

UČEŠĆE JAVNOSTI U PROCESU PROSTORNOG PLANIRANJA U REPUBLICI SRPSKOJ

Marko Kalaba¹, Nikolina Đukić²

Apstrakt: Učešće javnosti u procesu prostornog planiranja predstavlja opšteprihvaćenu i široko primjenjivanu praksu. Ovaj koncept ne predstavlja novinu u planerskoj teoriji i praksi, već je rezultat evolucije različitih teorijskih paradigmi i metodoloških pristupa koji su se vremenom afirmisali u oblasti prostornog planiranja. Participacija građana u procesima planiranja, kao i u širem kontekstu društvenog odlučivanja, ima svoju tradiciju i prepoznatljivu ulogu i na našem prostoru. Period socijalizma, počev od pedesetih godina XX vijeka, bio je obilježen konceptom „samoupravnog socijalizma“, koji je formalno promovisao učešće građana u odlučivanju. Nasuprot tome, u postsocijalističkom tranzicionom periodu uočava se smanjenje stvarne participacije građana i slabljenje zastupljenosti javnog interesa u procesima planiranja. U ovom radu analiziraće se nivo učešća javnosti u procesu prostornog planiranja u Republici Srpskoj. Razmotriće se moguća ograničenja participacije građana, kao i moguća rješenja i mjere kojima bi se postiglo veće učešće građana u procesu prostornog planiranja.

Ključne riječi: javnost, participacija, prostorno planiranje, Republika Srpska, javni interes, društveno odlučivanje, javni uvid, javna rasprava.

PUBLIC PARTICIPATION IN THE SPATIAL PLANNING PROCESS IN THE REPUBLIC OF SRPSKA

Abstract: Public participation in the spatial planning process represents a generally accepted and widely applied practice. This concept is not a novelty in planning theory and practice; rather, it is the result of the evolution of various theoretical paradigms and methodological approaches that have been affirmed over time in the field of spatial planning. Citizen participation in planning processes, as well as in the broader context of social decision-making, has a long tradition and a recognizable role in this region. The period of socialism, beginning in the 1950s, was marked by the concept of “self-management socialism,” which formally promoted citizen participation in decision-making. In contrast, the post-socialist transitional period has witnessed a decline in actual citizen participation and a weakening of the representation of the public interest in planning processes. This paper analyzes the level of public participation in the spatial planning process in the Republic of Srpska. It also examines possible limitations to citizen participation, as well as potential solutions and measures aimed at achieving greater citizen involvement in the spatial planning process.

Keywords: public, participation, spatial planning, Republic of Srpska, public interest, decision-making, public inspection, public hearing.

¹ Univerzitet u Banjoj Luci, Prirodno-matematički fakultet, Mladena Stojanovića 2, 78 000 Banja Luka, Republika Srpska, Bosna i Hercegovina, marko.kalaba@student.pmf.unibl.org

² Univerzitet u Banjoj Luci, Prirodno-matematički fakultet, Mladena Stojanovića 2, 78 000 Banja Luka, Republika Srpska, Bosna i Hercegovina, nikolina.djukic@student.pmf.unibl.org

UVOD

Participacija građana u procesu prostornog planiranja nije novitet, već je rezultat evolucije različitih teorijskih paradigmi i metodoloških pristupa koji su se vremenom afirmisali u oblasti prostornog planiranja, poput: inkluzivnog/komunikativnog planiranja (Arnstein, 1969), advokatskog planiranja (Davidoff, 1965), participativnog planiranja Roberta Čembresa (Chambers, 1983), kolaborativnog planiranja (Healey, 1997) ili deliberativnog planiranja (Forester, 1999) i komunikativne racionalnosti (Innes and Booher, 2010).

