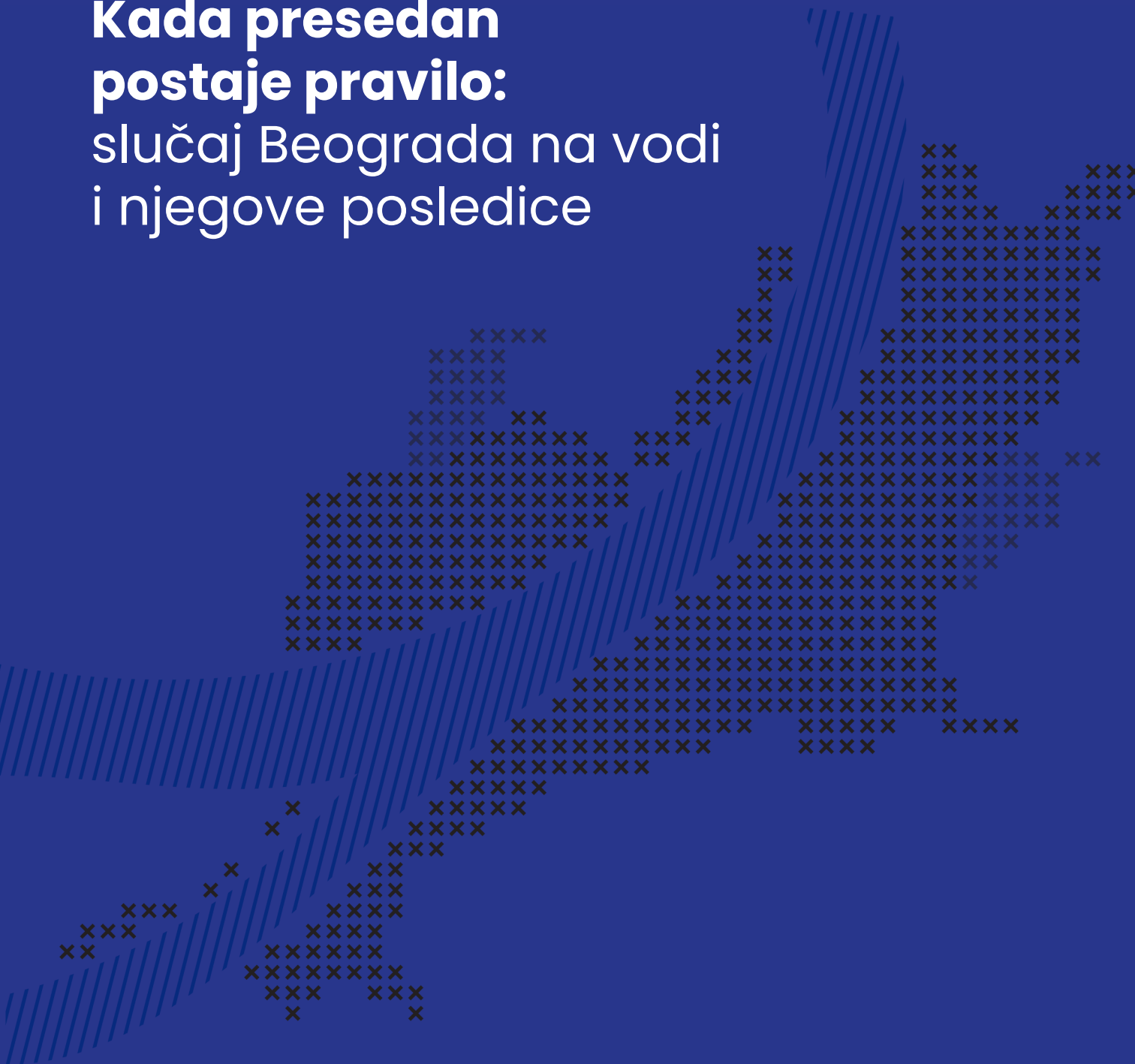


Kada predsedan postaje pravilo: slučaj Beograda na vodi i njegove posledice



IMPRESUM

Edicija:

Gradovi između javnog interesa
i privatnog profita

Naslov:

Kada presedan postaje pravilo: slučaj

Beograda na vodi i njegove posledice

*Istraživanje strukturne korupcije u urbanističkom
i prostornom planiranju u Srbiji*

Urednica

Ljubica Slavković

Autorke

dr Ana Graovac (I i III deo istraživanja)

Ksenija Radovanović (II deo istraživanja)

Dizajn i prelom

Monika Lang

Izdavač

Nova planska praksa

Za izdavača

Ljubica Slavković, direktorka

Publikacija je realizovana u okviru projekta *Kada presedan postaje pravilo: slučaj Beograda na vodi i njegove posledice*, koji sprovodi *Nova planska praksa* i koji je finansiran od strane Evropske unije. Njegov sadržaj je isključiva odgovornost organizacije *Nova planska praksa* i ne odražava nužno stavove Evropske unije.



NOVA
PLANSKA
PRAKSA



Finansira
Evropska unija

Kada presedan postaje pravilo: slučaj *Beograda na vodi* i njegove posledice

Istraživanje strukturne korupcije
u urbanističkom i prostornom
planiranju u Srbiji

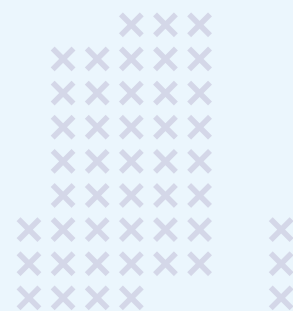




Sadržaj

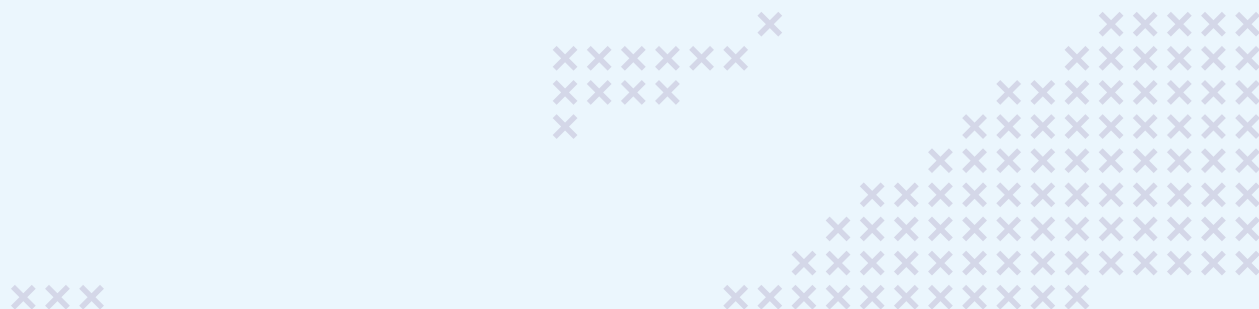


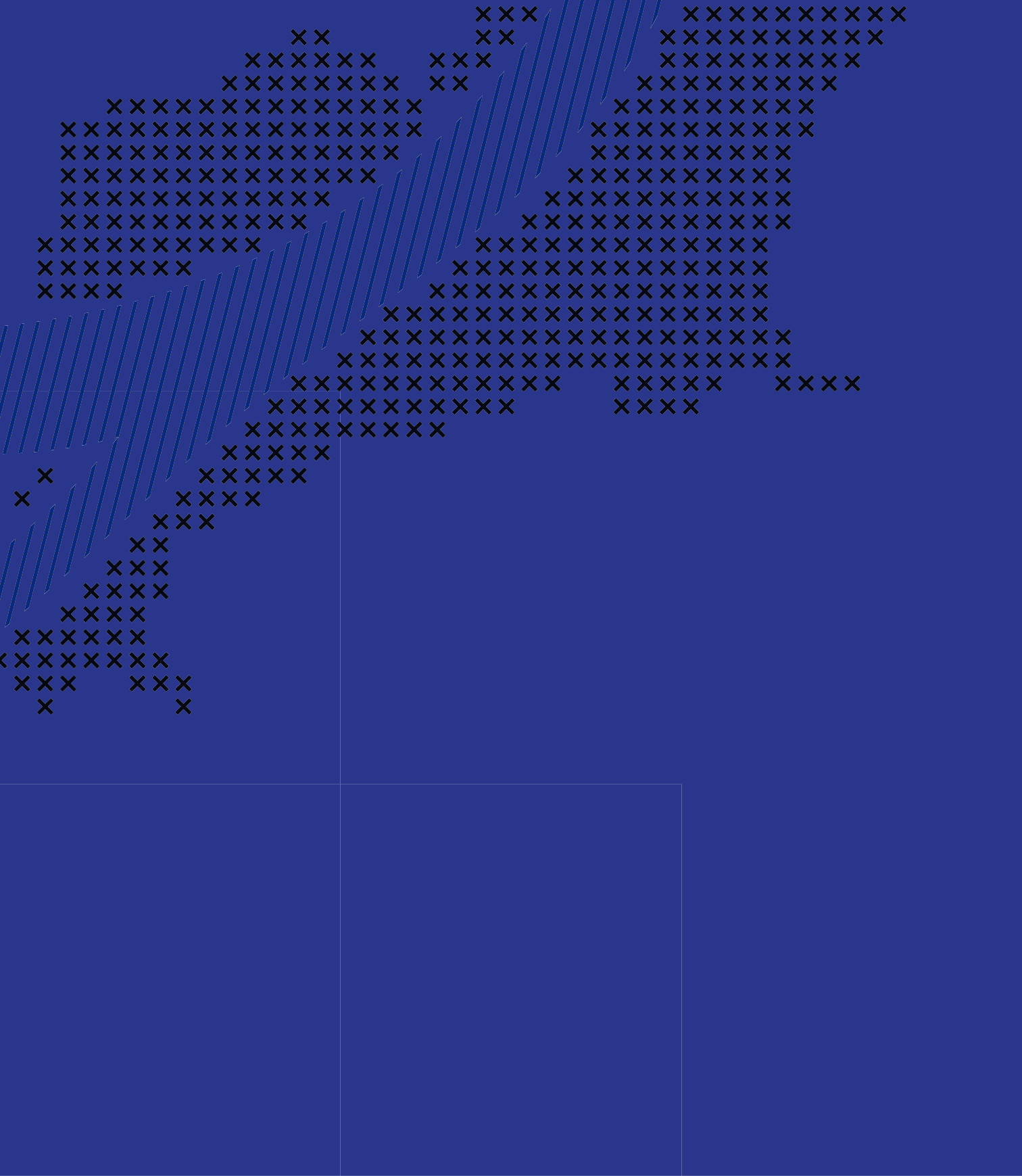
O istraživanju	5
Uvod - Šta je planiranje (i čemu služi)?	11
PPPPN kao instrument planiranja	13
I Promena uloge i sadržaja PPPPN	15
1. Promena u definisanju javnog interesa i posebne namene	16
2. Promena u definisanju sadržaja plana	24
Zaključak I dela istraživanja	28
II Promena procedure izrade plana	31
1. Mesto PPPPN u hijerarhiji planskih dokumenata	32
2. Stručna kontrola sadržaja PPPPN	37
2.1. Promena institucionalnog okvira kontrole sadržaja planskog dokumenta	37
2.2. Promena stepena stručne kontrole izrade planskog dokumenta	41
3. Promena u proceduri učešća građana u izradi PPPPN	47
Zaključak II dela istraživanja	53



III Mehanizmi strukturne korupcije kroz promene planskog rešenja PPPPN BNV 57

1. Promena u propozicijama Odluke o izradi PPPPN BNV	60
2. Promena u propozicijama polaznih osnova PPPPN BNV	63
3. Promena u propozicijama principa planiranja PPPPN BNV	70
4. Promena u propozicijama ciljeva planiranja PPPPN BNV	74
5. Promena u propozicijama opšte koncepcije prostornog razvoja PPPPN BNV	76
6. Promena u propozicijama planskih rešenja PPPPN BNV	78
7. Promena u propozicijama urbanističkih pokazatelja PPPPN BNV	88
Zaključak III dela istraživanja	94





O istraživanju

“Kada presedan postaje pravilo: slučaj *Beograda na vodi* i njegove posledice” Istraživanje strukturne korupcije u urbanističkom i prostornom planiranju u Srbiji

Istraživanje pred vama usmereno je pre svega na pitanje strukturne korupcije u urbanističkom i prostornom planiranju u Srbiji. Povod za ovo istraživanje je suštinski sunovrat načina na koji se Beograd planira i razvija poslednju deceniju i praćenje promena koje su usledile nakon implementacije projekta *Beograd na vodi*, ali i koje su mu prethodile.

S prvim koracima *Beograda na vodi* (BNV), 2014. godine, profesor-ka Petovar je iznela tezu da BNV “nije neka slučajnost ili izuzetak u beogradskom urbanizmu, nije nešto što do sada nije praktikovano u planiranju ovog grada”, ali da u obimu i posledicama pomera granice u odnosu na prethodnu praksu planiranja i izgradnje¹. U deceniji koja je usledila svedoci smo prakse planiranja koja je ovim projektom inicirana, a zatim razvijena u svojevrsan mehanizam urbanog razvoja. Nažalost, prakse i mehanizmi o kojima je reč ne idu na ruku razvoja profesije i upravljanja urbanim razvojem u javnom interesu, već upravo suprotno.

Smatramo, a na osnovu ovog istraživanja argumentovano i tvrdimo, da je projekat od nacionalnog značaja *Beograd na vodi* paradigmatski primer strukturne korupcije sistema planiranja, koja postaje *modus operandi* i koja se sa svakim novim slučajem dalje produbljuje i „kvari” zakonski okvir, instrumente planiranja, odluke o prostoru i, naposljetku, samo izgrađeno okruženje. U tome se naročito izdvaja prostorni

¹ Petovar, K. (2014), *Princip proizvoljnosti i neautonomna profesija – okvir urbanog razvoja Beograda i pristup planiranju projekta „Beograd na vodi”*, CKZD, izlaganje za skupa „Ispod površine Beograda na vodi”, u CZKD.

plan područja posebne namene (PPPPN), pa je u istraživanju poseban fokus stavljen upravo na ovaj planerski instrument, ali i na sistemske izmene zakonskog okvira poslednjih decenija.

Kroz detaljnu analizu PPPPN kao instrumenta planiranja, koji je korišćen pri sprovođenju projekta *Beograd na vodi*, rasvetljavamo kako se politička moć zloupotrebljava kroz formalne zakonske odrednice i procedure, i koja je uloga profesije u takvoj strukturnoj korupciji planiranja.

Formalno i pravno, u Srbiji se prostor planira u ime javnog interesa. *Ali, šta je javni interes?*

Prateći izmene Zakona o planiranju i izgradnji, možemo razumeti način na koji ovaj termin menja značenje, legalizujući praksu u kojoj je strateško planiranje doživelo kolaps u korist *ad hoc* investicija koje koriste prostorne resurse.

I to je samo polazna tačka: kroz tri dela istraživanja, prateći **promene uloge i sadržaja PPPPN**, promene **procedure izrade PPPPN** i naposljetku promene **planskog rešenja PPPPN BNV**, sagledavamo na koji način je PPPPN postepeno preuzeo funkciju legalizacije političkih odluka, umesto da bude alat racionalnog prostornog razvoja u javnom interesu građana.

U tom procesu, zakon je postao sredstvo prilagođavanja, a ne okvir usmeravanja i ograničavanja, dok pad profesionalnih standarda i etike dodatno strukturno podržava korupciju planiranja. Na primeru PPPPN BNV i promena zakonskog okvira koje ga sve vreme okružuju, pokazuje se kako se planiranje pretvara u administrativni ritual, u kome se manipuliše stručnom terminologijom i planerskom metodologijom, da bi se prikrla odsutnost opravdanosti planskih rešenja i, konačno, javnog interesa.

Istraživanje pred vama otvara tri ključna pitanja: **kako su zakonske promene tokom poslednje dve decenije preoblikovale planiranje iz mehanizma zaštite javnog interesa u alat za legalizaciju političko-investicionih projekata? Kako su kroz te promene centralizovani postupci odlučivanja, stručna kontrola i učešće javnosti. I, kakvu ulogu u takvom procesu imaju profesionalni planeri?**

Analiza pokazuje da se ključni preokret ne vidi u pojedinačnim odlukama, već u samom načinu na koji se sistem planiranja uređuje i sprovodi. Od osnovnih principa planiranja i pregleda planova koji čine sistem, preko uloge, sadržaja i procedure izrade PPPPN i načina na koji su oni menjani u zakonskim odredbama, pa do konkretne izrade planskog rešenja za *Beograda na vodi*, istraživanje prikazuje kako se planiranje korumpira - javni interes postepeno istiskuje iz odlučivanja o prostoru, planiranje instrumentalizuje u korist političkih interesa u sprezi sa krupnim kapitalom, i legalizuju nelegitimne odluke. U tome učestvuju ne samo donosioci odluka na državnom nivou, već i svi odgovorni za proces planiranja – od uprave, preko stručnih komisija za planove do profesionalnih planera/urbanista.

Prvi, možda i najvažniji nalaz odnosi se na **transformaciju uloge PPPPN**. Ovaj planski instrument je prvobitno postojao za prostore od stvarnog zajedničkog značaja – nacionalne parkove, kulturna dobra, velike infrastrukturne koridore, vodoizvorišta. Zakonske izmene od

2003. do 2015. postupno su menjale njegovu ulogu: javni interes se premešta sa interesa građana na interes države, kriterijumi za izradu plana se šire do neprepoznatljivosti, a Vlada dobija mogućnost da praktično svaki projekat proglasi „značajnim“, bez bilo kakvih predefinisanih kriterijuma. Time PPPPN postaje najmoćniji instrument koji može da se primeni i u srcu grada, poništavajući ulogu lokalnih urbanističkih planova i politika urbanog razvoja.

Kategorizacija prostora kao „posebnog“ prestaje da predstavlja zaštitu i razvoj u javnom interesu, a postaje propusnica koja omogućava realizaciju unapred donetih političkih odluka.

Drugi veliki nalaz tiče se **izmena na polju sadržaja plana**. Najraniji zakonski okvir predviđao je detaljne analize, interdisciplinarni pristup i jasne kriterijume koji obezbeđuju da planska rešenja budu utemeljena u stvarnim podacima i potrebama. Kasnije promene propisa progresivno smanjuju te zahteve, pojednostavljaju obavezne elemente i uklanjaju faze koje bi trebalo da obezbede stručnu kontrolu same odluke o izradi plana. Kada se ova pojednostavljena forma primeni na složene gradske projekte, rezultat je plan koji operacionalizuje političku odluku na uštrb profesionalno promišljenog razvoja.

Treći ključni nalaz istraživanja odnosi se na **promenu procedure planiranja i mesta PPPPN u hijerarhiji planskih dokumenata**. Analiza pokazuje da je kroz izmene Zakona o planiranju i izgradnji PPPPN postepeno izvučen na vrh sistema planiranja, ne po obuhvatu ili razmeri problema, već po osnovu toga ko ga donosi. Time je uspostavljen model u kojem planski dokument koji donosi Vlada Republike Srbije faktički postaje nadređen lokalnim i gradskim planovima, bez obaveze stvarnog usklađivanja i bez političke ili stručne rasprave u predstavničkim telima.

Istovremeno, mehanizmi **stručne kontrole i javnog učešća** sistematski su oslabljeni. Stručna kontrola sadržaja PPPPN koncentrisana je

unutar izvršne vlasti, pri čemu isti nivo vlasti istovremeno inicira, izrađuje, kontroliše i usvaja plan. Paralelno s tim, procedure učešća javnosti formalno su zadržane, ali sadržinski ispražnjene: rani javni uvid se sprovodi bez realne planske osnove, rokovi se skraćuju, javne sednice se fragmentišu ili centralizuju, a mogućnosti javne i medijske kontrole se ograničavaju.

Kombinovani efekat ovih promena jeste sistem u kojem se ključne odluke o prostoru donose centralizovano, uz minimalnu stručnu proveru i bez efektivnog učešća građana. Time planiranje prestaje da bude javni, deliberativni proces, a postaje administrativni mehanizam za sprovođenje odluka donetih izvan planskog sistema.

Naposletku, na konkretnom primeru PPPPN za *Beograd na vodi*, vidi se kako strukturna korupcija Zakona o planiranju i izgradnji i praksa planiranja deluju zajedno. Odluka o izradi ovog plana je doneta u trenutku kada za projekat tog tipa nije postojao zakonski osnov, a ključni elementi – definisanje posebne namene, cilja plana i argumentacija za njegovu izradu – ostavljeni su nedorečenim. Plansko rešenje demonstrira potpunu nepovezanost i proizvoljnost niza svih njegovih komponenata, koji se postavlja od principa i ciljeva planiranja, preko koncepta i planskih rešenja, do konačne detaljne operacionalizacije. U kasnijim izmenama PPPPN BNV sadržaj plana se dodatno sužava, a urbanistički pokazatelji menjaju na način koji sistematski smanjuje udeo javnih površina, zelenila i društvene infrastrukture, dok intenzitet gradnje raste. Odsustvo jasnih kriterijuma i selektivno korišćenje stručnih analiza stvaraju okvir u kojem investitorska logika postaje glavni “stvaralac” rešenja.

Ovo istraživanje pokazuje da problem koji je nastao u sistemu planiranja u Srbiji nije samo jedan plan, niti jedan projekat – *Beograd na vodi*. Suština problema nastaje u strukturi sistema, koji je postepeno napustio princip planiranja kao javnog dobra i zamenio ga principom arbitrarnih političkih odluka i klijentelizmu.

Kada se javni interes građana zameni „državnim interesom“, kada se kriterijumi prošire do mere da više ništa ne znače, stručne kontrole oslabe, a planeri rade suprotno profesionalnim kriterijumima i simuliraju izradu plana, planiranje gubi funkciju zaštite prostora i postaje instrument legitimizacije političkih odluka. To ima dugoročne posledice: planiranje gubi integritet, građani i stručna javnost ostaju bez mehanizama da utiču na odluke koje oblikuju grad u kojem žive, a sam urbani prostor grada postaje talac neprimerene, „divlje“ izgradnje i njenih posledica – ekonomske eksploatacije, socijalne segregacije, centralizacije, urušavanja identiteta, devastacije kulturnog nasleđa, uzurpiranja javnog dobra, toplotnih ostrva i drugih klimatskih posledica, zagađenja itd, itd.

Kroz detaljnu analizu izmena zakonskog okvira, transformacije samog instituta PPPPN i načina na koji se on primenjuje u praksi, na paradigmatičkom primeru projekta za *Beograd na vodi*, istraživanje ne govori samo o ovom projektu kao izolovanom slučaju, već o tome kako se menjala logika planiranja u Srbiji i kako se pod okriljem formalno ispravnih procedura i drugih zakonskih odrednica stvaraju uslovi za sistemsku i strukturnu korupciju u odlučivanju o prostoru.

Razumevanje tih promena ključno je za svakog ko želi da zna zašto se gradovi oblikuju onako kako se oblikuju – i šta bi moralo da se vrati u sistem da bi javni interes ponovo imao težinu, a grad se zaista planirao kao prostor za život.

Uvod

Šta je planiranje (i čemu služi)?

U prostorno-fizičkom smislu, teritorija Republike Srbije je **ZEMLJIŠTE**, koje može imati različite namene i koje zadovoljava potrebe i interese različitih korisnika, primarno stanovnika Srbije. S obzirom na to da su potrebe i interesi koji se odnose na korišćenje zemljišta veoma složeni i raznovrsni, a da je zemljište ograničen resurs, obezbediti i uskladiti ih nije jednostavan posao. Naime, činjenica da je zemljište ograničen resurs, a da potrebe i interesi, bilo privatni bilo javni, mogu konstantno da rastu, dovodi do sukoba različitih interesa u prostoru. Planiranje zato služi ne samo da uredi prostor u skladu sa različitim potrebama i interesima, već i da pomiri različite sukobljene interese vezane za korišćenje zemljišta. Da bi to omogućila, država definiše sistem planiranja, koji se sastoji od različitih planova, procedura i institucija koje planiranje sprovode i u njemu učestvuju.

Vrste i uloga planova

Kakvi sve prostorni i urbanistički planovi postoje, koja je njihova uloga, sadržaj, obuhvat i ko ih radi i usvaja, definiše Zakon o planiranju i izgradnji. Na osnovu ovog zakona, postoje četiri vrste prostornih planova i tri vrste urbanističkih. Prostorni planovi bave se celokupnom teritorijom Srbije, u celini ili delovima, u okviru koje gradovi i naseljena mesta - urbane zone, predstavljaju svojevrsan sistem ili mrežu. Sa druge strane, predmet urbanističkih planova su isključivo gradovi i naselja, opet u celini ili delovima, sa svojim specifičnim zonama, sistemima i mrežama.

Druga važna podela definisana zakonom je podela planova na strateške i regulacione planove. Ova podela govori o ulozi planova u sistemu planiranja.

Strateški planovi su svi prostorni i generalni urbanistički plan. U izvesnom smislu odrednica „strateški“ u ovim planovima znači opšti i načelni, onaj koji se prioritarno bavi

celinom a ne detaljima. Takođe, u smislu krajnjeg ishoda sistema planiranja kako je definisan Zakonom o planiranju i izgradnji, a koji podrazumeva izdavanje građevinskih dozvola, „strateški“ sugeriše da se ovi planovi dominantno ne bave parcelama i izdavanjem uslova za gradnju, već da ostaju na stepenici iznad. Sa druge strane, „strateški“ zaista podrazumeva prioriteta i najvažnija rešenja koja se tiču prostornog razvoja, ali i put kojim se do takvog rešenja dolazi, a koji bi trebalo da podrazumeva dogovor i postizanje konsenzusa oko ključnih pitanja.

Regulacioni planovi su urbanistički planovi generalne i detaljne regulacije. Regulacija, u smislu urbanističkog planiranja, predstavlja razgraničenje javnih od svih drugih namena urbanog prostora, kao i definisanje pravila uređenja i građenja za svaku pojedinačnu parcelu.

Međutim, u periodu postsocijalističke tranzicije, u kojoj se prema definiciji možda još uvek nalazimo, strateško planiranje je ono koje je doživelo kolaps, dok je regulaciono apsolutni pobednik XXI veka u Srbiji.

Šta to znači? To znači da Država i lokalna samouprava, kao nosioci izrade planova i planiranja, pet para ne daju na strateško promišljanje, proces, dogovor, konsenzus, prioritizaciju, evaluaciju, viziju, ciljeve, uređen sistem itd., već da ih isključivo interesu-

je izdavanje građevinskih dozvola, privatni interesi i eksploatacija građevinskog zemljišta, bez pametovanja oko javnog interesa. Prostorni plan Republike Srbije zastareo je još 2020. godine, novi je urađen, ali se ne usvaja već godinama, za regionalne prostorne planove niko nije siguran ni da li postoje, sem Regionalnog plana administrativnog područja grada Beograda, koji je od 2011. godine kada je usvojen otvoren samo 2016. da bi se u njega unele izmene vezane za beogradski metro. Generalni urbanistički plan Beograda donet je još 2003. godine, da bi se 2016. godine, zbog zakonskih izmena, revidirao i „sljuštio“ od svih smislenih odrednica koje se tiču izgradnje i urbanog oblikovanja grada. Formalno, od 2021. godine i ovaj plan je zastareo, novi se od 2019. radi, ali nije odmakao dalje od ranog javnog uvida 2021. godine.

Suma sumarum, glavni strateški plan na nivou Republike nemamo, regionalni strateški plan administrativnog područja glavnog grada je zastareo, a na novi generalni urbanistički plan Beograda se se u trenutku pisanja ovog teksta čeka već skoro sedam godina.

Pa šta se onda radi, nemoguće da baš sve stoji?!

Naravno da se radi. Rade se prostorni planovi područja posebne namene.

PPPPN kao instrument planiranja

Sadržaj svih prostornih i urbanističkih planova je prilagođen njihovoj specifičnoj problematici, a procedura njihove izrade treba da doprinese mapiranju, usklađivanju i pomirenju svih potreba i interesa u prostoru, od državnog do lokalnog nivoa. Obe ove stavke – sadržaj i procedura izrade planova – definisane su u Zakonu o planiranju i izgradnji (ZPI). Međutim, treća bitna stavka, kako se planovi zaista rade u praksi nije i ne može biti definisana zakonom, već zavisi od namera i profesionalne etike uprave koja proces planiranja vodi, planera koji planove rade i stručnih tela koja donose odluke.

