инициране “Студијом и планом заштите блока 60 у Вршцу: могућности (ре)активације дворишта и напуштених простора” (Извор: ЈП ”Варош”)

### 5.3.1.2. Процес одлучивања у поступку одабира браунфилд локације за ревитализацију: активности НАЛЕД-а

Конференција „Од напушеног простора до инспиративног места” одржане у „Миксер Хаусу” представља почетак активности НАЛЕД-а у спровођењу пројекта „Ревитализација Браунфилда”<sup>94</sup> (дијаграм 8) уз подршку и надзор УСАИД-а (NALED, 2015c). Циљ конференције је било промовисање концепта ревитализације браунфилда као недовољног искоришћеног потенцијала за локални економски развој. Овом приликом је најављено да ће бити упућен јавни позив локалним самоуправама да пошаљу своје пријаве (предлоге браунфилд локација) за које ће НАЛЕД пружити подршку. Под овом подршком се подразумевала обука представника локалних самоуправа и представника у планирању пренамене једног напушеног простора, како би се створио (угледни) пример и инспирација другим општинама и градовима у Србији, али и подршка у развијању бизнис плана, као и подршка у ревитализацији самог простора. Конференцији су присуствовали представници 104 општине (међу којима је био и представник Вршца), представници привредне заједнице и друштвене организације као и дипломате из интернационалне заједнице. Конференција је медијски подржана, путем националне (у електронској и штампаној форми) мреже укључујући: Дневник, Данас, Приредни Преглед, ТВ Пирот, ТВ Палма Плус и Е-капија (NALED, 2015c).

**Дијаграм: 8.** Процеси одлучивања у поступку одабира браунфилд локације за ревитализацију уз подршку НАЛЕД-а (Извор: аутор) (зелени текст – одлуке које нису донете планском процедуром)

<b>12.2013.</b>	<b>Одлука о спровођењу Пројекта Подршке Компетентности</b>
<i>Учесници</i>	УСАИД, НАЛЕД, Министарство финансија, Министарство економије, одабране локалне самоуправе и асоцијација привредника
<i>Активност</i>	Пројекат Подршке Компететивности представља директну двогодишњу помоћ УСАИД-а НАЛЕД-у са циљем побољшања окружења за пословање кроз повећање практичности и конкурентности
<b>16.04.2014.</b>	<b>Конференција „Од напушеног простора до инспиративног места”</b>
<i>Учесници</i>	УСАИД, НАЛЕД, медији
<i>Активност</i>	Конференција „Од напушеног простора до инспиративног места” одржана у „Миксер Хаусу” представља почетак спровођења пројекта „Ревитализација Браунфилда”, уз присуство 104 представника локалних самоуправа, представника привредне заједнице и организација цивилног

		друштва, представника интарнационалних заједница и дипломата и уз присутност националних и локалних медија укључујући Дневник, Данас, Привредни преглед, ТВ Пирот, ТВ Палма Плус и Е-капија
<b>06.05.2014.</b>		<b>Јавни позив на конкурс „Ревитализација Браунфилда”</b>
	<i>Учесници</i>	НАЛЕД, општине и градови у Србији, медији
	<i>Активност</i>	НАЛЕД је упутио јавни позив на адресе 145 српских градова и општина да предложе пројекат и поставио позив на својој званичној интернет адреси и преко друштвених медија
<b>30.06.2014.</b>		<b>Јавни позив на конкурс „Ревитализација Браунфилда” је закључена</b>
	<i>Учесници</i>	НАЛЕД, УСАИД
	<i>Активност</i>	НАЛЕД је уз сагласност УСАИД-а закључио конкурс 24 дана касније услед поплава које су погодиле Србију те године
<b>н.д.</b>		<b>Формирана Комисија за одабир локације (даље: Комисија)</b>
	<i>Учесници</i>	НАЛЕД, УСАИД
	<i>Активност</i>	НАЛЕД, уз сагласност УСАИД-а је формирао Комисију која ће вршити процену пријава на јавни позив. Комисија је петочлана коју чине: правник, економиста, двоје архитеката и представник НАЛЕД-а (правник такође)
<b>07.07.2014.</b>		<b>Формиран је сет критеријума по којима ће Комисија вршити процену пријава на јавни позив</b>
	<i>Учесници</i>	НАЛЕД, Комисија, представник УСАИД-а
	<i>Активност</i>	Комисија је формирала сет критеријума који су коришћени приликом процене пријава на јавни позив
<b>31.07.2014.</b>		<b>Одабир 7 локација у ужи круг</b>
	<i>Учесници</i>	НАЛЕД, Комисија, представник УСАИД-а
	<i>Активност</i>	Комисија је према формираном сету критеријума за процену пријава на јавни позив одабрала седам локација у ужи круг селекције
<b>15.08.2014.</b>		<b>Одабир 3 локација у финални круг и обилазак локација</b>
	<i>Учесници</i>	НАЛЕД, Комисија
	<i>Активност</i>	Комисија (5 чланова) за избор локације према пропозицијама конкурса бира три локације, а затим обилази и проверава документацију три одабране локације (Вршац 16.08.; Младеновац и Смедерево 18.08). У обилазак су ишла три представника Комисије (представник НАЛЕД-а, економиста и архитекта)
<b>05.09.2014.</b>		<b>Одлука о додели подршке НАЛЕД-а општини Вршац</b>
	<i>Учесници</i>	НАЛЕД, трочлана Комисија, УСАИД

<i>Активност</i>	Трочлана Комисија за избор локације према пропозицијама доноси одлук да ће НАЛЕД подржати ревитализацију браунфилд локације коју је предложила општина Вршац
<b>22.10.2014.</b>	<b>Потписан Меморандум о разумевању између НАЛЕД-а и општине Вршац (види дијаграм 9.)</b>

Јавни позив локалним самоуправама да предложе браунфилд локацију и идеју развоја предложене локације је упућен шестог маја на преко хиљаду адреса локалних представништава (општина и канцеларија за локални економски развој) у 145 градова и општина, али и објављен на званичном сајту и друштвеним мрежама НАЛЕД-а. Уз сагласност УСАИД-а позив је закључен тридесетог јуна (услед великих поплава које су Србију погодиле те године).

По објављивању конкурса, НАЛЕД је прво одредио чланове Комисије која ће вршити процену пристиглих пријава и одредити коначну локацију која ће добити пакет помоћи НАЛЕД-а у планирању пренамене браунфилд локације. Комисија је сачињена од пет експерата: правник, економиста, двоје архитеката и представник НАЛЕД-а (правник по образовању) (NALED, 2014b). Током првог састанка Комисије одржане у јулу и под надзором представника УСАИД-а, одређен је сет критеријума за евалуацију пристиглих пријава. Критеријуми су:

- Правна ограничења и препреке у ревитализацији као што су нерешени или тешко решиви правно-имовински односи, недостаци затеченог стања (физичке одрживост), постојање употребних дозвола и сл.;
- Изводљивост и одрживост предложене идеје пренамене – односи се на локалне захтеве да објекат буде у функцији, средњерочна одрживост и приступачност изворима финансирања, укључивање цивилног и приватног сектора у развој идеје;
- Стање номиноване локације – постојећа инфраструктура, инвестиције у објекат у последњих 10 година, позиција локације у односу на урбану средину и потребе локалне заједнице, архитектонски значај и величина локације (НАЛЕД, 2014b);



Током другог састанка детаљније се дискутовало о 10 најбољих локација и њиховим ограничењима. Како је према захтеву УСАИД-а пројекат ограничен на две године, елиминисане су локације са тешко решивим правно-имовинским односима. На основу предложеног сета критеријума у јулу је прво од 29 пристиглих предлога одабрано 7 локација које су предложили општине Вршац, Бела Црква, Младеновац, Кладово, Смедерево, Бач и Севојно од којих је тражено да приложе додатне или употпуне дате информације. Затим је у августу од седам локација одабрано три са највећим потенцијалом: Вршац – пренамена Дома војске у винарију, Младеновац – регенератор културе (галерија) и Смедерево – отворена универзитетска зграда и биоскоп (НАЛЕД, 2014b; 2015b). Потом је три од пет представника Комисије (економиста, архитекта и представник НАЛЕД-а (правник)) обишло ове три локације како би проверили податке послате путем конкурса и разговарало са представницима локалних самоуправа (у наставку ће бити размотрен само случај Вршца).

Састанку у Вршцу су поред три представника Комисије за одабир локације присуствовали и представници општине Вршац, укључујући чланове Градског већа општине Вршац задужених за туризам, инфраструктуру и животну средину, саветник председника општине Вршац, подпредседник СО Вршац и архитекта Јавног предузећа за изградњу, развој и уређење града и подручја Вршца. Представници општине Вршац су сумирали финансијски план реконструкције, наводећи да су средства за финансирање прикупљена на локалном нивоу и да се аплицирало за средства на покрајинском нивоу. На овај начин, активности за 2014. и 2015. годину су већ била организована услед комплетирања и прихватања развојне Студије коју је припремио Завод за заштиту споменика културе у Панчеву. Посебан фокус презентације је био на потребама простора за локална предузећа, али и за локалне организације које се финансирају из буџета општине као што су музичка школа, канцеларија туристичке организације и слично. Излагањем је показана спремност и за другачији предлог и развој будућег бизнис плана (НАЛЕД, 2014b). Током посете војној непокретности, Комисија је установила да комплекс није годинама у употреби. За обнову комплекса Дома војске је било потребно извршити обнову и уређење ентеријера, а као посебан акценат је препознато

двориште, које би могло бити средиште окупљања у граду. Предност локације је сагледана у чињеници да функционална организација омогућава да се простори физички и инфраструктурно раздвоје чиме се омогућавала и фазност у спровођењу планирања пренамене Дома војске. Закључак Комисије је био да се за даљи развој предложене идеје мора укључити локална привредна заједница. Повод овоме је идеја Градског већа да се већи део објекта и централна сала дају на коришћење организацијама које се финансирају из општинског буџета, што би локацију учинило неодрживом на дужи временски период. Стога је закључено да би општина имала бенефит од подршке у изради јасног прагматичног бизнис плана и планирања програма будуће функције који би укључивао различите стејкхолдере (НАЛЕД, 2014b; 2015a). Званично, 05.09.2014, Комисија за одабир локације предложила је НАЛЕД-у пројекат пренамене Дома војске у Вршцу за добијање пакета помоћи. Усклађивањем са пропозицијама добијене помоћи „Пројекта Подршке Компетентности”, УСАИД је поврдио коначни одабир локације.

Крајем октобра потписан је Меморандум о разумевању између НАЛЕД-а и општине Вршац. Потписници Меморандума су били извршни директор НАЛЕД-а и председник општине Вршац, пропраћени националним и локалним (електронским и штампаним) медијима као што су: Дневник, РТ Војводина, Е-капија, е-Вршац и Крстарица. На овај начин уговорне стране су се обавезале на испуњење својих задатака наведених у Меморандуму у циљу обезбеђивања изводљивости пројекта „Ревитализације Браунфилда”. Овај документ представља и званичну подршку УСАИД-а у спровођењу пројекта обнове војне непокретности коју је вршачка општина предложила (NALED, 2014a).

### **5.3.1.3. Процес планирања пренамене Дома војске у Вршцу: подршка НАЛЕД-а општини Вршац**

Пакет помоћи подршке НАЛЕД-а (подржане УСАИД-ом) састојао се од низа активности фокусираних на обуку релевантних учесника који би били укључени у поступак планирања пренамене Дома војске (дијаграм 9): Поред обуке, пакет помоћи је обухватао израду бизнис плана и подршку конкретној ревитализацији простора. Да би активности биле спроведене, НАЛЕД-ов први задатак је био

препознавање локалних релевантних учесника, потенцијалних купаца, укључујући и јавне службе општине Вршац (чланови локалне заједнице, саветник председника општине и чланови одељења за локални економски развој), те компанија Вршачки виногради, вршачка Музичка школа, канцеларија туристичке организације Вршац, банка ДДОР Нови Сад и локалне компаније које имају искуства у писању ЕУ пројеката (NALED, 2015a).

**Дијаграм: 9.** Процеси одлучивања у планирању пренамене Дома војске у Вршцу са поступком обуке локалних стејкхолдера (Извор: аутор) (зелени текст – одлуке које нису донете планском процедуром)

<b>22.10.2014.</b>	<b>Потписан Меморандум о разумевању између НАЛЕД-а и општине Вршац</b>
<i>Учесници</i>	Председник општине Вршац, Извршни директор НАЛЕД-а, медији
<i>Активност</i>	Пописан је Меморандум о разумевању о узајамној сарадњи НАЛЕД-а и општине Вршац на ревитализацији Дома војске у Вршцу уз присутност националних и локалних медија укључујући Дневник, РТ Војводина, Е-капија, е-Вршац и Крстарица
<b>н.д.</b>	<b>Препознавање локалних релевантних стејкхолдера, потенцијалних купаца укључујући и јавне службе</b>
<i>Учесници</i>	НАЛЕД
<i>Активност</i>	НАЛЕД је препознао јавну администрацију (чланови општинског удружења, саветника градоначелника и чланова локалног одељења за економски развој), Вршачку компанију за производњу вина, Музичку школу, Туристичку организацију Вршца, Банку ДДОР Нови Сад као локалног релевантног стејкхолдера, потенцијалне купаце.
<b>14.11.2014.</b>	<b>Одржавање оријентационог предавања учесницима студијског путовања</b>
<i>Учесници</i>	НАЛЕД, Амбасада Холандије, учесници студијског путовања (јавна администрација (чланови општинског удружења, саветника градоначелника и чланова локалног одељења за економски развој), Вршачка компанија за производњу вина, Музичка школа, Туристичка организација Вршца, Банка ДДОР Нови Сад и локална компанија са искуством у писању ЕУ пројеката, представника Министарства за економију РС, као и представнике пројеката који су заузели друго и треће место на конкурсима „Ревитализација браунфилда”)
<i>Активност</i>	НАЛЕД је у координацији са представником Амбасаде Холандије организовао оријентиринг предавање селектованим учесницима студијског путовања
<b>16.–21.11.2014.</b>	<b>Студијско путовање у Холандију</b>

<i>Учесници</i>	НАЛЕД, јавна администрација (чланови општинског удружења, саветника градоначелника и чланова локалног одељења за економски развој), Вршачка компанија за производњу вина, Музичка школа, Туристичка организација Вршца, Банка ДДОР Нови Сад и локална компанија са искуством у писању ЕУ пројеката, представника Министарства за економију РС, као и представнике пројеката који су заузели друго и треће место на конкурсима „Ревитализација браунфилда”, Холандски архитекта са искуством у ревитализацији
<i>Активност</i>	НАЛЕД у координацији са УСАИД-ом прописима за обуку учесника и Холандском амбасадом је организовала студијско путовање у Холандију ради упознавања најбољих пракси браунфилд ревитализације, један од предавача је био и холандски архитекта Габриел Раул Пења са којим је касније остварена сарадња у формирању пројекта ревитализације Дома војске
<b>н.д.</b>	<b>Размена мишљења након студијског путовања</b>
<i>Учесници</i>	НАЛЕД, јавна администрација (чланови општинског удружења, саветника градоначелника и чланова локалног одељења за економски развој), Вршачка компанија за производњу вина, Музичка школа, Туристичка организација Вршца, Банка ДДОР Нови Сад и локална компанија са искуством у писању ЕУ пројеката, представника Министарства за економију РС, као и представнике пројеката који су заузели друго и треће место на конкурсима „Ревитализација браунфилда”
<i>Активност</i>	Учесници студијског путовања су били дужни да размене искуства и своје утиске поделе са НАЛЕД-ом, који је сумирана мишљења објавио на друштвеним мрежама НАЛЕД-а и Амбасаде Холандије
<b>27.01.2015.</b>	<b>Прва обука за представнике локалних самоуправа</b>
<i>Учесници</i>	Г.Р.Пења (холандски архитекта) НАЛЕД, представници локалне самоуправе, привредници, локалне компаније, туристичка организација Вршца, технички секретар за међуграничну сарадњу Румунија-Србија као и добровољни представници других општина који су желели да се прикључе обуци
<i>Активност</i>	Програм прве обуке је одржан од стране холандског архитекте Пења у организацији НАЛЕД-а са циљем упознавања актера локалне заједнице и локалне самоуправе о обнови браунфилда
<b>28.01.2015.</b>	<b>Друга обука за представнике локалних самоуправа</b>
<i>Учесници</i>	Г.Р.Пења (холандски архитекта) НАЛЕД, представници локалне самоуправе, потенцијални закупци
<i>Активност</i>	Програм друге обуке је одржан од стране холандског архитекте Пења у организацији НАЛЕД-а уз објаву презентације на НАЛЕД-овом званичном сајту
<b>04.2015.</b>	<b>Израда анализе „Ревитализација браунфилд локација у Србији: анализа правног оквира, примери најбоље праксе и препоруке за унапређење”</b>

<i>Учесници</i>	НАЛЕД, УСАИД
<i>Активност</i>	На иницијативу УСАИД.а, НАЛЕД је за потребе израде Бизнис плана (даље: БП) израдио анализу о могућностима и искуствима ревитализације браунфилд локација у Србији са пописом важећих законских и општинских аката
<b>н.д.</b>	<b>Израда трогодишњег Нацрта Бизнис плана</b>
<i>Учесници</i>	Г.Р.Пења
<i>Активност</i>	На основу искуства у ревитализацији браунфилд локације и сагледане ситуације Дома војске у Вршцу, архитекта из Холандије, Пења је изради прелиминарног бизнис план
<b>н.д.</b>	<b>Одлука о привременом Управном одбору Дома војске</b>
<i>Учесници</i>	СО Вршац, ЈП „Вршац”, Док културе општине Вршац, ЈП „2. Октобар”
<i>Активност</i>	Како је општина Вршац сада власник Дома војске, менаџмент комплекса је поверен ЈП „Вршац” која иначе води све непокретности у власништву општине. ЈП „Вршац је задужен за издавање и наплату простора, плаћање рачуна, Дом културе је именован да организује програм простора и као подршка различитим дешавањима, а ЈП „2. Октобар” је задужен за одржавање комплекса који су плаћени од стране ЈП „Вршац”
<b>н.д.</b>	<b>Израда прелиминарног Бизнис плана</b>
<i>Учесници</i>	Ређа architecture, Г.Р.Пења
<i>Активност</i>	У циљу да се комплекс Дома војске пусти у рад израђен је прво прелиминарни БП. Финални бизнис план је израђен након отварања „Дома војске – Креативни генератор”
<b>04.2015.</b>	<b>Израда Пројекта ревитализације Дома војске</b>
<i>Учесници</i>	Ређа architecture, општина Вршац, НАЛЕД, УСАИД
<i>Активност</i>	Архитектонски биро Ређа architecture из Ротердама у сарадњи са УСАИД-ом, НАЛЕД-ом и општином Вршац израђује пројекат ревитализације бившег Дома војске и (ре)брендера га у Дом војске
<b>04.2015.</b>	<b>Презентовање прелиминарног Бизнис плана и пројекта ревитализације Дома војске</b>
<i>Учесници</i>	Г.Р.Пења, представници општине Вршац, локални привредници и потенцијални закупци
<i>Активност</i>	Архитекта Пења је презентовао прелиминарни бизнис план, могућности активације простора и предлог употребе простора. Презентацији и обиласку простора Дома војске су присуствовали представници општине Вршац, локални привредници, потенцијални закупци и инвеститори
<b>05.2015.</b>	<b>Почетак радова на ревитализацији прве фазе обнове Дома војске</b>
<i>Учесници</i>	Општина Вршац, привремени УО Дома војске, НАЛЕД

<i>Активност</i>	Заједничким финансирањем општине Вршац и НАЛЕД-а, започето је са радовима на ревитализацији прве фазе – приземља и дворишта
<b>12.06.2015.</b>	<b>Свечано отварање „Дома војске – Креативни генератор”</b>
<i>Учесници</i>	Председник општине Вршац, и извршни директор НАЛЕД-а, представници Управног одбора Дома војске, амбасадор САД, архитекта Пења, медији
<i>Активност</i>	По завршетку радова, предвиђене целине су предате привременим закупцима (корисницима) простора на привремено коришћење током летњих месеци и свечано отворене уз присуство бројних званичника (80 представника општине Вршац, културних институција, привредници и невладине организације) и медија, попут РТ Војводина, ТВ Панонија, ТВ Банат, Блиц, Е-капија, КТВ Зрењанин

У сарадњи са општином Вршац и у разговору са поменутиим учесницима, формирала се група представника која ће проћи програм обуке предвиђене УСАИД-овим Пројектом Подршке Конкурентности (USAID, 2013). Кроз програм обуке били су укључени и представници општина које су ушле у најужи избор за одабир локације<sup>95</sup> (Младеновац и Смедерево), у намери да осигурају интересовање других општина за процесе обнове браунфилд локација. Поред активних учесника обнове браунфилд простора, у предвиђен процес обуке је позван и представник Министарства за економију у циљу да се осигура разумевање политика обнове браунфилда и праксе унутар надлежности министарстава. На овај начин, намера је била да се пројектом промовише значај систематичног приступа подршке републичких служби и препозна обнова браунфилда као генератора за постизање локалног економског развоја. Активности које су биле део обуке су (NALED, 2015a; 2015c):

- 14.11.2014. – оријентационо предавање поменутиим учесницима обуке (која подразумева и студијско путовање) организованог од стране НАЛЕД-а у сарадњи са представницима холандске амбасаде. Програм предавања се заснивао на упознавању Холандије, те информацијама и самом програму студијског путовања, као и о локацијама које ће бити посећене;
- 16. – 21.11.2014. – организовање студијског путовања у Холандију и посете локацијама у Ротердаму, Хагу, Делфту, Ајндховену и Амстердаму. Цео програм је вођен од стране представника амбасаде Холандије и НАЛЕД-а са циљем идентификовања добрих примера ревитализације. Као један од

говорника током студијског путовања био је и холандски архитекта Габриел Раул Пења (Gabriel Raul Peña), који има вишегодишње искуство у обновама оваквих локација. Циљ студијског путовања био је да се боље разуме процес обнове браунфилда и значај овог процеса за локални економски развој. Након студијског путовања, учесници су били дужни да дају своја запажања по питању нових сазнања и да размене међусобно мишљења о новостеченим знањима. НАЛЕД је информације и резултате о студијском путовању објавио на друштвеним мрежама;

- 27.01.2015. – прва обука за представнике локалних самоуправа о планирању обнове браунфилд локације одржане у Вршцу. Предавач, холандски архитекта Пења, представио је примере различитих успешних пракси ревитализације браунфилда фокусирајући се на маркетинг, финансирање и укључивање различитих стејкхолдера у креативне процесе пренамене браунфилда. Овој обуци су присуствовали представници локалних самоуправа Вршца, Панчева, Смедерева и Бача, привредници, локалне компаније, Туристичка организација Вршац и технички секретар за међуграничну сарадњу Румунија-Србија.
- 28.01.2015. – друга обука за представнике локалних самоуправа о планирању обнове браунфилд локације, одржане у Вршцу. Холандски архитекта Пења је као предавач презентовао примере који су по величини и типу слични Дому војске у Вршцу. Након предавања, уследила је дискусија о могућим будућим наменама овог простора. Обуци је присуствовало 15 учесника – представника општине Вршац и потенцијалних купаца (NALED, 2015a).

Као прва активност након завршеног процеса обуке учесника студијског путовања, СО Вршац је одредила привремени Управни одбор (даље: УО) Дома војске. С обзиром на то да је општина Вршац носилац права коришћења ове војне непокретности, менаџмент управљања је поверен ЈП „Вршац”, компанији која је иначе задужена за све непокретности у власништву општине Вршац. Задужење ЈП „Вршац” се односило на издавање и наплату простора и плаћање рачуна. Дом културе је именован да организује програм дешавања, као и подршку различитим

типовима културних дешавања, док је ЈП „2. Октобар” био задужен за одржавање комплекса чије услуге су плаћене од стране ЈП „Вршац” (NALED, 2015a).

Истовремено, за потребе што бољег сагледавања ситуација које постоје у Србији по питању браунфилд пренамене, НАЛЕД је на иницијативу УСАИД-а израдио документ: „Ревитализација браунфилд локација у Србији: анализа правног оквира, примери најбоље праксе и препоруке за унапређење” (NALED, 2015b). Овај документ представља анализу могућности, потенцијала и искустава у ревитализацији браунфилд локација у Србији. Посебан фокус анализе је на присутности свести о важности и потенцијалу ревитализације браунфилд локација. На основу прикупљених информација (и ове анализе) и пратећи важећу законску регулативу у Србији, као и општинске уредбе, холандски архитекта Пења је израдио прелиминарни бизнис план (даље: БП) и пројекат ревитализације Дома војске са холандским архитектонским бироом ”Peña architecture” у сарадњи са представницима општине Вршац, НАЛЕД-а и УСАИД-а. Прелиминарни БП је рађен за потребе отварања комплекса. Овај план је, уз праћење рада комплекса првих месеци, потом развијен у Нацрт БП-а од стране професора са економског факултета и представника НАЛЕД-а који су били и део комисије за одабир локације (Кнежевић Бојовић, А., интервју, 18.03.2018.). Овај Нацрт БП-а је садржао преглед: (1) тренутне ситуације, (2) могућности коришћења простора, (3) трајне могућности употребе, (4) алтернативних начина управљања Домом војске, (5) потребних инвестиција за активацију Дома војске, (6) финансијске одрживости бившег Дома војске, (7) правних оквира, (8) акционог плана и (9) модела докумената (NALED, 2015a; 2015c).

Прелиминарним БП је представљен постепен процес развоја – промовисања простора у циљу да се кроз различите активности као што су концерти, изложбе, радионице, привуку интересовања различитих инвеститора. Стога је дизајн простора формиран до те мере да омогући основно (привремено) коришћење простора. БП је предвидео развој маркетиншког приступа и стратегије за мобилизацију заједнице у циљу оптимизације и коначног профилисања простора током прве фазе употребе. Као саставни део прелиминарног БП-а био је и сам пројекат ревитализације Дома војске. С друге стране, планирано је да финални БП



обухвати прелиминарни БП и анализу постигнутих резултата током планирања пренамене, али и анализу употребе простора Дома војске током првих месеци по отварању. Циљ анализе употребе простора након отварања је био препознавање могућности простора за његовом сталном употребом (нпр. испитивање да ли је могуће делове комплекса давати на дугорочни комерцијални закуп). Прелиминарни БП је презентован представницима општине Вршац (члановима Градског већа), потенцијалним будућим закупцима и инвеститорима током априла 2015. године (NALED, 2015a; 2015c).



**Слика 3:** Приказ фронталне фасаде “Дома војске – креативни генератор”, резултат пројекта “Ревитализација браунфилда” организоване од стране НАЛЕД-а (Извор: Реџа architecture)

Сам пројекат ревитализације бившег Дома војске израђен је током априла 2015. године. Пројектом су обухваћене само четири просторије у приземљу и дворишни простор у складу са препоруком прелиминарног БП-а, који наводи да се у првој фази простор да на привремен закуп или на употребу некомерцијалним корисницима. Циљ пројекта је (ре)брендирање простора (нов назив комплекса је „Дом војске – Креативни генератор”) уз минимална улагања, односно у складу са расположивим финансијским средствима. Пројекат је усмерен на обнову у намери да се простор маркетиншки презентује ради привлачења различитих инвеститора

који би простор закупили на дужи период. Током маја је уследио низ интервенција заједнички финансираних од стране НАЛЕД-а и општине Вршац. Интервенције у простору су биле базиране на чишћењу и отклањању оштећења простора, оспособљавању за употребу, набавку неопходног материјала како би се освежио простор (фарбе, плочице и сл.), набавку неопходног намештаја, али и поставку рекламног (ре)брендираниог паноа комплекса.<sup>96</sup> Процес ревитализације је организован од стране формираног привременог Управног одбора Дома војске уз помоћ представника НАЛЕД-а. Након спроведене ревитализације, просторије су дате на употребу претходно поменутиим привременим закупцима. Стога је 12. јуна организовано свечано отварање од стране НАЛЕД-а са активностима организованим у два дана спроведених од стране Дома културе општине Вршац. Догађај је пропраћен електронским и штампаним медијима укључујући РТ Војводина, ТВ Панонија, ТВ Банат, Блиц, Е-капија и КТВ Зрењанин (NALED, 2015с).

#### **5.3.1.4. Процес одлучивања у планирању даље пренамене Дома војске у Вршцу: подршка НАЛЕД-а општини Вршац**

Након отварања Дома војске, СО Вршац је уз подршку НАЛЕД-а ангажовала експерте у вођењу пословања са Економског факултета у Београду да израде (финални) БП (Кулић, М., интервју, 22.03.2018). Тежиште на изради БП-а је било на давању смерница за даљи развој локације која је подразумевала обнову првог спрата – обнове преосталог дела комплекса и начина да се пронађу стални комерцијални закупци чиме би се ревитализација објекта учинила одрживом (дијаграм 10).

**Дијаграм: 10.** Процеси одлучивања у планирању даље пренамене Дома војске у Вршцу (Извор: аутор) (зелени текст – одлуке које нису донете планском процедуром)

#### **након 12.06.2015. Менторски рад НАЛЕД-а са локалним стејкхолдерима**

<i>Учесници</i>	Представници НАЛЕД-а, архитекта Пења
<i>Активност</i>	Холандски архитекта као аутор редијајна и креатор бизнис плана и представници НАЛЕД-а су пружили менторски рад Управном одбору, представницима општине Вршац и закупцима простора Дома војске током првих 6 месеци по отварању бивше војне непокретности

<b>н.д.</b>	<b>Сагласност о изради новог (финалног) БП-а</b>
<i>Учесници</i>	СО Вршац, НАЛЕД, ЈП „Вршац”
<i>Активност</i>	Праћењем активности Дома војске од стране ЈП „Вршац”, СО Вршац и НАЛЕД су донели сагласност да је потребно израдити нову финалну студију БП-а, јер Нацртом који је предвиђен од стране архитекте Пење функционалност објекта на дужи рок није била одржива
<b>н.д.</b>	<b>Израда Нацрта (финалног) Бизнис плана</b>
<i>Учесници</i>	Експерти са Економског факултета, СО Вршац, НАЛЕД
<i>Активност</i>	На захтев СО Вршац и НАЛЕД-а затражена је израда финалног БП-а од Економског факултета, виђеног као експерта у овој области, услед неизводљивости Нацрта БП раније израђеног од стране архитекте Пење, као део финалног плана је и формирање 5 докумената неопходних за даљи рад менаџмента Дома војске: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Одлука о именовању управног одбора „Дом војске – Креативни генератор”</li> <li>2. Одлука о формирању огласа за давање простора Дома војске на комерцијалну употребу</li> <li>3. Уговор о некомерцијалном изнајмљеном простору</li> <li>4. Уговор о закупу простора</li> <li>5. Модел чланка о „Дому војске – Креативни генератор” онда када се успостави управљачки модел јавног-приватног партнерства)</li> </ol>
<b>14.10.2015.</b>	<b>Прихватање финалног Бизнис плана</b>
<i>Учесници</i>	СО Вршац, Градско веће општине Вршац, ЈП „Вршац”, Дом културе Вршац
<i>Активност</i>	СО Вршац уз мишљење именованог представника Градског већа Вршца, директора ЈП „Вршац” и члана Културног центра прихвата финални БП
<b>н.д.</b>	<b>Одлука о Управном одбору Дома војске</b>
<i>Учесници</i>	СО Вршац, НАЛЕД, члан Градског већа општине Вршац, директор ЈП „Вршац” и представник Дома културе Вршац
<i>Активност</i>	На основу БП-а и нацрту модела докумената формиране од стране НАЛЕД-а, СО Вршац је одрадио стални УО Дома војске, сачињених од представника Градског већа, као руководиоца Управног одбора, затим директора ЈП „Вршац” и члана Дома културе Вршац
<b>13.11.2015.</b>	<b>Јавни позив за закуп простора комерцијалним корисницима</b>
<i>Учесници</i>	УО Дома војске, СО Вршац
<i>Активност</i>	СО Вршац је на основу мишљења УО упутила јавни позив за закуп простора комерцијалним закупцима
<b>30.11.–01.12.2015.</b>	<b>Обука Управног одбора и купаца</b>
<i>Учесници</i>	НАЛЕД, представник УСАИД-а, УО Дома војске, представници корисника простора (Музичка школа „Јосиф Маринковић”, издавач Књижевна општина Вршац, Туристичка организација Вршца, Културни

	<p>центар Вршац, Хемофарм фондација) и представници општине Вршац, те развојни саветник НАЛЕД-а, представници Bee Premium Group, Impact Hub, Multikultivator.</p>
<i>Активност</i>	<p>12 представника изабраних корисника простора је учествовало на дводневној обуци органозованој од стране НАЛЕД-а. Обука је обухватала сет предавања и радионицу вођену од стране експерата у области менаџмента и економског развоја. Резултат програма је било дефинисање следећих корака у ревитализацији Дома војске и формирање програма активности, али и услов за употребе и закуп будућим корисницима</p>
<b>28.01.2016.</b>	<p><b>Презентација резултата процеса ревитализације Дома војске и анализе „Ревитализација браунфилд локација у Србији: анализа правног оквира, примери најбоље праксе и препоруке за унапређење”</b></p>
<i>Учесници</i>	<p>НАЛЕД, МО, Републички секретаријат за јавне политике и представници Научног и технолошког парка, Агенција за приватизацију, Министарство Економије, представници локалних самоуправа Панчево и Нови Сад</p>
<i>Активност</i>	<p>Представници НАЛЕД-а су презентовали резултате ревитализације Дома војске у Вршцу, али и генерално о ситуацији браунфилда у Србији са посебним фокусом на закључцима и препорукама за даљи приступ процесима планирања будућих браунфилд локација</p>

Финални БП предлаже тзв. модел комбинованог приступа коришћења локације, што је виђено као природан прелазак са привремене употребе комплекса на дугорочну. Под овим се подразумева да се одређени део комплекса додели некомерцијалним корисницима који могу да се уклопе у задати простор (локалним институцијама културе), а да се преостали простор понуди у закуп кроз јавни позив комерцијалним корисницима у циљу постепеног преласка ка јавно-приватном партнерству.<sup>97</sup> Простори, као што су двориште, отворена сцена и једна просторија на спрату су за променљиве активности, од јавних дешавања, до краткорочних догађаја, или пак могу бити дате комерцијалним закупцима као *showroom*. Приходи који се остварују од комерцијалних делатности предвиђени су да се користе за даље финансирање развоја зграде, али и финансирање некомерцијалних делатности. Сматра се да је овај приступ менаџменту одржив и прилагодљив, јер општина има контролу над објектом и његовом употребом кроз пружање подршке локалним културним институцијама, а у исто време може стварати и приходе од давања простора у закуп (NALED, 2015c). БП је усвојен у октобру 2015. године, на састанку НАЛЕД-а, СО Вршац и представника привременог Управног одбора, током којег су донете још две одлуке:

- Одлука о расподели простора комерцијалним и некомерцијалним корисницима – на основу процене о расподели заснованој на финалном БП-у, СО Вршац уз подршку НАЛЕД-а је доделила простор некомерцијалним корисницима: Клубу књижевника општине Вршац, Књижевној општини Вршац, Туристичкој организацији Вршац и музичкој школи „Јосиф Маринковић, док су две просторије које су оријентисане ка улици намењене за давање у закуп комерцијалним корисницима и
- Одлука о одређивању сталног Управног одбора Дома Војске – у ком СО Вршац уз подршку НАЛЕД-а формира стални УО који је сачињен од:
  - Представника Градског већа општине Вршац (члан задужен за туризам) који председава УО и доноси стратешке одлуке у вези са улагањем у простор, о конкретним деловима простора који ће бити уступљени (по основу са или без надокнаде) комерцијалним и некомерцијалним корисницима, као и даљи развој Дома војске;
  - Директора Јавног предузећа за стамбено пословање – ЈП „Вршац”, надлежан за оперативне приходе и расходе Дома војске, спроводи тендере за закуп простора, наплаћује закупнину, плаћа осигурање и обавља друге послове из надлежности који се тичу управљања овом непокретношћу;
  - Програмског директора Дома војске који предлаже годишњи и месечни план културног садржаја, промовише рад Дома војске, преговара са организацијама културних, туристичких и других садржаја у Дому војске, иницира и спроводи нове културне, туристичке и образовне активности у Дому војске.

