urbanizam

ANALIZA FENOMENA I POUKE IZ PRAKSE

BEOGRAD 2025.

Univerzitet u Beogradu
Arhitektonski fakultet

UREDNICE

dr Danijela Milovanović Rodić
Ljubica Slavković
dr Jasmina Đokić

urbanizam I KORUPCIJA

BEOGRAD 2025

IMPRESUM

ISBN 978-86-7924-391-1

Edicija:

Gradovi između javnog interesa i privatnog profita

Naslov:

URBANIZAM I KORUPCIJA
Analiza fenomena i pouke iz prakse

Urednice:

dr Danijela Milovanović Rodić
Ljubica Slavković
dr Jasmina Đokić

Izdavač: Univerzitet u Beogradu - Arhitektonski fakultet

Za izdavača: Profesor Vladimir Lojanica, dekan

Recenzenti:

Prof. dr Vladan Đokić, redovni profesor, Univerzitet u Beogradu - Arhitektonski fakultet
Prof. dr Milena Dragićević Šešić, profesor emeritus, Univerzitet umetnosti u Beogradu – Fakultet dramskih umetnosti
Doc. dr Ana Perić Momčilović, docent, School of Architecture, Planning and Environmental Policy, University College Dublin

Autori poglavlja (po redosledu pojavljivanja):

Marija Kosović, student doktorskih studija, Univerzitet u Beogradu - Arhitektonski fakultet
Vesna Teofilović, doktorand, Univerzitet u Beogradu - Arhitektonski fakultet
dr Ana Graovac, Nova planska praksa
dr Jasmina Đokić, Nova planska praksa
dr Marija Maruna, redovni profesor, Univerzitet u Beogradu - Arhitektonski fakultet
Ljubica Slavković, Nova planska praksa
Ksenija Radovanović, Nova planska praksa
dr Danijela Milovanović Rodić, vanredni profesor, Univerzitet u Beogradu – Arhitektonski fakultet
dr Aleksandra Nenadović, vanredni profesor, Univerzitet u Beogradu – Arhitektonski fakultet
Emilija Jović, istraživač pripravnik, Univerzitet u Beogradu – Arhitektonski fakultet
Novak Đukić, asistent, Univerzitet u Beogradu – Arhitektonski fakultet
dr Ksenija Petovar, redovni profesor u penziji, Univerzitet u Beogradu - Arhitektonski fakultet, Geografski fakultet
Nemanja Nenadić, Transparentnost Srbija

Dizajn i prelom: Jelena Kesić

Urednica i menadžerka projekta: Ljubica Slavković

Produkcija:
Ljubica Slavković,
Nova planska praksa

Štampa: Standard 2

Tiraž: 200

Publikacija je realizovana u okviru projekta ***Javnost u javnim politikama*** *koji sprovodi* ***Nova planska praksa*** *u saradnji sa beogradskom kancelarijom Fondacije* ***"Hajnrih Bel"****.*

NOVA PLANSKA PRAKSA

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
BEOGRAD

sadržaj

PREDGOVOR

RECENZIJE

RAZUMEVANJE FENOMENA KORUPCIJE

KORUPCIJA U PROSTORNOM PLANIRANJU: SISTEMATIČNI PREGLED LITERATURE
Marija Kosović

URBANE TRANSFORMACIJE POD DOMINACIJOM KAPITALA: AUTORITARNI NEOLIBERALIZAM I NJEGOVE DRUŠTVENO-PROSTORNE MANIFESTACIJE
Vesna Teofilović

ULOGA I ETIKA URBANISTA: STRUKTURNA RAZGRADNJA DELOVANJA U JAVNOM INTERESU
dr Ana Graovac

KRIZA INTEGRITETA URBANISTIČKOG PLANIRANJA KAO DELATNOSTI OD JAVNOG ZNAČAJA
dr Jasmina Đokić

RIZICI I SUMNJE NA KORUPCIJU U PRAKSI

KORUPCIJA I PROSTORNI RAZVOJ: ULOGA SAVETA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE U SRBIJI
dr Marija Maruna, Ljubica Slavković, Ksenija Radovanović

(NE)VIDLJIVI MEHANIZMI (ZLO)UPOTREBE JAVNIH RESURSA PROJEKTA EXPO BELGRADE 2027
dr Danijela Milovanović Rodić, dr Aleksandra Nenadović, Emilija Jović, Novak Đukić

KORUPTIVNI INTERESI I OBEZVLAŠĆIVANJE LOKALNIH SAMOUPRAVA U SEKTORU ENERGETIKE I RUDARSTVA
dr Ksenija Petovar

IZGRADNJA I „UGRADNJA": KORUPTIVNI RIZICI U GRAĐEVINSKOM SEKTORU
Nemanja Nenadić

BELEŠKA O AUTORIMA

predgovor

Tema korupcije postaje vidljiva u akademskoj i stručnoj literaturi od 1990-ih godina, naročito u okviru političkih nauka, ekonomije i prava. Značajan je broj studija koje korupciju razmatraju kroz institucionalne slabosti, uticaje tranzicije i globalizacije, kao i kroz njene efekte na ekonomski rast, socijalnu nejednakost i poverenje u institucije. Nesumnjivo, rastuće akademsko interesovanje za korupciju refleksija je njene eskalacije i potrebe da se sistematski istraži. Ključni teorijski pristupi proučavanju ovog fenomena oslanjaju se na ekonomske teorije (uticaj na efikasnost tržišta i ekonomski rast), neo-institucionalne teorije (korupcija kao posledica slabih formalnih i jakih neformalnih institucija), i sociološke perspektive (korupcija kao „sistem" ili *modus operandi*, a ne pojedinačni prestup).

U poslednjih dvadeset godina sve su brojnije analize koje povezuju korupciju sa procesima urbanizacije, velikim infrastrukturnim projektima i javnim politikama — oblastima u kojima se kapital, zakonska regulativa i politička moć najdirektnije prepliću. Upravo zato, korupcija u urbanističkom planiranju postaje specifična i sve značajnija istraživačka tema. Dosadašnja istraživanja pokazuju da je urbanističko planiranje posebno ranjivo na koruptivne uticaje, jer uključuje raspolaganje zemljištem kao najvrednijim resursom gradova, alokaciju javnih resursa i infrastrukture, izdavanje dozvola i sprovođenje regulative u procesu izgradnje, te time značajno određuje odnose između javnog i privatnog sektora.

Studije posebno naglašavaju da je urbanističko planiranje često strateška tačka za formiranje koruptivnih mreža. U teorijskoj kontekstualizaciji, nameće se Flivbjergov pojam *deliberate misrepresentation* u megaprojektima, kojim se označava namerno iskrivljavanje činjenica o troškovima i koristima radi obezbeđenja političke podrške i opravdanja za (zlo)upotrebu javnih resursa. Istovremeno, neoinstitucionalni uvidi ukazuju na „prazninu između zakona i prakse", kojim se ukazuje da postojanje propisa nije dovoljno ako institucije nemaju znanje i volju da ih dosledno primenjuju.

Aktuelna istraživanja korupcije u urbanističkom planiranju pokazuju postajanje korelacija između srpskog urbanizma i globalnih trendova u urbanom razvoju, poput gentrifikacije i privatizacije javnih resursa i prostora, organizacije velikih događaja (EKSPO izložbe ili Olimpijske igre), kao i realizacije megaprojekata, od izgradnje stadiona i trgovačkih centara, preko luksuznih stambenih naselja, do rekonstrukcije čitavih gradskih četvrti. Na taj način, srpski kontekst predstavlja deo šireg

obrasca korišćenja urbanističkog planiranja kao instrumenta akumulacije kapitala niske otpornosti na koruptivne rizike.

Ipak, koruptivne radnje u Srbiji vremenom postaju sve vidljivije. Umesto porasta transparentnosti procedura, providniji su institucionalni, zakonski i proceduralni paravani koruptivnih praksi, naizgled i bez ambicija za njihovim prekrivanjem. Prisutna na svim nivoima upravljanja i društvenog uređenja, korupcija nije više devijacija koja karakteriše velike projekte i određene oblasti (poput velikih infrastrukturnih ili reprezentacijskih projekata), već *modus operandi* i kvintesencija javnih poslova, sa uspostavljenim pravilima, protokolima, čak i „etikom" koruptivnog postupanja. Istraživanja ukazuju na porast percepcije stanovništva na prisustvo korupcije u poslovnom i životnom okruženju, kao i da je sve više onih koji računaju sa njom i uključuju je u svoje poslovno i životno delovanje. Istovremeno, poverenje u institucionalne mehanizme kontrole za njeno suzbijanje je u stalnom opadanju.

Sve ovo ukazuje na potrebu da se specifičnosti korupcije u domaćem okruženju istraže, klasifikuju i kvalifikuju, i da se, konačno, prepoznaju mehanizmi uticaja i relacije fenomena korupcije i urbanog razvoja. Cilj kome teže urednice i autori poglavlja je formiranje baze znanja radi jačanja profesionalne etike i osnaživanja kapaciteta svih aktera uključenih u upravljanje urbanim razvojem da se suoče sa korupcijom.

U publikaciji je prikazano osam radova različitih karaktera svrstanih u dve celine. U prvoj celini, pod nazivom *Analiza fenomena korupcije*, radovi su usmereni na pregled najznačajnijih teorijskih saznanja i konceptualnih pristupa koji oblikuju razumevanje fenomena korupcije i autoritarnog neoliberalizma, etike profesionalnih urbanista i integriteta urbanističkog planiranja kao javne delatnosti, dok je druga celina, pod nazivom *Rizici i sumnje na korupciju u praksi*, usmerena na identifikaciju i analizu uloge i dometa tela zaduženih za otkrivanje i sprečavanje korupcije i analizu konkretnih urbanističkih praksi za koje postoji visok rizik i sumnja na korupciju. Specifični doprinosi istraživanja zajedno čine koherentnu celinu i osvetljavaju temu korupcije iz različitih uglova.

Publikacija nastaje u saradnji ekspertske organizacije *Nova planska praksa* sa *Laboratorijom za kulturu planiranja i dizajn prostornih politika (LKPDPP)* i *Laboratorijom za kolaborativne urbane prakse (LKUP)* Arhitektonskog

fakulteta, Univerziteta u Beogradu, na projektu *Javnost u javnim politikama* u 2025. godini, usmerenog na izgradnju znanja, osnaživanje civilnog društva i profesije, povećanje transparentnosti procedura i pravoverno informisanje, uz raznorodne aktivnosti koje doprinose osnaživanju i unapređivanju principa dobrog upravljanja. Sa svešću da su studenti Arhitektonskog fakulteta budući profesionalci koji imaju značajnu ulogu u procesu odlučivanja, a time i izloženosti korupciji i borbi protiv nje, poseban fokus stavljen je na edukaciju mladih profesionalaca, studenata Arhitektonskog fakulteta, i njihovom osnaživanju za buduću ulogu u procesu donošenja odluka u domenu urbanizma i izgradnje.

Projektu je prethodila saradnja Nove planske prakse i istraživačkih laboratorija LKPDPP i LKKUP tokom 2024/25. godine, kroz projekat *Urbanistički horizonti: izgradnja profesije kroz međusektorsku saradnju*. Saradnja je realizovana u okviru predmeta *Teorija planiranja* (II godina Master akademskih studija Arhitektura, II godina Master akademskih studija Integralni urbanizam, V godina Integrisanih studija Arhitektura) i *Planiranje i upravljanje urbanim razvojem* (III godina Osnovnih akademskih studija Arhitektura i III godina Integrisanih akademskih studija Arhitektura), kojima rukovodi prof. dr Marija Maruna, i na predmetu *Metodologija planiranja* (II godina Master akademskih studija Integralni urbanizam), kojim rukovodi van. prof. dr Danijela Milovanović Rodić. Ključna tema nastave na navedenim predmetima je bila *KORUPCIJA I URBANIZAM* i istraživana je na slučajevima Kompleksa Beogradskog sajma i Ansambla Generalštaba i Ministarstva odbrane. Nastava je realizovana kombinacijom predavanja gostujućih predavača, studijskim posetama relevantnim institucijama, radionicama i istraživanjima literature i dokumentacije sa ciljem osnaživanja mladih eksperata da prepoznaju i utiču na uzroke i posledice korupcije u oblasti urbanističkog planiranja. Gostujući predavači, eksperti iz oblasti urbanističkog planiranja i prava koji se bave borbom protiv korupcije u urbanističkom planiranju iz pozicije civilnog sektora, dr Ana Graovac, dr Jasmina Đokić, Ljubica Slavković i Ksenija Radovanović iz *Nove planske prakse*, i Nemanja Nenadić iz *Transparentnosti Srbija*, su i autori poglavlja ove publikacije. Radovi Marije Kosović i Vesne Teofilović su takođe nastali u okviru nastavnog procesa na predmetu *Metodologija naučnog istraživanja u urbanističkom planiranju* na doktorskim studijama, pod rukovodstvom prof. dr Marije Marune. Dr Ksenija Petovar, autorka rada u publikaciji, je profesorka u penziji Arhitektonskog fakulteta u Beogradu, na čijim su radovima bazirana mnoga znanja i stanovišta njenih bivših studenata, autora i urednica ove publikacije.

Publikacija pred vama usmerena je na aktuelna pitanja korupcije u urbanističkom planiranju, koja u savremenom društvenom, ekonomskom, institucionalnom, a na kraju i akademskom kontekstu u Srbiji dobijaju sve veći značaj. Radovi, posmatrani zbirno, stavljaju u jukstapoziciju dva paralelna trenda u srpskom društvu: sveopštu razgradnju i ogromnu izgradnju.

Razgradnja, kao i izgradnja, zahvataju sve elemente prostora i društva: od vrednosti, preko institucija, do fizičkih struktura. Postojeće društveno i fizičko okruženje neumoljivo se demontira, a na njegovo mesto postavlja novo. Sadržaj novog nije tema ove publikacije, ali je primarni mehanizam za njegovo uspostavljanje upravo korupcija.

Radovi objedinjeni u ovom zborniku ukazuju na složenost, ali i na urgentnost bavljenja pitanjem korupcije. Trendovi opšte urbane degradacije i megaizgradnje nisu odvojeni procesi, već lice i naličje istog. Njih pokreće nekontrolisana težnja elita za uvećanjem političke i ekonomske moći, a korupcija omogućava. Naša težnja je da redovi koji su pred vama inspirišu i podstaknu dalju raspravu, i da čine referentnu osnovu za istraživače, ali i za donosioce odluka i profesionalce u oblasti urbanističkog planiranja.

Urednice,
Beograd, septembar 2025

recenzije

Posledice ubrzanog i neodgovornog investitorskog urbanizma su sve vidljivije u praksi razvoja gradova u Srbiji. I dok je ovakav pristup postao gotovo institucionalizovan, koruptivni obrasci iza takve prakse postaju predmet javne i glasne osude, pri čemu akademska zajednica deluje kao jedan od retkih glasova otpora. Ova monografija, nastala upravo na toj liniji, otvara novo i značajno polje promišljanja – odnos između urbanizma i korupcije. Postavljanjem ovih termina u dihotomski odnos, koji ne govori ni o korupciji u urbanizmu ni o koruptivnom urbanizmu ili urbanističkoj korupciji već upravo o odnosu između njih – svesno se razdvajaju ove dve sfere, ali i čita namera urednica i autora da se rasvetle relacije između njih. Dakle, urednice već u samom naslovu upućuju na dvosmeran odnos koji omogućava jasnije razumevanje teorijskih stanovišta i praktičnih implikacija, dok uređivačkom politikom i odabirom autora sugerišu na multidisciplinarnu prirodu i potrebu istraživanja ovih fenomena. Knjiga je organizovana u dva dela: u prvom, četiri poglavlja posvećena su analizi fenomena korupcije u urbanizmu, dok drugi, takođe sa četiri poglavlja, istražuje rizike i sumnje na korupciju u praksi.

U prvom poglavlju autorke Marije Kosović za razumevanje fenomena korupcije se koristi metodologija sistematičnog pregleda literature kojom se identifikuju kako prvi indeksirani tekstovi u ovoj oblasti, još 1976. godine, tako i ključni autori i doprinosi. U radu se izdvajaju teme a) tipologije, faktora, mehanizama i posledica korupcije u prostornom planiranju, b) uloge organizovanog kriminala u prostornom razvoju, c) korupcije i megaprojekata i d) korupcije u postsocijalističkim zemljama. Rad zaključuje o nedovoljnoj zastupljenosti empirijskih istraživanja referišući na probleme teške dokazivosti korupcije, ali i prakse objavljivanja studija slučaja tek nakon završenih sudskih procesa.

Drugo poglavlje autorke dr Ane Graovac pruža teorijski uvid i perspektivu autora na ulogu i etiku urbanista, konkretno strukturne razgradnje delovanja u javnom interesu. Prateći evoluciju javnog interesa i uloge urbanista, kako u teorijskom domenu tako i u lokalnom kontekstu, autorka piše o neophodnosti i značaju etičkog rasuđivanja u svakodnevnom poslu planera. U radu se naročito ističu problemi deregulacije planiranja kroz revitalizaciju pravila i normi, urušavanje saradnje aktera kroz nemogućnost uspostavljanja dijaloga i deinstitucionalizacija planiranja kroz nepostojanje potpore ličnoj odgovornosti (gašenje javnih preduzeća, slabljenje strukovnih udruženja i komore i zastarelost zakonskih rešenja kojima se definiše uloga).

U trećem poglavlju dr Jasmina Đokić polazi od krize legitimiteta kao odlike postsocijalističkog razvoja i dolazi do krize integriteta planiranja, shvatajući je kao doslednost sistema planiranja sagledanog jedinstveno kao (1) delatnost od javnog značaja, (2) koncept politike i (3) kontinuirana praksa. Kriza integriteta se u poglavlju ispituje i dokazuje praćenjem zakonski definisanih načela planiranja, uređenja i korišćenja prostora kroz sedam strateški važnih planova. Radom se zaključuje jaz između proklamovanih vrednosti i zakonskog okvira sa jedne strane, i stvarne agende koju sprovode društvene, političke i ekonomske elite, kao i aktivno zanemarivanje potrebe zaštite usvojenih vrednosti i zadataka planiranja, koje za posledicu ima trajnu i radikalnu transformaciju planskog okvira i prakse.

Četvrto poglavlje autorke Vesne Teofilović predstavlja teorijski koncept autoritarnog neoliberalizma sa posebnim osvrtom na društveno-prostorne manifestacije dominacije kapitala nad državom, i posledično urbanim prostorom. Kao i kontekstu prvog poglavlja i analize korupcije, rad podrazumeva sistematični pregled literature i omogućava sistematizovan uvid u genezu, tok i pravce razvoja ovog koncepta u okviru savremene akademske misli. Poglavlje zaključuje da neoliberalni urbani projekti, podržani centralizovanim i netransparentnim institucionalnim praksama, predstavljaju ključne instrumente akumulacije kapitala i preoblikovanja društvenih odnosa u prostoru.

Ovim poglavljem, zaključuje se teorijski uvid u relaciju između korupcije i urbanizma, i prelazi na drugi deo monografije kojim se razmatraju rizici i sumnje na korupciju u praksi.

U petom poglavlju autorke dr Marija Maruna, Ljubica Slavković i Ksenija Radovanović analiziraju šest specifičnih izveštaja Saveta za borbu protiv korupcije Vlade Republike Srbije koji se na direktan način bave temama u domenu koruptivnih mehanizama u urbanizmu. Analizom prikazanih slučajeva potencijalne sistemske korupcije u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja, autorke identifikuju tri načelna mehanizma: a) (ne) dozvoljen uticaj imaoca prava na zemljištu u procesu određivanja namene zemljišta, b) netransparentnost raspolaganja javnom imovinom i c) neadekvatan zakonski okvir planiranja, kontrole zakonitosti i sprovođenja dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja. Kao posebno vredan izdvaja se zaključak da korupcija u lokalnom kontekstu ne predstavlja incidentnu devijaciju već funkcionalni deo sistema planiranja u neoliberalnom, posttranzicionom okruženju.

Šesto poglavlje, čiji su autori dr Danijela Milovanović Rodić, dr Aleksandra Nenadović, Emilija Jović i Novak Đukić pruža uvid u značaj i mogućnosti istraživanja relacije između korupcije i urbanizma, kroz integraciju istraživanja, obrazovanja i aktivnog delovanja. Autori u svom radu donose lična iskustva, prepreke i mogućnosti akcionog istraživanja, otvarajući prostor za reflektivni dijalog. Kroz demistifikaciju upotrebe termina EXPO i analizu pravnog i planskog okvira, istraživanje se predstavlja kao osnov akcije i alat promene. Kroz kolaborativni rad studenata, nastavnika, saradnika i istraživača, ali i kroz saradnju sa građanskim inicijativama i organizacijama civilnog društva i delovanje u javnoj sferi, poglavlje pruža uvid u novi pedagoški model sa posebnim akcentom na prikupljanje i analizu podataka, razumevanja pojava, pokretanje diskusija, prenošenja saznanja, mobilisanja stručne i šire javnosti, i uspostavljanje saradnje. Ovakvim pristupom, autori prikazuju mogućnosti i značaj angažovanog obrazovanja za preoblikovanje javne svesti i izgradnju otpornosti na netransparentno upravljanje javnim resursima.