Ovom prilikom istražujemo kako i kada se menjao Zakon od 2003. godine kada je donesen, da bismo ustanovili zašto je PPPPN postao ključni plan u planiranju Beograda i da li su te izmene Zakona doprinele sistemskoj i strukturnoj korupciji planiranja i omogućile legalno urušavanje urbanih standarda u Beogradu. Sa druge strane, s obzirom na to da Zakon samo utvrđuje okvire i pravila, a da se u praksi donose konkretne odluke

o usklađivanju različitih potreba i interesa sa ciljevima planiranja, istražujemo i da li u praksi planiranja PPPPN postoji strukturna korupcija koja dovodi do urušavanja urbanih vrednosti i standarda prostora.

U tom smislu razlikovaćemo dva nivoa strukturne korupcije:

1. strukturna korupcija kao sistemsko urušavanje planiranja kroz izmene regulatornog/zakonskog okvira planiranja i
2. strukturna korupcija kao konkretno urušavanje prostornih vrednosti kroz neadekvatno i neprofesionalno donošenje odluka učesnika odgovornih za proces planiranja.

I jedna i druga potencijalna promena, odnosno urušavanje, će se meriti u odnosu na planiranje kao delatnost od javnog značaja i interesa.

Posebnu pažnju ćemo posvetiti **PPPPN BNV** i videti kako su na njegovu potencijal-

nu strukturnu korupciju uticale sistemske izmene odredbi ZPI vezane za sadržaj i proceduru planiranja, a sa druge kakvo je plansko rešenje nastalo kao posledica potencijalne strukturne korupcije u procesu izrade ovog plana.

U tom cilju, istraživanje je podeljeno u tri dela koja se bave promenom

1. uloge i sadržaja PPPPN,
2. procedure i nadležnosti u izradi PPPPN, kao i
3. konkretnog planskog rešenja PPPPN BNV.

Takođe, promene će se pratiti od donošenja prvog Zakona o planiranju i izgradnji u novom društveno-političkom kontekstu 2003. godine, do danas.

Širenje posebne namene

2003.

javne namene

(parkovi, kulturna dobra, vode, rudarstvo, infrastruktura, turizam).

2009.

komercijalni objekti

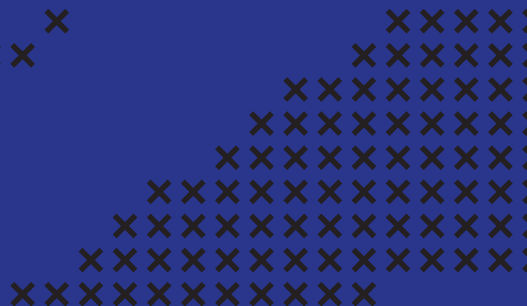
(stadioni, visoke zgrade > 50m, silosi).

2014–15.

PPPPN za “projekte od značaja za RS”

(privredne zone, stambeno-poslovni kompleksi, urbana obnova...).

Promena uloge i sadržaja PPPPN



Ovaj deo istraživanja se bavi pitanjima šta je PPPPN, odnosno u kojoj prostornoj problematici odgovara izrada ovakvog plana i koji je njegov obuhvat, potom šta je zakonom definisan sadržaj tekstualnog i grafičkog dela PPPPN, kako su se ove odredbe zakona menjale, kao i kako su te promene korespondirale sa izradom osnovnog PPPPN BNV i njegovih potonjih izmena i dopuna. Cilj istraživanja je da se utvrdi da li je primetna sistemska i strukturna korupcija planiranja na nivou uloge i sadržaja PPPPN u odnosu na planiranje kao delatnost od javnog interesa.

1.

Promena u definisanju javnog interesa i posebne namene

Prvo i osnovno, ako pogledamo šta piše u Zakonu o planiranju i izgradnji, prostorni plan područja posebne namene (PPPPN) se suštinski radi za prostore koji su dominantno namenjeni javnom interesu svih građana Srbije, pa su zbog toga „posebni“.

Prvo, to znači da je takva namena, koja je od javnog interesa građana Srbije, na neki način povlašćena namena u prostoru, odnosno da će druge funkcije prostora i drugi interesi biti njoj podređeni.

Drugo, ovakva definicija otvara pitanje namena koje su od javnog interesa građana Srbije, odnosno, da budemo precizniji, pojma javnog interesa kao takvog.

Naposletku, kao treće, otvara se i pitanje ko i na koji način utvrđuje šta jeste a šta nije javni interes građana Srbije. Sve tri stavke nisu dovoljno dobro zakonski definisane, a praćenje promena od 2003. ukazuje na sledeće zaključke:

- U Zakonu (2003) i Pravilniku (2003) **javni interes svih građana Srbije** se poistovećuje sa pojmom „**nacionalni interes**“, pa se definiše da se „PPPPN donosi za prostorne celine čiju posebnost određuje jedna ili više opredeljujućih namena, aktivnosti ili funkcija u prostoru koje su od nacionalnog interesa“. Primetićemo da se ovakvom definicijom zajednički interesi građana poistovećuju sa interesima nacije. Zakonom (2009) i pratećim Pravilnikom (2010, 2011) nacionalni interesi se menja pojmom „**državni interes**“, čime se javni interes građana (sa interesa nacije) prebacuje na državu kao poseban entitet, odnosno instituciju. Drugim rečima, dolazi do izjednačavanja: interes države = javni interes građana. Izmenama Zakona (2014) i potonjim Pravilnikom (2015), dakle sa usvajanjem PPPPN BNV, prvi put se uz pojam državni interes pojavljuje i pojam javni interes, ali sa nejasnim značenjem. Naime, po definiciji PPPPN se radi za namene, aktivnosti i funkcije u prostoru koje su od „**državnog odnosno javnog interesa**“, bez da bude nedvosmisleno jasno da li se pravnički termin „odnosno“ u ovom slučaju koristi za izjednačavanje ili razdvajanje ova dva pojma. Drugim rečima, da li je javni interes isto što i državni interes ili nešto što postoji nezavisno od državnog interesa. Ni u jednoj od navedenih zakonskih izmena nije definisano

šta se podrazumeva pod pojmom javni interes niti je eksplicitno rečeno da se PPPPN radi u slučaju kada je u pitanju javni interes svih građana Srbije.

- Zakonom (2003) se eksplicitno definišu namene koje su od javnog interesa građana Srbije i to: nacionalni parkovi i prirodna dobra, nepokretna kulturna dobra od izuzetnog značaja, slivovi velikih i srednjih akumulacija i izvorišta vode, turistička područja, područja obimne eksploatacije mineralnih sirovina, kao i koridori međunarodne, magistralne i regionalne infrastrukture. Ovih šest namena, od kojih jedino **turističko područje** otvara nedoumicu oko povezanosti javnog interesa i izgradnje turističkih kapaciteta, jasno su definisane i nisu se značajno menjale do danas, s obzirom na to da se odnose na prirodne i stvorene vrednosti prostora, prirodne resurse i primarnu infrastrukturu.
- Sedma stavka definisana Zakonom (2003) odnosila se na područje objekata čiju dozvolu za izgradnju izdaje RS, ukoliko postoji potreba za izradom planske dokumentacije. Spisak ovih objekata, definisan posebnim članom Zakona, obuhvatao je 17 prvenstveno infrastrukturnih objekata od primarnog značaja i zagađivača visokog rizika (brana, nuklearnih postrojenja, objekta-

ta za preradu i distribuciju nafte i gasa, hemijske industrije i metalurgije, hidroelektrana, vodovodnih i kanalizacionih postrojenja, obaloutvrda, spalionica, skladištenje opasnih materija, aerodroma, pristaništa, magistralnih puteva, železnice, telekomunikacionih objekata, plovnih puteva i kanala), kao i objekata u granicama kulturnih i prirodnih dobara od nacionalnog i međunarodnog značaja. Novi Zakon (2009) na ovu listu dodaje još komunalnih i infrastrukturnih objekata (regionalne deponije i objekte velike snage za proizvodnju iz obnovljivih izvora energije), ali i potencijalne komercijalne objekte, isključivo zbog njihovih konstruktivnih karakteristika – **stadioni, objekti raspona ili visine veće od 50m**, silosi. Upravo ova stavka prva je 2009. otškrinula vrata mogućnosti da se za izgradnju komercijalnih objekata – stambeno-poslovnih kula, tržnih centara i sl. pokrene izrada PPPPN i takva namena proglasi za “posebnu” namenu od državnog interesa.

- Osma stavka definisana Zakonom (2003) odnosila se na mogućnost da se PPPPN radi i za neka druga područja, da ona moraju da budu određena Strategijom i šemama prostornog razvoja RS, koja je predstavljala krovni dokument prostornog razvoja RS, ali i za područja za koja Vlada RS (kao organ nadležan za

donošenje PPPPN) utvrdi da postoji potreba uređenja ovakvom vrstom plana. U svom prvom delu, ova stavka ostavljala je prostor da se u procesu izrade Strategije razvoja RS utvrde dodatni kriterijumi ili prepoznaju zajednički interesi koji bi neki prostor i njegovu namenu utvrdili kao prostor i namenu od posebnog interesa za građane Srbije, te je u duhu javnog interesa kao postignutog dogovora i konsenzusa svih zainteresovanih strana tokom planskog procesa, ovakva stavka i dobrodošla. Međutim, drugi deo definicije ostavlja mogućnost Vladi RS da odluku o izradi ovakvog plana donese mimo svih navedenih kriterijuma, u skladu sa svojom arbitrarnom procenom, što naravno imalo direktne veze sa prethodnom, sedmom stavkom koja se odnosi na objekte čiju dozvolu izrade RS. Sa druge strane, Zakon (2003) odluku o izradi plana vezivao je za prethodnu izradu Programa plana, koji je podrazumevao sveobuhvatnu analizu potencijala i ograničenja prostora, odnosno argumentaciju opravdanosti njegove izrade, pa je i ovakav kriterijum ugrađen u samu definiciju PPPPN bio samo donekle relativizujući – s obzirom da se svaka odluka o izradi plana temeljno dokazivala. Zakon (2009) menja nomenklaturu planskih dokumenata (sa Strategije prelazi se na PP RS), ali ukida i Program plana kao prvu fazu pla-

niranja, pa se ova osma stavka, iako se formalno nije menjala, promenila u svojoj suštini. Naime, bez obaveze izrade Programa plana, Vlads RS je odluku o izradi PPPPN mogla doneti sa većim stepenom arbitrarnosti, s obzirom da je obrazloženje o opravdanosti izrade ovakvog plana trebalo da sadrži samo Odluka o izradi plana, kao poseban, zakonom definisan dokument. Iako nije nigde eksplicitno napisano, podrazumevalo se i da se ovakva mogućnost odnosila isključivo na slučaj da se PPPPN radi u cilju izgradnje objekata čiju dozvolu izdaje RS.

- Izmenom Zakona (2014) i Pravilnikom (2015), dakle usvajanjem PPPPN BNV, bitno se menja definicija PPPPN. Naime, u startu se definiše da se ovakav plan radi za “područja koja zahtevaju poseban režim organizacije, uređenja, korišćenja i zaštite prostora, **projekte od značaja za Republiku Srbiju**, ili za područja određena Prostornim planom Republike Srbije, ili drugim prostornim planom”. Ovakvom definicijom, pored unapred definisanih kriterijuma (posebni režimi) i kriterijuma koji se mogu definisati drugim prostornim planovima (dakle tokom procesa planiranja), kriterijum za izradu PPPPN određuje i RS, ako smatra da je neki projekat značajan za državu. Kakav je to projekat, ako ne poseduje odlike posebnih režima organizacije,

uređenja, korišćenja i zaštite prostora i ako nije nastao kao ishod nekog drugog planskog procesa, ostaje potpuno nejasno. U daljoj elaboraciji eksplicitno se navodi da Vlada RS utvrđuje takav značaj projekata i da oni, pored prethodno definisanih primarnih infrastrukturnih koridora mogu da obuhvate i **privredne zone i industrijske komplekse, komplekse intenzivne poljoprivredne proizvodnje i poljoprivredne kombinacije, stambeno – poslovne komplekse, projekte urbane obnove, ..., ili druga područja**. Dakle sve. Ovakvom definicijom izrada PPPPN konačno postaje krajnje arbitrarna i proizvoljna, s obzirom da ovakva odluka Vlade RS postaje osnov za donošenje Odluke o izradi plana, dakle ne zahteva nikakvu dalju elaboraciju niti argumentaciju

- Naposljetku, bitno pitanje predstavlja i obuhvat PPPPN, odnosno definisanje područja na koje se mogu primenjivati odredbe ovakvog plana. U Zakonu i Pravilniku (2003) poput posebne namene, i obuhvat plana je bio striktno definisan, po pravilu na površinu pod posebnom namenom i njenu neposrednu zaštitnu zonu (prirodnih, kulturnih dobara, vodoizvorišta, turističkih područja, infrastrukturnih koridora) ili zonu uticaja (za kopove, koridore infrastrukture). Međutim, izmenama Zakona (2014) i Pravilnikom

(2015), dakle u period donošenja PPPPN BNV, za projekte koje Vlada proglasi da su od značaja za RS, obuhvat PPPPN se definiše kao funkcionalno područje projekta, sa dodatnim pojašnjenjima da to može biti i područje koje obuhvata delove naseljenog mesta. Ovom zakonskom odredbom PPPPN je nedvosmisleno “ušao” u područje bilo kog grada Srbije i time otvorio mogućnost anuliranja urbani-
 stičkog planiranja kao takvog.

Strukturna korupcija planiranja na nivou promene zakonskih odredbi – šematski prikaz

	Zakon 2003	Zakon 2009	Zakon 2014	
Pojam javnog interesa u PPPPN	Nacionalni interes	Državni interes	Državni interes je javni interes	Promena značenja pojma: od javni interes je interes građana Srbije do državni interes je javni interes
Kriterijumi za utvrđivanje javnog interesa	Nacionalni parkovi, kulturna dobra, vodne akumulacije, rudna područja, turistička područja, infrastrukturni koridori	Širi se na još neke konkretne projekte	Širi se na stambene, privredne i komercijalne zone	Slabljenje kriterijuma: od javnih dobara do stambeno komercijalnih investicija
Arbitrarna moć Vlade RS	Puna analitička osnovanost donošenja Odluke	Smanjeni analitički zahtevi za donošenje Odluke	Samostalno odlučivanje	Povećanje arbitrarne moći Vlade: od utemeljene do proizvoljne odluke
Planiranje kao delatnost od javnog značaja	Tačno utvrđene posebne namene		bilo koji projekat koji Vlada proglasi značajnim	Gubitak legitimiteta: od instrumenta prostorne pravde i održivog razvoja do sredstva legalizacije unapred donetih političkih odluka
Sistem planiranja	prostori sa posebnim režimima		funkcionalno područje projekta	Potkopavanje sistema planiranja: od posebnih režima korišćenja do područja koje se koristi za projekat

Pojedinačni zaključci

Polazeći od uvodne postavke da je **prostorni plan područja posebne namene (PPPPN)** instrument koji se izrađuje za prostore od **javnog interesa svih građana Srbije**, pregled zakonskih promena od 2003. do 2015. Godine, dakle do usvajanja PPPPN BVN, pokazuje **postepeno udaljavanje** od tog izvornog principa i njegovo **sistematsko razvodnjavanje** u pravcu **državnog i političkog interesa**.

Promena značenja pojma javnog interesa

Od početnog poistovećivanja sa *nacionalnim interesom* (2003), pojam javnog interesa se 2009. godine pomera ka *državnom interesu*, da bi 2014. godine postao nejasan i dvosmislen pojam koji se može tumačiti i na način da državni interes jeste javni interes. Ova terminološka transformacija odražava **suštinsku promenu odnosa između građana i države** — od zajedničkog interesa građana ka interesu države kao institucije koja samostalno definiše šta je „javni interes“.

Slabljenje kriterijuma za utvrđivanje javnog interesa

Dok su 2003. jasno nabrojane oblasti od javnog interesa (nacionalni parkovi, kulturna dobra, vodne akumulacije, rudna područja, infrastrukturni koridori itd.), kasnije izmene zakona uvode **šire i neodređenije kategorije** (2009) koje naposljetku uključuju i **privredne, komercijalne i stambene projekte** (2014). Time se briše granica između prostora koji su *posebni zbog svog značaja za sve građane* i prostora koji su *posebni zbog investicionog interesa države ili privatnih subjekata*.

Povećana arbitrarna moć Vlade Republike Srbije

Od 2003. do 2009. postepeno se ukidaju proceduralni mehanizmi koji su garantovali **analitičku osnovanost i javnu raspravu** (npr. *Program plana*) o potrebi izrade PPPPN, dok 2014. Vlada RS dobija mogućnost da **samostalno odlučuje** o izradi PPPPN, bez obaveze da odluku usklađuje sa strateškim dokumentima (PP RS) ili argumentuje kroz odluku o izradi plana. Takva mogućnost čini PPPPN **političkim alatom**, a ne stručnim ili javnim instrumentom prostornog razvoja.

Gubitak veze između PPPPN i javnog interesa građana

Prvobitna ideja da se PPPPN izrađuje *u ime zajedničkog interesa građana Srbije* zamenjena je praksom u kojoj se PPPPN može izrađivati *za bilo koji projekat koji Vlada proglasi značajnim*. Time PPPPN gubi legitimitet kao **instrument prostorne pravde i održivog razvoja** i postaje sredstvo **legalizacije unapred donetih političkih odluka** o investicijama.

Erozija pojma „posebne namene“

Dok su „posebne namene“ u početku bile jasno definisane (zaštita prirodnih i kulturnih dobara, resursa i infrastrukture od nacionalnog značaja), one se kroz zakonske izmene šire do te mere da **gube svako značenje**, jer „posebno“ postaje sve — i time ništa.

Potkopavanje urbanističkog sistema

Dok su Zakonom i Pravilnikom iz 2003. godine obuhvati PPPPN bili jasno ograničeni na prostore sa posebnim režimima (prirodna dobra, kulturna dobra, infrastrukturni koridori i zone zaštite i uticaja), izmene 2015. godine omogućile su da se obuhvat definiše kao „**funkcionalno područje projekta**“, uključujući i **delove naseljenih mesta**. Time PPPPN izlazi iz sfere prostornog planiranja na nacionalnom nivou i **ulazi u domen lokalnog urbanizma**, što praktično omogućava da Vlada Republike Srbije, putem odluke o izradi PPPPN, **preuzme ingerencije lokalnih samouprava i poništi važnost važećih urbanističkih planova**.

Pregled zakonskih promena od 2003. do 2015. godine pokazuje **postepeno udaljavanje** od izvornog principa da se PPPPN izrađuje za za prostore od javnog interesa svih građana Srbije i **sistematsko razvodnjavanje** u pravcu **državnog i političkog interesa**.

Promena značenja pojma javnog interesa

Od početnog poistovećivanja sa *nacionalnim interesom* (2003), pojam javnog interesa se 2009. godine pomera ka *državnom interesu*, da bi 2014. godine postao nejasan i dvosmislen pojam koji se može tumačiti i na način da državni interes jeste javni interes.

Terminološka transformacija odražava **suštinsku promenu odnosa između građana i države** — od zajedničkog interesa građana ka interesu države kao institucije - koja samostalno definiše šta je „javni interes“.

Slabljenje kriterijuma za utvrđivanje javnog interesa

Dok su u zakonu iz 2003. godine jasno nabrojane oblasti od javnog interesa (nacionalni parkovi, kulturna dobra, vodne akumulacije, rudna područja, infrastrukturni koridori itd.), kasnije izmene uvode šire i neodređenije kategorije (2009), koje zatim uključuju i privredne, komercijalne i stambene projekte (2014).

Time se briše granica između prostora koji su posebni zbog svog značaja za sve građane i prostora koji su posebni zbog investicionog interesa države ili privatnih subjekata.

Povećana arbitarna moć Vlade Republike Srbije

Od 2003. do 2009. postepeno se ukidaju proceduralni mehanizmi koji su garantovali **analitičku osnovanost i javnu raspravu** (npr. *Program plana*) o potrebi izrade PPPPN, dok 2014. Vlada RS dobija mogućnost da samostalno odlučuje o izradi PPPPN, bez obaveze da odluku usklađuje sa strateškim dokumentima (PP RS) ili argumentuje kroz odluku o izradi plana.

Takva mogućnost čini PPPPN političkim alatom, a ne stručnim ili javnim instrumentom prostornog razvoja.

Gubitak veze između PPPPN i javnog interesa građana

Prvobitna ideja da se PPPPN izrađuje *u ime zajedničkog interesa građana Srbije* zamenjena je praksom u kojoj se PPPPN može izrađivati za *bilo koji projekat koji Vlada proglasi značajnim*.

Time PPPPN gubi legitimitet kao **instrument prostorne pravde i održivog razvoja** i postaje sredstvo **legalizacije unapred donetih političkih odluka** o investicijama.

Erozija pojma „posebne namene“

Dok su „posebne namene“ u početku bile jasno definisane (zaštita prirodnih i kulturnih dobara, resursa i infrastrukture od nacionalnog značaja), one se kroz zakonske izmene šire do te mere da **gube svako značenje**, jer „posebno“ postaje sve — *i time ništa*.

Potkopavanje urbanističkog sistema

Dok su Zakonom i Pravilnikom iz 2003. godine obuhvati PPPPN bili jasno ograničeni na prostore sa posebnim režimima (prirodna dobra, kulturna dobra, infrastrukturni koridori i zone zaštite i uticaja), izmene 2015. godine omogućile su da se obuhvat definiše kao „funktionalno područje projekta“, uključujući i delove naseljenih mesta.

PPPPN izlazi iz sfere prostornog planiranja na nacionalnom nivou i ulazi u domen lokalnog urbanizma, što praktično omogućava da Vlada Republike Srbije, putem odluke o izradi PPPPN, **preuzme ingerencije lokalnih samouprava i poništi važnost važećih urbanističkih planova**.

2 Promena u definisanju sadržaja plana

Pored definisanja u kojim slučajevima se određeni planski dokument radi, što je u slučaju PPPPN vezano za javni interes i posebnu namenu prostora, zakon definiše i sadržaj svakog plana, odnosno elemente koje je neophodno uraditi i prikazati. Definisanje sadržaja se u potpunosti odnosi na stručnu osnovu planiranja, odnosno normativni aspekt planskog rešenja, a samim tim i javnog interesa. Naime, samo stručno-tehnički utemeljeno plansko rešenje može zaista da ispunji zahteve planiranja kao delatnosti od javnog značaja, odnosno da obezbedi ispunjenje javnog interesa. Praćenje promena Zakona od 2003. godine do danas ukazuje na sledeće zaključke:

- Zakon i Pravilnik (2003) definišu prvo univerzalne elemente svih prostornih planova (analiza postojećeg stanja, ograničenja i potencijale razvoja, opšte i posebne ciljeve i ciljeve po pojedinačnim oblastima, pravila uređenja, korišćenja i zaštite planskog područja po svim pojedinačnim oblastima, kao i prioritete, učesnike mere i instrumente implementacije), potom specifične elemente za svaki PPPPN (granice celina i zona zaštite posebne namene, regio-

nalne aspekte razvoja područja posebne namene, bilanse površina posebne namene, kao i procenu ekonomske opravdanosti i socijalne prihvatljivosti planiranih aktivnosti, objekata i funkcija posebne namene), a na kraju i elemente svakog specifičnog PPPPN (pravila uređenja i korišćenja prostora za prirodna, kulturna dobra, zone sanitarne zaštite, turističke prostore i infrastrukturne koridore, tehnološke i funkcionalne veze sa okruženjem za područja infrastrukturnih koridora, kao i sve potrebne uslove i mere rekultivacije, zaštite, preseljenja stanovništva, izmeštanje postojećih sistema i sl. za područje eksploatacije mineralnih sirovina i vodne akumulacije). Iako to nije eksplicitno navedeno kao zakonska obaveza, upravo ovakav sadržaj PPPPN ukazuje na obavezu izrade brojnih studija, analiza i projekata, kao sastavnih delova planskog rešenja, ne bi li propozicije plana bile utemeljene. Zakon (2009) i Pravilnik (2010, 2011) dodatno razrađuje stavke vezane za opšti sadržaj PPPPN, uvodeći (pored ciljeva) i obavezu definisanja principa i koncepcije prostornog razvoja, dok se u fokus planskog rešenja stavlja uticaj posebne namene na zaštitu i korišćenje prirodnih sistema, demografske i socijalne procese, ekonomiju i privredne sisteme, prostorni razvoj saobraćaja i infrastrukture, zaštitu životne sredine, prirodnog i kul-

turnog nasleđa. Međutim, novina koju uvodi Zakon (2009) i Pravilnik (2010, 2011) je i da se razdvajaju svi PPPPN koji se bave multifunkcionalnim, širokim područjima (prirodna i kulturna dobra, akumulacije, rudna nalazišta), od onih koji za temu imaju primarne infrastrukturne koridore i sisteme, pa je samim tim i njihov sadržaj jednostavniji. Izmenom Zakona (2014) i Pravilnikom (2015) kada se donosi PPPPN BNV, upravo sadržaj planova koji se rade za infrastrukturne sisteme postaje osnov za definisanje sadržaja PPPPN koji se radi za projekte koje Vlada proglasi sa su od značaja za RS. Naime, kako je ova specifična vrsta PPPPN – koja se do 2014. odnosila na planiranje primarnih infrastrukturnih koridora – jednostavno postala vrsta PPPPN koja se donosi za projekte od interesa za RS, i za koju su dopisani stambeni, poslovni, privredni i razni drugi kompleksi, zakonodavac se nije previše bavio sadržajem takvih planova, koji je ostao isti. Drugim rečima, proširenjem odredbi koje su se odnosile na specifične infrastrukturne sisteme, na odredbe koje se odnose na područje bilo kog projekta koga odredi Vlada RS, a koje može biti i deo urbanih zona, propisan je sadržaj koji odgovara daleko jednostavnijim, infrastrukturnim sistemima. Na taj način dodatno je urušen kvalitet PPPPN i to baš za projekte od značaja za RS.

- Zakon (2003) definiše grafički deo PPPPN, koji obuhvata tri univerzalne, referalne karte na kojima se načelno prikazuje posebna namena, potom mreža naselja, privreda, javne službe i infrastrukturni sistemi, kao i zaštita i korišćenje prirodnih resursa, životne sredine, prirodnih i kulturnih dobara. Zakon (/2009) i Pravilnik (2010, 2011) dodatno sagledava problematiku PPPPN, pa posebnu namenu prostora stavlja u kontekst poljoprivrednog, šumskog, vodnog i građevinskog zemljišta, kao i potrebu da se ovakvi planovi dalje razrađuju urbanističkim planovima. U tom smislu, značajna je i odredba koja jasno stavlja do znanja da se prostornim planom jedinice lokalne samouprave mogu menjati namene definisane PPPPN, ali nikako prostor koji je određen za posebnu namenu. Takođe, s obzirom da je Zakon (2009) ukinuo obavezu izrade Programa plana, ali uveo izradu koncepta kao prve faze u izradi planskog rešenja (pre nacрта plana), dodatno je precizirano da u ovoj konceptualnoj fazi planiranja broj grafičkih priloga može biti i manji, ukoliko je takav prikaz racionalniji. Međutim, izmenama Zakona (2014) i Pravilnikom (2015) kada se donosi PPPPN BNV, koncept plana se ukida, dok mogućnost smanjenja broja grafičkih priloga ostaje.

Pojedinačni zaključci

Analiza promene sadržaja plana PPPPN logično se nadovezuje na prethodne analize (pojma javnog interesa i posebne namene), ali sada fokus prebacuje na stručni i normativni aspekt planiranja — dakle, na ono što čini suštinu *javnog interesa u praksi*. Analiza pokazuje **relativizaciju stručnosti i urušavanje javnog interesa u sadržaju plana**:

Izvorni zakonski okvir (2003) postavlja standarde stručnosti i kompleksnosti plana

Prve verzije Zakona i Pravilnika (2003) uspostavljaju sveobuhvatan i logičan sistem elemenata prostornog planiranja, utemeljen na analitičkom, interdisciplinarnom i stručnom pristupu. Takva definicija sadržaja PPPPN potvrđuje da je plan bio shvaćen kao **naučno-stručni instrument zaštite javnog interesa**, zasnovan na objektivnim analizama i dokazima, a ne na političkim ili investicionim odlukama.