Финални БП такође укључује и низ кључних правних докумената који се препоручују ради стварања идеалног сценарија руковођења комплексом Дома војске. Документи су формиран на основу постојеће правне локалне регулативе по питању давања у закуп простора комерцијалним и некомерцијалним корисницима, али и у складу са важећом законском регулативом у Србији. Модел докумената који су развијени представљају уговоре и одлуке током спровођења процеса пренамене Дома војске. Пет типова модела су:

- 1) Одлука о именовану управног одбора Дома војске;
- 2) Одлука о формирању огласа за давање простора Дома војке на комерцијалну употребу;
- 3) Уговор о некомерцијалном изнајмљеном простору;
- 4) Уговор о закупу простора;
- 5) Модел одлуке о оснивању друштва са ограниченом одговорношћу о Дому војске онда када се успостави управљачки модел јавног-приватног партнерства) (NALED, 2015a; 2015c).

Јасно је да израдом овог БП-а простор Дома војске остаје на располагању општини Вршац, а да је УО одговоран за пословање. Циљ који је дат УО је стална трансформација бившег Дома војске од тренутног нискобуџетног приступа (*low cost*) управљања трошковима (минимални могући оперативни трошкови, инвестициони циклус без јасног програмског садржаја структуре закупаца итд.) ка тржишно-програмском приступу управљању (NALED, 2015a). Очекује се да ће УО требати две до две и по године да створи услове за оснаживање коришћења тржишног приступа у управљању бившим Домом војске. Под овим се очекује да ће кроз постепено реструктуирање модела управљања употреба комплекса прерасти у неки од модела јавно-приватног партнерства,<sup>98</sup> уз постепено све веће увођење приватних партнера у пословање (NALED, 2015a). Достицањем овог циља, БП-ом је предвиђено да се оснује нови УО, одвојена компанија, тзв. компанија за посебне намене под називом „Креативни генератор Вршац”, пре свега због повећања ефикасности извршења пројекта, али и тога што општински представник који управља УО може бити наклоњен општинској управи и општинским приоритетима. У складу са тим најважнији резултати који се добијају оваквом сарадњом јесу усклађивање интереса јавног и приватног сектора, односно компатибилност интереса кроз ревитализацију и функционисање Дома војске у Вршцу (табела 10).

Према наводима организације НАЛЕД, која има пуно искуства у раду са локалним самоуправама, постоји свест да је коришћење јавно-приватног партнерства у случају планирања даље пренамене Дома војске у Вршцу политичко питање. Међутим, као удружење експерата НАЛЕД је у обавези да истакне да је

ово најбољи модел управљања на дужи рок рада „Дома војске – Креативног генератора” (NALED, 2015a).

**Табела 10.** Компатибилни интереси јавног и приватног сектора у ревитализацији и функционисању Дома војске у Вршцу (Извор: NALED, 2015a)

<i>Јавни интерес</i>	<i>Приватни интерес</i>
Унапређење културне и туристичке понуде Вршца	Повећање прихода и профита
Пораст ефикасности бизниса у јавном сектору	Већа запосленост кроз капацитете приватних компанија
Снижавање потенцијалне корупције током управљања јавног сектора	Пораст социјалне одговорности сваке приватне компаније

\* \* \*

Сагледавајући случај Дома војске у Вршцу у целини, закључује се да процес планирања пренамене ове војне непокретности представља сложен поступак уз ангажовање великог броја различитих учесника, али и одсуство цивилног сектора током овог процеса. Сложеност поступка огледа се пре свега у укључивању НАЛЕД-а, као независне организације, у сам процес планирања пренамене Дома војске у Вршцу. У делиберативном смислу, ова организација је препозната као независни делиберативни модератор, пре свега због организације целокупних активности током процеса планирања пренамене, што се може видети и кроз поделу ове анализе на четири целине у којима НАЛЕД-а представља важног актера:

- Процес одлучивања у планирању пренамене Дома војске у Вршцу: активности јавних служби општине Вршац;
- Процес одлучивања у поступку одабира браунфилд локације за пружање подршке у њеној ревитализацији: активности НАЛЕД-а;
- Процес планирања пренамене Дома војске у Вршцу: подршка НАЛЕД-а општини Вршац;
- Процес одлучивања у планирању даље пренамене Дома војске у Вршцу: подршка НАЛЕД-а општини Вршац;

Ако се прве две целине процеса планирања пренанамене сагледају кроз аспект процеса јавне делиберативне, може се рећи да су пределиберативни, делиберативни

и постделиберативни периоди препознати. Пределиберативни период, који представља процес информисања стејкхолдера, другачије је третиран од стране локалне самоуправе и од стране НАЛЕД-а. СО Вршац процес одлучивања током планирања пренамене Дома Војске заснива на информацијама добијеним кроз формалне захтеве за добијање мишљења Комисије за планове општине Вршац или кроз захтеве за израдом Студија или Нацрта измене и допуне постојећег планског документа. Ови формални захтеви СО Вршац су иницирани од стране чланова Градског већа општине Вршац (сарадња чланова задужених за инфраструктуру и урбанизам, а касније и туризам), чиме се показује усложњавање учесника у оквиру процеса одлучивања локалне самоуправе. Ступањем у сарадњу са НАЛЕД-ом, одлуке су углавном инициране активностима НАЛЕД-а и израдом БП-ова. Са друге стране, НАЛЕД је своје активности организовао делиберативно хронолошки кроз два поступка:

- Први се односи на процес одабира браунфилд локације за добијање пакета подршке у ревитализацији, када је на почетку организована информативна конференција и јавни позив за конкурс. Затим двостепен поступак одлучивања одабира браунфилд локације, који је подразумевао формирање сега критеријума по којем ће се радити процена пријаве на јавни позив, а потом извршен и сам процес одлуке о коначној локацији. Постделиберативни период би подразумевао сумирање закључака процеса и потписивање Меморандума о разумевању између НАЛЕД-а и локалне самоуправе;
- Други се односи на сам процес планирања пренамене Дома војске у Вршцу, који је започет одређивањем потенцијалних корисника простора. Процес информисања је био сложен и обухватао је студијско путовање у Холандију и сет обука представника локалне самоуправе и потенцијалних купаца. Затим дискусију о израђеном Нацрту БП-а и прелиминарном БП-у између обрађивача, НАЛЕД-а, потенцијалних купаца и представника локалне самоуправе Вршац. Постделиберативни период представља доношење закључака о БП-у и почетак радова на ревитализацији Дома војске, односно отварање Дома војске за јавност.



Из угла делиберације, ако се током другог хронолошког тога посматра НАЛЕД као неутрални модератор процеса одлучивања који је доносио одлуку о одабиру учесника за студијско путовање и обуку, самосталност НАЛЕД-а је у овом поступку делиберативно оправдана. Ово се посебно оправдава ако се разматра теоријски став делиберације да је модератор тај који треба да обезбеди равноправно учешће различитих актера. Са друге стране, овај ток има недостатке који се односе управо на укључивање актера за даљи програм обучавања. Пре свега се мисли на одсуство двостепеног процеса одлучивања одабира потенцијалних корисника, односно одсуство сета критеријума по којима ће се они бирати. Као последица овога је изостанак цивилног сектора из процеса планирања пренамене Дома војске у Вршцу.

Трећа и четврта целина планирања даље пренамене Дома војске представља ужу сарадњу НАЛЕД-а и општине Вршац, самим тим и другачији делиберативни приступ процесу планирања пренамене. Из угла делиберације, ако се ове две целине посматрају независно, може се рећи да процес не представља делиберативно хронолошки ток (пределиберативни, делиберативни и затим постделиберативни период). Претходни приказ процеса планирања пренамене Дома војске у Вршцу нам потврђује да делиберација може да буде флексибилан ток, чији елементи не морају да се појављују по утврђеном редоследу, него према предметном проблему. Конкретно, услед неодрживости финалног БП-а, СО Вршац и НАЛЕД су се усагласили о ангажовању експертског тима у изради новог финалног БП-а (Кулић, М., интервју, 22.03.2018). Ово је узроковало изостанак пределиберативног периода на почетку процеса планирања пренамене, док је фокус процеса био на самој дискусији о новом БП-у, вођеном између СО Вршац, НАЛЕД-а и чланова УО-а. Изостанак пределиберативног периода је оправдан, ако се посматра целокупан процес (све четири целине) планирања пренамене, када је он извршен на почетку друге целине од стране НАЛЕД-а.

У односу на критику другог хронолошког тока у којем НАЛЕД изоставља двостепени приступ одређивању привремених (потенцијалних) корисника, финалним БП-ом је иницирано формирање сета критеријума (двостепеног приступа) у одабиру дугорочних корисника Дома војске. СО Вршац је расписала

јавни позив за закуп простора комерцијалним корисницима, чиме је дата могућност учешћа и цивилног сектора. Сет критеријума за одабир будућих корисника је унапред био одређен новим идентитетом простора Дома војске, идентитет креативног генератора, односно фокусом на туризам и културно-образовна дешавања. Након извршеног одабира корисника, уследила је обука новог УО-а и корисника кроз информисање, што се може у делиберативном смислу тумачити као појава пределиберативног периода након самог процеса делиберације (дискусије). Процеси одлучивања у планирању пренамене Дома војске представљају важне моменте за анализу остварљивости принципа јавне делиберације (слободе, разложности, равноправности и рационално мотивисаног консензуса) (табела 11). Њих у конкретном случају можемо сагледати кроз приказ учесника који су учествовали у процесу одлучивања, али и кроз активности свих тих учесника у поступку доношења те одлуке.

**Табела 11.** Процена остварљивости принципа јавне делиберације у процесима одлучивања у планирању пренамене Дома војске у Вршцу (Извор: аутор) (зелени текст – одлуке које нису донете планском процедуром, наранџасти текст – одлуке донете планском процедуром)

<i>Донета одлука</i>	<i>Учесници у доношењу одлуке</i>	<i>Слобода</i>	<i>Разложност</i>	<i>Равноправност</i>	<i>Рационално мотивисан кон.</i>
<b>Целина 1.</b>					
<b>ПДР централне зоне Вршца</b>	СО Вршац, Институт за Архитектуру и Урбанизам, Београд, Комисија за планове општине Вршац	++	++	+	++
<b>Одлука о прихватању понуде МО о преносу права на коришћење војне непокретности Дома Војске у Вршцу општини Вршац</b>	МО, РДИ, Министарство финансија, Државно правобранилаштво, Влада РС, СО Вршац, Градско веће општине Вршац (чланови задужени за ресор Инфраструктуре и Урбанизма)	++	+++	+++	+++
<b>„Студија и план заштите блока 60 у Вршцу, могућност (ре)активације дворишта и напуштених објеката”</b>	Завод за заштиту споменика културе у Панчеву (уз помоћ Службе за катастар непокретности Вршац, Градског музеја Вршац и бироа „Стил” из Вршца), СО Вршац, Градско веће општине Вршац (чланови задужени	++	+++	++	+++

	за ресор Инфраструктуре и Урбанизма)				
Мишљење о директној допуни и измени постојећег ПДР-а из 2009. године	Комисија за планове општине Вршац, СО Вршац	+++	+++	+++	+++
Мишљење о прихватању „Студије и плана заштите блока 60 у Вршцу, могућност (ре)активације дворишта и напуштених објеката”	Комисија за планове општине Вршац, СО Вршац	+	+	+	+
Одлука о усвајању „Измене и допуне ПДР-а централне зоне Вршца”	СО Вршац	+	++	+	+
Одлука о прихватању „Студије и плана заштите блока 60 у Вршцу, могућност (ре)активације дворишта и напуштених објеката”	СО Вршац уз претходно прибављена мишљења Одељења за урбанистичко-грађевинске и имовинско-правне послове, Одељења за комунално стамбене послове	++	+	+	++
Мишљење о Нацрту измене и допуне „Измена и допуна ПДР-а централне зоне Вршца”	Комисија за планове општине Вршац, СО Вршац	+++	+++	+++	+++
Нацрт измене и допуне „Измена и допуна ПДР-а централне зоне Вршца	СО Вршац, Јавно предузеће за изградњу, развој и уређење града и подручја општине Вршац – ЈП „Варош”, Комисија за планове општине Вршац	++	++	+	++
Одлука о усвајању Нацрта измене и допуне „Измена и допуна ПДР-а централне зоне Вршца”	СО Вршац, Одељење за урбанистичко-грађевинске и имовинске-правне послове Општинске управе Вршац	++	++	++	++

## Целина 2.

Одлука о спровођењу Пројекта Подршке Компетентности	УСАИД, НАЛЕД, Министарство финансија, Министарство економије, одабране локалне самоуправе и асоцијација привредника	+++	+++	+++	+++
Јавни позив на конкурс „Ревитализација Браунфилда”	НАЛЕД, Општине и градови у Србији, медији	+++	+++	+++	+++
Формирана Комисија за одабир локације	НАЛЕД, УСАИД	+++	+++	+++	+++
Формиран је сет критеријума по којима ће Комисија вршити процену пријава на јавни позив	НАЛЕД, Комисија, представник УСАИД-а	+++	+++	+++	+++
Одабир 7 локација у ужи круг	НАЛЕД, Комисија, представник УСАИД-а	+++	+++	+++	+++
Одабир 3 локације у финални круг	НАЛЕД, Комисија	+++	+++	+++	+++
Одлука о додели подршке НАЛЕД-а општини Вршац	НАЛЕД, трочлана Комисија, УСАИД	+++	+++	+++	+++

## Целина 3.

Потписан Меморандум о разумевању између НАЛЕД-а и општине Вршац	Председник општине Вршац, Извршни директор НАЛЕД-а, медији	+++	+++	+++	+++
Препознавање локалних релевантних стејкхолдера, потенцијалних купаца укључујући и јавне службе	НАЛЕД	+	++	+	++
Израда трогодишњег Нацрта Бизнис плана	Г.Р.Пења	+	+++	+	++
Одлука о привременом Управном одбору Дома војске	СО Вршац, ЈП „Вршац”, Док културе општине Вршац, ЈП „2. Октобар”	+++	+++	+++	+++
Израда прелиминарног Бизнис плана	Ређа architecture, Г.Р.Пења	++	+++	++	++
Израда Пројекта ревитализације Дома војске	Ређа architecture, општина Вршац, НАЛЕД, УСАИД	++	+++	++	++
Почетак радова на ревитализацији прве фазе обнове Дома војске	Општина Вршац, привремени УО Дома војске, НАЛЕД	+++	+++	+++	+++

#### **Целина 4.**

Сагласност о изради новог (финалног) БП-а	СО Вршац, НАЛЕД, ЈП „Вршац”	+++	++	++	+++
Израда финалног Бизнис плана	Експерти са Економског факултета, СО Вршац, НАЛЕД	+++	+++	++	+++
Прихватање финалног Бизнис плана	СО Вршац, Градско веће општине Вршац, ЈП „Вршац”, Дом културе Вршац	+++	++	+++	+++
Одлука о Управном одбору Дома војске	СО Вршац, НАЛЕД, члан Градског већа општине Вршац, директор ЈП „Вршац” и представник Дома културе Вршац	+++	+++	++	+++
Јавни позив за закуп простора комерцијалним корисницима	УО Дома војске, СО Вршац	+++	++	+++	+++

У погледу остварљивости принципа јавне делиберације, активности служби општине Вршац (целина 1. табеле 12.) усмерене су на достизање легитимне и рационално засноване одлуке само током преноса права на коришћење ове војне непокретности, током процеса одлучивања у планирању пренамене Дома војске у Вршцу. С обзиром на то да процес преноса јавне својине војне непокретности строго дефинисан ток, утицало је на то да немају сви учесници потпуну слободу учешћа. Разлог се може сагледати у строгом позиционирању сваког од актера у овом процесу, што не умањује остваривање преостала три принципа јавне делиберације, али утиче на ефикасност (време) процеса одлучивања. Принципи су остваривани и у случају доношења мишљења о потреби израде Нацрта измене и допуне ПДР-а централне зоне Вршца, за које учешће великог броја учесника није

неопходно. Са друге стране, овакво доношење одлуке није делиберативно. Разлог је у томе што се цивилни и приватни сектори не укључују у процес планирања пренамене или се укључују тек пошто је план формиран. Ово се односи и на доношење одлуке о прихватању „Студије и плана заштите блока 60 у Вршцу, могућност (ре)активације дворишта и напуштених објеката”. Одлуке су засноване само на мишљењима одељења која су именована да спроведу одлуку или на основу сугестија појединих чланова Градског већа. Стога је слобода (а самим тим разложност и равноправност) у учешћу приватног и цивилног сектора постављена на минимум, чиме СО Вршац представља доминантног (једностраног) актера у процесу доношења одлуке.

Процес одабира браунфилд локације за пружање подршке у њеној ревитализацији (целина 2. табеле 12.) представља пример јавног делиберативног двостепеног приступа процесу одлучивања у којем су принципи јавне делиберације изражени. Раније је поменуто да целина 2. представља позитиван пример организовања процеса одлучивања према делиберативној хронологији. Конференција и јавни позив на конкурс су спроведени транспарентно, омогућавајући свим секторима слободан приступ информацијама, али и равноправност учешћа на конкурс. Затим, двостепени приступ одабиру браунфилд локације омогућио је да се кроз сет критеријума одаберу најадекватније локације у ужи круг. На овај начин се процесу одлучивања приступило рационално и са тежњом достизања легитимне одлуке. Принцип разложности је посебно дошао до изражаја током одабира коначне локације за добијање пакета подршке, јер је Комисија са представницима НАЛЕД-а обилазила предложене локације и дала могућност представницима општина да образложе своје идеје, чиме се иницирао принцип разложности, али и само достизање консензуса који је заснован на рационалности.

Процес планирања пренамене Дома војске у Вршцу представља уску сарадњу СО Вршац и НАЛЕД-а у реализацији плана (целина 3. табеле 12.). У погледу остваривања принципа јавне делиберације постоји неколико критика које се односе на равноправност и слободу у учешћу различитих типова учесника. Први се односи на самосталан процес препознавања потенцијалних корисника који би прошли

обуку од стране НАЛЕД-а. Под овим се подразумева да су потенцијални корисници одабрани без учешћа представника локалних самоуправа, чиме је умањена транспарентност процеса, али и тежња ка заједничком рационално заснованом јавном интересу. Иако су слобода и равноправност као принципи умањени, рационални приступ образлагању селектованих потенцијалних корисника није изостао. Ова критика се односи и на поступак израде нацрта БП-а, који је урађен од стране архитекте Пење. Сличност овог случаја се може повезати са поступком израде нацрта измене и допуне постојећег плана централне зоне Вршца инициране од стране Градског већа општине Вршац, када је учешће других сектора омогућено тек након израде Нацрта БП-а, односно одабира потенцијалних корисника. Насупрот овоме, израда прелиминарног БП-а показује одређене принципе јавне делиберације, који су остварени претходном презентацијом и дискусијом о Нацрту БП-а. Она се односе пре свега на рационално мотивисани консензус и разложност који су засновани на претходном информисању о Нацрту БП-а. Донете одлуке у планирању даље пренамене Дома војске у Вршцу (целина 4. табеле 12) такође представљају одраз уске сарадње НАЛЕД-а и јавних служби општине Вршац. Посебан одраз принципа јавне делиберације сагледан је у поступку одабира дугорочних комерцијалних закупаца за које је расписан јавни позив. У односу на поступак одабира привремених закупаца, поступак одабира дугорочних закупаца је био двостепен, са јасно одређеним критеријумом селекције будућих закупаца. Како је упућен јавни позив, самим тим и поступак је био транспарентан и окренут остваривању јавног интереса (тежи се рационално мотивисаном консензусу). То подразумева изједначавање свих типова учесника (јавни, приватни и цивилни) у поступку одабира закупаца, односно остваривање равноправности.

Генерално, сагледавајући случај планирања пренамене Дома војске у Вршцу може се рећи да су сви аспекти и принципи јавне делиберације у одређеном моменту били изражени. Ако НАЛЕД посматрамо као независну агенцију, у овом случају са улогом да пружи пакет подршке у ревитализацији браунфилд локације, може се рећи да је НАЛЕД, према анализи делиберативне теорије, неутралан делиберативни модератор. У погледу остварљивости принципа јавне делиберације, из претходног излагања сагледава се значајан проблем остваривања

равноправности учесника јавног и приватног сектора са цивилним сектором, а самим тим и умањивање изражености преосталих принципа јавне делиберације. Пре свега, ово се огледа у слободи цивилног сектора да учесује у изради планских докумената општине Вршац, али и током поступка одабира привремених закупца, чиме је доминантна улога доносиоца одлуке дата СО Вршац.

### **5.3.2. Студија случаја процеса одлучивања у планирању пренамене Дома Војске у Шапцу**

Дом Војске (првобитно Дом ЈНА) налази се у историјском градском језгру града Шапца на трапезној парцели у продужетку Цветног трга. Овај комплекс је позициониран на углу улица Цара Душана и Краља Александра, на к.п. 2568, к.о. Шабац. Површина војног комплекса (објекат По+П+З) је 2100м<sup>2</sup> и заузима парцелу од 38,5 ари. Пројектантско решење комплекса је урађено од стране професора Владимира Бјеликова<sup>99</sup> по идејном решењу из 1960. године, у стилу архитектонске модерне. Својим положајем и у обликовном смислу, комплекс дефинише визуру из Масарикове улице односно улице Цара Душана (Dосотоmо, 2017). Објекат је од момента изградње 1962. године био под руководством Југословенске Народне Армије, односно њених официра, а наменски је био окренут ка свим становницима



Слика 4.: Позиција Дома војске у градском језгру Шапца (Извор: аутор)

Шапца (Dосотоmо, 2017). Након сврставања Дома војске у МПВНРС од стране Министарства одбране 2006. године, односно његовом продајом граду Шапцу, објекат је ван функције.

### 5.3.2.1. Процеси одлучивања у планирању пренамене Дома војске у Шапцу: активности јавних служби општине Шабац

Понудом Министарства одбране РС, локална самоуправа (Град Шабац) откупила је комплекс 2008. године, користећи право прече куповине и по предвиђеној процедури преноса права својине војне непокретности Владе РС, по цени од 57,8 милиона динара (Грујић, Ј., интервју, 04.01.2018). Уговорне стране су чиниле представници РДИ у име Републике Србије и председник општине Шабац (Грујић, Ј., лична комуникација, 15.01.2018) (дијаграм 11).

**Дијаграм: 11.** Активности јавних служби општине Шабац током процеса планирања пренамене Дома војске у Шапцу – хронолошки ток (Извор: аутор) (зелени текст – одлуке које нису донете планском процедуром, наранџасти текст – одлуке донете планском процедуром)

<b>2007.</b>	<b>Одлука о прихватању понуде МО о преносу права својине војне непокретности Дома Војске у Шапцу општини Шабац</b>
<i>Учесници</i>	МО, РДИ, Министарство финансија, Државно правобранилаштво, Влада РС, СГ Шапца
<i>Активност</i>	МО шаље понуду СГ Шапца о преносу права својине Дома војске у Шапцу; према унапред предвиђеном просторном развоју града, СГ Шапца доноси одлуку о прихватању понуде и шаље одговор МО; РДИ израђује Нацрт закључка о прихватању војне непокретности и начину плаћања који шаље МО, Министарству финансија, Државном правобранилаштву на мишљење; по прикупљеном мишљењу Владе РС усваја закључак.
<b>19.03.2008.</b>	<b>Пренос права својине војне непокретности Дома војске у Шапцу са МО на општину Шабац</b>
<i>Учесници</i>	РДИ, МО, СГ Шапца, председник општине Шабац
<i>Активност</i>	МО и СГ Шапца дају мишљење на Нацрт уговора који је РДИ израдио; Уговор потписују представник РДИ у име РС и председник општине Шабац у име општине Шабац
<b>11.07.2008.</b>	<b>Одлука о расписивању конкурса за израду идејног решења пословног објекта на локацији „Цветни трг” у Шапцу (бивши објекат Дома војске)</b>
<i>Учесници</i>	Председник општине Шабац



<i>Активност</i>	На основу Одлуке председника Општине (односно Градоначелника града Шапца) покренута је идеја о расписивању архитектонско-урбанистичког конкурса за уређење локације Дома војске у Шапцу. Одлука бр. 020-52/08-13.
<b>01.08.2008.</b>	<b>Оглашен је архитектонско-урбанистички конкурс за идејно решење пословног објекта на локацији „Цветни трг” у Шапцу (бивши објекат Дома војске)</b>
<i>Учесници</i>	СГ града Шапца, председник општине Шабац, медији
<i>Активност</i>	На основу Одлуке председника Општине (односно градоначелника града Шапца) расписан је архитектонско-урбанистички конкурс за уређење ове локације. Расписивач и наручилац конкурса је град Шабац
<b>08.12.2008.</b>	<b>Одлука по завршеном распису архитектонско-урбанистичког конкурса за идејно решење пословног објекта на локацији „Цветни трг” у Шапцу (бивши објекат Дома војске)</b>
<i>Учесници</i>	СГ града Шапца, Жири конкурса
<i>Активност</i>	На основу мишљења седмочланог жирија конкурса (председник општине Шабац, директор ЈП за управљање грађевинским земљиштем, начелник одељења за урбанизам и четворо архитеката) формираног кроз два заседања 17.11.2008. и 08.12.2008. године, донета је одлука да се не додели прва награда, услед неадекватности решења и како се не би обавезали на његово извођење. Стога је планирање ове локације препуштено ЈУП-у.
<b>25.09.2009.</b>	<b>Израда ПП-а града Шапца</b>
<i>Учесници</i>	СГ града Шапца, ЈУП „План”, Комисија за планове, Одељење за урбанизам ГУ Шабац
<i>Активност</i>	ЈУП „План” израђује „ПП града Шапца” на иницијативу Одељења за Урбанизам ГУ Шапца. Одлука о изради ПП-а донета је од стране Председника општине Шабац. Овом одлуком је одређено да носилац израде плана буде ЈУП „План” из Шапца. .
<b>25.12.2009.</b>	<b>Израда ПГР-а „Шабац”</b>
<i>Учесници</i>	СГ града Шапца, ЈУП „План”, Комисија за планове, Одељење за урбанизам ГУ Шабац
<i>Активност</i>	На основу ПП града Шапца, ЈУП „План” на захтев СГ Шапца, приступа изради ПГР „Шабац”. Одлука о изради ПГР-а је донета 25.12.2009. Овом одлуком је одређено да носилац израде плана буде ЈУП „План” из Шапца. У овом документу се наводе смернице за пренамену локације Дома војске у Шапцу, односно упућује на израду ПДР-а „Дом војске” у Шапцу
<b>2013.</b>	<b>Израда ПДР-а „Дом војске” у Шапцу</b>
<i>Учесници</i>	СГ града Шапца, Одељење за Урбанизам ГУ Шапца, ЈУП „План”, Комисија за планове, 5 припадника приватног и цивилног сектор који је поднео мишљење током јавног увида

<i>Активност</i>	ЈУП „План” израђује ПДР-а „Дом војске” у Шапцу на иницијативу Одељења за Урбанизам ГУ Шапца. Одлука о изради ПДР-а је донета 15.09.2009. и поред захтева за ступањем у израду ПДР-а „Дом војске” у Шапцу одређен и носилац израде Плана и Стратешке процене – ЈУП „План” из Шапца. Комисија за планове града Шапца (правник, геодезиста, двоје планера и двоје архитеката) формира извештај о сагласности на Нацрт ПДР-а „Дом војске” у Шапцу (стручна контрола 12.06.2013). Затим је ПДР ставља на јавни увид 05.07.2013. Комисија за планове града Шапца формира 07.08.2013. извештај о јавном увиду на ПДР „Дом војске” у Шапцу на чијој седници су поред Комисије присуствовали и представници ЈУП-а „План”, Одељења за урбанизам ГУ Шапца, ГУ Шабац, подносиоци примедби на ПДР; током јавног увида пристигло је 5 коментара. Током затворене седнице, Комисија за планове је донела одлуку о прихватању ПДР-а.
<b>2015.</b>	<b>Одлука ГУ града Шапца о продаји зграде Дома војске</b>
<i>Учесници</i>	СГ града Шапца и председник општине Шабац
<i>Активност</i>	Због економских разлога и немогућности за проналажењем инвеститора, СГ Шапца је донела одлуку да објекат прода
<b>16.07.2015.</b>	<b>Израда <i>Измена и допуна ППР-а „Шабац”</i></b>
<i>Учесници</i>	СГ града Шапца, Одељење за Урбанизам ГУ Шапца, ЈУП „План”, Комисија за планове
<i>Активност</i>	На основу претходног ППР-а, ЈУП „План” на захтев ГУ Шапца, приступа се изради ревизије ППР-а „Шабац”. Одлука о изради Измене и допуне ППР-а „Шабац” је донета 02.12.2014. на захтев Скупштине града Шапца. У овој ревизији назначено је да се према захтеву локалне управе, израђени ПДР „Дом војске” у Шапцу ставља ван снаге.

Након формирања индустријске зоне у северозападном делу града Шапца, циљ економског развоја био је да се привуче већи број страних инвеститора и привредника (Тим за развој локалне економије, 2006). Стога је уследило разматрање потреба привредног сектора у граду (Милошевић, М., интервју, 08.03.2018.). У складу са овим и на основу Одлуке о приступању изради Просторног плана града Шапца (Сл. л. г. Шапца, 28/9) (даље: ПП) и Одлуке о изради стратешке процене утицаја на животну средину ПП-а (Сл. л. г. Шапца, 28/9) приступило се изради Концепта просторног плана (Комисија за планове града Шапца, 2011), односно изради Просторног плана града Шапца (Сл. л. г. Шапца, 7/12а) (даље: ПП). Ово је подразумевало проналажење локација у централној (па и историјској) зони града које ће бити изграђене или пренамењене за потребе привредног сектора, а самим тим и покретање планског развоја града Шапца (Сл. л. г. Шапца, 7/12а; Милошевић, М., интервју, 08.03.2018.).

