

АПСТРАКТ

Истраживачка тема рада је доношење одлука унутар институције управљања локалним развојем у Србији. Анализа интеракције делатника, норми и регула на примеру *Генералног урбанистичког плана Младеновца* доприноси разумевању комплексности односа између доношења одлука о локалном развоју и кључних делатника који утичу на њихову ефикасност и ефикасност. Истраживање институције управљања локалним развојем и специфичности токова доношења одлука је спроведено на примеру процеса превођења смерница и правила урбанистичких планова у конкретне интервенције.

Кључне речи: генерални урбанистички план, локални развој, церемоније, институције, локална самоуправа

ABSTRACT

The research topic of this paper is the decision-making within the institution of local development in Serbia. The analysis of the interaction of actors, norms and regulations in the case of the General Urban Plan of Mladenovac, contributes to the understanding of the complexity of decision-making on local development, and key factors that affect effectiveness and efficiency of the implementation. The research of local development institutions and specifics of the decision-making flow was conducted on the case of transforming guidelines and rules of urban development plans into interventions.

Keywords: general urban plan, local development, ceremonies, institutions, local self-government

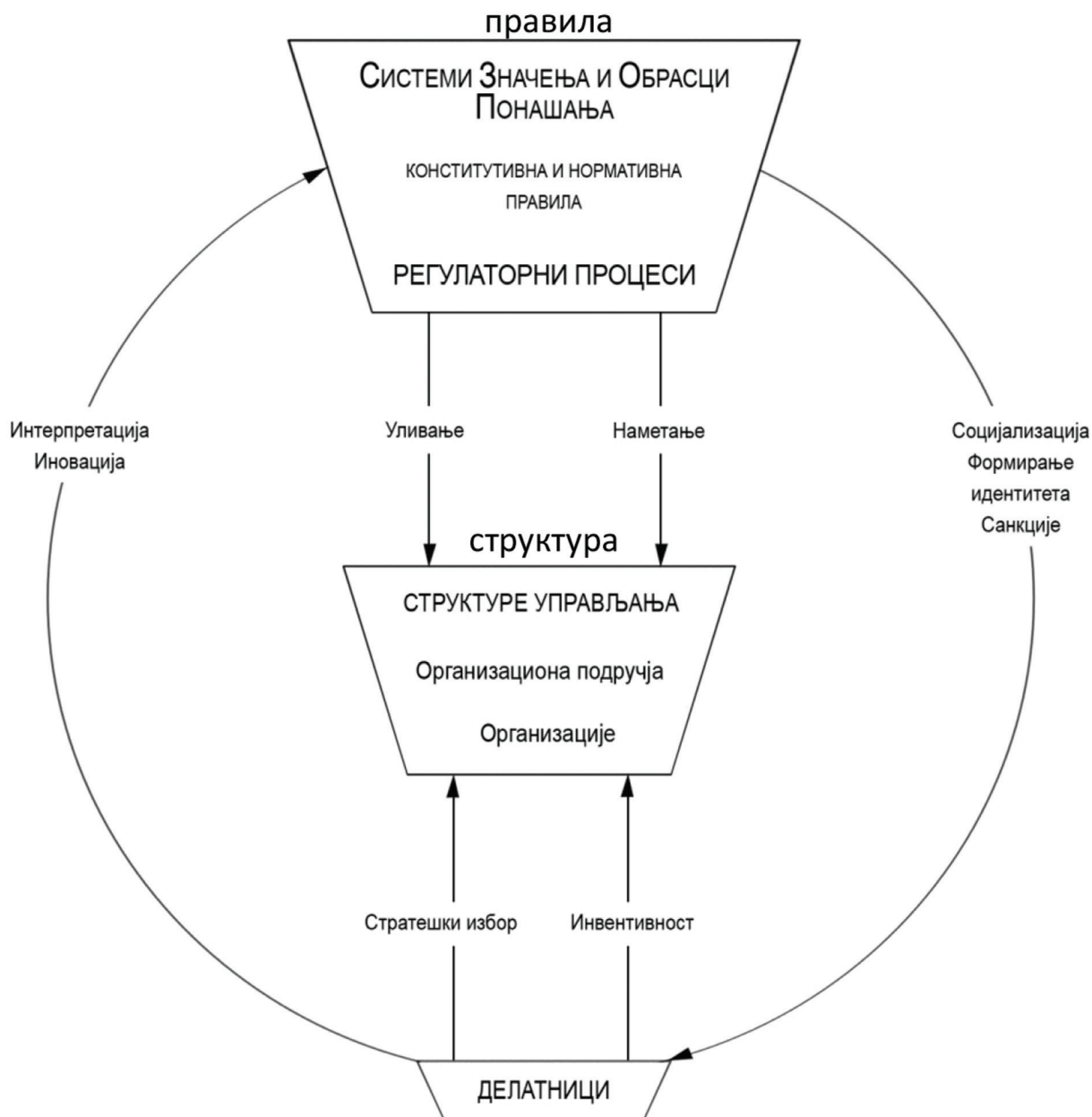
УВОД

Сведоци смо промена у правцима развоја градова и општина за које се не зна како је одлучено да оне настану, ко је одлучио и на основу којих критеријума. У значајном броју случајева, и нарочито у случајевима око којих постоји контроверза или негативан исход одлучивања, веома је тешко утврдити одговорност за настале промене и њихов садржај или интензитет. Општине и градови у највећем броју имају регулативне и стратешке документе који постављају циљеве развоја (као што је генерални урбанистички план - ГУП), али се одлучивање не води датим документима. Како бисмо истражили комплексне токове одлучивања о правцима развоја градова и општина, као основну јединицу истраживања узимамо локалну самоуправу, која у својој надлежности има управљање локалним развојем. У раду наглашавамо да је локална самоуправа веома комплексна када је у питању доношење одлука, с обзиром на разноврсност и број актера који делују на локалном нивоу (запослени, инвеститори, локална заједница, невладин сектор и др.) и бројне регулативне документе који обликују њихову сарадњу и деловање. Специфичности токова доношења одлука ће бити приказане кроз конкретан случај у Градској општини Младеновац, у коме су учествовале и градске и општинске власти, где се види њихова хијерархија и где је ГУП као развојни документ употребљен да се одлучи једнострано и супротно интересима локалне заједнице. Посебна пажња при анализи ће бити усмерена на појаву „слепог“ праћења прописа, такозване церемоније, кроз коју ће бити објашњен проблем одлучивања о развоју.

БЕСКОНАЧНА КОМБИНАТОРИКА ИНСТИТУЦИЈА

Управљање локалним развојем је комплексан систем којим се првенствено баве локалне самоуправе, а затим и приватни и јавни сектор у мери у којој је заинтересован за развојна питања. Како бисмо најједноставније објаснили управљање локалним развојем и рашчланили га на саставне делове и везе, овај концепт посматрамо као

* Данијела Савкић, st.milojkic@gmail.com



Сл. 1 Институције: модел са више слојева
 Fig. 1 Institutions: multi-layered model