Zakon (2009) i Pravilnik (2010, 2011) unapređuju konceptualni okvir, ali uvode podelu koja kasnije otvara prostor za zloupotrebu

Uvedeni su novi elementi — principi i koncepcija prostornog razvoja, analize uticaja posebne namene na prirodne, socijalne i

ekonomske sisteme — što je dodatno ojačalo stručnu osnovu planiranja. Međutim, istovremeno se uvodi razdvajanje PPPPN na dve grupe: one koje pokrivaju kompleksne, multifunkcionalne prostore i one koje se odnose na primarne infrastrukturne sisteme. Upravo ta diferencijacija kasnije je iskorišćena da se sadržaj plana **pojednostavi za projekte koje Vlada RS proglasi značajnim**, iako su oni neretko prostorno, socijalno i ekološki znatno složeniji.

Izmene iz 2014–2015. godine kada se donosi PPPPN BNV, formalno šire primenu PPPPN, ali urušavaju njegov sadržaj i stručnu osnovu

Kada je zakonom omogućeno da se PPPPN donosi za „projekte od značaja za RS“, njegov sadržaj nije prilagođen novim, kompleksnim situacijama — naprotiv, ostao je zasnovan na jednostavnijoj strukturi i problematici infrastrukturnih planova. Time je **normativni i analitički nivo plana drastično smanjen**, pa planovi koji se odnose na gradska područja, stambeno-poslovne ili privredne komplekse, potencijalno ostaju bez adekvatne stručne podloge, što **otvara prostor za netransparentno odlučivanje i proizvoljna rešenja**.

Grafički deo plana gubi umesto da dobija na značaju

Dok su u sistemu iz 2003. i 2009. grafički prilozi imali analitičku i dokaznu vrednost (pokazivali odnose između prirodnih resursa, naselja, infrastrukture, zaštite itd.), kasnije izmene regulative (2014, 2015) omogućavaju **racionalizaciju** prikaza, tj. smanjenje broja karata, a samim tim i prikaza rešenja. Dodatno, ukidanjem faze koncepta plana dodatno se gubi prostor za stručno preispitivanje predloga, pa se plan sve više svodi na **grafički prikaz već done-te političke odluke**, a ne na plansku analizu.

Ukinut je sistem međusobne kontrole planova i zaštite nižih nivoa planiranja

Prvobitni zakonski okvir 2003. nije eksplicitno branio mogućnost da lokalni prostorni planovi dalje razrađuju PPPPN, dok Zakon (2009) jasno definiše da je takva mogućnost dozvoljena, ali ne za menjaje prostora posebne namene. Nakon 2014. PPPPN postaje **naddržavni alat**, koji može da „uđe“ u gradske zone i preuzme regulaciju prostora iz ruku lokalne uprave, urbanista i javnosti, bez da se takva odluka može naknadno preispitati.

Strukturna korupcija planiranja na nivou promene zakonskih odredbi o sadržaju PPPPN – šematski prikaz

Zakon 2003

PPPPN je stručni instrument zaštite javnog interesa, zasnovan na objektivnim analizama i dokazima, a ne na političkim ili investicionim odlukama

Zakon 2009

Ojačava se stručni aspekt – normativna i analitička osnova PPPPN

Zakon 2014

Otvora se prostor za netransparentno odlučivanje i proizvoljna rešenja – normativni i analitički nivo PPPPN koji se radi za „projekte od značaja za RS“ je drastično smanjen

PPPPN od instrumenta zaštite javnog interesa do sredstva za sprovođenje proizvoljnih odluka

Zaključak I dela istraživanja

Hronološki pregled zakonskih promena od 2003. do 2015. godine kada je usvojen PPPPN BNV, pokazuje jasan obrazac: prostorni plan područja posebne namene (PPPPN), koji je u početku bio zamišljen kao instrument zaštite i realizacije javnog interesa svih građana Srbije, postepeno je transformisan u instrument “zaštite” i realizacije pojedinačnih interesa – državnih, političkih ili privatnih.

Kroz promene zakona, pojam javnog interesa izgubio je **svoju izvornu vezu sa građanima i zajedničkim dobrom**, i postao promenljiva kategorija koju država, odnosno Vlada Republike Srbije, može proizvoljno da definiše. Time je proces planiranja izgubio svoj regulatorni i zaštitni karakter, a plan je postao sredstvo legalizacije odluka donetih izvan planskog sistema.

Ukidanjem ranijih mehanizama kontrole, poput obavezne izrade Programa plana i strateškog preispitivanja opravdanosti izrade PPPPN, odluka o izradi plana faktički je prepuštena netransparentnoj, diskrecionoj odluci izvršne vlasti, bez ikakve javne rasprave ili stručne argumentacije. Takva koncentracija odlučivanja stvorila je sistemsku mogućnost zloupotrebe PPPPN kao instrumenta planiranja, jer se „posebni“ status prostora može dodeliti bilo kom projektu – uključujući komercijalne i investicione kao što je BNV – pod izgovorom državnog interesa.

Dodatno, proširenje obuhvata plana omogućilo je Vladi da ovaj instrument primeni i unutar gradova, čime PPPPN faktički preuzima ulogu urbanističkih planova i omogućava zaobilaženje lokalnih institucija, procedura i javnosti. U takvom okviru, PPPPN postaje “nadzakonska platforma” koja može da suspenduje važeće planove i da (retroaktivno) legitimiše već dogovorene projekte i donete odluke.

Na taj način, PPPPN je iz instrumenta zaštite javnog interesa evoluirao u političko-investitorski alat, uz pomoć koga se prostor kao resurs i izrada planova kao proces (u nadležnosti uprave), koriste za ostvarivanje partikularnih interesa i ciljeva. Ovakav zakonski okvir otvara mogućnost za sistemsku korupciju planiranja – ne u smislu pojedinačnih zloupotreba, već kroz institucionalizovanu praksu u kojoj **zakon sam stvara uslove za selektivnu primenu svojih odredbi** i favorizovanje pojedinih investitora ili projekata. U skladu sa tim i BNV nije bio izuzetak, već samo jedan, inicijalni poduhvat.

U suštini, zakonske izmene od 2003. do 2015. godine pokazale su kako se kroz formalno naizgled neutralne formulacije i terminološke pomake (od „javnog“ ka „državnom“ interesu npr.) može postepeno demontirati javni karakter planiranja i uspostaviti model u kome prostor postaje resurs političke moći i finansijalizacije. Time je korupcija u planiranju postala sistemska i strukturna, a ne izuzetna pojava – ugrađena u sam način na koji se javni interes definiše, tumači i sprovodi.

Analiza zakonskih promena koje definišu sadržaj PPPPN od 2003. do 2015. godine kada se donosi PPPPN BNV pokazuje **kontinuiran proces degradacije stručne osnove i normativnog integriteta planiranja.**

Dok je prvobitni zakonski okvir postavljao visoke profesionalne standarde, obavezu analiza, studija i evaluacija, kasnije izmene su te zahteve sistematski pojednostavljivale i potiskivale i to baš u slučajevima kada se plan radi za projekte koje Vlada Republike Srbije proglasi „od značaja“.

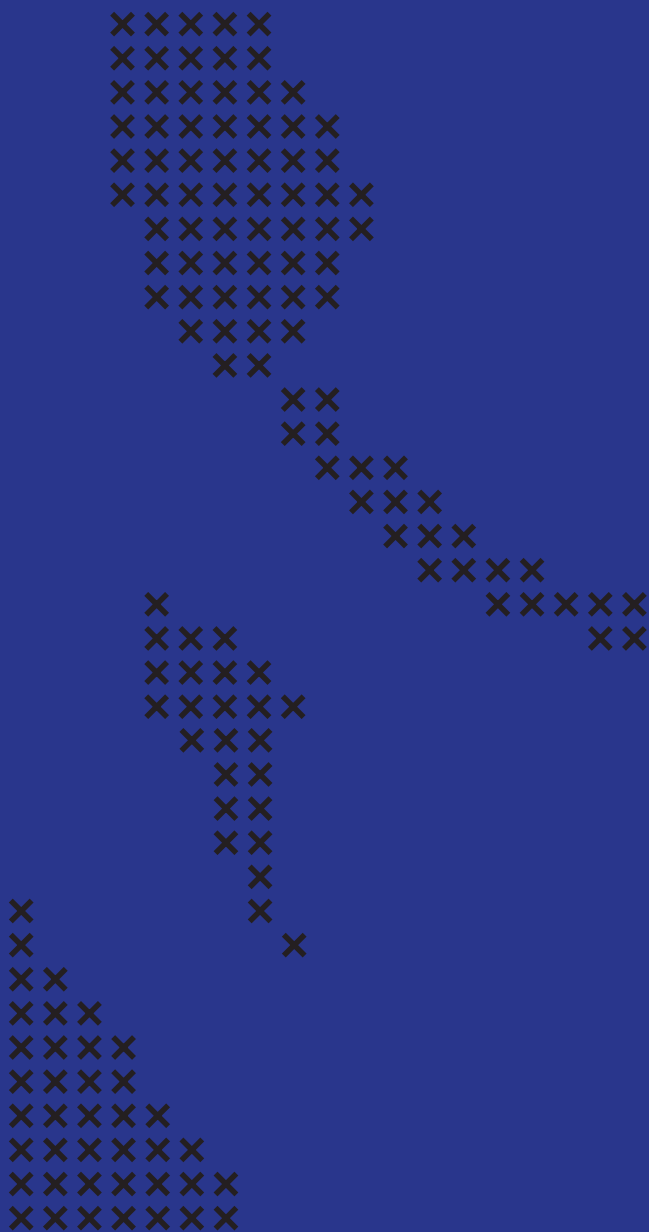
Na taj način, PPPPN se pretvorio iz **instrumenta javnog interesa** u **instrument političke kontrole prostora**. Uklanjanjem stručnih kriterijuma i obaveznih analitičkih faza, plan je izgubio ulogu racionalnog, transparentnog i dokazivog dokumenta, a postao **forma koja prikriva odsustvo stvarnog planiranja.**

Ovakve promene ne samo da su omogućile zaobilazanje stručne odgovornosti i kontrole, već su stvorile institucionalni okvir za sistemsku korupciju u planiranju. Korupcija se, u ovom kontekstu, ne ogleda u pojedinačnim zloupotrebama, već u strukturnom mehanizmu koji dopušta da se odluke o prostoru donose bez valjane stručne argumentacije.

Ostaje otvoreno pitanje da li se ovakva sistemska i strukturna korupcija zakonskog postaje i strukturna korupcija planerske prakse u Srbiji, čemu posvećujemo poslednje istraživanje.

II

Promena procedure izrade plana



Istraživanje se bavi mestom PPPPN u sistemu planiranja RS i pitanjem transformacije zakonskog okvira kojim je određena nadležnost za izradu i donošenje ovog planskog dokumenta. Uz to, istraživanje se bavi trasiranjem promena u proceduri donošenja planskih dokumenata, uključujući i upoznavanje i konsultovanje građana o sadržaju planskih dokumentima u izradi, sa fokusom na PPPPN.

Cilj istraživanja je da se utvrdi da li je primetna sistemska i strukturna korupcija planiranja na nivou procedure izrade PPPPN u odnosu na planiranje kao delatnost od javnog interesa.

1.

Mesto PPPPN u hijerarhiji planskih dokumenata

prostorni plan područja posebne namene (PPPPN) oduvek je zauzimaao specifično mesto u sistemu planiranja RS. Zbog toga što uređuje „posebne namene“, procedura njegove izrade i donošenja je takođe posebna. Naime, od osnovnog Zakona o planiranju i izgradnji (2003) i kroz brojne izmene i dopune zakona, donošenje ovog planskog dokumenta bilo je i ostalo u nadležnosti Vlade RS. Međutim, analiza transformacije zakonodavnog okvira pokazuje druge izmene koje su suštinski uticale na mesto PPPPN u sistemu planiranja RS. Proširivanje mogućnosti da se pristupi izradi ove vrste planskog dokumenta opisano je u prethodnom delu istraživanja. Ovde će biti predstavljeni zaključci analize transformacije zakonskog okvira planiranja kojim je određeno mesto PPPPN u hijerarhiji planskih dokumenata:

- **Zakon (2003)** odredio je da „planski dokumenti (...) moraju biti međusobno usaglašeni i u skladu sa Strategijom prostornog razvoja Republike Srbije“. Izmenama i dopunama Zakona 2009. go-

dine, proširena je definicija načela na kojima počiva sistem planiranja RS, a posebno je definisano i načelo vertikalne usklađenosti kao „uspostavljanje veza svih nivoa prostornog i urbanističkog planiranja i uređenja prostora, od nacionalnog ka regionalnom i dalje ka lokalnom nivou (...)” Dalje je ovo precizno definisano članom 33 Zakona koji određuje da „dokumenti prostornog i urbanističkog planiranja moraju biti usklađeni, tako da dokument užeg područja mora biti u skladu sa dokumentom šireg područja”, te da “planski dokumenti moraju biti u skladu sa Prostornim planom Republike Srbije”.

- **Izmenama i dopunama Zakona (2014)** otvara se mogućnost da se izradi PPPPN pristupi i onda kada razlozi za to nisu prethodno definisani, pa ni argumentovani van minimalnih zahteva teksta odluke o izradi plana. Istovremeno, zadržana je obaveza usklađivanja sadržaja PPPPN sa sadržajem Prostornog plana RS, s obzirom na formulaciju čl. 33 Zakona koja kaže da svi planski dokumenti moraju biti u skladu sa Prostornim planom Republike Srbije. Istim članom definisana je i obaveza provere usklađenosti planskih dokumenata sa planovima šireg područja, a određena je i nadležnost za vršenje ovakve provere

kao uslov izlaganja nacrtu planskog dokumenta na javni uvid.

Izmenama i dopunama Zakona (2014) omogućeno je da se u obuhvatu PPPPN nađu delovi naseljenih mesta. Na ovaj način uspostavljen je konfliktan odnos između PPPPN i planskih dokumenata jedinica lokalne samouprave. Zbog toga što PPPPN uredbom donosi Vlada RS, on je (skoro) jedini planski dokument čiji sadržaj ne prolazi raspravu u (nacionalnoj ili lokalnoj) skupštini. Ovakva odredba zadržana je od osnovne verzije Zakona (2003) do danas. Međutim, „ulaskom” PPPPN u građevinsko područje jedinica lokalnih samouprava, Vlada RS dobila je mogućnost direktne intervencije, prepravljanja i ukidanja, odluka donetih od strane lokalnih skupština.

- **Izmene i dopune Zakona 2023. godine** najzad su i formalno utvrdile PPPPN kao *de facto* planski dokument najvišeg ranga. Član 33 Zakona izmenjen je na način da su pojmovi *užeg i šireg područja* zamenjeni pojmovima *nižeg i višeg hijerarhijskog reda*. Sadržaj pojmovnika Zakona ukazuje da ova promena nije samo terminološka. Naime, čl. 2 dopunjen je pojmom hijerarhijskog reda planskog dokumenta koji je definisan kao „nadležnost za izradu i donošenje planskih dokumenata”, uz pojašnjenje da je „izra-

da i donošenje planskih dokumenata višeg hijerarhijskog reda (je) u nadležnosti Republike Srbije“, a da je „izrada i donošenje planskih dokumenata nižeg hijerarhijskog reda (je) u nadležnosti autonomne pokrajine, grada Beograda, odnosno jedinice lokalne samouprave“. Nadležnost za donošenje planskih dokumenata definisana je članom 35 Zakona, prema kojem su tri planska dokumenta u „nadležnosti Republike Srbije“: 1) Prostorni plan Republike Srbije koji donosi Narodna skupština Republike Srbije, na predlog Vlade; 2) PPPPN koji uredbom donosi Vlada RS, na predlog ministarstva nadležnog za poslove prostornog planiranja; kao i 3) Regionalni prostorni plan (osim regionalnog prostornog plana autonomne pokrajine i regionalnog prostornog plana za područje grada Beograda) koji takođe donosi Vlada RS na predlog ministarstva nadležnog za poslove prostornog planiranja. U odnosu na prethodno razumevanje hijerarhije planskih dokumenata u skladu sa načelom vertikalne i horizontalne koordinacije tj. usklađenosti spram teritorijalnog obuhvata i razmere planiranja prostora, ova promena označila je i suštinsku, sada formalno potvrđenu, promenu samog sistema planiranja RS.

- “Izvlačenje” PPPPN na vrh hijerarhije planskih dokumenata sada određene na osnovu nadležnosti za donošenje, učinilo je zanimljivim odnos PPPPN i Prostornog plana RS. Prateći novouspostavljenu hijerarhiju, odnos PPPPN i Prostornog plana RS određen je kao istovetan odnosu najvišeg organa izvršne vlasti tj. Vlade RS (koja usvaja PPPPN), i najvišeg organa zakonodavne vlasti tj. Narodne skupštine RS (koja usvaja Prostorni plan RS). Nakon što je prethodnim Izmenama i dopunama Zakona (2014) PPPPN navodno „otkačen“ od obaveze utemeljenja u Prostornom plana RS, ovo novo rešenje zakonodavca može se smatrati samo nastavkom ciljanog slabljenja koherentnosti zakonskog okvira planiranja. Ovo posebno jer je drugim članovima istog Zakona sve vreme zadržana obaveza da PPPPN bude usklađen sa Prostornim planom RS (!). Praksa sprovođenja planskih dokumenata u skladu sa novom hijerarhijom pokazuje da PPPPN tj. PPPPN-ovi suvereno vladaju prostornim razvojem RS. Naime, Prostorni plan RS zastareo je još 2020. godine, a novi do danas nije usvojen.

Pojedinačni zaključci

U odnosu na koordinaciju planskih dokumenata, analiza pokazuje sledeće ključne promene:

Od prostorne ka hijerarhijskoj koordinaciji.

Sistem planiranja RS je transformisan iz modela zasnovanog na prostornoj i koordinaciji planova zasnovanoj na razmeri planiranja (šire-uže područje), u model zasnovan na hijerarhiji nadležnosti (viši-niži hijerarhijski red). Time je suštinski napušten princip da se planovi usklađuju prema teritorijalnom obuhvatu i razmeri problema, a uveden princip političko-institucionalne nadređenosti.

Slabljenje vertikalne usklađenosti kao sadržinskog kriterijuma planiranja.

Iako je formalna obaveza usklađenosti planskih dokumenata zadržana u zakonu, ona je izgubila svoj sadržinski/suštinski smisao. Koordinacija planova više se ne proverava kroz stvarno usklađivanje ciljeva, namena i režima korišćenja prostora, već kroz proceduru koju kontroliše isti nivo vlasti koji plan donosi.

Prekid funkcionalne veze između PPPPN i Prostornog plana RS.

Izmenama Zakona iz 2014. godine PPPPN je faktički oslobođen obaveze da bude zasnovan na važećem Prostornom planu RS, dok je izmenama iz 2023. godine taj odnos dodatno relativizovan uvođenjem hijerarhije nadležnosti. Time je izgubljena uloga Prostornog plana RS kao krovnog, integrativnog dokumenta sistema planiranja. Ovo je pojačano činjenicom da Prostorni plan RS od 2021. do 2035. godine, i dalje nije usvojen.

Konflikti sa planovima lokalne samouprave.

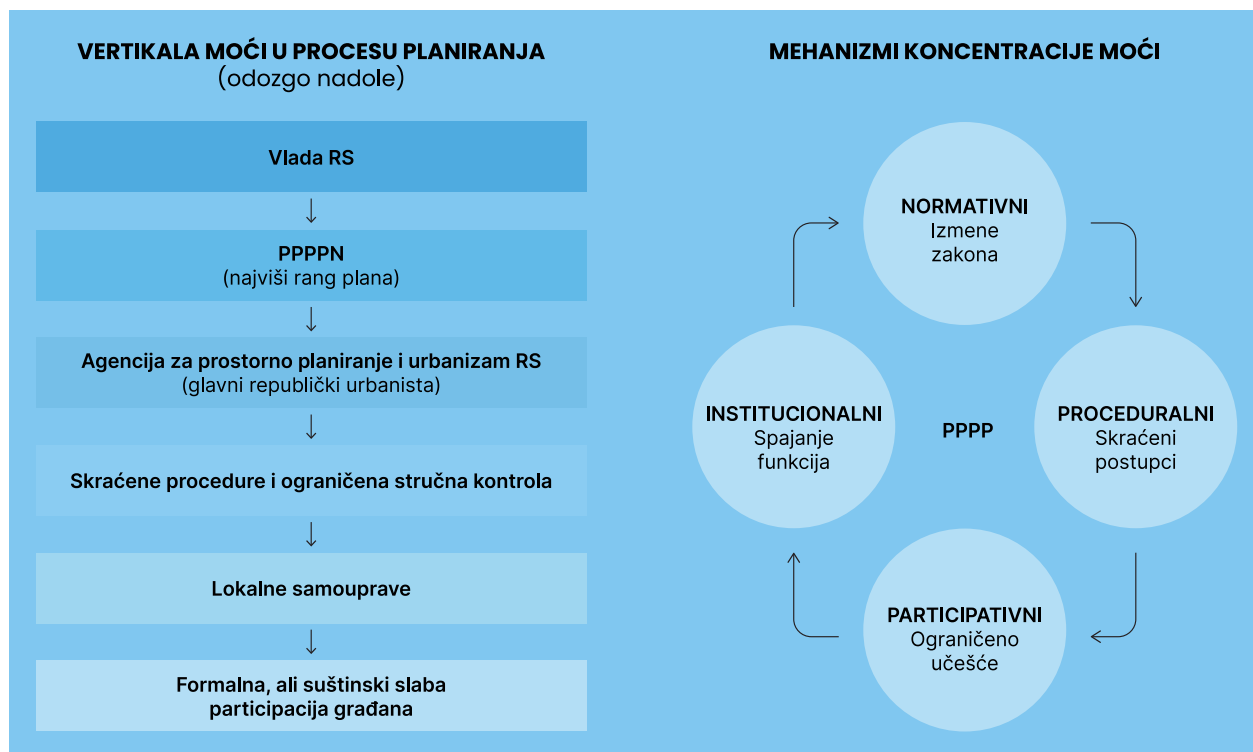
Uvođenjem mogućnosti da PPPPN obuhvati delove građevinskog područja naselja, koordinacija sa lokalnim planovima zamenjena je njihovim potiskivanjem. Umesto međusobnog usaglašavanja, PPPPN postaje instrument kojim se planovi nižeg nivoa jednostrano menjaju, suspenduju ili ukidaju. Ciljevi i mehanizmi prostornog razvoja ustanovljeni kroz proces izrade i usvajanja planskih dokumenata na lokalnom nivou dobili su tako performativni karakter, s obzirom da su postali podložni iznenadnom uticaju odluka „odozgo“.

Ugrožavanje autonomije jedinica lokalnih samouprava.

Odluka da se dopusti zadiranje PPPPN u naseljena područja tako prevazilazi samo usko urbanističke teme. Ona je imala (i danas ima) implikacije na pitanje autonomije jedinica lokalnih samouprava spram Vlade RS. Naime, kako odluku o izradi i usvajanju PPPPN uredbom donosi Vlada RS, nosilac izvršne vlasti dobio je 2014. godine mogućnost direktnog uticaja na odluke o prostornom i urbanističkom razvoju donete na nivou jedinica lokalnih samouprava.

Potkopavanje sistema planiranja u praksi.

Kombinacija zastarelog Prostornog plana RS i dominantne uloge PPPPN dovela je do situacije u kojoj se prostorni razvoj odvija kroz niz parcijalnih, projektno orijentisanih planova. Koordinacija planova više ne proizvodi koherentan sistem, već fragmentisanu praksu u kojoj svaki PPPPN funkcioniše kao samostalan i nadređen dokument.



2. Stručna kontrola sadržaja PPPPN

Zakon definiše obavezu, nadležnost i način provere usklađenosti planskog dokumenta sa planskim dokumentima šireg područja, odlukom o izradi, zakonom propisanim normativima i standardima, kao i proveru opravdanosti planskog rešenja, pre njegovog izlaganja na javni uvid. Upravo ovako je definisan pojam stručne kontrole planskog dokumenta. Praćenje promena Zakona od 2003. godine do danas ukazuje na sledeće zaključke:

2.1 Promena institucionalnog okvira kontrole sadržaja planskog dokumenta

Zakonom o planiranju i izgradnji (2003) određena su dva organa koja se, na republičkom i lokalnom nivou, bave poslovima stručne pomoći i/ili kontrole u postupcima izrade i sprovođenja planskih dokumenata i projekata iz svoje nadležnosti. Na republičkom nivou to je Republička agencija za prostorno planiranje. Na lokalnom, to su komisije za planove jedinica lokalnih samouprava.

- **Republička agencija za prostorno planiranje** postojala je u kontinuitetu od 2003. do kraja 2014. godine, kada je rasformirana i kada je poslove iz njene nadležnosti preuzelo ministarstvo (Zakon 2014, čl. 129). Godine 2023. ovaj organ je ponovo uspostavljen, sada pod imenom Agencija za prostorno planiranje i urbanizam (Zakon 2023, čl. 166a). Svaka verzija zakona određivala je Vladu RS za osnivača Republičke agencije, a time je i njena nadležnost uvek bila direktno vezana za PPPPN. Stepenn nadležnosti ovog organa vremenom je varirao od nadležnosti za pripremu i praćenje (Zakon 2003-2011; Zakon 2023; Zakon 2025), obavljanje stručne kontrole (Zakon 2003; Zakon 2023; Zakon 2025), pa čak i izrade PPPPN u posebnim slučajevima (Zakon 2011). Republička agencija za prostorno planiranje upravo je bila nadležna za praćenje donošenja PPPPN za Beograd na vodi, proces koji je bio predmet brojnih kritika¹. U trenutku usvajanja ovog planskog dokumenta, u martu 2015. godine, Republička agencija za PP je već bila rasformirana.

U periodu kada Republička agencija za PP nije imala nadležnost za obavljanje stručne kontrole PPPPN (od 2009-2014), ovaj

¹ <https://www.istinomer.rs/ufokusu/gradski-arhitekta-oduzeo-snimke-sednice-o-beogradu-na-vodi>

posao obavljala je posebna komisija koju obrazuje ministarstvo.

- **Komisija za planove jedinice lokalne samouprave** „preživela je” sve izmene i dopune zakona, od 2003. godine do danas (2025). Njeno osnivanje je u nadležnosti organa nadležnog za donošenje prostornog, odnosno urbanističkog plana, a jednu trećinu članova bira nadležno ministarstvo. Zakon je 2003. godine odredio da će se članovi komisije birati iz reda „uglednih stručnjaka” za oblast prostornog planiranja i urbanizma i drugih odgovarajućih oblasti (čl. 34, st. 2). Počev od Izmena i dopuna Zakona 2009. godine, članovi komisije za planove nisu morali da, kao stručnjaci, poseduju i poseban ugled. Umesto „iz redova uglednih stručnjaka” sada se oni imaju birati „iz redova stručnjaka” (Zakon 2009, čl. 52, st. 2), a ovaj opis biće zadržan do danas (Zakon 2025, čl. 52, st. 3). Propisivanje broja članova, načina rada, sastava i drugih pitanja od značaja za rad Komisije, Zakonom je bilo određeno kao predmet akata o obrazovanju pojedinačnih Komisija (Zakon 2003-2025), odnosno podzakonskih akata (Zakon 2025, čl. 52, st. 8). Godine 2015, a onda i 2019, doneti su pravilnici kojim je uređen rad komisija za planove (Pravilnik o uslovima i načinu rada komisija, 2015; Pravilnik o načinu i postupku iz-

bora članova komisija, 2019). Međutim, ni ovim pravilnicima nije bliže uređena procedura odabira i provere stručnosti kandidata za članove komisija. Oba pravilnika određuju da članovi komisija trebaju biti „priznati stručnjaci”. Ipak, pored obaveze da poseduju odgovarajuće diplome, licence i najmanje pet godina iskustva u struci, Pravilnikom nisu određeni kriterijumi provere „priznatosti” ovih stručnjaka. Mandat članova komisije je 4 godine; izmenama i dopunama Zakona 2011. ukinuta je prethodna zabrana da isto lice bude imenovano više od dva puta (Zakon 2011, čl. 52, st. 5).