Socijalistički period od pedesetih godina karakterisao je model „samoupravnog socijalizma“ (Bolay et al., 2018), koji je normativno podrazumijevao aktivno učešće građana u procesima odlučivanja putem mehanizama radničkog i društvenog samoupravljanja. Ipak, tranzicijom društveno-političkog sistema dolazi do suštinske redefinicije njihove pozicije: uloga građana u odlučivanju biva marginalizovana, a njihov uticaj na procese, uključujući i prostorno planiranje, značajno sužen.

Formalno-pravno gledano, participacija građana u procesu planiranja zagarantovana je Zakonom o uređenju prostora i građenju RS (Sl. glasnik RS, br. 40/13). Zakon obavezuje nosioca pripreme da u fazi nacрта dokumenta organizuje javni uvid, te javnu raspravu u roku od 30 dana od dana zatvaranja javnog uvida. Time se daje mogućnost građanima da imaju uvid u ideju i koncept plana, kao i da stručnjacima izraze svoje zahtjeve i potrebe. Ovim zakonom Republike Srpske nije definisan „rani javni uvid“, kao što je praksa u Srbiji (Sl. glasnik RS, br. 72/2009), što bi omogućilo uključivanje građana u ranim fazama procesa planiranja, kao one koji najbolje poznaju probleme i potrebe u prostoru, te kojim bi se „izbjegli potencijalni konflikti u kasnijim fazama izrade planskog dokumenta“ (Radosavljević et al. 2015).

„Da bi do participacije uopšte i došlo, građani moraju biti informisani i moraju imati mogućnost da svoje stavove i mišljenja javno iznesu“ (Lukić & Šećerov, 2017). Zakonskim aktom Republike Srpske je definisan i način informisanja građana o održavanju javnog uvida i javne rasprave. U slučaju javnog uvida obavještenje o mjestu i vremenu održavanja istog se objavljuje „u najmanje dva sredstva javnog informisanja najmanje dva puta, s tim da se prva obavijest objavljuje osam dana prije početka javnog uvida, a druga 15 dana od početka izlaganja nacрта dokumenta prostornog uređenja na javni uvid“, a u slučaju javne rasprave nosilac pripreme dužan je da objavi „javni poziv za javnu raspravu u najmanje jednom dnevnom listu dostupnom na teritoriji cijele Republike tri dana prije i na dan održavanja rasprave“ (Sl. gl. RS, br. 40/13).

Nivo učešća javnosti u procesu prostornog planiranja u Republici Srpskoj uslovljen je institucionalnim, normativnim i proceduralnim okvirima koji oblikuju participaciju građana, pri čemu su prisutna brojna ograničenja koja utiču na obim i kvalitet njihovog uključivanja, ali i mogućnosti za unapređenje transparentnosti, inkluzivnosti i efektivnosti participativnih mehanizama u ovoj oblasti.

MATERIJAL I METODE

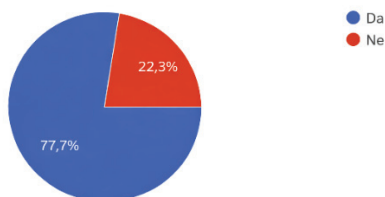
Istraživanje je sprovedeno u skladu sa opšteprihvaćenim principima naučne objektivnosti i metodološke utemeljenosti. U radu je korištena relevantna domaća i međunarodna stručna literatura, kao i prethodna empirijska istraživanja koja se bave problematikom participacije javnosti u prostornom planiranju. Podaci su prikupljeni iz primarnih i sekundarnih izvora, a njihova obrada i analiza izvedeni su primjenom metoda analize i sinteze, što je omogućilo formulisanje zaključaka istraživanja. U okviru analize podataka prikupljenih anketom primijenjeni su statistički metod i metod komparacije.