институцију, дефинисану у складу са неоинституционалном теоријом. У неоинституционалној теорији институција је дефинисана као однос три елемента:

1. структуре (нпр. организационе структуре локалних самоуправа са службама и органима власти);
2. делатника (актера, агената, који су на позицијама унутар структуре – нпр. појединачни службеници у локалној самоуправи или групе, тела, као што је општинско/градско веће, који делују унутар локалне самоуправе);
3. формалних и неформалних правила – односно елемената конституисања институције (закони, уредбе, одлуке, статuti, који уређују понашање и односе унутар институције, као и њену структуру, облик и функционисање) (North, 1990; March & Olsen, 2006; Bell, 2002; Scott, 1994).

Најчешћи случај је да је институција компликовани систем, где унутар ње као организације постоје бројне друге институције које функционишу паралелно. Најједноставније објашњење је држава, која је сама по себи институција са својим делатницима, правилима и структуром, а која у себи садржи све друге институције мањег обима, као што су влада, скупштина, министарства, затим универзитети као институције које обухватају факултете као мање институције, или градови и градске општине и др. Како је појам изузетно флексибилан, сваку целину која има своје делатнике, правила и структуре можемо анализирати као институцију и поставити је у однос са другим целинама, односно институцијама или њиховим деловима. Неоинституционална теорија нам, дакле, омогућава да управљање локалним развојем посматрамо као целину, иако је у питању систем различитих делатника

који формално нису повезани унутар исте организације (локална самоуправа, грађани, привредници, цивилни сектор, струка и др.).

Као основа за анализу је изабран Скотов (Scott) модел институција (Сл. 1) који обједињује нивое и чиниоце институције (правила, структуру, делатнике) у повезани систем и дефинише њихове односе (Scott, 1994).

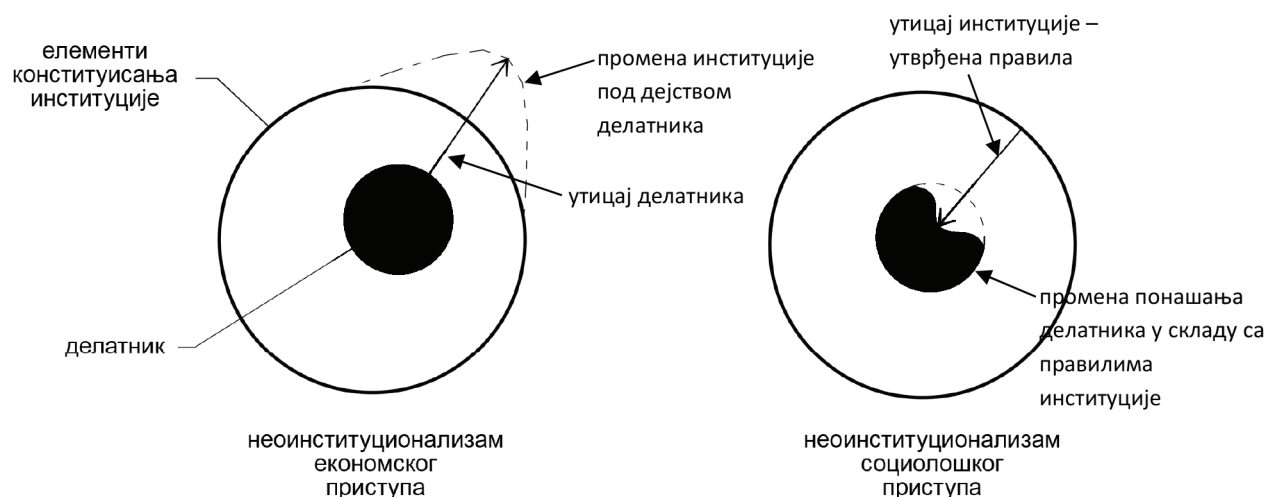
Дати нивои међусобно утичу једни на друге, мењајући институције у својој интеракцији – делатници кроз интерпретације и иновације мењају правила, која даље утичу на понашање делатника тако што утичу на њих првенствено санкцијама и изградњом заједничких вредности и норми понашања. Заједно, делатници и правила мењају структуре управљања (структуре се мењају тако што је то правилима наметнуто – нпр. измена служби у локалној самоуправи услед нове систематизације, док делатници различито користе структуру тако што имају могућност да кроз иновације и стратешке изборе комбинују опције које структура пружа – нпр. спајање служби локалне самоуправе зарад израде развојног инструмента или истраживања за потребе развојне активности). Како бисмо најједноставније објаснили, узмимо за пример да је делатник службеник локалне самоуправе на високој позицији. Са дате позиције, делатник је у могућности да мења акте којима је дефинисана структура локалне самоуправе или да успоставља системе вредности тако што доноси одлуке о стратешком правцу развоја локалне самоуправе, кодекс понашања и др. На тај начин, делатник утиче на институцију, односно на њену структуру, правила и друге делатнике. Са друге стране, сама институција својом структуром и понашањем других делатника, који су условљени правилима (нпр. *Закон о локалној самоуправи*, статут града или општине и др.), даје и одузима моћ делатнику на високој позицији, и на тај начин утиче на њега.