- Izmenama i dopunama Zakona, 2014. godine, jedinica lokalne samouprave dobija mogućnost da predsednika komisije za planove proglasi za - **glavnog urbanistu** (Zakon 2014, čl. 51a). Uloga glavnog urbaniste je da koordinira rad organa nadležnog za poslove urbanizma i javnih preduzeća i drugih institucija uključenih u postupke izrade i donošenja planskih dokumenata. Međutim, njegova pozicija je pre svega politička. U odnosu na vrlo šture kriterijume za izbor članova komisije za planove, skoro pa i nisu postavljeni dodatni zahtevi za ulogu glavnog urbaniste. Pored posedovanja odgovarajuće diplome i licence, glavni urbanista mora da ima minimum deset godina radnog iskustva u oblasti urbani-

stičkog planiranja i arhitekture, nasuprot pet godina iskustva koliko je određeno kao uslov za druge članove komisije za planove. Glavnog urbanistu, kao i druge članove komisije, bira i imenuje političko telo - skupština jedinice lokalne samouprave. Izmenama i dopunama Zakona, 2018. godine, ojačava se institut glavnog urbaniste, pružanjem mogućnosti obrazovanja posebne organizacione jedinice tj. kancelarije glavnog urbaniste (Zakon 2018, čl. 51a, st.5).

- Izmenama i dopunama Zakona 2023. godine, pored institucije gradskog urbaniste, uvedena je i pozicija **glavnog republičkog urbaniste**, a koji ujedno ima ulogu predsednika komisije za stručnu kontrolu dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja iz nadležnosti Republike Srbije, predsednika komisije za kontrolu usklađenosti planskih dokumenata (Zakon 2023, čl. 51a, st. 5), kao i direktora Agencije za prostorno planiranje i urbanizam RS (Zakon 2023, čl. 166d, st. 5). Glavnog republičkog urbanistu postavlja Vlada RS. Pored posedovanja odgovarajućih licenci urbaniste ili planera, uslov za obavljanje ove funkcije je i da osoba ima najmanje deset godina radnog iskustva u stručnoj oblasti planiranja, arhitekture ili urbanizma.

Pojedinačni zaključci

Na osnovu analize promene institucionalnog okvira **stručne kontrole sadržaja PPPPN**, mogu se izvući sledeći zaključci:

Institucionalna nestabilnost organa stručne kontrole na republičkom nivou.

Republička agencija za prostorno planiranje (odnosno njen naslednik) ukinuta je i ponovo uspostavljena u dva navrata. Agencija je ukinuta upravo tokom procedure donošenja PPPPN BNV, u kojoj je učestvovala, ni manje ni više nego kao nosilac izrade plana.

Centralizacija kontrole u okviru izvršne vlasti.

Bez obzira na institucionalni oblik (Agencija, posebna komisija ministarstva), stručna kontrola PPPPN je tokom celog perioda ostala direktno pod ingerencijom Vlade RS ili ministarstva. Time je kontrola sadržaja planskog dokumenta trajno vezana za organ koji je istovremeno i njegov predlagač, što proizvodi strukturalni sukob interesa.

Slabljenje profesionalnih kriterijuma u komisijama za planove.

Zamenom pojma „ugledni stručnjaci“ pojmom „stručnjaci“ (od 2009. godine) i izostankom jasnih kriterijuma za proveru „priznatosti“ članova komisija, došlo je do normativnog razvodnjavanja standarda stručnosti, što neminovno ukazuje na to da se procedura stručne kontrole planskih dokumenata sagledava kao formalnost, a ne suštinski ključan korak u kontroli zakonitosti planova i zaštiti javnog interesa.

Politizacija procesa stručne kontrole.

Članove komisija za planove, predsednike komisija i glavnog urbanistu imenuje političko telo (skupština). Ukidanjem ograničenja broja mandata i uvođenjem glavnog urbaniste kao politički imenovane figure, stručna kontrola je dodatno podređena političkoj volji, a ne autonomiji struke.

Kumulacija moći u funkciji glavnog republičkog urbaniste.

Uvođenjem institucije glavnog republičkog urbaniste (2023), u jednoj osobi su objedinjene značajne funkcije: predsedavanje komisijama za stručnu kontrolu i kontrolu usklađenost planova i rukovođenje Agencijom. Ovakva koncentracija nadležnosti praktično ukida mehanizme unutrašnje kontrole i razdvajanja uloga u sistemu planiranja.

2.2.

Promena stepena stručne kontrole izrade planskog dokumenta

- Osnovnim **Zakonom iz 2003. godine** definisana je procedura izrade svakog planskog dokumenta koja se sastojala iz dva potpuno odvojena dela – programa i nacрта plana. Program plana izrađivao se pre donošenja odluke o izradi planskog dokumenta, i predstavljao je svojevrsni **dokaz** da je izrada plana opravdana. Procedura izrade programa plana obuhvatala je između ostalog inicijalnu saradnju sa svim nadležnim institucijama javnog sektora, dok je pozitivna ocena/zaključak komisije za planove bio neophodni uslov da skupština razmatra donošenje odluke. Nakon donošenja odluke, pristupalo se izradi nacрта plana koja je podrazumevala i novi „krug“ saradnje sa nadležnim institucijama, pribavljanje sada detaljnih uslova neophodnih za izradu plana. Pre izlaganja na javni uvid, nacrt plana morao je da prođe stručnu kontrolu.
- **Izmene i dopune Zakona 2009. godine**, donose prvo skraćivanje procedure (tzv.

„povećanje efikasnosti“) izrade plana, na uštrb opravdanosti i utemeljenosti planskih odluka. Ukida se izrada programa plana, odnosno obaveza elaboracije opravdanosti njegove izrade. Zakonom je sada, kao prvi korak, određena obaveza izrade koncepta plana. Koncept plana se izrađuje na osnovu uslova imaoća javnih ovlašćenja (Zakon 2009, čl. 48, st. 2) i obavezno prolazi stručnu kontrolu komisije za planove (Zakon 2009, čl. 48, st. 6). Tek na osnovu odobrenja komisije, koncept plana se razrađuje do nivoa nacрта planskog dokumenta, sa novom saradnjom sa nadležnim institucijama. Pre izlaganja na javni uvid, nacrt plana će biti podvrgnut stručnoj kontroli (Zakon 2009, čl. 49, st. 1).

- **Izmenama i dopunama Zakona, 2011. godine**, skraćuje se procedura izrade planskog dokumenta, uvođenjem mogućnosti da se izrada koncepta plana simplifikuje ili čak u potpunosti preskoči. Naime, koncept za izmenu i dopunu planskog dokumenta sada može da sadrži samo tekstualni prilog (Zakon 2011, čl. 48 st. 7). Ukoliko se pak radi o izradi i donošenju manje složenih planskih dokumenata, ili manjim izmenama planskog dokumenta, izrada koncepta može biti u potpunosti preskočena (Zakon 2011, čl. 48 st. 8). Zakon je odredio

da će odluku o preskakanju faze izrade koncepta plana doneti vršilac stručne kontrole, te da će ona biti sastavni deo odluke o pristupanju izradi planskog dokumenta. Međutim, ni Zakon, ni Pravilnik (2011) ne opisuju kriterijume za procenu složenosti planskog dokumenta a na osnovu kojih bi mogla biti ukinuta obaveza izrade koncepta plana.

- **Izmenama i dopunama Zakona, 2014. godine,** proširena je mogućnost učešća građana u proceduri izrade planskih dokumenata, ali je istovremeno oslabljena procedura stručne kontrole nad sadržajem planskog dokumenta u izradi. Građani su sada dobili mogućnost uključivanja u najraniju fazu izrade planskog dokumenta; tokom ranog javnog uvida u trajanju od 15 dana (Zakon 2014, čl. 45a). Međutim, faza ranog javnog uvida nije samo dodata proceduri izrade planskog dokumenta definisanoj prethodnim zakonskim rešenjima, niti je elaborat za rani javni uvid prosto zamenio koncept plana. Izmenama i dopunama Zakona (2014) određeno je da se uslovi imalaca javnih ovlašćenja pribavljaju tek tokom faze ranog javnog uvida (čl. 45a, st. 2). Član 37. Pravilnika (2015) posebno naglašava da se „osnovna konceptualna planska rešenja“ prezentovana elaboratom za rani javni uvid „ne odnose

na uslove, mogućnosti i ograničenja građenja“. S obzirom da nije zasnovan na uslovima imalaca javnih ovlašćenja, elaborat za rani javni uvid ne podleže stručnoj kontroli kako je to bio slučaj sa konceptom plana (Zakon 2011, čl. 48) tj. ukinut je jedan stepen stručne provere sadržaja plana u izradi. Zaista, postavlja se opravdano pitanje na čemu se uopšte temelji konceptualno rešenje plana iz elaborata za RJU i koja je svrha uvođenja ranog javnog uvida na način predviđen Zakonom (2014), ako elaborat za rani javni uvid nije utemeljen u realnim mogućnostima izgradnje?

- **Izmenama i dopunama Zakona, 2018. godine,** zakonodavac uvodi mehanizam kojim se dopušta značajno skraćivanje ili čak ukidanje delova procedure izrade planskih dokumenata. Po ugledu na rešenje iz 2011, uveden je **skraćeni postupak izmena i dopuna planskog dokumenta** koji se primenjuje u slučaju manjih izmena i dopuna planskog dokumenta (Zakon 2018, čl. 51b, st. 2). U skraćenom postupku dopušteno je potpuno ukidanje faze ranog javnog uvida, dok se trajanje javnog uvida sa 30 skraćuje na najmanje 15 dana (Zakon 2018, čl. 51b, st. 3). Zakon (2018) daje određenje da se skraćeni postupak primenjuje u slučaju „manjih izmena i do-

puna“ planskog dokumenta (čl. 51b, st. 2), kao i u slučajevima kada se radi izmena i dopuna plana radi usklađivanja sa planom višeg reda, odnosno kada se radi samo tekstualna izmena plana, za potrebe izgradnje infrastrukturnih objekata ili objekata javne namene, i to u slučaju kada izgradnja nije moguća bez promene planskog dokumenta kojim su planirani ti objekti (čl. 51b, st. 6). Pravilnik donet na osnovu ovog Zakona, značajno proširuje kriterijume za određivanje manjih izmena i dopuna planskog dokumenta (Pravilnik 2019, čl. 72), a ovde ćemo predstaviti samo neke. U odnosu na obuhvat teritorije na koje se odnose, manje izmene i dopune su izmene tekstualnog i grafičkog dela planskog dokumenta čiji obim i sadržaj ne prelazi 50% sadržine teksta i grafičkog dela planskog dokumenta. U odnosu na obim planskog dokumenta koji se menja, manjim izmenama i dopunama smatraće se one koje se odnose na manje od 1/3 ukupne površine planskog dokumenta. U slučaju PPPPN, manjim izmenama i dopunama može se smatrati svaka izmena i dopuna PPPPN u elementima detaljne razrade. Uz to, manjim izmenama i dopunama smatraće se i svaka izmena i dopuna za koje se ne izrađuje strateška procena uticaja na životnu sredinu, uz prethodno pribavljeno mišljenje nad-

ležnog organa za zaštitu životne sredine, odnosno u skladu sa propisima kojim je uređena strateška procena uticaja na životnu sredinu. Samo na osnovu ovih izdvojenih kriterijuma, jasno je da je namera zakonodavca da omogući primenu skraćenog postupka izrade izmena i dopuna planskih dokumenata na toliko širok skup situacija, da se može reći da je primena ove procedure skoro uvek moguća. Važno je istaći da Zakon, ni Pravilnik, (opet) nisu bliže propisali postupak kojim se procenjuje, odnosno preuzima odgovornost za procenu ispunjenosti kriterijuma za primenu skraćene procedure. Čak, za razliku od rešenja iz Zakona (2011) kada je određeno da će procenu izvršiti telo nadležno za stručnu kontrolu, sada je i takvo određenje izostavljeno, te je jedino propisano da će odluka o skraćenom postupku biti deo odluke o pristupanju izradi izmena i dopuna planskog dokumenta (Zakon 2018, čl. 51b, st. 4). S obzirom da Zakon ne predviđa direktnu odgovornost za proveru ispunjenosti kriterijuma za primenu skraćenog postupka, kontrola zakonitosti njihove primene znatno je otežana.

Pojedinačni zaključci

Na osnovu analize promene **stepena stručne kontrole izrade planskog dokumenta**, mogu se izvući sledeći zaključci:

Ukidanje provere opravdanosti izrade plana.

Zakonom iz 2003. godine procedura izrade planskog dokumenta bila je dvostepena i jasno razdvojena na fazu opravdanja (program plana) i fazu razrade (nacrt), pri čemu je stručna kontrola bila prisutna u obe. Uklanjanjem programa plana 2009. godine, sistem planiranja gubi instrument kojim se u ranoj fazi proveravala potreba, javni interes i utemeljenost izrade plana.

Formalno zadržavanje, ali suštinsko slabljenje mehanizma stručne kontrole.

Iako su nakon 2009. godine uvedene faze koncepta i nacrta sa obaveznom stručnom kontrolom, izmene iz 2011. godine omogućile su da se koncept plana svede na minimum ili potpuno preskoči, bez jasno definisanih kriterijuma za procenu „složenosti“ plana, čime je stručna kontrola pretvorena u *diskreciono pravo*. Nakon 2014. i izrada koncepta, kao faza u planiranju, je ukinuta.

Uvođenje rane participacije bez stručnog utemeljenja.

Izmenama Zakona 2014. godine građanima je omogućeno ranije uključivanje kroz rani javni uvid, ali je taj korak izveden po cenu ukidanja utemeljenosti planskog rešenja. Elaborat za rani javni uvid nije zasnovan na uslovima imalaca javnih ovlašćenja i ne podleže stručnoj kontroli, čime se javnosti izlažu konceptualna rešenja bez jasne stručne i institucionalne osnove.

Ekspanzija skraćenih procedura kao pravila, a ne izuzetka.

Izmenama Zakona 2018. godine skraćeni postupak izrade izmena i dopuna planskih dokumenata proširen je na izuzetno širok spektar situacija. Kriterijumi za „manje izmene“ definisani su toliko široko (do 50% sadržaja plana, do 1/3 teritorije, izostanak SPUŽS) da se skraćena procedura može primeniti na gotovo svaku izmenu planova, pa i PPPPN.

Izostanak jasne odgovornosti za procenu primene skraćene procedure.

Za razliku od ranijih rešenja, zakonodavac nakon 2018. godine ne određuje organ odgovoran za procenu ispunjenosti kriterijuma

za skraćeni postupak. Odluka se donosi u okviru odluke o izradi plana, bez mehanizma nezavisne provere, čime je kontrola zakonitosti dodatno oslabljena.

Sistemska snižavanje praga stručne kontrole kroz vreme.

Kumulativni efekat zakonskih izmena od 2003. do danas jeste postupno smanjivanje broja faza u kojima se planski dokument stručno preispituje, relativizacija kriterijuma za kontrolu i normalizacija izuzetaka. Umesto mehanizma koji osigurava kvalitet i opravdanost planskih rešenja, odnosno garantuju ostvarenje javnog interesa, stručna kontrola postaje fleksibilna procedura prilagođena brzom (i političkom) donošenju planskih odluka.

JAVNI INTERES
(stručno utemeljeno,
transparentno,
participativno
planiranje)



**ZAKON KAO OKVIR
PLANIRANJA U JAVNOM
INTERESU**

1. Program plana kao uslov
za donošenje odluke

2. Stručna kontrola
koncepta i nacrtu plana

3. Uslovi nadležnih
institucija

4. Javni uvid
i javne sednice

5. Decentralizacija
nadležnosti

6. Transparentne
i dostupne procedure

**EROZIJA JAVNOG INTERESA
KROZ IZMENE ZAKONA**

→ **2009** – ukidanje programa plana

→ **2011** – koncept plana se radi opciono

→ **2014** – rani javni uvid bez uslova
nadležnih institucija
i stručne kontrole

→ **2018** – skraćeni postupci i ukidanje
RJU za „manje“ izmene
i dopune planova

→ **2023** – centralizacija nadležnosti
(Agencija + glavni urbanista)

→ **2025** – dodatna proceduralna
ograničenja

3. Promena u proceduri učešća građana u izradi PPPPN

Pored načina obavljanja stručne kontrole, zakon definiše i obavezu i način uključivanja građana u definisanje planskog rešenja, sa ciljem dodatnog osiguranja da se donošenjem planskog dokumenta obavlja u javnom interesu. Praćenje promena Zakona od 2003. godine do danas ukazuje na sledeće zaključke:

- **Zakon o planiranju i izgradnji (2003)** određuje kao obavezno održavanje javnog uvida u nacrt planskog dokumenta u trajanju od 30 dana, kao i obavezu nadležnog ministra da bliže propiše uslove i način održavanja javnog uvida. Pravilnik (2003) određuje obavezu održavanja javne sednice komisije za planove, kojoj mogu da prisustvuju svi građani koji su prethodno podneli primedbe na nacrt planskog dokumenta. Vreme i mesto održavanja sednice moraju biti navedeni u oglasu o izlaganju nacrta plana da javni uvid. Međutim, otvara se mogućnost da se, u slučaju pristizanja većeg broja primedbi, organizuju dodatne javne sednice komisije i to najkasnije u roku od pet dana od dana održavanja prve. Novim Pravilnikom (2004) otvara

se mogućnost skraćivanja javnog uvida na najmanje 15 dana, suprotno čl. 30 Zakona (2003) na osnovu kojeg je Pravilnik donet. S druge strane, ovaj Pravilnik (2004) jedini je koji prisustvo javnoj sednici dopuštao čitavoj javnosti. Naime, u tekstu Pravilnika iz 2004. izbrisan je stav iz Pravilnika iz 2003. koji je predstavljao spisak onih kojima je prisustvo javnoj sednici eksplicitno dopušten, uključujući i formulaciju „podnosioci primedbi na planski dokument”. Stara formulacija ubrzo je opet zaživela i zadržala se u svim narednim podzakonskim aktima kojima je uređivano održavanje javnih uvida, kontrirajući tako samom smislu održavanja i nazivanja ovih sednica komisije **javnim**.

- Osim uvođenja mogućnosti izlaganja nacrta planskih dokumenata na javni uvid u digitalnoj formi (Pravilnik, 2011), sve do 2014. godine, nije bilo većih promena u procedurama kojima se određuje učešće javnosti.
- **Izmenama i dopunama Zakona, 2014. godine**, proširena je mogućnost učešća građana u proceduri izrade planskih dokumenata uvođenjem **ranog javnog uvida**. Kao ideja, rani javni uvid predstavljao je otvaranje mogućnosti participacije građana u najranijoj fazi izrade plana. Zakonom (2014) je ova moguć-

nost određena kao prilika za građane da tokom 15 dana izvrše uvid i daju komentare na elaborat za rani javni uvid (Zakon 2014, čl. 45a). Međutim, druga zakonska rešenja i praksa sprovođenja ranog javnog uvida govore da suštinski napredak u mehanizmima participacije nije nužno ostvaren. Kako je prethodno objašnjeno, u fazi ranog javnog uvida javnosti se predstavlja elaborat koji nije zasnovan na realnim mogućnostima izgradnje. Takođe, Zakon nije otvorio prostor za raspravu o potencijalnim planskim rešenjima za konkretne lokacije ili područja; Zakon ne predviđa raspravu, pa čak ni obavezu nadležnog organa da odgovori podnosiocima na komentare upućene tokom ranog javnog uvida.

- **Izmenama i dopunama Zakona 2018. godine** skraćena je procedura ranog javnog uvida. Umesto obaveze najave ranog javnog uvida 7 dana pre datuma otpočinjanja (Zakon 2014, čl. 45a, st. 3), sada rani javni uvid otpočinje danom oglašavanja (Zakon 2018, čl. 45a, st. 2).
- Pravilnikom donetim 2019. godine, u skladu sa **Zakonom iz 2018**, dodatno je suženo učešće javnosti na javnim sednicama komisije za planove. Ovog puta direktno je zabranjeno tonsko i video snimanje od strane neovlašćenih lica tj. građana, dok je indirektno zabranjeno medijsko izveštavanje sa javnih sednica (čl. 66, st. 5 i 6).
- Ovaj Pravilnik izmenjen je i dopunjen u maju 2025. godine, par meseci pre usvajanja novih Izmena i dopuna Zakona (u oktobru 2025), a na osnovu **Zakona iz 2023**. Pravilnik je dopunjen jednim članom (čl. 65), čiji je sadržaj predstavljao nastavak umanjivanja prava građana na učešće u procedurama izrade planskih dokumenata. Naime, pravdajući nova rešenja potencijalno nedovoljnim prostornim kapacitetima jedinica lokalnih samouprava, Pravilnikom (2025) su uvedena dva nova modela održavanja javnih sednica. Prvi novi model je „**seckanje**” javne sednice na više delova, u slučajevima kada se „utvrdi da je broj i obim primedbi veliki” ili u slučaju kada

„postoji velika zainteresovanost javnosti“. Međutim, dalja određenja sprovođenja seckanih sednica pokazuju da će u ovim slučajevima prisustvo biti omogućeno isključivo podnosiocima primedbi, a ne zainteresovanoj javnosti. S druge strane, i podnosioci primedbi mogu naići na poteškoće u ostvarivanja svog prava na prisustvo i učešće na javnoj sednici, s obzirom da će o terminu održavanja svoje epizode sednice biti obavešteni u nedefinisanim roku pred njeno održavanje. Ovo je u suprotnosti sa čl. 58 Pravilnika (2025) koji propisuje da termin održavanja javne sednice mora biti naveden u oglasu o izlaganju nacrtu planskog dokumenta na javni uvid. Drugi novi model je održavanje **elektronske sednice**. Pravilnikom je određeno da se elektronska sednica može planirati u „izuzetnim slučajevima, kada postoji velika zainteresovanost javnosti za učešće na javnoj sednici“. Međutim, on ne sadrži kriterijume za utvrđivanje „izuzetnosti“, ne određuje rokove za donošenje odluke, ne opisuje proceduralne okolnosti održavanja sednice, niti tehničke detalje za njeno sprovođenje i učestvovanje na istoj, ne propisuje obavezu pružanja alternativne mogućnosti učešće onim građanima koji nemaju pristup neophodnoj tehnologiji, itd.

- **Pravilnikom donetim 2025 .godine** implicitno je ukinuta još jedna pogodnost koja je omogućavala građanima da učestvuju na javnim sednicama. Naime, promenjen je član koji definiše mesto održavanja javne sednice bilo kog planskog dokumenta sa prethodno „po pravilu u sedištu lokalne samouprave“ na novo „po pravilu u sedištu nosioca izrade planskog dokumenta“. Za slučaj izrade PPPPN, čiji je nosilac uvek Agencija za prostorno planiranje i urbanizam RS, to znači da će građani, bilo gde da žive u Srbiji, kako bi prisustvovali „svojoj“ javnoj sednici biti obavezni da dolaze u Beograd.

Pojedinačni zaključci

Na osnovu analize promene **u proceduri učešća građana u izradi PPPN**, mogu se izvući sledeći zaključci:

Postepena formalizacija i sužavanje stvarnog dometa participacije.

Iako je učešće građana od 2003. godine formalno prepoznato kao obavezan element izrade planskih dokumenata, promene u zakonskoj regulativi pokazuju da se participacija vremenom transformiše iz mehanizma kontrole u pretežno proceduralnu obavezu. Prvobitni modeli javnog uvida i javnih sednica komisije za planove sadržali su jasne obaveze obaveštavanja, vremenski okvir i relativno širok pristup javnosti, dok su kasnijim podzakonskim aktima ti elementi sistematski relativizovani ili ograničeni.

Erozija javnog karaktera javnih sednica komisije za planove.

Od Pravilnika iz 2004. godine nadalje, pojam „javne sednice“ postepeno gubi svoje značenje. Ograničavanje prisustva isključivo na podnosiocima primedbi, izostanak jasnih pravila o prisustvu zainteresovane javnosti, kao i zabrana tonskog i video snimanja i faktičko isključenje medija (Pravilnik

2019), doveli su do toga da se javne sednice sve više odvijaju bez javne kontrole i bez mogućnosti šire društvene debate o planskim rešenjima.

Rani javni uvid kao formalna, ali suštinski oslabljena faza participacije.

Uvođenje ranog javnog uvida 2014. godine predstavlja normativni pomak ka ranijem uključivanju građana, ali je njegovo dejstvo ozbiljno umanjeno činjenicom da se elaborat za rani javni uvid izrađuje bez prethodno pribavljenih uslova imalaca javnih ovlašćenja. Time se građanima nudi na uvid dokument koji nije utemeljen u realnim mogućnostima i ograničenjima građenja, što participaciju svodi na komentarisane neuteemeljenih, odnosno proizvoljnih konceptualnih rešenja.

Skraćivanje rokova, fragmentacija i smanjenje predvidivosti procedura.

Izmenama Zakona 2018. godine dodatno je umanjena dostupnost ranog javnog uvida ukidanjem obaveze njegove prethodne najave, čime je građanima smanjeno vreme za informisanje, organizovanje i pripremu komentara, dok uvođenje mogućnosti „epizodnih“ javnih sednica i elektronskih sednica dodatno narušava pravnu sigurnost i omogućava faktičko isključenje dela javnosti iz

procesa. Ovakva rešenja posebno pogađaju složene planske dokumente, poput PPPPN, čiji sadržaj i posledice prevazilaze lokalni.

Digitalizacija participacije kao mehanizam diskriminacije građana.

Uvođenje mogućnosti za održavanje elektronskih sednica (Pravilnik, 2025), ali bez jasno propisanih kriterijuma i bez alternative za one građane koji, iz bilo kog razloga, nemaju pristup digitalnim alatima, vodi isključivanju građana iz procesa planiranja koje je pak zakonom garantovano pravo. Ovim se nastavlja trend zloupotrebe podzakonskih akata za sužavanje zakonom garantovanih prava građana.

Prostorna centralizacija participacije kao barijera učešću građana.

Izmena Pravilnika 2025. godine, kojom se mesto održavanja javne sednice vezuje za sedište nosioca izrade planskog dokumenta, ima posebno negativne posledice u slučaju PPPPN. S obzirom na to da je nosilac njihove izrade republička institucija sa sedištem u Beogradu, građani iz čitave Srbije dovedeni su u neravno pravo položaj, jer je ostvarivanje prava na učešće uslovljeno fizičkim dolaskom u Beograd.

Kumulativni efekat: sužavanje demokratskog kapaciteta planiranja.

Sagledane u celini, promene zakonskog i podzakonskog okvira ne vode jačanju participativnog planiranja i demokratizaciji, već njegovoj centralizaciji i administrativnom zatvaranju. Učešće građana u izradi PPPPN ostaje normativno deklarirano, ali njegova uloga u zaštiti javnog interesa i demokratskoj kontroli planskih odluka suštinski slabi.

- Pravilnik o sadržini i izradi planskih dokumenata, „Službeni glasnik RS”, br. 60/03
- Pravilnik o sadržini, načinu izrade, načinu vršenja stručne kontrole urbanističkog plana, kao i uslovima i načinu stavljanja plana na javni uvid, „Službeni glasnik RS”, br. 12/04
- Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izrade planskih dokumenata, „Službeni glasnik RS”, br. 31/10, 69/10 i 16/11
- Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja, „Službeni glasnik RS”, br. 64/15
- Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja, „Službeni glasnik RS”, br. 32/19 i 37/25
- Pravilnik o uslovima i načinu rada Komisije za stručnu kontrolu planskih dokumenata, Komisije za kontrolu usklađenosti planskih dokumenata i Komisije za planove jedinice lokalne samouprave, „Službeni glasnik RS”, br. 55/2015.
- Pravilnik o načinu i postupku izbora članova komisije za stručnu kontrolu planskih dokumenata, komisije za kontrolu usklađenosti planskih dokumenata, komisije za planove jedinice lokalne samouprave i komisije za stručnu kontrolu urbanističkog projekta, pravu i visini naknade članovima komisije, kao i uslovima i načinu rada komisija, „Službeni glasnik RS”, br. 32/2019.