Пратећи ове одлуке, на састанку председника општине Шабац, Јавног урбанистичког предузећа „План” (даље: ЈУП) и градске управе града Шапца (даље: ГУ Шапца) донета је сагласност да се испитају могућности за пренамену простора војне непокретности Дома Војске у Шапцу, (Милошевић, М., интервју, 08.03.2018). Стога је председник општине Шабац донео одлуку о расписивању „Архитектонско-урбанистичког конкурса за идејно решење пословног објекта на локацији ’Цветни трг’ у Шапцу (бивши објекат Дом војске)” (Одлука бр. 020-52/08-13). Расписивач и наручилац конкурса био је град Шабац. На конкурс је пристигло седам идејних решења, од којих је само четири разматрано услед неправовременог пристизања документације. На основу мишљења седмочланог жирија, који су чинили председник општине Шабац, директор ЈП за управљање грађевинским земљиштем, начелник одељења за урбанизам и још четворо архитеката, донета је одлука да се не додели прва награда (ЈУП „План”, 2008). Повод овоме је да се град Шабац не обавезе на спровођење неког од решења, која су према мишљењима чланова жирија неадекватна (Милошевић, М., интервју, 08.03.2018.). У складу са овим, донета је одлука да се кроз израду ППР-а дају основне смернице за развој локације, односно да се израдом ПДР-а дају детаљније смернице за развој локације Дома војске у Шапцу.



Слика 5.: Поглед на Дом Војске у Шапцу са Цветног трга (Извор: аутор)

Планом генералне регулације „Шабац” (Сл. л. г. Шапца, 7/12б) (даље: ППР) предвиђено је да се израдом Плана детаљне регулације „Дом војске” Шабац (даље:

ПДР) пренамени простор на локација Дома војске у Шапцу. Према ПГР-у из 2012. године, предвиђено је да се на овој локацији изгради архитектонски репрезентативни пословно-стамбени центар минималне спратности од пет надземних етажа са обавезном кулом у осовини Масарикове улице са минимално девет надземних етажа (П+8+Пс), уз предлог расписивања новог јавног архитектонског или урбанистичког конкурса за локације: Дом војске и Цветни трг (блок. Бр. 41 и 42). Овај приступ планирању пренамене Дома војске у Шапцу се задржао и кроз израду Измена и допуна ПГР-а града Шапца (Сл. л. г. Шапца, 17/13).

На основу ПГР (Сл. л. г. Шапца, 17/13), Одлуке о изради Плана детаљне регулације „Дома војске” у Шапцу (даље: ПДР) (Сл. л. г. Шапца, 20/10) и Одлуке о неприступању изради Стратешке процене утицаја ПДР-а (Сл. л. г. Шапца, 20/10), ЈУП „План” је приступио изради Концепта Плана детаљне регулације „Дома војске” у Шапцу. Након извршеног стручног надзора за израду Концепта (Комисија за планове града Шапца, 10.04.2013.) и Нацрта (Комисија за планове града Шапца, 12.06.2013.) ПДР-а од стране Комисије за планове града Шапца, Одељење за Урбанизам ГУ Шапца је овај план ставило на јавни увид. Јавни увид је оглашен у локалном листу „Глас Подриња” и у дневном листу „Вечерње новости” 04.07.2013. године уз постављање обавештења на огласној табли у згради ГУ града Шапца и просторијама ЈУП-а и Одељења за урбанизам ГУ Шабац. Током јавног увида достављено је пет примедби на ПДР, две од стране приватног сектора и три од стране цивилног сектора. Само три подносиоца примедби присуствовало је и искористило могућност да усмено образложи своје примедбе на отвореној седници Комисије за планове, одржаној по закључивању јавног увида. Извештајем о обављеном јавном увиду на ПДР, Комисија за планове града Шапца је закључила да није потребна израда новог плана,<sup>100</sup> него да се предложени Нацрт може усвојити по кориговању плана према усвојеним примедбама (Комисија за планове града Шапца, 07.08.2013). Извештај о ПДР-у (Сл. л. г. Шапца, 21/13) донет је током затворене седнице Комисије за планове града Шапца којој су присуствовали чланови Комисије (правник, двоје архитеката и планера и геодета), представници ЈУП „План”-а, Одељења за Урбанизам ГУ Шабац и ГУ Шапца.

До реализације ПДР-а није дошло из економских разлога, односно немогућности да се нађе привредно лице који би инвестирало у ову локацију (Милошевић, М., интервју, 08.03.2018). Стога је овај план стављен ван снаге ревизијом ПГР-а из 2015. године (Сл. л. г. Шапца, 18/15).

### 5.3.2.2. Процес одлучивања у поступку стављања Дома војске на листу непокретности културног добра

Позивајући се на Закон о културним добрима (Сл. гл. РС 71/94, 52/11-други закон, 52/11-други закон, 99/11-други закон), група шабачких архитеката покренула је грађанску иницијативу „Сачувајмо Дом ЈНА”, са циљем да се за ову војну непокретност успостави претходна заштита културног добра (Иницијатива „Сачувајмо Дом ЈНА”, 2016)<sup>101</sup> (дијаграм 12).

**Дијаграм: 12.** Формалне активности иницијативе групе грађана Шапца, под називом “Сачувајмо Дом ЈНА” кроз поступак успостављања претходне заштите Дома војске у Шапцу – хронолошки ток (Извор: аутор) (зелени текст – одлуке које нису донете планском процедуром)

<b>03.11.2015.</b>	<b>Апел групе архитеката Шапца</b>
<i>Учесници</i>	група архитеката Шапца, градоначелник града Шапца, главни градски урбаниста
<i>Активност</i>	Група од 30 архитеката Шапца је поднела апел градоначелнику града Шапца и главном градском урбанисти за спречавање рушења зграде Дома ЈНА
<b>н.д.</b>	<b>Формирање грађанске иницијативе „Сачувајмо Дом ЈНА”</b>
<i>Учесници</i>	Иницијатива „Сачувајмо Дом ЈНА”, група шабачких архитеката
<i>Активност</i>	Група шабачких архитеката оснива Иницијативу „Сачувајмо Дом ЈНА”, која представља самоиницијативну организацију грађана у поступку очувања Дома војске у Шапцу
<b>06.01.2016.</b>	<b>Допис Иницијативе „Сачувајмо Дом ЈНА” Докомому</b>
<i>Учесници</i>	Иницијатива „Сачувајмо Дом ЈНА”, Докомому
<i>Активност</i>	Грађанска Иницијатива шаље допис Докомому ради адекватне валоризације комплекса од стране Докомома
<b>2016.</b>	<b>Петиција</b>
<i>Учесници</i>	Иницијатива „Сачувајмо Дом ЈНА”, група грађана (преко 5000 представника локалне заједнице), уметничка група Комбинарт
<i>Активност</i>	Иницијатива је са групом уметника Комбинарт организовала интернет петицију ( <a href="https://www.change.org/p/protiv-prodaje-doma-vojske">https://www.change.org/p/protiv-prodaje-doma-vojske</a> ), али и

		састанке грађана испред Дома војске ради потписивање петиције почетком 2016. године; петицију је потписало преко 5000 грађана.
<b>17.03.2016.</b>	<b>Округли сто о Дому ЈНА</b>	
<i>Учесници</i>		Представник иницијативе „Сачувајмо Дом ЈНА”, председник Друштва конзерватора Србије, двоје архитеката представника ДоСоМоМо комитета, председник Асоцијације Независна Културна Сцена, два представника Филозофског факултета, Универзитета у Београду.
<i>Активност</i>		Током састанка је потврђено да је грађанска иницијатива најважнија, како би се најважнији објекти препознали на време од стране власти, али и од Завода, као нешто што би требало да се заштити.
<b>17.03.2016.</b>	<b>Израда пројекта изведеног стања ради покретања поступка за заштиту објекта</b>	
<i>Учесници</i>		Иницијатива „Сачувајмо Дом ЈНА”
<i>Активност</i>		За потребе подношења захтева Републичком заводу за заштиту споменика културе у Београду, архитекте представници Иницијативе су израдили нацрт пројекта изведеног стања ове војне непокретности
<b>н.д.</b>	<b>Мишљење везано за третман зграде Дома ЈНА у Шапцу и иницијатива за успостављање претходне заштите</b>	
<i>Учесници</i>		Иницијатива „Сачувајмо Дом ЈНА”
<i>Активност</i>		Документ (Мишљење) представља захтев за успостављање претходне заштите Дома војске у Шапцу Републичком заводу за заштиту споменика културе – Београд; овај документ садржи сет више информативних докумената, извештаја и мултимедијалних прилога
<b>05.05.2016.</b>	<b>Писмо подршке Докомому Иницијативи „Сачувајмо Дом ЈНА”</b>	
<i>Учесници</i>		Докомому, Иницијатива „Сачувајмо Дом ЈНА”
<i>Активност</i>		На основу закључака са састанка радне групе Докомому одржане 28.01.2016. и 15.03.2016. одлучено је да се подржи иницијатива за очување Дома војске у Шапцу
<b>н.д.</b>	<b>Израда Документационог досијеа Дома ЈНА</b>	
<i>Учесници</i>		Докомому, Друштвено предузеће „Изградња” из Шапца, Међуопштинског историјског архива у Шапцу
<i>Активност</i>		За потребе подношења захтева Заводу за заштиту споменика културе у Београду, Докомому је израдио овај информативно-валоризациони документ заснован на документацији друштвеног предузећа „Изградња” из Шапца и Међуопштинског историјског архива у Шапцу
<b>21.07.2016.</b>	<b>Обавештење пред проглашење Дома војске у Шапцу за споменик културе</b>	
<i>Учесници</i>		Завод за заштиту споменика културе у Ваљевоу, Републички завод за заштиту споменика културе у Шапцу

*Активност* На иницијативу Републичког завода за заштиту споменика културе у Београду, Завод за заштиту споменика културе у Ваљеву је упутио јавно обавештење свим лицима који имају правни интерес на локацију Дома војске у Шапцу о покретању поступка утврђивања зграде Дома ЈНА у Шапцу за споменик културе; током трајања периода поступка проглашења комплекс има третман културног добра са заштићеном околином.

Оснивање Иницијативе „Сачувајмо Дом ЈНА” (даље: Иницијатива) десило се након упућивања писма незадовољства новембра 2015. године градоначелнику града Шапца (председнику општине Шабац) о Одлуци СГ Шапца да се зграда Дома војске са припадајућом парцелом прода. Овом приликом група од тридесет шабачких архитеката је као повод за очување локације навела архитектонску вредност објекта као споменика Модерне у Шапцу, али и то да ова војна непокретност представља симбол времена у ком је настао (Иницијатива „Сачувајмо Дом ЈНА”, 2016). Овим писмо грађанска иницијатива је предложила да се комплекс Дома војске заштити и приведе јавној намени у виду објекта културе или пак за потребе јавних служби. У вези са тим, као прва активност Иницијативе било је упућивање дописа Докомому, Међународној радној групи за документацију и заштиту грађевина, места и целина модерног покрета,<sup>102</sup> почетком 2016. године како би извршила адекватну валоризацију Дома војске са циљем сврставања на листу непокретности културних добара. Даље активности организоване од стране грађанске Иницијативе које су уследиле су биле:

- Покретање интернет петиције током које је прикупљено преко пет стотина потписа;
- Потписивање петиције испред Дома војске у Шапцу једном недељно, када је прикупљено преко пет хиљада потписа грађана Шапца;
- Организовање низа састанака са директорима установа културе у Шапцу ради добијања подршке иницијативи (директори Библиотеке шабачке и Шабачког позоришта и секретар КУД „Абрашевић”);
- Организовање интервјуа са познатим људима Шапца о питању Дома војске;
- Организовање састанка – округлог стола о Дому војске током којег су говорили представник Иницијативе, председник Друштва конзерватора Србије, двоје архитеката представника Докомома, председник Асоцијације независних културних сцена и два представника Филозофског факултета,

Универзитета у Београду. Током састанка је истакнута важност очувања комплекса Дома војске, како из архитектонског угла, тако и као редак пример планирања и изградње комплекса искључиво локалним ресурсима. С друге стране, истакнута је важност помоћи грађанске иницијативе локалним и националним службама и Заводу за заштиту културног добра да препознају објекте и целине које треба да се заштите;

- Медијско истицање иницијативе кроз националне и локалне листове као што су Данас, Подриње, Зораинфо, са фокусом на потписивање петиције, али и организовање разних изложби на тему Дома војске путем друштвених мрежа;
- Израда пројекта затеченог стања комплекса Дома војске у Шапцу за потребе подношења захтева Заводу за заштиту споменика културе у Београду;
- Израда идејног нацрта ревитализације комплекса Дома војске у Шапцу, са приказом могућности будућег начина коришћења (Иницијатива „Сачувајмо Дом ЈНА”, 2016).

Иницијатива „Сачувајмо Дом ЈНА” добила је од организације Докомомо писмо подршке о пружању стручне помоћи у спровођењу процеса валоризације, заштите и ревитализације овог комплекса.<sup>103</sup> У вези са тим, Докомомо је формирао „Документациони досије Дома ЈНА”, заснован на документацији друштвеног предузећа „Изградња” из Шапца и Међуопштинског историјског архива у Шапцу. Оваква информациона основа је била упућена Републичком заводу за заштиту споменика културе у Београду са дописом о разматрању да се Дом војске у Вршцу стави у статус културног добра (Docomoto, 2016; 2017). С друге стране, сама Иницијатива је израдила „Мишљење везано за третман зграде Дома војске у Шапцу и иницијатива за успостављање претходне заштите” (Иницијатива „Сачувајмо Дом ЈНА”, 2016) која је уз ”Захтев за успостављање претходне заштите Дома војске” била достављена Републичком заводу за заштиту споменика културе у Београду. Мишљење представља сет информационих докумената, мултимедијалних прилога, извештаја са састанака експерата припадника цивилног сектора, те предлог за ревитализацију објекта као центра алтернативне културе (Иницијатива „Сачувајмо Дом ЈНА”, 2016). Резултат поднетог Захтева за успостављање претходне заштите од стране Докомомо и Иницијативе ”Сачувајмо Дом ЈНА” је Обавештење Завода за



заштиту споменика културе у Ваљеу (Завод за заштиту споменика културе у Ваљеу, 2016). Ово обавештење је упућено свима који имају правни интерес да се изјасне по питању ове локације која би поступком заштите обухватила парцеле бр. 2568 (споменик културе), 2567, 2569, 2613 и 2675 (заштићена околина споменика културе) к.о. Шабац. Обавештењем се наводи да је покренут поступак за утврђивање Зграде Дома ЈНА у Шапцу за споменик културе, а током поступка утврђивања комплекс има третман проглашеног културног добра са заштићеном околином.

\* \* \*

Приказ случаја Дома војске у Шапцу сагледава два независна и самостална приступа (утицаја) планирању ове локације. Први се односи на процесе одлучивања служби јавног сектора у планирању пренамене Дома војске у Шапцу, током којих се примећује одсуство учешћа приватног и цивилног сектора. Сложен процес планирања је вођен искључиво у складу са правним актима од стране Одељења за Урбанизам ГУ Шабац. Дакле, приватни и цивилни сектор имају могућност да се укључе у процес планирања и одлучивања само током јавног увида у ПДР „Дом војске”. Једини моменат када се одступа од законски вођеног процеса планирања је сам формални поступак формирања Стратегије економског развоја града Шапца, током чије израде су организовани састанци председника општине Шабац и представника планске експертизе на којима се дискутовало о локацији Дома војске и њеној будућој намени. Други независан приступ планирању намене Дома војске односи се на формирање грађанске иницијативе руковођене групом архитеката и уметницима града Шапца. Самосталност ове иницијативе огледа се у сарадњи са невладиним или независним агенцијама (Комбинарт, Докомомо), или пак са републичким и регионалним службама (Заводи за заштиту споменика културе у Ваљеу и Београду), али не и сарадњи са локалним службама.

Стога се може рећи да целокупан процес планирања пренамене Дома војске у Шапцу представља скуп сложених активности, односно низ процеса одлучивања сваке од ове две самосталне целине (које се ни хронолошки не преклапају). У складу са овим, делиберативно разликујемо две целине:

- Процес одлучивања у планирању пренамене Дома војске у Шапцу: активности јавних служби општине Шабац и
- Поцес одлучивања грађанске иницијативе у поступку стављања Дома војске на листу непокретности културног добра,

Посматрано кроз аспект процеса јавне делиберације, приказ ове две целине даје две различите анализе приступу планирања локације Дома војске. Прва целина приказа јасно препознаје пределиберативни, делиберативни и постделиберативни период само у поступку спровођења јавног увида ПДР,<sup>104</sup> али не и током целокупног процеса планирања пренамене. Пре свега, узрок овоме је у строгом поступању локалних служби општине Шабац према законском оквиру планирања. Може се рећи да делиберативни период постоји у процедури, али се организује тек по завршетку израде плана, током јавног увида у ПДР или током седница председника општине Шабац, представника Одељења за Урбанизам ГУ Шабац и Комисије за планове града Шапца. Закључује се такође да различити типови јавних служби нису имали исту могућност ангажовања у поступку формирања плана (нпр. Одељења за културу, туризам и сл.), што се и одразило на сам план, односно на неискоришћеност вредности и потенцијала које локација има. Постделиберативни период прве целине представља формалан и законски дефинисан ток поступка имплементације плана на основу донетог извештаја Комисије за планове града Шапца. Насупрот овоме, друга целина приказа нам показује наглашен пределиберативни и делиберативни период планирања утицаја на статус локације Дома војске. Низ активности Иницијативе не представља двостепени делиберативни приступ одлучивању, иако се њена улога може сагледати као улога неутралног модератора. Пре свега јер су задаци Иницијативе праћени кроз интензивно информисање великог броја других актера (углавном цивилног и приватног сектора) уз транспарентно вођење свих активности, што показује и коришћење различитих типова медија, попут интернет стране, друштвених мрежа, телевизија, радија, преноса скупова уживо, новина и чланака. Затим, организовани су јавни састанци, дискусије и окупљања различитих учесника током којих су имали могућност да размене мишљења о предметном проблему. Засебна критика друге целине представља умањено учешће локалног јавног сектора у дискусијама,

упркос напорима Иницијативе да се прикључе транспарентно организованим састанцима.

Кроз претходну анализу делиберације показало се да остварљивост принципа јавне делиберације у обе целине зависи од заступљености различитих типова учесника у процесу планирања (табела 12). Конкретно, ако се посматра прва целина из угла делиберације, може се сагледати да одлука није донета на основу метасагласности. То значи да критеријуми по којима ће се вредновати квалитет предметног плана нису одабирани учешћем свих актера, нити су они били дефинисани само учесницима из јавне службе, већ само на основу директиве виших локалних служби. Из приложеног процеса сагледава се да је доносилац одлуке Комисија за планове града Шапца, која даје мишљење на различите захтеве, углавном пратећи унапред дефинисан план, док Приватни и цивилни сектор имају ограничене могућност да дају своје мишљење о плану, али не и у доношењу одлуке, што је и утицало на остваривање принципа јавне делиберације.

Активности служби општине Вршац током процеса одлучивања у планирању пренамене Дома војске у Шапцу (целина 1. табеле 13.) усмерене су на достизање легитимне и рационално засноване одлуке само током преноса права на коришћење ове војне непокретности и током јавног увида. Како је процедура преноса права на коришћење војне непокретности строго дефинисан ток, остваривање слободе није реализовано у потпуности за све учеснике процеса одлучивања. Разлог се може сагледати у строгом позиционирању укључивања сваког од актера, што не умањује остваривање преостала три принципа јавне делиберације, али утиче на ефикасност (време) процеса одлучивања. Са друге стране, Одлука о формирању Стратегије економског развоја Шапца, ПП-а и других планских докумената су показатељ једностраног доношења одлуке. Пре свега се мисли на то да су одлуке донете од стране једне јавне службе (ГУ Шапца или Одељења за Урбанизам ГУ Шабац) по директиви Комисије за планове града Шапца и председника општине Шабац. Значајно ослањање на законске, односно правне акте током планирања локације Дома војске је ускратило слободу учешћа приватног и цивилног сектора у процесу планирања али и јавних служби задужених за друге ресоре. Самим тим принципи разложности и равноправности нису остварени, а заснованост на рационално

мотивисаном консензусу остаје упитна. Ово посебно долази до изражаја када је у питању израда Извештаја о извршеној стручној контроли Концепта или Нацрта ПП-а, ПГР-а или ПДР-а, јер су учесници у одлучивању само чланови Комисије за планове града Шапца.

**Табела 12.** Процена остварљивости принципа јавне делиберације у процесима одлучивања у планирању пренамене Дома војске у Шапцу (Извор: аутор) (зелени текст – одлуке које нису донете планском процедуром, наранџасти текст – одлуке донете планском процедуром)

Донета одлука	Учесници у доношењу одлуке	Слобода	Разложност	Равноправност	Рационално мотивисан кон.
<b>Целина 1.</b>					
Одлука о прихватању понуде МО о преносу права на коришћење војне непокретности Дома Војске у Шапцу општини Шабац	МО, РДИ, Министарство финансија, Државно правобранилаштво, Влада РС, СГ Шапца	++	+++	+++	+++
Одлука о расписивању конкурса за израду идејног решења пословног објекта на локацији „Цветни трг” у Шапцу (бивши објекат Дома војске)	Председник општине Шабац	-	+	+	+
Одлука по завршеном распису архитектонско-урбанистичког конкурса за идејно решење пословног објекта на локацији „Цветни трг” у Шапцу (бивши објекат Дома војске)	СГ града Шапца	+	++	+	++
ПП-а града Шапца	СГ града Шапца, ЈУП „План”, Комисија за планове, Одељење за урбанизам ГУ Шабац	+	++	+	++
ПГР-а града Шапца	СГ града Шапца, ЈУП „План”, Комисија за планове, Одељење за урбанизам ГУ Шабац	+	++	+	++
ПДР „Дом војске” у Шапцу	Комисија за планове града Шапца, ГУ Шапца, ЈУП „План”, Одељење за урбанизам ГУ Шапца, грађани, подносиоци примедби на ПДР	++	++	++	++
Одлука ГУ града Шапца о продаји зграде Дома војске	СГ града Шапца и председник општине Шабац	+	++	+	++
Измена и допуна ПГР-а „Шабац”	СГ града Шапца, Одељење за Урбанизам ГУ Шапца, ЈУП „План”, Комисија за планове	+	++	+	++

<b>Целина 2.</b>					
Формирање грађанске иницијативе „Сачувајмо Дом ЈНА”	Иницијатива „Сачувајмо Дом ЈНА”, група шабачких архитеката	+++	+++	+++	+++
Допис Иницијативе „Сачувајмо Дом ЈНА” Докомому	Иницијатива „Сачувајмо Дом ЈНА”, Докомому	++	+++	++	+++
Петиција	Иницијатива „Сачувајмо Дом ЈНА”, група грађана (преко 5000 представника локалне заједнице), уметничка група Комбинарт	+++	+++	+++	++
Мишљење везано за третман зграде Дома ЈНА у Шапцу и иницијатива за успостављање претходне заштите	Иницијатива „Сачувајмо Дом ЈНА”	++	+++	++	++
Писмо подршке Докомому Иницијативи ”Сачувајмо Дом ЈНА”	Докомому, Иницијатива „Сачувајмо Дом ЈНА”	+++	+++	+++	+++
Израда Документационог досијеа Дома ЈНА	Докомому, Друштвено предузеће „Изградња” из Шапца, Међуопштинског историјског архива у Шапцу	+++	+++	+++	+++
Обавештење пред проглашење Дома војске у Шапцу за споменик културе	Завод за заштиту споменика културе у Ваљево, Републички завод за заштиту споменика културе у Шапцу	+++	+++	+++	+++

Активности Иницијативе током поступка планирања заштите комплекса Дома војске у Шапцу као културног добра (целина 2. табеле 13.) усмерене су на остваривање слобода и равноправности различитих сектора. У делиберативном погледу, фокус је био на стварању транспарентног процеса дискусије (не одлучивања) о предметном проблему модерирани Иницијативом. Слобода, као принцип делиберације, остварена је у потпуности позивањем различитих учесника на сарадњу и дискусију (како јавног, тако и приватног сектора), кроз снажну употребу различитих медија као инструмента за инфомисање. Како је сам процес планирања текао кроз сет дискусија о Дому војске, учесници су имали значајне могућности да образложе своје ставове. Међутим, равноправност сва три сектора није у потпуности остварена, услед затворености јавних служби ка јавности. Узрок овоме се може препознати у недовољном охрабривању јавног сектора за учешћем у дискусијама од стране Иницијативе (ако Иницијативу сагледамо као делиберативног модератора у овом случају). Међутим, учесници овог процеса

планирања нису били пристрасни и нерационални током образлагања ставова (током спровођења интернет петиције, организовања Округлог стола о судбини Дома војске или формирања Мишљења везано за третман зграде Дома ЈНА у Шапцу и иницијативе за успостављање претходне заштите) услед одсуства локалног јавног сектора. Захваљујући организованим дискусијама великог броја учесника, принцип рационално мотивисаног консензуса је остварен.

Аспект заступљености типова учесника у процесу планирања пренамене војне непокретности у Шапцу, према претходном излагању, представља неравноправну заступљеност деловања цивилног и јавног сектора, али и одсуство приватног. Ако се посматра прва целина приказа случаја, јавне службе су као доминантни учесници присутни током целог процеса, док су приватни и цивилни сектор присутни само током јавног увида, када могу самоиницијативно да дају мишљење. Ово указује на то да цивилни и приватни сектор не сарађују међусобно у процесу планирања Дома Војске. Примећује се да су унутар јавног сектора различите службе или групе експерата укључене у различите фазе процеса планирања и одлучивања. Дакле, задаци спровођења израде плана, организовања јавног увида и имплементирања плана је додељено Одељењу за Урбанизам ГУ града Шапца, док Комисија за планове треба да присуствује седницама јавног увида и контролише израде Концепта и Нацрта ПП-а, ППР-а и ПДР-а. Ово се посебно одражава на делиберативни аспект процене неутралности модератора, јер је у овом случају модератор дуалан. То подразумева да је процес планирања руковођен од стране Одељења за Урбанизам, а процес одлучивања (јавни увид) од стране Комисије за планове града Шапца. Рад (руковођење процесом планирања и доношење одлука) ове две јавне службе одређен је директивама ГУ Шапца и председника општине Шабац, чиме се, из угла (јавне) делиберације, директно утиче на одзив других сектора на учешће у процесу одлучивања, а самим тим и на спремност учесника на достизање рационално засноване одлуке која је прихватљива за све. Стога се може закључити да Одељење за Урбанизам ГУ Шапца као јавне службе у функцији модератора није самостално, односно руковођено је плановима вишег реда или директивама виших јавних служби (нпр. кабинетом градоначелника). С друге стране, друга целина приказује модериран приступ

Иницијативе планирању пренамене Дома војске. Пре свега се огледа у наглашености модератора као неутралног учесника фокусираног на прикупљање информација и формалних одлука подршке различитих независних организација као што је Докомомо, Друштво архитеката Београда, удружења уметника, али и локалних установа као што су Библиотека шабачка, Шабачко позориште и сл. Иако овај низ одлучивања не представља двостепени делиберативни приступ одлучивању, може се рећи да је улога неутралног модератора оправдана првенствено интензивним информисањем великог броја других актера (углавном цивилног и приватног сектора) уз транспарентно вођење свих активности, попут упућивања позива различитим типовима учесника, организовани су јавни састанци, окупљања и јавне презентације значаја комплекса Дома војске које су директно емитоване путем локалне телевизије. Принцип равноправности у оквиру друге целине није остварен у целости услед одсуства локалног јавног сектора, али не и регионалног и националног (Заводи).

#### **5.4. Дискусија и закључна разматрања**

Посматрајући случај Србије, закључује се да је традиција самоуправног социјализма још увек распрострањена у Србији и да се заснива на раздвајању овлашћења од одговорности – они који доносе пословне одлуке не сnose последице тих одлука (Begović et al., 2006). Конкретно, из претходно анализираних регулаторног оквира и на основу анализе случајева, може се закључити да су доносиоци одлука и носиоци израде плана засебни учесници са јасно дефинисаним улогама. У општем смислу може се рећи да се процес одлучивања у пракси урбанистичког планирања у Србији још увек суочава са прелазним (транзиционим) изазовима у области планирања. Јавне службе у Србији се боре да постану мотиватори и покретачи развојних иницијатива, обично на рачун различитих друштвених група и њихових легитимних интереса (Begović et al., 2006). Приватни сектор има јасну стратегију о томе како остварити сопствене интересе у друштву у којем и јавни и цивилни сектор немају адекватне вештине преговарања, док (инострани) инвеститори сматрају да Србија представља плодно тло за инвестирање. Из угла планирања, такви процеси одлучивања јасно доводе до деформисања просторног развоја. Међутим, планери још увек нису довољно

независни да укажу на недостатке поступка планирања – оног који само декларативно прописује учешће јавности. Иако је учешће грађана, приватног сектора и невладиних организација постало формално, увођењем раног јавног увида оно ипак није од великог значаја за стварање ефикаснијег и квалитетнијег процеса планирања. Пре свега јер учесници у самом процесу не располажу свим информацијама, али и зато што овакав процес захтева профилисане актере и јасне интересе, што није случај са још увек нетранспарентним системом одлучивања у Србији. Дакле, закључује се да је једна од значајних карактеристика планирања на локалном нивоу могућност учешћа локалних заинтересованих страна у процесу израде планова (Коранја et al., 2015), чиме се тежи поклапању политичких циљева са економским и социјалним циљевима локалне заједнице и доношењу боље одлуке о коришћењу простора.

Када се говори о демократском одлучивању на локалном нивоу, пре свега се мисли на активно учешће грађана у процесу доношења јавних одлука (Беговић et al., 2006). Развијена демократска култура подразумева и већу заинтересованост грађана за праћење рада општинског руководства, што доприноси већем степену одговорности према грађанима и бољим резултатима у раду (Vasiljević, 2012).<sup>105</sup> Законски акти намећу локалној самоуправи одговорност за квалитетно и ефикасно обављање послова, али ова одговорност је пре свега према службама вишег реда, јер је рад управе формализован, док је одговорност према грађанима минорна услед оскудног броја механизма којима грађани могу да реагују уколико су незадовољни радом локалне самоуправе (Савкић, 2016). Ово је само показатељ питања слободе за активнијим учешћем грађана у процесу одлучивања. Закључује се да, упркос постојању правног оквира за учешће грађана у процесу одлучивања у питањима од значаја за живот заједнице, у Србији не постоји јасна стратегија развоја система планирања која би дала даље смернице, дефинисала улоге актера различитих категорија, те олакшала развој учешћа грађана у процесу одлучивања (Perić & Miljuš, 2017). То је један од разлога што у већини локалних самоуправа у Србији не постоје развијени механизми учешћа грађана у планирању.

Оно како грађани могу да утичу на доношење одлука и реализацију постављених циљева јесте кроз формалне (месна заједница, савети грађана) или



неформалне (разне *ad hoc* иницијативе) облике удруживања. У односу на овакав вид активног учешћа, пасивно учешће даје само могућност коришћења бирачког права или присуство састанцима које организују власти, али без могућности да утичу на квалитет донетих одлука. Са друге стране, за активније учешће грађана или за сарадњу више локалних самоуправа – партнерство, ангажоване су невладине организације<sup>106</sup> (НВО) како би подстицале учеснике на активност (Коранџа et al., 2015). Неретко се дешава да одређене послове локалне самоуправе НВО обављају ефикасније и уз мању финансијску подршку, због чега се управе и ослањају на њих (на пример стратегије локалних власти, акциони планови за заштиту животне средине итд.), а самим тим представници НВО могу се видети у оквиру седница локалних управа. Овај начин сарадња НВО и локалне самоуправе доприноси повећању задовољства становништва начином на који се врши власт у једној заједници (Беговић et al., 2006).