Anketom je obuhvaćeno 112 punoljetnih građana iz različitih opština i gradova Republike Srpske: Banja Luka, Berkovići, Bileća, Bratunac, Brod, Doboј, Derвента, Istočno Sarajevo, Zvornik, Gradiška, Laktaši, Modriča, Mrkonjić Grad, Pale, Prijedor, Prnjavor, Ribnik, Srbaс, Sokolac, Teslić i Šipovo. Uzorkom su pokrивene sve nodalno-funkcionalne regije Republike Srpske, kao i sve kategorije razvijenosti jedinica lokalne samouprave prema klasifikaciji Ministarstva uprave i lokalne samouprave Vlade Republike Srpske. Ispitanici su razvrstani u tri starosne kategorije: do 30 godina, od 30 do 60 godina i preko 60 godina. Najveći udio čine građani do 30 godina (75%), zatim ispitanici od 30 do 60 godina (16,1%), dok je najmanje zastupljena kategorija starijih od 60 godina (8,1%).

REZULTATI I DISKUSIJA

Rezultati anketiranja govore kolika je informisanost građana o mogućnosti direktnog ili indirektnog uticaja na izradu prostorno-planske dokumentacije. Odnosno, koliko građana zna da Zakon štiti pravo građana da se i njihovo mišljenje o planiranju i uređenju prostora, kao društveno itekako bitnoj i neophodnoj temi, čuje i implementira. Od ukupno 112 ispitanika 87 ispitanika, odnosno 77,7% ispitanika izjasnilo se da je čulo za pojam „javna rasprava“ u procesu prostornog planiranja, dok je ostalih 22,3% ispitanika izjasnilo se da nikad nije čulo za taj pojam (Grafikon 1).

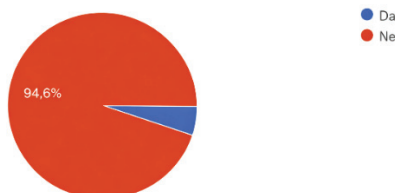
Da li ste čuli za pojam "javna rasprava" u procesu prostornog planiranja?
112 odgovora



Grafikon 1: Informisanost o pojmu „javna rasprava“

Iako je čak 77,7% ispitanika upoznato sa pojmom javna rasprava rezultati ankete pokazuju da je samo 5,4% ispitanika učestvovalo na istim (Grafikon 2). Ovako nizak nivo učešća građana ukazuje na određen problem, ili na određena ograničenja koja utiču na participaciju građana.

Da li ste nekad učestvovali na javnoj raspravi vezanoj za dokumente prostornog uređenja (prostorni plan, urbanistički plan, regulacioni plan...)
112 odgovora

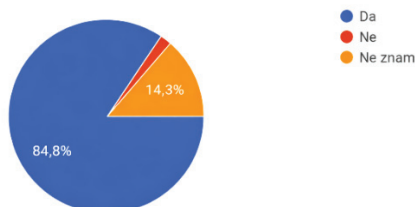


Grafikon 2: Učešće građana na javnim raspravama

Učešće javnosti u procesu prostornog planiranja u Republici Srpskoj

Iz prethodno analiziranih rezultata javljaju se ključna pitanja: Zašto je izlaznost građana na javne rasprave niska? Šta predstavlja glavno ograničenje? Na koji način se može povećati participacija građana u procesu planiranja?

Da li smatrate da građani trebaju da učestvuju u procesu planiranja?
112 odgovora



Grafikon 3: Značaj građana za proces planiranja

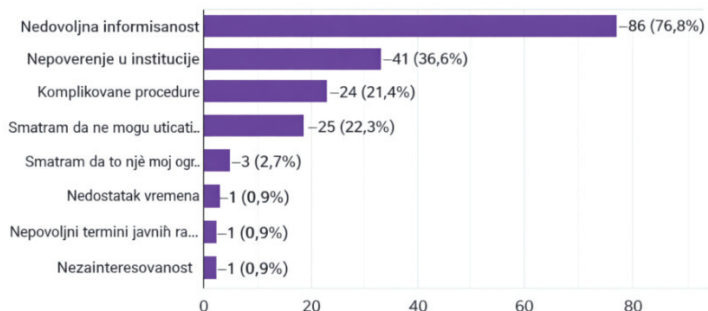
O tome da li će i uolikoj mjeri građani učestvovati u procesu planiranja odlučuje i činjenica da li građani osjećaju da imaju neki uticaj na formiranje odluke. Na pitanje: "Da li smatrate da građani trebaju da učestvuju u procesu planiranja?" 84,4% ispitanika se izjasnilo da smatra kako građani trebaju učestvovati u procesu planiranja, 14,3% ispitanika nije znalo da odgovori na ovo pitanje, dok je samo 1 ispitanik (0,1%) odgovorio kako građani ne treba da učestvuju u procesu planiranja (Grafikon 3).