Izmena zakona i pravilnika	Institucionalna struktura	Stručna kontrola	Učešće javnosti	Dominantni efekat na sistem planiranja
2003	Jasna podela republičkog i lokalnog nivoa; Agencija + komisije JLS	Visoki kriterijumi („ugledni stručnjaci”); javna sednica komisije	Obavezan javni uvid (30 dana); otvorene javne sednice	Decentralizovan, stručno utemeljen i participativan model
2009	Formalno nepromenjena struktura	Sniženi kriterijumi (stručnjaci bez „ugleda”)	Bez suštinskih promena	Slabljenje kvalitativne kontrole
2011	Proširenje uloge Agencije (izrada PPPN); kontinuitet istih aktera	Koncentracija pripreme i kontrole; ukidanje limita mandata	Bez promena	Početak koncentracije moći i personalnog odlučivanja
2014	Rasformiranje Agencije; jačanje ministarstva; uvođenje glavnog urbaniste na lokalnom nivou	Kontrola prelazi u izvršnu vlast	Rani javni uvid (15 dana)	Centralizacija uz formalnu participaciju
2018	Jačanje instituta glavnog urbaniste na lokalnom nivou	Operativna kontrola kroz koordinaciju	Ukidanje ranog javnog uvida za manje izmene i dopune	Personalizacija odlučivanja
2019	Nema institucionalnih promena	Komisije rade u zatvorenijem režimu	Ograničenje snimanja i medija	Smanjena transparentnost
2023	Ponovno osnivanje Agencije; glavni republički urbanista (višestruke funkcije)	Centralna tačka kontrole, koordinacije i rukovođenja	Bez jačanja prava javnosti	Vertikalna institucionalna koncentracija
2025	Standardizacija javnih sednica kroz podzakonski akt; nosilac izrade centralizovan	Fleksibilne, fragmentisane sednice	Epizodne i elektronske sednice; otežan fizički pristup	Strukturno slabljenje participacije i proceduralna kontrola

Zaključak II dela istraživanja

Analiza Zakona ukazuje na nameru da se PPPPN “izvuče” na vrh piramide planskih dokumenata. Ovo je *de facto* i učinjeno, pre svega stvaranjem nekoherentnog zakonskog okvira, odnosno slabljenjem (i ridikulizacijom) osnove sistema planiranja RS.

U prethodnom delu istraživanja opisan je način na koji je PPPPN, sve pod maskom posebne namene i posebnog značaja projekata koje razrađuje, postao planski dokument koji se može primeniti za najširi skup projekata i prostornih obuhvata, uz jedan jedini uslov - da Vlada RS tako odluči. Tokom ove transformacije, Zakon sve vreme zadržava obavezu da svi planski dokumenti (uključujući, naravno, i PPPPN) moraju biti usklađeni sa Strategijom razvoja RS, odnosno Prostornim planom RS. Ovo je ostalo tačno čak i nakon što je, 2023. godine, u potpunosti izmenjena sama logika uspostavljanja hijerarhije planskih dokumenata, opet usmerena na pozicioniranje PPPPN na vrh s obzirom da je ovo skoro jedini plan koji donosi Vlada RS.

Za precizno definisanje razloga iz kojih je moguć opstanak u ovoj meri kontradiktornih zakonskih odredbi, posebno s obzirom da su usko vezani za realizaciju projekata od posebnog značaja za RS, svakako bi bilo

neophodno izvršiti i analizu funkcionisanja drugih organa vlasti, posebno sudske, što nije predmet ove analize. Ipak, važno je uočiti da se značajniji hijerarhijski uspon PPPPN poklapa sa usvajanjem PPPPN za Beograd na vodi (2015) i naknadnim izmenama i dopunama ovog plana.

Danas se PPPPN *de facto* upotrebljava kao hijerarhijski najviši planski dokument, dok je donošenje novog Prostornog plana RS koji je trebalo da pokriva period od 2021 do 2035 „negde zapelo”. Samim tim rešena je i dilema oko obaveze usklađivanja PPPPN sa Prostornim planom RS.

Dalji opstanak, kao i dalje produbljivanje nedoslednosti u zakonskom okviru planiranja direktno je povezano sa aktivnostima drugih organa vlasti, pre svega onih koji vrše kontrolu ustavnosti i zakonitosti opštih pravnih akata, kako zakona tako i planskih dokumenata.

Analiza promena institucionalnog okvira (2.1) i stepena stručne kontrole izrade planskih dokumenata (2.2) pokazuje dugoročan i dosledan trend **centralizacije moći i slabljenja nezavisne stručne kontrole** u sistemu planiranja Republike Srbije. Iako su formalni mehanizmi kontrole zadržani, njihov sadržaj, domet i efekti su vremenom značajno redukovani, dok je uloga izvršne vlasti, posebno Vlade RS, kontinuirano jačana.

Institucionalne promene dovele su do **slabljenja autonomije stručnih tela**. Rasformiranje Republičke agencije za prostorno planiranje 2014. godine, njeno ponovno uspostavljanje 2023. u snažno politizovanom okviru, kao i koncentracija ključnih funkcija u jednoj ličnosti (glavni republički urbanista), rezultirali su sistemom u kojem se kontrola sadržaja PPPPN faktički nalazi unutar istog tela vlasti koji plan inicira i donosi. Paralelno, komisije za planove na lokalnom nivou zadržane su, ali uz snižavanje kriterijuma stručnosti, nejasne procedure izbora i produženu mogućnost ponovnog imenovanja, čime je njihov korektivni kapacitet oslabljen.

Istovremeno, proceduralne izmene zakona dovele su do **postepenog ukidanja ključnih faza stručnog preispitivanja planskih odluka**. Ukidanje programa plana, relativizacija koncepta plana, uvođenje ranog javnog uvida bez stručnog utemeljenja i ekspanzija skraćenih procedura učinili su da se sve veći deo planskih odluka donosi bez sistematske provere njihove opravdanosti i usklađenosti, kao i provere kumulativnih efekata planiranja. Stručna kontrola je transformisana iz jasno utvrđenog mehanizma u fleksibilan, često diskrecioni postupak.

Kombinovani efekat ovih promena jeste **normalizacija izuzetaka i, svakako, degradacija planiranja zasnovanog na javnom interesu**. Umesto jasne hijerarhije odgovor-

nosti, transparentnih kriterijuma odlučivanja i nezavisne stručne procene, uspostavljen je sistem u kojem se planski dokumenti, naročito PPPPN, mogu donositi brzo, uz minimalnu kontrolu i ograničenu mogućnost pravnog i stručnog osporavanja. U takvom okviru, PPPPN postaje instrument direktne intervencije izvršne vlasti u prostor, dok se uloga struke i javnosti svodi na formalnu, dakle potpuno neefikasnu participaciju.

Naposletku, analiza pokazuje da promene zakonskog i institucionalnog okvira nisu neutralne tehničke korekcije, već **strukturna korupcija sistema planiranja**, u kojoj je stručna kontrola planskih dokumenata sistematski oslabljena, a donošenje odluka o prostoru koncentrisano na najvišem nivou vlasti, sa dugoročnim posledicama po kvalitet prostora, demokratskost planiranja i zaštitu javnog interesa.

Učešće građana u izradi PPPPN, iako formalno zadržano kao obavezna komponenta planske procedure, tokom vremena je prošlo kroz proces postepenog sužavanja i marginalizacije. Izmene zakonske regulative od 2003. godine do danas pokazuju pomeranje od modela koji je, makar načelno, omogućavao javnu kontrolu nad sadržajem planskog dokumenta, ka modelu u kojem je participacija svedena na ograničene, fragmentisane i strogo kontrolisane proceduralne korake, sa slabim suštinskim uticajem na planska rešenja.

Paradoksalno, posebno problematično je uvođenje i razvoj ranog javnog uvida, koji je deklarativno zamišljen kao mehanizam ranog uključivanja građana, ali je u praksi ostao bez stvarnog sadržaja, jer se sprovodi nad elaboratom koji nije zasnovan na uslovima imalaca javnih ovlašćenja niti podleže stručnoj kontroli. Time se participacija otvara u fazi u kojoj su planska rešenja još uvek nedovoljno definisana, čak može se reći proizvoljna, pa i građani svoj interes teško da mogu da utvrde.

Dodatno, kroz podzakonska akta doneta nakon 2018. godine, javne sednice komisije za planove sve više gube karakter javnosti: ograničava se prisustvo, onemogućava snimanje i medijsko izveštavanje, uvode se epizodne i elektronske sednice bez jasno

propisanih kriterijuma i proceduralnih garancija, dok se mesto održavanja sednica centralizuje na sedište nosioca izrade plana. Ovakva rešenja posebno pogađaju PPPPN, čiji se efekti prostiru daleko van administrativnih granica jedne lokalne samouprave.

U zbiru, promene u procedurama učešća građana ne vode jačanju demokratskog kapaciteta planiranja, već njegovom pukom administriranju, na štetu transparentnosti, uključivanja svih zainteresovanih strana i javnog interesa. Participacija građana ostaje normativno prisutna, ali suštinski oslabljena, čime se dodatno narušava ravnoteža između stručne, institucionalne i javne kontrole. Paradoksalno, ovo je posebno naglašeno u procesu donošenja planskih odluka od republičkog značaja.

Istraživanje se bavi pitanjima kakvo je plansko rešenje PPPN za projekat Beograd na vodi, odnosno šta su teme i problematika na koje su se kroz izradu ovog plana dali odgovori u vidu konkretnih odrednica i propozicija. Analiza obuhvata kritički osvrt na propozicije koje su date u: Odluci o izradi plana, polaznim osnovama, principima planiranja, ciljevima planiranja, opštoj koncepciji razvoja, planskim rešenjima i urbanističkim pokazateljima, kao i kako su se ove propozicije menjale kroz izradu izmena i dopuna osnovnog plana iz 2015. godine, a koje su donošene 2022. i 2025. godine. Cilj istraživanja je da se utvrdi da li je primetna strukturna korupcija planiranja na nivou planskog rešenja PPPN u odnosu na planiranje kao delatnost od javnog interesa.

Polazna pretpostavka je da je planiranje delatnost od javnog interesa ako se plansko rešenje PPPN radi tako da se:

- Odluka donosi za odgovarajući tip planskog dokumenta i u skladu sa sadržajem propisanim Zakonom o planiranju i izgradnji. Takođe, ako se propozicije iz Odluke pišu u skladu sa svojim suštinskim značenjem, a ne ispražnjene od njega.
- Polazne osnove plana rade u skladu sa sadržajem propisanim Zakonom i ako obuhvate validne i relevantne podatke koji su dostupni, bez proizvoljne selekcije i namernog izostavljanja.
- Principi planiranja postave tako da budu utemeljeni u Zakonu o planiranju i izgradnji, bez proizvoljne selekcije. Takođe, ako se definicija principa bazira na usvojenim i široko prihvaćenim definicijama, a ne proizvoljnim interpretacijama.
- Ciljevi planiranja postave tako da budu u skladu sa principima planiranja i to sa jasnom vezom.
- Koncept prostornog razvoja utemelji u ciljevima planiranja, opet sa jasnom vezom
- Planska rešenja urade u skladu sa sadržajem propisanim u Zakonu o planiranju

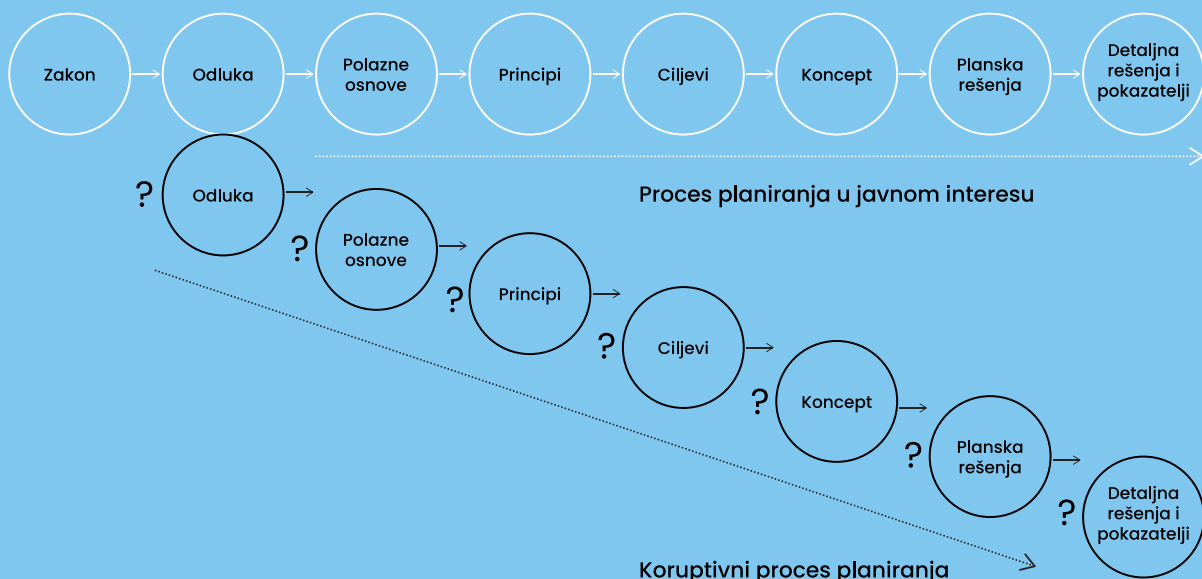
i izgradnji i u skladu sa opštim i operativnim ciljevima plana. Takođe, ako podrazumevaju jasno, strateški osmišljeno uputstvo za (dalje sprovođenje plana ili) izradu detaljnih rešenja, sa kriterijumima i indikatorima evaluacije detaljnog planskog rešenja, a potom i monitoringa i evaluacije realizacije plana.

- Detaljna rešenja uređenja i građenja i urbanistički pokazatelji formulišu tako

da budu u skladu sa sadržajem propisanim Zakonom o planiranju i izgradnji i ako su u potpunosti u skladu sa planskim rešenjima.

U suprotnom, ukoliko se neke od ovih veza prekinu, zaobiđu ili namerno pogrešno interpretiraju ili „sakriju“, može se zaključiti da postoji osnov za strukturnu korupciju planiranja na profesionalnom nivou izrade planskog rešenja.

Strukturna korupcija planiranja na profesionalnom nivou izrade plana PPPPN BNV – šematski prikaz



1.

Promena u propozicijama Odluke o izradi PPPPN BNV

U vreme donošenja **Odluke o izradi plana 2014. godine**, PPPPN se (po Zakonu) donosio za prostorne celine čiju posebnost određuje jedna ili više opredeljujućih namena, aktivnosti ili funkcija u prostoru koje su od državnog interesa i to za: prirodna i kulturna dobra od nacionalnog značaja, vodne akumulacije, prostore za eksploataciju mineralnih sirovina, turistička područja i primarne infrastrukturne koridore. Projekat BNV nije sadržao ništa od toga, sem odluke Vlade RS da je proglašen za projekat od posebnog značaja za Republiku Srbiju i grad Beograd, ali ni to nije navedeno u Odluci. U Odluci o izradi plana, kao i u polaznim osnovama, ni u jednom segmentu nije definisano šta se podrazumeva pod posebnom namenom, aktivnosti ili funkcijom prostora u odnosu na koju se usklađuju sve ostale.

Iako je bio jedina kvalitativna i vrednosna odrednica u propisanom sadržaju Odluke o izradi plana, koja opravdava njegovu izradu, cilj izrade plana nije naveden i obrazložen. Umesto toga, navedena je čitava lista stavki koje je potrebno da PPPPN sadrži. S obzirom da u momentu donošenja Odluke PPPPN formalno nije ni mogao da se radi za projekte poput BNV, jer on nije pripadao

ni jednoj od zakonom propisanih kategorija „posebne namene“, navođenje stavki sadržaja plana trebalo je da nadomesti ovaj zakonski „vakuum“, odnosno da ponudi „ekstra legalno“ rešenje problema.

Zakonom definisan sadržaj Odluke o izradi izmena i dopuna osnovnog plana, koja je doneta 2022. godine, bitno je promenjen u odnosu na prethodno zakonsko rešenje. Osim cilja izrade plana dodati su i elementi planskog osnova, principi, vizija, ciljevi i konceptualni okvir planiranja kao obavezne odrednice koje je neophodno definisati pre nego što se odluka o izradi plana (ili njegove izmene i dopune) donese. Drugim rečima, zakonodavac je proširio minimalni okvir na osnovu kojeg se može utvrditi da je pokretanje procedure izrade plana opravdano.

U skladu sa takvim zakonskim minimumom, u **Odluci o izradi izmena i dopuna PPPPN iz 2022. godine** navode se dva planska dokumenta i jedna razvojna strategija u kojima su definisani uslovi i smernice za izradu PPPPN - Prostorni plan Republike Srbije od 2010. do 2020. godine (već tada zastareo), Regionalni prostorni plan administrativnog područja grada Beograda (osnovni donet pre 12 godina) i Strategija razvoja grada Beograda (istekla te godine). Iz sva tri dokumenta izdvojene su nekakve odrednice koje se tiču turizma i identiteta kao one najbitnije za pokretanje izmena i dopuna PPPPN:

- PP RS – date su smernice za prostorni razvoj turizma, jedan od prioriteta je Beograd na rekama: urbana rehabilitacija, poboljšanje turističke ponude, integracija ponude sa okruženjem (u skladu sa evropskim standardima).
- RPPAP Beograda – navodi se da Beograd ima sve uslove za dalji razvoj turizma i da je na putu da postane globalno priznata urbana turistička destinacija, pa je određen kao zona I ranga za prostorni razvoj turizma u Republici Srbiji, sa specifičnim vidovima turizma koji proističu iz karaktera prirodne, kulturne i privredne strukture Beograda.
- SR Beograda - navodi se da će se planiranje, projektovanje, izgradnja i promocija osnovnih elemenata identiteta grada Beograda realizovati kroz izgradnju područja Beograd na vodi i uređenje Savske promenade, uz realizaciju ostalih planova i projekata vezanih za reke i priobalje

Strategija urbanog razvoja Srbije do 2030. godine, kao najviša razvojna strategija na nivou države, nije navedena, kao ni bilo koji beogradski strateški planski dokument – GUP ili PGR.

Dalje je u Odluci o izradi izmena i dopuna osnovnog PPPPN iz 2022. godine navedeno da se planiranje, korišćenje, uređenje i zaštita prostora zasniva se na principima utvrđenim članom 3. Zakona o planiranju i

izgradnji, i drugim propisima. U vreme donošenja ove Odluke, član 3 Zakona je imao definisanih 13 principa na kojima se zasniva planiranje, uređenje i korišćenje prostora – od održivog razvoja kroz integralni pristup planiranju, usaglašenosti sa evropskim propisima i standardima iz oblasti planiranja, preko učešća javnosti do horizontalne i vertikalne koordinacije planova, sa posebnim objašnjenjem ovog potonjeg – da horizontalna koordinacija podrazumeva povezivanje sa susednim teritorijama u toku planiranja radi rešavanja zajedničkih funkcija i interesa, kao i povezivanje i participaciju svih učesnika u prostornom razvoju javnog i civilnog sektora i građana, dok je vertikalna koordinacija uspostavljanje veza svih nivoa prostornog i urbanističkog planiranja i uređenja prostora, od nacionalnog do lokalnog, kao i informisanje, saradnja i koordinacija između lokalnih inicijativa, planova i projekata sa regionalnim i državnim planovima i akcijama.

Kao vizija i ciljevi planiranja, korišćenja, uređenja i zaštite područja navedeni su samo unapređenje razvoja planskog područja i povezivanje i integracija u šire okruženje, što je bez izuzetka cilj i zadatak svakog plana, dok se nikakav specifičan razlog, smisao i cilj izmena i dopuna plana posebne namene koji se radi za projekat od interesa za RS nije bio definisan niti naveden.

Međutim, za konceptualni okvir planiranja date su neke bliže odrednice. Navedeno je da će se pristupiti analizi pravila građenja i usklađivanju sa novim propisima, pristupiti usklađivanju visine i spratnosti objekata, analizi ostalih urbanističkih parametara i položaja objekata, redistribucije namena u pojedinim blokovima. Nije navedeno koji su to propisi, šta se podrazumeva pod “usklađivanjem” (npr. visine i spratnosti), niti čemu će da služi analiza urbanističkih parametara. Takođe, navedeno je da i saobraćajno rešenje mora da se unapredi i da se ostvari kvalitetna povezanost unutar i izvan granica plana, bez da je rečeno šta u postojećem rešenju ne valja i zašto. Na posletku, navedeno je da će se preispitati i mogućnosti koje su definisane izmenama i dopunama planskih dokumenata – RPPAP Beograda (koji je gore naveden kao planski osnov, ali ne i sa ovim “mogućnostima” koje ostaju misteriozne), GUP i PGR Beograda (koji su doneti 2016. godine, a koji nisu navedeni kao planski osnov).

Doneta je odluka da zbog ovakvih izmena i dopuna osnovnog PPPPN nije potrebno raditi Stratešku procenu uticaja na životnu sredinu.

Odluka o izmenama i dopunama PPPPN iz 2024. godine zadržava poptuno iste argumente (planski osnov, principi, vizija i ciljevi) kao i prethodna, dakle ništa nije menjano niti unapređeno, bez obzira što je obuhvat

plana povećan sa 177 na 327 hektara. Razlog za povećanje obuhvata, i to kroz izmene i dopune osnovnog plana, takođe nije naveden. Usled izmena i dopuna Zakona do kojih je došlo u međuvremenu, implicitno je produžen spisak za još 4 principa planiranja, gde je između ostalih i očuvanje ambijentalnih vrednosti, integriteta i specifičnosti predela.

Kao konceptualni okvir planiranja navedeno je da će se izmenama i dopunama PPPPN stvoriti planski osnov za organizaciju, korišćenje, uređenje i zaštitu dela priobalja grada Beograda – područje priobalja reke Save, u skladu sa principima održivog razvoja i razvojnim programima grada Beograda, kao i integrisanje sa urbanim strukturama u zaleđu. Drugim rečima, ponovljena su opšta mesta vezana za principe, viziju i ciljeve planiranja, korišćenja, uređenja i zaštite područja, koji svakako ne predstavljaju konceptualni okvir (ako su već vizija, ciljevi, principi, a teško da su i to...).

Pored odluke da se pristupi izradi izmena i dopuna Strateške procene uticaja plana na životnu sredinu, doneta je i odluka da se radi Studija zaštite nepokretnog kulturnog dobra.

Zaključak 1.

Strukturna korupcija primetna je u sledećim segmentima Odluke o izradi PPPPN:

- Odluka o izradi PPPPN doneta je 2014. godine bez zakonskog utemeljenja, samim tim i bez jasno definisane posebne namene. Cilj izrade plana je izostavljen, a bio je zakonska obaveza.
- Odluke o izradi izmena i dopuna PPPPN iz 2022. i 2024. godine dobile su zakonsko utemeljenje, ali i dalje bez jasno definisane posebne namene. Formalno, sadržaj odluke propisan Zakonom se ispunjava (principi, cilj, konceptualni okvir, planski osnov), ali u potpunosti bez suštinskih odrednica i smisla, dok se planski osnov selektivno prikazuje i izostavljaju najvažniji strateški dokumenti na nivou države i grada.

2.

Promena u propozicijama polaznih osnova PPPPN BNV

U „Uvodnim napomenama“ tekstualnog dela **osnovnog PPPPN iz 2015. godine**, navedeno je da je cilj izrade Prostornog plana definisanje planskog osnova za korišćenje, uređenje i zaštitu područja priobalja reke Save, što je *sine qua non* svakog plana, dok su kao povod za izradu plana izdvojene potrebe za a) izmeštanjem postojeće železničke stanice sa oslobađanjem Savskog amfiteatra za izgradnju i formiranje novih, kompleksnih poslovno-komercijalnih zona, što je tema koja je već bila preispitana u strateškom urbanističkom planu Beograda (GP Beograda 2021), potom b) planskim usmeravanjem uređenja građevinskog zemljišta i izgradnje objekata na površinama javne i ostale namene, što je takođe zadatak svakog urbanističkog plana, c) izradom planskog dokumenta koji je u najvećem delu moguće neposredno sprovesti prvenstveno po pitanju organizacije i uređenja prostora Savskog amfiteatra, takođe zadatak svakog urbanističkog plana i, naposljetku, c) izradom razvojnog dokumenta koji, uz uvažavanje osnovnih evropskih principa i načela prostornog razvoja, predstavlja osnov za privlačenje i realizaciju investicija, što bi se moglo smatrati jednim iskorakom ka specifičnom povodu za izradu plana. Međutim,

osnovni evropski principi i načela prostornog razvoja nisu navedeni.

Naime, osnovni evropski principi i načela prostornog razvoja, koji predstavljaju i jedno od osnovnih načela Zakona o planiranju i izgradnji, mogli bi se formulirati kao: a) usklađivanje nacionalnih i lokalnih propisa sa relevantnim evropskim direktivama i preporukama u oblasti prostornog planiranja, zaštite životne sredine, prirodnih i kulturnih dobara, potom b) uvažavanje ciljeva strateških dokumenata EU koji promovišu održiv, uravnotežen i pravedan razvoj prostora, c) primena evropskih standarda u izradi, praćenju i evaluaciji planova — kroz uključivanje javnosti u proces odlučivanja, korišćenje GIS tehnologija, indikatora razvoja i dostupnost prostornih podataka (u skladu sa INSPIRE direktivom), d) jačanje institucionalne i prekogranične saradnje i, možda i najznačajnije, e) usklađenost sa evropskim vrednostima i standardima kvaliteta prostora, odnosno promovisanje javnog interesa, zaštite zajedničkih resursa, kulturnog identiteta, klimatske otpornosti i socijalne inkluzije, u skladu sa vrednostima i prioritetima EU.

Takođe u uvodnim napomenama, istaknuto je da je prilikom izrade PPPN primenjen integralni metod gde su međuzavisno analizirane osnovne dimenzije prostornog razvoja, i to ekološka, ekonomska i socijalna, sa

posebnim naglaskom na probleme zaštite i razvoja dela priobalja reke Save i uklapanje u trenutne prostorne i institucionalne norme i okvire, što je svojevrsni pleonazam s obzirom da se plan radi upravo za prostor priobalja reke Save, dakle nema šta da se “posebno naglašava”, a da procedura izrade svakog plana podrazumeva uklapanje u postojeći pravno-institucionalni okvir. Dalje, navedeno je da je međuzavisnost postavljena tako da pomaže ostvarenju osnovnih principa planiranja: održivost (uvažavanje prirodnog i kulturnog diverziteta i lokalnih specifičnosti), identitet (stanovništvo, razvoj privrede i turizma), pristupačnost (saobraćaj i tehnička infrastruktura), konkurentnost (dodatno aktiviranje prirodnih i izgrađenih prostornih potencijala) i kontekstualnost (prostorni razvoj posmatran u širem okruženju). Navedeni principi i njihovo pojašnjenje nisu bili preuzeti kao relevantni principi Zakona o planiranju i izgradnji, već su dati krajnje proizvoljno, iako sa tvrdnjom da su baš oni osnovni.

Međutim, u potpunosti je izostala definicija integralnog pristupa za koji je navedeno da je prilikom izrade plana primenjen, odnosno sugerisano je da navodno primenjeni principi i postupci ujedno predstavljaju takav, integralni pristup. Suprotno tome, integralni pristup kao metod u planiranju mogao bi se definisati kao međusobno povezivanje sektora, nivoa vlasti i interesa, što u praksi

znači a) integralno/povezano posmatranje sektorskih politika u različitim oblastima prostornog razvoja, b) integrisanje/uključivanje različitih aktera u process planiranja — država, lokalne samouprave, stručnjaci, građani, investitori, potom c) integraciju/povezivanje strategija i planova na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou i, na posletku, d) donošenje odluka na osnovu sprovedenih analiza i zajedničkih/integriranih interesa i ciljeva. Dakle sve ono što nije primenjeno.