#### **5.4.1. Значај јавног сектора за процес одлучивања у пракси урбанистичког планирања у Србији**

Истраживањем (изложено овом дисертацијом) се сагледава да значај јавне управе у процесу одлучивања је оријентисан ка остваривању најефикаснијег, најекономичнијег и најрационалнијег начина за достизање циљева у којима се води рачуна да је основна сврха деловања остваривање и заштита људских слобода и права, са једне стране, као и повећање опште добробити друштва као целине, са друге стране (Марковић, 1988 у Лилић, 2011). Значај управе треба да буде остваривање фер односа између управе и грађана. Увођење јавности, отворености и тачности у процедуру подразумева да се у сваком тренутку може тачно утврдити ко је и када донео неку одлуку, као и да се свака одлука мора заснивати на тачно утврђеним чињеницама (Лилић, 2011). Савремени идеал локалне самоуправе и инострана искуства су показала да се локална самоуправа заснива на: (1) децентрализацији јавних служби, (2) признавању постојања легитимних локалних интереса, (3) учешће грађана у јавним пословима уз преузимање и јачање одговорности, (4) стављање управљачког тежишта на појединца, (5) бољем разумевању проблема који постоје у једној заједници, (6) ефикасности и ефективности у вршењу јавних послова и (7) успостављању равнотеже између

различитих нивоа власти (Begović et al., 2006). Овим се подразумева да јавне службе имају одређени ниво аутономије (самосталности) за самостално одлучивање, приближавање грађанима, тако сто се у разматрање обухватају сва њихова мишљења, као и успешније задовољавање потреба локалног становништва кроз адекватан рад јавних служби.

У већини постсоцијалистичких земаља задржало се то да се одлуке доносе од стране и у оквиру јавног сектора (службе на националном нивоу су доминантнији доносиоци одлука у односу на јавне службе локалног нивоа). Као очигледно наслеђе прошлости, овакав систем је без јасне хоризонталне координације учесника, што је почело да се ублажава тек последњих година, европским иницијативама равноправног учешћа у одлучивању и планирању.<sup>107</sup> Оно што представља посебну карактеристику постсоцијалистичких земаља западног Балкана, па и Србије, јесте непостојање јасних граница између политичке партије, управе и власти (Кардона, 2011). Овако стопљени учесници довели су до урушавања политичког система и до веће политизације управе. Тако концентрација сваке врсте моћи у вишим нивоима управе носи негативне последице (Кардона, 2011) као што су: доношење одлука од стране политичких саветника махом спречавајући стручни савет да допре до министара, и то да министри преносе овлашћења на службе или политичке представнике који имају слаб утицај или оскудно знање о функционисању управе. Са друге стране, када се говори о државним службама (па и локалним самоуправама) и/или државним предузећима, која се називају јавним предузећима, примећује се да она послују често скривено од очију јавности (Ђулић & Кузман, 2011). Извештавање (које је главни инструмент за објављивање информације и јавно пословање) по правилу је усмерено само ка оном телу државе које прати рад или врши контролу рада, или је пак то тело укључено у оперативна или стратешка одлучивања о служби. У складу са овим, службе/самоуправе/предузећа су фокусирани на задовољење финансијског стања, уместо на постизање економских и других циљева који су им задати (The World Bank Group, 2006). Ово се посебно може сагледати кроз приоритетизацију планских пројеката, у којима локалне самоуправе често представљају планове у виду списка пројеката наведених према приоритетима (случај војних непокретности), без

икаквог даљег и детаљнијег образложења (Коранја et al., 2015). Приритетни пројекти су они који имају огроман значај за будући развој њихових средина и да се велики део локалних пројеката надовезује на националне пројекте или зависи од њих. На овај начин се бежи од локалних потреба и иницијатива за пројектима покренутих од стране локалне заједнице или правних лица.

#### **5.4.2. Процес одлучивања у планирању пренамене јавне својине**

Упркос спровођењу ЗУП-а, локалне самоуправе поново се суочавају са транспарентношћу информација, бирократизованом и сложеном административном процедуром, нејасним и неуниформисаним обрасцима за подношење захтева, неусаглашеношћу прописа, али и недостатком сарадње између органа локалне управе и појединих испостава републичких институција на локалном нивоу (Stojanović Kerić, 2016). Спровођењем Регулаторне реформе административних поступака на локалном нивоу,<sup>108</sup> тежи се поједностављивања непотребних, компликованих и нетранспарентних административних поступака (Stojanović Kerić, 2016). Циљ побољшања општег регулаторног оквир је обезбеђивање адекватне имплементације прописа. Један од тих регулаторних оквира се односи на реформу процеса отуђења и/или давања у закуп непокретности у јавној својини. Овом реформом предвиђени су следећи кораци (табела 13):

- Утврђивање тржишне вредности непокретности и оглашавање за чију одговорност је задужена локална пореска администрација;
- Подношење понуда/захтева за учешће у поступку јавног надметања (пријем захтева; завођење; достављање надлежној организационој јединици), која је у надлежности писарнице локалне самоуправе;
- Јавно надметање или утврђивање најповољније писане понуде коју организује надлежна организациона јединица за имовинско-правне послове;
- Закључивање уговора чији је потписник лице одређено прописом локалне самоуправе и
- Отпремање које извршава писарница локалне самоуправе (Stojanović Kerić, 2016).

**Табела 13.** Преглед поступка отуђења или давања у закуп непокретности у јавној својини са прегледом правног оквира (Аутор према: Stojanović Kerić, 2016)

<i>Фазе поступка</i>	<i>Утврђени рок</i>	<i>Надлежност за поступање</i>	<i>Правни основ</i>
Доношење одлуке о отуђењу/давању у закуп	1 дан	Скупштина општине/орган одређен статутом	чл. 27. Закон о јавној својини (Сл. гласник РС, бр. 72/2011, 88/2013 и 105/2014)
Утврђивање тржишне вредности непокретности и оглашавање	5 дана + рок тр. огласа	Локална пореска администрација	чл. 29. Закон о јавној својини
Подношење понуда/захтева за учешће у поступку јавног надметања (пријем захтева; завођење; достављање надлежној организационој јединици)	1 дан	Писарница	чл. 161. Закона о управном поступку (Сл. гласник СРЈ, бр. 33/1997 и 31/2001 и Сл. гласник РС, бр. 30/2011); чл. 29. Закон о јавној својини; чл. 12. Уредбе о канцеларијском пословању органа државне управе (Сл. гласник РС, бр. 80/1992); главе II, III и IV Упутства о канцеларијском пословању органа државне управе (Сл. гласник РС, бр. 10/1993 и 14/1993 – исправка)
Јавно надметање или утврђивање најповољније писане понуде	1 дан	Надлежна организациона јединица за имовинско-правне послове	чл. 28. Закон о јавној својини
Закључивање уговора	3 дана	Лице одређено прописом ЈЛС	чл. 36. Закон о јавној својини
Отпремање	1 дан	Писарница	чл. 15. Уредбе о канцеларијском пословању органа државне управе; главе VI и VIII Упутства о канцеларијском пословању органа државне управе

Примећује се да је процес отуђења или давања у закуп непокретности јавне својине сличан процесу преноса јавне својине војне непокретности који се односи на понуду локације лицима приватног и цивилног сектора (дијаграми 5 и 6). Оба процеса преноса јавне својине обухватају поступке доношења одлуке о уступању локације, процени тржишне вредности, прикупљања писмене понуде у поступку јавног надметања, утврђивању најбоље понуде, закључивању уговора и отпремања предметне локације. Основна разлика ова два процеса огледа се у времену који изискују и нивоу јавних служби у којима се ови процеси одвијају. Процес преноса јавне својине војне непокретности се заснива на сарадњи јавних служби на националном нивоу, односно РДИ и служби Министарства одбране и као такав претходи процесу отуђења/давања у закуп непокретности јавне својине који се заснива на сарадњи јавних служби на локалном нивоу.

Специфичност процеса отуђења јавне својине на локалном нивоу (приказане табелом 13) је у могућности израде јасне стратегије развоја предметне локације пре спровођења процеса отуђења. Предност оваквог приступа планирању пренамене неке локације је у изградњи интереса и/или плана о будућој намени локацији, чиме би се процес отуђења јавне својине сузио на мањи број (пожељних) учесника. Међутим, процес планирања пренамене војне непокретности углавном резултује девастирањем ових локација, услед значајног временског обухвата, како због самог процеса отуђења права војне непокретности, али и самог процеса планирања ове локације. Узрок се сагледава у томе што локалне самоуправе немају израђен прелиминарни план развоја простора војне непокретности у моменту када Министарство одбране упути понуду за откуп. С обзиром да војна непокретност заузима атрактивну (често централну) локацију урбане средине, локална самоуправа прихвата понуду на основу права прече куповине, па тек потом ступа у процес планирања пренамене војне непокретности (израде ПДР-а или ППР-а). У моменту када Министарство одбране упути понуду за откуп локалној самоуправи, војна непокретност се ставља ван функције (ако је до тада била у функцији) и минимум два месеца (колико је дато времена локалној самоуправи да одговори на понуду) се не спроводи активност одржавања предметне локације. По преносу права на војну непокретност, локална самоуправа ступа у поступак доношења

одлуке о изради плана детаљне регулације чије се усвајање спроводи (неретко) након вишегодишњег процеса планирања. Као резултат оваквог процеса је девастирање војне непокретности, што се може сагледати управо на случају Дома војске у Шапцу. Насупрот Дому војске у Шапцу, процес планирања пренамене Дома војске у Вршцу представља јединствен позитиван пример унапред планиране пренамене војне непокретности у Србији, пре свега захваљујући добијању пакета помоћи НАЛЕД-а на конкурс „Браунфилд Регенерација”.

#### **5.4.3. Делиберација у процесу планирања пренамене војних непокретности**

Процес планирања пренамене војне непокретности на локалном нивоу представља отворенији и слободнији ток одлучивања у односу на процес преноса права јавне својине војне непокретности. Оба процеса преноса права (отуђења) јавне својине, приказане кроз студије случајева домова војске у Вршцу и Шапцу, представљају врло дефинисан и нефлексибилан поступак заснован на јасно дефинисаном правном оквиру и са јасним упутством ко се и на који начин укључује у процес, што није случај и са процесом планирања (пренамене) јавне својине, односно војних браунфилда. Дакле, поступак преноса права јавне својине у односу на поступак планирања пренамене јавне својине представља процедурално јаснији процес одлучивања, са јасно дефинисаним временским обухватом и прецизним одабиром учесника, као и позицијом и начином на који се ти учесници укључују у процес преноса права јавне својине. Поступак планирања пренамене јавне својине обавезује само јавни сектор на учешће у процесу одлучивања, што указује на то да легитимност одлуке и стремљење ка јавном интересу зависи искључиво од самоиницијативности приватног и цивилног сектора да се укључе у процес планирања пренамене јавне својине.

Претходним истраживањем је приказано да су различити аутори разматрали који је облик процеса делиберативног одлучивања најадекватнији и да ли је уопште могуће оценити квалитет тог процеса. Бехтигер (Bächtiger et al., 2009) на основу Росенбергове категоризације формира пет дискурса, од којих је рационални дискурс најприхватљивији делиберативни облик одлучивања (објашњене у другом поглављу). Користећи исте аспекте делиберације, може се проверити колико је

процес одлучивања у савременој пракси урбанистичког планирања у Србији делиберативан и колико су делиберативни били процеси обрађених случајева Вршца и Шапца (табела 14). Стога, у наставку ће бити приказани додатни показатељи који према Бехтигеру говоре о квалитету учешћа приватног и цивилног сектора у процесу одлучивања у савременој пракси урбанистичког планирања у Србији и у процесу планирања пренамене ова два случаја.

**Табела 14.** Упоредни приказ Бехтигерових оцена рационалног делиберативног дискурса и праксе урбанистичког планирања одабраних студија случајева (Извор: аутор)

	Савремена пракса урбанистичког планирања у Србији	Планирање пренамене Дома војске у Вршцу	Планирање пренамене Дома војске у Шапцу
Партиципативна једнакост	++	++/+++	+/++
Рационално образлагање	+	++/+++	+/++++
Оријентација ка општем добру	+	+++/++++	+/+++
Поштовање	++	+++/++++	++/++++
Интерактивност	++	++/++++	+/+++
Конструктивност	++	++/+++	++
Приповедање	-	+	-/++++
Преговарање	++	++	++/-

**НАПОМЕНА:** Оцена савремене праксе урбанистичког планирања је заснована на анализи правних аката, док су студије представљене у складу са целокупним приказом. Код случајева Вршца, прве оцене у категорији се односе на рад локалне самоуправе Вршац, а друге на организацију НАЛЕД, а код случаја Шапца, прве се односе на рад локалне самоуправе Шапца, а друге на рад Иницијативе "Сачувајмо Дом ЈНА".

**Једнакост** – Савремена пракса урбанистичког планирања у Србији не предвиђа механизме учешћа цивилног и приватног сектора (других правних и физичких лица) у процесима одлучивања. Њихово учешће није обавезујуће, чиме се директно утиче на легитимитет донете одлуке, али и смањење вероватноће достизања делиберативног консензуса. У вези са тим формална једнакост није обавезујућа, него самоиницијативна. С обзиром да сви учесници имају могућност изражавања мишљења, ипак јавна служба као медијатор има доминантну улогу у процесу одлучивања у савременој пракси урбанистичког планирања у Србији.

*Случај Вршица* показује да је ангажовање делиберативног модератора (независних агенција или формирањем НВО) значајно за планирање пренамене војних непокретности како би се успоставила једнокости, односно равноправност међу учесницима.

*Случаја Шапца* показује да је одсуство делиберативног модератора у раду локалне самоуправе утицало на равноправно (између остало и планско) учешће свих јавних служби, али и на стварање процеса одлучивања у којем је један тип учесника доминантан, а један је искључен из процеса одлучивања.

Рационално образлагање – У савременој пракси урбанистичког планирања у Србији, учесници имају могућност да изразе своје ставове о проблему о ком се дискутује или да донесу одређену одлуку када се то затражи. Посебан проблем образлагања је да ли ће нечије мишљење бити размотрено или не, што највише зависи од оне службе која спроводи процес одлучивања или је доносилац одлуке (нпр.: Комисије за планове или друге надлежна Комисија коју формира Министарство).

*Случај Вршица* доказује на ком нивоу је рационално образлагање остваривано у зависности од ангажовања независне организације, препознате као неутралног модератора. Током самосталног рада локалне самоуправе, ниво рационалног образлагања је најниже услед учешћа ограниченог броја јавних служби у процесу одлучивања. Оно није потпуно, јер позиција и значај локације за насеље Вршац је иницирало да се током појединих процеса одлучивања прикључе и друге јавне службе. Са друге стране, процеси одлучивања координирани модератором указују да су учесници подстакнути да образложе своје ставове.

*Случај Шапца* представља пример у ком се донете одлуке од стране локалне самоуправе не заснивају на образлагању (упркос рационалном приступу планирању), већ на директном спровођењу одлука које су једнострано донете. Овим је узрокован сукоб мишљења цивилног и јавног сектора. Са друге стране, скупови који су организовани у виду грађанских иницијатива су модерирани и фокусирани на информисање и образлагање ставова.



Оријентација ка општем добру – Према претходном теоријском објашњењу, сматра се да ако нема директног супростављања различитих типова учесника и различитих мишљења, нема ни оријентације ка општем добру. Под овим се подразумева да процес одлучивања није у јавном интересу, јер учесници не показују интересовање да преиспитају своје ставове или да разумеју туђе. Савременом праксом урбанистичког планирања у Србији није предвиђен механизам којим би се учесници обавезали на јавни интерес.

*Случај Вршца* упућује на значај заступљености свих типова учесника координирани неутралним модератором. Остваривањем поверења ка неутралном модератору, различити типови учесника стичу и више слободе и више су фокусирани на остваривање заједничког интереса. Случај Вршца представља и пример одсуства модератора, односно самосталности рада јавне службе фокусираним на планирање локације у циљу достизања планског решења целокупне централне зоне града.

*Случај Шапца* показује да сви сектори заступају сопствене интересе (посебно изражено код јавних служби), што се у случају процеса одлучивања вођених од стране неутралног модератора ублажава тиме да су учесници поред сопствених интереса мотивисани и ка остваривању јавног заједничког интереса. Заједнички интерес није остварив услед одсуства неког од сектора.

Поштовање – Из угла делиберативног сагледавања овог аспекта, у савременој пракси урбанистичког планирања у Србији поштовање изостаје. Пре свега, да би се оценило поштовање, потребно је да постоји процес модерације током које се окупљају различити учесници.

*Случај Вршца* показује да и упркос сложеној процедури процеса планирања пренамене војних непокретности, али и великог броја различитих интереса, поштовање може да буде остварено помоћу систематичног приступа планирања локације (у значајној мери подпомогнута модератором).

*Случај Шапца* посебно наглашава утицај законски дефинисане процедуре на процес одлучивања. На основу случаја Шапца се може поставити питање могућности доласка до изразаја представника приватног или цивилног

сектора у групи која је вођења од стране јавне службе. Ово се посебно односи током процеса спровођења јавног увида у оквиру састанака Комисије за планове.

Интерактивност – Зависност овог аспекта лежи у заступљености представника приватног или цивилног сектора у оквиру одбора који одлучује, односно, да ли тај представник има могућност да исказе свој контра-аргумент на нечији став. На овај начин се могу сагледати различите фазе планске процедуре у Србији.

*Случај Вршица* показује да у случајевима кад је процес планирања вођен од стране независних организација, интерактивност је на високом нивоу. Разлог је сагледан у обавези модератора да окупи све учеснике који могу на неки начин бити погођени новом одлуком. Стога, организација има задатак да систематично и уз велики број корака организује активности учесника током процеса одлучивања.

*Случај Шапца* је доказ да изостанак цивилног, па и приватног сектора у планирању пренамене војне непокретности узрокује умањену интерактивности, а самим тим и касније незадовољство изостављених учесника.

Конструктивност – Овај аспект се односи на остварење тежњи свих актера за достизањем рационалног консензуса, односно да се залагањем оправдају поступци сваког учесника. *Оба случаја* показују да сам консензус је тешко остварљив услед одсуства директне повезаности (комуникације) различитих актера. Ово опет упућује на потребу за спровођењем систематичног приступа анализи проблема.

Приповедање и преговарање – Ове две технике образлагања мишљења нису заступљене међу свим актерима у савременој пракси урбанистичког планирања у Србији. Ово се посебно односи на преговарање, које је изражено између и/или унутар јавних управа и приватног сектора чији интереси више долазе до изражаја.

*Случај Вришца* показује да су ове технике у мањој мери изражене у процесу планирања пренамене вођеним од стране јавних служби. Приповедање је изражено у дискусији руковођене независном организацијом. Како је модератор присутан током процеса образлагања, могућност појављивања скривених намера је минимално.

*Случај Шапца* показује да ове технике нису изражене у процесу планирања пренамене вођеним од стране јавних служби. Приповедање је такође изражено у процесу модерираних дискусија, чиме се омогућава да учесницима са мање реторичких вештина искажу своје мишљење, али са друге стране се омогућава да остали учесници буду мање директни у исказивању својих ставова – средство манипулације.

\* \* \*

Учешће приватног и цивилног сектора у процесу одлучивања често је отежано недовољном заинтересованошћу учесника услед неадекватне информисаности или непостојања механизма који обавезују учеснике да се укључе. Као последица тога укључивање локалних актера често се своди само на информисање, без уверљивих покушаја да се актери мотивишу на активно учешће у процесу<sup>109</sup> (Коранја et al., 2015). Према претходном истраживању, управо ове активности су важне за процес планирања пренамене војних непокретности јер директно утичу на велики број различитих корисника простора у којој се проблематична (браунфилд) локација и налази. Важности осамостаљивања руководиоца процеса планирања као неутралног модератора препознале су бројне европске државе,<sup>110</sup> оснивајући независне агенције које би биле надлежне за управљање обновом оваквих простора. Пракса је показала да су ове агенције више усмерене на практично деловање, да имају ефикаснију администрацију и да брже реагују од јединица локалне самоуправе. НАЛЕД у оквиру своје анализе правног оквира за унапређење ревитализације браунфилд локација у Србији (NALED, 2015b) закључује да се оснивањем оваквих агенција могу иницирати законске и буџетске измене. Препорука ове анализе је да се надлежности по питању планирања обнове браунфилд локација пренесу на неку од већ постојећих институција у РС (Министарство државне управе и локалне самоуправе, Агенције

за приватизацију, СИЕПА, Министарство пољопривреде и заштите животне средине, Национална агенција за регионални развој), уз јачање институционалне сарадње са агенцијама за локални економски развој или регионалним развојним агенцијама. Сматра се да би институционализација ревитализације браунфилд локација требало да буде приоритетни циљ просторног и одрживог развоја Републике Србије. У складу са овим може се рећи да сâм поступак преноса права на коришћење војних браунфилд локација представља позитиван помак у смислу давања одређене самосталности (поверења) неким од републичких служби.

Кроз претходну анализу је сагледано да Одељења за урбанизам града Шапца и општине Вршац имају значајну улогу у спровођењу процеса планирања, али са минималним слободама да се укључе у саме процесе доношења одлуке (водимо се тиме да су јавне службе само извршитељи законске регулативе). Са друге стране, процес преноса права јавне својине војних непокретности који је вођен од стране РДИ (која представља јавну службу на националном нивоу) представља добар пример модерације у врло крутом дефинисаном поступку одлучивања. Иако РДИ није тај који организује процедуру преноса права својине војних непокретности, он јесте тип јавне службе који делује по систематично организованој процедури у коју су укључени сви учесници који могу да буду погођени коначном одлуком.

## 6. ЗАКЉУЧЦИ И ПРАВЦИ ДАЉЕГ ИСТРАЖИВАЊА

Кључни резултат истраживања показује да се процес јавне делиберације, као поступак процеса одлучивања у савременој пракси урбанистичког планирања, дефинише према типу проблема о ком се одлучује, величине групе која учествује у њеном решавању и броју алтернатива између којих се бира коначна опција. Према томе, како је тежиште истраживања овог рада на самом истраживању процеса одлучивања у савременој пракси урбанистичког планирања (у Србији), циљ рада је био на испитивању могућност унапређења односа између учесника у процесу планирања ради достизања легитимне одлуке. Контекст кроз који се овај проблем посматра није само теоријски, сагледан кроз секундарне изворе у области планирања и делиберативне демократије, него и емпиријски, сагледан кроз истраживање турбулентне историје приступа урбанистичком планирању у Србији. Посебан фокус је на анализи процеса одлучивања у савременој пракси урбанистичког планирања у Србији и начина на који се он одвија.

Два важна аспекта посматрања процеса одлучивања која би требало да буду задовољена како би се достигла легитимна одлука, тј. одлука која је прихватљива за све јесу демократичност и рационалност процеса. Ова два угла посматрања су основ за теоријски приступ истраживања процеса одлучивања у овом раду. Тако се под (савременим) демократским контекстом подразумева тежња за кооперативном (колективном) сарадњом са циљем да се превазиђу уобичајени модели изгласавања највише префериране опције. Сходно томе, рационални контекст подразумева да се одлука заснива на рационалном расуђивању и заједничком преиспитивању ставова, што је уједно и основна разлика савремене демократије, тзв. делиберативне демократије од демократије која се заснива на класичном изгласавању преференцији.

Стога је први део теоријског истраживања усмерен ка јавној делиберацији као савременом теоријском приступу процесу одлучивања. Сврха овог дела истраживања је успостављање концептуалног оквира за разматрање питања достизања рационално заснованог консензуса, тј. одлуке која је прихватљива за све и које су сви спремни да се придржавају. У складу са овим, прво се приступило

истраживању демократског порекла делиберације и њеног развоја од теорије друштвеног избора ка теорији делиберативне демократије, са намером да се покаже зависност саме делиберације од остварљивости рационалности током процеса одлучивања. Основни проблем демократског одлучивања који је постављен у овом делу рада је однос међу учесницима, међусобна равноправност, свесност, те способност и могућност прилагођавања наметнутим одлукама. Кроз претходна разматрања је показано да је достизање рационално базираног консензуса сложено. Стога је циљ делиберативно заснованог процеса одлучивања да се кроз јединствену (прилагодљиву) процедуру оправдају моралне и правне норме, дају смернице за аргументацију која би појединцу омогућила да правилно процени оправданост тврдњи о моралним принципима и легитимност правних прописа и правила. Када се говори о процесу одлучивања, делиберативна теорија промовише једнакост у могућностима за учешће и равноправност у процесима и исходима, што имплицира рационално достизање одлуке.

Закључено је да делиберативна демократија, па и сама јавна делиберација, омогућава самосталну корекцију процедуре одлучивања. То значи да се кроз дискусију, размену информација и поштовање других мишљења имплицира одлагање, па чак и укидање процедуре гласања, што наводи на то да процес делиберације као пракса може самостално да постоји (и без процедуре гласања). Кроз рад је сагледано да сваки процес одлучивања мора да има пределиберативни период, када се учесници информишу о проблемском питању, односно уче о теми, затим делиберативни период када учесници размењују аргументе и мењају и/или потврђују своје ставове и дефинишу критеријуме по којима се бира коначна опција (достизање тзв. метасагласности) и постделиберативни период када се опција изгласава на основу утврђених критеријума, ако се претходно није дошло до одлуке путем договора. Оно што представља јавну делиберацију јединственом у односу на друге облике процеса одлучивања је успостављање позиције модератора. Пре свега се мисли на дефинисање улоге руководиоца процеса одлучивања као особе или организације која нема улогу доносиоца одлуке. Оно што карактерише модератора је поседовање знања и вештина о проблему о ком се дискутује, затим способност да током читавог процеса одлучивања обезбеђује равноправност међу учесницима,

да процени koliko је сваки учесник рационалан у образлагању својих ставова и да охрабри друге учеснике да буду слободни да искажу своје мишљење, односно да сви учесници стреме ка остваривању заједничког интереса – достизање рационално мотивисаног консензуса. Ови задаци неутралног модератора су приказани као четири важна нормативна захтева процеса одлучивања којима се омогућава (1) отвореност процеса ка јавности, (2) изношење образложења без скривених интереса, (3) достизање легитимне одлуке и поверења током процеса одлучивања (губитак доминације неке преговарачке стране) и (4) достизање одлуке засноване на снази бољег аргумента.

Слободан приступ информацијама је од изузетне важности за демократско друштво и треба да буде схваћен као средство помоћу којег се долази до других сазнања у процесу одлучивања. Уједно, информисање представља основно средство преко којег учесници долазе до рационалног консензуса. Посебна важност улоге модератора је управо током међусобног информисања (образлагања ставова) када се може повећати квалитет процеса делиберације, уколико се доприноси повећаној реципрочности, једнакости и смањењу анимозитета. Треба имати на уму и негативне ефекте улоге модератора као што су манипулација и удаљавање од теме о којој се дискутује, што је посебно изражено код мањих група, мини-јавности и сл. Модератор има улогу да управља током размене информација и да инсистира на приказивању оправдања различитих ставова у рационалној форми, са закључцима и јасним међусобним везама. Управо ово и показује да сам процес јавне делиберације треба да буде миран, рефлексиван процес отворене комуникације који прихвата широк спектар доказа, поштујући различите ставове и који је до одређене мере контролисан, односно модериран. Посебан осврт је на дефинисању адекватног нормативног оквира у чијим би се границама разматрали конкретни критеријуми.

### **6.1. Јавна делиберација у комуникативно-колаборативном процесу планирања**

Други део теоријског истраживања заснива се на препознавању нормативних захтева колаборативног одлучивања као доминантне планске теорије данас.

Значајно сазнање је то да јавни делиберативни и комуникативно-колаборативни приступ деле заједнички циљ који се огледа у учешћу и сарадњи свих учесника који могу бити под утицајем резултата процеса одлучивања ради достизања рационално заснованог консензуса махом координираног медијатором. Иако се колаборативни приступ одлучивању заснива на сарадњи између експерата, јавног сектора и свих оних који су повезани са постојећим стањима локације, показало се да су процеси одлучивања још увек рањиви од стране моћи (односно неравноправности учесника), узрокујући манипулацију, контролу, конфузију, искључивање, а самим тим и ремећење процеса одлучивања и планирања. Оно што се као критеријуми наводе за остваривање колаборативне рационалности јесу разноврсност интереса учесника, међузависност учесника по принципу реципроцитета узајамног информисања и тзв. аутентични дијалог којим се потенцира делиберација – комуникација међу учесницима о проблемском питању. Као основни проблем у колаборативном одлучивању је одсуство равноправног учешћа, што значи да доминантнији учесници могу донети одлуку, не базирајући се на мишљење оних који немају неку ауторитативну моћ. Ово се често односи и на планера, као експерта, који и ако је свестан да је потребно образложити мишљења свих учесника, често није у могућности да то и иницира јер је као медијатор ангажован од стране јавних служби (којој је и несвесно наклоњен). Према томе, комуникативно-колаборативна теорија ставља фокус на редефинисање везе између планера и окружења у ком различити учесници делују, са циљем да се оствари континуална и обострана интеракција међу њима. Планер у овом случају нема делиберативне вештине и у процесу одлучивања и планирања његова улога је дуална. Пре свега представља експерта у служби власти чија је улога ефективна када му политички лидери делегирају ауторитет, а други планер-модератор који омогућава несметано одвијање процеса планирања и постизање консензуса. На овај начин интереси планера су често пресликани интереси локалног развоја и вредности система у коме раде (а често и интереса владајућих структура).

\* \* \*

Закључак теоријског дела истраживања представља приказ разлике између комуникативно-колаборативне и јавне делиберативне процедуре доношења одлуке



у процесу планирања. Иако су ови приступи веома слични, суштинска разлика је у начину на који остварују своје принципе рационалности, али и у начину интерпретације циљева (нпр. делиберативни консензус се заснива на одлуци која је прихватљива за све, док је колаборативан заснован на компромису). Увођење делиберативног модератора у процес планирања и одлучивања представља један од начина за превазилажење разлика између нормативних захтева ове две теорије. Делиберативни модератор може да обезбеди ефикасне делиберативне и демократске механизме учешћа којима може да се подстакне више интеракција између стејкхолдера, делиберација међу грађанима, интересним групама и јавном управом, него што се то чинило ангажовањем колаборативног медијатора. Улога модератора као појединца је важна, јер иако није доносилац одлуке, директно је укључен у процес одлучивања.

Даље, такође се закључује да сви принципи процеса делиберације не могу да функционишу истовремено. Шири закључак је да процес делиберације треба да се посматра кроз секвенце процеса одлучивања где не морају сви делиберативни елементи бити присутни у свакој секвенци. Избор који елемент процеса делиберације ће бити присутан и у којој мери, зависи од случаја на који се тај процес делиберације примењује. Оно што се овим радом заступа је да сваки елемент делиберације мора у некој мери да се појави у процесу одлучивања, односно планирања, само ако се процес јавног делиберативног одлучивања организује поступно и систематично према проблему који се обрађује. Генерално говорећи, јавни делиберативни процес планирања је двостепен флексибилан процес који тежи (метасагласности) дефинисању тока којим ће се доносити одлука, по којим критеријумима, која су полазна питања, који су учесници неопходни у процедури одлучивања, које су опције и сл. У закључном делу теоријског истраживања дата су четири аспекта и елементи тих аспеката који представљају окосницу делиберативног процеса одлучивања и планирања, при чему су ови аспекти истовремено и критеријуми на основу којих се врши процена делиберативности савремене праксе урбанистичког планирања у Србији.

## **6.2. Јавни делиберативни приступ у пракси урбанистичког планирања у Србији**

Емпиријско истраживање је усмерено ка разумевању савременог процеса урбанистичког планирања у Србији и конкретних случајева преноса права јавне својине, конкретно војних непокретности. Како процес отуђења јавне својине војних непокретности карактерише укључивање бројних актера, посебан фокус је стављен на разумевање аспеката (јавне) делиберације у процесу планирања пренамене војних локација. Циљ приказивања савремене праксе урбанистичког планирања у Србији је на препознавању специфичности процеса одлучивања у односу на претходно објашњен комуникативно-колаборативни и делиберативни теоријски приступ планирању, служећи се закључцима теоријског истраживања (аспектима јавне делиберације). Повод овоме је и чињеница да се након Другог светског рата политички систем (режим) Србије, па самим тим и законска регулатива која дефинише процес планирања значајно мењала. Стога је задатак ове целине било утврђивање степена делиберативности актуелне планске процедуре у Србији и то кроз анализу постојећих закона у Србији и конкретних случајева војних браунфилда, са циљем препознавања проблема и дефинисања могућности за унапређење процеса одлучивања у планирању пренамене јавне својине. Крајњи исход истраживања је идентификација праваца за трансформацију актуелног процеса планирања у Србији.

Кроз претходно истраживање показало се да се пракса урбанистичког планирања у Србији заснива на већ унапред предвиђеним процедурама и да су процеси одлучивања у оквиру њих дефинисани законском регулативом, пре свега путем ЗПИ, ЗЛС, ЗУП и ПСНПД. Закључује се да процес одлучивања у савременој пракси урбанистичког планирања у Србији није делиберативан, али да потенцијал савремене праксе урбанистичког планирања у Србији у погледу увођења елемената делиберације постоји. Критика савремене праксе урбанистичког планирања у Србији заснована на планској регулативи односи се на недостатак механизма који ће да:

- охрабре припаднике различитих сектора на учешће у процесу одлучивања;

- обезбеде информације о проблемском питању сваком учеснику у сваком моменту процеса урбанистичког планирања;
- мотивишу учеснике на рационално обрађавање ставова и искрену размену информација;
- обезбеде флексибилност планске процедуре према специфичном проблемском питању, али и
- охрабре припаднике јавних служби на локалном нивоу да самоиницијативно прилагоде формалну процедуру планирања према проблемском питању и типу учесника који су део процеса доношења одлуке.