Jedan od ključnih problema, kako ističu ispitanici, bila bi neinformisanost. Ukupno 76,8% ispitanika istaklo je to kao ključni razlog za nisko učešće javnosti u procesu planiranja (Grafikon 4). Koji je način na koji se informišu građani o održavanju javnih rasprava? Najviše ispitanika (41,1%) informišu se putem medija (televizija, novine, radio), takođe, dominantno je informisanje putem društvenih medija (40,2%). Za opciju „usmeno od drugih građana“ izjasnilo se 33% ispitanika dok sa zvaničnog sajta opštine informiše se najmanji broj ispitanika sa udjelom od 17,9%. Čak 18,8% ispitanika izjavilo je da do njih ne dolaze informacije o održavanju javnih rasprava (Grafikon 5).

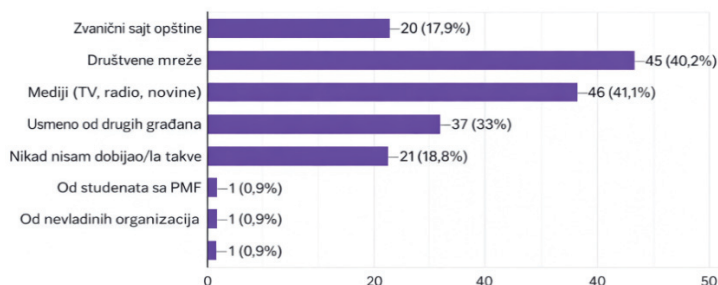
Nepovjerenje u institucije, takođe, predstavlja ograničenje prema mišljenju ispitanika. Ukupno 36,6% ispitanika izrazilo se kako je to najveće ograničenje (Grafikon 4). U rješavanju ovog problema postavlja se pitanje da li su krivci tome planeri ili političari? Da li se edukacijom, većom interakcijom između predstavnika institucija i građana, promocijom prostornog planiranja u medijima ovo ograničenje može prevazići ili je ovo pitanje koje zahtijeva neke radikalnije promjene u sistemu?

Nešto više od 22% ispitanika smatra da ne može uticati na odluke, te iz tog razloga ne želi da učestvuje u javnim raspravama (Grafikon 4). Ovdje se uočava da građani pored nepovjerenja u politiku imaju nepovjerenje i u prostorne planere. Ako planeri ne zastupaju javni interes onda je pitanje čiji interes zastupaju i da li planiranje uopšte ima smisla. Razlog nepovjerenja građana može biti i slaba informisanost građana o prostornom planiranju i o zadacima planera uopšteno. Edukacijom građana kroz medije, tribine u lokalnim zajednicama, ali i otvorenosti planera za primjenu modernih tehnologija moguće je poboljšati interakciju između građana i prostornih planera. Time bi se stvorili povoljniji uslovi za ostvarivanje participativnog planiranja, ali i veća zainteresovanost za učešće u javnim raspravama.

Šta po Vašem mišljenju čini ključan razlog za nisko učešće javnosti u procesu planiranja
112 odgovora



Navedite sredstvo informisanja putem kojeg ste čuli za održavanje javne rasprave
112 odgovora



Grafikon 4 i 5: Razlozi niskog učešća građana u javnim rasprava i način informisanja

Jedan ispitanik obratio je pažnju na vrijeme održavanja javnih rasprava, koje po njegovom mišljenju u nekim slučajevima otežava učešće većeg broja građana s obzirom da se održavaju radnim danima tokom radnog vremena.