Kao planski osnov, pored PP RS (sa programom implementacije), RPPAP grada Beograda i Strategije razvoja Beograda, koji su u Odluci o izradi plana navedeni, u polaznim osnovama je data i analiza Generalnog plana Beograda 2021 i prethodnih istraživanja (konkursa) koja su rađena za ovo područje (doduše ova veoma šturo).

Nakon skraćenog prikaza postojećeg stanja po tematskim oblastima (prirodnih resursa i kulturnog nasleđa, demografsko-socijalnih karakteristika, privrede, saobraćaja i infrastrukturnih sistema, kao i zaštite životne sredine i zaštite od elementarnih nepogoda), urađena je SWOT analiza sa sledećim zaključcima i preporukama za plansko rešenje:

Zaštita prirode, predela i kulturnog nasleđa

Istaknuto je da područje odlikuje visok kvalitet kulturnog nasleđa, prepoznatljiv pejzažni identitet, prisustvo reke Save kao prirodnog dobra od međunarodnog značaja i postojeća javna zelena površina (valjda park Bristol). Sa druge strane, prisutni su negativni uticaji teškog drumskog i železničkog saobraćaja, nepridržavanje mera zaštite u zaštićenim područjima, nedostatak i neuređenost zelenih površina duž desne obale Save, kao i nepostojanje funkcionalnog sistema zelenih površina. U skladu sa tim, kao ključna razvojna šansa navodi se prilika za efikasnu zaštitu i unapređenje kulturnih dobara i ambijenta, korišćenje kulturnog nasleđa kao generatora kulturnih, turističkih i ekonomskih aktivnosti, očuvanje postojećih i formiranje novih javnih zelenih površina, kao i uspostavljanje funkcionalnog sistema zelenih površina. **Glavne pretnje za sve ovo su zanemarivanje vrednog urbanog nasleđa, devastacija zaštićenih prostora i objekata, previsoka gradnja koja ugrožava vizure, kao i prenamena postojećih javnih zelenih površina.**

Prirodni sistemi i resursi

Uočeno je da se područje odlikuje specifičnim geološkim sastavom i izraženim hidrolškim i hidrogeološkim osobenostima, uključujući termalne vode i tok reke Save, kao i povolj-

nim mikroklimatskim uslovima, ali da postoji velika zagađenost površinskih i podzemnih voda, koje služe kao recipijenti neprečišćenih otpadnih voda. U vezi sa tim, navedeno je da područje pruža mogućnost istraživanja i korišćenja termalnih voda i geotermalnog potencijala, zaštite od visokog nivoa podzemnih i površinskih voda, kao i primene odredbi Zakona o energetskej efikasnosti u izgradnji, **ali nije navedena šansa koja se tiče sistemskog prečišćavanja otpadnih voda**. Pretnje uključuju **porast zagađenja životne sredine i voda, povećanje prosečnih mesečnih i godišnjih temperatura sa intenziviranjem ekstremnih sušnih perioda i negativne efekte klimatskih promena na kvalitet života i zdravlje stanovnika**.

Stanovništvo i javne službe

Navedeno je samo da područje raspolaže postojećim javnim objektima, uz izražen nedostatak objekata socijalne infrastrukture, bilo kakva druga odrednica vezana za stanovništvo, socijalne grupe i stanovanje nije navedena. Potom je rečeno da postoji mogućnost realizacije novih objekata javnih službi, uključujući dečju zaštitu, osnovno obrazovanje, primarnu zdravstvenu i socijalnu zaštitu, kao i kulturne, sportske i rekreativne sadržaje. **Inkluzija različitih socijalnih grupa, razvoj javnih prostora ili pristupačnost stanovanja nisu navedene kao šanse. Nikakve pretnje nisu identifikovane.**

Privreda

Istaknuto je da područje ima izuzetno povoljan položaj i atraktivnost za buduće sadržaje, dobar pristup različitim vidovima saobraćaja (drumski, **železnički**, avio) i potencijalni pristup razvojnim fondovima EU, zemljište pogodno za razvoj i kombinovanje različitih oblika turističkih i poslovnih aktivnosti, uz pozitivan odnos stanovništva prema turizmu (?), što doprinosi rastu atraktivnosti i vitalnosti centralne gradske zone. Sa druge strane, razvoj privrede ograničavaju visoki troškovi uređenja lokacije, nedovoljni smeštajni kapaciteti, nepostojanje turističke infrastrukture, nizak kvalitet turističkih usluga i nedostatak, odnosno devastacija turističke signalizacije. U skladu sa tim, područje pruža šanse za novo zapošljavanje, povećanje zarada i BDP-a, širenje poslovanja u tercijarnom i kvartarnom sektoru, rast gradskih prihoda, jačanje regionalne konkurentnosti, privlačenje stranih investicija i međunarodnih turističkih i hotelskih brendova, razvoj trgovine i turizma, kao i iskorišćavanje vikend-turističke aktivnosti iz okruženja. **Pretnje uključuju odustajanje investitora (koji se prvi put pojavljuje kao faktor, nije jasno sa kakvom ulogom), konkurentsku prednost okolnih zemalja i smanjenje atraktivnosti starih gradskih jezgra i glavnih trgovačkih ulica (valjda zbog atraktivnosti priobalja nakon realizacije projekta?).**

Saobraćaj i infrastrukturni sistemi

Navedeno je da područje raspolaže rekonstruisanom uličnom mrežom u jednom delu, biciklističkom stazom uz Savu i dobrom opsluženošću javnim prevozom, ali da je veoma ograničeno malim brojem priključaka na primarnu uličnu mrežu, nedostatkom mostova preko Save i lošim stanjem životne sredine usled saobraćaja. Elektroenergetska i vodovodna mreža je razvijena, ali nedovoljnih kapaciteta i sa dotrajalom opremom, kanalizacioni sistem je samo delimično izgrađen, dok je izgradnja postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda tek u fazi planiranja, postojeći kapaciteti toplovodnog sistema i zaštite od velikih voda su nepotpuni. Istaknuto je da planski dokumenti za razvoj ključnih infrastrukturnih mreža ne postoje, a da se potencijali obnovljivih izvora energije neistraženi. Naposljetku, **nigde nije navedeno koja su to infrastrukturna ograničenja lokacije koja proističu iz nedostajućih sistema i kapaciteta u užem i širem okruženju.** Sasvim očigledno, navedeno je da područje ima mogućnost izgradnje nove ulične mreže, **povećanja učešća šinskog i ekološki prihvatljivog saobraćaja,** izgradnje potrebnih trafostanica i napojnih vodova, primene FTTx i optičkih mreža, završetka vodovodnih i kanalizacionih mreža, zaštite od velikih voda, kontinuiranog snabdevanja toplotnom i gasnom energijom, te korišćenja obnovljivih izvora

energije. Međutim, **nije napravljen nikakav osvrt na povezivanje svih ovih sistema sa širom mrežom, niti je sagledan obim intervencija i uticaj na funkcionisanje infrastrukturnih i saobraćajnih sistema u celini.** Pretnje uključuju stvaranje “uskih grla” u saobraćajnom sistemu, kašnjenja u izgradnji planiranih trafostanica i napojnih vodova, otežano postavljanje novih baznih stanica zbog ekoloških ograničenja, nepostojanje planske dokumentacije za primarne vodovodne objekte, nepoštovanje regulacionih linija reke, kao i neizvesnu dinamiku izgradnje toplovodne i gasovodne mreže. **Dakle, glavnu pretnju predstavlja infrastrukturno neopremanje područja, koje prevazilazi i granice samog plana, kao i saobraćajno zakrčenje i ugrožavanje regulacije reke kao posledica realizacije plana.**

Zaštita životne sredine i zaštita od elementarnih nepogoda

Ponovo je navedeno da područje odlikuju povoljne mikroklimatske karakteristike i prisustvo značajnog prirodnog resursa reke Save, dok zagađenje vazduha od saobraćaja i industrije i nerazrešeno pitanje prečišćavanja otpadnih voda predstavljaju njegove značajne slabosti. Takođe, navedeno je da režim zaštite vodoizvorišta predstavlja (razvojno?) ograničenje, kao i da postoji prisustvo opasnih objekata visokog rizika (kojih?) i kontaminacija terena eksplozivnim

sredstvima iz Drugog svetskog rata. Samim tim, razvojna šansa područja je revitalizacija braunfeld zona, smanjenje pritiska na faktore životne sredine (kvalitet vazduha, buke i vode), uspostavljanje sistema upravljanja komunalnim otpadom i kanalizacijom, obnova i izgradnja infrastrukture, kao i kreiranje novih zelenih i javnih prostora gradskog značaja. **Pretnje obuhvataju ugroženost vodoizvornih područja i promena vodnog režima, ugroženost biljnog i životinjskog vodenog sveta tokom buduće izgradnje, nedovoljno restriktivnu kaznenu politiku za zaštitu životne sredine, kao i rizik od velikih voda Save i Dunava, posebno u slučaju njihove istovremene pojave. Rizik od unutrašnjih poplava nije naveden.**

U tekstualnom delu **izmena i dopuna PPPPN iz 2022. godine** nije ništa menjano ili dopunjeno vezano za uvod i polazne osnove. Ovo je naročito važno istaći, s obzrom da je zbog izmene Zakona do koje je došlo u međuvremenu, propisano da sadržaj PPPPN za projekte od značaja za RS pripisano da mora da obuhvati i ekonomska, društvena i ekološka opravdanost izgradnje u slučaju kada se ne izrađuje prethodna studija opravdanosti. Procena opravdanosti nije urađena ni 2022, ni u narednim izmenama i dopunama 2025.

U tekstualnom delu **izmena i dopuna PPPPN iz 2025. godine** dato je uvodno obrazloženje da se obuhvat plana menja i proširuje

na 327 ha na osnovu zaključka Vlade RS, bez bilo kakvog drugog obrazloženja (čak i takvog zaključka Vlade RS). Ostale uvodne napomene nisu menjane (sem detalja da je uočena potreba za rekonstrukcijom objekta nekadašnje fabrike hartije „Milana Vape“ u muzej Nikole Tesle – što je već bilo omogućeno PPPPN).

Polazne osnove su dopunjene inoviranim planskim osnovom – Novom Strategijom razvoja grada Beograda i Strategijom zelene infrastrukture grada Beograda, ali je Strategija urbanog razvoja RS do 2030 i dalje izostavljena, kao i oba ključna beogradska urbanistička plana – GUP i PGR. Dalje, dopunjen je i prikaz i ocena postojećeg stanja koja se uglavnom tiču proširenog obuhvata plana. Međutim, ističu se dva zapažanja:

- U odeljku koji opisuje mikroklimatske uslove, navedeno je da je poslednjih godina, usled intenzivne urbanizacije, u Beogradu primetan rast i uticaj „toplotnih ostrva“ na mikroklimu u gradu, te da je 2024. godine Sekretarijat za zaštitu životne sredine u saradnji sa Mašinskim fakultetom uradio projekat mapiranja najugroženijih lokacija i da je analiza pokazala da područje Savskog amfiteatra ima veći broj tropskih noći (50) čak i od najužeg centra grada (oko 40).

- U odeljku koji se bavi kulturnim nasleđem navedeno je zaštita, očuvanje i unapređenje kulturnog nasleđa i vizuelnog identiteta Beograda čine jednu od suštinskih odrednica plana, te da je sistemska primena mera zaštite zasnovana na Zakonu o kulturnim dobrima, ali i na načelima međunarodnih konvencija, povelja, preporukama, iskustvima dobre prakse (nije navedeno kojim i kakvim). U nastavku teksta je onda rečeno da je Hala 1 Beogradskog sajma spomenik kulture, dok se ostale hale koje sa Halom 1 čine funkcionalnu i kompozicionu celinu ne pominju.

Na kraju poglavlja, dopunjena je prvobitna SWOT analiza sa sledećim zaključcima i preporukama za plansko rešenje u dve oblasti:

Zaštita prirode, predela i kulturnog nasleđa

Kao snaga i potencijal područja dodati su značajni ekološki koridori, trase drvoreda u regulaciji saobraćajnica i duž promenade i vizura iz parka Terazijaska terasa, dok su za slabosti i ograničenja navedeni nepovezanost zelenih površina u jedinstveni sistem zelene infrastrukture grad ai nedostatak poroznih površina koje obezbeđuju prirodno kruženje atmosferskih voda. Kao mogućnosti se dodaju očuvanje i održivo korišćenje zaštićenih prirodnih dobara i pri-

rodnih vrednosti i podizanje novih zelenih površina u okviru javnih i ostalih namena (pored javnih zelenih).

Zaštita životne sredine i zaštita od elementarnih nepogoda

Snage područja su značajno preformulisane pa se pored povoljnog geografskog položaja, značajnih prirodnih resursa i visoke pejzažne vrednosti, dodaje i svest o značaju velikih planiranih investicija za zaštitu životne sredine i prateće aktivnosti cirkularne ekonomije, uvođenje normativa EU Kojima se obezbeđuje kvalitet životne sredine, zone sanitarne zaštite izvorišta (koja je iz ograničenja prešla u snagu), ali i transformacija i reaktiviranje braunfield lokacija za ekonomski i urbani razvoj i, naposljetku, kao snaga i potencijal područja se ističe i učešće zainteresovane javnosti u odlučivanju o životnoj sredini i podizanje nivoa svesti o potrebi njene zaštite. Kao osnovna ograničenje navode se nedovoljna infrastruktura i spora primena planova u oblasti zaštite životne sredine, prekomerno zagađenja vode, vazduha i zemljišta, pojava toplotnih ostrva i pritiska na zaštićena prirodna dobra. Saobraćaj i dalje raste i koristi goriva lošeg kvaliteta, a nedostaju podsticaji za „zelene“ investicije, upravljanje otpadom i obnovljive izvore energije. Mogućnosti i pretnje koje proističu iz svega toga nisu menjane.

Zaključak 2.

Strukturna korupcija primetna je u sledećim segmentima polaznih osnova PPPPN:

- U uvodnim napomenama, koje nisu obavezni deo sadržaja plana, umesto objašnjenja povoda i razloga za izradu PPPPN i, uopšte, obrazloženja projekta Beograd na vodi koji je zaključkom Vlade RS proglašen za projekat od interesa za RS, navode se neki ciljevi i principi planiranja. Ciljevi su selektivni, a principi pogrešno interpretirani.
- U planskom osnovu izmena i dopuna plana iz 2022. i 2025. godine izostavlja se glavni strateški plan na nivou Srbije – Strategija održivog urbanog razvoja.
- SWOT analiza se urađena forme radi, bez analize uzročno-posledičnih veza između mogućnosti i rizika i zaključaka koji iz toga proizilaze.
- Izmene plana 2022 i 2025 se ne osvrću na novu zakonsku obavezu da se radi procena ekonomske, društvene i ekološke opravdanosti izgradnje.

3.

Promena u propozicijama principa planiranja PPPPN BNV

Nevezano od uvodnih napomena i principa koji su tamo navedeni, u ovom poglavlju **osnovnog PPPPN iz 2015. godine** se navode sledeći principi kao temelji planskog rešenja:

Princip održivosti – navode se očuvanje bogatstva nasleđa, isticanje tradicije i negovanje stila i dobre forme u arhitekturi maksimalna zaštita javnog dobra, energetska efikasnost u izgradnji, apsolutno sprečavanje bespravnog uzurpiranja zemljišta i građenja. Deklarativno formulisano, bez indikatora i kriterijuma evaluacije u planskom rešenju, javnm interesu nije data jasna prednost nad privatnim kapitalom, puno “jakih reči” koje se odnose na kvalitet prostora, ali bez njihove operacionalizacije. Potpuni nedostatak društvene dimenzije održivosti i uticaja krupnog kapitala i finansijalizacije.

Princip horizontalne integracije – navodi se da je najbitnije objedinjavanje procesa odlučivanja oko primene različitih sektorskih politika, a to su: politika naseljavanja (pod kojom se podrazumevaju urbanističko planiranje i odluke o lokacijama velikih urbanih

funkcija (?!)), infrastrukturne politike (odrazuje se da su to uglavnom saobraćajna i energetska), politika zaštite životne sredine (ograničenja nad korišćenjem zemljišta i prirodnih resursa) i politika uređenja prostora. Zatim se navodi da samo integracija ovih politika može da garantuje uravnoteženu teritorijalnu transformaciju prostora, od čega su najznačajniji: dobro integrisana saobraćajna infrastruktura koja poštuje celovitost otvorenog prostora (?!), efikasni urbani sistemi dobro opremljeni saobraćajnom infrastrukturom, javni saobraćaj koji usmerava razvoj sistema naselja i adekvatna urbana forma sa adekvatnim brojem stanovnika za maksimalno iskorišćenje zemljišta.

Dakle, nije rečeno ništa o sistemu odlučivanja koji u kontekstu horizontalne integracije podrazumeva različite mehanizme participacije u odlučivanju (institucija, građana). Naprotiv, jasno je nagovešteno da se proces usklađivanja različitih interesa i politika prevazilazi centralizacijom odlučivanja (objedinjavanjem, jasno na višem nivou). Fizičkoj integraciji je dat apsolutni primat, ali dominantno u domenu saobraćajne infrastrukture, dok potpuno izostaje aspekt upravljačke integracije. Naposljetku, podrazumeva se da su "adekvatna" urbana forma i "adekvatan" broj stanovnika oni koji omogućavaju maksimalno iskorišćenje zemljišta, ništa drugo od značaja za "horizontalnu integraciju različitih politika".

Princip vertikalne integracije – naveden je kao osnovni princip, ali sa razlozima zašto je opravdano da se ovaj princip ne primenjuje. Navedeno je da u pojedinim slučajevima nije moguće prenositi nadležnost na niže nivoe vlasti zbog efikasnosti rešavanja problema (?!) i iz razloga što se pojedine aktivnosti sprovoda prvenstveno i u interesu nacionalnih nivoa vlasti (?!?!), naročito kad su u pitanju odluke koje imaju prekogranične efekte (!!!) i prostorno veliki projekti za koje interes ima i država, poput novih gradskih centara (!!!), infrastrukturni koridori, nacionalni parkovi, zone značajnih kulturnih dobara i dr.

Dakle, princip vertikalne integracije je naveden kao princip planiranja u izradi ovog plana, ali sa obrazloženjem zašto to nije princip – jer je legitimno da država uzurpira pravo lokalne vlasti da upravlja urbanim razvojem kada postoje neki "prekogranični efekti" (valjda nekakav ugovor sa investitorom, koji bi mogao da odustane, kako je prethodno navedeno) i kada su u pitanju prostorno veliki projekti (gde se navode projekti koji su značajni sa aspekta javnog interesa i posebne namene te kao takvi po zakonu predstavljaju predmet zrade PPPPN, a ne zbog veličine prostora koji obuhvataju, ali se dodaju i novi gradski centri, i to kao prvi na spisku, koji tek pred kraj izrade plana "upadaju" u Zakon kao projekti od interesa za državu). Naravno, ceo opisani "anti-princip" je potpuno

suprotan savremenom evropskom trendu jačanja lokalnih samouprava.

Vizionarski princip – podrazumeva obezbeđivanje zajedničke vizije i koncepta za teritorije kroz učešće građana i javne debate. Navedeno je da je proces stvaranja takvih vizija i konceptata – kroz učešće građana i transparentno angažovanje ličnih interesa (!!!), najinteresantnija novina u praksi planiranja u poslednjih deset godina.

Verovatno “najinteresantniji” princip od svih navedenih, s obzirom da je u potpunoj koliziji sa svim što je u planu urađeno, ali i mnogo više od toga.

Potom su navedeni posebni principi (valjda kao ekstra-kvalitet planskog rešenja):

Jačanje konkurentnosti – što predstavlja osnovu razvoja Beograda kao snažne evropske metropole aktiviranjem degradiranih prostora, omogućavanjem prostorne difuzije i ravnomerno-racionalnog korišćenja prostora, kao i JPP partnerstvima, fiskalnim i zemljišnim merama i politikama i integracijom Beograda sa drugim zemljama Dunavske regije. Dakle, konkurentnost je shvaćena kao privlačenje investicija, ne inovacija, u šta će se upregnuti razni instrumenti upravljanja građevinskim zemljištem. U potpunosti se zanemaruje rizik od gentrifikacije i elitizacije prostora, kao direktna posledica ovakvog

shvatanja konkurentnosti. Takođe, i urbani razvoj je shvata isključivo kao “tržišni rast”, a ne kao “pametni rast”.

Kohezija – koja se shvata kao prostorna povezanost priobalja i grada, dok je jačanje kohezije celine grada povećanjem pristupačnosti naveden kao ključni zadatak. O socijalnoj koheziji, društvenim razlikama koje se mogu produbiti intenzivnom komercijalizacijom prostora, kao i stanovanju, koje potpuno izostaje iz kohezionog koncepta, nema reči.

Policentričnost – što je navedeno da je jedna od najvažnijih politika grada Beograda, koja ima za cilj da teritorijalni kapital (?) i neiskorišćeni potencijali budu upotrebljeni na najbolji način (?). Onda se navodi da će policentričan i uravnotežen razvoj pojedinačnih sadržaja u zoni priobalja, “celovitoj okosnici u okviru urbanog prostora Beograda” (?), kao i jačanje odnosa između centralnih i rubnih zona umanjiti disproporciju u razvoju pojedinih delova grada.

Dakle, pod policentričnim razvojem se podrazumeva ravnomeran razvoj više urbanih centara, ali je onda taj princip nekako primenjen na prostor obuhvaćen planom, bez ikakve logike šta to zapravo treba da znači. Kako se može razviti policentričnost u obuhvatu plana? A potom i kako ovaj plan smanjuje disproporciju u razvoju centra i rubnih

zona?!? Upravo suprotno. Plan (i projekat BNV) u praksi u potpunosti centralizuje funkcije i kapital i značajno produbljuje razlike umesto da ih smanjuje.

Pristupačnost – što podrazumeva povezivanje različitih tačaka transportnom i tehničkom infrastrukturu, uz posebno isticanje značaja razvoja rečnog saobraćaja. U potpunosti su nedefinisani aspekti pristupačnosti u pogledu javnog prevoza, pešačenja i biciklizma i činjenica da pristupačnost mora služiti čoveku, ne samo saobraćaju. Naposljetku, rečni saobraćaj nije ni bio predmet plana.

Identitet – koji je viđen kao važan osnov podrške razvoju privrede, posebno turizma, iskazan kroz osećaj pripadnosti građana gradu u kome žive (!?). Izgrađena reputacija, kao i buduća pozitivna reputacija grada dopuniće se elementima koje Beograd treba da učine posebnim i drugačijim u “utakmici” sa drugim metropolama. Očuvanje identiteta, vrednosti i potencijala prostora, posebno vizura (!!!) je rezultat primene ovog principa.

Sve suprotno od navedenog, projekat BNV predstavlja primer generičnog globalnog grada, bez ikakve autentičnosti, dok su priobalje i vizure doslovno zazidane. Naposljetku, identitet grada “grade” ljudi, istorija, javni prostori, nipošto samo branding.

Principi planiranja nisu menjani prilikom **izmena i dopuna PPPPN iz 2022. godine**, dok se u **izmenama i dopunama PPPPN iz 2025. godine** odustaje se samo od isticanje tradicije i negovanje stila i dobre forme u arhitekturi kao sastavnog dela principa održivosti, dok se odrednica Savski amfiteatar svugde menja sa Planskim područjem.

Zaključak 3.

Strukturna korupcija primetna je u sledećim segmentima principa planiranja PPPPN:

- Principi nisu definisani u skladu sa usvojenim i opšteprihvaćenim definicijama (i značenjima), čak ni oni koji su definisani Zakonom o planiranju i izgradnji (poput vertikalne i horizontalne koordinacije, održivog razvoja itd.).
- Selektivno su odabrani, mada se od izmena i dopuna 2022 i 2025 i u Odluci o izradi plana navodi da su svi propisani Zakonom.
- Vertikalna koordinacija, kao princip utvrđen zakonom, izostavljen je sa obrazloženjem upravo zbog koga princip i postoji.
- Nisu definisani nikakvi kriterijumi njihove dalje primene u planskom rešenju, tako da ostaju na nivou ispunjene forme (jer je propisano Zakonom da se moraju navesti).

4.

Promena u propozicijama ciljeva planiranja PPPN BNV

Uprkos svim navedenim principima, za opšti cilj, koji predstavlja suštinu plana, u **osnovnom PPPN iz 2015. godine** navedeno je sledeće: **Kompletnom rekonstrukcijom pretvoriti, danas zapušten prostor, u elitni deo grada i novi, moderan gradski centar - prostorno integrisan, socijalno prihvatljiv i ekonomski održiv.**

Prvo, „elitni deo grada“ predstavlja zaista problematičan koncept iz perspektive savremenog i evropskog urbanističkog planiranja, jer podrazumeva ekskluzivnost, rizik od gentrifikacije i istiskivanja određenih socijalnih grupa, implicira privatizaciju javnog interesa i razvoj prvenstveno za višu platežnu klasu. Savremeni planski dokumenti daju prednost terminima kao što su “visokokvalitetan”, “inkluzivan” i “priuštiv” urbani prostor kojima se naglašavaju javnost, pristupačnost i inkluzivnost. Ali to ovde nije slučaj, ovde se naglašava isključivost.

Drugo, koncept „modernog gradskog centra“ je nedovoljno definisan. U savremenom urbanom diskursu, istinska modernizacija nije povezana sa formom već treba da se bavi pitanjima poput održive mobilnosti,

energetske efikasnosti, interakcije u javnim prostorima, klimatske otpornosti i tako dalje. Sa druge strane, ono što je navedeno kao sinonim za moderno, navedeno je sa diskutabilnim značenjem:

- Pitanje „prostorne integracije“ prostora koji je trenutno fizički i funkcionalno odvojen od grada (železnica, saobraćajnice, infrastruktura, poplavni rizici, zapuštenost i neadekvatno korišćenje) nije gotova činjenica koja nastaje usvajanjem prostornog rešenja, već proces i zadatak koji tek treba da se ostvari.
- Termin „socijalne prihvatljivosti“ zapravo sugerise minimalni standard kompatibilnosti sa društvenim potrebama. „Prihvatljivost“ je preniska ambicija — kao da je dovoljno da prostor ne izazove socijalne konflikte i zadovolji elementarne društvene potrebe. Sa druge strane, evropski principi zahtevaju aktivnu socijalnu inkluziju, ne samo izostanak problema - dostupno stanovanje, javni pristup svim sadržajima, uključivanje lokalne zajednice u razvoj, pristupačnost za sve ranjive grupe itd. Dakle pravi termini su socijalno pravedan, inkluzivan, priuštiv, a ne prihvatljiv.
- Termin „ekonomske održivosti“ oslikava dva ključna problema: prvo, održivi razvoj ne može biti samo „ekonomski“ jer to podrazumeva dominaciju inve-

sticionih interesa i brzu, ali nerazvojnu urbanizaciju, a drugo, šta zapravo znači „ekonomski održiv“ u ovom kontekstu? Možda se misli na privlačenje investicija, održavanje javne infrastrukture, stabilne prihode gradu? Ne zna se.

Nakon opšteg cilja, navedeni su operativni ciljevi prostornog razvoja po oblastima.

Važno je istaći da se u **izmenama i dopunama PPPN iz 2025. godine** kao operativni ciljevi u oblasti zaštite prirodnog i kulturnog nasleđa dodatno navode: uspostavljanje sistema zelene infrastrukture kao klimatske infrastrukture i ekološke mreže, primena integrativnih principa zaštite sa ciljem očuvanja kulturno-istorijskih, arhitektonsko-urbanističkih, ambijentalnih, stilskih i estetskih vrednosti, kao i zaštita prostora koja podrazumeva očuvanje vrednog graditeljskog fonda, očuvanje i unapređenje postojećeg zelenila i zelenih površina.

Zaključak 4.