Затим, проблеми савремене праксе урбанистичког планирања у Србији се односе и на недостатак интерактивности засноване на узајамном поверењу и конструктивности учесника у креирању заједничког интереса. То има за последицу, пре свега, одсуство: равноправног учешћа и сходно томе остваривање легитимне одлуке; јавног и транспарентног процеса одлучивања; оријентације групе која доноси одлуку ка општем добру.

У погледу делиберативног приступа, основни недостатак јесте у двостепеном приступу, односно одсуство метасагласности процеса одлучивања у пракси урбанистичког планирања у Србији, али и одсуство неутралног делиберативног модератора који ће организовати активности учесника у складу са специфичностима проблемског питања и принципима и аспектима јавне делиберације. Ово је посебно приказано кроз анализу случајева процеса одлучивања у планирању пренамене Домова војске у Шапцу и Вршцу. Анализе студије случаја Домова војске у Вршцу и Шапцу заснивају се на различитом приступу процесу одлучивања током планирања пренамене војних непокретности, које су по позицији, структури и физичком стању веома сличне.

Посебност ова два случаја огледа се у томе што се сви елементи јавне делиберације могу препознати у различитим фазама планирања пренамене, док се са друге стране могу сагледати и негативне стране изостанка неког од елемената јавне делиберације. Значај анализе ова два процеса урбанистичког планирања (пренамене) Домова војске јесте у различитим приступима остваривања

делиберације. Ово је посебно важно, ако се има у виду да процес планирања пренамене Дома војске у Шапцу представља пример крутог процеса одлучивања заснованог искључиво на дефинисаној планској процедури, док планирање пренамене Дома војске у Вршцу представља поступак заснован на укључивању различитих актера који су својим ангажовањем допринели стварању флексибилнијег процеса одлучивања. Укључивање различитих актера у овом случају подразумева ангажовање независне организације у улози руководиоца пројекта ревитализације, затим ангажовање јавних служби на регионалном и републичком нивоу на иницијативу локалне самоуправе (Заводи за заштиту културног добра) и укључивање приватног и цивилног сектора путем подршке модератора. Карактеристике ова два процеса одлучивања у планирању пренамене утицала су на време трајања процедура, легитимност одлука, односно питање колико су донете одлуке базиране на тежњи за остваривањем јавног заједничког интереса.

Планирање Дома војске у Вршцу представља пример успешне двостепене делиберације руковођене од стране независне организације (посматране као неутралног модератора). Сам процес планирања пренамене ове војне непокретности подељен је у четири целине управо због разлика у структури и доминацији учесника. Прва целина се односи на активности јавних служби локалне самоуправе Вршца, друга целина се односи на активности независне организације која у трећој и четвртој целини има све карактеристике неутралног делиберативног модератора. Трећа и четврта целина представљају позитиван пример узајамне сарадње модератора и осталих сектора, а посебно јавног сектора. Дакле, примећено је да сам ток планирања оживљавања централне зоне у Вршцу, пре укључивања независне организације у процесе пренамене Дома војске, садржи значајне делиберативне елементе који се огледају у прикупљању различитих експертских мишљења везаних за поступак заштите и трагања за најбољом наменом ове целине, али и самој тежњи ка достизању рационално мотивисаног консензуса, што се показало и кроз укључивање различитих јавних служби. Потом, укључивање неутралног модератора у даљи процес планирања пренамене војне непокретности показало је на који начин је остварена појава различитих елемената јавне

делиберације (па и више пута) и уједно потврђен теоријски став да елементи не зависе од хронолошког тока. Такође, потврђен је теоријски став да је јавна делиберација флексибилан процес, чији ток зависи од самог типа проблема о ком се одлучује.

Насупрот овом случају, Дом војске у Шапцу представља пример планирања вођен формалном процедуром без охрабривања приватног и цивилног сектора на учешће у планском поступку. Сам процес планирања је подељен у две целине које су и по типу учесника, карактеру процеса, па и временском ограничењу веома различите. Прва целина се односи на активности јавних служби локалне самоуправе Шабац, док друга целина представља активности грађанске иницијативе са циљем да се Дом војске у Шапцу сачува. Посебност овог случаја јесте у спровођењу строгих формалних процедура планирања које искључују суштинско учешће заинтересованих страна у доношење планских одлука. Ово посебно долази до изражаја ако се има у виду да је план донет пре 2014. године када још није уведен рани јавни увид у ЗПИ. Анализом овог случаја указало се на важност охрабривања других учесника на учешће у процесу планирања. Ово је предочено кроз другу целину која се бави покретањем и активностима шабачке грађанске иницијативе, чије је учешће током првобитног доношења плана изостало.

Истраживањем процеса одлучивања у савременој пракси урбанистичког планирања у Србији и анализом два специфична примера планирања пренамене војних непокретности Дома војске у Вршцу и Шапцу, потврђена је полазна хипотеза дисертације да **процес планирања пренамене војних браунфилд локација у Србији садржи елементе јавне делиберације од значаја за унапређење токова и начина одлучивања у оквиру формалног процеса планирања**. Препознавање елемената јавне делиберације кроз анализу процеса планирања пренамене војних непокретности указало је на значајан потенцијал савремене праксе урбанистичког планирања у Србији. Пре свега, ово се односи на могућност прилагођавања тренутног процеса урбанистичког планирања у Србији савременом планском контексту земаља са развијеном демократијом, у складу са статусом кандидата Србије за чланство у ЕУ. Могућности прилагођавања су

сагледане кроз потребу савремене праксе урбанистичког планирања у Србији за увођењем позиције неутралног делиберативног модератора, флексибилнијем приступу и размени информација, али и изградњи узајамног поверења свих учесника током процеса достизања легитимне одлуке. Показано је да је неутрални (делиберативни) модератор оно што представља кључну разлику у односу на остале планске моделе одлучивања, посебно кроз случај улога независне агенције (модератора) у поступку пренамене војне непокретности у Вршцу. У овом конкретном случају, неутрални делиберативни модератор је омогућио отвореност процеса ка јавности, иницирао је изношење аргумената, односно интереса свих позваних учесника током процеса планирања пренамене, и иницирао је достизање одлука које су усмерене ка јавном-заједничком интересу. Може се закључити да формирање сета критеријума за одабир победничке локације у фази расписивања конкурса за добијање пакета помоћи локалној самоуправи у ревитализацији браунфилд локације представља процес двостепеног планирања (формирање метасагласности). Улога независне агенције (модератора) у случају пренамене војне непокретности у Вршцу у процесу планирања је доказ прве подхипотезе да **модератор може да буде неутралан руководилац процеса одлучивања у урбанистичком планирању**, јер поседује основна предзнања о проблему и, што је још важније, поседује делиберативне вештине модерације.

Када се говори о планирању пренамене Дома војске у Шапцу из угла делиберације, оно што представља посебан допринос истраживању јесте управо анализа случаја у којем је евидентно одсуство модератора и његове важности у подстицању учешћа различитих типова учесника у раној фази планирања. Стратешке одлуке у процесу одлучивања који је претходно изради плана су донете искључиво на експертском нивоу. Случај Шапца је добар пример онога што је кроз теорију потврђено, а то је да је важно учешће свих оних који би могли да буду погођени одлуком, јер свако од њих може да носи одређену информацију коју други учесници не могу да превиде. Ово се посебно односи и на сам плански систем у Србији, јер јавне службе за урбанизам и друга јавна одељења локалних самоуправа која би могла да се препознају као делиберативни модератори, то

заправо не могу да буду услед привржености директивама локалног или националног развоја.

Закључује се да процес делиберативног одлучивања у планирању пренамене обрађених случајева војних непокретности Домова војске у Вршцу и Шапцу није теоријски линеаран. Под овим се подразумева да се поједини елементи јавне делиберације понављају или се не одвијају по стандардном хронолошком редоследу (прво пределиберативни, а затим делиберативни и постделиберативни период). Ово је специфично у случају планирања пренамене Дома војске у Вршцу, када се процес информисања учесника (пределиберативног периода) спроводи тек након процеса одлучивања. Са друге стране, одсуство појединих елемената јавне делиберације (често узрокована одсуством двостепеног процеса одлучивања – метасагласности) узрокује да је сам процес планирања неефикасан. Када се говори о самим принципима јавне делиберације (слобода, разложност, равноправност, рационално мотивисан консензус), закључује се да је важно њихово присуство у процесу планирања, нарочито токо делиберативног периода када учесници имају могућност да изразе своје мишљење о сопственим или другим ставовима. Посебно, ако се одлучи о класичном (демократском) изгласавању понуђених решења на основу претходно одабраних критеријума, присуство свих принципа јавне делиберације нису неопходни. Разлог овоме је у другом степену метасагласности када учесници не образлажу, већ на основу претходно успостављене разложности и равноправности учествују у коначном изгласавању. Тако се изгласавање заснива на слободи учесника и рационално мотивисаном консензусу. Стога се потврђује теоријски став да сви елементи делиберације не морају да се јаве у правилном поретку, у исто време и/или истим интензитетом. Мерљивост тога да ли је један процес одлучивања, односно планирања делиберативан јесте у томе да ли се сви елементи делиберације у мањој или већој мери јављају. У складу са овим можемо рећи да је процес планирања заснован на остваривању свих елемената јавне делиберације у савременој пракси урбанистичког планирања у Србији могућ управо због флексибилне природе делиберативне процедуре, чиме се потврђује друга подхипотеза да **концепт јавне делиберације представља инструмент за унапређење постојеће методологије урбанистичког планирања у Србији.**

### **6.3. Могућност редефинисања актуелних модела процеса одлучивања у савременој пракси урбанистичког планирања у Србији и правци за даље истраживање**

Савремена теоријска размишљања о процесу планирања и емпиријске провере теоријских ставова показала су да се системом демократског гласања не може доћи до квалитетне планске одлуке, одлуке која је и легитимна и за сваког прихватљива. У планирању је препознато да ток информација, учење учесника и проширивање знања има значајну улогу у стварању адекватне рационално засноване одлуке, што је посебно показано кроз случај војних непокретности, који укључују велики број учесника у процес одлучивања у планирању пренамене. Дакле, сигурнији начини достизања рационалности је укључивањем независног делиберативног модератора, редефинисањем консензуса и организовањем слободније и равноправније размене информација.

Када се говори о доприносу овог истраживања, он се може сагледати кроз неколико нивоа. Свакако најважнији од њих је увођење делиберативно усмереног размишљања током тумачења савремене планске парадигме, а посебно током приказа и анализе турбулентног планског контекста Србије. Трансформацијом нормативних захтева делиберације на аспекте и потом разлагање на елементе, помогло нам је да извучемо значајне поуке из сваког од ова три карактеристична планска периода након Другог светског рата. Треба имати у виду да поуке не произлазе из поређења савремене праксе урбанистичког планирања у Србији са савременом праксом урбанистичког планирања земаља са развијеном демократијом, него из истраживања, тј. трагања за елементима који утичу на формирање коначне планске одлуке. Могло би се рећи да су досадашња истраживања о унапређењу савремене праксе урбанистичког планирања у Србији махом ослоњена ка достизању циљева других планских теорија. Под овим се подразумева тежња за имплементирањем планских принципа који се примењују у ЕУ, узроковано тренутним статусом Србије као кандидата за чланство у ЕУ. Поменута истраживања су усмерена ка проблемима обезбеђења консензуса, учешћа свих актера погођених предметним проблемом, равноправности учесника и сл., што није случај и овде.



Приказано истраживање је усмерено ка разумевању идеалног процеса делиберативног одлучивања и аспектима делиберације, са посебним освртом на уочавање предуслова за њихово остваривање, попут начина информисања, начина на који учесници образлажу своје ставове, услова за стицање поверења међу учесницима у процесу одлучивања, могућностима за достизање легитимне одлуке и сл. Стога је испитивање праксе урбанистичког планирања у Србији и трагање за елементима делиберације у различитим ступњевима процеса одлучивања у одабраним случајевима планирања пренамене Домова војске у Вршцу и Шапцу показало колико је тренутни процес одлучивања у савременој пракси урбанистичког планирања Србије демократичан, делиберативан и колико су одлуке засноване на рационалности различитих типова учесника. Важан закључак је да савремени плански систем Србије има изузетне могућности да подржи, па и да прихвати нове концепте у процесима доношења одлуке, што је на претходно истраженим случајевима и доказано.

У теоријском делу истраживања приказана је мултидисциплинарна природа делиберативног приступа процесу одлучивања кроз упознавање са карактеристикама делиберативне демократије (као адекватног управљачког модела за примену јавне делиберације), затим кроз критичку анализу јавне делиберације (као инструмента у процесу планског одлучивања) и истраживање начина за достизање делиберативног консензуса и рационалности при одлучивању. Повезивање делиберативног приступа са савременим контекстом комуникативно-колаборативне планске парадигме, утврдило је сличности и недостатке комуникативно-колаборативног модела у односу на делиберативни модел. Посебан фокус је био на испитивању равноправности и рационалности учешћа различитих актера у поменутих моделима. Кроз анализу улоге модератора и медијатора (јавна делиберација vs. комуникативно-колаборативно планирање) у процесу одлучивања испитана је могућности превазилажења проблема комуникације међу учесницима. Коначно, дефинисани су елементи јавне делиберације као инструмента за унапређење савременог планског приступа. На основу остварених циљева и спроведених задатака овог истраживања могу се издвојити правци даљег теоријског истраживања оба процеса одлучивања (модерације и медијације).

### 6.3.1. Закључна разматрања о делиберативном одлучивању: модерација

Резултати теоријског истраживања указују да модерација представља суштинску улогу у унапређењу комуникације, преговарању и достизању рационалног консензуса, вођена од стране модератора, који може бити појединац или организација која функционише као трећи независни члан у процесу одлучивања. Процес модерације је начин „пробијања блокаде” у процесу одлучивања, који омогућава учесницима да искажу своја мишљења, да се супротставе другим интересима и изграде поверење у процесу делиберације. На овај начин учесници постају рационалнији у одлучивању, што доводи до конструктивне расправе са циљем дефинисања смерница за даљи ток планирања и реализације активности. Увођењем модератора у процес делиберације омогућава се изједначавање учесника и оснаживање актера који нису имали слободу да искажу своје ставове, али и ствара адекватан простор за формалан ток јавне делиберације. Препоруке које се могу дати у погледу спровођења процеса одлучивања у циљу задовољења делиберативних захтева гласе:

- Сви учесници треба да буду охрабрени да говоре на почетку дискусије;
- Сваки учесник треба да је прво мотивисати да истражи релевантну проблематику о којој се говори, односно да заузму став о проблемском питању у каснијој фази;
- Учесници процеса одлучивања треба да стреме ка достизању одлуке која је у јавном интересу;
- Модератор треба да затражи објашњење за све аргументе који су дати без образлагања или су нејасни;
- Приповедање треба да буде контролисано, а не забрањено од стране модератора, јер приповедање може да опустити учеснике и да мотивише друге да се укључе, али ако приповедање оде далеко од теме о којој се прича или је предуго, потребно је скренути пажњу и вратити учесника на проблематику;
- На почетку делиберативног образлагања, модератор треба да стави до знања која су основна правила модерације, односно да напомене да дискусија треба да се одвија на цивилизован начин, уз пуно поштовање и да у случају непоштовања, модератор има слободу да санкционише учесника;

- У случају када је неопходно да се обезбеди нека одлука или закључак (нпр. случај *мини-јавности*), модератор мора да помогне групи да дође до одлуке, не указујући да су временски ограничени, већ мотивишући групу да буде слободна да промени своје преференце на основу аргумената које су чули од других; ако консензус није постигнут, одлука може бити донета и гласањем, ако су претходно ставови мањине размотрени и узети у обзир;
- Избор преференци не треба да се намеће према хијерархији “одозго-на-доле”, већ сви имају једнако право на одабир и учешће.

Закључује се да су предности модерације брзина, уштеда трошкова и веће разумевање. Брзо доношење одлука у планирању даје сигурност за инвеститоре и омогућава већу реализацију инвестиција. Модерација има потенцијал да смањи трошкове у процесима одлучивања смањењем ангажовања људи који воде процес и одабиром учесника из јавности који су релевантни за учешће у процесу модерације. Модерацијом се добија већи потенцијал да се постигне договор који задовољава све стране, него што је то “*win-lose*” ситуација, која често завршава тужбом узрокујући често дуготрајне процесе без дијалога и нежељене ефекте по све стране. Идеја увођења модерације и неутралног модератора у процес (делиберативног) одлучивања је важна управо за достизање рационалног консензуса, што је заједнички циљ комуникативно-колаборативног модела планирања и поступка (јавне) делиберације.

### **6.3.2. Закључна разматрања о колаборативном одлучивању: медијација**

Спроведеним истраживањем се потврђује да комуникативно-колаборативни приступ доношењу одлука има готово идентичне циљеве са делиберативним приступом доношења одлука. Оно што представља суштинску разлику између ова два приступа јесу начини на који се остварују принципи, али и у начину интерпретације циљева (делиберативни консензус се заснива на одлуци која је прихватљива за све, док је колаборативни апсолутан; делиберативни модератор је независан члан процеса одлучивања више у форми супервизора, док је колаборативни медијатор ангажован по правилу, али не нужно од локалне управе

и више је у функцији посредника и др). Ово исто се односи и када упоредимо принципе делиберације и колаборације.

Сложеност и брзе промене у савременом друштву створиле су све већу свест међу ауторитетима (пре свега политичким лидерима) о успостављању граница хијерархијске контроле и формалном приступу експертизе у решавању проблема. Ова свест води ка све већем фокусирању на потребе да се управља неизвесношћу, а не да се стварају програми и регулаторни режими који ће негирати њихово постојање, односно присилно успостављати ред. Како је друштво постало културно разноврсније, тако демократски ауторитети покушавају да представе шири спектар група, доносилаца одлука који морају да се баве низом различитих учесника или посматрача који ситуацију сагледавају са различитим вредностима, перспективама, стиловима и погледима. Сложеност се одражава и на растућу међузависност учесника из јавног сектора, јер агенције сматрају да не могу бити успешне, ако ауторитети наставе да раде једнострано. Тежи се подизању свести свих типова учесника и подизању нивоа интересовања и њиховог укључивања у процес одлучивања, али кроз модел у ком учесници имају могућност да сами решавају проблем неизвесности, а не да им се кроз хијерархијски поредак намеће решење. Када говоримо о трагању за елементима онога што представља процес колаборативног одлучивања, треба имати увек на уму три аспекта: структуриран процес планирања, укључивање различитих стејкхолдера и улогу планера као медијатора у планском процесу.

Важно је имати у виду да колаборативни процеси нису и колаборативно рационални. Основна разлика је управо у испуњењу услова колаборативне рационалности, то јест учесници се неће сами окупити, покренути равноправну дискусију и самостално доћи до сагласности. Овакви колаборативни процеси су прилагодљиви одређеној друштвеној потреби, могућностима и изазовима, док уз међусобну сарадњу, разноврсност и адекватан дијалог учесници проналазе прави облик процеса колаборативног одлучивања. На основу претходног истраживања, закључује се да је за дискусију неопходно: (1) да сви учесници који проналазе лични интерес у вези са проблемским питањем морају бити информисани и у могућности да образложе своје ставове, (2) да се охрабре различити стејкхолдери

да се укључе у процес одлучивања, (3) да сви учесници буду равноправни у дискусији, (4) да се дискусијом дође до одлуке на основу јачег (бољег) и легитимног аргумента, (5) да се процес одлучивања заснива на рационалном расуђивању учесника како сопствених ставова, тако и ставова других учесника о проблемском питању и (6) да група која одлучује, односно учествује у дискусији тежи колаборативном консензусу. Овим захтевима дискусије се тежи укидању разлика у моћи, односно да учесник, који припада јавном или приватном сектору не сме да утиче на то ко ће у процесу одлучивања да говори, односно да одлучује.

У теоријском смислу, процес колаборације није систем по ком учесници треба да праве компромис, јер је циљ да се легитимне информације размене, заједнички продискутују према облику процеса и жељама учесника и на крају дође до решења путем који није наметнут од неког учесника. У пракси је процес колаборације другачији од теоријског, јер се не може очекивати да ће сваки учесник бити самосталан, без скривених намера и равноправан током одлучивања, што је и разлог увођења улоге медијатора.

\* \* \*

У емпиријском делу истраживања приказана је пракса урбанистичког планирања постсоцијалистичких земаља, са посебним освртом на процес одлучивања у пракси урбанистичког планирања у Србији. За овај контекст се утврђивао степен демократичности постојећег планског модела, а затим могућност примене јавне делиберације у савременој пракси урбанистичког планирања у Србији. Објашњење природе процеса одлучивања је приказано кроз примере отуђења јавне својине војних непокретности, тј. пренамене војних браунфилд локација у Србији помоћу идентификације елемената јавне делиберације у процесу одлучивања са акцентом на осветљавање односа између различитих актера (јавних институција, посредника и интересних група). Завршни корак емпиријског истраживања јесте дефинисање препорука за унапређење процеса одлучивања у планирању пренамене војних браунфилд локација, односно дефинисање смерница за унапређење процеса одлучивања у поступку преноса права јавне својине у Србији.

У складу са овим делом истраживања и на основу спроведеног истраживања о јавној делиберацији у планирању пренамене војних браунфилд локација у наставку су наведене смернице за унапређење процеса одлучивања у савременој пракси урбанистичког планирања у Србији. Пре свега се мисли на смернице у случајевима планирања пренамене војних непокретности или планирања пренамене непокретности јавне својине уопште. Уједно, ове смернице представљају препоруке за даље истраживање процеса планирања у Србији и упутство у ком смеру треба наставити истраживање могућности унапређења законске регулативе или формалних процедура одлучивања у поступку планирања. Препоруке ће посебно бити дате за унапређење процеса одлучивања у планирању пренамене (војних) браунфилд локација у савременој пракси урбанистичког планирања у Србији, а посебно препоруке за унапређење улоге руководиоца процеса одлучивања у планирања пренамене (војних) браунфилд локација, кога смо у овом раду третирали као неутралног делиберативног модератора. Смернице за спровођење процеса одлучивања према захтевима делиберације су следеће:

- Одредити (делиберативног) модератора у процесу одлучивања (и планирања) који ће имати самосталност у раду. Модератор треба да буде независно лице или организација, које не треба да буде привржено ниједној страни која учествује у доношењу одлука, нити да је његов рад усмерен локалним или националним директивама, већ само предметним проблемом. На овај начин омогућава се да делиберативне вештине модератора у вођењу процеса одлучивања дођу у потпуности до изражаја;
- Процес одлучивања током урбанистичког планирања треба да буде организован систематично према типу и тежини проблема о којем се одлука доноси. Ако се делиберација посматра као флексибилан процес одлучивања, треба сагледати који су аспекти, односно елементи делиберације критични, те у складу са тим и организовати процес одлучивања;
- Процес одлучивања је најбољи ако је двостепен, тј. ако је постигнута метасагласност – достигнута сагласност о начину како ће одлука бити донета. Како процес одлучивања представља често сукоб различитих интереса, сигурнији пут до легитимне одлуке је ако се претходно одреди сет

критеријума по којима ће се једна од понуђених опција изабрати (у случају да се кроз размену аргумената она не постигне);

- Руководилац процеса израде плана, независно од тога да ли је лице или организација ангажована од стране јавне управе треба да има могућност учешћа у доношењу одлуке, али не и носиоца процеса доношења одлуке. На овај начин фокус процеса одлучивања је на достизању одлуке кроз постигнуту равноправност између планера, јавних служби и других учесника, а не кроз доминацију једног од учесника. У складу са овим, као смерница за даље истраживање може се размотрити и само ревидирање улоге (функције) или чак и структуре јавних служби које су задужене за спровођење процеса планирања у смеру обезбеђивања равноправног учешћа свих заинтересованих страна од почетка процеса одлучивања па до краја процеса планирања.

Препоруке за дефинисање улоге неутралног (делиберативног) модератора у процесу одлучивања су следеће:

- Након анализе проблема о ком треба да се дискутује, потребно је да модератор процени и обезбеди учешће свих оних који би могли на неки начин да буду погођени том одлуком;
- Да обезбеди начин по којем ће интересне групе бити усмерене на обавезно информисање и учење о проблему о ком се одлучује. Ово је посебно важно за оне учеснике који треба да говоре по први пут. То значи да их треба прво мотивисати да истраже релевантну проблематику о којој се говори пре излагања сопственог става, односно да заузму став о проблемском питању у каснијој фази;
- Да обезбеди тип транспарентне процедуре засноване на јавној делиберацији у којој ће сви учесници моћи да буду слободни да искажу своје мишљење о проблему о ком се одлучује. Модератор је дужан да охрабри, мотивише учеснике да образложе своје ставове, па чак ако је потребно директно да се обрати, упита или информише учеснике са мање реторичких способности или са мање експертских вештина, како би задовољио услов равноправности у одлучивању;

- Да мотивише све учеснике да се достигне консензус који је прихватљив за све, односно устреми дискусију ка општем добру.

Узимајући у обзир претходне тврдње, али и то да Србија настоји да постане пуноправан члан Европске уније, постоји јасна потреба за унапређењем процеса одлучивања. Ефикасни процеси одлучивања институција и њихова транспарентност основа су за повећање учешћа и приступа планирању. Посебна смерница за даље истраживања би се односила управо на испитивање улоге неутралног модератора, пре свега на испитивање могућности осамостаљивања јавних служби. Како су јавне службе на локалном и националном нивоу те које спроводе процес одлучивања у савременој пракси урбанистичког планирања у Србији (доносе, прате/контролишу и спроводе план), значајна смерница за даље истраживање би се односила на испитивање могућности улоге јавних служби као неутралног (делиберативног) модератора током процеса планског одлучивања.



---

<sup>1</sup> Скраћеница се односи на сам документ донет од стране Владе Србије и Министарства одбране: “Мастер план располагања непокретностима на територији Републике Србије које нису неопходне за функционисање Војске Србије”

<sup>2</sup> У раду се користити термин јавне делиберације, јер је у српском пракси урбанистичког планирања као такав препознатљивији, али и коришћен у другим дисциплинама као што су филозофија, политика и психологија; групна делиберација је термин теоретичара делиберативне демократије коришћен у иностраним изворима.

<sup>3</sup> Делиберативна демократија представља утицајни приступ проучавању демократије и политичког понашања. Њена основа не лежи само у политичкој моћи, већ и у доброј расправи и добрим аргументима (Štajner, 2015).

<sup>4</sup> Ако се говори о теорији демократије као теорији друштвеног избора, она се може приказати и кроз Шумпетерово (J. Schumpeter) тумачење демократије као поретка у коме се све своди на борбу лидера за гласове грађана (тржишни модел). Наиме, сама демократија нема вредност по себи нити води неким добрим и исправним одлукама, она је само политички метод, тј. институционално уређење за долажење до политичких одлука, које одређеним индивидуама додељује моћ да одлуче у име других. Једини тренутак у којем народ заиста влада је моменат избора, када је могуће променити неадекватне представнике и затим поставити нове, након чега народ поново нема готово никаквог утицаја (Schumpeter, 1994 у Janković, 2012).

<sup>5</sup> Поред делиберативне демократије (аргументативног модела управљања), постоје још два идеална модела – репрезентативна демократија (координативни модел управљања), са примарним циљем усмереним ка остварењу јавног интереса уз помоћ хијерархијски организованих процедура власти, као и плуралистичка демократија (компетитивни модел управљања), при чему се као главни циљ издваја испуњење личних интереса помоћу различитих врста ресурса као главног инструмента у процесу управљања (Martens, 2007). Треба напоменути да реални друштвени контекст често представља комбинацију различитих идеалних модела.

<sup>6</sup> Модерне и развијене демократије су оне у којима постоји владавина већег броја субјеката и плуралност у процесу одлучивања (Begović et al., 2006). Основна особина овакве демократије треба да буде заснована на поузданости везе између власти и оних којима се влада, као и на функционисању комуникације међу њима. На овај начин се обезбеђује право великог броја грађана на: изношење мишљења о широко дефинисаним политичким питањима, доступност информација, могућност стварања удружења и организација, као и контролу и укљученост свих субјеката у процес одлучивања уз велику могућност обликовања личног и колективног самоодређења (Dal, 1999; Begović et al., 2006).

<sup>7</sup> Коен (Cohen, 2006) сматра да директна демократија у савременим законодавним условима није могућа, јер савремени приступи нису у могућности да се окрећу идеалима. Јавна делиберација ће у наставку послужити као вид праксе планирања за превазилажење проблема директне демократије.

<sup>8</sup> Циљ пропоната демократије је да нађу морално оправдан начин доношења обавезујућих колективних одлука у циљу спречавања моралног неслагања (Gutmann & Thompson, 2000; List, 2002).

<sup>9</sup> Према Ферону (Fearon, 1988), делиберација је 1) врста дискусије у којој учесници пажљиво бирају разлоге за неки предлог и/или против неког предлога, или 2) унутрашњи дијалог учесника као индивидуе, у којем се одмеравају разлози за неки правац и против неког правца деловања у процесу одлучивања.

<sup>10</sup> Посредник, као термин, се неће увек користити у истој форми. У раду се разликује:

- 1) Посредник – лице које има функцију преношења информација од једног учесника до другог; ово лице или организација нема улогу доносиоца одлуке, али ни вештине онога ко може водити процес одлучивања.

- 
- 2) Медијатор – лице које је посредник и има могућност да води процес одлучивања или, пак, да учествује у процесу доношења одлуке; у складу са принципима комуникативно-колаборативне планске парадигме, ово лице је планер.
  - 3) Модератор – лице које нема право да учествује у процесу одлучивања, али има високе вештине модерације и медијације; ово лице или организација је у својству супервизора који прати процес одлучивања и сугерише учеснике на равноправност у учешћу и изражавању својих мишљења; модератор прикупља информације из процеса одлучивања и обезбеђује легитимност одлуке.
  - 4) Фасилитатор – лице које има само улогу да организује и води процес одлучивања, без значајног сугерисања на равноправност учесника, али и без могућности да утиче на остваривања легитимитета одлуке. (Овај термин неће бити коришћен у раду, али је важно напоменути његову разлику од осталих форми).

<sup>11</sup> Боман (J. Bohman) либералну демократију назива стандардном праксом којој су потребне радикалне промене идеала и прилагођавање актуелним трендовима, што се посебно огледа у критичкој оријентисаности делиберативне демократије (Bohman, 1998).

<sup>12</sup> *Правило већине* у теорији демократије подразумева постизање одлуке која је заснована на изгласавању, тј. изабрано решење је оно које је добило највише гласова. У складу са овим, основно правило демократије (правило на основу кога се доносе колективне одлуке) је правило већине. Одлука која је донета је обавезујућа за целу групу. Код малих група могуће је донети одлуку једногласно (апсолутна већина) (Бобио, 1990).

<sup>13</sup> Демократија нема вредност сама по себи, нити нужно води неким добрим и исправним одлукама. Класично демократско разврставање преференција не може дати информацију да ли су те преференције одабране рационалним размишљањем или ирационалним одабиром на основу нерефлексне допадљивости (Arrow, 1963, 2006; Elster, 1998).

<sup>14</sup> Позивајући се на разне ауторе, Штајнер (J. Steiner) наводи да делиберација иако у својој суштини представља одмеравање, разматрање и размишљање (латински: *deliberare*) да би се донела нека одлука, она има и битних разлика (Štajner, 2015). У суштини, делиберација може бити форум за доношење обавезујућих одлука и других форми дискусија. Стога, постоје *овлашћујућа делиберација* (односи се на форуме који имају овлашћење да обавезују), *консултативна делиберација* (односи се на форуме за саветовање званичног доносиоца одлуке) или *јавна делиберација* (односи се на форум који је отворен за јавност, али који не доноси никакве обавезујуће одлуке). Менсбриц (Mansbridge, 2009) наводи и друге облике делиберације, док Штајнер (Štajner, 2015) типове именује према конкретним ситуацијама, па тако на пример уместо *медијска делиберација*, користи конкретне придеве *делиберација у елитним новинама*, *делиберација у булеварској штампи* или *делиберација на интернету*.

<sup>15</sup> Менсбриц (Mansbridge, 2009) разликује приступ делиберативне демократије *некад* и *сад*. Односно, сматра да је теоријско објашњење процеса делиберације превазиђено и да се он данас посматра искључиво кроз праксу и случајеве, због чега као основног аутора наводи Симон Чамберс (Simone Chambers). Поред Чамберс и Менсбриц, као савремени теоретичари делиберативне демократије издвајају се и Штајнер, Бехтигер (A. Bächtiger), Фишер (F. Fisher), Гастил (J. Gastil), као и Фишкин (J. Fishkin).