Iz analize stavova građana proizilazi zaključak da su najveća ograničenja manjak informisanosti, edukacije, te nepovjerenje koje nekad može nastati upravo zbog manjka interakcije na relaciji planer – građani (ili insitucije – građani). Upravo na ova ograničenja treba da bude usmjerena akcija, te primjenom modela koji su se dobro pokazali u praksi raditi na rješavanju ovog, za planiranje, važnog problema. Prije svega, potrebno je da zakon prepozna važnost da građani budu uključeni u proces planiranja i u ranijim fazama. Praksa „ranog javnog uvida“ kojeg prepoznaje zakon Republike Srbije put je ka boljim rezultatima participacije. Stojkov i ostali (2015) daju prijedlog modela učešća građana u kojem i prije faze ranog javnog uvida postoji učešće građana u vidu javnih skupova, te formiranje internet platforme. Zatim prije javnog uvida oni predlažu da se održe radionice u kojima će građani moći interaktivno da iznesu svoje stavove (Stojkov et al. 2015). Aktiviranjem građana u ranijoj fazi planiranja postiže se veća informisanost i veća zainteresovanost, te samim tim i veća su i očekivanja njihovog učešća na javnom uvidu i javnoj raspravi.

„Učešće javnosti nimalo nije lako podsticati“ (Lukić & Šećerov, 2017), ali danas su se razvile inovativne metode kojima se ovaj problem pokušava riješiti. Dobar primjer toga je tzv. „Participatory GIS – PGIS“ metoda kojom građani mapiraju probleme ili prijedloge u svojim lokalnim zajednicama putem GIS platformi (McCall & Dunn, 2012; Rambaldi et al. 2006). Sve je češća primjena i digitalnih platformi kojima se ostvaruje učešće građana bez fizičkog kontakta (Evans-Cowley & Hollander 2010; Kingston 2007). Time se postiže rješavanje mnogih ograničenja kod građana kao na primjer: ušteda vremena, izbjegavanje putovanja do mjesta održavanja javnog uvida ili javne rasprave, mogućnost prikupljanja većeg broja podataka, jednostavnije procedure itd. U praksi se takođe primjenjuje metoda „scenarija“ (eng. *Scenario workshop*). Kod ove metode građani ostvaruju veliku interakciju sa planerima, jer ona podrazumjeva rad u manjim grupama na kojima se analiziraju različiti scenariji razvoja (Borjeson et al. 2006; Pjanović et al. 2022).

ZAKLJUČAK

Analiza nivoa učešća javnosti u procesu prostornog planiranja u Republici Srpskoj pokazala je da, iako zakonski okvir formalno garantuje pravo građana na participaciju, u praksi njihovo uključivanje često izostaje ili je ograničeno. Rezultati istraživanja ukazuju na postojanje institucionalnih, proceduralnih i informativnih barijera koje smanjuju efektivnost učešća građana. Ovo ukazuje na potrebu za unapređenjem participativnih mehanizama, povećanjem transparentnosti procesa i primjenom mjera koje bi osigurale stvarno i efektivno uključivanje građana u prostorno planiranje. Analizom rezultata ankete sprovedene među građanima Republike Srpske utvrđeni su ključni razlozi niskog nivoa participacije: nedovoljna informisanost, nepoverenje u institucije, osjećaj da građani ne mogu uticati na odluke, te nedostatak edukacije o prostornom planiranju i zadacima planera. Većina ispitanika smatra da je neinformisanost ključni problem, te da se najčešće informišu putem medija i društvenih mreža. Takođe, značajan broj ispitanika izrazio je nepovjerenje u institucije, što dodatno utiče na njihovu motivaciju za učešće u javnim raspravama. Predložene mjere za poboljšanje participacije uključuju uvođenje „ranog javnog uvida“ u zakonski okvir, kako bi se građani uključili u proces planiranja u ranijim fazama. Takođe, potrebno je raditi na boljoj informisanosti i edukaciji građana putem različitih kanala komunikacije, uključujući medije, društvene mreže i tribine u lokalnim zajednicama. Primjena digitalnih platformi i Participatory GIS (PGIS) metoda može olakšati učešće građana i prevazići neka od ograničenja, poput uštede vremena i izbjegavanja putovanja. Buduća istraživanja trebalo bi da se fokusiraju na analizu efekata primjenjenih mjera za poboljšanje participacije, te na identifikovanje najboljih praksi i modela učešća javnosti u prostornom planiranju. Takođe, važno je raditi na jačanju povjerenja između građana, planera i institucija, kako bi se stvorili uslovi za održivo i participativno planiranje prostora u Republici Srpskoj.