Naredno poglavlje, autorke dr Ksenije Petovar, nudi dragocen sociološki uvid u temu koruptivnih interesa i obezvlašćivanje lokalnih samouprava u donošenju odluka u sektoru energetike i rudarstva. Autorka, polazeći od činjenice da u Srbiji tridesetak kompanija radi na više od stotinu rudarskih projekata, postavlja ključna pitanja o tome da li je reč o razvojnoj šansi, ili, pak, o putu ka ekološkoj degradaciji i neizvesnoj budućnosti življenja. Autorka ne postavlja samo pitanja, ona istraživanjem javnog dobra i javne štete u sektoru energetike i rudarstva nudi i odgovore, odnosno neophodan set preporuka i koraka za zaustavljanje daljeg uništavanja životne sredine, a time i očuvanja razvojnih perspektiva Srbije, poboljšanje uslova života i zaštitu građanskih i imovinskih prava stanovništva koji žive u blizini područja koja su predmet rudarskih i energetskih projekata. Pored toga, poglavljem se nudi uvid u značajne razlike u definisanju položaja lokalnog stanovništva u velikim infrastrukturnim, rudarskim i energetskim projektima u zakonodavnom sistemu Republike Srbije i standardima Međunarodnih finansijskih institucija (IFI).

Osmo poglavlje čiji je autor Nemanja Nenadić zaokružuje drugi deo knjige koji razmatra rizike i sumnje o korupciji u praksi, polazeći od rezultata ankete koja pokazuje stavove stanovništva da s jedne strane korupcija u 2025. godini predstavlja gorući problem u Srbiji, iznad siromaštva, nezaposlenosti, političke nestabilnosti ili kriminala, dok s druge strane dominira stanovište da ona znatno više utiče na politički život i poslovno okruženje nego na život ispitanika i njihovih porodica. Upravo zato, autor iz svoje dugogodišnje prakse istraživanja korupcije daje terminološka određenja

i obrazlaže ključne elemente i oblike korupcije, kao i pretpostavke koje idu u prilog širenju korupcije: odlučivanje, nepristrasnost, namera, prisvajanje pogodnosti, zloupotreba, monopol, arbitrarno donošenje odluka i odgovornost. Kao studije slučaja sa visokim rizikom od korupcije autor izdvaja Prokop, Generalštab i rekonstrukciju železničke stanice u Novom Sadu i koristi ih za ilustraciju sistemske slabosti i problema u svim fazama realizacije velikih projekata.

U celini, monografija predstavlja vredan i značajan doprinos proučavanju odnosa korupcije i urbanizma. Otvarajući prostor za diskusiju i reflektivni dijalog u domenu urbanog razvoja, najveći kvalitet ogleda se u aktuelnosti teme i relevantnosti istraživačkog pristupa. Uz uverenje o značaju razmatranja ove teme na teorijskom nivou i u nadi da će društvo zaista izvući pouke iz prakse, sa zadovoljstvom preporučujem publikovanje ove monografije.

dr Milena Dragićević Šešić

Pogled na korupciju i koruptivne prakse u procesima uzurpacije javnih prostora iz kulturološke perspektive:

Kultura nepoverenja

Kritika socijalističke birokratije više je bila vezana za nerad, nemar (javašluk), političku protekciju, pa i trgovinu ugledom, iako se to tada nije tako zvalo, no što se jasno ukazivalo da može biti reči i o direktnoj korupciji prilikom izdavanja odgovarajućih dozvola za gradnju ili za promene urbanističkog plana. Tako se poimanje arhitektonsko-urbanističke korupcije u socijalizmu ograničavalo najčešće na kritike građevinskih preduzeća za korišćenje „viška" materijala za izgradnju vikendica značajnim drugovima ili sopstvenim direktorima, te za dodavanje po kojeg „sivog", nevidljivog kvadrata zgradi u procesu izgradnje, a ponekad i celog sprata, namenjenog rešavanju stambenih pitanja svojih radnika. Ili, ređe, uticaja na promenu urbanističkog prostornog plana, da bi se „dobio" zgodan prostor za nove izgradnje, a često vezane i za (ali ne samo za to) rešavanje stambenih pitanja zaposlenih (na primer, početkom šezdesetih, prilikom selidbe građevinskog preduzeća Ratko Mitrović iz Čačka za Beograd, deo Košutnjaka je „otkinut" da bi bilo napravljeno malo naselje za Zadrugu prosvetnih i naučnih radnika kao i za samo preduzeće Ratko Mitrović).
Tako se za mene, studentkinju master studija teatra, stipendistkinju Francuske vlade krajem sedamdesetih godina, neshvatljivo veliki broj pozorišnih predstava u Francuskoj bavio temama gentrifikacije, urbanističkog razvoja gradova, te pitanjima zemljišne rente, a posebno političkim vrhovima vlasti koje korumpiraju investitori, kao i svim ostalim fenomenima investitorskog urbanizma koji bez korupcije ne može da ostvaruje ekstremne i brze profite. Znala sam naravno da je Mamford razumeo grad kao teatar društvene akcije (njegov, prvo u Hrvatskoj objavljen prevod knjige Grad u historiji bio je važna literatura za predmet Organizacija kulturnog života, a posebno za razumevanje važnosti gradova za kulturni život, ustanove i festivale...). No, sad sam u Francuskoj gledala teatre koji su izlazili u otvorene prostore gradova, na gradilišta ili u susedstva u riziku od rušenja – pretvarajući grad u istinsku pozornicu društvene kritike, poput predstave Trgovci gradom, pozorišta Kampanjol (Campagnol) u režiji Žan-Klod Pančena (Jean-Claude Penchenat), te nebrojene akcije Pozorišta potlačenog Augusta Boala (Boal, 2004; Dragićević Šešić, 2012). Taj trend se u raznim zemljama Globalnog severa razvija i osvaja i velike scene nacionalnih pozorišta. Tako je recimo Majenburgov Eldorado izveden 2004. u Šaubine u Berlinu u režiji

Tomasa Ostermajera, da bi kasnije krenuo na svoj međunarodni put – 2014. izveden je u Arkola Teatru u Londonu na engleskom jeziku, a 2025. i kod nas, u Jugoslovenskom dramskom pozorištu, na srpskom jeziku.

No, ova tema osvaja još više prostora popularne kulture (i ne samo zato što se ova kultura više stvara u privatnoj, slobodnoj, no u kontrolisanoj javnoj sferi), te tako gotovo da nema „detektivske" TV serije da bar u nekoj od epizoda ne stavlja u prvi plan urbanu korupciju, čije se sprečavanje brani ubistvima. Kako kažu najvažniji teoretičari masovne kulture, svi problemi i sve predrasude jednog društva najbolje se vide u popularnoj kulturi, posebno sve ono što političke, ekonomske pa i kulturne elite nastoje da prikriju (Golsvorti, 2025). Popularna kultura posvećuje prostornoj korupciji veliku pažnju, počevši od britanskih serija: Endeavor – Mladi detektive Mors (smeštena u Oksford šezdesetih godina i u kojoj se usled korupcije ruši jedan od prvih stambenih solitera jer je ugrađen pesak znatno lošijeg kvaliteta od planiranog) i Inspektor Morse (snimljena ranije, a koja se dešavala u Oksfordu krajem XX veka), i u kojoj takođe ima problema sa korupcijom i investicijama, te Sanditon (prema nezavršenom romanu Džejn Osten). Ova priča je smeštena u morsko odmaralište u nastajanju u kome se susreću oni koji žele da razviju grad sa onima čije investicije imaju samo jedan cilj, a to je ostvarenje što veće zarade bez obzira na to što istovremeno ruše malu ribarsku zajednicu u ime čijeg „napretka" se projekat pominje (S2: 2,3). Zatim, Smrt u raju (serija smeštena na karipska ostrva danas, i u kojoj povremeno dolazi do ubistava upravo vezanih za zemljišna pitanja – opiranje prodaje kuće investitoru, često ima za posledicu smrt vlasnika koji se opire „progresu", itd. Korupcija i investitorski urbanizam se mogu naći i u brojnim kanadskim serijama poput Detektiva Mardoka (u više epizoda, jer je serija smeštena na kraj XIX i početak XX veka, vreme ubrzane gradnje Toronta), ali i u Misterijama Frenki Drejk (S3: E8), koje se dešavaju u prvim godinama nakon I svetskog rata, i u kojem politička nadmudrivanja često imaju samo jedan cilj – dobijanje mandata za investitorsko rušenje i „čišćenje" centra grada od bede i sirotinje.

Ova recenzija nema dovoljno prostora da pokaže do koje mere sfera kulture prepoznaje probleme privatizacije javnog prostora kao ključna etička pitanja neoliberalnog kapitalizma. Stoga samo još nekoliko reči o tome da danas i u naša pozorišta stižu predstave poput Petog parka – ili prava na grad Borisa Liješevića u Bitef teatru 2015, te Zašto je poludeo gospodin R. Fasbindera i Fenglera u Jugoslovenskom dramskom pozorištu, 2018, u režiji Bobe Jelčića. Pridružuje im se i Eldorado Marijusa fon Majenburga

u režiji Veljka Mićunovića marta 2025, takođe u JDP-u... A na nezavisnoj sceni, u Magacinu, prikazana je i predstava Krug, slovenačke autorke Neje Tomšič, rađena u okviru projekta Kreativne Evrope: Južne periferije: snaga koalicije u Rumuniji, koja kroz teatarsko-istraživački projekat, "esej" preplиće narative, vizuelne umetnosti, arhitekturu i sociološka (auto)istraživanja. Govoreći o parku, Neja Tomšič govori o svim javnim prostorima na kojima se ukrštaju i preklapaju različiti interesi, ideje i politike uspešno pokazujući kako različiti interesi pritiskaju i menjaju, urušavaju karakter tog prostora.

Na kraju, Internacionalni festival studentskog teatra - FIST 2025, koji organizuju studenti menadžmenta i produkcije FDU, otkriva kako se postaje centar sveta kroz tri igre koje nadilaze pozorište — korupciju, medijsku manipulaciju i devastaciju prirode. „Igra po igra — igralište, a Beograd, do 2027, postaje najveće igralište na svetu, obećavajući rešenja za međusobno povezane globalne krize" (iako studenti pokazuju da su upravo „igre" koje se odigravaju uzrok kriza). Ovogodišnji FIST postavlja pitanje: „ima li na EXPU 2027, igralištu od „nacionalnog značaja" mesta za čovečanstvo? Ako je čovečanstvo ono što treba da ostane posle ove igre, FIST 2025 bira da igra — protiv."

Dakle, sve ove predstave, pa i ceo jedan festival, bave se upravo jasnim temama devastacije javnih prostora, ugrožavanja javnog dobra i javnog interesa kroz koruptivne prakse... Međutim, ipak i dalje ima više predstava koje istražuju druge oblike korupcije poput sudsko-političke (nikada istraženi i osuđeni slučajevi) ili slučajeve trgovina ugledom. Mada, od Nušićeve Gospođe ministarke do danas, nema značajnijeg dela koje bi u centar pažnje stavilo baš vrednovanje „običajnosti" koruptivnih praksi koje zamagljuju potrebu jasnog rasvetljavanja njihovog učinka na društvo, te istovremene autoritarnosti srpskog društva koja ih omogućava.

Stoga ova knjiga koju su uredile dr Danijela Milovanović Rodić, Ljubica Slavković i dr Jasmina Đokić, po prvi put na našu javnu scenu iznosi ovaj problem jasnim i jednostavnim rečnikom, pri tom ne odustajući od akademske elaboracije i akademskog pisanja. Međutim, najvažnije je što će ova knjiga biti podrška svim onim novinarima, kao i organizacijama civilnog društva koji se odluče za proučavanje fenomena korupcije, ali i svim građanima koji žele da zaustave moguće uzurpiranje i ugrožavanje javnog prostora u naseljima u kojima žive ili rade, kao i u svim onim prostorima koji služe javnom interesu, a neretko su i javno dobro po sebi (Pionirski park, Park prijateljstva na Ušću, Ada Ciganlija, itd.).

Javne politike, urbanizam, zdravstvo, ekologija... nužno su povezane sa kulturnom politikom, te stoga i veliki interes javnosti, a i akademske sredine posebno, da se bavi upravo integrativnim elementima javnih politika (D.Š. 2002). Naravno, korupcija i ceo spektar koruptivnih praksi su ono što onemogućava uspešne procese „pregovaranja", dijaloga i usklađivanja različitih potreba između sektora, a ova knjiga svojim multiperspektivističkim pristupom (Kellner) kao i multigeneracijskim pristupom otvara brojna različita pitanja i nalazi različite uzroke, ali i moguća rešenja koja vode, ako ne ka iskorenjivanju korupcije, onda bar rasvetljavanju često prikrivenih formi koruptivnih praksi.

Knjiga je strukturisana u dva poglavlja: jedno koje se više sa teorijske strane bavi fenomenom korupcije u urbanizmu i arhitekturi, i drugo koje je posvećeno istraživanju korupcije u praksi savremenog srpskog društva – konkretnim projektima o kojima postoje različite sumnje da su i nastali i razvili se da bi kroz koruptivne radnje omogućili bogaćenje novih političkih i finansijskih elita.

Prvo poglavlje, Razumevanje fenomena korupcije, donosi tekstove četiri autorke koje su fokusirane na opšta pitanja korupcije u urbanizmu i građevinarstvu, te posebno na ona pitanja koja se odnose na etiku struke, te značaj profesionalnog integriteta svih učesnika u javnom planiranju.
Drugo poglavlje naslovljeno kao Rizici i sumnje na korupciju u praksi donosi četiri rada većeg broja autora i autorka. Ti radovi donose niz značajnih tema vezanih za ulogu institucija u Srbiji u borbi protiv korupcije vezane za prostorni razvoj, ali i za uloge institucija u podržavanju koruptivnih aktivnosti vezanih za ugrožavanje javnog interesa u različitim domenima, od prostornog razvoja do obezvlašćivanja lokalnih samouprava po pitanjima energetike i rudarstva, te posebno koruptivnih aktivnosti vezanih za građevinski sektor.

Tako ove dve celine u potpunosti pokrivaju područje obećano naslovom i omogućavaju svim zainteresovanima kako uvid u fenomen, tako i u pojavne praktične oblike njegove realizacije u savremenom srpskom društvu.

Prvi rad prvog poglavlja autorke Marije Kosović smatram izuzetno važnim, jer nam daje pregled naučno-istraživačke i teorijske literature o korupciji na osnovu izbora radova objavljenih u najznačajnijim časopisima (pretraga je rezultirala sa 1.179 naučnih radova). Tako i ovu knjigu možemo lakše smestiti u odgovarajući kontekst i shvatiti njene doprinose kako širenju perspektiva u akademskim istraživanjima, tako i njihovoj direktnoj vezi sa

mogućim razvojem akcija zagovaranja (advocacy), te razvoja preporuka za iskorenjivanje ili bar sankcionisanje koruptivnih praksi. Marija Kosović pokazuje da se većina radova o korupciji u prostornom planiranju objavljuje u okviru društvenih nauka, nauke o životnoj sredini i humanistike, ali su prisutni i u ekonomiji, menadžmentu, inženjerstvu, pa čak i planetarnim naukama. Oko polovine istraživanja dolazi iz anglo-američkog konteksta (SAD, VB, Australija), dok zemlje BRIKS-a drže 15-tak posto (Indija, Kina, i Južna Afrika), a sve ostale zemlje se sporadično uključuju i po izuzetku (Nemačka sa 3.5%) prelaze 2% učešća. Kao naučno-istraživačka tema, korupcija u prostornom planiranju još više dominira u anglosaksonskom svetu, jer se od utvrđenih 756 radova u ovom domenu čak 693 objavljeno na engleskom i srpskom jeziku (a srpski jezik je zastupljen sa ne više od 2%, te ne pravi ozbiljnu promenu ovom rezultatu).

Različitim postupcima selekcije u četiri kruga, autorka je došla do 10 najrelevantnijih i najznačajnijih tekstova objavljenih od 2010. do danas, koje će analizirati i predstaviti našoj javnosti (metodologija je sasvim precizna da bi se lako istraživanje moglo ponoviti i podaci proveriti).
Teme koje se izdvajaju u ovim naučnim radovima vezane su za tipologiju, faktore, mehanizme i posledice korupcije do koje dolazi u procesima prostornog i urbanog planiranja. Posebna pažnja posvećena je ulozi organizovanog kriminala u prostornom razvoju, korupciji koja se ostvaruje kroz urbane megaprojekte, te uopšteno, korupciji koju nameće neoliberalni politički sistem po sebi.

Najveći broj istraživača određuje korupciju kao ponašanje koje odstupa od formalnih dužnosti javne uloge zbog ostvarivanja privatnih interesa u vidu materijalnih ili statusnih koristi. Istovremeno se izdvajaju tri tipa korupcije: legislativna i regulatorna korupcija, birokratska korupcija i korupcija vezana za javne radove. Autorka ističe da većina radova potencira i nedostatak sistemske kontrole, što je svakako i ključan problem srpske prakse.

Rad Ane Graovac, Uloga i etika urbanista: strukturna razgradnja delovanja u javnom interesu; u prvi plan dovodi preispitivanje institucionalne i profesionalne pozicije urbanista, stručnjaka čija je individualna odgovornost za funkcionisanje sistema ogromna a koji ne mogu da nađu sistemsku podršku za svoje odluke. Naprotiv, oni lako mogu podleći pritiscima ne samo vlasti, već i prioritetima sredine, vrednostima zajednice, koji mogu biti suprotni ličnoj proceni urbaniste o javnom interesu. Profesionalna etika jeste temelj – oslonac u odlučivanju i donošenju stručnih odluka od značaja za javni interes – koje dalje mogu uticati i na preoblikovanje vrednosti unutar kulturnog konteksta u kome se donose.

Posebnu pažnju autorka poklanja nužnosti poštovanja pravila u jednom društveno-političkom sistemu. Kako živimo u društvu koje često ironizira „slepo" poštovanje pravila („ne treba se držati zakona kao pijan plota"), ili pak vrednuje „snalaženje" i traganje za rupama u zakonu, posebno u vremenima tranzicije, to je ovaj tekst od izuzetnog značaja za ponovno promišljanje nužnosti promene vrednosnog sistema unutar koga bi uspostavljanje pravila (dogovorno, participativno, demokratsko – svejedno, samo da nije voluntarističko), omogućilo institucijama da rade svoj posao profesionalno i sa dignitetom. U tom smislu je ključna rečenica autorke: „Ne samo postojanje, već poštovanje pravila je javni interes", koja ukazuje na važnost kako procesa izgradnje pravila (sistema), tako i na zahtev da se poštovanje pravila (zakona, procedura itd.) uspostavi kao vrednost unutar zajednice, a za čiju će realizaciju biti odgovorni oni koji dobiju profesionalni mandat unutar jedne zajednice da u različitim domenima - a urbanizam je jedan od njih, donose odluke od velikog značaja. Poštovanje pravila u urbanističkom odlučivanju jeste preduslov etike i etičkog rezonovanja koje je neophodno kada sukobi javnog i privatnog interesa počinju da se iskazuju kao sukobi javnih interesa (odbrana kulturnog nasleđa vs. „ekonomski progres" ili interes države – šta god koji režim procenio da je interes države u tom trenutku).

Stoga je važan i zaključak autorke da etički princip podrazumeva da javni interes nije samo ishod dijaloga već onaj ishod koji je u najvećem interesu građana. (Interes države, termin koga često zloupotrebljavaju oni koji imaju političku moć, najčešće nije interes građana, i ne samo u slučajevima kada država odluči da povede ili se uključi u rat, ili da eksproprišе imanja radi ekstraktivističkih planova privatnih kompanija koje državi mogu doneti (najčešće malu) trenutnu dobit, već i kada država i državni organi odlučuju u ime građana da se grade hoteli i putevi u potencijalnim turističkim naseljima, ili da se poljoprivredno zemljište preimenuje u graditeljsko i time dugoročno smanji poljoprivredni potencijal zajednice zarad skladišta ili fabrike koji već za koju godinu mogu ostati samo industrijska ruina i ostaviti ekološki zagađeni prostor.)

Najveća vrednost ovoga rada jeste analiza same urbanističke prakse u Srbiji - kroz izučavanje uloge i etike urbanista u tranzicionom i posttranzicionom periodu koji autorka naziva „strukturnom razgradnjom delovanja u javnom interesu". To podrazumeva da nije postignut stručni konsenzus o tome šta je javni interes u novonastalim okolnostima, što bi omogućilo urbanistima da lakše rešavaju etičke dileme na koje nailaze u praksi. I za mene posebno važan nalaz ovog istraživanja (pored brojnih drugih, naravno) jeste da je uočeno da je prekinuta saradnja urbanista sa naučno-istraživačkim institucijama radi svrsishodnog povezivanja teorije i prakse planiranja. Tog trenutka

setila sam se dve urbanistkinje sa Novog Beograda koje su došle da potraže rezultate istraživanja o kulturnim potrebama mladih Novog Beograda koje su uradili Mladi istraživači kulturolozi sa FDU 1980. godine (u okviru pokreta Mladih istraživača Srbije). Sa velikom željom da sarađujemo i da naši rezultati konkretizuju neke programske zahteve arhitektama, to jest, da kroz razgovore pokušamo da zajedno vidimo kakve to potrebe i zahteve imaju nove generacije, posebno one koje odrastaju na Novom Beogradu, a kakve oni koji dolaze već kao mladi formirani ljudi iz sasvim drugačijih prigradskih naselja poput Voždovca ili Banovog brda, te da li činjenica da je neko treća ili četvrta generacija urbanog stanovništva, a neki tek prva (stanari Studentskog grada) čini da su i horizonti očekivanja i vrednosne perspektive različiti, maštali smo o Novom Beogradu kao platformi za „izložbu", tj. Muzej arhitekture. Ali, to je tek bilo daleko od realnosti...