У неoinституционалној теорији се сматра да је делање уско повезано са заступањем и формирањем сопствених или општих интереса (Scott, 1994; March & Olsen, 2006). Постоје две струје у неoinституционалној теорији - социолошка и економска (Сл. 2), од којих социолошка заступа став да делатници делају под утицајем спољашњих утицаја и правила, док економска заступа став да делатници имају своје интересе које намећу систему (Bell, 2002; Lane & Ersson, 2000). У раду је усвојен обједињени став Гиденса (Giddens) и других аутора, који сматрају да се делатници понашају и на један и на други начин, у зависности од ситуације, и често комбиновано (Giddens у Scott, 1994; March & Olsen, 2006). Од институција се, у складу са датим гледиштем, може очекивати стратешко понашање, а од иновативности делатника се очекује да разграде старе и установе нове институционалне моделе (Scott, 1994).

Када једна институција достигне висок степен увежбаности, која је условљена праћењем правила институције, неoinституционална теорија ту појаву назива институционализација. У питању су „напамет” научена, неупитна и устаљена понашања и форме, односно ситуација у којој поједине структуре, позиције делатника и њихови односи, интеракције и праксе постану уобичајен и безупитно формално и неформално прихваћен облик функционисања. Не поставља се питање да ли је форма институције прикладна за функцију коју обавља, да ли је ефикасна, корисна, већ се усваја без критике као научена форма. У датој ситуацији, уколико су форма или понашање по устаљеном правилу, сматра се да су исправни. Чест проблем је недостатак делатника који би поставили питања да ли је довољно да у институцији сви процеси и понашања буду по правилу, или је потребно да институција обавља своју функцију са оптималним квалитетом. Неoinституционална теорија ставља посебан акценат на институционализацију анализи институција из два разлога:

Сл. 2 Међусобни утицај делатника и елемената конституисања институција према неoinституционализму економског и социолошког приступа

Fig. 2 Interaction between actors and elements that constitute institutions according to economic and sociological approach of neo-institutional theory



1) институционализовани систем се некритички користи што је чест узрок његове неефикасности и неефективности; 2) овакав систем је подручје генерисања моћи, која даље управља развојем институције – успостављен систем који се не критикује омогућава актерима да га упознају и да у њему чврсто успоставе своје место, везе и наметну своје системе вредности. Њихова позиција и моћ се, такође, често узимају као непроменљиве, и као такве се не преиспитују (March & Olsen, 2006; Bell, 2002; Lane & Ersson, 2000).

Са друге стране, институционализација није карактеристична само за институције као целине, већ и за микрополитику свакодневне праксе унутар истих (March & Olsen, 2006; Scott, 1994; Healey, 1999). Један од проблематичних облика институционализације који дефинишу Мејер (Meyer) и Роун (Rowan) су церемоније (Meyer & Rowan, 1977). Церемоније (или ритуали, како их Селцник (Selznik) назива) су феномен везан за делатнике, и то су формални начини привидног обављања обавеза, односно процедуре које се прате да би се сматрало да је посао обављен (Selznik, 1996). Уколико је процедура обављена, сматра се да је циљ постигнут, без обзира на стварне ефекте које поступак производи и да ли они уопште постоје, или су чак и негативни.

Уколико не постоје прецизне, транспарентне и добро надгледане процедуре у институцији управљања локалним развојем, могућности како ће тећи ток одлучивања су бројне, и комбинаторика делатника и институција од случаја до случаја може бити изузетно велика, готово немогућа за праћење уколико јој се не посвети велика количина истраживачке енергије. Проблеми могу настати услед могућности или немогућности делатника да делују на институцију, путем норми и регула, путем моћи, институционализацијом читавог система, или церемонијализацијом једног поступка. Урбанистички документи у датом процесу могу бити инструменти моћи, опструктивни или потпуно неутрицајни. У наредном делу текста ће бити приказана студија случаја у ГО Младеновац, како би се представила комплексност одлучивања у институцији управљања локалним развојем и разумеле негативне последице институционализације и посебно церемонијализације у институцијама градске управе и градске општине, нарочито унутар самог ГУП-а.