<sup>16</sup> У односу на савремене концепције демократских друштава и принципа на основу којих су базирана, разликујемо четири савремене теорије демократије: плуралистичку теорију, теорију друштвеног избора, теорију партиципативне и теорију делиберативне демократије (Mladenović, 2008). У овом раду неће детаљније бити речи о плуралистичкој и партиципативној теорији, јер се оне и не баве детаљније проблемом рационалности и нису или су делимично прихваћене у планској пракси. Наиме, међу савременим теоријама демократије, постоје две групе — економска (плуралистичка теорија и теорија друштвеног избора) и алтруистичка (партиципативна и делиберативна теорија) (Mladenović, 2008). Са једне стране, критике партиципативне демократије

---

из прве групе, удаљавају од комуникативне парадигме у планирању, с обзиром да су ове критике усмерене на сам концепт (идеологију) директног учешћа грађана у одлучивању. Са друге стране, теоретичари делиберативне демократије сматрају да је ова теорија део партиципативне теорије, или на неки начин суштинска за њено остварење, па се критике из овог угла превасходно усмеравају на утопијски карактер и проблеме спровођења партиципативне праксе, а критика је више конструктивна за партиципативне облике одлучивања него деструктивна (Савкић, 2016).

<sup>17</sup> Ероу теорију друштвеног избора назива теоријом могућности. Односно, термини *теорија могућности*, *теорија немогућности* и *теорија друштвеног избора* могу се тумачити као називи за исту проблемску тематику, која је називана другачије од једног до другог аутора.

<sup>18</sup> Аутори делиберативне демократије користе термин *транзитиван*, подразумевајући да учесник процеса одлучивања не треба да следи почетне ставове, него да их преиспитује на рационалан начин, разматрајући и мишљења других учесника.

<sup>19</sup> Идеја једновршности је да сваки појединац мора да направи поредак преференција, а не да прави подскупе више или мање преферираних опција.

<sup>20</sup> Сагласност која је иманентна делиберативном приступу демократије је метасагласност и односи се на одабир преференције која је најоптималнија и која задовољава интересе свих учесника (Black, 1948; List, 2002; List, 2007). Код сагласности на метанивоу није питање да ли учесници у процесу одлучивања имају исте приоритете, већ се посматра однос осталих преференција сваког учесника према најприхватљивијој преференцији. Насупрот овоме, сагласност на супстантивном нивоу се односи на једногласно доношење одлука, тј. максималним бројем позитивних гласова у процесу одлучивања – консензусом. Овакав начин бирања преференција би могао бити груб, помало себичан и ирационалан начин одлучивања (Elster, 1998; List, 2007), јер не даје могућност да учесници рационалним образлагањем својих ставова утичу једни на друге, тј. нема дискусије или дебате о понуђеним опцијама.

<sup>21</sup> Ако се говори о одлучивању на основу претходног излагања, може се закључити да постизање сагласности може бити двојак: сагласност на супстантивном нивоу и сагласност на метанивоу (List, 2002). Код сагласности на метанивоу, посматра се интензитет опадања мање прихватљивих преференција од најприхватљивије. То значи да две или више индивидуа могу да се слажу на метанивоу у мери у којој се договоре око питања која би требало да прикажу проблемску димензију (Black, 1948; Dryzek, List, 2003; Elster, 1998; Fearon, 1998; Goodin, 2008; Gutmann & Thompson, 2000; List, 2002, 2007). На овај начин се може достићи савршен договор на метанивоу, док се на супстантивном нивоу не морају уопште слагати (List, 2007).

<sup>22</sup> У погледу задовољења Ероуових нормативних захтева теорије (не)могућности, довољно је да први услов – *универзални домен* (услов да све преференције појединаца треба да буду укључене у процедуру) буде ослабљен како би се омогућио једновршни поредак преференција. У контексту одлучивања то би значило да се прво системом елиминације омогући уклањање алтернатива које су за све наочиглед неприхватљиве (нису у функцији општег добра), а потом рангирање преосталих алтернатива.

<sup>23</sup> У модерном плуралистичком друштву, политичко неслагање често се рефлектује и на морално неслагање, попут грађана који са својим схватањима фундаменталних вредности улазе у конфликт са законима који регулишу њихов јавни живот. Било која задовољавајућа теорија демократије мора да обезбеди начин суочавања са моралним неслагањима.

<sup>24</sup> Плуралистичка шема, као део плуралистичке демократије (једне од четири теорије демократије) фокусирана је на поједине нормативне идеале, попут општег добра, али и на објашњење како демократија заиста функционише. Заступа се став да у демократији не влада народ ни као целина, ни као већина, већ да демократија представља владавину мањине. Демократија се своди на *владавину политичара*, при чему народ има могућност да на изборима промени одређене лидере где се и завршава његово одлучивање (Janković, 2012; Миловановић Родић, 2013).

<sup>25</sup> Теоретичари делиберативне демократије полазе од тога да постоје супротстављене преференције

---

и да за становиште делиберативне демократије није довољно просто разврставање преференција већ је неопходно да се у *јавном животу* обезбеди морална расправа која би појединцима омогућила да осталим члановима групе понуде аргументе у прилог тезе о којој говоре, као и да саслушају и уваже аргументе који други имају да понуде. Аргументи при том треба да буду оправдани и прихватљиви другима.

<sup>26</sup> Процес постизања сагласности на метанивоу посматра се као процес постизања консензуса о дефинисању проблемског питања и оно може утицати на учеснике и њихове реакције (Innes & Booher, 1990). Поставља се питање да ли је индивидуална преференција, која је *single-peaked* према датој структури свих опција, резултат рационалности? Јесте, ако индивидуа међусобни однос и распоред преференција у чијем распореду је учествовао схвати као релевантне (List, 2007), што је услов сагласности на метанивоу.

<sup>27</sup> Потреба за различитим видовима учешћа грађана у процесима доношења одлука крећу се од елитистичког до партиципативног приступа. Елитистички приступ подразумева да увек мора да постоји група – елита, која управља и води оправдавајући да је већина друштва политички наивна или апатична или нису способни да мисле о заједничком добру, али и да је већина инертна и некопетентна. Партиципативни приступ подразумева константно и потпуно укључење јавности у свим питањима развоја заједнице (Миловановић Родић, 2013)

<sup>28</sup> Разни информациони механизми, као што су образовне кампање, иницијативе „права на информисање” и разни алати за укључивање мишљења јавности узрокују једносмерну комуникацију између институција и јавности (Raimond, 2001; Laurian, 2007).

<sup>29</sup> Концепт комуникативне рационалности у планирању (који је у основи комуникативно-колаборативног и партиципативног модела), потиче из Хабермасове теорије комуникативне акције (Habermas, 1984), у којој је нагласак на значају комуникације и језика. Уместо да се за дефинисање и постизање циљева користе присилни структурални елементи, попут новца и других облика моћи, што је ослонац структуре модерних капиталистичких друштава, Хабермас предлаже језик као основни елемент међусобног разумевања, и, тако, уобличавање колективне воље у комуникацијској интеракцији. Хабермас сматра да се до објективне, научне истине може доћи само кроз дискусију различитих субјеката и претпоставља ситуацију идеалног говора (*ideal speech*) у којој је говор на посебан начин имун на неједнакости и притиске, тј. искључена је свака сила, осим силе јачег аргумента, и сваки мотив осим потраге за истином. Хабермас такође сматра да људи поседују способност да се односе једни према другима у светлу разумевања, отворености, правичности и истине – четири Хабермасова принципа идеалног говора (Habermas, 1984 у Савкић, 2016).

<sup>30</sup> Инструментална рационалност подразумева одлучивање на егзактним селекцијама или унапред постављеним критеријумима, расуђивање у односу на постављене критеријуме, док се комуникативна рационалност односи на понашање изазвано свесним етичким, естетским, религиозним или веровањима независно од тога да ли ће одлучивање бити успешно или не (Varshney, 2003). Комуникативна рационалност вредности доказа заснива на конкретној грађи, док инструментална рационалност своје поступке прилагођава својим циљевима, тј. поступа на начин који олакшава остваривање циљева (Hanžek, 2012).

<sup>31</sup> У оригиналном извору, аутори користе не тако прецизан атрибут ”традиционално” (наспрам ”колаборативно” (Innes & Booher, 2010).

<sup>32</sup> Рационално расуђивање у дијалогу комуникативно-колаборативног планског модела треба да задовољи четири критеријума: учесници говоре искрено и са поштовањем, морају бити у законској позицији да кажу то што говоре, да поседују искуство или кредибилитет који ће их подржати и морају да говоре разумљиво (Innes, 1996, 1998)

<sup>33</sup> Алмендингер (P. Allmendinger) наводи да се аутори служе комуникативном рационалношћу као базом за формирање оног што данас зовемо колаборативно или делиберативно планирање. Штавише, исти аутор даје преглед термина који се користе у савременој теорији планирања, а који су засновани на Хабермасовим принципима критичке теорије: комуникативно планирање (Forester,

---

1989), планирање кроз дебату (Healey, 1992a), аргументативно планирање (Forester, 1993), инклузивни дискурс (Healey, 1994), и колаборативно планирање (Healey, 1997, 1998b) (Allmendinger, 2002 у Перић, 2013).

<sup>34</sup> Теорија колаборативне рационалности је позната и као DIAD (*diversity, interdependence, authentic dialogue*) теорија (Innes & Booher, 2010).

<sup>35</sup> Као ауторе који су у највећој мери утицали на развој колаборативне планске мисли и на чијим ставовима су базирали сопствену теорију колаборативне рационалности, Инес и Бухер (Innes & Booher, 2010) издвајају Форестера (J. Forester), Хили и Дризека (J. Dryzek).

<sup>36</sup> Хардин (Hardin, 1995) разликује два типа моћи, *моћ размене* – када онај који врши моћ утиче на друге примамљивањем неким ресурсом у циљу жељеног понашања, и *моћ координације* – кад одређена група да пуномоћје да одређено лице делује у име групе.

<sup>37</sup> И Фуко и Хабермас су *bottom-up* теоретичари, с тим што Хабермас у заступању рационалности посматра и у *top-down* смеру. Хабермас упућује на акцију, док је Фуко статичан, устручава се на акцију.

<sup>38</sup> У литератури се може наћи на различите називе не директног процеса образлагања аргумента претежно базираних на претходном искуству. У овом раду се користи термин „приповедање“, док се у литератури могу наћи и причање, нарација, причање приче, описивање, препричавање (Štajner, 2015).

<sup>39</sup> Бројни су примери организација са циљем унапређења комуникације међу стејхолдерима у решавању локалног питања. У оквиру Сједињених Америчких Држава се издвајају следећи саветодавни одбори: EPA (*Environmental Protection Agency*), CAB (*Citizen Advisory Board*), MPO (*Metropolitan Planning Organization*). У Великој Британији постоје одбори попут *Scottish Executive and Core Solution Group, Department for Communities and Local Government* и LPA (*Local Planning Authority*). али и европских земаља у којима постоје бројни случајеви решавања проблема уз помоћ модератора. Ако се говори у контексту регенерације браунфилд локација (који ће бити касније у раду посебно истражен), увођење метода делиберације у процес планирања подржано је од стране CABERNET (*Concerted Action on Brownfield and Economic Regeneration Network*), CLARINET (*The Contaminated Land Rehabilitation Network for Environmental Technologies in Europe*), RESCUE (*Regeneration of European site sin cities and urban environments*) (Osman et al., 2015).

<sup>40</sup> Као једну од карактеристика Коен наводи и то да је делиберативна демократија независан скуп, чији чланови су свесни да процес нема дефинисан временски оквир трајања.

<sup>41</sup> Иако помиње плуралистички модел, Коен превазилази идеале демократије и владавине већине, односно у плуралистичком контексту - владавине мањине. Оно што је значајно је да се као карактеристика делиберације наводи поштовање различитих уверења.

<sup>42</sup> Позивајући се на Младеновића (Mladenović, 2008), у истраживању ће се јавна делиберација посматрати као независна процедура, за разлику од Коена (Cohen, 2006) који делиберацију уопштено третира као партиципаторни утопијски вид демократије, али без одбацивања могућности Коеновог „постизања рационалног мотивисаног консензуса“.

<sup>43</sup> Посебна тема равноправног учешћа у делиберацији је однос према научним и другим експертима (чиме се овај рад неће бавити опширније). Ово имплицира незаобилазан сукоб експертиза са другим учесницима. Стога се и поставља питање како се ови експерти интегришу и да ли се њихова интеграција уклапа у делиберативне стандарде, а не да ли су они део делиберативног система (Moore, 2011).

<sup>44</sup> Саветодавни одбор се у САД дефинише као организација која се бави модерацијом, док у европском контексту представља групу појединаца који су обучени да воде процесе модерације.

<sup>45</sup> Према Скоту (Scott, 1994 у Савкић, 2016), институције су слојевите, и сачињавају их три нивоа: (1) елементи конституисања институције, (2) структуре управљања и (3) делатници. Дати нивои међусобно утичу једни на друге, мењајући институције у својој интеракцији – делатници мењају правила, која даље утичу на понашање делатника, свеукупно мењајући и структуре управљања и саму институцију.

---

<sup>46</sup> Овај критеријум поделе на типове учесника пре свега је базиран на основу њиховог начина финансирања: 1) јавни сектор – представља организације које располажу јавним овлашћењима и које се финансирају из државног буџета, односно кроз систем јавних прихода и расхода; њихов циљ је остваривање и очување изабраног социјалног поретка; 2) приватни сектор – представљају предузећа и остали приватно-правни облици организовања, чији је циљ остваривање профита продајом роба и услуга на тржишту; 3) цивилни сектор – представља легално основане организације, које су невладине и/или непрофитне, са циљем остваривања социјалних визија (Пантић, 1998 у Миловановић Родић, 2013).

<sup>47</sup> Оно што треба имати у виду је да аутори под групом „афектирани интереси“ подразумевају све учеснике, од ауторитета и власти, преко инвеститора, па до обичног грађанства.

<sup>48</sup> Сматра се да учесници виде неодговарајуће информације као претње у дефинисаном процесу (као што је судски на пример), док су учесници у оквиру медијационог одлучивања охрабрени да виде информације као средство за отварање нових могућности за бављење различитостима (MacRae, 2002; Ozawa & Susskind, 1985). Медијација нуди могућности за конструктивном интеракцијом међу претходно поменутиим групама учесника. Флексибилност процеса медијације омогућава да се вредности и интереси сваке групе искажу на одговарајући начин и у правом моменту током процеса утврђивања чињеница. Сам медијатор је одговоран, не само за техничке аспекте одлучивања као што су састанци и вођење протокола, већ и да осигура заједничко разумевање међу свим учесницима, и да омогући достизање алтернативне сагласности (Ozawa & Susskind, 1985). Иако је због своје флексибилности улога медијатора оспоравана, посебна улога медијатора је да одржи процес одлучивања искреним и да се одвија на језику који ће допринети узајамном разумевању. Задатак медијатора, као планских аналитичара, није да раде на омогућавању отворене комуникације. Уместо тога, треба да раде на исправљању нејасноћа које онемогућавају, одвраћају и доводе у заблуду друге, односно да раде на политичкој демократизацији свакодневних комуникација (Forester, 1989). У складу са Хабермасовим комуникативним моделом, идеално институционално окружење за доношење одлука је не-централизован систем оних који доносе одлуку зарад више инклузивног планирања у којем се свим стејкхолдерима даје шанса да се изјасне (Pennington, 2002), а медијатору даје слобода и могућност контроле колаборативне рационалности.

<sup>49</sup> „Афектирани интереси“ подразумевају групу која је погођена проблемом, али је то махом иста група (захваљујући владиним члановима) који ангажују преостале две групе. Закључак је да су доносиоци одлуке део афектиране групе која скептично трага за мишљењем стручњака.

<sup>50</sup> Савремени теоретичари попут Менсбриц, Паркинсон, Штајнер и др. свесни су да процес делиберације није најидеалнији начин за достизања неког циља или одлуке и да се некад мора приступити другим методама. На пример, протести су одговарајући начин да се неко чује, гласање се спроводи ради разврставања, усмерене анкете се раде са циљем анализе воље учесника и сл. Штајнер подржава Ростбалов став да грађани треба да имају негативну слободу да не учествују у процесу делиберације (ако је она исказана) упркос зависности делиберативне демократичности од распрострањености грађанског учешћа (Štajner, 2015)

<sup>51</sup> Ово наводи на размишљање да ли је процес одлучивања током планирања делиберативан, колаборативан, или пак традиционалан. Када је планирање наметнуто, органи јавне управе ће донети план, али он неће бити реалан, спреман за имплементацију, имплементиран. Када планирање није наметнуто, велики број локалних управа неће донети план, или пак оне које самостално усвоје план више ће се бринути о томе да он буде логичан, реалан и сврсисходан, и на крају имплементиран.

<sup>52</sup> Прве две године овог периода се односе на још увек постојећу Социјалистичку Федеративну Републику Југославију, у којем се напушта облик федерације 1990, те све савезне републике постају само републике. За Србију ове две године улазе у други период, јер представљају посебан политички режим вођен од стране Слободана Милошевића.

<sup>53</sup> Република Србија је у оквиру Савезне Републике Југославије постојала до 2006. године, када је

---

држава променила назив у Државну заједницу Србија и Црна Гора. У овом раду се 2000. година узима као преломна због промене политичког режима и увођења демократије у законодавно-политичке оквире.

<sup>54</sup> Начин на који је спроведен интервју и о питањима која су постављана саговорницима погледати „ПРИЛОГ ИНТЕРВЈУ” након датог пописа литературе.

<sup>55</sup> Штарк (Stark, 1992) дефинише транзицију као период, ток, процес и политику којом се прелази из једног периода или ситуације у други. Теорија „транзиције” има корене у теорији демократизације која види транзицију као примаран политички процес (Offe, 1996). Студија транзиције залаже се за: (1) компаративни приступ; (2) наглашавање демократизације (цивилно друштво, политичко друштво, право и конституционализам, државни органи, економско друштво са институционализованим тржиштем); (3) категоризацију пре транзиционе ситуације (као што су ауторитативна, тоталитарна, посттоталитаристичка или сулранизам) и (4) детерминистички (узрочно последични) утицај прошлости на пут транзиције (пут зависности). Теорија такође укључује „моменат дисконтинуитета” дефинисан као период у ком структуре и функција државе или града не одговарају спољном окружењу са којим имају интеракцију (Thomas, 1998).

<sup>56</sup> Постепене промене по декадама и сменама генерација закона о планирању до 2009. године претходно су дали аутори: Воговница (1980), Рајовић (2005) и Nedović-Budić et al. (2011).

<sup>57</sup> Пораст партиципације у европским градовима и настојање да се превазиђу доминантни технократски приступи, уз запостављање бољих облика сарадње између стручњака и обичних грађана (Vujošević, 2008).

<sup>58</sup> Ово укључивање је било посредно, махом служећи се различитим механизмима (од стране јавне управе) како би се затражила мишљења различитих учесника.

<sup>59</sup> У директном преводу „унакрсно прихватање” представља облик достизања сагласности у тзв. самоуправном социјализму.

<sup>60</sup> Протодемократијом се сматра и облик демократског одлучивања, први развијенији облик од оног што представља пуко изгласавање и владавина већине. Протодемократија је настала као потреба за учешћем неполитичке јавности у процесе одлучивања (у 18. веку, када је настала, обухватала је право гласа жена, пољопривредника итд.)

<sup>61</sup> Овај Закон је праћен исправкама и допунама током овог периода (Сл. гл. РС 81/09 – исп., 64/10 – одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 – одлука УС, 50/13 – одлука УС, 98/13 – одлука УС, 132/14 и 145/14).

<sup>62</sup> Доношењем Стратегије реформе државне управе у Републици Србији (2004) потврђено је идеја да држава тежи рационалнијем и свеобухватнијем приступу планирању (уједно и потврда исте тежње Закона о планирању и изградњи из 2003. и ЗЛС из 2002). Стратегијом се показало колико је ауторитативни теоријски модел управе био препрека Србији на путу социјалног и економског опоравка, пре свега кроз став да је управа јавни сервис грађана, а не инструмент власти. Стратегија је имала за циљ залагање за променом положаја цивилног и приватног сектора у друштву и тражење оптималног нивоа уређења са становишта јавног интереса, али и деконцентрацију државне управе на централном нивоу и препуштање дела владавине нижим нивоима како би се јавне услуге (*public services*) приближиле грађанима (Влада Србије, 2004; Лилић, 2011). Сходно овоме, Стратегија реформе јавне управе у РС (2014) представља документ о трајном процесу реформе јавне управе заснован на Стратегији реформе државне управе (2004) и додатно на праћењу резултата дотадашњих промена.

<sup>63</sup> Планери који су због своје стручне експертизе имали државну подршку у социјализму, ту позицију су у кратком року изгубили са завршетком социјалистичке ере.

<sup>64</sup> Мисли се на период СФРЈ и СРЈ, када није постојао вишепартијски систем – демократски начин бирања председништва, него је државом управљала једна партија – Комунистичка партија Југославије (КПЈ) односно Социјалистичка партија Србије (СПС). Током СФРЈ, на овај начин надлежне службе су формирале концепте, планове и спроводиле планове, а сва питања која су била од јавног интереса су се доносила транспарентно и са великим учешћем не-јавних сектора – самоу-

---

правни социјализам. Насупрот СФРЈ, у СРЈ концептуални планови и планови развоја донети су од стране јавних служби, без интереса за достизањем консензуса, односно без интереса да се затражи мишљење од стране јавних сектора.

<sup>65</sup> Како се кроз законски оквир Србије не дефинише стриктан начин доношења одлука у планској процедури, ово је виђено као ефикасно решење равноправнијег учешћа свих сектора у процесу одлучивања. Овом приликом се две најдоминантније (оне које су у директној сарадњи са УСАИД-ом)

НАЛЕД – Национална Алијанса за Локални Економски Развој је независна агенција која је постала партнер у напорима Владе Србије у борби против сиве економије. НАЛЕД је тако именован да води експертску групу задужену за израду нацрта Националног програма за борбу против сиве економије. Ангажовање је углавном усмерено на перцепцију јавности и реакције на сиву економију. Извештаји се објављују кроз периодичне конференције за штампу са циљем подизања свести јавности о ефектима сиве економије (USAID, 2013)

СКГО – Стална конференција градова и општина, има циљ да заступа потребе и интересе локалне самоуправе, активно учествује у дефинисању законског оквира који води успостављању модерне, децентрализоване државе и подиже ниво људских и техничких способности локалне самоуправе (Begović et al., 2006). СКГО данас представља место окупљања и развоја међуопштинске сарадње локалних самоуправа са циљем заједничке формулације и представљања заједничких интереса. Као организација делује самостално или у сарадњи са партнерима, међународним владиним и невладиним организацијама и институцијама (SKGO, 2018).

<sup>66</sup> Правно лице је лице које послује у складу са прописима о јавним службама, има жиро-рачун која има права, обавезе и одговорности утврђене законом и статутом.

<sup>67</sup> Плански документи према ЗПИ из 2003. су: 1) стратегија просторног плана развоја РС, 2) шеме просторног развоја, 3) просторни план подручја посебне намене, 4) регионални просторни план и 5) просторни план општине.

<sup>68</sup> Урбанистички планови према ЗПИ из 2003. могу бити: 1) општи урбанистички планови (генерални план или план општег уређења) и регулациони планови (план генералне регулације и план детаљне регулације).

<sup>69</sup> Иницирање може бити и од стране физичког лица које има припремљен елаборат за доношење Одлуке о изради Плана, који се доставља Секретаријату или другој надлежној установи.

<sup>70</sup> Комисија за планове је формирана ради стручне помоћи за обављање послова у поступку израде просторног плана општине, израде и спровођења урбанистичких планова, као и давање стручног мишљења о идејним пројектима по захтеву општинске управе (Сл. гл. РС 47/03: 34).

<sup>71</sup> Номенклатура статистичких територијалних јединица је скуп појмова, назива и симбола који описују групе територијалних јединица са нивоима груписања, сврстане у три групе (НСТЈ1, НСТЈ2 и НСТЈ3). Оне су одређене према броју становника, геополитичкој позицији, природном потенцијалу, постојећој територијалној организацији и културно-историјском наслеђу у циљу уједначеног развоја и децентрализације Републике Србије. У односу на одлучивање у планском поступку ова номенклатура је одређена према хијерархији планских докумената, тако да се може рећи да урбанистички планови и план јединице локалне самоуправе не могу да буду донесени за читаве територијалне јединице из групе НСТЈ1 и НСТЈ2. (Уредба о номенклатури статистичких територијалних јединице, 2010). Овај документ је формиран као део споразума Србије о придруживању ЕУ потписане 2008. године (Кнежевић, 2011).

<sup>72</sup> Према ЗПИ из 2009. године, хоризонтална координација подразумева повезивање са суседним територијама у току планирања ради решавања заједничких функција и интереса, као и повезивање и партиципацију свих учесника у просторном развоју јавног и цивилног сектора и грађана.

<sup>73</sup> Вертикална координација подразумева успостављање веза свих нивоа просторног и урбанистичког планирања и уређења простора, од националног ка регионалном и даље ка локалном нивоу (Сл. гл. РС 81/09), као и информисање, сарадњу и координацију између локалних



---

иницијатива, планова и пројеката са регионалним и државним плановима и акцијама (Сл. гл. РС 132/14, 145/14).

<sup>74</sup> Према ЗПИ из 2009. и у касније донетим одлукама, просторни планови су Просторни план Републике Србије, Регионални просторни план, Просторни план јединице локалне самоуправе и Просторни план подручја посебне намене; док су урбанистички планови Генерални урбанистички план, План генералне регулације и План детаљне регулације (Сл. гл. РС 81/09: 11).

<sup>75</sup> Документи за спровођење просторних планова су Програм имплементације просторног плана РС и Програм имплементације регионалног просторног плана, док су урбанистичко-технички документи за спровођење планских докумената: Урбанистички пројекат, Пројекат парцелације и препарцелације и Елаборат геодетских радова за исправку граница суседних парцела и спајање две суседне парцеле истог власника (тек ЗПИ 2014, чланом 13 даје значај геодетској струци).

<sup>76</sup> Органом се сматра државни органи и организације, органи и организације покрајинске аутономије и органи и организације јединица локалне самоуправе, установе, јавна предузећа, посебни органи преко којих се остварује регуларна функција и правна и физичка лица којима су поверена јавна овлашћења (Сл. гл. РС 18/16: 1).

<sup>77</sup> Под управним поступком се подразумева било која појединачна ситуација у којој орган примењује закон, прописе или друге опште акте и на тај начин правно или фактички утиче на положај странке (Сл. гл. РС 18/16: 2).

<sup>78</sup> Референдум може бити:

Саветодавни – када се тражи мишљење грађана о неком питању;

Претходни – када се питају грађани да ли нека одлука треба да буде донета;

Накнадни – када се питају грађани да ли да нека скупштинска одлука ступи на снагу или не.

<sup>79</sup> За грађанску иницијативу се одржавају расправе, након које се грађанству доставља извештај одлуке.

<sup>80</sup> Наиме, статуту појединих општина предвиђају одржавање најмање једне јавне расправе у поступку усвајања буџета, подношења извештаја о раду управе и годишњег извештаја о раду јавних комуналних предузећа на првом месту, а потом и других институција чији је оснивач општина. Спровођење јавне расправе није прецизно дефинисано, али може да обухвати организовање округлих столова, спровођење анкета, достављање нацрта стручним и научним организацијама, организацијама цивилног друштва и другим организацијама и службама, организовање зборова грађана, објављивање нацрта докумената у медијима или на сајту општине итд. Идеја обавезних јавних расправа у процесу усвајања општинских буџета и других значајних планских докумената посебно се промовише последњих година (Миловановић Родић, 2013).

<sup>81</sup> СИГМА (SIGMA – *Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern Countries*), представља заједничку иницијативу Европске уније и ОЕЦД у формирању ове агенције за обављање задатака који се тичу професионализације и модернизације јавне управе. СИГМА је закључила да политичари углавном нерадо преносе овлашћења за одлучивање на државне службенике, што повлачи следеће негативне последице, а уједно су сагледани кроз претходну анализу актуелног законског оквира:

- Одлуке се најчешће заснивају на разлозима који нису у јавном интересу, неретко одступају од онога што је утврђено законом, чиме се задира у начело законитости и правне сигурности којима административне одлуке треба да се управљају;
- Погоршање утврђивања линије разграничења између политичких и управних одговорности и јасно разликовање ове две области;
- Нагомилавање свих административних одлука на врху неке организације ствара закрчења и преоптерећења на врху, која проузрокују неефикасност у управном одлучивању, али и успорен развој стратешких приступа у осмишљавању практичних мера (политика губи на вредности, а администрација постаје веома лоша);

- Државни службеници на нижим нивоима хијерархије често се уздржавају од учешћа у доношењу административних одлука, осим ако се од њих лично не затражи да то ураде, јер сматрају да то није у опису њиховог радног места;
- Слабо или никакво учешће има деморалишуће дејство што представља препреку развоју професионалније државне службе и професионалније структуре вишег руководства;
- Скептичан став који многи имају у погледу способности управа земаља кандидата за чланство у ЕУ да на одговарајући начин учествују у процесима одлучивања у ЕУ (Кардона, 2011).

<sup>82</sup> Допуне Закључка из 2006. године настале су, осим због доношења Закона о јавној својини, између осталог и због неодговорног понашања локалних самоуправа према праву прече куповине. Новим Закључком је дефинисано да локална самоуправа има могућност да на понуду одговори у року од два месеца, а корисници средстава у својини РС у року од месец дана (NALED, 2015b). Резултат ових одлука је избегавање дуготрајног и непотребног застоја у поступку даљег планирања пренамене.

<sup>83</sup> До доношења овог Закона на локалне самоуправе је могло да се пренесе само право коришћења непокретности, док је РС остајала њихов власник. Овим Законом, локалне самоуправе стичу предност за инвеститоре и саме јединице локалне самоуправе, јер не морају да пролазе кроз различите процедуре добијања сагласности са републичког нивоа.

<sup>84</sup> С обзиром на то да је Министарство одбране РС само корисник непокретности, оно има могућност само да да предлог – листу оних непокретности које нису потребне за потребе војске. Предлог о отуђењу војне непокретности шаље се Влади РС на одобрење, јер је држава та која ужива право својине. Са добијеном потврдом, Министарство одбране може да упути захтев РДИ-у да се војна непокретност постави у МПВНРС.

<sup>85</sup> Уредба је престала да важи 2006. са распадом заједнице Србије и Црне Горе, Сл. гл. РС 51/06.

<sup>86</sup> На интернет страници Министарства одбране, Сектора за материјалне ресурсе налази се јавно доступна база података. Преузето 04.01.2018. [http://mod.gov.rs/master\\_plan/](http://mod.gov.rs/master_plan/)

<sup>87</sup> Тренутно стање броја продатих војних непокретности из Мастер плана су добијени у разговору са представником Одељења за припрему непокретности по Мастер плану, Јелени Грујић, дана: 04.01.2018.

<sup>88</sup> Ово је био и један од повода за формирање Закона о проценитељима вредности непокретности, Сл. гласник 108/2016.

<sup>89</sup> Под другим релевантним службама се мисли на Министарство шума, Министарство пољопривреде, Министарство здравља и др., за оне објекте и земљишта, чија је првобитна употреба била намењена за лечење, одмаралишта, пољопривредна добра или шуме коришћене од стране војске.

<sup>90</sup> У случају када локацију преузима или купује правно или физичко лице, оно постаје власник тек када уплати целокупан износ понуђене вредности.

<sup>91</sup> УСАИД (од USAID – U.S. Agency for International Development) представља организацију која води међународне развојне и хуманитарне напоре како би смањило сиромаштво, ојачало демократско управљање и помогао ЛС да напредују самостално и без помоћи. Ова организација има двоструку помоћ, а то је унапређење америчких интереса кроз унапређење квалитета живота у земљама у развоју. Спровodeћи спољну политику САД промовише људски напредак, слободу друштва, ствара тржишне партнере за САД и подстиче добру вољу у иностранству (USAID, 2018). У Србији УСАИД делује од 2001. године углавном фокусиран на унапређење демократског окружења, али и развоја економског и привредног окружења кроз едукацију и развоја компететивности стејкхолдера. УСАИД има своје представништво у Србији, али је као стратешког партнера препознао неколико легалних организација у Србији међу којима је и НАЛЕД (USAID, 2013b).

<sup>92</sup> Након завршеног интервјуа и систематизације бележака, добијене информације су послате интервјуисаним особама како би извршиле евентуалне корекције.

<sup>93</sup> Питања која су дата у прилогу након литературе представљају оквиран ток (концепт) комуникације са представницима локалних самоуправа или/и представницима заједнице.