Jer, umesto da krenemo u dalju realizaciju, Novim Beogradom su krenuli tenkovi ka Vukovaru i ušli smo u jednu drugu, ratno-tranzicionu realnost u kojoj je „mikro ne-urbanizam" uništavao domete prethodnih epoha (kič Požeške ulice na Banovom brdu, ili raskršće Omladinskih brigada i Bulevara AVNOJ-a, pretvoreni u male provincijske „tržne" centre (Dragićević Šešić, 1994).

Jasmina Đokić u svom tekstu Kriza integriteta urbanističkog planiranja kao delatnosti od javnog značaja, sa pravom fokus pažnje usmerava na odgovornost struke, ukazujući da je prebacivanje kritike sa planskih organa na investitorski urbanizam samo struci olakšalo povlačenje. Nije dovoljno da se o planskim rešenjima samo ponekad izjašnjavaju kritički, oprezno se suprotstavljajući predloženim intervencijama u prostoru, te da „suptilno" ukazuju na razoran uticaj tzv. „investitorskog urbanizma". Autorka ukazuje da čak i sami predstavnici uprave prebacuju krivicu za loše odluke o prostoru na „investitore", dok svoju odgovornost minimalizuju ili ne pominju.
Ovakva postavka prebacuje odgovornost sa države i uprave na nižim nivoima, kao i sa same urbanističke struke, na privatni kapital - koji po svojoj prirodi sledi samo sopstvene interese. Zakoni Republike Srbije kažu da su izrada i donošenje planskih dokumenata od javnog interesa za Republiku Srbiju" (Zakon o planiranju i izgradnji, 2023, čl.11), a procedure izrade i usvajanja planova u svim fazama sprovode i nadziru državna ili lokalna uprava i organi. Dakle, ceo proces nadzire država i njeni stručni organi. Stoga, urbanističko planiranje i kao politički i kao stručni proces vodi odgovarajući nivo državne uprave, i usmerava pravac kojim će se razvijati i transformisati fizički prostor. Najvažniji rezultat ovog rada jeste upravo isticanje krize integriteta prostornog i urbanističkog planiranja kao delatnosti od javnog značaja (te dakle ne svođenje korupcije na primere pojedinačnih koruptivnih praksi). Ta kriza je proces koji se sistemski sprovodi od strane države i uprave na svim nivoima, a ne nastaje kao posledica nemoći i neefikasnosti državnih organa i institucija.

Autorka je kao ključne za istraživanje integriteta prepoznala sledeća načela: održivog razvoja, učešća javnosti, očuvanja kulturnog i istorijskog nasleđa, te horizontalne i vertikalne koordinacije planiranja. Sva načela autorka preispituje kroz brojne primere iz prakse. Tako je među brojnim drugima poštovanje načela održivog razvoja preispitano kroz masovnu stanogradnju koja je omogućila „preplaniranost" javnih sadržaja u novoplaniranim (luksuznim) zonama - za ogromne kvadrature i planirane stanove predviđa se veliki broj škola, vrtića i drugih javnih sadržaja, koji su realno predimenzonisani, jer su novi kompleksi primarno na tržištu nekretnina kao investicija, a tek u mnogo manjem broju slučajeva zaista nastanjeni. Istovremeno, drugi trend je nedovoljna pokrivenost infrastrukturom i javnim sadržajima u rubnim i perifernim delovima grada u kojima zaista živi veliki broj Beograđana, a koji su prepušteni degradiranju i napuštanju.

Takođe, autorka je poklonila veliku pažnju i ekološkim aspektima održivog razvoja, konstatujući brojne negativne posledice, poput gubitka poljoprivrednog zemljišta, gubitka zelenih površina, porast zagađenja vazduha itd. Za nas je posebno važno da je u planskim dokumentima i planskim procesima zanemaren kulturni identitet i način života, te da u intervencijama unutar postojećih urbanih celina ne postoje instrumenti za očuvanje lokalne tradicije. Posledica su planska rešenja koja u potpunosti ignorišu specifičnost mesta i potrebe zajednica. Pri tome, za makro planove razvoja Beograda nisu urađene sociološke analize o mogućim efektima planskih rešenja kako na postojeću, tako i na novoplaniranu zajednicu.

Ukratko, koristeći se i najaktuelnijim primerima, autorka pokazuje da "slučajevi Beogradskog sajma i Generalštaba pokazuju razmere razaranja institucionalnog integriteta i odsustvo pravne predvidivosti u zaštiti kulturnog nasleđa u Srbiji". Ovaj rad predstavlja svojevrsni argumentovani pledoaje za uspostavljanje kako zakonskog i drugog normativnog okvira, uz preciziranje javnog interesa i u skladu sa njim pre svega profesionalnog, a to znači etičkog postupanja svih aktera koji su predviđeni zakonskim i planskim dokumentima, da donose odgovarajuće odluke o prostornom uređivanju gradova i gradskih Celina.

Vesna Teofilović u svom radu Urbane transformacije pod dominacijom kapitala: Autoritarni neoliberalizam i njegove društveno-prostorne manifestacije pokazuje kako su teme koje su primarno u fokusu teorijskih razmatranja autoritanog neoliberalizma uglavnom vezane za domene političkih nauka, političko-ekonomskih odnosa, društvene dominacije kapitala, autoritarnih režima, socijalnih politika i socijalne nejednakosti, prinude, prisile i kontrole, dok su urbanističko-prostorni aspekti u značajno manjoj meri tek od nedavno prisutni, prevashodno kroz istraživanje društveno-eko-

nomskih odnosa. „Teorijska istraživanja autoritarnog neoliberalizma u oblasti urbanizma sve više prepoznaju prinudnu i autoritarnu transformaciju gradova kao ključnih tačaka artikulacije autoritarnog neoliberalizma, usled čega ovaj koncept postaje sve relevantniji okvir u analizi savremenih urbanih transformacija, razvijajući se gotovo paralelno sa sopstvenim savremenim manifestacijama." Na primerima evropskih gradova, prikazanim u analiziranoj naučnoj literaturi, autorka prepoznaje određene mehanizme autoritarno neoliberalnog delovanja na urbani razvoj poput preoblikovanja gradskih struktura kroz kulturne i kreativne politike u okviru višeskalnih veza - Gdanjsk, Poljska, prostorne transformacije praćene društvenom segregacijom - London, UK i reskaliranja regulatornih okvira u cilju implementacije neoliberalnih projekata - Beograd, Srbija. Na osnovu prepoznatih mehanizma urbanističko-prostornog aspekta autoritarnog neoliberalizma, Teofilović identifikuje njihove zajedničke principe, usmeravajući svoju pažnju na društveno-političke odnose unutar svih nivoa političko-ekonomskog sistema u kojima se realizuju neoliberalni projekti. Posebno identifikuje pritiske vezane za restrukturiranje institucionalnog i zakonskog okvira na lokalnom, nacionalnom i globalnom nivou koji omogućavaju neometani protok kapitala. Tako autorka dokazuje da neoliberalni urbani projekti predstavljaju jedan od ključnih instrumenata akumulacije kapitala u autoritarnom neoliberalizmu. „Istovremeno, autoritarno-neoliberalni društveni odnosi u težnji ka očuvanju interesa kapitala na ovaj način postaju materijalizovani u urbanom prostoru." Ta situacija nameće potpunu deregulaciju urbanističkog planiranja, dok se planiranje u službi javnog interesa, tj. urbane strategije i javne politike koje promovišu održiv i pravedan razvoj, doživljavaju kao pretnja privrednom „razvoju zemlje", a suštinski su pretnja daljoj akumulaciji kapitala, te se zbog toga sistematski marginalizuju i obezvređuju.

U drugom delu knjige objavljeni su tekstovi koji se bave rizicima i sumnjama na korupciju u praksi u današnjoj Srbiji. U tom smislu, bilo je važno obraditi značaj institucija za borbu protiv korupcije, te je tekst Marije Marune, Ljubice Slavković, i Ksenije Radovanović Korupcija i prostorni razvoj posvećen ulozi Saveta za borbu protiv korupcije u Srbiji. Ovo istraživanje je posebno važno, jer po različitim parametrima koje beleže sve svetske organizacije relevantne za pitanja korupcije u Srbiji su negativni trendovi rasta korupcije izuzetno vidljivi. Istraživši rad ovog savetodavnog nezavisnog tela osnovanog još 2001. godine, autorke su istakle i sistematizovale sve što se odnosi na oblasti koruptivnih mehanizama u domenu raspolaganja prostornim resursima kao i urbanističkog planiranja.

Utvrdivši širok spektar tema kojima se Savet bavio, autorke su ukazale da je korupcija u urbanističkom planiranju i prostornom razvoju i strukturna slabost i sistemska praksa. Pet studija slučaja su karakteristični primeri (K-distrikt – Izveštaj o devastaciji Beogradske tvrđave; Gondola - Izveštaj o izgradnji kabinske žičare (gondola) Kalemegdan –Ušće; Beograd na vodi - Izveštaj o netransparentnosti ulaganja; „Avala film" - Saopštenje o stanju na Košutnjaku; Savski nasip - Dopis o nelegalnoj izgradnji. Svi ovi primeri nedvosmisleno pokazuju da je uprkos činjenice utvrđivanja sistemskih nepravilnosti, rad Saveta bio ignorisan od strane nadležnih institucija, čime su dalje koruptivne prakse ohrabrivane i osnaživane. Kako istraživanje pokazuje, čak ni Ustavni sud nije uvek reagovao na inicijative i zahteve Saveta.

Netransparentnost raspolaganja javnom imovinom posebno istaknuta kad je reč o istovremenoj prodaji objekata društvenog vlasništva sa zemljištem na kome se nalaze, ali i sva druga identifikovana pitanja govore o nesumnjivom značaju ovog teksta i potrebi da se sa rezultatima ovog istraživanja upozna i najšira javnost. Rad istovremeno zahteva i da se revidiraju i postave na nove temelje principi i normativne osnove prostornog planiranja u Srbiji, ističući da nastojanja da se onemogući korupcija u urbanističkom planiranju moraju biti deo šire borbe za pravnu sigurnost, institucionalnu odgovornost i participativno upravljanje prostorom.

EXPO u Beogradu privukao je veliku pažnju kako urbanističke, tako i ekonomske, kulturne i brojnih drugih stručnih javnosti, jer razmere ulaganja i brzina realizacije, kao netransparentnost u svim domenima, su veoma brzo ovaj projekat učinili paradigmatičnim za prikazivanje stepena autoritarnosti u donošenju odluka od javnog interesa. Stoga je tekst Danijele Milovanović Rodić, Aleksandre Nenadović, Emilije Jović i Novaka Đukića, (Ne)vidljivi mehanizmi (zlo)upotrebe javnih resursa projekta EXPO Belgrade 2027 posebno važan jer proučavajući zloupotrebu javnih resursa na ovom primeru dodiruje koruptivne prakse koje se u širem smislu maligno šire kroz sve društvene pore. Istovremeno, metodologija istraživanja, modelovana upravo u trenutku kada odluka o istraživanju nastaje, uključuje i svest o promeni konteksta u datom istraživačkom trenutku, te je struktura i oblikovanje samog pristupa bila inspirisana sa jedne strane studentskim protestnim aktivnostima, ali i delovanjem javnih institucija u funkciji realizacije EXPO projekta.

Tako su u istraživanju učestvovali nastavnici i studenti Arhitektonskog fakulteta Univerziteta u Beogradu (za vreme blokade nastave), te je dakako istraživanje duboko reflektovalo vrednosti i motive studentskih protesta, kao i načine delovanja, pa su često rezultati istraživanja bili osnov za odgo-

varajuće akcije u okviru studentskog protesta. Istovremeno, uspostavljena je saradnja kako sa nastavnicima i studentima sa više fakulteta Univerziteta u Beogradu, tako i sa organizacijama civilnog društva i ekspertima u oblasti urbanog razvoja, čime, iako to zbog odbijanja vlasti nije bilo moguće, ovo istraživanje dobija smisao akcionog istraživanja. Jasno utvrđuje šta bi i kako trebalo učiniti da se spreči sistemska korupcija koja je u ovom megaprojektu primenjena u svim relevantnim aspektima (planskom, pravnom i finansijskom). Institucionalna teorija kao glavni istraživačko-analitički okvir je dobro odabrana.

Glavni zaključci istraživanja odnose se na to da je nepostojanje javne kontrole i neodgovornosti omogućilo populistički politički diskurs i manipulaciju narativima, te su veličina i nejasne granice, uz kompleksnost izgradnje i brojne rizike projekta, omogućile širenje teritorije obuhvaćene projektom EXPO, broja objekata i porast troškova. Potpuna netransparentnost i isključivanje javnosti iz realizacije megaprojekta EXPO 2027, ukazuju na važnost razvoja mehanizama nadzora, javne kontrole i odgovornosti posebno u domenu prostornog i urbanističkog planiranja.

Važnost ovoga rada je pre svega u tome što pokazuje vrednost učenja kroz istraživanje, angažovanog modela nastave koji omogućava integraciju učenja i delanja u realnom okruženju i za dodiplomski, a ne samo za master i doktorske programe. Od (samo)ukidanja pokreta Mladih istraživača Srbije devedesetih (jedna od brojnih žrtava tranzicije i nebrige odgovornih - poput Ministarstva prosvete i Ministarstva nauke), nauci se na osnovnim akademskim studijama poklanja malo prostora. Pre svega, zato što akreditacioni proces zahteva udžbenike i tzv. osnovnu literaturu (malog broja stranica), a ne predviđa inovacije literature tek objavljenim naučnim člancima, niti stimuliše ni kolektivni, a još manje individualni istraživački rad i objavljivanje rezultata (iako raspolažem podacima da su ambiciozni studenti osnovnih studija često uspevali u tome).

Sigurna sam da će učešće u ovom akcionom istraživačkom procesu ostaviti trajnog traga na ovoj generaciji i da će upravo možda i to označiti preokret u poimanju urbanističke i arhitektonske profesije kao profesije koja zahteva visoki integritet i koja će, da bi ispunila sve standarde sociologije profesija, morati da razvije i etički kodeks koji bi sprečavao ne samo urbaniste da postupaju po diktatu vlasti, već i arhitekte da prihvate projektovanje objekata i prostora o čijoj su izgradnji odluke donete nelegalnim putem, i na bilo koji način odudaraju od profesionalnih standarda.

Jedna od tema koja izuzetno zanima srpsku javnost poslednjih desetak godina jeste „ekstraktivizam", tj. nesputano unošenje privatnih interesa

u sektoru energetike i rudarstva, kojim se obesmišljava čak i diskusija o pozitivnim i negativnim aspektima ovih projekata, već se svi, a priori, proglašavaju za „državni interes" ili „interes Srbije", (nikad se u slučaju zagovaranja energetskih domaćih i stranih investicija ne spominje javni interes). Stoga rad sociološkinje Ksenije Petovar koji se bavi koruptivnim interesima i obezvlašćivanjem lokalnih samouprava u sektoru energetike i rudarstva odgovara trenutno izuzetno značajnom interesovanju najšire, a svakako i političke javnosti, jer daje precizne argumente za političku borbu, naročito kada je reč o postojećoj asimetriji koristi i tereta, tj. dobitnicima i gubitnicima u ovim procesima.

Posebno je važno što autorka analizira brojne primere kršenja ljudskih prava u područjima energetskih i rudarskih projekata, te ukazuje na otvorena i sporna pitanja u postupcima eksproprijacije i pribavljanja zemljišta. U tom smislu, jedno od centralnih poglavlja rada odnosi se na zaštitu stanovništva i prevenciju korupcije. Ksenija Petovar tu proučava i razlike između zakonodavstva Republike Srbije i standarda međunarodnih finansijskih institucija (a što bi svakako trebalo da je u skladu), koje su u principu uvek na štetu naših građana (u postupku eksproprijacije, ili kad je reč o podršci prilikom preseljavanja, na primer).To je posebno važno kada je reč o ranjivim grupama, te poklanjanju pažnje mišljenju i interesima žena kao grupacije (bez obzira što su zakonski prava žena i muškaraca u Srbiji odavno jednaka, u realnom životu žene su takođe obespravljena grupa). Naši zakoni, za razliku od svetskih, iako pominju da naknade mogu biti uvećane ako postoje posebni porodični problemi, ta prava dalje ne operacionalizuju i ne čine ostvarivim.

Ukratko, autorka zaključuje da za zaustavljanje daljeg uništavanja životne sredine i razvojnih perspektiva Srbije, poboljšanje uslova života i zaštitu građanskih i imovinskih prava stanovništva koji žive u blizini rudarskih i energetskih projekata mora se ukinuti oznaka tajnosti sa svih dokumenata o projektima čija realizacija nosi rizike za životnu sredinu i zdravlje građana, jačati profesionalna odgovornost strukovnih udruženja, uspostaviti mehanizmi kontrole kvaliteta studija o proceni uticaja na životnu sredinu, i daje još brojne druge preporuke. Među njima je i ona da treba usvojiti zakonsku odredbu da krivična odgovornost za zagađenje i uništavanje životne sredine i javnog zdravlja ne može da zastari. Sve ovo čini ovaj rad pravim primerom istraživanja u cilju poboljšavanja javnih politika, jer je rezultirao veoma konkretnim i ostvarivim predlozima (ako bi bila reč o javnim upravama koji bi se istinski vodile ciljem iskorenjivanja korupcije).

I poslednji tekst u ovoj knjizi predstavlja značajan analitički pregled Nemanje Nenadića o procesima izgradnje i „ugradnje", tj. koruptivnih rizika u građevinskom sektoru. Autor nas upoznaje sa elementima koruptivnog

delovanja, te krivičnopravnom regulativom koja bi trebalo da sankcioniše korupciju u Srbiji. Među ključne elemente koruptivnog delovanja izdvaja: odlučivanje koje ne podrazumeva samo donošenje konkretnih akata (rešenja i sl.), već se odnosi i na „odluke" nadležnog službenika da li će uopšte da postupa (pregleda određenu prostoriju, proveri sprovođenje zakona i sl.), nepristrasnost tj. izbegavanje „sukoba interesa" (zabrane službenika da postupaju ako su sa osobom o čijim interesima odlučuju povezani), namera ka narušavanju načela nepristrasnosti pri odlučivanju, prisvajanje pogodnosti, „korist" za širi krug lica sa kojima je povezan, zloupotreba je ponašanje protivno pravilima, ostvareno kršenjem službene dužnost da bi namerno sebi ili nekom drugom ostvario korist ili nekome naneo štetu, Monopol na donošenje odluka (veća verovatnoća da dođe do korupcije postoji kada samo jedan službenik odlučuje o davanju dozvole, nego kad takvu dozvolu može dati deset službenika koji međusobno nisu u dosluhu), diskrecija, ili arbitrarno donošenje odluka (diskreciono pravo) daje veći prostor za odlučivanje po slobodnoj proceni, čime raste i mogućnost korupcije. Postoji pomanjkanje poverenja u to da će se donosioci odluka ponašati pošteno, i da će odoleti iskušenju da zloupotrebe svoja ovlašćenja i mogućnosti. Pravo na diskreciono odlučivanje utiče na „računicu" učesnika u korupciji tako što smanjuje mogućnost da za korupciju bude kažnjen, odgovornost (javna odgovornost, polaganje računa) posmatra se kao činilac koji umanjuje mogućnost nastupanja korupcije. Mehanizmi javne odgovornosti poput transparentnosti olakšava da se pristrasno (koruptivno) postupanje otkrije.

Autor je izdvojio tri studije slučaja sa visokim rizikom od korupcije: izgradnju stanične zgrade železničke stanice Beograd Centar – Prokop, projekat „revitalizacije i razvoja" lokacije kompleksa Generalštaba, te Rekonstrukciju zgrade železničke stanice u Novom Sadu. Na osnovu analize konstatuje da koliko god da su koruptivni rizici veliki kada se ulazi u javno-privatna partnerstva uz primenu propisa, oni narastaju do neslućenih razmera kada se ti propisi otvoreno krše, što je praktično bio slučaj u sva tri primera.

Korupcija u građevinskom sektoru u Srbiji pokazuje da je ova oblast „posebno podložna sistemskim zloupotrebama zbog visokih finansijskih vrednosti infrastrukturnih projekata, složenih procedura i slabosti institucionalnih mehanizama kontrole". U sve tri studije slučaja vide se sistemske slabosti, od raspolaganja javnim sredstava i poštovanja zakona, do primene profesionalnih standarda u oblasti planiranja i građevinarstva. Time se ne samo ozbiljno ugrozila bezbednost građana već i dobro funkcionisanje i donošenje odluka u javnom interesu, u mnogim društvenim oblastima.

Zaključak

U celini, knjiga pokazuje veliku složenost fenomena korupcije i zahteva istinski transdisciplinarni pristup da bi se u potpunosti stvorili uslovi za njeno sistemsko iskorenjivanje, posebno kad je reč o upotrebi i zloupotrebi javnog prostora namenjenog ostvarivanju javnog interesa. Iako su urbanizam i prostorno planiranje ključni za razumevanje korupcije u ovom domenu, bez analiza vezanih za pravno-politički sistem koji može korupciju da ohrabruje ili obeshrabruje, bez odgovarajućih kriminoloških i sociioloških, pa i psiholoških studija (tzv. „veštih", ili „sposobnih" biznismena), te širih kulturoloških analiza neće se moći stati korupciji na put.