ЦЕРЕМОНИЈАЛНО ДЕЛОВАЊЕ КАО УЗРОК ЗАУСТАВЉАЊА РАЗВОЈНЕ АКТИВНОСТИ – СЛУЧАЈ ИЗГРАДЊЕ ПОГОНА ЗА РЕЦИКЛАЖУ МЕТАЛА НА ТЕРИТОРИЈИ ГО МЛАДЕНОВАЦ

У случају изградње погона за рециклажу метала на територији ГО Младеновац, ГУП је био узрок да се активирају механизми испреплетаних надлежности и укључе бројни

актери са нивоа Града Београда и ГО Младеновац у процесу одлучивања. У питању су иницијатива приватног инвеститора да у Младеновцу инвестира у рециклажно постројење за прераду металног отпада и проблем са церемонијалним одлучивањем на основу ГУП-а, услед чега је процес обустављен. Случај је истраживан кроз анализу документације и методом усмереног оријентисаног интервјуа са кључним актерима: бившим директором Јавног комуналног предузећа Младеновац, бившим замеником начелника општинске управе, бившим шефом службе за урбанистичке послове и начелником службе за буџет и финансије. За потребе истраживања датог случаја, осим прегледа документације и интервјуа, урађен је и интервју са лицем које је у време случаја било на високој функцији у ГО Младеновац и учествовало у доношењу и покретању одлука, као и у лобирању и другим активностима везаним за случај.¹

Иако формално-правно није локална самоуправа, ГО Младеновац је изабрана за анализу одлучивања у локалној самоуправи на основу става Бента Фливбјерга (Bent Flyvbjerg) да избор репрезентативног случаја или случајан узорак нису увек најсврхисходнија стратегија за унапређивање сазнања о предмету анализе, већ да, нарочито у студијама случаја где је тежња на откривању детаља чије се постојање може и не мора претпоставити, атипични случајеви често откривају далеко више података јер активирају „више актера и елементарније механизме у ситуацији која је предмет истраживања“ (Flyvbjerg 2001:110). Градске општине нису формално-правно локалне самоуправе, али се на њих, такође, односи *Закон о локалним самоуправама* и структура управе и власти је идентична са структуром локалних самоуправа. Уједно, градске општине имају мање надлежности и самосталности у обављању послова који се односе на управљање локалним развојем у односу на локалне самоуправе, тако да су и проблеми са којима се суочавају израженији и лакше уочљиви.

Градска општина Младеновац је територијални и функционални део Града Београда (Statut Grada Beograda, 2013) и за многе послове који су иначе у надлежности локалних самоуправа мора да добије одобрење од власти и Управе Града Београда. Однос Града Београда и градских општина је уређен *Статутом Града Београда*, којим се одређују и послови из надлежности Града Београда које врше градске општине (Закон о главном граду, 2014). Град Београд је, као јединица локалне самоуправе, надлежан да за своју територију доноси урбанистичке планове, уређује, обезбеђује, организује и спроводи управљање комуналним отпадом, отуђује и даје у закуп грађевинско земљиште у јавној својини и стара се о заштити животне средине (Закон

¹ Саговорник је у интервјуу изразио жељу за анонимним учешћем, те неће бити именован у даљем тексту.

o lokalnoj samoupravi, 2014; Statut Grada Beograda, 2013). За сваку од датих ставки је, дакле, на територији градске општине надлежан Град Београд.

Законом о главном граду (2014) одређено је да је прва обавеза градске општине да се у вршењу поверених послова стара о потребама и интересима грађана са свог подручја, уважавајући интерес грађана са подручја других градских општина, и града у целини. Када су у питању надлежности, и у случају града и градске општине постоји проблем недовољне децентрализације и преклапања надлежности (Milosavljević, 2012), па тако градска општина отуђује и даје у закуп грађевинско земљиште у јавној својини, у складу са законом и одлуком Града, када је у питању изградња објеката до 800 м², док Град Београд издаје дозволе за објекте преко ове квадратуре (Statut Grada Beograda, 2013, чл. 77). Генералне урбанистичке планове градске општине доноси Скупштина града, која дугим процедурама може да успори доношење ових аката (Ljuboja, 2013).

Градске општине Града Београда које су раније категорисане као приградске, међу којима је и Младеновац, имају и додатне надлежности (Statut Grada Beograda, 2013, чл. 77), па, између осталог, саме обављају комуналне делатности на својој територији. Према *Закону о главном граду* (2014), осим размене документације и контроле рада градске општине од стране Града, нема других прописаних облика сарадње који би се односили на заједнички рад у области локалног развоја (Statut Grada Beograda, 2013; *Закон о главном граду*, 2014; *Закон о локалној самoupravi*, 2014).