Strukturna korupcija primetna je u sledećim segmentima ciljeva planiranja PPPN:

- Već na nivou formulacije opšteg cilja „zaobiđeni“ su skoro svi principi planiranja koji su ustanovljeni – čak i sa pogrešnim formulacijama, koje se dalje dodatno pogrešno interpretiraju. Mali pozitivni pomak se dešava kroz izmene i dopune 2025.
- U potpunosti izostaju ciljevi vezani za socijalnu održivost, odnosno prostornu i društvenu pravdu.
- Posebni ciljevi nisu jasno vezani za postavljene principe i nisu utvrđeni kriterijumi i indikatori njihove ispunjenosti (prilikom izrade planskog rešenja).

5.

Promena u propozicijama opšte koncepcije prostornog razvoja PPPPN BNV

Naposletku, u **osnovnom PPPPN iz 2015. godine** data je koncepcija razvoja kojom dominira investicioni narativ. Formulacije poput “lokaciona fleksibilnost prilikom donošenja investicionih odluka”, „moderna dokapitalizacija“, „novi simbol Beograda“... pokazuju da je razvoj pre svega posmatran kroz investitorsku logiku, dok su pristupačnost, inkluzija, javni interes, ekološka ograničenja i sl. potisnuti u drugi plan ili se pominju samo deklarativno – poput navođenja javnog interesa kao primarnog cilja!

Termin „budući centar najvišeg ranga“ oslikava hijerarhijski pristup bez postavljenog pitanja kome centar pripada? Ovakva formulacija podrazumeva centralizaciju kapitala u jednom prostoru, povećava rizik monofunkcionalnosti i gentrifikacije, i napokon zanemaruje ravnomernost razvoja grada kao celine, što je bio i jedan od istaknutih principa.

Navođenje “mogućnosti ekskluzivnog stanovanja”, odnosno ekskluzivno stanovanje kao planirani konceptualni cilj je potencijalni

socijalni konflikt ukalkulisan u viziju razvoja. Nema socijalne i stambene priuštivosti, stvara se prostor za prostornu segregaciju, podstiče se rast cena stanova.

Koncepcija razvoja pominje zaštitu izvorišta i saobraćajne transformacije, ali ne pominje ključne teme prilagođavanja klimatskim promenama – plavne rizike kao primarni oblik prostorne regulacije (ne samo kao tehnički problem), retencione zone i rizike od unutrašnjih poplava, smanjenje urbanog toplotnog ostrva itd.

Na kraju, izdvajaju se osnovne postavke na koje se koncepcija razvoja oslanja, od kojih bukvalno ni jedna nije primenjena u planском rešenju:

- Javni interes primarni cilj – nije jasno šta je javni interes, osim da je doneta politička odluka sa najvišeg državnog vrha da se projekat BNV implementira kroz izradu PPPPN.
- Kreiranje zajedničke vizije – niko zajedničku viziju nije kreirao, osim političkog vrha.
- Više povezanih destinacionih tačaka i ostvarenje kontinuiteta – ne zna se koje su to tačke i destinacije.
- Obezbeđenje javnog pristupa i pristup reci – u kojoj meri je to ostvareno?

- Usklađenost nove izgradnje sa potrebama zajednice – ko je analizirao potrebe i kako je usklađeno?
- Parkovi i ostali javni prostori povezuju pojedinačne destinacije – koje destinacije i koji parkovi (ima jedan novi park u centru)?
- Zgrade izgledom i namenom učestvuju u javnom prostoru – šta to uopšte znači?
- Raznovrsni vidovi prevoza, a delom i ograničen pristup motornim vozilima – automobilski saobraćaj dominira, nije ograničen.
- Obezbeđenje sezonskih aktivnosti, u svako doba godine – ne zna se na šta se misli, možda na zatvoreni tržni centar?
- Višenamensko korišćenje slobodnostojećih zgrada i repera – dominira stambena izgradnja.
- Dobro upravljanje i održavanje – možda se misli na privatizaciju javnog prostora?

Pored toga, navedeno je i da prostor planskog područja zahteva i svojevrsno i izuzetno pažljivo uklapanje duha susednih kulturno-istorijskih celina i objekata budućem modernom izgledu ovog dela Grada. Dakle - ne uklapa se novo u duh postojećeg, već postojeće mora da se prilagodi budućem „modernom“ gradu.

Izmene i dopune PPPPN iz 2022. godine ne menjaju ništa po pitanju koncepcije prostornog razvoja, ali se koncepcija prostornog razvoja ne menja ni kroz **izmene i dopune PPPPN iz 2025. godine**, bez obzira na značajno proširenje planskog područja, ne samo u prostornom nego i morfološkom, funkcionalnom i sadržajnom smislu.

Zaključak 5.

Strukturna korupcija primetna je u sledećim segmentima koncepta planskog rešenja PPPPN:

- Koncept nije jasno vezan za ciljeve (i kriterijume, kojih nema), već je proizvoljno sastavljen, sa dominacijom investicionog narativa.
- Osnovne postavke na koje se oslanja plansko rešenje su date krajnje paušalno i bez ikakvog utemeljenja (u planskom osnovu, SWOT analizi, principima, ciljevima).

6.

Promena u propozicijama planskih rešenja PPPPN BNV

Osnovni PPPPN iz 2015. godine definisao je planska rešenja u različitim oblastima prateći osnovnu zakonom propisanu strukturu ove vrste plana i Odluke. Međutim, zakonska sugestija da PPPPN može sadržati i procenu ekonomske opravdanosti i socijalne prihvatljivosti planiranih aktivnosti, objekata i funkcija posebne namene nije uvažena, bez obzira na proklamovani značaj projekta Beograd na vodi.

Zaštita, uređenje i korišćenje prirodnih sistema

Iako naslov poglavlja sugerise da je reč o strateškom okviru zaštite prirodnih vrednosti, sam tekst ostaje na nivou tehničkog popisa mera, bez stvarne analize stanja, ciljeva zaštite, ili odnosa između planiranih intervencija i ekološke celovitosti prostora Savskog amfiteatra. Umesto integrisanog pristupa koji bi povezao vodne, zemljišne i vegetacione sisteme u jedinstvenu ekološku strukturu, plan se zadržava na fragmentarnim merama sanacije i „uređenja“ – zamena kontaminiranog nasipa, rekonstrukcija obaloutvrde, kanalizacija i ozelenjavanje površina. Ovakva redukcija složenih ekoloških pitanja na inženjerske zadatke pokazuje

odsustvo sistemskog razumevanja prirodnih procesa.

U delu o zelenim površinama dominira formalno planiranje bez ekološkog smisla: umesto da se planira stvarna zelena infrastruktura – povezan sistem parkova, drvo-reda, koridora i biotopskih celina – plan se fokusira na „ozelenjavanje“ parcela. Posebno je problematično što se zaštita ekološki značajnog područja „Ušće Save u Dunav“ pominje tek usput, bez jasne prostorne zaštite i bez obavezujućih mera.

Iako plan formalno citira Zakon o zaštiti prirode i obavezu sprovođenja ocene prihvatljivosti, on sam ne sadrži nikakvu preliminarnu procenu mogućih uticaja koji proizilaze iz planiranih građevinskih zahvata. Time se zaštita prirode svodi na administrativnu obavezu koja se prenosi na neki budući nivo odlučivanja – što je u direktnoj suprotnosti sa načelima preventivnog delovanja i integrisane zaštite koje SWOT analiza i principi plana prepoznaju kao osnovne poluge održivosti.

Rezultat ovakvog pristupa jeste potpuna marginalizacija prirodnih sistema u prostornoj strukturi plana. Umesto da budu osnova koncepta uređenja i generator kvaliteta prostora, oni su svedeni na dekorativne elemente između građevinskih blokova. Time se propušta prilika da Savski amfiteatar po-

stane model urbane regeneracije zasnovane na prirodnim i prirodni bliskim rešenjima i otpornosti na klimatske promene.

Drugim rečima, dok SWOT analiza jasno ističe potrebu za „očuvanjem ekosistemskih funkcija i otpornosti grada“, plan se ponaša kao da su prirodni resursi potrošna kategorija, a ne nosioci održivosti.

Uticaj posebne namene da demografske i socijalne procese i sisteme

Poglavljje koje bi trebalo da analizira demografske i socijalne posledice realizacije projekta Beograd na vodi u potpunosti izostavlja društvenu dimenziju prostora. Umesto analitičkog prikaza uticaja na demografske trendove, starosne i socijalne strukture stanovništva, plan nudi samo statistički okvir – planirani broj stanova, njihovu prosečnu kvadraturu (čak 135 m² neto) i projektovani broj stanovnika (17.700). Već iz tih podataka jasno proizlazi da je planirana populacija izrazito visokog socio-ekonomskog statusa, što ovaj prostor unapred definiše kao elitni, zatvoreni urbani sistem, a ne kao integrisani deo grada.

Ovakav pristup je u direktnom raskoraku sa nalazima SWOT analize, koja je među glavnim slabostima i pretnjama istakla socijalne nejednakosti, isključenost i pritisak na postojeću infrastrukturu, kao i potrebu

za povećanjem dostupnosti javnih sadržaja i socijalne pravde u prostornom razvoju. Umesto da plan odgovori na te rizike, on ih produbljuje, jer umesto raznovrsnog i socijalno mešovitog stanovanja, uvodi model luksuzne stambene izgradnje koji ne doprinosi demografskom balansu, a ni suštinskoj revitalizaciji centralnih delova grada.

Slično, deo o javnim službama svodi se na puko nabranje i razmeštanje objekata (vrtići, škole, dom zdravlja). Plan čak dopušta da se pojedine ustanove smeštaju unutar objekata „druge namene“, što otvara prostor za privatizaciju javnih službi i njihovu ograničenu javnu upotrebu. Time se briše razlika između javnog interesa i komercijalne ponude — suprotno evropskim standardima o univerzalnom pristupu javnim uslugama i konceptu inkluzivnog grada.

Poglavljje, dakle, ne prati ni zaključke date u konceptualnom okviru plana, a ni osnovne principe i standarde savremenog (evropskog) planiranja na koje se polazni principi referišu. Umesto da planira prostor u skladu sa potrebama stanovnika, PPPPN ga projektuje prema zahtevima tržišta. Rezultat je prostorno i društveno zatvaranje priobalja, gubitak socijalne raznolikosti i jačanje urbane segregacije – upravo onih procesa koje je SWOT analiza identifikovala kao ključne pretnje održivom razvoju Beograda.

Uticaj posebne namene na ekonomiju i privredne sisteme

Ovo je ključno poglavlje jer pokazuje ekonomsku logiku plana i razotkriva gde se planerska argumentacija pretvara u investitorsku propagandu. Umesto da pruži analizu ekonomskih efekata u kontekstu održivog urbanog razvoja, umesto da se razmatraju sistemski efekti na gradsku ekonomiju, strukturu zaposlenosti, lokalnu proizvodnju i javne finansije, tekst gotovo u potpunosti preuzima "investitorski narativ", sveden na kvantitativno nabranje kvadrata, troškova i profita.

Plan proglašava formiranje „novog gradskog centra“ od više od 1,7 miliona kvadrata stambenog i poslovnog prostora za ekonomski motor Beograda, ali bez ijedne rečenice o tome ko će te kvadrate kupovati, koristiti i održavati, niti o socio-ekonomskim posledicama takve prostorne koncentracije kapitala. Nema analize tržišnih kapaciteta, kupovne moći stanovništva, niti rizika od prezasićenja tržišta nekretnina. Time se plan svodi na mehanizam finansijalizacije gradskog građevinskog zemljišta u kome su socijalni, ekološki i prostorni efekti potpuno zanemareni.

Finansijski prikaz troškova i prihoda deluje kao da je preuzet iz promotivne dokumentacije projekta Beograd na vodi, bez elemen-

tarne kritičke distance. Računovodstvena logika dominira nad planerskom: tabele sa „preciznim“ iznosima u milionima evra daju privid racionalnosti, dok se zapravo radi o statističkoj fikciji – što ozbiljan planski dokument pretvara u fiktivni ekonomski scenario bez osnova u realnoj ekonomiji grada. Posebno je indikativno da se u proceni društveno-ekonomskih efekata koristi jednostavna formula „broj kvadrata = broj radnika“, čime se prikriva činjenica da radna mesta u sektoru nekretnina i komercijalnih delatnosti nisu stabilna, niti ravnomerno „raspoređena“. Plan ne razmatra ni pitanje pristupačnosti stambenog prostora, niti odnos između planiranih luksuznih kapaciteta i potreba lokalnog stanovništva, dok je turizam prikazan kao prirodna dopuna „novog centra“, ali bez svesti o tome da prekomerna komercijalizacija vodi gubitku identiteta i degradaciji urbanog pejzaža.

SWOT analiza jasno je prepoznala kao ključne pretnje zavisnost od stranih investicija, neizvesnost modela javno–privatnog partnerstva i nedostatak transparentnosti u finansiranju velikih urbanih projekata. Međutim, u ovom poglavlju nema ni pomena o tim rizicima – umesto toga, sve je predstavljeno kao potpuno izvesna, i to pozamašna, korist za grad. Plan ne sadrži analizu odnosa koristi i troškova u javnom interesu, jer ne razmatra dugoročne fiskalne obaveze, ulaganje u opremanje zemljišta, niti eko-

nomske gubitke koji nastaju zbog ustupanja najvrednijeg gradskog zemljišta bez javnog nadmetanja. Ekonomski rast se poistovećuje sa građevinskom ekspanzijom, dok su socijalna pravda, lokalna ekonomija i ekologija ostali izvan svake procene, što dugoročno vodi trošenju javnih resursa i potpunom gubitku ekonomskog suvereniteta grada.

Prostorni razvoj saobraćaja i infrastrukturnih sistema

Poglavlje izgleda kao zbir tehničkih zahteva i inženjerskih rešenja koji su sastavljeni da bi „opremili“ projekat Beograd na vodi: mreža ulica, nekoliko većih saobraćajnica, kompletna relokacija železnice, niz sistema komunalne i energetske infrastrukture, pristanište za vodni transport, pa čak i helidrom. Sve j (formalno) obuhvaćeno, ali nedostaje strateška, integrisana i stručno-odgovorna analiza koja bi objasnila kako se ovi sistemi povezuju međusobno i u širi sistem, kako se finansiraju (sve sa vezama), i kako štite javni interes i obezbeđuju održivost.

Uočavaju se sledeća ključna neslaganja sa navedenim principima planiranja i SWOT analizom:

- Nedostatak integrisanog pristupa (suprotno deklarisanom „integralnom“ principu) - daje se “spisak” tehničkih rešenja po sektorima (putevi, železnica,

kanalizacija, elektro, gas, voda, itd.) bez stvarne međusektorske sinergije, nema preokreta prema SUMP standardima, energetske efikasnosti, upravljanju rizicima itd.

- Saobraćajni paradoks: planirani kapaciteti vs. održivost - visokokapacitetne saobraćajnice signaliziraju prioritet automobilske saobraćaja — recept koji (istorija je dokazala) indukuje još veći saobraćaj i pogoršava zagušenje. To je u direktnoj koliziji s deklarisanim ciljevima smanjenja zagađenja i klimatske otpornosti. Iako plan računa da će javni prevoz prevesti ~50% korisnika, nema operativnog plana za takve tvrdnje. Bici-klistički saobraćaj i pešačka dostupnost nisu u tom kontekstu ni razmatrani.
- Strategija za ukidanje železnice ne postoji - planirano ukidanje starog železničkog čvora i potpuno izmeštanje postojeće pruge (u funkciji) i zatvaranje centralne beogradske železničke stanice su ogroman infrastrukturni zahvat sa značajnim saobraćajnim, društvenim i ekonomskim uticajem — ali plan ne prikazuje analizu tih uticaja, faziranje, troškove, niti rešenje za privremeni transportni prekid. Isto važi i za autobusku stanicu. Ideje o podzemnim prugama, BG vozu i novim stanicama jesu dobre kao vizija, ali su samo lista želja.

- Kanalizacioni projekti (interceptor do PPOV Veliko Selo itd.) su adekvatni u ideji, ali nisu sinhronizovani s faznim razvojem planiranih kapaciteta i sistema (koji naravno nije utvrđen) — na papiru rešavaju problem otpadnih voda, u praksi postoji veliki rizik da će kašnjenje u izgradnji, odnosno realni nedostatak kapaciteta ugušiti eksploataciju postojećih.
- Predviđanje trafostanica, novih elektrovodova i priključaka je tehnički potrebno, ali plan ne razmatra energetske sistem kroz prizmu energetske tranzicije. Predlog korišćenja geotermalnih resursa i solara je pozitivan, ali bez kvantifikacije udela u ukupnoj potrošnji ostaje simboličan.
- Upravljanje otpadom — oslanjanje na Vinču kao regionalni centar i preporuka za podzemne kontejnere su nužni, ali bez razvoja lokalnih sistema za smanjenje otpada i primarnu selekciju, rizik se prebacuje na sekundarni nivo. Poseban problem, koji uopšte nije adresiran, predstavlja upravljanja građevinskim otpadom i (kontaminiranom?) zemljom za veliki projekat poput ovog, jer nema planova za njihov transport i odlaganje.
- Upravljanje, finansiranje i implementacija predstavljaju najveći nedostatak - koga obavezuje ovaj plan i ko finansira operativne troškove izgradnje saobraćajne, komunalne i energetske infrastrukture?

ćajne, komunalne i energetske infrastrukture? Nema jasne raspodele odgovornosti, niti procene javnih ulaganja, studija izvodljivosti i modela finansiranja. SWOT je ukazao na rizik javno-private netransparentnosti — a onda je upravo to i urađeno.

Poglavljje koje se tiče planskih rešenja saobraćaja i infrastrukture je tehnički bogato, ali strateški siromašno: svedeno na inženjerska rešenja bez integralne vizije, bez mehanizama da se prostor učini priuštivim, otpornim i pravednim. U praksi, bez ključnih analiza i studija, ovakvo infrastrukturno rešenje će vrlo verovatno proizvesti tehničke (i društvene) kolapse (saobraćajna i infrastrukturna zagušenja, nepredviđene javne troškove, poplave, društvenu segregaciju...), umesto da unapredi gradsku održivost — što je potpuno suprotno i SWOT nalazima i deklarisanim principima integracije i održivosti.

Zaštita životne sredine i kulturnog nasleđa

Ovo poglavljje formalno pokriva teme zaštite životne sredine i kulturnog nasleđa, ali se u suštini svodi na skup deklarativnih načela bez njihove stvarne operacionalizacije, čime se stvara samo "privid zaštite". Možda i najveća slabost jeste odsustvo integrisanog pristupa, koji bi povezao eko-

loške, prostorne i kulturne aspekte razvoja ovog područja sa mehanizmima njihove implementacije u plansko rešenje, a potom i postupke monitoringa, evaluacije i kontrole. Iako se plan poziva na ključne zakone (o zaštiti životne sredine, prirode i kulturnih dobara), tekst ne obezbeđuje obavezujuće korake – nema definisanih nadležnosti, indikatora, niti kriterijuma za procenu uticaja projekta Beograd na vodi u domenu zaštite životne sredine i nasleđa.

Naročito zabrinjava činjenica da se procena uticaja (PU) pominje isključivo na nivou pojedinačnih projekata, bez pomena da je za plan rađena strateška procena uticaja (SPU) i sa kojim zaključcima, što samo ukazuje da kumulativne posledice planirane izgradnje, alternative razvoja, ni granični kapaciteti prostora nisu ni sagledani — što direktno krši i duh i slovo evropske i domaće regulative.

Dalje, mere zaštite ekološki značajnih područja („Ušće Save u Dunav“, „Reka Sava“) svode se na opštu obavezu sprovođenja ocene prihvatljivosti, bez prethodno utvrđenih zona zaštite, režima ograničenja ili kriterijuma za odlučivanje. Isto važi i za zaštitu kulturnih dobara, gde se načelno pominju očuvanje vizura i ambijenta, ali bez preciziranja visinskih ograničenja, vizuelnih koridora i prostorno definisanih zona

zabrane. Takav pristup praktično obesmišljava pojam „zaštite“ i omogućava proizvoljno tumačenje u skladu s investicionim interesima.

Naposletku, potpuno je izostavljen aspekt javne participacije, koji je suštinski deo savremenih pristupa zaštiti prostora i zakonska obaveza prema Arhuskoj konvenciji (evropski propis, na koji se plan deklarativno referiše). Bez uvida javnosti i plana konsultacija i načina uključivanja komentara u proces odlučivanja, čitav proces planiranja ostaje zatvoren i formalistički.

Zaštita od elementarnih nepogoda i odbrana zemlje

Poglavlje detaljno definiše tehničke mere zaštite od poplava i zemljotresa, uključujući kote nasipa, nadvišenja, seizmičku mikrokorejonizaciju i procenu likvefakcije. Plan pokazuje inženjersku preciznost i razmatra različite rizike, od kombinovanih poplavnih talasa do udaljenih jakih zemljotresa.

Međutim, ne povezuju se kumulativni efekti različitih nepogoda i ne integrišu se tehničke mere sa urbanističkim planiranjem i kapacitetima kritične infrastrukture. Fokus je na standardima i procedurama, dok strateška koordinacija i dugoročna otpornost prostora nisu adresirani.

Namena prostora i bilans površina posebne namene

Plan predviđa transformaciju prostora sa dominacijom javnih površina (železnica) u intenzivno izgrađen, mešoviti centar. Površine stambenih i komercijalnih zona rastu sa 9 % na 30 %, broj stambenih jedinica sa 135 na 6.128, a stanovnika sa 988 na 17.771. Indeks izgrađenosti i zauzetosti značajno raste, dok se odnos stanovanja prema delatnostima menja sa 1:9,4 na 1,4:1. Javne zelene površine na desnoj obali Save zauzimaće samo 5%. Ukupno BRGP procenjen je na 1.857.748 m².

Izmene i dopune PPPPN iz 2022. godine donose sledeće izmene planskih rešenja:

Briše se planirani broj stanova i stanovnika, plan ostaje bez ikakve demografske procene.

Ukida se jedan objekat kombinovane dečije ustanove, povećava broj depandanasa u stambeno-komercijalnim blokovima. Ukida se procenjeni kapaciteti osnovnih škola. Ukinut je multifunkcionalni objekat kulture. Implementira se rešenje metro linije koja prolazi kroz područje plana, koje je u međuvremenu usvojeno.

Poseban marifetluk je učinjen sa planiranim kapacitetima izgradnje. Prvo je u potpunosti izbrisana tabela bilansa površina

po namenama i uporedni prikaz postojećih i planiranih kapaciteta (BRGP, broj stanovnika, stanova, indeks izgrađenosti, gustina stanovnika...), pa plan ostaje bez elementarne procene planiranih urbanističkih kapaciteta po namenama. Potom su iz tabela ostvarenih pokazatelja po blokovima i parcelama, izbrisani svi pokazatelji o maksimalnoj BRGP, koja je bila ograničavajuća na nivou bloka i stoga neposredno kontrolisana prilikom sprovođenja plana. Zatim je dat maksimalni BRGP na nivou urbanističkih celina – ukupno kad se sabere 2.064.162 m² (200.000 više od osnovnog plana), što je zapravo nemoguće kontrolisati, da bi se na kraju kapaciteti formalno limitirali na prethodnih 1.857.748 m². Gde se deo višak od dvesta hiljada kvadrata? Ko će i kada reći da su kapaciteti ispunjeni? Kako je dimenzionisana infrastruktura (saobraćajna, komunalna, socijalna) ako ne znamo koliko i gde će se graditi?

Izmene i dopune PPPPN 2025 godine, kojima se obuhvat širi na 320 ha, redefinišu neka planska rešenja:

Zaštita, uređenje i korišćenje prirodnih sistema

U odnosu na prvobitni plan, uvode se novi tehničko-normativni podaci, ali nove formulacije ne donose promenu planskog pristupa, već predstavljaju dorađenu, pre-

cizniju verziju, usklađenu sa aktuelnim propisima i stanjem zaštite prirode u Beogradu - dodate su reference na nove pravne akte i odluke, jaače je naglašena uloga ekološke mreže Republike Srbije i koncept zelene infrastrukture, očuvanje postojećih zelenih površina i planiranje novih ostaju ključni ciljevi, terminološki je uveden pojam „integralna zaštita prirode“, što upućuje na koordinaciju različitih aspekata zaštite, ali ne menja realizaciju planskog rešenja.

Uticaj posebne namene da demografske i socijalne procese i sisteme

Izmene u delu o demografskom razvoju ne menjaju suštinski prostorni koncept plana, ali ipak redefinišu njegov socijalni profil. U plan se vraća podatak o planiranom broju stanovnika (izbrisan 2022 godine), ali iako ukupan broj stanovnika i odnos stambenih i mešovitih zona ostaju slični prvobitnom rešenju (primenjeno na širi obuhvat), ovaj put naglašavanje izgradnje luksuznih stanova pokazuje jasnu orijentaciju ka populaciji višeg socioekonomskog statusa, što dugoročno može ograničiti socijalnu raznovrsnost i dostupnost stanovanja.

Dopune u delu o socijalnom razvoju i javnim službama su takođe pretežno tehničkog karaktera — dodaju se podaci o postojećim ustanovama i preciziraju planirani kapaciteti vrtića, škola, zdravstvenih i kul-

turnih objekata, s obzirom da je obuhvat plana proširen.

Uticaj posebne namene na ekonomiju i privredne sisteme

U odeljku o ekonomiji i privrednim sistemima nema suštinskih konceptijskih promena, već se uglavnom radi o reviziji finansijskih pokazatelja i tehničkom usklađivanju podataka. Novi tekst precizira troškove pripreme i infrastrukturnog opremanja lokacije (oko 201 miliona evra) i precizirani su troškovi pojedinačnih stavki (rušenje, remedijacija, komunalna infrastruktura, javno zelenilo), dok je ukupna vrednost javnih ulaganja procenjena na oko 456 miliona evra. Sa druge strane, revidirane procene doprinosa za uređenje građevinskog zemljišta (197–282 miliona evra) pokazuju da planirana ulaganja ne mogu u potpunosti biti pokrivena prihodima od zemljišta, što ukazuje na finansijski disbalans i potencijanu zavisnost projekta od privatnih investitora. Povećanje procenjene vrednosti zemljišta (205–409 miliona evra) i definisanje investitorske dobiti potvrđuju dominaciju tržišne logike i visok profit za privatni sektor, uz minimalno razrađene mehanizme javne koristi. U delu o turizmu i tercijarnim delatnostima zadržan je marketing narativ o „elitnom“ i „unikatnom“ prostoru — sa fokusom na luksuzne hotele, kancelarije i „vodeni bulevar“, bez jasne veze sa lokalnom ekonomijom i realnim tržištem.

Prostorni razvoj saobraćaja i infrastrukturnih sistema

U poglavlju o saobraćaju i infrastrukturi nema suštinskih promena u konceptu, već su izmene pre svega tehničke i usklađene sa postojećim investicionim planovima Grada Beograda. Novi tekst dodaje detaljnije kriterijume za razvoj primarne i sekundarne ulične mreže, naglašavajući visokokapacitetne saobraćajnice sa odvojenim trakama za javni prevoz (BRT, tramvaj) i minimalnim kriterijumima za pešački i biciklističkim saobraćaj — što predstavlja dodatni pomak ka automobilskom modelu planiranja, a ne održivom, multimodalnom pristupu. U delu o infrastrukturi, dopune obuhvataju ažurirane tehničke planove za vodovod, kanalizaciju, elektroenergetsku i gasnu mrežu, uz preciziranje kapaciteta i trasa. Iako su izmene formalno usmerene na bolju infrastrukturnu povezanost i energetska efikasnost, one zapravo potvrđuju tehničku orijentaciju plana bez strateške povezanosti sa konceptima javnog prostora, mobilnosti ili klimatske otpornosti.