Možda je trenutak i da podsetim na doktorsku disertaciju Ive Andrića, koju možemo smatrati paradigmatičnom istorijsko-kulturološkom analizom celog Balkana - Razvoj duhovnog života u Bosni pod uticajem turske vladavine, u kojoj Ivo Andrić pokazuje kako je nedostatak regulative unutar Otomanskog carstva (recimo o plati onoga ko je prikupljao porez u ime sultana) doprineo stvaranju sistema korupcije - jer je „haračlija" smatrao da mora da uzme u ime naknade poseban „harač" od poljoprivrednika, trgovaca, manastira itd., te da je njegovu visinu sam slobodno procenjivao (Andrić, 2012). Pa iako je rekonstrukcija npr. izgorelih manastira bila regulisana otomanskim zakonima (ne sme se ići ni u visini ni u širinu prilikom rekonstrukcije), niz drugih parametara nisu, te je nekada, po svedočenjima fratara u franjevačkim manastirima u Bosni, realno isplaćena cena (koruptivni danak) i do deset puta premašivala realnu cenu obnove.

Tako je stvoreno uverenje da se nešto može izgraditi samo ako se „plati danak" onome kome se može da ga traži, da je to uverenje ostalo do današnjeg dana. Na primer, izgradnju Fakulteta muzičke umetnosti na Dorćolu Univerzitet umetnosti je „platio" odustajanjem od zemljišta namenjenog kampusu Univerziteta umetnosti u Bulevaru umetnosti na Novom Beogradu. Stvoreno je uverenje da borbom za kampus (borba se vodila i osamdesetih kada je JNA tražila teren za stanove, i devedesetih kada je Željko Mitrović tražio teren za izgradnju svojih studija i bioskopa, i u vreme demokratskih vlasti kada je Ministarstvo nauke dobilo „jedan ćošak" za izgradnju Centra za promociju nauke, ali definitivno izgubilo u ovoj dekadi, prenošenjem vlasništva nad zemljom na Republiku i promenom urbanističke namene (voljom novih vlasti Centar za promociju nauke nije izgrađen uprkos iskopanim temeljima).

Moglo bi se mnogo pisati o malo poznatim koruptivnim praksama koje se obično takvim i ne smatraju jer u autoritarnom populističkom sistemu

„dobrovoljna davanja" se podrazumevaju, jer kako pokazuje Ivan Krastev, rečnik demokratskog iskustva novih demokratija mogao bi se svesti na samo dve reči: korupcija i populizam (2023:f9). Iako većina ljudi misli da bilo šta što vlada čini jeste korumpirano ili se može objasniti korumpiranim interesima onih na vlasti, ona ništa ni ne govori javno niti preduzima, bojeći se posledica, dok oni na vlasti pak misle da „sve što ljudi žele jesu primeri čistog populizma" i da će stoga voleti ono što vlast predlaže jer odgovara njihovim intimnim potrebama i željama (festivalizacija kulture, zabava, objekti zabave čak i kad nisu pristupačni poput Akva parkova itd).

Iako je nesporno smanjeno poverenje u demokratske institucije, jer su brzo pokazale svoju koruptivnost, a u potonjem autoritarnom populističkom sistemu potpunu nevažnost, politologija je došla do važnog zaključka: ako ne verujete nikom, ništa ne možete da promenite. Stoga Ivan Krastev piše svoju poruku srpskim čitaocima knjige - koristeći reči Samjuela Džonsona – „Bolje je ponekad biti prevaren nego uopšte ne verovati" (2013: 9). Ove reči važe danas još mnogo više no te godine kada su napisane, jer se društvo nalazi u prelomnom momentu: hoćemo li poverovati mladosti i onima koji ne samo što ih slede već im daju svoje znanje i mudrost godina, ili ćemo se prepustiti osećaju beznađa i stalnoj uzrečici koja je razorila društvo – „svi su oni isti". Ova istraživanja upravo pokazuju da nismo isti - i da ne smemo biti isti.

Dakle, hajde da verujemo istraživanju i znanju, i da poverujemo da će ova knjiga dati neophodan temelj znanja na kojem ćemo dalje graditi pravila i procedure, profesionalne etičke kodekse i institucije koje će onemogućavati svaki pokušaj korupcije koji poništava javni interes u domenu urbanizma, i biti inspiracija za istraživanja i podizanja antikoruptivnih temelja u svim drugim domenima javnog interesa.

Literatura

Andrić, I. (2012). *Razvoj duhovnog života u Bosni pod uticajem turske vladavine*. Banja Luka–Beograd: Zadužbina „Petar Kočić".

Boal, A. (2004). *Pozorište potlačenog*. Niš: Prosveta.

Dragićević Šešić, M. (1994). *Neofolk kultura: publika i njene zvezde*. Sremski Karlovci: Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića.

Dragićević Šešić, M. (2012). *Umetnost i alternativa*. Beograd: CLIO i Fakultet dramskih umetnosti.

Golsvorti, V. (2025). Razgovor o kulturnoj diplomatiji, održan u Palati umetnosti Madlenianum, 18. septembra 2025. [Nedokumentovani izvor – usmeno svedočenje ili javni nastup].

Krastev, I. (2013). *Sa verom u nepoverenje*. Beograd: CLIO.

Mumford, L. (1968). *Grad u historiji*. Zagreb: Naprijed.

dr Ana Perić Momčilović

Monografija pod nazivom Urbanizam i korupcija: Analiza fenomena i pouke iz prakse predstavlja značajan doprinos razumevanju složenih odnosa između korupcije i prostornog razvoja u savremenom srpskom kontekstu. Kroz osam različitih pristupa temi koja do sada nije temeljno analizirana u domaćoj planerskoj naučnoj zajednici, autori pružaju sveobuhvatnu analizu mehanizama kroz koje se korupcija ugrađuje u procese urbanističkog planiranja, prostornog razvoja i upravljanja javnim resursima, posmatrano kroz prizmu teorijskog okvira korupcije i relevantnih koncepata, kao i kroz praktične primere koruptivnih praksi u savremenom urbanističkom planiranju Srbije.

Publikacija započinje pregledom literature o korupciji u prostornom planiranju, što predstavlja čvrstu metodološku osnovu za dalju analizu. Ovaj pristup omogućava pozicioniranje problema u širem naučnom kontekstu i identifikaciju ključnih istraživačkih pitanja. Posebno je vredno naglašavanje transdisciplinarne prirode problematike, koja zahteva integraciju znanja iz urbanizma, prava, ekonomije, politikologije i sociologije.

Teorijski okvir koji se proteže kroz celu publikaciju oslanja se na koncepte autoritarnog neoliberalizma, krize integriteta javnih institucija i strukturne transformacije planiranja kao javne delatnosti. Ovi koncepti pružaju koherentan okvir za razumevanje kako se korupcija ne manifestuje samo kroz pojedinačne slučajeve zloupotrebe, već kroz sistemske promene u načinu funkcionisanja institucija i procesa odlučivanja.

Kao jedan od najznačajnijih teorijskih doprinosa publikacije izdvaja se elaboracija koncepta autoritarnog neoliberalizma i njegovih prostorno-urbanističkih manifestacija. Autori uspešno uspostavljaju vezu između globalnih ekonomsko-političkih procesa i lokalnih praksi urbanističkog planiranja, pokazujući kako dominacija kapitala nad državom rezultuje instrumentalizacijom prostornih praksi i planerskih okvira. Ova analiza je posebno relevantna za razumevanje savremenih oblika korupcije koji prevazilaze tradicionalne okvire ličnog bogaćenja javnih funkcionera, a usmeravaju se ka sistemskoj rekonceptualizaciji javnog interesa u skladu sa logikom tržišta. Hegemonizacija institucija i tržišna instrumentalizacija prostora predstavljaju sofisticirane mehanizme kroz koje se sprovodi ono što autori označavaju kao strukturnu korupciju sistema.

Posebno značajan doprinos publikacije predstavlja konceptualizacija krize integriteta urbanističkog planiranja kao delatnosti od javnog značaja.

Autori prave važnu distinkciju između krize legitimiteta, karakteristične za postsocijalistički tranzicioni period, i savremene krize integriteta koja predstavlja sistemski jaz između proklamovanih vrednosti i stvarnih ciljeva koje sprovode društvene, političke i ekonomske elite. Ova konceptualizacija omogućava dublje razumevanje kako se korupcija ne manifestuje samo kroz kršenje postojećih propisa, već kroz njihovu formalnu primenu u ciljevima koji su suprotni javnom interesu. Kriza integriteta se tako pokazuje kao sistemski proces koji se sprovodi "odozgo," a ne kao posledica nemoći institucija.

Analiza uloge i etike urbanista u kontekstu strukturne razgradnje delovanja u javnom interesu otvara ključna pitanja o profesionalnoj odgovornosti i mogućnostima otpora sistemskim pritiscima. Autori uspešno prikazuju kako se javni interes, kao centralni koncept planiranja, transformiše iz cilja društvenog blagostanja u instrument legitimizacije partikularnih interesa. Istorijska perspektiva razvoja koncepta javnog interesa, od rešavanja komunalnih problema industrijskih gradova do savremenih dilema oko društvene nejednakosti i participativnog planiranja, pruža važan kontekst za razumevanje trenutne krize. Posebno je značajno ukazivanje na to kako različite društvene grupe imaju fundamentalno različite, često sukobljene percepcije o tome šta javni interes predstavlja.

U delu monografije koji se bavi pregledom koruptivnih praksi u savremenom urbanističkom planiranju u Srbiji, autori se bave kritičkom analizom institucionalnog okvira, kao i konkretnim studijama slučaja sa fokusom na planski, energetski i građevinski sektor. Ovi primeri ilustruju kako se apstraktni koncepti autoritarnog neoliberalizma i krize integriteta manifestuju kroz konkretne projekte i odluke.

Analiza uloge Saveta za borbu protiv korupcije u Srbiji pruža konkretnu institucionalnu perspektivu problema. Posebno je važno ukazivanje na jaz između formalnih antikoruptivnih mehanizama i njihove praktične implementacije. Autori pokazuju kako postojanje institucija i propisa ne garantuje efikasnu borbu protiv korupcije ukoliko ne postoji politička volja za njihovu primenu i ukoliko su sami mehanizmi kontrole kompromitovani sistemskim problemima.

Transdisciplinarni akcioni pristup istraživanju EXPO projekta predstavlja inovativan metodološki doprinos, pokazujući kako akademska zajednica može aktivno učestvovati u javnim debatama o urbanom razvoju. Anali-

za sinergije istraživačkog delovanja sa studentskim protestima i civilnim aktivizmom se izdvaja kao posebno dragocena, jer otvara nova pitanja o ulozi akademske zajednice u društvenim procesima. Sledeća studija slučaja sa fokusom na ekstraktivne industrije otkriva devastirajuće posledice netransparentnog odlučivanja i obezvlašćivanja lokalnih samouprava. Predlog konkretnih mera, od ukidanja tajnosti dokumenata do uvođenja krivične odgovornosti za ekološke štete, predstavlja konstruktivan doprinos javnoj debati o reformama. Na kraju, analiza koruptivnih rizika u domenu građevinarstva pokazuje kako se teorijski okviri manifestuju kroz jedan od najproblematičnijih sektora. Velika vrednost investicija, mogućnost skrivanja posledica i kompleksnost regulatornog okvira čine ovaj sektor posebno osetljivim na korupciju.

Uzimajući kao okosnicu prethodno pomenutu isprepletanost teorijskog promišljanja koncepta korupcije i njegovu primenu u planskoj praksi, monografija predstavlja značajan doprinos debati o korupciji u urbanizmu. Štaviše, kroz koherentan teorijski okvir, kvalitetnu empirijsku analizu i konstruktivne preporuke za reforme, autori ne ostaju na nivou dijagnostikovanja problema već predlažu konkretne mehanizme za jačanje integriteta planiranja, na taj način pružajući kako akademskoj zajednici tako i planerima korisne alate za razumevanje i rešavanje identifikovanih problema. Na kraju, ukazivanjem na to kako se savremena korupcija u urbanizmu ne manifestuje samo kroz tradicionalne oblike zloupotrebe, već kroz sistemske transformacije koje redefinišu samu prirodu planiranja kao javne delatnosti, Urbanizam i korupcija: Analiza fenomena i pouke iz prakse otvara nova istraživačka pitanja i time pruža osnov za razvoj efikasnijih strategija borbe protiv korupcije u urbanističkom planiranju.

razumevanje fenomena KORUPCIJE

Marija Kosović

SISTEMATIČNI PREGLED LITERATURE NA TEMU KORUPCIJE U PROSTORNOM PLANIRANJU

1 UVOD

Predmet istraživanja je prikaz i analiza naučnih tekstova koji se bave problematikom korupcije u prostornom planiranju (eng. *land planning corruption*), uz korišćenje metodologije sistematičnog pregleda literature. Istraživanje je zasnovano na tekstovima objavljenim u naučnim časopisima dostupnih pomoću baze podataka Skopus (eng. *Scopus*), kao jednoj od najobimnijih baza podataka.

Cilj istraživanja je sprovođenje sveobuhvatne, objektivne i transparentne analize dostupnih postojećih naučnih radova. Primenom ove metodologije identifikuju se relevantni radovi odnosno izvori, sagledava se celokupan naučni razvoj predmetne teme, kao i nepokrivene oblasti istraživanja. Osnovni zadatak istraživanja je prikazivanje selekcije i analize deset naučnih radova objavljenih u najmanje pet različitih renomiranih časopisa koji se bave definisanom tematikom.

Rezultati istraživanja obuhvataju prikaz primenjene metodologije i kriterijuma korišćenih za filtriranje i odabir deset najrelevantnijih naučnih radova. Zatim sledi njihova statistička analiza radi utvrđivanja njihove tematske pripadnosti, hronološkog razvoja teme, geografskog konteksta u kojem su istraživanja sprovedena i identifikovanja ključnih autora. Na kraju, dat je kratak prikaz sadržaja izabranih tekstova, sa posebnim osvrtom na kritičku analizu tematskog okvira i istraživačkih aspekata.

2 METODOLOGIJA

Primenjen metodološki postupak se bazira na metodi sistematičnog pregleda literature sa statističkom analizom i kritičkoj analizi relevantnih tekstova dobijenih primenom pomenute metode.

Sistematični prikaz literature podrazumeva struktuiran i transparentan proces analize postojeće literature na određenu temu. Na osnovu precizno utvrđenih kriterijuma, stavke se uključuju ili isključuju u pretrazi a na način koji osigurava da je ceo proces detaljno dokumentovan, čime se omogućava njegova replikativnost.

Pretraga naučnih tekstova rađena je pomoću sajta Konzorcijuma biblioteka Srbije za objedinjenu nabavku (skraćeno Kobson), na kom je omogućen digitalni pristup indeksnoj bazi Skopus izdavača Elzevir (eng. *Elsevier*), koja je jedna od najvećih baza naučnih radova. Primenom alata za pretraživanje u ovoj bazi, moguće je vršiti selekciju po temama, ključnim rečima, autorima, institucijama, godini objavljivanja, jeziku, tipu publikacije, citiranosti kao i drugim karakteristikama. Pretraga je realizovana 16. januara 2025. godine, stoga su analizirani radovi objavljeni zaključno sa tim datumom.

Pretraga je vršena u četiri nivoa (Dijagram 1):

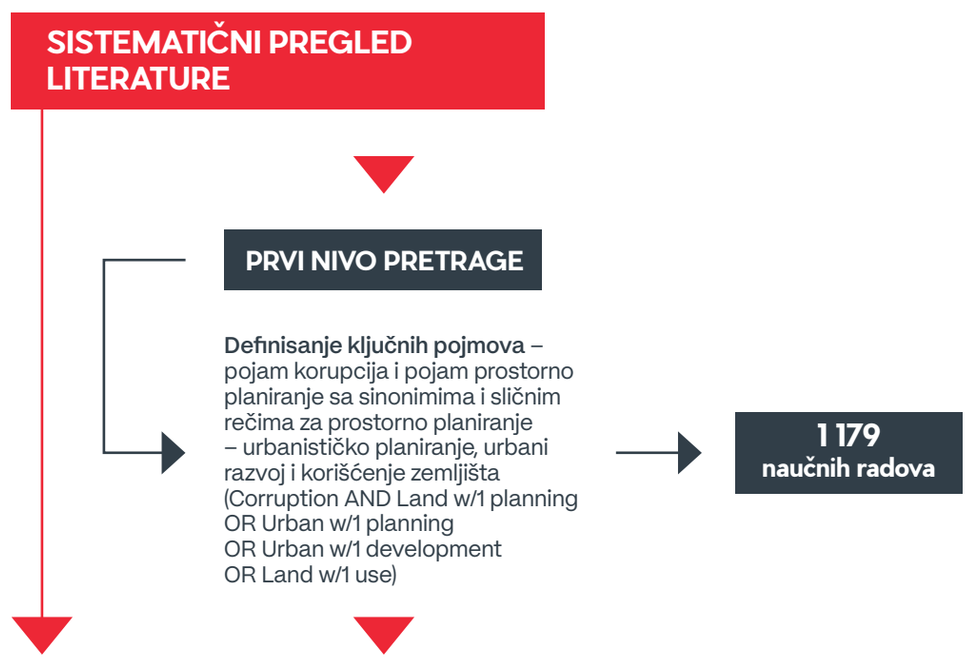
1/ definisanje ključnih pojmova,

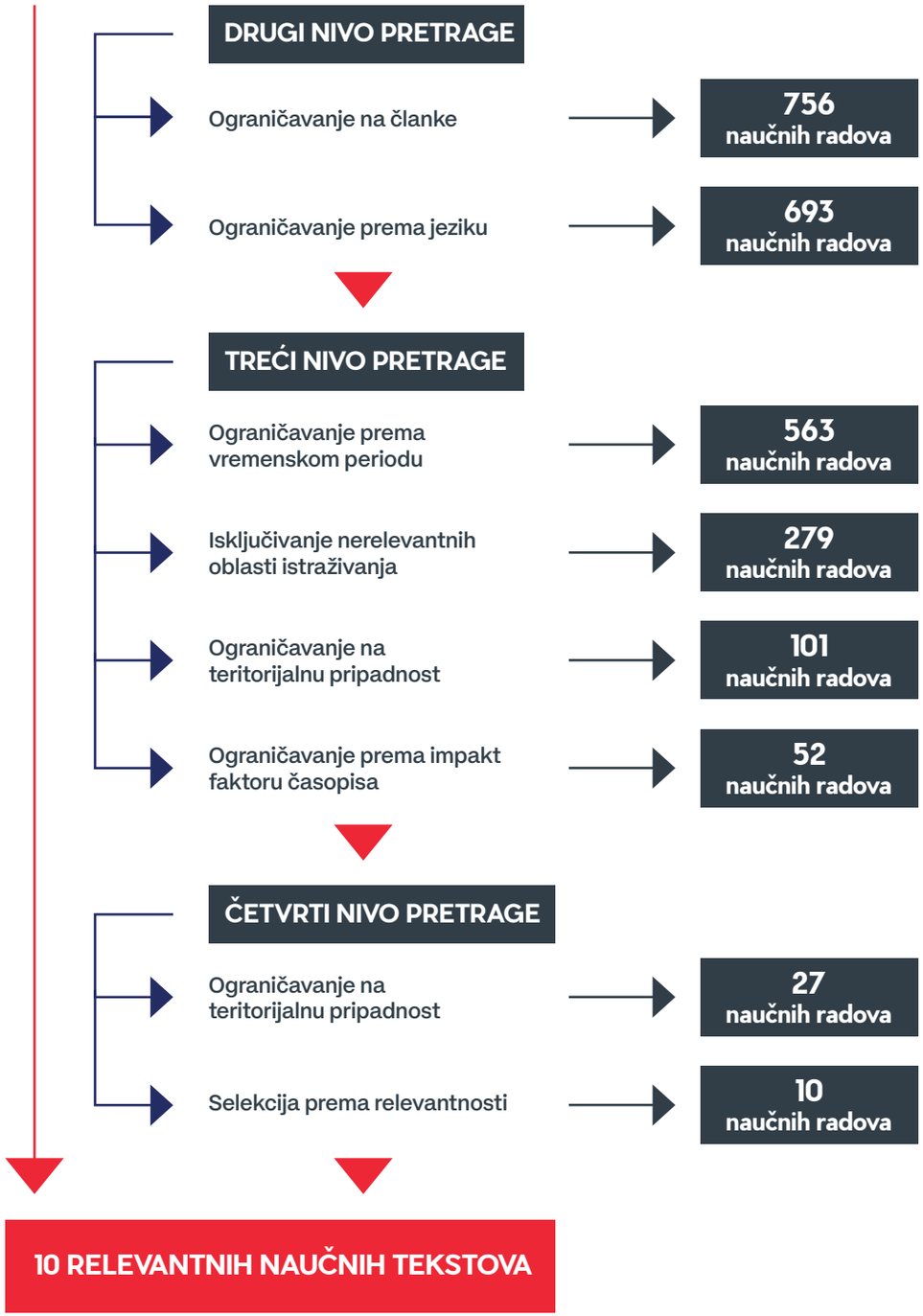
2/ definisanje ograničenja postavljenih predmetom istraživanja i ograničenjima istraživača,

3/ selekcija radova u vidu ograničenja na osnovu definisanih kriterijuma pomoću filtera Skopus baze i

4/ selekcija radova u vidu ograničenja na osnovu definisanih kriterijuma iz eksportovane tabele radova dobijenih pomenutom filtracijom Skopus baze.