Приказ случаја

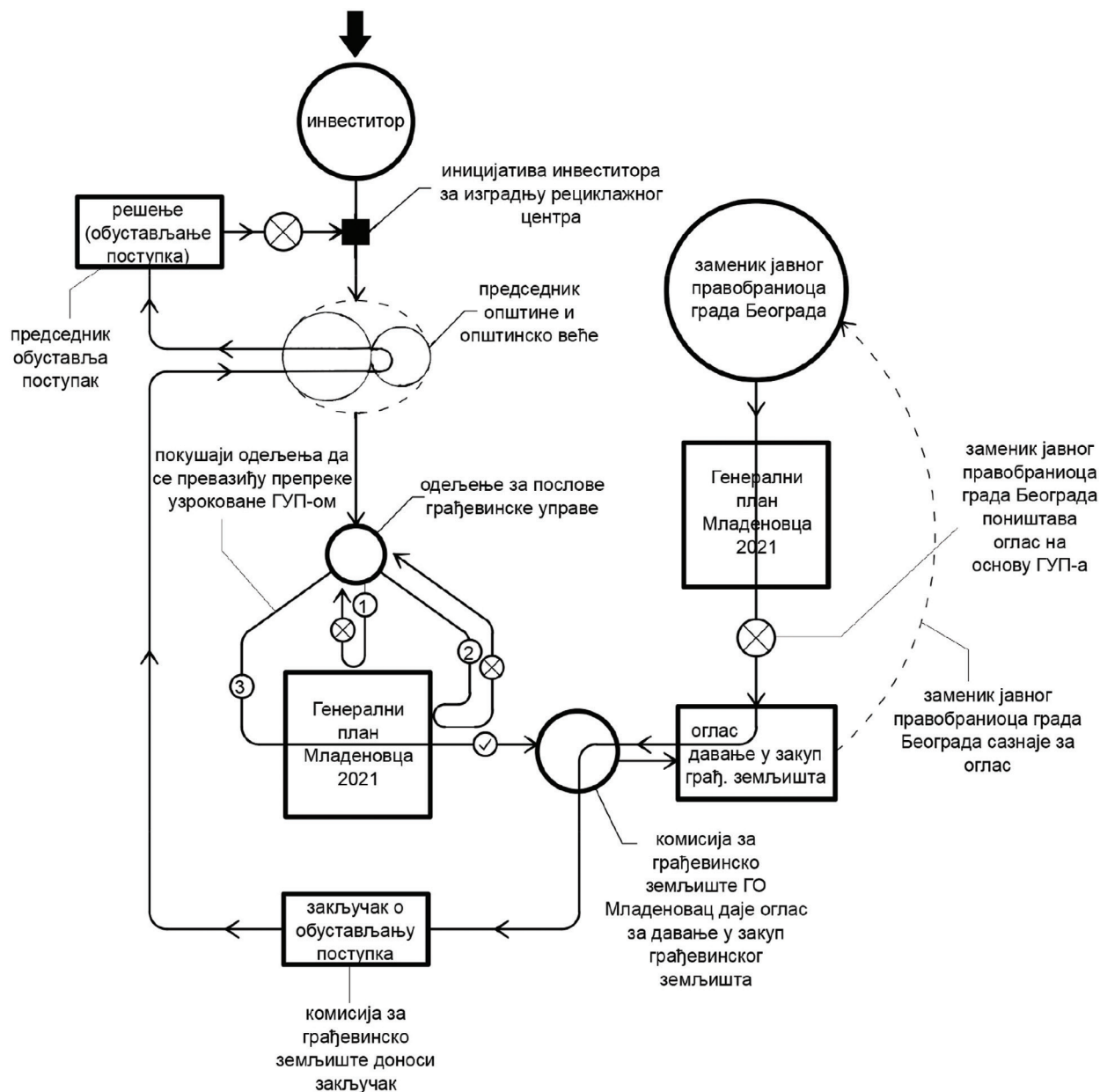
Октобра 2012. год., ГО Младеновац је контактирало предузеће заинтересовано да инвестира у изградњу постројења за рециклажу метала на територији општине (Сл. 3). Када се разматра потреба ГО Младеновац за датом инвестицијом, уочава се да у ГО Младеновац не постоји организована делатност селекције и прераде отпада, јер се прикупљање отпада врши са застарелом механизацијом која није прилагођена прикупљању отпада раздвојеног на месту настанка. Селективним прикупљањем отпада баве се физичка лица, ван институционалних оквира, у виду самосталне, најчешће нерегистроване и местимичне делатности (O. Maksimović, intervju, 25. 01. 2016). У Младеновцу постоји једна планска депонија на коју се одлаже отпад, док је број дивљих депонија непознат.² На територији општине не постоји постројење за селекцију и сортирање отпада, не постоји трансфер станица, а буџет ГО Младеновац за 2013. год. је био недовољан да покрије потребне инвестиционе пројекте у области управљања отпадом (A. Milovanović, intervju, 08. 10. 2013).

Инвеститор је властима ГО Младеновац изнео своје захтеве у вези са куповином парцеле, односно узимањем у дугогодишњи закуп парцеле величине до 50 ари, у близини пружног колосека ради могућности коришћења железничког саобраћаја (J. Mlašinović, intervju, 21. 01. 2016). Користи од пројекта, како је представљено и планирано, биле су вишеструке и слојевите када је у питању локални развој: еколошки бенефити – произвођач би умрежио неформалне сакупљаче секундарних сировина, организовао прикупљање металног отпада на територији општине и умањила би се количина отпада са дугим периодом разградње; финансијски бенефити – новац од закупа односно продајне цене земљишта као бенефит за буџет општине и Града Београда, 50 нових радних места на територији локалне самоуправе и порез на зараде запослених које убира општина (anonimni izvor, intervju, 26. 01. 2016).