<sup>94</sup> Циљ конкурса „Ревитализација Браунфилда” је било иницирање Пројекта подршке конкурентности (Competitiveness Support Project), двогодишње иницијативе са фокусом на повећању компетитивности српских предузећа, али и да допринесе напорима који су усмерени на побољшање пословног окружења. Као резултат спровођења пројекта би било повећање учинка јавних служби у стварању фер, конкурентног и инспиративног окружења за пословање у Србији. Овај пројекат је НАЛЕД добио као програм подршке од УСАИД-а, интернационалне организације која у сарадњи са Министарством финансија РС, Министарством економије РС и одабраним локалним самоуправама ради на унапређењу међуопштинске сарадње креирајући инспиративна окружења за пословање (USAID, 2013a). Дакле, две главне области на које се пројекат фокусира јесу креирање пословног окружења у Вршцу са повећањем свести о негативним ефектима сиве економије и унапређење услова за пословањем коришћењем браунфилда (НАЛЕД, 2015b; USAID, 2013a).

<sup>95</sup> Обуци и студијском путовању су могли да присуствују и представници других општина и градова, али о трошку из сопственог буџета. Самоиницијативно учешће је узела једино општина Кладово (НАЛЕД, 2015b).

<sup>96</sup> Дом војске је био у функцији само током летњих месеци, јер у складу са финансијским средствима није била омогућена (а ни планирано) детаљнија инфраструктурна ревитализација. Током летњих месеци су одржане разне вечерње активности попут књижевних вечери, креативних радионица за децу, две изложбе, биоскоп на отвореном, хип-хоп фестивал, три маркета продаје књига и рукотворина, те позоришна представа и свечано отварање 58. Вршачког грожђенбала (НАЛЕД, 2015c).

<sup>97</sup> Јавно-приватно партнерство у Србији представља нов приступ, где јавни и приватни сектор кроз сарадњу решавају питања локалне заједнице у подручјима која захтевају значајне институционалне промене или велике капиталистичке инвестиције. Ако се успешно реализују ови модели обезбеђују одржива решења без оптерећења јавног буџета (у нашем случају: буџет општине Вршац, тј. ЈП „Вршац”).

<sup>98</sup> Велики број држава је почео да користи јавно-приватно партнерство као ефикасан начин управљања простором. Србији такође овај вид управљања није стран од пре неколико година, што је показала кроз увођење закона који регулише ову област. Нажалост, практична имплементација овог закона још нема значајног помака.

<sup>99</sup> Владимир Бјеликов, професор на Универзитету у Београду, један је од наших значајнијих теоретичара у области архитектонско-урбанистичког пројектовања и анализе, теорије становања и индустријске стамбене изградње (Докомомо, 2016)

<sup>100</sup> ПДР, у ком је назначено да ће се на локацији Дома Војске изградити нов вишеспратни објекат, усвојен је 2013. пре последње измене ЗПИ 2014. године, када је уведен равни јавни увид.

<sup>101</sup> Дом ЈНА или Дом Војске представља значајно историјско наслеђе архитектуре XX века (према извештају који је спреман за Републички завод за заштиту споменика културе у Београду), тј. примерак архитектонске модерне 60-их када је грађен и Генералштаб у Београду. Како је Дом Војске садржао простор за куглање, биоскоп, разне сале за забаву и сл. свакако представља велики потенцијал и за будућу употребу. Стога је идеја иницијативе архитеката Шапца да се објекат обнови и да у јавну намену становницима града и општине Шабац.

<sup>102</sup> Између осталог, Докомомо представља и радну групу Друштва архитеката Београда.

<sup>103</sup> Докомомо наводи: „Зграда Дома војске својим положајем у оквиру матрице представља недељиви део амбијенталне урбанистичко-архитектонске целине и визуелни репер Масарикове улице и ненаметљиво се уклапа, надограђује и унапређује амбијент који чине углавном неокласицистички објекти варошке архитектуре, ниске спратности. Најзад, у функционом смислу, Дом војске се својом оригиналном наменом надовезује на низ објеката културе који чине Народни музеј, Библиотека шабачка, Гимназија и Музичка школа.” (Докомомо, 2016).

<sup>104</sup> Делиберативни период, који у овом случају можемо повезати само за процедуру јавног увида,

---

изводи се писаним и усменим путем. Током одвијања јавног увида сваком заинтересованом лицу је дата могућност да дâ писмено мишљење о предложеном плану и да одмах по завршетку јавног увида присуствује седници Комисије за планове када има могућност да свој став образложи. У конкретном случају, ово право је искористило свега пет припадника цивилног (4) и приватног сектора (1), од којих су три припадника присуствовала седници.

<sup>105</sup> Истраживања у транзиционим земљама су показала да је некад лакше учинити неопходне реформе аутократским стилем понашања него инсистирати на демократским вредностима и методама (Ваго, 1996 у Vasiljević, 2012). Ово је, пре свега, тако јер законски акти на папиру делују коректно, док аномалије у спровођењу и случајни/намерни пропусти у подзаконским актима чине систем сложеним и подложним за развој различитих пракси, које могу дати позитивне или негативне резултате (Damjanović et al., 2011; Савкић, 2016).

<sup>106</sup> Треба разликовати невладину организацију од невладиног сектора. Под сектором се подразумева сваки облик удруживања грађана који на свој начин могу бити подршка или препрека неком пројекту економског развоја (Vasiljević, 2012).

<sup>107</sup> Примећује се да се политика на локалном нивоу не може посматрати изоловано од политике на националном нивоу ни од процеса свеукупних политичких и социјалних промена. Јединствена национална политика, са јасним циљевима и дефинисаним временским оквирима, представља значајан изазов за оптимално планирање на локалном нивоу (Корања et al., 2015). Критички коментари на национална документа односе се на то да су она преобимна, нејасна, недовољно дефинисана, да се преклапају и, што је најважније, да су без јасног упутства за примену да би била употребљива за локалне самоуправе.

<sup>108</sup> Регулаторна реформа на локалном нивоу представља поступак поједностављивања административних поступака према грађанима и привреди. Циљ реформе јесте унапређење услуга и поспешивања дијалога између заинтересованих страна организовањем округлог стола и разменом информација путем унапређења ефикасности локалне администрације.

<sup>109</sup> Као позитивно искуство представници локалних самоуправа наводе израду анализа заинтересованих страна као одличан начин за избор учесника у процесу одлучивања (стандардни елемент приступа СЛОП), али и користан инструмент да се сагледају партнерски и развојни потенцијали у локалним самоуправама (Корања et al., 2015).

<sup>110</sup> Надлежности ових агенција су усмерене махом, пре свега, на скупљање и управљање подацима о браунфилд локацијама, као и касније одржавању базе података. Неке од осталих активности које ове независне агенције нуде су и: нуђење помоћи у финансирању трошкова рушења и санације, као и помоћ у маркетингу браунфилда (Чешка Агенција за улагање и развој Czechinvest при Министарству за индустрију и трговину), покривање трошкова испитивања и санације земљишта, као и трошкова везаних за заштиту животне средине, као и нуђење инвеститорима могућности ослобађања од сваке одговорности везане за животну средину (Агенција Treuhandstalt, DDR, TLG Immobilien), па и Агенција за заштиту животне средине (U.S.EPA) која пружа техничку подршку у решавању еколошких проблема које стварају браунфилди и обезбеђује различите програме подршке за ревитализацију (NALED, 2015b).

## ИЗБОРИ И ЛИТЕРАТУРА

- Allmendinger, P. (2002) The Post-Positivist Landscape of Planning Theory. In Allmendinger, P., Tewdwr-Jones, M. (Eds.). *Planning Futures: New Directions for Planning Theory*. London: Routledge, 3-17.
- Andrusz, G., Harloe, M., Szelenyi, I. (Eds.). (1996) *Cities after Socialism - Urban and Regional Change and Conflict in Post-Socialist Societies*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Arrow, K. J. (1963) *Social choice and individual values*. New York: John Wiley & Sons.
- (2006). Freedom and Social Choice: Notes in the Margin. *Utilitas*, 18 (1), 52-60.
- Ackerman, B., Fishkin, L. (2003) Deliberative day. In Fishkin, J., Laslett, P. (Eds.). *Debating deliberative democracy*. Malden, Oxford, Carlton: Blackwell Publishing, 7-30.
- Bächtiger, A., Rosenberg, S., Pedrini, S., Ryser, M., Steenbergen, R. M. (2009) *Discourse Quality Index 2: An Updated Measurement Instrument for Deliberative Processes*. Paper presented at the 5<sup>th</sup> general ECPR conference, September 10-12, 2010. Potsdam.
- Bächtiger, A., Shikano, S., Pedrini, S., Ryser, M. (2009a) *Measuring Deliberation 2.0: Standards, Discourse Types, and Sequenzialization*. Paper presented at the 5<sup>th</sup> general ECPR conference, September 10-12, 2010. Potsdam.
- Baxamusa, M. H. (2008) Empowering communities through deliberation: the model of community benefits agreements. *Journal of Planning Education and Research*, 27, 261-276.
- Beauvais, E., Bächtiger, A. (2016) Taking the Goals of Deliberation Seriously: A Differentiated View on Equality and Equity in Deliberative Designs and Processes. *Journal of Public Deliberation*, 12 (2), 1-18.
- Begović, B., Vacić, Z., Matković, G., Mijatović, B. (2006) *Lokalni ekonomski razvoj*. Beograd: CLDS & SKGO.
- Black, D. (1948) On the Rationale of Group Decision-Making. *The Journal of Political Economy*, 56 (1), 23-34.
- Бобио, Н. (1990) *Будућност демократије*. Београд: Филип Вишњић.
- Borovnica, N. (1980) Osvrt na institucionalni razvoj i obrazovanje kadrova urbanističko planerske delatnosti u Srbiji od 1945. do 1980. godine. *Saopštenje* (IAUS), 43-58.
- Botić, M., Krčadinac, V. (2011) *Izborni paradoksi*. Preuzeto 11.9.2016. <https://web.math.pmf.unizg.hr/~krcko/pub/izbori.pdf>.
- Bohman, J. (1998) Survey Article: The Coming of Age of Deliberative Democracy. *The Journal of Political Philosophy*, 6 (4), 400-425.
- Breheny, M., Hooper, A. J. (Eds.) (1985) *Rationality in Planning: Critical Essays on the Role of Rationality in Urban and Regional Planning*. London: Pion Limited.
- Buber, M. (1958) *I and Thou*. New York: Scribner.
- Van Mill, D. (1996) The possibilities of rational outcomes from democratic discourse and procedures. *The Journal of Politics*, 58 (3), 734-752.
- Varshney, A. (2003) Nationalism, Ethnic Conflict, and Rationality. *Perspectives on Politics*, 1 (1), 85-99.
- Vasiljević, D. (2012) *Lokalni ekonomski razvoj: zašto su jedne opštine dobitnici, a druge gubitnici tranzicije*. Beograd: PALGO centar.
- Влада Србије (2004) *Стратегија реформе државне управе у Републици Србији*. Преузето: 10.01.2018. <http://reforma.bezbednost.org/wp-content/uploads/downloads/2012/09/2004-Strategija-reforme-drzavne-uprave-u-Republici-Srbiji.pdf>.

- (2006) *Закључак 46-3622/2006-3*.
  - (2010) *Закључак 464-4138/2010-1*.
  - (2011) *Закључак 464-2885/2011*.
- Vujović, S., Petrović, M. (2007) Belgrade's post-socialist urban evolution: Reflections by the actors in the development process. In Stanilov, K. (Ed.) *The Post-Socialist City: Urban Form and Space Transformations in Central and Eastern Europe after Socialism*. Dordrecht: Springer, 361-384.
- Вујошевић, М. (2008) Примена партиципације у припремању, доношењу и остваривању докумената одрживог развоја – теоријски и методолошки аспекти. У Вујошевић, М., Петовар, К. (Ур.). *Нови теоријски и методолошки приступи у изради стратегије одрживог регионалног развоја, пример Златиборског региона*. Београд: Институт за архитектуру и урбанизам (ИАУС), 33-38.
- Vujošević, M. (2003) *Planiranje u postsocijalističkoj i ekonomskoj tranziciji*. Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije (IAUS).
- (2010) Collapse of strategic thinking, research and governance in Serbia and possible role of the spatial plan of the Republic of Serbia. *SPATIUM International Review*, 23, 22-29.
- Vujošević, M., Zeković, S., Maričić, T. (2012) Post-socialist transition in Serbia and its unsustainable path. *European Planning Studies*, 20, 1707-1727.
- Vujošević, M., Nedović-Budić, Z. (2006) Planning and societal context – The case of Belgrade, Serbia. In Tsenkova, S., Nedović-Budić, Z. (Eds.). *The urban mosaic of post-socialist Europe: space, institutions and policy*. Heilderberg: Springer, 275-294.
- Vujošević, M., Petovar, K. (2008) Public interest and public benefit in urban and spatial planning. *Sociologija i prostor*, 46 (179), 23-51.
- Гавриловић, М. (08.03.2018) Усмерени оријентациони интервју са покретачем иницијативе “Сачувајмо Дом ЈНА”.
- Gastil, J., Bacci, C., Dollinger, M. (2010) Is Deliberation Neutral? Patterns of Attitude Change During 'The Deliberative Polls'. *Journal of Public Deliberation*, 6 (2), 1-33.
- Goodin, E. R. (2003) *Reflective Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- (2005) Sequencing Deliberative Moments. *Acta Politica*, 40, 182-196.
  - (2008) *Innovating democracy: democratic theory and practice after the deliberative turn*. Oxford: Oxford University Press.
- Grabow, S., Heskin, A. (1973) Foundations for a Radical Concept of Planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 39 (2), 106-114.
- Grossman, A. (2009) *Mediation in Planning: from talking to talk to walking the walk*. Paper presented at the 37<sup>th</sup> Joint Planning Law Conference, September, 2009. Oxford.
- Грујић, Ј. (04.01.2018) Лична комуникација са представником Одељења за припрему непокретности по Мастер плану Министарства одбране.
- Gudowsky, N., Bechtold, U. (2013) The Role of Information in Public Participation. *Journal of Public Deliberation*, 9 (1), 1-35.
- Gutmann, A., Thompson, D. (2000) Why deliberative democracy is different. *Social Philosophy and Policy*, 17 (1), 161-180.
- Davidoff, P. (1965) Advocacy and Pluralism in Planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 31, 331-338.
- Dal, R. (1999) *Demokratija i njeni kritičari*. CID: Podgorica.

- Damjanović, D., Jerinić, J., Pavlović-Križanin, T. (Ur.) (2011) *Horizontalna i vertikalna koordinacija u postupku donošenja odluka od značaja za lokalnu samoupravu u Srbiji*. Beograd: PALGO centar.
- Dahl, R. A. (1998) *On democracy*. New Haven, CT: Yale University Press.
- De Roo, G. (2007) Shifts in planning practice and theory: from a functional towards communicative rational. In de Roo, G., Porter, G. (Eds.). *Fuzzy Planning: The Role of Actors in a Fuzzy Governance Environment*. Abingdon, Oxon, GBR: Ashgate Publishing Group, 103-114.
- Димитријевић, Д. (2016) Округли сто о судбини зграде Дома ЈНА у Библиотеци шабачкој, *Подрињске*, 20. март 2016.
- Djordjević, D., Dabović, T. (2010) Strategic planning as an instrument of spatial development of Belgrade. In Krevs, M., Djordjević, D., Pichler-Milanović, N. (Eds.). *Challenges of Spatial Development of Ljubljana and Belgrade*. Ljubljana: GeograFF 8. Scientific Publishing House of the Faculty of Arts, 299-320.
- Doak, J., Karadimitriou, N. (2007) (Re)development, complexity and networks: a framework for research. *Urban studies*, 44 (2), 209-229.
- DoCoMoMo (2016) *Писмо подршке иницијативи Сачувајмо Дом ЈНА*.
- (2017) *Dokumentacioni dosije Doma JNA*. Преузето: 04.03.2018. <https://www.facebook.com/notes/sacuvajmo-dom-jna-sacuvajmo-dom-jna/dokumentacioni-dosije-doma-jna/1510289035707462/>.
- Dostál, P. (1998) Democratization, economic liberalization, and transformational slump: A cross-sectional analysis of twenty-one postcommunist countries. *Environment and Planning C*, 16 (3), 281-306.
- Douglas, R. (1969) Decision-Rules and Individual Values in Constitutional Choice. *American Political Science Review*, 63, 40-56.
- Dryzek, J. S. (1990) *Discursive democracy: politics, policy, and political science*. New York: Cambridge University Press.
- (1997) *The politics of Earth: environmental discourses*. Oxford: Oxford University Press.
- (2009a) Democratization as Deliberative Capacity Building. *Comparative Political Studies* 42, 1379-1402.
- (2009b) The Australian Citizens' Parliament: A World First. *Journal of Public Deliberation*, 5 (1), Article 9.
- Dryzek, J. S., List, C. (2003) Social choice theory and deliberative democracy: a reconciliation. *British Journal of Political Science*, 33 (1), 1-28.
- Ђулић, К., Кузман, Т. (2011) Корпоративно управљање у државним предузећима. У Трбовић, А. С. (Ур.). *Реформе: политичка воља и административни капацитет*. Београд: ФЕФА, 125-148.
- Elster, J. (1998) Introduction. In Elster, J. (Ed.). *Deliberative democracy*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1-18.
- Завод за заштиту споменика културе Панчево (2013) *Студија и план заштите блока 60 у Вршцу, могућност (ре)активације дворишта и напуштених објеката*.
- Завод за заштиту споменика културе Ваљево (2016) *Обавештење*.
- Закон о Влади. ("Службени гласник РС", бр. 55/05, 71/05-исправка и 101/07, 65/08 и 16/11).
- Закон о војсци Србије. ("Службени гласник РС", бр. 116/07, 88/09 и 101/10 – др. закон).
- Закон о јавној својини. ("Службени гласник РС", бр. 72/11, 88/13, 105/14, 104/16 – други закон и 108/16)

- Закон о културним добрима. (“Службени гласник РС”, бр. 71/94, 52711 – други закон, 99/11 – други закон).
- Закон о локалној самоуправи. (“Службени гласник РС”, бр. 129/07, 83/14 – други закон и 101/16 – други закон).
- Закон о одбрани. (“Службени гласник РС”, бр. 116/07, 88/09, 88/09 – др. закон и 104/09 – др. закон).
- Закон о општем управном поступку. (“Службени гласник РС”, бр. 18/16).
- Закон о планирању и изградњи. “Службени гласник РС”, бр. 47/03).
- . (“Службени гласник РС”, бр. 81/09).
  - . (“Службени гласник РС”, бр. 81/09 – исп., 64/10 – одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 – одлука УС, 50/13 – одлука УС, 98/13 – одлука УС).
  - . (“Службени гласник РС”, бр. 81/09 – исп., 64/10 – одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 – одлука УС, 50/13 – одлука УС, 98/13 – одлука УС, 132/14 и 145/14).
- Закон о планском систему Републике Србије (предлог) (2017) Преузето 04.01.2018. [http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi\\_zakona/2386-17%20-%20LAT.pdf](http://www.parlament.gov.rs/upload/archive/files/lat/pdf/predlozi_zakona/2386-17%20-%20LAT.pdf)
- Закон о средствима у својини Републике Србије. (“Службени гласник РС”, бр. 53/95, 3/96, 54/96 и 32/97. Види: чл. 62. Уредбе - 41/2002-1).
- Закону о слободном приступу информацијама од јавног значаја. (“Службени гласник РС”, бр. 120/04, 54/07, 104/09 и 36/10).
- Закон о територијалној организацији Републике Србије. (“Службени гласник РС”, бр. 129/07, 18/16).
- Zeković, S., Vujošević, M., Maričić, T. (2015) Spatial regularization, planning instruments and urban land market in a post-socialist society: the case of Belgrade. *Habitat International*, 48, 65-78.
- Zurita, L. (2006) Consensus conference method in environmental issues: relevance and strengths. *Land Use Policy*, 23, 18-25.
- Измена и допуна ППР “Шабац”. (“Службени лист града Шапца”, бр. 17/13).
- Иницијатива “Сачувајмо Дом ЈНА”. (2016) *Мишљење везано за третман зграде Дома ЈНА у Шапцу и иницијатива за успостављање претходне заштите.*
- Innes, J. E. (1994) Planning Institution in Crisis. *Planning Theory*, 10 (11), 81-96.
- . (1996) Planning through consensus building: A new view of the comprehensive planning ideal. *Journal of the American Planning Association*, 62 (4), 460-472.
  - . (1998) Information in communicative planning. *Journal of the American Planning Association*, 64 (1), 52-63.
- Innes, J. E., Booher, D. E. (1990) Consensus building and complex adaptive systems. A framework for evaluating collaborative planning. *American planning association journal*, 65 (4), 412-423.
- . (1999) Consensus building as role playing and bricolage: toward a theory of collaborative planning. *Journal of the American Planning Association*. 65, 9-26.
  - . (2000) *Collaborative dialogue as a policy making strategy*. Berkley: Institute of Urban and Regional Development, UC Berkeley.
  - . (2002) *The impact of collaborative planning on governance capacity*. Berkley: Institute of Urban and Regional Development, UC Berkeley.
  - . (2004) Reframing public participation: Strategic for the 21<sup>st</sup> century. *Journal of Planning Theory and Practice*, 5 (4), 419-436.



- (2010) *Planning with Complexity: An introduction to collaborative rationality for public policy*. New York: Routledge.
- Innes, J., Connick, S., Booher, E. (2007) Informality as a planning strategy: collaborative water management in the CALFED Bay-Delta Program. *Journal of the American Planning Association*, 73, 195-210.
- Issacs, W. N. (1999) Dialogic leadership. *Systems Thinker*, 10, 1-5.
- Jaeger, P. (2007) Information policy, information access, and democratic participation: The national and international implications of the Bush administration's information politics. *Government Information Quarterly*, 24, 840-859.
- Janković, I. (2012) Deliberativna demokratija – istorija jedne ideje. *Theoria*, 55, 21-52.
- Jacobs, J. (1961) The death and life of greater equity. *Journal of architectural and planning research*, 3 (4), 327-337.
- Jovanović, R. (2012) Dva rezultata nemogućnosti u teoriji društvenog odlučivanja. *Theoria*, 55 (3), 55-71.
- ЈП Варош (Јавно предузеће за изградњу, развој и уређење града и подручја општине Вршац). (2014) *Измена и допуна измена и допуна плана детаљне регулације централне зоне Вршица*.
- ЈУП План (Јавно урбанистичко предузеће План из Шапца). (2013) *План детаљне регулације "Дом војске" у Шапцу*.
- Kaplan, J. T. (2002) Reading Policy Narratives: Beginnings, Middles, and Ends. In Fisher, F., Forester, J. (Eds.). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. London: Taylor & Francis, 167-185.
- Кардона, Ф. (2011) Доношење одлука: алат за боље управљање у јавном сектору. У Трбовић, А. С. (Ур.). *Реформе: политичка воља и административни капацитет*. Београд: ФЕФА, 25-52.
- Klijn, E. H., Korpenjan, J. M. (2000) Public management and policy network: foundations of a network approach to governance. *Public Management*, 2, 135-158.
- Кнежевић, Б. (2011) Управљање фондовима Европске уније у Србији: децентрализован систем управљања (ДИС). У Трбовић, А. С. (Ур.). *Реформе: политичка воља и административни капацитет*. Београд, ФЕФА, 109-124.
- Кнежевић Бојовић, А. (17.03.2018) Усмерени оријентациони интервју са бившим координатором за регулаторну реформу.
- Комисије за планове града Шапца. (10.04.2013) *Извештај о извршеној стручној контроли Концепта Плана детаљне регулације "Дома војске" у Шапцу*.
- Комисије за планове града Шапца. (12.06.2013) *Извештај о извршеној стручној контроли Нацрта Плана детаљне регулације "Дома војске" у Шапцу*.
- Комисије за планове града Шапца. (07.08.2013) *Извештај о обављеном јавном увиду у Нацрт Плана детаљне регулације "Дома војске" у Шапцу – јавна седница*.
- Комисија за планове општине Вршац, бр. 350-051/2013-IV-03, од 04.11.2013, *Мишљење о иницијативи за измену Плана детаљне регулације – централне зоне, блок бр. 60 у Вршицу*.
- Комисија за планове општине Вршац, бр. 350-051/2013-IV-03, од 29.11.2013, *Мишљење о прихватању Студије завода за заштиту споменика културе*.
- Комисија за планове општине Вршац, бр. 350-051/2013-IV-03, од 04.07.2014, *Мишљење Нацрту измена и допуна, измена и допуна ПДР централне зоне Вршица*.

- Комисија за планове општине Вршац, бр. 350-051/2013-IV-03, од 05.09.2014, *Мишљење по јавном увиду Нацрта измена и допуна, измена и допуна ПДР централне зоне Вршца*.
- Koranja, V., Teodorović, I., Njegovan, Z. (Ur.) (2015) *Analiza procesa planirawa u gradovima i opštinama u Republici Srbiji*. Beograd: Stalna konferencija gradova i opština.
- Kornai, J. (1997) Reforming the welfare state in postsocialist societies. *World Development*, 25, 1183-1189.
- Krumholz, N. (1982) A retrospective view of equity planning. *Journal of the American Planning Association*, 48 (2), 163-174.
- Кулић, М (22.02.2018) Усмерени оријентациони интервју са бившом чланицом Општинског већа задужене за туризам.
- Lazarević Bajec, N. (2009) Rational or collaborative model of urban planning in Serbia: institutional limitations. *Serbian Architectural Journal*, 1, 81-106.
- Laurian, L. (2004) Public participation in environmental decision making: Findings from communities facing toxic waste cleanup. *Journal of the American Planning Association*, 70 (1), 53-65.
- (2007) Deliberative planning through Citizen Advisory Boards: five case studies from military and civilian environmental cleanups. *Journal of Planning Education and Research*, 26 (4), 415-434.
- (2009) Trust in planning: Theoretical and practical consideration for participatory and deliberative planning. *Planning Theory & Practice*, 10 (3), 369-391.
- Lewis, P. (1997) Theories of democratization and patterns of regime changes in Eastern Europe. *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, 1, 4-26.
- Лилић, С. (2011) Модернизација српске државне управе. У Трбовић, А. С. (Ур.). *Реформе: политичка воља и административни капацитет*. Београд: ФЕФА, 7-24.
- List, C. (2002) Two concepts of agreement. *The Good Society*, 11 (1), 72-79.
- (2007) Deliberation and agreement. In Rosenberg, S. (Ed.). *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?* London: Palgrave Macmillan, 64-81.
- Manin, B. (1987) On legitimacy and political deliberation. *Political Theory*, 15 (3), 338-368.
- (2005) *Democratic Deliberation: Why We Should Promote Debate Rather Than Discussion*. Paper presented at the Ethic and Public Affairs Seminar, Princeton University, October 13, 2005. New Jersey.
- Mansbridge, J. (2009) *Deliberative and Non-Deliberative Negotiations*. HKS Faculty Research Working Paper Series.
- (2010) *Everyday Talk Goes Viral*. Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, September 2-5, 2010. Washington, DC.
- Mansbridge, J., Bohman, J., Chambers, S., Estlund, D., Follesdal, A., Fung, A., Lafont, C., Manin, B., Marti, J. L. (2010) The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy. *Journal of Political Philosophy*, 18, 64-100.
- Mansbridge, J., Hartz-Karp, F. J., Amengual, M., Gastil, J. (2005) Norms of Deliberation: An Inductive Study. *Journal of Public Deliberation*. Manuscript 1029, produced by The Berkeley Electronic Press.
- Martens, K. (2007). Actors in a Fuzzy Governance Environment. In de Roo, G., Porter, G. (Eds.). *Fuzzy Planning: The Role of Actors in a Fuzzy Governance Environment*. Abingdon, Oxon, GBR: Ashgate Publishing Group, 43-65.
- Maruna, M. (2015) Can Planning Solutions Be Evaluated without Insight into the Process of Their Creation? In Schrenk, M., Popovich, V., Zeile, P., Elisei, P., Beyer, B. (Eds.). *Proceedings*

- of the REAL CORP 2015 Conference Plan Together – Right Now – Overall, May 15–18, 2015. Vienna: REAL CORP, 121-132.
- MacRae, Jr. D. (2002) Guidelines for Policy Discourse: Consensual versus Adversarial. In Fisher, F., Forester, J. (Eds.). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. London: Taylor & Francis, 291-318.
- Miller, D. (1992) Deliberative Democracy and Social Choice. *Political Studies*, (XL) Special Issue, 54-67.
- Миловановић Родић, Д. (2013) *Редефинисање модела учешћа грађана у урбанистичком планирању Србије у складу са комуникативно-колаборативном парадигмом* (докторска дисертација). Београд: Архитектонски Факултет Универзитета у Београду.
- Милошевић, М. (08.03.2018) Усмерени оријентациони интервју са бившим градоначелником града Шапца.
- Mladenović, I. (2008) Savremene teorije demokratije. *Filozofija i društvo*, 19 (1), 217-251.
- (2011) Deliberativno rešenje za problem društvenog izbora. *Filozofija i društvo*, 22 (1), 123-142.
- (2012a) Smisao i značaj deliberacije u teoriji demokratije. *Filozofija i društvo*, 23 (1), 172-186.
- (2012b) Deliberativna demokratija i metasaglasnost. *Političke perspektive*, 2 (3), 23-38.
- Moore, A. (2011) *Questioning Deference: Expert Authority in a Deliberative System*. Годишњи састанак Удружења Средњег Запада за политичке науке. Чикаго, 31. Март – 03. Април 2011.
- Moscrop, D., Warren, M. (2016) When is Deliberation Democratic? *Journal of Public Deliberation*, 12 (2), Article 4.
- McLean, I., List, C., Fishkin, J., Luskin, R. (2000) *Can deliberation induce greater preference structuration? Evidence from deliberative opinion polls*. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, August/September 2000.
- NALED (2014a) *Memorandum o razumevanju*.
- (2014b) *Report #8*.
- (2015a) *Business Plan Former Army Club Vrsac – Creative Generator*.
- (2015b) *Revitalizacija braunfeld lokacija u Srbiji: Analiza pravnog okvira, primeri najbolje prakse i preporuke za unapređenje*.
- (2015c) *Component 2: Using brownfield location for the launch of an inspiring space*.
- Nedović-Budić, Z. (2001) Adjustment of planning practice to the new Eastern and Central European context. *Journal of the American planning association*, 67 (1), 38-52.
- Nedović-Budić Z., Djordjević D., Dabović T. (2011) The mornings after ... Serbian Spatial Planning Legislation in Context. *European Planning studies*, 19, 429-455.
- Nedovic-Budić, Z., Zeković, S., Vujošević, M. (2012) Land Privatization and Management in Serbia – Policy in Limbo. *Journal of Architectural and Planning Research*, 29, 307-317.
- Nedović-Budić, Z., Cavrić, B. (2006) Waves of Planning: Framework for studying the evolution of planning systems and empirical insights from Serbia and Montenegro. *Planning Perspectives*, 21 (4), 393-425.
- Niemeyer, S., Dryzek, J. S. (2007) The ends of deliberation: Meta-consensus and inter-subjective rationality as ideal outcomes. *Swiss Political Science Review*, 13 (4), 497-526.

- Одлука да се не израђује стратешка процена утицаја на животну средину ПДР-а “Дом војске” у Шапцу. (“Службени лист града Шапца”, бр. 20/106).
- Одлука о изради Плана детаљне регулације “Дом војске” у Шапцу. (“Службени лист града Шапца”, бр. 20/10а).
- Одлука о изради Просторног плана града Шапца. (“Службени лист града Шапца”, бр. 28/9а).
- Одлука о изради Стратешке процене утицаја Просторног плана града Шапца на животну средину. (“Службени лист града Шапца”, бр. 28/9б).
- Одлука о усвајању измена и допуна измена и допуна плана детаљне регулације централне зоне Вршца. (“Службени лист општине Вршац”, бр. 17/13).
- . “Службени лист општине Вршац”, бр. 13/14).
- Одлука скупштине општине Вршац о усвајању Студије п плана заштите блока 60 у Вршцу: могућности (ре)активације дворишта и напуштених простора. (“Службени лист општине Вршац”, бр. 17/13).
- Ozawa, C. P., Susskind, L. (1985) Mediating Science-intensive Policy Disputes. *Journal of Policy Analysis and Management*, 5, 23-39.
- Osman, R., Frantál, B., Klusáček, P., Kunc, J., Martinát, S. (2015) Factors affecting brownfield regeneration in post-socialist space: the case of the Czech Republic. *Land Use Policy*, 28, 309-316.
- Offe, C. (1996) *Varieties of Transition: The East European and East German Experience*. Cambridge, MA: The MIT Press.
- Pajović, D. (2005) *Pregled urbanističkog zakonodavstva Srbije*. Novi Sad: Udruženje urbanista Srbije.
- Pennington, M. (2002) A Hayekian Liberal Critique of Collaborative Planning. In Allmendinger, P., Tewdwr-Jones, M. (Eds.). *Planning Futures: New directions for planning theory*. London & New York: Routledge, 187-205.
- Перић, А. (2013) *Улога урбанистичког планирања у процесу регенерације браунфилд локација* (докторска дисертација). Београд: Архитектонски факултет Универзитета у Београду.
- Perić, A. (2014) Stakeholders' Collaboration in the Brownfield Regeneration Process: Theoretical Approach. In Djukić, A., Simonović, D., Vujičić, T. (Eds.). *BROWNINFO. Toward a Methodological Framework for Brownfield Database Development*. Banja Luka: University of Banja Luka, Faculty of Architecture, Civil Engineering and Geodesy, 43-55.
- . (2016a) The evolution of planning thought in Serbia: Can planning be ‘resilient’ to the transitional challenges? In Hein, C. (Ed.). *History – Urbanism – Resilience. Proceedings of the 17<sup>th</sup> International Planning History Society Conference*, July 17–21, 2016. Delft: TU Delft Open, vol. 7, 181-193.
- . (2016b) Institutional cooperation in the brownfield regeneration process: Experiences from Central and Eastern European countries. *European Spatial Research and Policy*, 23 (1), 21-46.
- Perić, A., Maruna, M. (2012) Predstavnicu društvene akcije u procesu regeneracije priobalja – slučaj braunfild lokacije ‘Luka Beograd’. *Sociologija i prostor*, 50 (1), 61-88.
- Perić, A., Miljuš, M. (2017). Spatial and urban planning in Serbia: A look through the lens of deliberative approach. *Spatium – International Planning Review*, 37, 49-57.