Zaštita životne sredine i kulturnog nasleđa

Poglavljje se znatno sadržajno dopunjuje, s obzirom da je za potrebe izrade PPPPN rađena studija zaštite kulturnih dobara, a da novi, prošireni obuhvat - obuhvata značajna

prostore kulturnog nasleđa (kompleks Beogradskog sajma, kulturno-istorijsku celinu Topčider, kompleks Jugopetrola, objekte na Topčiderskoj reci, Terazijску terasu itd.). Iako su mere koje su propisane usmerene su na očuvanje integriteta nasleđa, sprečavanje devastacije i promovisanje održive adaptacije u skladu sa novim ekološkim zahtevima (energetska sanacija, otpornost na klimatske promene), ukoliko se fokusiramo se na kompleks Beogradskog sajma ,možemo zaključiti sledeće:

S obzirom na podatke koji su dati u okviru planskog rešenja, može se reći da kompleks Beogradskog sajma (hale 1–4) u ovom poglavlju dobija status modernog kulturnog pejzaža — deo je industrijskog i sajamskog nasleđa koji svedoči o periodu posleratne modernizacije Beograda (1954–1957). Precizni podaci i mere su dati i za halu 1, koja se nalazi pod formalnom zaštitom, ali i za hale 2-4 koje su evidentirane kao vredno nasleđe, ali bez statusa pravne zaštite. Međutim, u istom tekstu, eksplicitno se navodi da definisane mere za objekte bez pravne zaštite treba tretirati uslovno, odnosno samo kao smernice i uputstvo za promišljanje prostornih rešenja (kada se to dešava, kada je ovo poglavljje koje se zove “planska rešenja”?). Pritom, plan predviđa delimičnu transformaciju kompleksa, uz mogućnost prenamene pojedinih objekata i uređenja prostora u skladu s novim urbanim funkci-

jama. Na taj način, iako se formalno ističe potreba očuvanja vrednog graditeljskog nasleđa, pristup je potpuno ambivalentan - umesto jasne zaštitne politike i precizne definicije kulturno-istorijskih vrednosti celog kompleksa i kriterijuma za njegovu zaštitu, prostor se dominantno posmatra kao potencijal za komercijalni razvoj, a plansko rešenje postaje "sugestija".

Namena prostora i bilans površina posebne namene

Zadržan je prethodni obračun maksimalne BRGP u obuhvatu osnovnog PPPPN, gde je rečeno da su ukupni kapaciteti 1.857.748 m², dok su sabrani kapaciteti po celinama 2.064.162 m². Na ovaj proračun je dodato oko 560.000 m² u proširenom obuhvatu plana.

Zaključak 6.

Strukturna korupcija primetna je u sledećim segmentima planskih rešenja PPPPN:

- planska rešenja se pišu na nivou tehničkih opisa, bez strateškog pristupa koji podrazumeva jasne ciljeve, osvrt na analizu stanja, varijante, mere, (o participaciji i da ne pričamo!), kriterijume za primenu prilikom detaljne razrade, kao i indikatore ispunjenosti.
- izostaje integralni pristup, koji objedinjuje i razmatra različita sektorska rešenja.
- izostavljaju se značajni segmenti pojedinih rešenja – pogotovo uticaja plana na društvene i ekonomske procese.
- praktično sva planska rešenja potvrđuju rizike SWOT analize, mogućnosti nisu ostvarene (čemu onda SWOT?).
- izmena plana 2025 naizgled donosi pomak na bolje, prvenstveno u domenu zaštite, ali sa namernom relativizacijom mera zaštite vrednog kulturnog nasleđa.
- Već na nivou bilansa površina jasno je da mnogi ciljevi nisu ispunjeni (recimo zelenih površina je samo oko 5% na desnoj obali Save), mada su deo istog plana.
- izmenom plana iz 2022 ukida se sumarni prikaz bilansa površina i kapaciteta izgradnje po različitim namenama, kao i

parametri poput procenjenog broja stanovnika, gustine naseljenosti itd. Prvi je obavezan po Zakonu prilikom izrade PPPPN, potonji su obavezni u urbanističkim planovima (to ovaj plan de facto jeste), čime se prikrivaju nastale promene i dereguliše upravljanje razvojem, naročito u domenu stambene politike.

- Takođe, od 2022 godine ukupni kapaciteti izgradnje se nedosledno (bolje rečeno namerno pogrešno) obračunavaju na nivou plana, dok se na nivou bloka brišu ograničenja kapaciteta izgradnje, čime se značajno dereguliše upravljanje svim infrastrukturnim kapacitetima.

7.

Promena u propozicijama urbanističkih pokazatelja PPPPN BNV

Bilansi površina su jedan od osnovnih urbanističkih pokazatelja koji se utvrđuju kroz izradu plana. Po zakonu, prikaz bilansa površina posebne namene su obavezan deo planskog rešenja. Kao što je već rečeno, tabela bilansa površina je data u osnovnom planu 2015. godine, da bi potom bila izbrisana 2022. godine. Brisanjem tabele sa bilansima površina brišu se i osnovni pokazatelji koji ukazuju na strukturu namena i promene u toj strukturi. Izmenama i dopunama iz

2025. godine bilansi površina nisu vraćeni, tek nakon primedbi sa javnog uvida.

Sa druge strane, u osnovnom planu je data i tabela sa detaljnim površinama i drugim urbanističkim pokazateljima, poput zauzetosti i zelenila na tlu, po blokovima. Ta tabela nije brisana, brisan je samo pokazatelj o ukupnom BRGP u blokovima. Međutim, ukoliko se pokazatelji ne sabere i ne proceni njihov kumulativni efekat, ovakvi podaci prikazani tabelarno praktično ne služe ničemu (sva pravila su data u tekstu plana, tabela je samo sistematičan prikaz).

Zbog nedostatka eksplicitnih pokazatelja u planu, u ovoj analizi su korišćeni vektorski crteži i podaci iz tabele po blokovima da bi se procenili pokazatelji i promene na nivou teritorije plana.

Promena na nivou bilansa površina:

leva obala Save				desna obala Save		
2025	2022	2015		2015	2022	2025
teritorija plana						
0			stanovanje	321117	376354	547363
60767			komercijala	204371	200366	174319
75551			mešovito	0	0	41100
0			javne službe	98181	52198	116211
234468	162000	162000	javne zelene površine	83875	75698	151792
100			komunalne delatnosti	6942	6942	18173
191179	107661	107661	saobraćaj	394558	397486	808782
562065	269661	269661	UKUPNO OBALA	1109044	1109044	1857740
			priobalni	59207	59207	263748
			akvatorija	333685	333685	737490
			UKUPNO PLAN	1771597	1771597	3421043
370886	162000	162000	SAMO BLOKOVI	714486	711558	1048958
			zelenilo na tlu	134413	97464	165159

Promena na nivou procentualnog udela namena:

Ovaj deo analize pokazao je da bilans javnih i površina ostale namene na području Beograda na vodi na desnoj obali Save (ukoliko izostavimo reku i njen priobalni pojas) iznosi oko 53:47%, što je izmenama plana iz 2022. godine smanjeno na 48:52%, da bi 2025. kroz proširenje obuhvata plana vraćeno na znatno veći udeo javnih namena od 59:41.

Dalje, od 52,6% površina planiranih za javne namene na području Beograda na vodi u osnovnom planu, saobraćajne površine su činile oko 35,6%, a javne namene u blokovima (škole, vrtići, kultura, zelene i komunalne površine) svega 17,9%. Ovaj procenat je kroz izmene osnovnog plana koje su urađene 2022. godine dodatno smanjen na samo 12,1%, odnosno čak 5,4 ha planiranih površina za javne namene u blokovima je izgubljeno, da bi izradom izmena i dopuna plana 2025. malo porastao, zbog proširenja obuhvata, na 15,5%. Međutim, poslednjim izmenama plana iz 2025. godine udeo saobraćajnih površina porastao na čak 43,5%, što znači da je promena odnosa javnog i ostalog zemljišta dominantno posledica planiranih saobraćajnih površina.

Važno je istaći da u strukturi površina javnih namena u blokovima, javne zelene površine (parkovi, skverovi, koridori) zauzimaju tek 7,6% u osnovnom planu područja Beograda na vodi, što je dodatno smanjeno na svega 6,8% kroz izmene plana 2022. godine, da bi se kroz proširenje obuhvata 2025. godine "popeo" na 8,2%.

Za razliku od javnih zelenih površina koje se vezuju isključivo za zemljište u javnoj svojini, parametar koji se tiče minimalnog procenta zelenila u direktnom kontaktu sa tlom nije vezan samo za javne, već i za ostale namene i prožima celo područje obuhvaćeno planom.

Analiza je pokazala da je procenat zelenih površina u direktnom kontaktu sa tlom u blokovima na području Beograda na vodi na desnoj

obali Save smanjen sa 12 na 9%, odnosno za čitavih 3,7 ha kroz izmene osnovnog plana koje su urađene 2022. godine, a da je na tom procentu ostao i u izmenama plana iz 2025. godine. Ovaj podatak je naročito uznemiravajući ako se uzme u obzir da je zelenilo u direktnom kontaktu sa tlom 2022. godine znatno smanjeno i u svim planiranim parkovima, a ne samo pojedinim stambeno-komercijalnim blokovima. Na taj način, na primer, dozvoljeno je da se postojeći park Bristol izbetonira do maksimalnih 70% površine. Poslednja izmena i dopuna plana iz 2025. nije menjala te odnose, a s obzirom na činjenicu da prosečni procenat zelenila na ukupnoj teritoriji desne obale Save nije povećan, bez obzira na proširenje plana. Dakle primetan je “greenwashing” indikator: procenti javnih zelenih površina rastu, a tlo opada, jasno je da je isti princip betoniranja javnih zelenih površina zadržan i na dalje i potvrđuje dugoročan trend gubitka prirodnog zemljišta u korist izgradnje.

Drugim rečima, trend započet izradom osnovnog plana za Beograd na vodi 2015. godine nastavio se u pravcu smanjenja površina planiranih za javne namene. Na prostoru Beograda na vodi smanjenje se odnosi na javne sadržaje u blokovima koji kroz izmene plana ustupaju mesto stambenim i komercijalnim sadržajima, ali i povećanje površina pod saobraćajem, odnosno primetan je trend smanjenja društvenih i ekoloških standarda u planiranju.

leva obala Save				desna obala Save		
2025	2022	2015		2015	2022	2025
u odnosu na teritoriju plana						
0.0%			stanovanje	29.0%	33.9%	29.5%
10.8%			komercijala	18.4%	18.1%	9.4%
13.4%			mešovito	0.0%	0.0%	2.2%
0.0%			javne službe	8.9%	4.7%	6.3%
41.7%	60.1%	60.1%	javne zelene površine	7.6%	6.8%	8.2%
0.0%			komunalne delatnosti	0.6%	0.6%	1.0%
34.0%	39.9%	39.9%	saobraćaj	35.6%	35.8%	43.5%
100%	100%	100%	UKUPNO OBALA	100%	100%	100%
			ostalo:javno	47.4:52.6	52:48	41.1:58.9
			zelenilo na tlu	12%	9%	9%
u odnosu na površinu blokova						
			stanovanje	44.9%	52.9%	52.2%
			komercijala	28.6%	28.2%	16.6%
			mešovito	0.0%	0.0%	3.9%
			javne službe	13.7%	7.3%	11.1%
			javne zelene površine	11.7%	10.6%	14.5%
			komunalne delatnosti	1.0%	1.0%	1.7%
UKUPNO BLOKOVI				100%	100%	100%
			ostalo:javno	73.5:26.5	81.1:18.9	72.7:27.3
			zelenilo na tlu	18.8%	13.6%	15.6%

Zaključak 7.

Strukturna korupcija primetna je u sledećim segmentima urbanističkih pokazatelja PPPPN:

- Prilikom izrada izmena i dopuna, ne prati se promena u planiranom bilansu površina, već su oni i obrisani izmenom plana 2022, 2025 su vraćeni, ali zbog primedbe na javnom uvidu. Praćenje promena u bilansu površina jasno bi ukazalo na izgubljene hektare zemljišta namenjene javnim namenama – vrtićima, kulturi, zelenilu.
- Jedan od najvažnijih urbanističkih pokazatelja – zelenilo na tlu – ni u jednom planskom rešenju se ne prikazuje sumarno, već samo kao minimalni procenat na parceli. Na taj način prikriva se činjenica da samo 12% teritorije desne obale Save neće biti izbetonirano, a nakon izmena plana 2022 i 2025 taj procenat pada na svega 9%.

Zaključak III dela istraživanja

Strukturna korupcija planiranja na nivou sadržaja Odluke o izradi PPPPN

Donošenje Odluke o izradi Plana područja posebne namene za projekat *Beograd na vodi* 2014. godine označilo je presedan u savremenoj planskoj praksi Srbije. U trenutku njenog usvajanja, važeći Zakon o planiranju i izgradnji jasno je definisao da se planovi posebne namene donose isključivo za prostore čiju posebnost određuju funkcije od državnog interesa – infrastrukturne koridore, prostore eksploatacije sirovina, prirodna i kulturna dobra od nacionalnog značaja, turističke zone ili vodne akumulacije. Projekat Beograd na vodi nije pripadao nijednoj od tih kategorija. Njegovo proglašenje za „projekat od posebnog značaja“ zasnivalo se isključivo na političkoj odluci Vlade, a ne na planskom kriterijumu. Još problematičnije, ni ta činjenica nije eksplicitno navedena u samoj Odluci o izradi plana.

Time je stvoren pravni i metodološki vakuum – plan se radio bez zakonski opravdanog osnova, a sadržaj Odluke je, umesto definisanja cilja izrade plana, veštački proširen listom elemenata koje treba da sadrži PPPPN. Na taj način je Odluka kao pravni akt poslužila da se simulira proceduralna

ispravnost i „popuni“ pravni vakuum i “nadmesti” zakon, ali i prikrije činjenica da je njen sadržaj ispražnjen od smisla, čime je izgubila svoj suštinski i zakonski legitimitet. Samim tim, ovaj slučaj je u domaću praksu uveo **ekstralegalni model planiranja**, u kojem se planski instrument koristi za legitimisanje politički donetih odluka, a ne za njihovo stručno i zakonsko formulisanje i utemeljenje.

Izmene Zakona o planiranju i izgradnji iz kasnijeg perioda (2014) uvele su dodatne elemente koje Odluka o izradi mora da sadrži – planski osnov, ciljeve, principe, viziju i konceptualni okvir planiranja – sa namerom da se unapredi transparentnost i utemeljenje/obrazloženje pokretanja planskog procesa. Međutim, Odluka o izradi izmena i dopuna PPPPN iz 2022. godine pokazala je da je ta zakonska korekcija ostala bez stvarnog efekta. Kao planski osnov navedeni su samo neki i to mahom zastareli dokumenti (PPRS 2010–2020, Regionalni prostorni plan Beograda, Strategija razvoja grada Beograda), dok su relevantni i aktuelni strateški dokumenti – poput Strategije urbanog razvoja Srbije do 2030. i GUP-a Beograda – potpuno izostavljeni. Takođe, iz “selektovanih” dokumenata navedene su samo pojedine smernice koje se tiču turizma i identiteta. Takav selektivan pristup planskoj i razvojnoj dokumentaciji pokazuje instrumentalnu upotrebu zakonskih formi: citira se samo

ono što može poslužiti kao formalno pokriće unapred donetim odlukama.

U delu odluke koji se odnosi na viziju, ciljeve i konceptualni okvir, izostaju konkretni razlozi i smernice – umesto toga navode se opšte, tehnički neutralne i semantički prazne formulacije poput „povezivanja sa širim okruženjem“ ili „unapređenja razvoja područja“. Time se izbegava suočavanje sa suštinskim pitanjem: zbog čega se plan menja i šta su očekivani efekti izmena na prostor i zajednicu. Takva prazna retorika odražava deprofesionalizaciju planiranja i **namereno izbegavanje odgovornosti** već na nivou donošenja Odluke o izradi plana, i u kazuje na ono što će uslediti – formalno poštovanje procedure uz odsustvo sadržajne analize i javne rasprave.

Odluka o izmenama i dopunama plana iz 2024. godine zadržava gotovo identičnu strukturu, argumente i formulacije, iako se obuhvat plana povećava sa 177 na 320 hektara, što **umesto principa kontinualnog planiranja ustoličuje kontinuitet formalizma**. Povećanje obuhvata bez redefinisanja ciljeva i principa predstavlja “planski” postupak kojim se prostorna intervencija širi bez odgovarajućeg analitičkog i strateškog obrazloženja. Posebno je značajno da se ovakvom odlukom, “očišćenom” od svakog smislenog sadržaja, navodi potreba za izradom Strateške procene uticaja i Studi-

je zaštite kulturnog dobra, čime se planska logika obrće – najpre će se doneti odluka o širenju plana bez ikakvog utemeljenog osnova, a tek potom će se pristupiti (formalnoj) analizi njegovih posledica.

Strukturna korupcija na nivou polaznih osnova, principa, ciljeva i koncepcije razvoja planskog rešenja

Osnovni plan iz 2015. godine predstavljao je dokument kojim je država prvi put preuzela nadležnost za detaljno planiranje užeg gradskog područja Beograda, što je već u startu postavilo problem vertikalne koordinacije — odnosno njenog potpunog izostajanja. Plan je formalno usmeren na „uređenje i zaštitu“ priobalja, ali je suštinski izrađen kao investicioni instrument kojim se planira novi gradski centar prvenstveno za potrebe projekta „Beograd na vodi“. Ovakvo polazište obeležilo je sve strateške segmente dokumenta: od nejasno i nepotpuno definisanih principa, preko proizvoljno formulisanih ciljeva, do selektivne primene planerskih metoda.

Iako uvodne napomene deklarativno pozivaju na primenu integralnog metoda, analiza pokazuje da taj metod nije bio ni konceptualno ni praktično primenjen. Umesto povezivanja sektora, nivoa vlasti i interesa, plan se zasnivao na unapred zadanom cilju urbane transformacije Savskog amfiteatra

u visokokomercijalnu zonu. Problem predstavlja i pozivanje na evropske principe i standarde na koje se plan navodno oslanja, a koji su samo deklarativno pomenuti kao „osnovni“ bez pozivanja na konkretne dokumente (ESDP, Territorial Agenda, Leipzig Charter i dr.) i bez jasnog navođenja konkretnih evropskih vrednosti i standarda kvaliteta prostora sa kojima je plan „usklađen“. U tom smislu, plan se predstavlja kao evropski, ali ostaje u potpunosti van evropskog planerskog konteksta.

SWOT analiza, koja bi trebalo da predstavlja ključni analitički alat za formulisanje strategije, u osnovi je bila „dekoracija“ — više opisujući pozitivne karakteristike i „razvojne šanse“ nego što je kritički sagledala stvarne probleme. Umesto jasnog prikaza međusobnih zavisnosti faktora, uočava se pokušaj opravdavanja investicione orijentacije plana, ali i izvesna hazardna tendencija. Naime, deluje kao da su sve uočene snage, slabosti, mogućnosti i (naročito) pretnje stavljene kao karte na sto, pa šta na kraju kartanja (izrade plana) ispadne – ispadne. Bitno da su urbanisti i planeri sve jasno naveli, a kuda ide plansko rešenje nije njihova odgovornost niti zadatak.

Izmene i dopune iz 2022. godine nisu donеле nikakvo suštinsko unapređenje analitičkog pristupa. U 2025. godini, čak se i proširenje obuhvata plana obrazlaže odlu-

kom Vlade, bez bilo kakvog drugog obrazloženja (čak i takvog zaključka Vlade RS). Ipak, uočava se prvi pokušaj prepoznavanja klimatskih rizika — pojava „toplotnih ostrva“ i uticaj urbanizacije na mikroklimu, što predstavlja jedan od retkih pomaka ka savremenom razumevanju urbanih rizika. Međutim, i ovo se zadržava na opisnom nivou, bez ikakvih implikacija na plansko rešenje ili mera adaptacije. Slično, i uvođenje termina „zelena infrastruktura“ predstavlja više refleksiju trendova u terminologiji, koja je uspostavljena i donošenjem gradske Strategije zelene infrastrukture krajem prošle godine, nego suštinsku integraciju koncepta u plan.

Sistem principa iz 2015. godine pokazuje visok stepen deklarativnosti i unutrašnjih protivrečnosti. Načelo održivosti proklamuje očuvanje kulturnog nasleđa i javnih površina, dok konkretna planska rešenja predviđaju mali procenat zelenila, jedan novi parkić i gotovo potpunu izgradnju priobalja i blokiranje vizuelnih koridora. Socijalna dimenzija održivosti potpuno izostaje. Horizontalna integracija, koja bi trebalo da povezuje različite aktere i sektore, svedena je na fizičko povezivanje saobraćajnih pravaca, dok je vertikalna koordinacija — odnosi između nacionalnog, regionalnog i lokalnog planiranja — formulisana je kao princip koji se ne primenjuje. Time je, umesto integrisanog pristupa, uspostavljena vertikalna

subordinacija, u kojoj država preuzima nadležnosti grada, potpuno je suprotno evropskom principu supsidijarnosti. Vizionarski princip, kojim se najavljuje uvođenje javnosti u proces odlučivanja, ostaje apsurdan u kontekstu plana koji je sproveden bez javne rasprave i uz potpunu nedostupnost podataka. Konkurentnost je svedena na privlačenje investicija (umesto na inovacije ili inkluzivni rast), kohezija je tumačena isključivo kao prostorna povezanost, bez društvene dimenzije, policentricnost je pogrešno primenjena u okviru jednog gradskog područja, produbljujući razlike između centra i periferije, a identitet je redukovan na brendiranje grada, a ne na očuvanje kulturnih vrednosti i javnih prostora.

Izmene iz 2022. i 2025. godine nisu donele nikakvu reviziju ovih principa — naprotiv, izostavljanjem pojedinih formulacija (poput „negovanja stila i dobre forme“, što je, da se razumemo, i tada bilo smešno) u 2025. godini plan je još više izgubio na vrednosnom sadržaju. Jedini princip koji nije eksplicitno naveden, ali je praktično sproveden, bio je i ostao – maksimalno iskorišćenje i finansijalizacija zemljišta.

Ciljevi plana i koncepcija razvoja dodatno potvrđuju ovu orijentaciju. Formulacija o „pretvaranju zapuštenog prostora u elitni, moderni deo grada“ ukazuje na ideološki okvir koji favorizuje estetsku i tržišnu tran-

sformaciju prostora, a ne njegovu društvenu revitalizaciju ili ekološku odgovornost u planiranju. Takav cilj ne prepoznaje socijalnu komponentu urbanog razvoja, niti pitanja pravedne raspodele koristi i smanjenja ekoloških/klimatskih rizika. Umesto savremenih evropskih paradigmi koje afirmišu inkluzivnost, pristupačnost, kvalitet života i visoke ekološke standarde kao osnovne vrednosti urbanog razvoja, plan promoviše model urbane ekskluzivnosti, u kojem se razvoj meri “nivoom investicije” i komercijalnom vrednosti prostora. Pored toga, „moderni centar“ nije definisan ni funkcionalno ni konceptualno — izostala je svest o temama kao što su održiva mobilnost, klimatska otpornost ili pametno upravljanje resursima. Plan se, dakle, oslanja na estetizovani model modernosti, a ne na sadržajni, i suštinski legitimizuje privatizaciju urbanog prostora pod izgovorom modernizacije.

U potonjim izmenama i dopunama osnovnog plana, pa čak ni onim iz 2025. godine (deset godina kasnije) u kojima je obuhvat skoro duplo proširen, ništa se na nivou ciljeva i razvojne koncepcije nije preispitalo niti menjalo.

Strukturna korupcija na nivou planskih rešenja

Analiza planskih rešenja PPPPN jasno pokazuje sistemsku slabost i strateški deficit

planiranja. Osnovni plan iz 2015. godine formalno je definisao nekakve principe i ciljeve, držao se strukture koja je zadata Odlukom, ali je u suštini ignorisao ključne dimenzije održivog razvoja: ekološku, socijalnu i ekonomsku. Procena ekonomske opravdanosti i socijalne prihvatljivosti, iako sugerisana zakonom za ovu vrstu plana (PPPPN), nije izvršena, a prirodni sistemi su tretirani kao dekorativni elementi, fragmentirani i marginalizovani u odnosu na investitorske interese. Javne zelene površine su svedene na minimum, a strateški značajne ekološke zone, poput Ušća Save u Dunav, ostaju bez obaveznih režima zaštite.

Socijalna dimenzija plana je, može se slobodno reći, ignorisana. Umesto raznovrsnog, inkluzivnog stanovanja, uvodi se elitni, luksuzni model za kupce visoke platežne moći, što otvoreno promoviše prostornu i socijalnu segregaciju, dok javne službe ostaju formalno raspoređene i potencijalno privatizovane. Ekonomski aspekti plana, očigledno preuzeti iz investitorske dokumentacije, svode se na (fiktivne?) kvantitativne pokazatelje troškova i dobiti, bez analize tržišta, dugoročnog finansijskog uticaja ili realnog doprinosa lokalnoj ekonomiji. Finansijska logika dominira nad javnim interesom, a skoro svi prepoznati rizici iz SWOT analize u planskom rešenju su i potvrđeni (čemu je onda služila SWOT analiza?).

Saobraćaj i infrastruktura su tehnički obrađeni, ali strateški neintegrisani. Planiranje visokokapacitetnih saobraćajnica, izmeštanje železnice, nesagledavanje dinamike izgradnje infrastrukture, uz izgradnju milionskih kapaciteta stambeno-komercijalnih sadržaja povećava rizik od zagušenja i infrastrukturnih kolapsa, dok održivi pristupi ostaju simbolični ili nepostojeći. Upravljanje otpadom i energijom ostaje samo nagovešteno, bez konkretizacije.

Izmene i dopune 2022. godine dodatno su oslabile plan i dodatno ojačale njegovu tržišnu orijentaciju. Brišu se ključni podaci o urbanističkim i demografskim kapacitetima, maksimalna BRGP postaje formalna i teško kontrolisana, a kapaciteti stambene i komercijalne izgradnje se povećavaju bez jasnog odgovora na infrastrukturna i socijalna ograničenja. Dopune 2025. godine unapređuju tehničke i normativne aspekte, ali ne menjaju suštinski pristup – priroda ostaje dekor, socijalna održivost je na staklenim nogama, a ekonomski i urbani razvoj vođen je tržišnim interesima. Proširen obuhvat i dodatni kvadrati samo povećavaju potencijalni prostor za komercijalnu eksploataciju, dok kapaciteti javne infrastrukture, zelenila i javnih službi nisu adekvatno razrađeni.

Poseban primer je kompleks Beogradskog sajma, gde formalna zaštita kulturnog nasleđa kao jedno od planskih rešenja postoji

samo deklarativno. Hala 1 ima pravnu zaštitu, dok je zaštita hala 2–4 tretirana kao sugestija, bez obzira što se plan piše kao normativni dokument (sugestija za kad?). Na ovaj način, planska rešenja, tobože usklađena sa zakonskim okvirima i bazirana na nekakvoj studiji zaštite kulturnog nasleđa, praktično služe investitorskim interesima, dok javni interes, održivost i kulturna vrednost prostora ostaju samo na papiru, u ponekim pasusima plana (ne i u konačnom rešenju). Valjda da umire savest planera. Sajamske hale 2 i 3 su nakon javnog uvida “na silu” ostale deo planskog rešenja, na papiru.

Strukturna korupcija na nivou urbanističkih pokazatelja

Analiza bilansa površina jasno pokazuje konzistentan i zabrinjavajući trend smanjenja prostornih kapaciteta za javne sadržaje i prirodno tlo na području Beograda na

vodi tokom tri planska ciklusa (2015, 2022 i 2025), ali i potpuno prikrivanje ove činjenice! Iako je proširenje obuhvata 2025. formalno povećalo udeo javnih namena, suštinski rast potiče pre svega od saobraćajnih površina. Istovremeno, javne namene unutar blokova, uključujući škole, vrtiće i kulturne sadržaje, značajno su redukovane – za čak 5,4 ha, da bi 2025. njihov udeo blago porastao, ali isključivo zahvaljujući novim površinama u proširenom obuhvatu. Još nepovoljniji je trend u domenu zelenih površina: javne zelene površine ostale su ispod 10%, dok je zelenilo u direktnom kontaktu sa tlom smanjeno sa 12% na trajnih 9%, uprkos proširenju plana, uz gubitak dodatnih 3,7 ha prirodnog zemljišta. Time se potvrđuje dugoročan obrazac po kome formalni procenti zelenih površina mogu rasti, ali realna ekološka vrednost prostora opada, jer se zadržava princip betoniranja i u javnim parkovima i unutar blokova.