Након првог контакта инвеститора са чланом већа задуженим за грађевину, председником општине и начелником општинске управе, Одељење за комуналне, урбанистичке, грађевинске и послове заштите животне средине улази у поступак тражења локације која би задовољила потребе инвеститора и локалне самоуправе (парцела одређене величине у својини града у близини пружног колосека). Одељење након истраживања даје предлог локације, која се према критеријумима намеће као једино решење (J. Mlašinović, intervju, 21. 01. 2016). На основу *Генералног плана Младеновца 2021* (2005) изабрана парцела се налази у зони јавне намене (објекти комуналне делатности и инфраструктуре ширег градског подручја), док је доминантна намена парцеле објекти и површине комуналне делатности инфраструктуре. Према овом податку, изградња фабрике за рециклажу није у складу са прописаном наменом, уколико се посматра као приватни индустријски објекат, те су начелник и заменик начелника општинске управе, заједно са службеницима управе локалне самоуправе, дошли до решења да се, при издавању информације о локацији и дозволе за изградњу протумачи да је делатност рециклаже делатност комуналног типа (према *Закону о комуналним делатностима*, 2011), што би омогућило усклађивање изградње планиране фабрике са прописаном наменом на парцели. Проблем прописане јавне намене, коју фабрика не би могла да задовољи, био би решен потписивањем уговора о приватно-јавном партнерству са комуналним предузећем (J. Mlašinović, intervju, 21. 01. 2016; S. Milojkić, intervju, 21. 01. 2016).

С обзиром на потребе приватног инвеститора да гради објекат БРГП до 800 м², комисија за давање у закуп градског грађевинског земљишта Градске општине Младеновац расписује *Оглас о спровођењу поступка јавног надметања ради давања у закуп грађевинског земљишта Градске општине*

² Према процени комуналне инспекције, у Младеновцу има преко 50 дивљих депонија (S. Milojkić, intervju, 22. 01. 2016).



Сл. 3 Делатници и место ГУП-а у процедурама одлучивања о локалном развоју – случај рециклажног постројења у Младеновцу

Fig. 3 Position of actors and GUP in decision-making procedures of local development - the case of a recycling plant in Mladenovac

Mladenovac, 2013). Након објављивања Огласа, Одељење за имовинско-правне послове и пословни простор Управе ГО Младеновац бива контактирано од стране службеног лица из Управе Града Београда са захтевом да се оглас поништи. Указано је да давање предметног земљишта у закуп није у складу са градском *Одлуком о грађевинском земљишту* (2010). (S. Milojkic, intervju, 21. 01. 2016). Ова неусаглашеност је објашњена тиме да је на парцели, према параметрима за изградњу у ГУП-у, могуће изградити већи објект него што инвеститор планира, те да инвеститор мора да плати накнаду за закуп градског грађевинског земљишта према капацитетима парцеле, а не према стварној квадратури коју жели да изгради – односно, као да ће градити објект у максималним димензијама које су дозвољене ГУП-ом. Након тога, председнику градске општине Младеновац *Дописом* (2013) се обратио и заменик јавног правобраниоца

Града Београда који је, такође, инсистирао да се оглас поништи и у супротном запрети подношењем кривичних пријава. Након *Дописа* градског правобраниоца, високи функционери ГО Младеновац лобирају код градоначелника да се пропис протумачи другачије, односно да се инвеститору омогући да плати порез на габарите које би изградио, а не и на габарите које може да изгради по ГУП-у. Но, и поред позитивног усменог одговора, ГО Младеновац није добила одобрење од Градске управе (anonimni izvor, intervju, 26. 01. 2016). Комисија за грађевинско земљиште Градске општине Младеновац доноси *Закључак* (2013), на основу ког председник Градске општине Младеновац доноси *Решење* (2013) којим се обуставља поступак. Након обустављеног поступка инвеститор одустаје од инвестиције (S. Milojkic, intervju, 21. 01. 2016; J. Milasnovic, intervju, 22. 01. 2016).

Делатници, правила и церемоније у процесу одлучивања – дискусија случаја

У случају покушаја изградње рециклажног постројења у Младеновцу, у процес су као делатници били укључени инвеститор, различити актери испред локалне самоуправе, укључујући начелника и заменика начелника општинске управе, који су са својим службама покушавали да пронађу решење за приказани процедурални проблем. Такође, чланови већа и председник општине су посебно били ангажовани у комуникацији са градским службама и градоначелником са којима су покушавали да постигну компромис око решавања процедуралног проблема. Градске службе су биле укључене у процес, али нису сарађивале нити су биле заинтересоване да се укључе у решавање проблема, иако се регулатива без задршке могла тумачити на различите начине, а у корист локалног развоја градске општине, који је један од основних интереса града, у складу са *Статутом Града Београда* (2013). (анонимни извор, интервју, 26. 01. 2016). Градски службеници су церемонијално спровели процедуру, не водећи рачуна о стварним ефектима одлуке. Инвеститор је, с обзиром на заинтересованост да гради на територији ГО Младеновац, био кооперативан и сам је предузимао активности које би помогле брже решавање проблема, до чега на крају није дошло (S. Milojkic, intervju, 21. 01. 2016).

Приватни инвеститор и власти у локалној самоуправи су имали једнако интензиван интерес да реализују пројекат у кратком року, и у складу са тим интензивно су деловали током процеса. Приватни инвеститор је био заинтересован за развој сопственог бизниса на територији која му одговара по свом стратешком положају и цени земљишта. Власти Градске општине Младеновац су имале интерес да се постројење за рециклажу изгради на територији Младеновца јер се тиме решава питање прикупљања отпада, запошљава локално становништво и генерише приход за локалну самоуправу који се може уложити у друге пројекте. Такође, с обзиром на то да Младеновац више нема индустрију коју је раније имао, а да и даље има индустријску зону и велики број предузећа која чекају новог власника, појављивање инвеститора и његово пословање на територији Младеновца би могло имати ефекат на друге инвеститоре који Младеновац могу видети као место свог пословања (S. Milojkic, intervju, 22. 01. 2016; J. Milasinovic, intervju, 21. 01. 2016). У складу са својим интересима, наведени делатници су утицали на начин на који институција функционише, односно како се иновативно решавају проблеми нефлексибилних и непотребно рестриктивних правила.