LITERATURA I IZVORI

- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224.
- Bolay, J.-C., Maričić, T., & Zeković, S. (Eds.). (2018). *Podrška procesu urbanog razvoja* (pp. 1–28). IAUS & EPFL.
- Borjeson, L., Höjer, M., Dreborg, K.-H., Ekvall, T., & Finnveden, G. (2006). Scenario types and techniques: Towards a user's guide. *Futures*, 38(7), 723–739.
- Chambers, R. (1983). *Rural development: Putting the last first*. Longman.
- Davidoff, P. (1965). Advocacy and pluralism in planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 31(4), 331–338.
- Evans-Cowley, J., & Hollander, J. (2010). The new generation of public participation: Internet-based participation tools. *Planning Practice & Research*, 25(3), 397–408.

- Gallent, N., & Robinson, S. (2013). *Neighbourhood planning: Communities, networks and governance*. Policy Press.
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2010). *Planning with complexity: An introduction to collaborative rationality for public policy*. Routledge.
- Kingston, R. (2007). Public participation in local policy decision-making: The role of web-based mapping. *The Cartographic Journal*, 44(2), 138–144.
- Lukić, B., & Šećerov, V. (2017). *Planiranje na lokalnom nivou: Organizacija, upravljanje, razvoj*. Univerzitet u Beogradu, Geografski fakultet.
- McCall, M. K., & Dunn, C. E. (2012). Geo-information tools for participatory spatial planning: Fulfilling the criteria for 'good' governance? *Geoforum*, 43(1), 81–94.
- Pjanović, B., Dabović, T., Đorđević, D., & Ivanović, B. (2022). Uloga scenarija u planiranju na lokalnom nivou: Razumevanje sistema i prepoznavanje javnog interesa. In *Zbornik radova Devetog naučno-stručnog skupa sa međunarodnim učešćem: Lokalna samouprava u planiranju i uređenju prostora i naselja* (pp. 151–156).
- Radosavljević, Z., Đorđević, S. D., & Šećerov, V. (2015). Rana iskustva ranog javnog uvida u urbanističkom planiranju u Srbiji. In *Zbornik radova sa međunarodnog skupa „11. Ljetna škola urbanizma“*. Udruženje urbanista Srbije & Republički geodetski zavod.
- Rambaldi, G., Chambers, R., McCall, M., & Fox, J. (2006). Participatory spatial information management and communication in developing countries. *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, 25(1), 1–9.
- Sanoff, H. (2000). *Community participation methods in design and planning*. John Wiley & Sons.
- Stojkov, B., Damjanović, D., Pavlović-Križmanić, T., & Petrović, M. (2015). *Mogućnosti unapređenja javnog uvida kod pripreme i donošenja prostornih i urbanističkih planova*. PALGO centar.
- Zakon o planiranju i izgradnji. (2003). *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 37/2003, 34/2006.
- Zakon o uređenju prostora i građenju. (2013). *Službeni glasnik Republike Srpske*, br. 40/13.