DIJAGRAM 1





2.1. Prvi nivo pretrage

Pretraga je vršena radi definisanja ključnih pojmova, odnosno tako da naziv rada, apstrakt ili navedene ključne reči moraju sadržati pojam „korupcija" (eng. *corruption*) i pojam „prostorno planiranje" (eng. *land planning*), ili pojam „urbanističko planiranje" (eng. *urban planning*), ili pojam „urbani razvoj" (eng. *urban development*), ili „korišćenje zemljišta" (eng. *land use*). Pomenuti pojmovi koji se sastoje od dve reči su navođeni upotrebom oznake „w/1" između reči, kako bi se pretraga bazirala na pojmu koji se sastoji od dve susedne reči. Na ovaj način, fokus istraživanja je na zadatim pojmovima koji jednosmisleno značenje imaju samo kada se navode kao susedne reči, odnosno nisu pretraživani radovi koji sadrže odvojeno pojmove „zemljište" (eng. *land*), „planiranje" (eng. *planning*), „gradsko područje" (eng. *urban*), „razvoj" (eng. *development*) ili „korišćenje" (eng. *use*). Pojmovi „urbanističko planiranje", „urbani razvoj" i „korišćenje zemljišta" korišćeni su kao relevantni pojmovi kojima se opisuje prostorno planiranje.

Pretraga je rezultirala sa 1.179 naučnih radova.

Ograničenja istraživanja ovom vrstom pretrage je suženost na pojam korupcije bez dodatih sinonima, kao i četiri pojma u funkciji pojma „prostorno planiranje", iako postoji niz drugih pojmova prema kojima je moguće vršiti pretragu a u funkciji zadate teme korupcije u prostornom planiranju.

Statistički prikaz pretrage pokazuje da je prvi rad na temu korupcije u prostornom planiranju identifikovan 1976. godine, i u periodu od 1976. godine do 2004. godine uočava se kontinuitet u broju objavljivanih radova (nijedan, jedan ili nekoliko), dok od 2004. godine kreće povećavanje tog broja na način da se broj objavljenih radova uvećava do sto puta i svoj maksimum dostiže 2024. godine. Takođe uočava se blagi pad u broju objavljenih radova u periodima između 2012. i 2016. godine i 2016. i 2020. godine.

Najveći broj radova na temu korupcije u prostornom planiranju pripada oblasti društvenih nauka (35,1%), zatim nauci o životnoj sredini (12,3%), umetnosti i humanističkim naukama (10,2%) ali zastupljena je i u oblastima ekonomije ekonometrija i finansijama (8,7%), biznisu, menadžmentu i računovodstvu (5,5%), inženjerstvu (5,4%), planetarnim naukama (5,1%) i drugim.

Najveći broj radova na temu korupcije u prostornom planiranju prema teritoriji pripada Ujedinjenim američkim državama (23%), zatim Velikoj Britaniji (11%), Australiji (6%), Kini, Indiji i Južnoj Africi (po 5%), Kanadi i Nemačkoj (po 3,5%), dok su ostale zemlje zastupljene sa manje od 2%.

2.2. Drugi nivo pretrage

Kako bi se definisala ograničenja prema predmetu istraživanja i ograničenjima istraživača, pretraga je ograničena na članke (prema predmetu istraživanja, pretraga je rezultirala sa 756 rada) i engleski i srpski jezik (pretraga je rezultirala sa 693 rada).

2.3. Treći nivo pretrage

Kako bi se izvršila selekcija radova u vidu ograničenja na osnovu definisanih kriterijuma pomoću filtera Skopus baze, pretraga je vršena prema:

1/ vremenskom periodu - posmatran je vremenski period od 2010. do danas, kako bi se izdvojili savremeni radovi koji odražavaju trenutne trendove i izazove, jer je tema korupcije u prostornom planiranju u stalnom razvoju zbog promene politika i tehnologija. Pretraga je rezultirala sa 563 rada.

2/ oblasti istraživanja - iz pretrage su isključene istraživačke oblasti koje se smatraju nerelevantnim za zadatu temu. Pretraga je rezultirala sa 279 radova.

3/ teritorijalnoj pripadnosti - iz pretrage su isključene teritorije van Evropskog i Severno-američkog kontinenta kako bi se suzila pretraga na teritorije istog ili sličnog konteksta. Pretraga je sužena i prema filteru zemlja/teritorija (eng. *country/territory*) i prema filteru ključnih reči (eng. *keyword*). Pretraga je rezultirala sa 101 radom.

4/ impakt faktoru (eng. *impact factor*) časopisa u kojima su radovi objavljeni - iz pretrage su isključeni časopisi koji imaju impakt faktor manji ili jednak 1.5 kako bi se pronašli naučni radovi što većeg značaja i uticaja. Uvid u impakt faktor je ostvaren pomoću internet baze Kobson Skopus. Pretraga je rezultirala sa 52 rada.

Ograničenja istraživanja ovom vrstom pretrage je suženost na pojam korupcije u prostornom planiranju samo u savremenom vremenskom kontekstu, na teritoriji Evrope i Severne Amerike u određenim naučnim časopisima, čime su isključeni potencijalni relevantni tekstovi koji su nastali pre 2010. godine u drugim delovima sveta i u manje citiranim naučnim časopisima.

Pretraga sa 52 naučna rada iz Skopus baze eksportovana je kao eksel (eng. *excel*) tabela koja sadrži sledeće informacije: naziv autora, naziv teksta, godina objavljivanja, naziv časopisa, broj izdanja časopisa i stranice na kojima je objavljen tekst, informacija o citiranosti, abstrakt, ključne reči i reference.

Zatim je vršeno filtriranje predmetnih radova kroz eksel tabelu.

2.4. Četvrti nivo pretrage

Kako bi se izvršila selekcija radova u vidu ograničenja na osnovu definisanih kriterijuma iz eksportovane tabele radova dobijenih pomenutom filtracijom Skopus baze, pretraga je vršena prema teritorijalnoj pripadnosti[1] (pretraga je rezultirala sa 27 radova) i prema relevantnosti[2] i rangirani su kao najrelevantniji.

Ograničenja istraživanja ovom vrstom pretrage je suženost na pojam korupcije u prostornom planiranju samo na teritoriji Evrope i Severne Amerike.

2.5. Relevantni naučni radovi

Primenom navedene metodologije, izabrani su sledeći naučni radovi:

1/ Chiodelli, F., (2019). The illicit side of urban development: Corruption and organised crime in the field of urban planning. *Urban Studies*, 56 (8), 1611-1627.

2/ Chiodelli, F., & Moroni, S. (2015). Corruption in land-use issues: A crucial challenge for planning theory and practice. *Town Planning Review*, 86 (4), 437-455.

3/ Chiodelli, F., & Gentili, M. (2021). The many shades of grey in urban governance: How illegality shapes urban planning, policy and development. *Political Geography, 84*, 102309.

4/ Bertolin, M., & Chiodelli, F. (2023). Criminal accumulation by dispossession: The exploitation of property development in peripheral areas by organised crime. *Territory, Politics, Governance*.

1 Uočeno je da dobijena lista naučnih radova primenom prethodno navedenih kriterijuma i dalje sadrži radove čiji je predmet istraživanja teritorija van evropskog i severno-američkog kontinenta, stoga su isključeni predmetni radovi filtriranjem eksel tabele.

2 Filtrirani su radovi koji sadrže u naslovu ili apstraktu jedan od navedenih pojmova: prostorno planiranje (eng. *land planning / spatial planning*), urbanističko planiranje (eng. *urban planning*), planiranje (eng. *planning*), urbani razvoj (eng. *urban development*), regionalni razvoj (eng. *regional development*) ili korišćenje zemljišta (eng. *land use*).

5/ Quesada, M. G., Jiménez-Sánchez, F. , & Villoria, M. (2013). Building local integrity systems in Southern Europe: The case of urban local corruption in Spain. *International Review of Administrative Sciences, 79* (4), 618-637.

6/ Rius-Ulldemolins, J., Hernàndez i Martí, G. -M. , & Torres, F. (2016). Urban development and cultural policy "white elephants": Barcelona and Valencia. *European Planning Studies, 24* (1), 61-75.

7/ Olt, G., Csizmady, A., Bagyura, M., & Kőszeghy, L. (2024). Captured by political power: More-than-neoliberal urban development and planning in post-socialist Hungary. *Urban Planning, 9*, 7708.

8/ Rius-Ulldemolins, J. , & Gisbert, V. (2019). The costs of putting Valencia on the map: The hidden side of regional entrepreneurialism, 'creative city' and strategic projects. *European Planning Studies, 27* (2), 377-395.

9/ Perić, A. (2020). Public engagement under authoritarian entrepreneurialism: The Belgrade Waterfront project. *Urban Research and Practice, 13* (2), 213-227.

10/ Csizmady, A. , Bagyura, M. , & Olt, G. (2022). From a small village to an exclusive gated community: Unplanned suburbanisation and local sovereignty in post-socialist Hungary. *Urban Planning, 7* (3), 115-129.

Od izabranih deset relevantnih radova na temu korupcije u prostornom planiranju u savremenom periodu od 2010. godine do danas, uočava se kontinuitet objavljivanja radova ali u malom broju. Skoro svake godine se objavi jedan relevantni tekst na ovu temu što govori o aktuelnosti teme.

Izabrani naučni radovi odgovaraju zadatku istraživanja - pretraga je rezultirala sa radovima objavljenim u više od pet različitih časopisa. Ističu se časopisi Evropske studije planiranja (eng. *European Planning Studies*) i Urbano planiranje (eng. *Urban Planning*) u kojima su objavljena po dva relevantna teksta na definisanu temu. Najveći impakt faktor od 4,7 ima časopis Politička geografija (eng. *Political Geography*) u kome je objavljen tekst Kjodelija i Đentilija (2021) i časopis Urbane studije (eng. *Urban Studies*) u kom je objavljen tekst Kjodelija (2019) sa impakt faktorom 4,2. ističu se časopisi: Evropske studije planiranja i Međunarodni pregled administrativnih nauka (eng. *International Review of Administrative Sciences*) sa vrednostima impakt faktora između 2,7 i 2,6. Ostali časopisi imaju impakt faktor između 1,8 i 1,6.

Izdvaja se Frančesko Kjodeli (eng. *Francesco Chiodelli*) kao prvi autor 3 relevantna izabrana naučna rada, zatim Žoakim Rius Uljdemolins (eng. *Joaquim Rius-Ulldemolins*) takođe kao prvi autor sa 2 naučna rada, ostali autori su kao prvi autori navedeni samo jednom, a autori Gergelj Olt (eng. *Gergely Olt*) i Andrijen Čizmadi (eng. *Adrienne Csizmady*) su navedeni osim kao prvi autori na po jednom radu i kao drugi ili treći autor na drugom radu, kao i Kjodeli koji je na jednom radu drugi autor.

Prema zastupljenim oblastima, izabrani naučni radovi dominantno pripadaju oblasti Urbanih studija i to polovina radova, dok ostatak pripada oblastima Sociologije i političkih nauka (30%) i Geografiji, planiranju i razvoju (20%).

Prema citiranosti izdvajaju se tekstovi Kjodelija i Morinija (eng. *Moroni*) sa 59 citata, zatim tekst Kjodelija sa 45 citata i tekst Rius Uljdemolins sa Hernandesom (eng. *Hernàndez*) i drugima sa 44 citata. Rad Bartolina (eng. *Bartolin*) i Kjodelija nije citiran ali je on objavljen 2023. godine, a samo jedan citat ima rad Olta sa Čizmadijem i drugima, ali je on objavljen krajem 2024. godine. Stoga, citiranost nije relevantna. Uočeno je, takođe, da navedeni autori u svojim radovima ne citiraju jedni druge, iako su radovi pisani na istu temu a u različitom vremenskom periodu.

3 KRITIČKA ANALIZA

Analizom sadržaja deset relevantnih naučnih radova na temu korupcije u prostornom planiranju (pri čemu se u ovom radu pod pojmom „prostorno planiranje" podrazumeva širi pojam od zakonom definisanog, koji obuhvata i urbanističko planiranje) izdvojene su zajedničke teme koje se odnose na ključne koncepte, teorijski okvir i metodološki pristup istraživanju. Uočeni su različiti aspekti posmatranja istog šireg pojma, kao i širi kontekst mogućnosti istraživanja u okviru zadatih tema.

Analiza sadržaja rađena je radi boljeg razumevanja faktora koji utiču na pojavu korupcije u prostornom planiranju, ispoljavanje ove pojave u različitim teritorijalnim i društvenim kontekstima, kao i razumevanju uzroka i mehanizama korupcije i predloženih antikorupcijiskih mera.
Zaključak ove kritičke analize jeste dublji uvid u temu i razumevanje složenih društvenih fenomena koji dovode do korupcije u prostornom planiranju, kao i predlozi za njeno smanjenje.

Teme koje se izdvajaju u ovim naučnim radovima su:

- tipologija, faktori, mehanizmi i posledice korupcije u prostornom planiranju,
- uloga organizovanog kriminala u prostornom razvoju,
- korupcija i urbani megaprojekti,
- korupcija u neoliberalizmu.

3.1. Tipologija, faktori, mehanizmi i posledice korupcije u prostornom planiranju

Ključni autori: Kjodeli (2019), Kjodeli i Moroni (2015), Bertolin i Kjodeli (2023), Kesada i dr. (eng. *Quesada* et al.) (2013)

Kjodeli u svojim istraživanjima koristi definiciju korupcije kao ponašanje koje odstupa od formalnih dužnosti javne uloge zbog privatnih interesa, a u vidu materijalnih ili statusnih koristi. Ostali istraživači, iako ne definišu sam pojam korupcije, takođe ga koriste u navedenom smislu.

Kjodeli i Moroni (2015) uočavaju tri glavna tipa korupcije i to: legislativna i regulatorna korupcija, birokratska korupcija i korupcija u javnim radovima. Svi tipovi nastaju usled pojave ekonomske benefiti koju generiše javna odluka, visokog stepena diskrecije javne vlasti, velikog potencijala poverljivih informacija dostupnih javnim službenicima, niskog nivoa odgovornosti u okviru javnih institucija, nepostojanja moralne težine nezakonitog postupanja i nasleđa koruptivnih praksi. Uočljiv je nedostatak preventivne i naknadne kontrole. Pod preventivnom kontrolom smatraju se ograničenja lokalnih donosioca odluka u vidu sprečavanja sukoba interesa, dodatnih izvora prihoda, nepotizam, ograničenja vezana za mogućnost zaposlenja nakon prestanka radnog odnosa u javnoj službi, dok se pod naknadnom kontrolom smatraju interne i eksterne kontrole odnosno interni revizori, regionalne, državne i sudske kontrole. Ova kontrola, iako teorijski postavljena kao mehanizam za sprečavanje korupcije, često u praksi ne funkcioniše efektivno, što je rezultat slabih institucija i nepostojeće političke volje da se kontrole sprovedu dosledno i transparentno.

Osnovni faktori za pojavu korupcije prema Kjodeliju (2019) u prostornom planiranju su ambivalentnost regulative (ostavljanje prostora za tumačenja, pa samim tim i za manipulaciju), kompleksnost sistema planiranja (duge procedure i komplikovani tehnički detalji otežavaju samu kontrolu procesa), institucionalna slabost usled nedostatak nadzora i malobrojnosti zaposlenih (što dovodi do delegiranja ovlašćenja uz smanjenu odgovornost) i neravnoteža u odnosima moći. Takođe, rastuća zavisnost lokalnih vlasti od ekonomskih interesa i spoljnih aktera kao što su investitori i političke partije, često ometa nezavisnost odluka što dodatno povećava rizik od korupcije.

Analiza koruptivnih aktivnosti u prostornom planiranju, prema navedenim ključnim autorima, sprovodi se analizom prostorne i urbanističke dokumentacije (sa posebnom pažnjom na sam proces izrade planova ali i na fazu sprovođenja), analizom javno dostupnih zapisnika sa sastanaka javnih službi, analizom sudskih

dokumenata za završene sporove vezane za korupciju kao i javnih objava, ali i sprovođenjem polustrukturiranih i strukturiranih intervjua, a radi prepoznavanja koruptivnih mehanizama. U različitim fazama prostornog planiranja može doći do korupcije primenom različitih mehanizama od strane drugačijih aktera. Naime, u fazi izrade prostornih planova usled koruptivnog odnosa prema političarima ili urbanistima, može doći do donošenja odluka u skladu sa zakonskim procedurama ali na način da odražavaju političku volju koja odražava nezakonite ciljeve pojedinaca i privatni interes a ne javni. Tokom faze implementacije planiranog prostornog razvoja, koruptivne aktivnosti javnih službenika i investitora dovode do manipulativnog tumačenja zakona i planova, nedovoljne kontrole, zloupotrebe javnog nadmetanja i nelegalnih pritisaka vezanih za dinamiku izdavanja dozvola.

Bertolin i Kjodeli (2023) zaključuju da je korupcija u urbanom planiranju posebno izražena u perifernim područjima jer je u njima je najčešća pojava nedostatka sistema prostornog planiranja, razvoj ovih zona zavisi od manjih lokalnih preduzeća, mali je broj izmena ljudi na odlučujućim pozicijama i česta je ekonomska stagnacija. Ovi faktori stvaraju idealno okruženje za neformalne i često nezakonite postupke koji se koriste za zaobilaženje javnih procedura i dobijanje finansijske ili političke koristi.

Kesada i dr. (2013) navode da je korupcija u prostornom planiranju veoma zastupljena u lokalnoj samoupravi u Španiji jer veliki ekonomski podsticaji za gradnjom na opštinskom zemljištu anuliraju administrativne mehanizme za disciplinovanje donosioca odluka dok je sudski nadzor spor i ograničen. U ovim područjima velika je zavisnost javnih službenika od gradonačelnika pa čak i onih zaduženih za internu kontrolu, takođe mogućnost suda da nadzire lokalne vlasti je ograničena jer je zavisna od informacija koje dostavlja ta ista lokalna vlast. Prostorno planiranje lokalnih samouprava u Španiji je samostalno ali regionalna vlast je nadležna za kontrolisanje lokalne vlasti i procesa njihovog prostornog planiranja, ali u praksi se pokazalo da regionalna vlast ipak ne kontroliše lokalnu. Ta situacija ukazuje na ozbiljne nedostatke u mehanizmima vertikalnog nadzora na svim nivoima.

Kjodeli i Đentili (2021) ističu da se iza pozitivističkog pogleda na urbanističko upravljanje kriju nevidljive odnosno nedokumentovane aktivnosti koje čine planiranje neformalnim, odnosno legalnim ali nedovoljno transparentno regulisanim procesom. Navedeni autori smatraju da je teoriju urbanih režima potrebno dopuniti analizom ilegalnih aktivnosti u procesu planiranja.

Neke od najuočljivijih posledica korupcije u planiranju prema navedenim ključnim autorima jesu prevelika potrošnja javnih sredstava (najvidljivija u troškovima izgradnje a zatim i održavanja), narušenost legitimiteta i kredibiliteta političkog i institucionalnog sistema, smanjena efikasnost birokratije (odugovlačenje proce-

sa stvara mesto koruptivnim aktivnostima), promena raspodela javnih sredstava u korist favorizovanja megaprojekata i izvitoperenost tržišta i inhibicija ekonomskog rasta. Ove posledice imaju dugoročne efekte na društvo, jer ne samo da ugrožavaju ekonomsku stabilnost i konkurentnost, već podrivaju poverenje građana u institucije i vladavinu prava. Usled usmeravanja javnih resursa na neproduktivne i nezakonite projekte, dolazi do slabljenja infrastrukturnih kapaciteta i povećanja nejednakosti, jer se resursi raspoređuju tako da favorizuju određene interesne grupe. Ciklus korupcije koji je integrisan u svakodnevne procese ometa razvoj i demokratske procese koji su odnos održivog planiranja.

3.2. Uloga organizovanog kriminala u prostornom razvoju

Ključni autori: Kjodeli (2019), Kjodeli i Đentili (2021), Bertolin i Kjodeli (2023)

U prostornom planiranju korupcija ima najveću ulogu primenom organizovanog kriminala i to održavanjem koruptivnih mreža koje se sastoje od svih aktera koji učestvuju u prostornom planiranju i njegovoj implementaciji. Politički lideri, lokalna administracija i kriminalne grupe koje koordiniraju svoje aktivnosti u cilju ostvarivanja nelegalnih profita osnova su ovih koruptivnih mreža. Organizovani kriminal prema navedenim ključnim autorima se ogleda kroz neformalnu međusektorsku i međuinstitucionalnu mrežu javnih službenika, političara i zainteresovanih pojedinaca a radi postizanja pojedinačnih ciljeva kroz selektivno podsticanje. Formalizacija ovakvih neformalnih sporazuma je česta kroz izradu prostornih planova, koji se koriste kao alat koji legalizuje odluke, a u čijem procesu učestvuju sve zainteresovane strane. Ovakvi procesi često dovode do sistemske korupcije koja se teže otkriva i na kojoj se zasniva moć koruptivnih mreža.