Услед постојања могућности тумачења прописа на више начина и услед инсистирања градских служби искључиво на једном од њих, долази до настанка компликованог

односа и недостатка сарадње између градског нивоа управљања и нивоа градске општине. У питању је хијерархијски окоштао однос, у коме је Град Београд институција са својим институционалним правилима, док ГО Младеновац представља делатника који је приморан да се води датим правилима. Иако су законске процедуре у поступању градских служби церемонијално испраћене, није размотрена, законски такође исправна, могућност која не би резултовала опструкцијом инвестиције (S. Milojkic, intervju, 22. 01. 2016). Упркос напору општинске управе да изврши препарцелацију и пронађе начин да круто дефинисане намене површина у *Генералном плану Младеновца* не зауставе развојни пројекат, уочава се изостанак воље Градске управе да пројекту приступи на сличан начин. ГО Младеновац и њени представници су се у овом случају водили јавним интересом, не излазећи из правно-формалних оквира, док су се градске службе водиле само законском регулативом у ужем схватању, без разматрања негативних последица. Формално исправно церемонијално деловање градских служби је у датом случају узроковало заустављање развојне опције.

Генерални план Младеновац 2021, који представља институционално правило које је узрок проблематичне ситуације, донет је 2005. године. План је израдио Урбанистички завод у Београду, далеко од локалног контекста, а донет је у Законом предвиђеном поступку, уз јавну расправу. До данашњег дана, бројне околности су суштински промењене: већа заинтересованост приватних лица за обављање јавних комуналних делатности (о којима се у међувремену повећала свест као извору прихода и генератору радних места, односно локалног развоја генерално - *Стратегија управљања отпадом 2010-2019*, 2010); повећан број нових делатности у области управљања отпадом; градска општина Младеновац је у тешким финансијским околностима услед којих не може самостално да организује пуни спектар јавних комуналних услуга (A. Milovanovic, intervju, 08. 10. 2103; O. Maksimovic, intervju, 25. 01. 2016); општинска управа и органи власти, као и становништво, имају бројне, нове интересе и потребе који нису обухваћени урбанистичким планом (S. Milojkic, intervju, 22. 01. 2016; J. Milasinovic, intervju, 21. 02. 2016). Са друге стране, с обзиром на комплексност система и бројне делатнике који учествују у процесу планирања и доношења ГУП-а и бројна правила по којима се делује у овим процесима, и сам ГУП се може посматрати као институција чији су сви аспекти институционализовани и крути у односу на потребе развоја које се брзо појављују. У датом случају, ГУП је имао ограничавајућу улогу, на штету локалног развоја. Осим високих параметара за изградњу, на парцели је прописана јавна намена, без обзира на стварну намену, а не својински режим парцеле, што искључује могућност приватне инвестиције. У случају

да је јавно комунално предузеће изградило објекат исте намене (рециклажа метала), овај објекат би био у складу са прописаном наменом. Апсурд је да би грађани и општина у обе ситуације добили исту услугу, али урбанистички план, услед формализма, онемогућава приватну инвестицију, без обзира на њену сврху и садржај, иако би том инвестицијом општина и додатно приходовала од накнада, такси, пореза.

Начин на који ГУП-ови дефинишу намену и регулативу се у датом случају показао вишеструко неповољним и нефлексибилним, а пре свега нелогичним. Реализација активности и сервиса који су потребни грађанима на територији градске општине и који су у сагласности са принципима заштите животне средине је у потпуности искључена зарад поштовања регулативе која је строго прописана, и која прописује исти сервис и исту активност, али одлази даље од прописивања намене, те предвиђа и актере који ће их спроводити и интензитет у коме они треба да се појаве. Процедура измене ГУП-а, која траје и по више година, учинила је опцију измене плана потпуно неприхватљивом за инвеститора. Услед детаљности и ригидности регулативе, али и потребе да се планирана активност реализује када се за то укаже повољна прилика, очекивало би се да актери на свим нивоима буду спремни да направе напор да се прилагоде околностима у законом дозвољеним оквирима, и, како је *Законом о локалној самоуправи* и предвиђено, у складу са својом обавезом, да прво брину о интересима и добробити грађана на својој територији. Насупрот овој претпоставци и законској обавези, службеници на вишим нивоима одлучивања прате логику прикладности и церемонијалне праксе и, без обавезе да разматрају суштину одлуке и њене последице, дословно и буквално прате регулативу ГУП-а. Локалне самоуправе по својој хијерархизованој структури имају могућност да утичу са виших на ниже нивое управе, тако да је градоначелник имао моћ да у циљу постизања активности локалног развоја у једној од градских општина упуту запослене да провере могућности за реализацију пројекта. Услед неформалног колаборативног модела, председници градских општина и инвеститори могу да комуницирају са вишим инстанцама, односно са градоначелником, и да у колаборативном процесу утичу да градоначелник заиста реагује на потребу. Ипак, постојало је одсуство заинтересованости виших инстанци за интересе градске општине, и поступак је био супротан јавном интересу Градске општине Младеновац, и уједно Града Београда. Читав систем, начин и обим контроле у ГУП-у, заједно са системом и делатницима у институцији локалног развоја, учинили су немогућим остваривање, како јавног, тако и приватног интереса на територији Градске општине Младеновац, који се ретко у потпуности поклапају.