- Perić, A., Soltaniehha, M. (2015) Expert Advisory Platforms: A Critical Analysis of Collaborative Planning Procedures. In Scholl, B., Dubbeling, M., Perić, A. (Eds.). *Ten Years of UPATs: Reflections and Results*. Zurich: vdf Verlag, 21-37.
- Petrović, M. (2009) *Transformacija gradova: ka depolitizaciji urbanog pitanja*. Beograd: Institut za sociološka istraživanja Filološkog fakulteta u Beogradu.
- Pettit, P. (2001) Deliberative Democracy and the Discursive Dilemma. *Philosophical Issues*, 11, 268-299.
- План детаљне регулације “Дом Војске” у Шапцу. (“Службени лист града Шапца”, бр. 21/13).
- План детаљне регулације централне зоне Вршаца. (“Службени лист општине Вршац”, бр. 4/09).
- План генералне регулације “Шабац”. (“Службени лист града Шапца”, бр. 7/126).
- План генералне регулације “Шабац” – ревизија. (“Службени лист града Шапца”, бр. 18/15).
- Popper, R. (1966) *The Open Society and its Enemies*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Правилник о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања. (“Службени гласник РС”, бр. 64/15).
- Правилник о садржини, начину и поступку израде планског документа. (“Службени гласник РС”, бр. 31/10, 69/10-исп., 16/11-исп.).
- Правилник о садржини и начину вођења и одржавања централног регистра планских докумената, информационог система о стању у простору и локалног информативног система и дигиталном формату достављања планске докумената. (“Службени гласник РС”, бр. 33/15).
- Просторни план Града Шапца. (“Службени лист града Шапца”, бр. 7/12а).
- Raimond, R. (2001) Trust and conflict in public participation. Colorado department of Public Health and Environment. Преузето: 29.11.2014. <http://www.cdphe.state.co.us/hm/publicparticipation.asp>.
- Rančić, N. (2008) Komercijalizacija vojne imovine za projekte lokalnog ekonomskog razvoja. U Danilović, K., Stojkov, B., Zeković, S., Gligorijević, Ž, Damjanović, D. (Ur.). *Oživljavanje braunfilda u Srbiji*. Beograd: PALGO centar, 75-83.
- Rawls, J. (1993) *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.
- . (1999) *A theory of Justice*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- . (2001) *Justice as fairness: A restatement*. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Rittel, H. (1972) On the planning crisis: system analysis of the “first and second generation”. *Bedriftsøkonomen*, 34 (8), 390-396.
- Ricketts, S., Shattock, N. (2007) Mediation and the planning inspectorate. In Chevin, D. (Ed.). *Planning for the future*. London: The Smith Institute, 24-33.
- Richardson, H. (1995) Beyond the good and the right: towards a constructive ethical pragmatism. *Philosophy and Public Affairs*, 24 (2), 108-141.
- Rozee, L., Powell, K. (2010) Mediation in planning. National planning forum/The planning inspectorate. UK. Преузето: 12.02.2015. [http://www.natplanforum.org.uk/Final%20Report%20-%20Mediation%20in%20Planning%20-%20PDF .pdf](http://www.natplanforum.org.uk/Final%20Report%20-%20Mediation%20in%20Planning%20-%20PDF.pdf)

- Rosenberg, W. S. (2007) Types of Discourse and the Democracy of Deliberation. In Rosenberg, W. S. (Ed.). *Deliberation, Participation and Democracy: Can the People Govern?* London: Palgrave Macmillan, 130-158.
- Rostbøll, F. C. (2008) *Deliberative Freedom: Deliberative Democracy as Critical Theory*. Albany: State University of New York Press.
- Савкић, Д. (2016) *Улога генералног урбанистичког плана у управљању локалним развојем у Србији после 2000-те године* (докторска дисертација). Београд: Архитектонски факултет Универзитета у Београду.
- Sager, T. (1994) *Communicative planning theory*. Aldershot: Avebury.
- . (2002) Deliberative planning and decision making: an impossibility result. *Journal of Planning Education and Research*, 21, 367-378.
- Salet, W., Faludi, A. (Ed.). (2000) *The Revival of Strategic Planning*. Amsterdam: Koninklijke Nedelandse Academie van Wetenschappen.
- Sandercock, L. (1998) *Towards Cosmopolis: planning for multicultural cities*. Chichester: John Wiley and Sons.
- Sass, J., Dryzek, S. (2011) *Deliberative Cultures*. Paper presented at ECPR, April 12–17, 2011. St. Gallen.
- Setälä, M. (2010) *Designing Issue-Focused Forms of Citizen Participation*. Paper presented at the Conference on Democracy: A Citizen Perspective, May 25–27, 2010. Åbo.
- Sieckmann, J. (2010) Legislative Argumentation and Democratic Legitimation. *Legisprudence: International Journal for the Study of Legislation*, 4 (1), 69-92.
- Stark, D. (1992) The great transformation? Social change in Eastern Europe. *Contemporary Sociology*, 21, 299-304.
- Стратегија реформе јавне управе у Републици Србији. ("Службени гласник РС", бр. 9/14, 42/14 – исправка).
- Sunstein, C. R. (2002) The Law of Group Polarization. *Journal of Political Philosophy*, 10 (2), 175-195.
- Susskind, L. (2009) Deliberative democracy and dispute resolution. *Ohio state journal on dispute resolution*, 24 (3), 395-406.
- . (2010) Complexity Science and Collaborative Decision Making. *Negotiation Journal*, 26 (3), 367-370.
- Shmueli, F. D., Kaufman, S., Ozawa, C. (2008) Mining Negotiation Theory for Planning Insights. *Journal of Planning Education and Research*, 27, 359-364.
- Scott, W. R. (1994) Institutions and organizations: Toward a theoretical synthesis. In Scott, W. R., Meyer, W. J., (Eds.). *Institutional environments and organizations: Essays and studies*. Thousand Oaks, CA: Sage, 55-80.
- Schön, D. (1983) *The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action*. New York: Basic Books Inc.
- Schumpeter, J. (1994) *Capitalism, socialism and democracy*. London: Routledge.
- SKGO (2018) *SKGO danas*. Преузето: 02.04.2018. <http://www.skgo.org/strane/207>.
- Stojanović Kerić, M. (2016) Uloga SKGO u sprovođenju regulatorne reforme administrativnih postupaka na lokalnom nivou. *Polis*, 11, 35-41.
- Tadić, M. (2012) *Šta sa viškom vojne imovine?* Београд: Београдски центар за безбедносну политику.
- Tasan-Kok, T. (2004) *Budapest, Istanbul, and Warsaw - Institutional and Spatial Change*. Delft: Eburon.

- Тим за развој локалне економије. (2006) *Стратегија економског развоја општине Шабац 2006-2010*, Шабац.
- Трбовић, А., Ђукановић, Д., Кнежевић, Б. (2010) *Јавна управа и европске интеграције Србије*. Београд: ФЕФА.
- The World Bank Group (2006) *Held by the Visible hand, The Challenge of SOE Corporate Governance for Emerging Markets*. The World Bank Group. Преузето: 11.01.2018. <http://documents.worldbank.org/curated/en/396071468158997475/pdf/377110Corporate0Governance0SOEs01PUBLIC1.pdf>
- Thomas, M. (1998) Thinking about planning in the transitional countries of Central and Eastern Europe. *International Planning Studies*, 3, 321-333.
- Thompson, D. (2008) Deliberative Democratic Theory and Empirical Political Science. *Annual Review of Political Science*, 11, 497-520.
- Umemoto, K., Igarashi, H. (2009) Deliberative Planning in a Multicultural Milieu. *Journal of Planning Education and Research*, 29 (1), 39-53.
- Уредба о номенклатури статистичких територијалних јединица. (“Службени гласник РС”, бр. 109/09 и 46/10).
- USAID (2013a) *Competitiveness support project*. Преузето: 29.03.2018. <https://www.usaid.gov/news-information/fact-sheets/competitiveness-support-project>.
- (2013b) *20 Years of USAID economic growth assistance in Europe and Eurasia*. Преузето: 29.03.2018. [https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1863/EE\\_20\\_Year\\_Review.pdf](https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1863/EE_20_Year_Review.pdf).
- (2018) *Who we are*. Преузето. 02.04.2018. <https://www.usaid.gov/who-we-are>.
- Устав Републике Србије. (“Службени гласник РС”, бр. 98/06).
- Fearon, J. D. (1998) Deliberation as discussion. In Elster, J. (Ed.). *Deliberative democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 44-68.
- Fisher, F. (2002) Policy Discourse and the Politics of Washington Think Tanks. In Fisher, F., Forester, J. (Eds.). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. London: Taylor & Francis, 21-42.
- Fischer, F., Gottweis, H. (Eds). (2012) *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice*. Durham & London: Duke University Press.
- Fishkin, J. (1991) *Democracy and deliberation*. New Haven, CT: Yale University Press.
- (1997) *The Voice of the People: Opinion and Democracy*. New Haven, CT: Yale University Press.
- (2009) *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford: Oxford University Press.
- Fishkin, J., Rosell, A. (2004) Choice Dialogues and Deliberative Polls: Two Approaches to Deliberative Democracy. *National Civic Review*, 4, 55-63.
- Fishler, R. (2012) Fifty Theses on Urban Planning and Urban Planners. *Journal of Planning Education and Research*, 32 (1), 107-114.
- Flyvbjerg, B., Richardson, T. (2002) Planning and Foucault: In Search of the Dark Side of Planning Theory. In Allmendinger, P., Tewdwr-Jones, M. (Eds.). *Planning Futures: New Directions for Planning Theory*. London: Routledge, 44-62.
- Forester, J. (1989) *Planning in the Face of Power*. Berkeley, CA: University of California Press.
- (1993) *Critical theory, public policy, and planning practice*. Albany: SUNY Press.

- (1996) Beyond dialogue to transformative learning: how deliberative rituals encourage political judgement in community planning processes. In Esquith, S. (Ed.). *Democratic Dialogues: Theories and Practices*. Poznan: University of Poznan.
  - (1999) *The deliberative practitioner, encouraging participatory planning processes*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Friedmann, J. (1987) *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. New York: Princeton University Press.
- (1973) *Retracking America: a theory of transactive planning*. New York: Anchor Press.
- Habermas, J. 1962. *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, T. Burger (trans.). Cambridge, Mass.: MIT Press.
- (1984) *The theory of communicative action*, vol. 1: *Reason and the rationalization of society*. Boston: Beacon press.
  - (1987) *The Philosophical Discourse of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
  - (1989) Morality and Ethical Life: Does Hegel's Critique of Kant Apply to Discourse Ethics? *Northwestern University Law Review*, 83 (1-2), 38-53.
  - (1994) Three Normative Models of Democracy. *Constelations*, 1 (1), 1-10.
  - (1995) Reconciliation Through the Public use of Reason: Remarks on John Rawls's Political Liberalism. *Journal of philosophy*, 92 (3), 109-131.
  - (1996) *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press
- Hanžek, L. (2012) Epistemička i instrumentalna racionalnost. *Filozofska istraživanja*, 32 (3-4), 411-425.
- Hardin, R. (1995) *One for All: The Logic of Group Conflict*. Princeton: Princeton University Press.
- Harloe, M. (1996) Cities in the transition. In Andrusz, G., Harloe, M., Szelenyi, I. (Eds.). *Cities after Socialism: Urban and Regional Change and Conflict in Post-Socialist Societies*, Oxford: Blackwell, 1-29.
- Harris, N. (2002) Collaborative Planning: From Theoretical Foundations to Practice Forms. In Allmendinger, P., Tewdwr-Jones, M. (Eds.). *Planning Futures: New directions for planning theory*. London: Routledge, 21-43.
- Harrison, P. (2002) A Pragmatic Attitude to Planning. In Allmendinger, P., Tewdwr-Jones, M. (Eds.). *Planning Futures: New directions for planning theory*. London: Routledge, 157-171.
- Healey, P. (1991) Debates in planning thought. In Thomas, H., Healey, P. (Eds.). *Dilemmas in Planning Practice*. Aldershot: Avebury Technical, 115-146.
- (1992a) Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory. *Town Planning Review*, 63 (2), 143-162.
  - (1992b) A planner's day: knowledge and action in communicative practice. *Journal of the American Planning Association*, 58, 9-20.
  - (1994). Development plans: new approaches to making frameworks for land use regulation. *European Planning Studies*, 2 (1), 39-57.
  - (1996a) The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation. *Environment and Planning B*, 23, 217-234.
  - (1996b) The communicative work of development plans. In Mandelbaum, J. S., Mazza, L., Burchell, W. R. (Eds.). *Explorations in Planning Theory*. New Brunswick, N.J.: Center for Urban Policy Research, 253-288.



- . (1997) *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. London: MacMillan Press.
- Hillier, J. (1993) To boldly go where no planners have ever... *Environment and Planning D: Society and Space* 11 (1), 89-113.
- . (2002) Direct Action and Agonism in Democratic Planning Practice. In Allmendinger, P., Tewdwr-Jones, M. (Eds.). *Planning Futures: New directions for planning theory*. London: Routledge, 110-135.
- Hirt, A. S. (2005) Planning the Post-Communist City: Experience from Sofia. *International Planning Studies*, 10 (3), 219-240.
- Hopkins, D.L., Zapata, M.A. (Eds.) (2007) *Engaging the Future, Forecasts, Scenarios, Plans, and Projects*. Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy.
- Cvetinović, M., Nedović-Budić, Z., Bolay, J. C. (2017) Decoding urban development dynamics through actor-network methodological approach. *Geoforum*, 82, 141-157.
- Coleman, J., Ferejohn, J. (1986) Democracy and Social Choice. *JSTOR (The University of Chicago Press)*, 97 (1), 6-25.
- Conover, J. P., Searing, D. D. (2005) Studying Everyday Political Task in the Deliberative System. *Acta Politica*, 40, 269-283.
- Cohen, J. (2006) Deliberation and Democratic Legitimacy. In Hamlin, A., Petit, P. (Eds.). *The Good Polity: Normative Analyses of the State*. Malden, MA: Blackwell, 67-92.
- . (2009) Reflection on Deliberative Democracy. *Contemporary Debates in Political Philosophy*, 247-263.
- Cullingworth, B. (1997) *Planning in the USA - Policies, Issues, and Processes*. New York: Routledge.
- Curato, N., Böker, M. (2015) Linking mini-publics to the deliberative system: a research agenda. *Policy Sciences*, 49 (2), 173-190.
- Chambers, S. (2003) Deliberative Democratic Theory. *Annual Review of Political Science*, 6, 307-326.
- . (2009) Rhetoric and the public sphere: Has deliberative democracy abandoned mass democracy? *Political Theory*, 37 (3), 323-350.
- Štajner, J. (2015) *Osnovi deliberativne demokratije: Empirijsko istraživanje i normativne implikacije*. Beograd: JP Službeni glasnik.
- Warner, M. (2015) Collaborative Planning Broadens the Local Economic Development Policy Debate. *Journal of Planning Education and Research*, 19, 201-206.
- Wu, E. (2003) Transitional Cities (Commentary). *Environment and Planning A*, 35, 1331-1338.
- Yankelovich, D. (1999) *The Magic of Dialogue: Transforming Conflict into Cooperation*. New York: Simon and Schuster.

## **ПРИЛОГ – ИНТЕРВЈУ**

(Вршац, Шабац)

### **А) О професионалном искуству интервјуисане особе**

Молим Вас за Ваше име и презиме или да ли желите да останете анонимни саговорник? Шта сте по образовању? (важно због процене вештине медијатора) На којој позицији тренутно радите? Које су ваше надлежности у оквиру те позиције?

На који начин јавне службе комуницирају са другим јавним службама, приватним и цивилним сектором? Како грађани и/или приватни сектор могу да се укључе у процес планирања? Са киме имате најбољу сарадњу?

### **Б) О поступку преноса својине војне непокретност**

Колико је трајао поступак од момента када Вам је Министарство одбране понудило војну непокретност до момента када сте постали пуноправни корисник? Која је била Ваша позиција у поступку преноса права коришћења војне непокретности? Да ли сте имали искуства са сличним поступцима преноса раније? С обзиром да је поступак успешно завршен, да ли мислите да је нешто могло да се унапреди? Које су Ваше препоруке?

Који документи или други резултати су произашли из овог поступка преноса права коришћења (или права својине, ако је објекат купљен), а који из поступка одлуке о изради плана (да ли су то извештај, белешке, нацрт плана и сл.)? Ко је све учествовао у поступку преноса? На који начин цивилни и приватни сектор имају увид у поступак преноса права на коришћење војне непокретности?

У моменту када Вам је Министарство одбране понудило локацију, да ли је постојао већ предвиђен детаљни или генерални урбанистички план по ком би се развијала локација? Ако није, колико је било потребно времена да се донесе нови план? С обзиром да је Закон донет на националном нивоу, да ли је локална самоуправа направила неки документ који допуњује оно што је регулисано Законом? Који тип документа је формиран у том случају?

Ко је био задужен за целокупан процес? Да ли је неко из јавног сектора/локалне самоуправе или неко ко је струковно планер или је била ангажована нека невладина организација као испомоћ? Са којим институцијама или јавним службама сте сарађивали током поступка преноса права коришћења војне непокретности, а са којима током израде детаљног регулационог плана (или урбанистичког пројекта) развоја откупљене локације? Са киме сте највише сарађивали током процеса планирања?

На који начин је јавност обавештавана да се врши пренос права коришћења (односно право јавне својине) војне непокретности?

### **Ц) О процесу планирања након преноса права коришћења војне непокретности**

Да ли је у поступку планирања као помоћ била ангажована нека организација или лице? Да ли би требало укључити још неког у процес планирања и због чега?

На који начин је цивилни (правни или јавни) сектор учествовао у процесу планирања? Колико Вам је у тој ситуацији помогло грађанство, односно да ли су Вам мишљења грађана користила? Да ли су цивилни и приватни сектор били информисани о процесу планирања? Која су била њихова мишљења? И са киме су комуницирали из јавне управе? На који начин су утицали на формирање плана и/или одлуке?

Да ли постоји формални поступак током којег неки од сектора има могућност за приговором или је реч о неформалним начинима (медији, протести и сл.)? Да ли су постојали конфликти између (унутар) сектора? На који начин су они решавани? Колико су учесници били спремни да слушају/прочитају размишљања других?

## БИОГРАФИЈА АУТОРА

Кандидат Милутин Љ. Миљуш, маг. инж. арх., је рођен 07.05.1986. године у Београду. Основну школу и Гимназију „Бранко Радичевић” је завршио у Старој Пазови. Кандидат је 2008. године завршио Основне академске студије архитектуре на Универзитету у Београду – Архитектонском факултету, са просечном оценом током студија 9.60, као студент са највишим просеком у генерацији. На истом факултету је 2010. године завршио Дипломске академске студије архитектуре (мастер), са просечном оценом током студија 9.88 и оценом 10 на дипломском раду (ментор: ванредни професор Владимир Лојаница), и тиме стекао звање мастер инжењера архитектуре. Докторске студије на Архитектонском факултету Универзитета у Београду кандидат је уписао школске 2010/2011. године. Као усмерење докторских студија одабрао је студије научног карактера, уз основну област истраживања: *Архитектура и урбанизам*. Остварени просек: 9,62.

Професионалну каријеру кандидат започиње септембра 2009. године, са радом у грађевинској фирми „Консалтинг д.о.о. Стара Пазова”, као сарадник на изради идејних и главних архитектонских и урбанистичких пројеката, као и сарадник у извођењу. Од 2011. до средине 2012. године ради у швајцарској компанији „PavstoneAG”, као пројектант и сарадник на извођењу ентеријера и изради тендерске документације за иностране пројекте и потом од 2015. до 2016. године са истом фирмом одлази у Катар, ангажован као сајт менаџер на пројекту хотела Риц Карлтон. Током 2012–2013. године ангажован је на изради и извођењу пројеката ентеријера. Од 2014 до 2015. године, запослен је у грађевинско-извођачкој фирми „Велестрој”, на задацима управљања финансијама, грађевинског менаџмента и надзора у извођењу. Након тога кандидат оснива архитектонски биро „M&M Architects”, са којим је био ангажован на пројектима у Београду, Милану/Лондону и сарађивао са бироима „MirkodiMatteoDesign” (Поречу) и ХБСРБ (огранку аустријске фирме „НВ.Design” и румунске фирме „Н.В.Р.О.”) на архитектонско-грађевинском пројекту тржног центра „Променада – НЕПИ1” у Новом Саду.

Наставно-научно искуство кандидат започиње 2009. године, ангажовањем на Архитектонском факултету у Хомсу, Универзитет „AlBaath” у Сирији, као демонстратор у летњем семестру на предмету заштите културног наслеђа. Током докторских академских студија, ангажован је као докторанд-истраживач на научноистраживачким пројектима Министарства просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије под називом „Истраживање и систематизација стамбене изградње у Србији и контексту глобализације и европских интеграција у циљу унапређења квалитета и стандарда становања”, ГР 36034, од школске 2010/2011. до 2013/2014. године, под менторством редовног професора Архитектонског факултета арх. Владимира Лојанице. Током школске 2012/2013. године ангажован

је као демонстратор на основним академским студијама на Архитектонском факултету у Београду, на предмету „Инсталације у архитектури”, са фондом од 4 часа недељно, под руководством проф. др Лидије Ђокић и као гостујући (студент) предавач код проф. Љиљане Благојевић и проф. Александре Ђукић. Од јануара 2018. године члан је ”AESOP Young Academics”.

Кандидат је учествовао на Салону Архитектуре у Београду са неколико студентских и професионалних радова (2009-2013), затим I наградом на националном и III наградом на интернационалном такмичењу *ISOVER Multi-comfort house* за обнову напуштеног магацина у Паризу (Србија/Аустрија, 2010). Са студентским радовима учествовао на изложбама у Грацу, Будви, Подгорици и Београду (2008-2009). Као најбољи студент у области урбанизма и архитектуре, добитник је стипендије Фонда ”Иванка Терзин” (2008) и Награде фонда за Младе таленте Републике Србије, а захваљујући добрим резултатима током студија добио је прилику да буде део српског тима на Прашком квадријеналу (2007) и један од три најбоља студента на пројектном студију који су били део студентског тима на пројекту *Tempus* у Берлину (2006).

Језици: (напредни) енглески, (средњи) руски, норвешки, мађарски  
Остало: активан члан Менсе Србије.  
Стручни испит: положен 2013. године; лиценца одговорног пројектанта архитектонских објеката (лиценца: 300 M98814) и одговорног извођача радова (лиценца: 400 J19215).

### **Списак радова докторанда**

#### **Монографије, монографске студије, тематски зборници, лескикографске и картографске публикације међународног значаја (M10)**

M14 Miljuš, M. (2014) Estimating the potential for brownfield revitalization: The former wire factory „Gliša Josipović”, Belgrade. U: Đukić, A., Simonović, D., Vujičić, T. (eds.) *Toward a methodological framework for Brownfield Database Development – Browninfo*. Banja Luka: University of Banja Luka, Faculty of Architecture, Civil Engineering and Geodesy, str.: 333–350.

#### **Рад у часопису међународног значаја (в.п.о.) (M24)**

M24 Perić, A., Miljuš, M. (2017) Spatial and urban planning in Serbia: a look through the lens of deliberative approach. *Spatium* 37, 49-57. ISSN 145-569X.

#### **Зборници међународних научних скупова (M30)**

M32 Krstić-Furundžić, A., Stanković, B., Miljuš, M., Spasojević, S. (2013) Environmental impact of an industrial estate refurbishment into a housing complex. U: Koroneos C., Rovas D., Dompros A. (ed.) *3rd International Exergy, Life Cycle Assessment, and Sustainability Workshop & Symposium ELCAS3*,

Nisyros island: European Cooperation in Science and Technology (COST), TUD Action TU 1104: Smart Energy Regions - SmartER, str.: 117–127.

Miljuš, M. (2012) Treatment of stone facade through examples of architectural heritage buildings of the Kotor's old town, U: Grdić, Z., Topličić-Đuričić, G. (eds.) *IV International Symposium PhIDAC*. Niš: University of Niš, Faculty of civil engineering and architecture, str.: 403–409.

Stanković, B., Miljuš, M., Spasojević, S., Krstić-Furundžić, A. (2013) *Refurbishment of an industrial estate into housing complex in Belgrade: economic and environmental aspects*, U: Hájek P., Tywoniak J., Lupíšek A., Růžička J., Sojková K. (eds.) *Proceedings of the Central Europe towards Sustainable Building Conference CESB13*, Prague: Grada Publishing for Faculty of Civil Engineering, Czech Technical University in Prague, str.: 175–179.

- M33 Miljuš, M. (2014) The importance of the economic aspect impact on other aspects of a site in the process of brownfield revitalization capability testing. U: Đukić, A., Stanković, M., Milojević, B., Novaković, N. (eds.) *Proceeding of international academic conference Brownfinfo*, Banja Luka: University of Banja Luka, Faculty of Architecture, Civil Engineering and Geodesy, str.: 97–108.

Miljuš, M., Vujošević, M. (2013) Relation towards brownfield sites in the urban planning strategies. U: Vujošević, M., Milijić, S. (eds.) *2nd International scientific conference, Regional development, spatial planning and strategic governance RESPAG*, Belgrade: Institute of Architecture and Urban & Spatial Planning of Serbia (IAUS), str.: 150–159.

- M34 Miljuš, M., Perić, A. (2015) Brownfield Regeneration within Transitional Spatial Planning Context: The Case of Serbia. U: E. Freire (ed.). *Book of Abstracts of the Sustainable Development Symposium 2015* (str. 78). Lisbon: Faculty of Architecture and the Institute of Social and Political Sciences of the University of Lisbon. ISBN 978-972-9346-40-8.

Miljuš, M. (2018) The Improvement of Decision-making Process in Planning through Deliberative Approaches: Case of Military Brownfield Sites in Serbia. *Abstracts for AESOP2018 PhD workshop in Karlskrona, Sweden, 2018.07.05.-08.*

Miljuš, M. (2018) The Improvement of Decision-making Process in Planning through Deliberative Approaches: Case of Military Brownfield Sites. *AESOP Annual Congress «Making Space for Hope» in Gothenburg, 2018.07.10.-14.*

Miljuš, M., Perić, A. (2015) Brownfield Regeneration within Transitional Spatial Planning Context: The Case of Serbia. U: E. Freire (ed.). *Book of Abstracts of the Sustainable Development Symposium 2015* (str. 78). Lisbon: Faculty of Architecture and the Institute of Social and Political Sciences of the University of Lisbon. ISBN 978-972-9346-40-8.

**Националне монографије, тематски зборници, лексикографске и картографске публикације националног значаја; научни преводи и критичка издања грађе, библиографске публикације (M40)**

M44 Vujošević, M., Miljuš, M. (2012) Upravljanje naučnoistraživačkim projektima u oblasti arhitekture, urbanizma i građevinarstva. U: Ćosić, G., Radojević, M., Pejanović, M. (ur.) *Instalacije & Arhitektura*. Beograd: Arhitektonski fakultet, Univerzitet u Beogradu, str.: 143–150.

Krstić-Furundžić, A., Stanković, B., Miljuš, M., Spasojević, S. (2014) Environmental aspect of renovation of an industrial complex into a residential block. U: Folić, R., (ur.) *Ocena stanja, održavanje i sanacija građevinskih objekata i naselja*. Savez građevinskih inženjera Srbije, Beograd; str.: 1–10.

Miljuš, M., Vujošević, M. (2012/2013) Devastirane lokacije industrijskog nasleđa: analiza faktora koji utiču na proces revitalizacije. U zborniku radova: Dimitrijević Marković, S. (ur.) *III konferencija: Industrijsko nasleđe / Problemi i mogućnosti integrativne zaštite, prezentacije i revitalizacije*. Beograd: Zavod za zaštitu spomenika kulture grada Beograda, str.: 201–212.

M45 Miljuš, M. (pr.) (2012) Upotreba reči prostor i etimologija / od autora Oto Fridrih Bolnov. U zborniku radova: Bojanić, P., Đokić, V. (ur.) *Arhitektura kao gest*. Beograd: Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu, str.: 189–198.

Miljuš, M. (2013) Upotreba reči Vital i Vitalan u savremenom kontekstu građenja, U: Vuković-Nikolić, G. (ur.) *Lingvistika za arhitekte*. Beograd: Arhitektonski fakultet, Univerzitet u Beogradu, str.: 142–149.

## ИЗЈАВА О АУТОРСТВУ

Потписани: **Милутин Миљуш**

Број индекса: Д 2010/09

### Изјављујем

да је докторска дисертација под насловом:

### **„ЈАВНА ДЕЛИБЕРАЦИЈА У ПЛАНИРАЊУ ПРЕНАМЕНЕ ВОЈНИХ БРАУНФИЛД ЛОКАЦИЈА”**

- Резултат сопственог истраживачког рада,
- Да дисертација у целини ни у деловима није била предложена за стицање друге дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- Да су резултати коректно наведени и
- Да нисам кршио ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

Потпис аутора,

У Београду,

---



**ИЗЈАВА О ИСТОВЕТНОСТИ ШТАМПАНЕ И ЕЛЕКТРОНСКЕ ВЕРЗИЈЕ  
ДОКТОРСКОГ РАДА**

Име и презиме аутора: **Милутин Миљуш**

Број индекса: Д 2010/09

Студијски програм: Архитектура и урбанизам

Наслов рада: **„Јавна делиберација у планирању пренамене  
војних браунфилд локација”**

Ментор: Проф. др Марија Маруна

Изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао ради похрањења у **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског назива доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

Потпис аутора,

У Београду,

\_\_\_\_\_

## ИЗЈАВА О КОРИШЋЕЊУ

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић” да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

**„ЈАВНА ДЕЛИБЕРАЦИЈА У ПЛАНИРАЊУ ПРЕНАМЕНЕ ВОЈНИХ  
БРАУНФИЛД ЛОКАЦИЈА”,**

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигиталном репозиторијуму Универзитета у Београду и доступну у отвореном приступу могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио.

1. Ауторство (CC BY)
2. Ауторство – некомерцијално (CC BY-NC)
3. Ауторство – некомерцијално – без прераде (CC BY-NC-ND)
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима (CC BY-NC-SA)
5. Ауторство – без прераде (CC BY-ND)
6. Ауторство – делити под истим условима (CC BY-SA)

(молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценце дат је на полеђини листа).

Потпис аутора,

У Београду,

---

1. **Ауторство** - Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце, чак и у комерцијалне сврхе. Ово је најслободнија од свих лиценци.
2. **Ауторство – некомерцијално**. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела.
3. **Ауторство - некомерцијално – без прераде**. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела. У односу на све остале лиценце, овом лиценцом се ограничава највећи обим права коришћења дела.
4. **Ауторство - некомерцијално – делити под истим условима**. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца не дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада.
5. **Ауторство – без прераде**. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, без промена, преобликовања или употребе дела у свом делу, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела.
6. **Ауторство - делити под истим условима**. Дозвољаваате умножавање, дистрибуцију и јавно саопштавање дела, и прераде, ако се наведе име аутора на начин одређен од стране аутора или даваоца лиценце и ако се прерада дистрибуира под истом или сличном лиценцом. Ова лиценца дозвољава комерцијалну употребу дела и прерада. Слична је софтверским лиценцама, односно лиценцама отвореног кода.