Jedan od najvećih problema organizovanog kriminala jeste što često podrazumeva sistemsku korupciju a ne povremenu. Na taj način se korupcija uvlači u sve nivoe uprave i zamenom funkcionera se zapravo ne rešava problem. Jednom uspostavljeni koruptivni kanali se teško iskorenjuju zbog same dugoročnosti prakse, što dovodi do skoro nepovratnih posledica za javni sektor. Ključna snaga organizacije jeste sposobnost akumulacije i upotrebe socijalnog kapitala uz veliki uticaj na političku sferu i izbor imaoca javnih ovlašćenja kao nosilaca odluka, odnosno u stvaranju paralelnog neformalnog urbanog režima. Takvi neformalni režimi obično funkcionišu paralelno sa zakonskim sistemom, ali sa ciljem da umanje legitimnost i transparentnost javnih procesa.

Na primerima naselja Desio, Bresčelo i Rima prikazana je i objašnjena bitnost uloge organizovane mafijaške grupe na razvoj naselja u blizini Milana i u Rimu (teritorije Italije koje nemaju tradiciju mafijskog organizovanja) prilikom izrade prostornih planova. Ovi primeri takođe pokazuju kako organizovani kriminal koristi

nedovoljno razvijene lokalne institucije kao prostor za manipulaciju. Karakteristika uticaja ovakve organizacije jeste to što se pored standardnih koruptivnih alata koristi i zastrašivanje sa nasiljem, što povećava stepen korupcije. Predmet korupcije u navedenim primerima je najčešći u oblasti građevinarstva, odnosno izgradnje, zatim, prenamene poljoprivrednog zemljišta u građevinsko, ali i u pružanju socijalnih usluga, kao što je to primer u Rimu.

Naučna literatura koja izučava uticaj mafijske organizacije definiše dva trenda korupcije i to dominantni koji se tiče korišćenja nekretnina za kontrolu prostora i jačanje društvenog ugleda i drugi koji se odnosi na sticanje profita od izgradnje objekata zbog velikog broja pozicija na kojima je moguće vršiti koruptivne delatnosti.

Bitno je naglasiti da navedeni ključni autori ističu da je organizovani kriminal stalni pokretač novih nezakonitih aktivnosti koji na kraju završavaju formiranjem nasleđa koruptivne prakse.

3.3. Korupcija i urbani megaprojekti

Ključni autori: Rius Uljdemolins i dr. (2016), Rius Uljdemolins i Gisbert (eng. *Gisbert*) (2019), Kjodeli i Đentili (2021), Perić (2020), Olt i dr. (2024)

U primerima evropskih država uočava se praksa legitimacije velikih projekata u funkciji sporta i umetnosti, koji podrazumevaju prevelike investicije i finansijski i društveno su neodrživi, i kao takvi idealni su primeri korupcije u prostornom planiranju. Veliki događaji koji zahtevaju velika ulaganja i velike prostorne regeneracije često zahtevaju velike troškove održavanja a pružaju malu javnu vrednost, što se može videti na primeru izgradnje stadiona u Rimu koji je sa sobom povukao regeneraciju priobalja Ostije, pitanje sajma i izgradnju tržnog centra, ali i na primerima Valensije i Barselone. Ovakvi projekti, iako privlače pažnju javnosti i deluju kao značajni društveni poduhvati, često kriju duboke probleme u raspodeli resursa i dugoročnim posledicama za lokalne zajednice.

Rius Uljdemolins i dr. (2016) tvrde da kultura postaje centralni element ekonomskog razvoja zapadnih društava i da se teži urbanizaciji kroz velike arhitektonske projekte, spektakularne događaje i razvoj novih industrija slobodnog vremena. Primenom teorije kreativnog grada teži se unapređivanju imidža grada kroz korišćenje velikih događaja vezanih za kulturu i sport kao simboličko-materijalnih strategija za transformaciju grada.

Takođe, Rius Uljdemolins i dr. (2016) ističu da megaprojekti zbog svoje kompleksnost i obima zahtevaju privatno-javna partnerstva, kao i planiranje odozgo na

dole, dok aktivnosti za koje su inicijalno planirani predmetni megaprojekti nastavljaju da se razvijaju odozdo na gore. Potrebna su enormna ulaganja u infrastrukturno opremanje lokacija, kao i u izgradnju predmetnih objekata, ulažu se velika sredstva u svrhu promocije i marketinga, a nakon predmetnih događaja za koje su građeni ovi megaprojekti, ostaju dugovi, veliki troškovi održavanja i neiskorišćeni prostori jer ubrzo gube svoju prvobitnu namenu. Veliki finansijski problemi koji ostaju rezultuju opterećenjem javnih finansija čime se ugrožavaju sredstva za druge, možda čak i značajnije, razvojne i druge projekte.

Na primerima Valensije i Barselone može se uočiti da megaprojekti u funkciji kulture i sporta izazivaju euforiju koja odvraća pažnju od procesa urbane transformacije, a nekad i opravdava odnos prema marginalizovanim grupama (segregacija i džentrifikacija). Promovisan imidž grada opravdava nepovoljan odnos troškova i društvene koristi. Često ovakvi projekti postaju instrument za spoljnu promociju grada, a ne za podsticanje kulturnih praksi lokalnog stanovništva. Takođe, na ovim primerima se može uočiti i praksa privatizacije delova javnih objekata i površina radi smanjenja troškova održavanja, kao i model korišćenja privatnih fondacija za izbegavanje kontrole javne administracije i revizorskih mehanizama. Najveći paradoks jeste to što veliki dug koji ostaje za ovakvim projektima onemogućava razvoj kulturnih, sportskih i drugih zabavnih sadržaja. Na primerima Mađarske, pored navedenog, uočava se da politička moć prevazilazi formalne poslovne odnose i dodatno učvršćuje svoju neformalnu moć.

Opšte odlike korupcije u okviru urbanih megaprojekata su velika obećanja za podsticanje razvoja kroz događaje i atraktivne objekte, stvaranje preduzeća, agencija i fondacija radi izbegavanja participativnih i kontrolnih mehanizama, opšte prekoračenje troškova izgradnje i održavanja, česte političke manipulacije uz skromne krajnje rezultate koji dovode do privatizacije javnih prostora. Kjodeli posebno ističe da je potrebno izbeći nacionalističku i populističku retoriku u promociji urbanih megaprojekata. Takva retorika se često koristi kao sredstvo manipulacije javnog mnjenja radi prikrivanja realnih ekonomskih i socijalnih posledica megaprojekata.

3.4. Korupcija u postsocijalističkim zemljama

Ključni autori: Perić (2020), Olt i dr. (2024), Čizmadi i dr. (2022)

Iako se megaprojekti mogu posmatrati kao prostorna manifestacija neoliberalizma i u okviru njih se može prepoznavati korupcija, neoliberalna tranzicija u postsocijalističkim gradovima ima posebne odlike. Stoga je i korupcija u njima karakteristična.

Planiranje u postsocijalističkim zemljama karakterišu neefikasna planska dokumenta, malo učešće građana u donošenju odluka, nedostatak volje urbanista da koriste neformalne metode participacije, što dovodi do građanskog nepoverenja u institucije, kao i bliska saradnja državnih organa i privatnog sektora. Navedene karakteristike naravno pogoduju razvoju korupcije u prostornom planiranju, i to sistemskoj korupciji koja se vidno ogleda i u procesima privatizacije.

Na primerima Beograda i Budimpešte može se uočiti prisvajanje javnih dobara u korist stranih i privatnih investitora, kao i dominacija političkog uticaja nad građanskim angažmanom. Oslabljeni su institucionalni kapaciteti, jer je upitno definisanje javnog interesa usled manipulacijom regulativnim mehanizmima. Privatni interesi preuzimaju kontrolu nad javnim resursima, čime se stvara društvena nejednakost i nedostupnost osnovnih javnih dobara.

Olt i dr. (2024) smatraju da u okviru postsocijalističke transformacije Mađarske mnogi infrastrukturni projekti i investicije u lokalni turizam, zabavu i sport, više služe jačanju neopatrimonijalnih odnosa nego profitu kapitalista. Pristupa se prisvajanju sredstava evropske unije radi održavanja političke moći i umesto planerskih ideala zadovoljavaju se interesi nacionalnog političkog vrha i njihovih saradnika. Naselja su postala osnovne jedinice teritorijalnog upravljanja, a sistem kontrole i strateškog planiranja nedostaje.

Osnovne odlike prostornog planiranja u ovakvim društvima su prevelika javna ulaganja sa velikim kašnjenjima u realizaciji projekata lošeg kvaliteta, a zarad stvaranja ideala o rastu i razvoju bez ekonomske opravdanosti. Pojavljuje se dominacija velikog kapitala koji oblikuje urbanističke i ekonomske procese, a često na štetu šire javnosti. Izrada razvojnih planova često je degradirana u neophodan birokratski zadatak, dok se stvarni razvoj određuje brzopletim nepromišljenim potezima u skladu sa političkim zahtevima. Umesto očekivanog neoliberalnog narativa preduzetničkog grada koji se odnosi na naglašavanje tržišne konkurencije i manju ulogu države u definisanju ekonomije, dominira nacionalna politička moć koja definiše ekonomski razvoj. Takođe, u gradovima u tranziciji, veliki stambeni projekti često dovode do segregacije, odnosno urbane kolonizacije u okviru koje bogate društvene grupe preuzimaju prostore namenjene lokalnom stanovništvu. Takvi projekti predstavljaju simbol nejednakosti, čak i u pristupu javnim uslugama ili drugim javnim dobrima.

4 ZAKLJUČAK

Analiza relevantnih navedenih naučnih radova koji se bave pitanjem korupcije u prostornom planiranju otkriva složenost ovog fenomena, njegove različite manifestacije u zavisnosti od društvenog, institucionalnog i ekonomskog konteksta, kao i duboke posledice koje ostavlja na urbani razvoj, javne resurse i institucionalnu stabilnost.

Malobrojna stručna i naučna istraživanja na temu korupcije u prostornom planiranju u Evropi daju lažnu sliku o tome kako ovaj problem nije uočen ili dovoljno zastupljen. Jedan od osnovnih razloga za to jeste što je korupcija teško dokaziva, po svojoj prirodi prikriva tragove i podrazumeva ćutanje aktera, iako je često reč o "javnoj tajni". Uočen je nedostatak empirijskih istraživanja koja testiraju hipoteze definisane teorijskim istraživanjima, ali i netretiranje nasleđa koruptivnih praksi u postojećim istraživanjima.

U gotovo svim istraživanjima metodološki pristup obuhvata triangulaciju intervjua (pre svega stručnih aktera), zvaničnih planskih i drugih dokumenata, ali i sudskih zapisa, radi rasvetljavanja aktera i faktora koruptivne prakse. Prikazane su studije slučaja samo onih projekata za koje je završena sudska istraga, odnosno samo onih projekata za koje je dokazano koruptivno delovanje, a nisu tretirani projekti za koje postoji osnovana sumnja. U nekim od istraživanja rađena je i diskurzivna analiza novinskih članaka kako bi se utvrdio određeni stepen transparentnosti projekta.

Veliki problem je što su same karakteristike sistema planiranja podložne korupciji: ekonomska korist od odluka koje definiše planiranje (pre svega definisanje građevinskog zemljišta, prenamene, definisani parametri izgradnje), diskreciona ovlašćenja (političari imaju poslednju reč), pristup poverljivim informacijama i ograničena odgovornost (pre svega moralna, jer su procedure uvek ispoštovane i u skladu sa zakonom).

Uočeno je da međusobna povezanost ambivalentnosti regulative, institucionalne slabosti, nedovoljne kontrole i visoke koncentracije moći u rukama malog broja donosioca odluka dovode do koruptivnih radnji. I to ne pojedinačnih, već sistemskih, što je naročito izraženo u perifernim područjima, sredinama sa ekonomskom stagnacijom i visokom zavisnošću od lokalnih političara, ali i u postsocijalističkim gradovima u kojima se procesi urbane transformacije odvijaju u okviru nereformisanih institucionalnih struktura.

Predlaže se reforma sistema planiranja na način da bude transparentan sa smanjenom diskrecionom moći, većim učešćem građana u procesu donošenja odluka i jačanjem odgovornosti donosioca odluka. Kjodeli i Moroni (2015) čak predlažu i povratak radikalnom idealu formalne jednakosti prilikom definisanja prostornih planova što bi dovelo do direktnijeg praćenja odluka o korišćenju zemljišta.

LITERATURA

- Bertolin, M., & Chiodelli, F. (2023). Criminal accumulation by dispossession: The exploitation of property development in peripheral areas by organised crime. *Territory, Politics, Governance*.
- Chiodelli, F. (2019). The illicit side of urban development: Corruption and organised crime in the field of urban planning. *Urban Studies, 56* (8), 1611-1627.
- Chiodelli, F., & Moroni, S. (2015). Corruption in land-use issues: A crucial challenge for planning theory and practice. *Town Planning Review, 86* (4), 437-455.
- Chiodelli, F., & Gentili, M. (2021). The many shades of grey in urban governance: How illegality shapes urban planning, policy and development. *Political Geography, 84*, 102309.
- Csizmady, A., Bagyura, M., & Olt, G. (2022). From a small village to an exclusive gated community: Unplanned suburbanisation and local sovereignty in post-socialist Hungary. *Urban Planning, 7* (3), 115-129.
- Olt, G., Csizmady, A., Bagyura, M., & Kőszeghy, L. (2024). Captured by political power: More-than-neoliberal urban development and planning in post-socialist Hungary. *Urban Planning, 9*, 7708.
- Perić, A. (2020). Public engagement under authoritarian entrepreneurialism: The Belgrade Waterfront project. *Urban Research and Practice, 13* (2), 213-227.
- Quesada, M. G., Jiménez-Sánchez, F., & Villoria, M. (2013). Building local integrity systems in Southern Europe: The case of urban local corruption in Spain. *International Review of Administrative Sciences, 79* (4), 618-637.
- Rius-Ulldemolins, J., & Gisbert, V. (2019). The costs of putting Valencia on the map: The hidden side of regional entrepreneurialism, 'creative city' and strategic projects. *European Planning Studies, 27* (2), 377-395.
- Rius-Ulldemolins, J., Hernàndez i Martí, G. -M., & Torres, F. (2016). Urban development and cultural policy "white elephants": Barcelona and Va

Vesna Teofilović

URBANE TRANSFORMACIJE POD DOMINACIJOM KAPITALA: AUTORITARNI NEOLIBERALIZAM I NJEGOVE DRUŠTVENO-PROSTORNE MANIFESTACIJE

1 UVOD

Autoritarni neoliberalizam konstituiše savremeni globalni okvir unutar kojeg se oblikuju društveno-ekonomski odnosi i procesi, pri čemu je razumevanje njegove konceptualne osnove, razvojnih tendencija i procesne dinamike ključno za analizu njegovih implikacija na urbanizam i njemu srodne discipline. U akademskoj literaturi autoritarni neoliberalizam prepoznat je kao evolutivni oblik neoliberalizma koji nakon globalne krize iz 2007. godine sve učestalije poprima autoritarne oblike (Bruff, 2014; Bruff & Tansel, 2019; Borén et al., 2021; Laub, 2021; Teofilović, 2025). Teorijska istraživanja i dalje intenzivno nastoje da paralelno sa njegovim usponom definišu pojam autoritarnog neoliberalizma, ali preovladava teorijsko tumačenje da ga odlikuje dominacija kapitala nad državom, pri čemu se državni režimi instrumentalizuju u svrhu implementacije neoliberalnih politika, bez obzira na nivo demokratskog razvoja društva (Bruff, 2014; Bruff & Tansel, 2019; Juego, 2018; Wigger, 2019; Lendvai-Bainton & Szelewa, 2021; Borén et al., 2021; Laub, 2021; Piletić, 2021; Teofilović, 2025). U autoritarno neoliberalnim tendencijama gradovi se prepoznaju kao poligoni za akumulaciju kapitala, usled čega su prostorne prakse i planerski okviri posebno podložni transformaciji, prvenstveno kroz hegemonističke diskurse koji ih usmeravaju ka interesima kapitala. To za posledicu ima njihovu rekonceptualizaciju i redefinisanje u skladu sa logikom tržišta i u interesu društveno dominantnih grupa (Bruff, 2014; Bruff & Tansel, 2019; Lendvai-Bainton & Szelewa, 2021; Borén et al., 2021; Laub, 2021; Piletić, 2021; Teofilović,2025).

Predmet istraživanja jeste teorijski koncept autoritarnog neoliberalizma i njegova refleksija kroz urbane transformacije, sa posebnim osvrtom na društveno-prostorne manifestacije dominacije kapitala nad državom, i posledično urbanim prostorom. Fokus je usmeren na načine na koje autoritarno neoliberalne tendencije oblikuje savremene urbane transformacije kroz hegemonizaciju institucija i tržišnu instrumentalizaciju prostora. Razumevanje manifestacije ovog koncepta vrši se kroz teorijsku identifikaciju njegovih uticaja unutar urbanizma i sa njim povezanih društvenih disciplina.

Cilj istraživanja jeste da se kroz kritičku analizu relevantne naučne literature identifikuju i sistematizuju ključne teorijske odrednice, razvojne tendencije i prostorne implikacije autoritarnog neoliberalizma, kako bi se doprinelo produbljenom razumevanju njegove uloge u savremenim urbanim transformacijama. Istraživanje nastoji da osvetli mehanizme kapitalističke dominacije u oblikovanju društveno-prostornog poretka, identifikuje ključne promene u urbanističkim praksama i pruži teorijski uvid koji može doprineti artikulaciji mogućih pravaca razvoja otpornijih i pravednijih urbanih politika.

Istraživanje predstavlja temeljnu i kritičku analizu relevantne naučne produkcije o autoritarnom neoliberalizmu u kontekstu urbanizma i srodnih disciplina, čime

se obezbeđuje sistematizovan uvid u genezu, tok i pravce razvoja ovog koncepta u okviru savremene akademske misli. Kroz mapiranje ključnih autora, radova i teorijskih doprinosa, omogućeno je precizno pozicioniranje urbanističko-prostorne dimenzije unutar šireg korpusa literature. Rezultati istraživanja ukazuju na stabilnu dinamiku teorijskog napredovanja, uz permanentno preispitivanje dominantnih narativa i uvođenje novih analitičkih perspektiva, ali i na izražen deficit istraživanja koja urbanističke fenomene sagledavaju iz ugla autoritarnog neoliberalizma. Time se potvrđuje potreba za daljim teorijskim i empirijskim analizama u ovom pravcu. U analitičkom fokusu rada našli su se ključni aspekti koncepta proizašli iz kritičke analize selektovanih naučnih radova, uključujući njegov konceptualni okvir, istorijsku periodizaciju, ideološke korene, pojavne oblike kroz autoritarni etatizam i otpor, produbljivanje društvenih nejednakosti, te posebno njegov prostorno-urbanistički izraz. Istraživački nalazi predstavljeni su kroz integrativnu sintezu postojećih uvida i novih saznanja, čime se doprinosi produbljenom razumevanju kompleksnosti i višedimenzionalnosti ispitivanog fenomena.

Naučna opravdanost istraživanja zasniva se na analitičkom ispitivanju koncepta autoritarnog neoliberalizma kao savremenog kontekstualnog okvira unutar kojeg se oblikuju odnosi i procesi u oblasti urbanizma i urbanih transformacija, kao i u širem spektru srodnih društvenih disciplina. Kroz identifikaciju uzročno-posledičnih odnosa između tog koncepta i urbanih transformacija, istraživanje doprinosi proširenju postojećeg znanja, omogućava njihovu međudisciplinarnu interpretaciju i doprinosi dubljem razumevanju kompleksnosti savremenog društvenog ambijenta u kojem se ovi procesi odvijaju. Kritičkom analizom koncepta iz više teorijski utemeljenih perspektiva omogućava se kompleksnije razumevanje njegovih pojavnih oblika, principa delovanja i zakonitosti koje ga održavaju i razvijaju. Poseban značaj ima mapiranje njegove socioprostorne matrice, na vertikalnoj ravni, kroz različite društvene nivoe, i na horizontalnoj, kroz različite sektorske domene, što omogućava identifikaciju strukturnih slabosti koncepta, sa ciljem oblikovanja adekvatnih odgovora na njegove izrazito negativne implikacije po društveni, prostorni i institucionalni poredak. Ovo znanje predstavlja osnovu za artikulaciju budućih razvojnih urbanih politika koje, u težnji ka zaštiti javnog interesa, moraju postati otpornije na negativne efekte dominacije kapitala.

1.1. Metodologija

Metodološki postupak primenjen u ovom istraživanju uključuje metode sistematičnog pregleda literature i kritičke analize naučnih radova kako bi se na osnovu relevantne naučne literature i autora stekli uvidi od značaja za razumevanje koncepta i njegovih osnovnih društveno-prostornih aspekata.