ЗАКЉУЧАК

Улога општине као менаџера локалног развоја је отежана услед комплексних процедура, без обзира на квалитет стратешких идеја и свест о свим приступачним инструментима, укључујући и ГУП. Политичка моћ, односно њен недостатак, такође је узрок инерције, која, у комбинацији са централизованим системом доношења одлука на нивоу државе и централизованим финансирањем, условљава слаб развој појединих локалних самоуправа. Институције у одређеном тренутку формирају своју структуру и начин функционисања без обзира на њихову ефикасност и ефективност. Локалне самоуправе, у склопу других институција локалног развоја, комплексни су системи које је веома тешко изменити, с обзиром да садрже велики број свих слојева институционалних модела: мноштво правила, различитих структура и делатника. Уз потребу да задрже већ усвојене облике, макар и само церемонијално функционалне, институционалне форме опстају у облику у ком се налазе.

Токови одлучивања у институционализованој институцији управљања локалним развојем су изузетно комплексни и могу бити опструктивни. Постојећи облици доношења одлука манифестују превише проблема, те је потребно пронаћи нове моделе. Када је у питању планирање које има свој удео у управљању локалним развојем, потребно је прилагодити урбанистичке документе, попут ГУП-а, реалном стању, како би се избегло да и ГУП постане само церемонијални документ.

ЛИТЕРАТУРА

- Bell, S. (2002) Institutionalism: old and new. In: Parkin A. et. al., *Government, politics, power and policy in Australia*. <http://espace.library.uq.edu.au/eserv/UQ:9699/Institutionalism.pdf>
- Generalni plan Mladenovca 2021 (2005), Službeni list Grada Beograda, 9/2005
- Dopis broj M-2082/13 од 28.6.2013. godine, Zamenik javnog pravobranioca Grada Beograda, GO Mladenovac
- Фливијер, Б. Bent Flyvbjerg. (2001) *Šta mogu društvene nauke?* Beograd, *Službeni glasnik*
- Healey, P. (1999) *Institutionalist analysis, communicative planning, and shaping places*, *Journal of planning education and research* **19**, pp. 111-121.
- Komisija za davanje u zakup građevinskog zemljišta Gradske opštine Mladenovac (2013) *Oglas o sprovođenju postupka javnog nadmetanja radi davanja u zakup građevinskog zemljišta*, Dnevni list „Alo“, 28. 5. 2013. godine, GO Mladenovac
- Lane, J.-A. & Ersson, S. (2000) *The new institutional politics: performance and outcomes*, London & New York, Routledge, pp. 23-37.
- Ljuboja, B. (2013) *Organizacija vlasti u lokalnoj samopuravi u Srbiji*, Beograd, SKGO
- Maksimović, O. 25. 01. 2016, Usmereni orijentacioni intervju sa bivšim direktorom Javnog komunalnog preduzeća GO Mladenovac
- March, J. G. & Olsen J. P. (2006) Elaborating the new institutionalism, in: R. A. W. Rhodes, S. A. Binder & B. A. Rockman (eds.) *The Oxford handbook of political institutions*, Oxford, Oxford University Press
- Meyer, J. W. & Rowan B. (1977) *Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony*, *The American journal of sociology* **2**, pp. 340-363.
- Milašinović, J. 21. 01. 2016, Usmereni orijentacioni intervju sa bivšim šefom Odeljenja za urbanističke poslove GO Mladenovac
- Milovanović, A. 08. 10. 2013, Usmereni orijentacioni intervju sa načelnicom odeljenja za budžet i finansije GO Mladenovac

- Milojković, S. 22. 01. 2016. Usmereni orijentacioni intervju sa bivšim zamenikom načelnika opštinske uprave GO Mladenovac
- Milosavljević, B. (2012) *Reforma lokalne samouprave u Srbiji, HKJU – CCPA 3*, str. 749–768.
- North, D. C. (1990) *Institutions, institutional change and economic performance*, Cambridge, *Cambridge University Press 3-9*, pp. 83-91.
- Odluka o građevinskom zemljištu (2010), Službeni list Grada Beograda, 23/10
- Rešenje broj II-00-06-3/836/2013 od 3.7.2013. godine, Predsednik Gradske opštine Mladenovac, GO Mladenovac
- Selznik, F. (1996) *Institutionalism 'Old' and 'New'*, *Administrative science quarterly 2*, pp. 270-277.
- Statut Grada Beograda (2013), Službeni list Grada Beograda, 39/2008, 6/2010 i 23/2013
- Strategija upravljanja otpadom za period 2010-2019 (2010), Službeni glasnik RS, 29/10
- Scott, W. R. (1994) *Institutions and organizations: toward a theoretical synthesis*. in: W. R. Scott & J. W. Mayer (eds.) *Institutional environments and organizations: structural complexity and individualism*, London, Sage
- Transparentnost Srbija (2014) *Novi akteri, isti sistem. Aktivnosti javnih funkcionera tokom kampanje za izbore 2014*, Beograd, Transparentnost Srbija
- Zaključak broj 3-463-1-13/2013 od 2.7.2013. godine, Komisija za davanje u zakup građevinskog zemljišta Gradske opštine Mladenovac, GO Mladenovac
- Zakon o glavnom gradu (2014), Službeni glasnik RS, 129/07 i 83/2014.
- Zakon o lokalnoj samoupravi (2014), Službeni glasnik RS, 129/07 i 83/2014.

ИЗВОРИ ИЛУСТРАЦИЈА

- Сл. 1 Scott, 1994:187
- Сл. 2 Аутор
- Сл. 3 Аутор