Metoda sistematičnog pregleda literature obuhvatila je selekciju deset relevantnih naučnih radova na temu autoritarnog neoliberalizma, korišćenjem dostu-

pnih alata za pretragu u okviru internet baze podataka naučnih radova Scopus, izdavača Elsevier, preko Konzorcijuma biblioteka Srbije za objedinjenu nabavku (KoBSON) (u daljem tekstu: KoBSON Scopus), uz prethodno definisane ulazne kriterijume i sprovođenje višestepenog pretraživanja baze prema jasno utvrđenim kriterijumima. Ulazni kriterijumi za istraživanje baze podataka definisani su na samom početku sistematičnog pregleda literature sa ciljem usmeravanja pretrage ka željenom ishodu u smislu naučne oblasti (urbanizam i srodne discipline), relevantnosti naučnih tekstova (citiranost), teritorijalne pripadnosti (evropski kontekst) i jezičke određenosti (engleski jezik). Selekcija naučnih radova izvršena je u januaru 2022. godine. Selektovani naučni radovi za analizu prikazani su u Tabeli 1. Impakt faktor časopisa u kojem je naučni rad objavljen je sagledan, ali nije uticao na selekciju naučnih radova jer bi, imajući u vidu aktuelnost i savremenost odabrane teme i suštinski početke njenog teorijskog istraživanja u mnogim društvenim disciplina, mogao predstavljati značajniji ograničavajući faktor istraživanja.

Nakon selekcije deset relevantnih naučnih radova, metodom kritičke analize sprovedena je sistematična analiza njihovih sadržaja kroz identifikaciju i grupisanje tematskih aspekata obrađenih u istraživanjima, izdvajaju se zajednički sadržioci i problemske tačke o kojima raspravljaju različiti autori. Sistematična analiza sadržaja podrazumeva strukturiran pristup obradi svakog pojedinačnog naučnog rada kroz identifikaciju i razmatranje ključnih elemenata kao što su: istraživačko polje i njegova multidisciplinarnost, predmet i cilj istraživanja, istraživačko pitanje ili problem, primenjena metodologija, teorijski okvir, temeljne postavke autora, kao i glavna zaključna razmatranja. Na osnovu sprovedene analize izdvajaju se ključni aspekti koji se razmatraju u radovima različitih autora, pri čemu svaki od njih polazi iz specifične teorijske ili metodološke pozicije i pristupa odabranoj problematici kroz sopstvenu analitičku perspektivu.

U završnoj fazi istraživanja pristupa se sintezi i formulisanju zaključaka o autoritarnom neoliberalizmu u kontekstu urbanizma i srodnih oblasti, zasnovanih na nalazima do kojih se došlo primenom metodologije sistematičnog pregleda literature i kritičke analize relevantnih naučnih izvora. U sprovedenom metodološkom postupku i na osnovu selektovanih relevantnih naučnih radova izdvojeni su i obrađeni ključni aspekti autoritarnog neoliberalizma koji reflektuju njegove društveno-prostorne manifestacije: (1) koncept autoritarnog neoliberalizma, (2) periodizacija i ideološki prethodnici autoritarnog neoliberalizma, (3) autoritarni etatizam i narastajući otpor, (4) produbljivanje društvenih nejednakosti, i (5) autoritarni neoliberalizam i urbane transformacije.

U cilju kompleksnijeg i kvalitetnijeg razumevanja lokalnog konteksta, u analizu su uključeni i pojedini naučni radovi domaćih autora za koje je procenjeno da mogu da doprinesu identifikaciji i tumačenju autoritarno-neoliberalnih tendencija u urbanim transformacijama na lokalnom nivou.

RANG	AUTOR	NAZIV NAUČNOG TEKSTA	GODINA	ČASOPIS	TOM	IZDANJE	STRANE	BR. CITATA
1	Bruff I.	**The Rise of Authoritarian Neoliberalism**	2014	Rethinking Marxism	26	1	113-129	330
2	Bruff I., Tansel C.B.	**Authoritarian neoliberalism: trajectories of knowledge production and praxis**	2019	Globalizations	16	3	233-244	99
3	Wigger A.	**The new EU industrial policy: authoritarian neoliberal structural adjustment and the case for alternatives**	2019	Globalizations	16	3	353-369	21
4	Juego B.	**Authoritarian neoliberalism: Its ideological antecedents and policy manifestations from Carl Schmitt's political economy of governance**	2018	Halduskultuur	19	1	105-136	11
5	Lendva-i-Bainton N., Szelewa D.	**Governing new authoritarianism: Populism, nationalism and radical welfare reforms in Hungary and Poland**	2021	Social Policy and Administration	55	4	559-572	7
6	Beck M., Germann J.	**Managerial power in the German model: the case of Bertelsmann and the antecedents of neoliberalism**	2019	Globalizations	16	3	260-273	3
7	Borén T., Grzyś P., Young C.	**Spatializing authoritarian neoliberalism by way of cultural politics: City, nation and the European Union in Gdańsk's politics of cultural policy formation**	2021	Environment and Planning C: Politics and Space	39	6	1211-1230	1
8	Altınörs G., Akçay Ü.	**Authoritarian neoliberalism, crisis, and consolidation: the political economy of regime change in Turkey**	2022	Globalizations				
9	Laub M.M.	**Policing authoritarian neoliberalism in South London**	2021	Political Geography	90			
10	Piletić A.	**The role of the urban scale in anchoring authoritarian neoliberalism: a look at post-2012 neoliberalization in Belgrade, Serbia**	2021	Globalizations				

Tabela 1: *Selektovani naučni radovi za analizu u internet bazi podataka KoBSON Scopus*

2 DRUŠTVENO-PROSTORNE MANIFESTACIJE AUTORITARNOG NEOLIBERALIZMA

2.1. Koncept autoritarnog neoliberalizma

Autoritarni neoliberalizam se prepoznaje kao savremeni i evolutivni političko-ekonomski koncept, čiji se razvoj odvija uporedo sa kontinuiranim teorijskim istraživanjima i konceptualnim promišljanjima ovog fenomena unutar akademske zajednice (Bruff, 2014; Juego, 2018; Bruff & Tansel, 2019; Teofilović, 2025). U savremenom trenutku, konceptualizacija autoritarnog neoliberalizma u okviru naučnih istraživanja razvija se kroz više teorijskih pravaca, koje je moguće klasifikovati u tri osnovne grupe: opšte teorijsko razumevanje samog koncepta, analizu duž njegovih dominantnih razvojnih putanja, kao i pristupe koji autoritarni neoliberalizam sagledavaju kroz specifične društvene discipline.

Za uopšteno konceptualno razumevanje suštinskih aspekata autoritarnog neoliberalizma smatra se ključnim diferenciranje u odnosu na neoliberalizam (Bruff, 2014; Bruff & Tansel, 2019; Lendvai-Bainton & Szelewa, 2021; Borén et al., 2021; Laub, 2021; Piletić, 2021; Teofilović, 2025). Dominantni teorijski pristupi, autoritarni neoliberalizam tumače kao formu političko-ekonomskih odnosa u kojima kapital preuzima primat nad državom, a državni režimi postaju instrumentalizovani u svrhu sprovođenja politika koje afirmišu interese kapitala, nezavisno od nivoa postignute demokratije u društvu (Bruff, 2014; Bruff & Tansel, 2019; Juego, 2018; Wigger, 2019; Lendvai-Bainton & Szelewa, 2021; Borén et al., 2021; Laub, 2021; Piletić, 2021; Teofilović, 2025). Drugim rečima, autoritarni neoliberalizam prevazilazi pojednostavljene interpretacije neoliberalizma kao pukog principa slobodnog tržišta, već ga je neophodno posmatrati kroz prizmu politike koja afirmiše i štiti akumulaciju kapitala pod okriljem slobodnog tržišta, istovremeno produbljujući društvene nejednakosti (Juego, 2018; Bruff & Tansel, 2019; Lendvai-Bainton & Szelewa, 2021; Borén et al., 2021; Laub, 2021; Piletić, 2021; Teofilović, 2025). Tumači se i kao savremeni društveni režim u nastajanju u kojem se država transformiše u manje demokratski entitet radi zaštite kapitala uz organsko povezivanje političke i ekonomske sfere (Bruff, 2014; Juego, 2018; Wigger, 2019; Laub, 2021, Piletić, 2021; Teofilović, 2025). Percipira se i kao presečna tačka niza društvenih odnosa, posebno u jačanju savremenog kapitalizma koji je sklon oslanjanju na prakse koje imaju tendenciju marginalizovanja, disciplinovanja i kontrole neslaganja podređenih društvenih grupa, nasuprot njihovom pristanku i postizanju kompromisa (Bruff & Tansel, 2019; Laub, 2021). Segregacija političke i društvene komponente autoritarnog neoliberalizma predstavlja rekombinaciju autoritarizma i neoliberalizma radi očuvanja političke

oligarhije i sistemske stabilnosti (Lendvai-Bainton & Szelewa, 2021). Društveni autoritarizam se ispoljava kroz normalizaciju straha, odbacivanje socijalne pravde i deinstitucionalizaciju mehanizama zaštite ljudskih i društvenih prava (Lendvai-Bainton & Szelewa, 2021). Međutim, autoritarnost u ovom kontekstu ne podrazumeva isključivo upotrebu direktne prinude, već se prevashodno odnosi na rekonfiguraciju državne i institucionalne moći u cilju zaštite određenih politika i praksi od društvenih i političkih izazova i neslaganja (Bruff, 2014).

Istraživanja koncepta autoritarnog neoliberalizma usmerena su na dominantne putanje društvene transformacije, među kojima se izdvajaju preplitanje autoritarnog etatizma i neoliberalnih reformi, odnosi autoritarno neoliberalne države i akumulacije kapitala, smanjenje javnih ulaganja kao posledica mera štednje i preispitivanje modela socijaldemokratskih država (Bruff, 2014; Bruff & Tansel, 2019; Lendvai-Bainton & Szelewa, 2021; Borén et al., 2021; Laub, 2021).

Konceptualizacija autoritarnog neoliberalizma kroz prizmu različitih društvenih disciplina daje specifičnu obojenost u odnosu na uopšteno razumevanje ovog koncepta. Sa aspekta političke-ekonomije autoritarni neoliberalizam se analizira kroz dve glavne teme, kao reakcija kapitalističkih snaga političke klase na krizu i kao ideološki projekat jednog dela političko-poslovnih elita kako bi se opravdala pogodnost autoritarizma ekonomskom razvoju (Juego, 2018). Ukrštanje neoliberalizma, nacionalizma i populizma ukazuje na geografsku i društvenu specifičnost i dovodi do prepravljanja i povlačenja države pred ovim procesima, uz omogućavanja autoritarnog upravljanja nesigurnostima zasnovanim na masovnoj društvenoj polarizaciji (Lendvai-Bainton & Szelewa, 2021). Pod geografske i društvene specifičnosti može se podvesti konceptualizacija autoritarnog neoliberalizma kao projekta preoblikovanja društva po ugledu na korporativne hijerarhije, a ne kako se većinom tvrdi, kao tržišni poredak koji je nametnula država (Beck & Germann, 2019). Posmatranjem koncepta autoritarnog neoliberalizma kroz prizmu režima moguće je sumiranje njegovih ključnih karakteristika da je ovaj režim kapitalistički, elitistički, tržišno orijentisan i antidemokratski (Juego, 2018). Poseduje sklonost da kreira iluziju demokratije za potvrdu svog sociopolitičkog legitimiteta, forsira ga jaka autoritarno-neoliberalna država sposobna da depolitizuje sfere društva i ekonomije autoritativnim delovanjem vlasti (Juego, 2018). Karakteriše ga dominacija izvršne vlasti kroz koju se putem izvršnih naredbi sprovode neoliberalne politike, prijemčiviji je na tržišne sile nego na dobrobit ljudi, odnosno daje prednost profitu nad ljudima i tržištu nad društvom (Juego, 2018). U urbanim politikama manifestuje se kao centralizacija kontrole na nacionalnom nivou, dok se u urbanom prostoru neoliberalna transformacija tumači kao posledica krize koja je dovela do preoblikovanja prethodno uspostavljenih skalarnih odnosa (Piletić, 2021; Maruna et al., 2023). U okviru autoritarnog neoliberalizma, širok spektar restrukturiranja različitih društvenih sfera opravdava se ekonomskom, odnosno tržišnom neophodnošću, pri čemu se prednost daje ustavnim i

zakonskim mehanizmima prinude umesto demokratskom dijalogu (Bruff & Tansel, 2019). Ovo rezultira centralizacijom vlasti, marginalizacijom podređenih grupa i prebacivanjem odgovornosti na njih kroz kontinuirane krize i reforme državnih struktura (Bruff & Tansel, 2019).

Autoritarni neoliberalizam pokazuje i određene unutrašnje slabosti koje proizlaze iz same njegove konceptualne osnove. Manifestuju se kroz teškoće u rešavanju sukoba među konkurentskim frakcijama kapitala, što zahteva posredničke mehanizme karakteristične za demokratske sisteme, ali su nespojivi sa logikom autoritarnih režima (Bruff, 2014). Takođe, i kroz činjenicu da tržišni kapitalizam u odnosu sa državom podrazumeva određeni stepen odgovornosti i transparentnosti, što je u suprotnosti s većinom autoritarnih praksi (Juego, 2018). Zapravo, bez obzira na nastojanja, čini se da neoliberalizam nije u stanju da u potpunosti preoblikuje svet prema sopstvenim merilima, već ostaje trajno uslovljen koegzistencijom sa, iz njegove perspektive, teško prihvatljivim ostacima državnog socijalizma, razvojnog etatizma, autoritarizma i socijaldemokratije (Lendvai-Bainton & Szelewa, 2021).

Na osnovu sprovedene analize može se zaključiti da autoritarni neoliberalizam predstavlja kompleksan političko-ekonomski koncept u nastajanju, čije se razumevanje gradi kroz paralelne teorijske i empirijske pristupe u različitim društvenim disciplinama. Kroz procese centralizacije moći, institucionalnog restrukturiranja i redefinisanja koncepta "javnog", autoritarni neoliberalizam oblikuje nove obrasce društvene organizacije podređene logici kapitala. Iako koreni autoritarnog neoliberalizma proizilaze iz neoliberalne paradigme, njegova specifičnost leži u transformaciji države u instrument koji ne samo da štiti interese kapitala, već to čini kroz autoritarne mehanizme koji imaju tendenciju redukovanja demokratskog prostora, marginalizovanja socijalnih prava i sužavanja mogućnosti za političko neslaganje. Sumarno, autoritarni neoliberalizam otvara prostor za dublja istraživanja njegovih delovanja i posledica u različitim društvenim disciplina, od političko-ekonomskih odnosa i urušavanja socijalne sigurnosti, do transformacija urbanog prostora i neizostavnog generisanja društvenog otpora koji te promene prate.

2.2. Istorijska periodizacija i ideološki prethodnici autoritarnog neoliberalizma

Uspon autoritarnog neoliberalizma vezuje se za period globalne krize posle 2007. godine (Bruff, 2014). Evropska socijaldemokratija smatra se značajnom žrtvom te krize usled sopstvene nesposobnosti da krizu iskoristi i da ponudi alternativu, prevashodno jer je i sama bila deo sistema koji je u krizi (Bruff, 2014). Pored ekonomske krize, uspon ovog koncepta povezuje se i sa politikom štednje koja je usledila 2008. godine (Lendvai-Bainton & Szelewa, 2021; Laub, 2021).

Stremljenja ka uspostavljanju prinudnih državnih aparata za zaštitu akumulacije kapitala nije nova pojava, već postoji njen istorijski kontinuitet i pre 2007. godine. Ono što jeste neophodno istražiti je kako se današnje prakse razlikuju od ustaljenih logika kapitalističkog državnog upravljanja i zašto je kapitalizam sklon da proizvodi autoritarno upravljanje (Juego, 2018; Bruff & Tansel, 2019; Teofilović, 2025). Kriza posle 2008. godine je globalno uslovila promenu pravnog i političkog pejzaža, ali to ne znači radikalno odvajanje neoliberalizma od njegovih stremljenja pre krize, niti znači njegovo odvajanje od kapitalizma, već ukazuje na to da je kriza imala važnu ulogu u jačanju antidemokratskih tendencija neoliberalizma koje su bile prisutne i pre 2007. godine (Bruff & Tansel, 2019; Piletić, 2021). Dakle, iako autoritarni neoliberalizam ne predstavlja potpuni raskid sa neoliberalizmom pre 2007. godine, njegova specifičnost nakon tog perioda ogleda se u usmeravanju ka ustavnim i zakonskim mehanizmima koji štite interese kapitala, kao i u primeni represivnih i kaznenih politika i porastu upotrebe prinude (Bruff, 2014). Istovremeno, prisutno je sve veće udaljavanje od traženja saglasnosti i kompromisa sa određenim društvenim grupama, što je dovelo do jačanja neoliberalnih praksi suprotno prvobitnim očekivanjima o njihovom povlačenju (Bruff, 2014).

Međutim, postoje i drugačija teorijska viđenja hronološkog nastanka autoritarnog neoliberalizma. Tako se, na primer, pod autoritarnim neoliberalizmom, odnosno neoliberalnom tržišnom ekonomijom ugrađenom u autoritarnu državnu instituciju, smatra globalno formiran poseban političko-ekonomski režim koji je nastao tokom protekle dve decenije čiji počeci se vezuju za azijsku finansijsku krizu 1997. godine (Juego, 2018).

Istraživanja koja se bave periodizacijom autoritarnog neoliberalizma neraskidivo su povezana sa analizom njegovih istorijskih i ideoloških korena. U ispitivanju ideoloških prethodnika istražuje se kako su iste ideje artikulisane u srodnim teorijama i stvarnim politikama tokom vremena (Juego, 2018). Najčešće se uspostavlja paralela sa diskusijama o tačerizmu (Bruff, 2014; Lendvai-Bainton & Szelewa, 2021), mada postoje i alternativna tumačenja o korenima ovog fenomena, kao što su nemački ordoliberalizam (Juego, 2018) ili principi korporativnog modela upravljanja (Beck & Germann, 2019) koji su pretežno povezani sa nemačkim političko-ekonomskim kontekstom. Prema Brafu Bruff (Bruff, 2014), tačerizam se prepoznaje kao ideološki prethodnik u kontekstu krize koja je zahvatila britansku socijaldemokratiju 1970-tih kada su država i druge institucije viđene ne kao žrtve neoliberalnog slobodnog tržišta, već kao njeni aktivni saučesnici. Istovremeno, levica je percipirana kao nesposobna da iskoristi potencijale duboke ekonomske recesije, što je rezultiralo dezorganizacijom britanske radničke klase kroz primenu prinude nad sindikatima da prihvate dugoročno smanjenje realnih prihoda. Socijaldemokratske partije, koje su uživale status predstavnika radničkog pokreta, istovremeno su bile usmerene ka kapitalu u cilju ekonomskog rasta i prosperiteta, čime je oslabljena njihova sposobnost za otpor (Bruff, 2014). Pored

toga, potenciranje narativa o potrebi za zaštitom civilizacijskih vrednosti društva od bezakonja poslužilo je u tačerizmu za jačanje policije i kaznene politike (Bruff, 2014). Takođe, prisutno je i sagledavanje tačerizma kao neke vrste autoritarnog populizma koji karakteriše intenziviranje državne kontrole nad svakom sferom ekonomskog života, radikalno opadanje demokratskih političkih institucija i drakonskim sužavanjem sloboda (Lendvai-Bainton & Szelewa, 2021). Posmatra se i kao vid neoliberalnog brenda zasnovanog na moralnoj filozofiji kapitalizma i konzervativnoj politici protiv društvenih snaga socijalizma, zbog čega se ne može prihvatati samo kao ekonomski, već i ideološki i klasni projekat (Juego, 2018).

Pojedina istraživanja u nastojanju da identifikuju korene ili paralelne pojave autoritarnog neoliberalizma sežu još dalje u prošlost od doktrine tačerizma. U ispitivanju ideoloških prethodnika polazi se i od političke teorije nemačkog konzervativca Karla Šmita iz 30-tih godina prošlog veka, kao osnove za konceptualnu formulaciju slobodne ekonomije u jakoj državi, zatim u nemačkom ordoliberalizmu, tek potom u britanskom tačerizmu, ali i drugim doktrinama prisutnim 80-tih i 90-tih godina prošlog veka na američkom i azijskom kontinentu (reganomija, Kirpatrikova doktrina, teorija političkog razvoja azijski diskurs vrednosti i programi međunarodnih organizacija za kapitalističku modernizaciju na globalnom nivou) (Juego, 2018). Paralela između autoritarnog neoliberalizma i Šmitove političke filozofije ogleda se u intelektualnom opravdanju za vršenje izuzetne izvršne vlasti države u ime javnog reda i jedinstva, omogućavanju suspenzije ustavom zagarantovanih građanskih i političkih prava i legitimizaciji upotrebe prinudnih policijskih i vojnih snaga u kriznim situacijama, što rezultira dubokom antidemokratijom u društvu (Juego, 2018). Takođe, ova politička filozofija bliska je savremenom razumevanju autoritarnih režima i etatizama (Bruff & Tansel, 2019; Lendvai-Bainton & Szelewa, 2021; Altınörs & Akçay, 2022). Šmitova teorija poslužila je kao teorijska osnova nemačkom ordoliberalizmu nakon Drugog svetskog rata, u okviru kojeg se smatralo da je snažna autoritativna država neophodna kako bi obezbedila društveni red unutar kapitalističkih odnosa, omogućila razvoj liberalne ekonomije, kao i disciplinovala radnike, preduzetnike i građane kroz zahtev za ekonomskom odgovornošću (Juego, 2018). Sa druge strane, postoje kritike ovakvog pristupa koje smatraju da je tumačenje ordoliberalne paradigme kao ideološkog prethodnika nemačkog neoliberalizma ograničeno, odnosno da postoji jasna veza između poslovnog, korporativnog upravljanja i uspona neoliberalizma koju je moguće locirati u elementima autoritarne vladavine unutar korporativnih strategija i menadžerskih inovacija u Nemačkoj posle Drugog svetskog rata (Beck & Germann, 2019). Korporativni model se zasniva na tome da zaposleni, zbog nedostatka finansijskih sredstava posle rata, postaju akcionari, koristeći radnu snagu za stvaranje kapitala neophodnog za ekspanziju (Beck & Germann, 2019). Menadžment, smešten između kapitala i rada, kontroliše radnu snagu u ime društvene odgovornosti i raspodele prihoda, ali radna snaga nema institucionalizovanu moć u donošenju odluka (Beck & Germann, 2019). Viger (Wigger,

2019) primećuje sličnost ovog modela sa najnovijom industrijskom politikom EU, gde se pod opravdanjem ekonomskog rasta i privlačenja investicija, suptilnim institucionalnim mehanizmima vrši obespravljivanje radne snage, ograničavanje njenog učešća u raspodeli ekonomske dobiti i neutralisanje netržišnih organizacija koje se zalažu za radna prava.

Uspon autoritarnog neoliberalizma usko je povezan sa globalnom ekonomskom krizom iz 2007. godine, nakon koje su autoritarni elementi neoliberalne prakse postali izraženiji i institucionalizovaniji. Iako se ova kriza često prepoznaje kao prelomni trenutak u jačanju autoritarnih tendencija unutar neoliberalnog sistema, neophodno je uvažiti da su autoritarni elementi bili prisutni i ranije, ali su nakon krize postali izraženiji i vidljiviji, što je osvetlilo potrebu ka dubljem razumevanju sklonosti kapitalizma ka autoritarnim oblicima upravljanja. Postojeća teorijska istraživanja ukazuju na to da ideološki koreni i prethodnici autoritarnog neoliberalizma obuhvataju niz političko-ekonomskih koncepata i praksi iz proteklih decenija. Među njima se najčešće ističu britanski tačerizam, nemački ordoliberalizam i korporativni model upravljanja, koji su se razvijali u različitim političkim i ekonomskim kontekstima, ali i drugi koncepti nastali posle Drugog svetskog rata na američkom i azijskom kontinentu. Traganje za ideološkim prethodnicima autoritarnog neoliberalizma važno je ne samo za preciznije kodiranje fenomena, već i za razumevanje konteksta, istorijskih grešaka i propusta koji su doveli do ispoljavanja negativnih efekata srodnih koncepata u prošlosti, ali i formulacije novih, društveno odgovornijih politika koje bi mogle doprineti prevazilaženju aktuelnih izazova i stvaranju održivijih socioekonomskih modela u budućnosti.

2.3. Autoritarni etatizam i narastajući otpor

Ukoliko se etatizam shvata kao pojam kojim se definiše podređivanje društva državi, autoritarni etatizam moguće je posmatrati kao politički odgovor na kapitalističku krizu, koji uključuje istovremeno i krize samih kapitalističkih država u njihovim borbama da upravljaju posledicama sopstvenog razvoja (Bruff, 2014). Autoritarni etatizam se može sagledati kroz koncept autoritarne-neoliberalne države u kojoj preovlađujuće opredeljenje vlade u korist autoritarne politike i neoliberalne ekonomije sa ciljem da obezbedi atraktivnu poslovnu klimu kroz tržišno orijentisane institucije i dominaciju elite kroz klasne odnose vođene tržištem (Juego, 2018). Urušavanje socijaldemokratskih država smatra se ujedno i mestom nastanka autoritarnog etatizma (Bruff, 2014).

Autoritarni etatizam ima više razmera, može obuhvatati restrukturiranje odnosa na više nivoa kao što su lokalni, nacionalni, međunarodni i u više oblasti poput regulatorne ili planske, kao i složenu kombinatoriku njihove međuzavisnosti, pri

čemu se izmene najčešće kreću u pomeranju koncetracije vlasti i donošenja odluka od nižih ka višim centrima moći (Piletić, 2021). Pored favorizovanja globalnih finansija nad nacionalnom proizvodnjom, autoritarni etatizam ima tendenciju širenja na različite društvene oblasti poput urbanističkog planiranja, socioekonomske regeneracije i javnog zdravstva, s ciljem minimizacije ustupaka podređenim društvenim grupama (Bruff, 2014). Autoritarni etatizam može se razumeti i kao oblik vladavine koji istovremeno predstavlja projekat transformacije države, pri čemu se država sa jedne strane povlači, dok se sa druge strane širi i redefiniše kroz uticajne diskurse ekonomskih, političkih, društvenih i verskih utopija (Lendvai-Bainton & Szelewa, 2021).

Kada država kroz svoje politike, institucije i aparate izražava opštu dominaciju onih koji poseduju sredstva za proizvodnju nad onima koji ih nemaju, govori se o kapitalističkoj državi (Bruff, 2014). Primeri poput ekonomskog razvoja azijskih zemalja su pokrenuli pitanja o razvojnim procesima i odnosima u kojima kapitalistička tržišna ekonomija funkcioniše i unutar prevashodno autoritarnog političkog režima (Jugeo, 2018). Ovim se dokazuje da bez obzira na uspostavljeni režim vladavine (Bruff & Tansel, 2019), država se mora posmatrati kao strateško polje ukrštanja mreža moći i društvenih odnosa u istorijskom periodu. Pri tome se njihovo skaliranje ne može posmatrati kao fiksno, unapred određeno, već kao promenljivo, preklapajuće i istorijski determinisano, kao što su i sami odnosi (Piletić, 2021). U kapitalističkim društvima država predstavlja ključno mesto za vršenje moći i referentnu tačku za društvene grupe koje se bore za prevlast, iako ona sama poseduje sopstvenu moć nezavisno od ovih društvenih borbi (Bruff, 2014).

U novoj industrijskoj politici EU principi autoritarnog etatizma u odbrani kapitala ogledaju se u kritici procesa donošenja odluka, gde su zaobiđene formalne demokratske institucije, poput nacionalnih i Evropskog parlamenta, a njihova uloga dodatno obespravljena uvođenjem nove, politički nezavisne institucije čiji je zadatak povećanje produktivnosti država članica uz kontrolu troškova rada (Wigger, 2019). Sa prostornog aspekta, analiziranje odnosa između autoritarnih etatizama i lokalnog nivoa počinje da osvetljava načine na koje lokalne zajednice, pre svega kroz javne urbane politike, reaguju na uspon autoritarne politike na nacionalnom nivou (Borén et al., 2021). Iako autoritarni etatizam u određenim vremenima i kontekstima favorizuje donošenje odluka na nacionalnom nivou, neophodno je uzeti u obzir i uticaje, kao i procese restrukturiranja na drugim nivoima vlasti, posebno na međunarodnom i lokalnom (Piletić, 2021).

Jedna od ključnih odlika autoritarnog etatizma ogleda se u tome da su dominantne društvene grupe sve manje zainteresovane za neutralisanje otpora i neslaganja kroz ustupke i kompromise, već se sve češće favorizuje eksplicitno isključivanje i marginalizacija podređenih društvenih grupa kroz ustavno i zakonsko samorazvlašćivanje formalno demokratskih institucija poput vlade i parlamenta (Bruff,

2014). Međutim, koncept autoritarnog neoliberalizma ne može se posmatrati kao stabilno ili konačno stanje, već kao dinamičan proces koji teži konstantnom samoodržanju, ali istovremeno generiše otpor koji ga neprestano osporava i time otvara mogućnost za promenu i drugačiji raspored društvenih odnosa u budućnosti (Bruff, 2014; Bruff & Tansel, 2019; Laub, 2021; Piletić, 2021; Teofilović, 2025).

Ovaj režim je stalno uključen u društvene sukobe i klasnu borbu kroz koje se na kraju, kroz društveni otpor, mogu pokrenuti i sami procesi promena (Juego, 2018). Stoga, ovaj proces se može posmatrati kao uzročno-posledični, pri čemu autoritarno-neoliberalna država istovremeno postaje snažnija i autoritarnija, ali i sve ranjivija i manje legitimna, što ukazuje na paradoks da konsolidacija državne moći istovremeno podrazumeva i njenu rastuću krhkost (Bruff, 2014; Bruff & Tansel, 2019; Laub, 2021; Piletić, 2021; Teofilović, 2025). Činjenica da jačanje države nije jednoznačno, već da uključuje dvostruki aspekt na relaciji jačanje-slabljenje kao posledicu kriza i nedostataka legitimnosti, uslovila je formiranje novih oblika društvene borbe u poslednjoj deceniji, odnosno otpora autoritarnoj rekonfiguraciji institucija (Wigger, 2019). Finansijska kriza iz 2007. godine, kao i niz kriza koje su usledile, ne samo da su dovele do jačanja evropskih i nacionalnih državnih struktura, već su podstakle i nove oblike organizovanje odozdo koji, uprkos prividnoj ranjivosti, uspevaju da otvore potencijalne puteve za radikalne društvene promene (Piletić, 2021). Primer Turske pokazuje da višestruke krize autoritarnog neoliberalizma ne moraju nužno voditi demokratizaciji, već mogu izazvati autoritarno fiksiranje režima kao odgovor na kombinovane državne i kapitalističke krize, što dodatno jača autoritarnu vlast (Altınörs & Akçay, 2022). Režimi koji su kritički nastrojeni prema demokratiji uz sklonost ka zagovaranju nacionalizma i populizma ne prepoznaju se nužno kao autoritarni etatizmi, već se često u teoretskim okvirima različito nazivaju, poput autoritarni kapitalizam, autoritarizam slobodnog tržišta, autoritarni neoliberalizam, neoliberalni nacionalizam ili autoritarni ekonomski nacionalizam (Lendvai-Bainton & Szelewa, 2021).

Prema Brafu (Bruff, 2014), put ka novom društvenom poretku mogao bi biti u modernizovanom otporu, koji iako distanciran od države, poseduje kapacitet da je preoblikuje putem savremenih formi demokratske borbe. Preduslov je neophodna, ali i moguća transformacija socijaldemokratske politike i tradicionalnih levičarskih pokreta. Socijaldemokratska politika ima šansu kroz radikalniju transformaciju netržišnih organizacija, uz očuvanje fokusa na javni interes kao što su jednakost, pravda, dostojanstvo i solidarnost, dok tradicionalni levičarski pokreti zahtevaju temeljno osveženje i preispitivanje svojih osnovnih principa (Bruff &Tansel, 2019). Suprotno tome, Viger (Wigger, 2019) smatra da neoliberalna strategija može biti sputana samo kroz administrativni, pravni i prinudni aparat koji neće biti osporavan od strane naroda. Sami otpori mogu imati različite oblike i ne moraju uvek biti emancipatorski, što može uticati na niz različitih budućih pravaca društvenog razvoja, od regresivnih do transformatorskih (Bruff & Tansel, 2019).

Autoritarni etatizam može se tumačiti kao kompleksan politički odgovor na kapitalističke krize koji se odlikuje koncentracijom moći u rukama države koja istovremeno favorizuje neoliberalne ekonomske interese i marginalizuje podređene društvene grupe kroz restriktivne politike i diskurs. Ovaj oblik vladavine ne samo da restrukturira odnose moći na lokalnom, nacionalnom i međunarodnom nivou, već ima sposobnost produbljivanja društvene polarizacije, istovremeno izazivajući rastući otpor koji, iako često fragmentiran i složen, nosi potencijal za radikalne društvene promene. Jačanje autoritarnog etatizma ne podrazumeva nužno stabilnost, već je praćeno njegovim potencijalnim urušavanjem i delegitimacijom, što otvara prostor za nove oblike društvene borbe i transformacije, posebno kroz modernizovane pokrete usmerene ka demokratizaciji i kolektivnoj pravdi. Međutim, budućnost društvenih odnosa u kontekstu autoritarnog neoliberalizma ostaje otvorena i zavisna od dinamike otpora koji mogu imati različite progresivne ili regresivne ishode.

2.4. Produbljivanje društvenih nejednakosti

Nakon 2008. godine kada je usled ekonomske krize izbegnuta pretnja globalnog kolapsa, postalo je jasno da određeni društveni slojevi moraju poneti teret krize (Bruff, 2014). Naizgled logična pitanja o fundamentalnoj reformi ili čak rušenju kapitalizma nisu bila predmet razmatranja. već Naprotiv, dominira narativ koji intenzivira neoliberalizam kroz prebacivanje odgovornosti za krizu sa finansijskih institucija na državu, a potom na pojedince, za koje se tvrdi da su svojim finansijskim ekscesima narušili tržište i da je opravdano da upravo oni snose teret krize kako bi kapitalizam mogao da se oporavi (Bruff, 2014). Kontinuitet kriza tokom poslednje dve decenije doveo je do primene pojačanih represivnih mera od strane država i institucija u cilju zaštite kapitala i društvenih odnosa koje su se kretale u rasponu od fiskalne discipline i smanjenih socijalnih davanja do primene prinudnih policijskih aktivnosti (Juego, 2018).

Mere štednje uvedene nakon 2008. godine istaknute su kao ključni instrument izlaska iz krize, što je dovelo do niza izrazito regresivnih promena u sektorima penzija, ličnih dohodaka, socijalne pomoći i javnih usluga, a sve to pod opravdanjem dugoročne održivosti javnih finansija (Bruff, 2014). Međutim, ispostavilo se da štednja obuhvata daleko više od smanjenja potrošnje i javnog duga. Ne samo što zalazi u sfere povećane ekonomske nejednakosti, nezaposlenosti, javnog zdravlja i izmenjene prakse svakodnevnog života pojedinaca, ona predstavlja i rekonfiguraciju uloge države i trajno reorganizovanje ravnoteže snaga između kapitala, rada i države (Laub, 2021). U okviru kritike nove industrijske politike EU, Viger (Wigger, 2019) ističe da se iza retorike o jačanju konkurentnosti i povećanju industrijskog udela u BDP-u kriju neoliberalna strukturna podešavanja sprovedena autoritarnim sredstvima, kroz devalvaciju rada, pojačanu tržišnu konkurenciju i smanjenje korporativnih poreza, što ubrzava preraspodelu bogatstva sa rada na kapital. Institucionalno delovanje organizacija tradicionalne socijalne zaštite, poput sindikata, ograničeno je usled složenih procesa socio-ekonomskog restrukturiranja (Bruff, 2014). U kontekstu autoritarnog neoliberalizma, ove organizacije i same postaju instrumenti sprovođenja tih promena koje uključuju smanjenje socijalne pomoći i pritisak na prelazak sa pomoći na tržište rada (Bruff, 2014). Tendencija smanjenja troškova rada opravdava se stvaranjem okruženja koje će biti privlačno investitorima što posledično može uticati na povećanje udela siromašnih i nesigurnih radnika sa posebno teškim uticajem na ranjive grupe (Wigger, 2019).

Država blagostanja, odnosno socijaldemokratska država, se na ovaj način rekonfiguriše na različite načine. Prevashodno kroz drastična smanjenja ukupne socijalne potrošnje čime su posebno pogođeni sektori socijalne zaštite, zdravstvene zaštite i obrazovanja, uvodi se program obaveznih i kaznenih javnih radova i princip samoodgovornosti koji je posebno izražen u oblasti zapošljavanja, što vodi ka alarmantnom siromaštvu zaposlenih (Lendvai-Bainton & Szelewa, 2021). Usled društvene krize i mera štednje koje smanjuju socijalna davanja i ukidaju javne usluge, dolazi do rasta kriminala ili percepcije nesigurnosti kojima se potom opravdavaju neoliberalni projekti i interesi kapitala (Laub, 2021).

Kontradikcije i sukobi između dominantnih i podređenih društvenih grupa su u srži autoritarno neoliberalne države (Bruff, 2014). Ovo vodi do društvene polarizacije kroz različit tretman u kaznenoj politici i policijskom nadzoru, srednji i viši slojevi biraju način kontrole, dok siromašne i manjinske zajednice podležu strožoj represiji, čime se osnažuju rasne i klasne nejednakosti (Laub, 2021). Produbljuju se podele duž etničkih, verskih, društvenih, teritorijalnih i rodnih linija u nacionalističkim i populističkim režimima (Lendvai-Bainton & Szelewa, 2021). I unutar korporativnih strategija hijerarhije i nejednakosti ne predstavljaju samo mehanizme tržišne vladavine, već postaju instrumenti autoritarne kontrole i osnaživanja moći (Beck & Germann, 2019).

Autoritarni neoliberalizam, kroz suptilne, ali sistemske mehanizme institucionalne erozije države i njene ekonomske rekonceptualizacije u funkciji očuvanja kapitala, dovodi do produbljivanja društvenih nejednakosti i strukturne marginalizacije podređenih grupa. Radničke, socijalno ugrožene, etničke, verske, teritorijalne i druge marginalizovane zajednice sve su izloženije represivnim instrumentima državne kontrole, prinude i nadzora, čime se sistemski ukidaju njihova socijalna i politička prava u korist akumulacije kapitala. Ipak, upravo takvi procesi, iako dizajnirani da neutrališu društveni otpor, paradoksalno mogu postati izvor novih formi kolektivne artikulacije nezadovoljstva i borbe „odozdo", što otvara prostor za preispitivanje hegemonih struktura moći i potencijalnu transformaciju postojećeg poretka.

2.5. Autoritarni neoliberalizam i urbane transformacije

Teme koje su primarno u fokusu teorijskih razmatranja autoritarnog neoliberalizma su iz oblasti političkih nauka, političko-ekonomskih odnosa, društvene dominacije kapitala, autoritarnih režima, socijalnih politika i socijalne nejednakosti, prinude, prisile i kontrole, dok je urbanističko-prostorni aspekt u značajno manjoj meri od nedavno prisutan, prevashodno kroz istraživanje društveno-ekonomskih odnosa (Bruff, 2014; Juego, 2018; Bruff and Tansel, 2019; Juego, Laub, 2021; Lendvai-Bainton and Szelewa, 2021; Teofilović, 2025). Teorijska istraživanja autoritarnog neoliberalizma u oblasti urbanizma sve više prepoznaju autoritarnu transformaciju gradova kao ključnu u njegovoj artikulaciji, usled čega ovaj koncept postaje sve relevantniji okvir u analizi savremenih urbanih transformacija, razvijajući se gotovo paralelno sa sopstvenim savremenim manifestacijama (Borén et al., 2021; Laub, 2021; Piletić, 2021; Teofilović, 2025).U raspravama o autoritarnom neoliberalizmu, poseban fokus usmeren je na urbani prostor kroz proces redefinisanja pojma „javnog", kao i institucionalne transformacije kojima su izloženi sistemi planiranja i urbane politike (Bruff, 2014; Bruff & Tansel, 2019; Borén et al., 2021; Piletić, 2021; Maruna et al., 2023; Teofilović, 2025). Oslanjajući se na državne aparate u cilju očuvanja političkog legitimiteta i suzbijanja društvenog otpora, ove promene prvenstveno služe interesima kapitala (Bruff, 2014; Piletić, 2021).

Neoliberalni urbanizam može se posmatrati kroz prizmu gradova koji funkcionišu kao ključni akteri u globalnim tokovima kapitala i međunarodnim političkim, ekonomskim, kulturnim i društvenim procesima (Bruff & Tansel, 2019; Borén et al., 2021; Laub, 2021; Piletić, 2021; Teofilović, 2025). Ako se grad determiniše kao mesto odigravanja autoritarno neoliberalnog restrukturiranja, onda je istraživanje rekonfiguracije interskalarnih odnosa unutar države ključno za razumevanje ovih procesa (Piletić, 2021).Autoritarni neoliberalizam zahteva blisku saradnju svih nivoa odlučivanja u cilju prevazilaženja kriznih tendencija i slobodnog protoka kapitala na međunarodnom i nacionalnom nivou (Piletić, 2021). Neoliberalni projekti mogu se posmatrati kao ključni instrument za uspostavljanje autoritarnih režima kroz mehanizme uvođenja novih tokova međunarodnog kapitala i transformaciju institucionalnih struktura na lokalnom i nacionalnom nivou putem zakonskog, urbanističko-planskog i administrativno-upravnog restrukturiranja (Borén et al., 2021; Piletić, 2021; Graovac et al., 2021; Maruna et al., 2023;Teofilović, 2025). U cilju zaštite kapitala i investicija, ovi procesi neretko idu i korak dalje, dovodeći do umanjivanja uloge nacionalnih pravosudnih institucija (Piletić, 2021).

U kontekstu urbanističko-prostornog sagledavanja autoritarnog neoliberalizma, Teofilović (2025) na primerima evropskih gradova, prikazanim u analiziranoj naučnoj literaturi, prepoznaje određene mehanizme autoritarno neoliberalnog delovanja na urbani razvoj poput preoblikovanja gradskih struktura kroz kulturne i kreativne politike u okviru višeskalnih veza-Gdanjsk, Poljska (Boren et al., 2021), prostorne transformacije praćene društvenom segregacijom-London, UK (Laub, 2021) i reskaliranja regulatornih okvira u cilju implementacije neoliberalnih projekata-Beograd, Srbija (Piletić, 2021). Manifestacije ovih mehanizama autoritarno neoliberalnog delovanja u procesima urbanih transformacija prikazane su na primerima navedenih evropskih gradova.

Gdanjsk, Poljska:

Na primeru Gdanjska (Teofilović, 2025) može se proučavati položaj kulturnih i kreativnih politika u složenim odnosima između lokalnog, nacionalnog i međunarodnog nivoa. Nacionalna autoritarno neoliberalna vlada vrši kontrolu i utiče na gradove putem kulturološki-ideoloških pritisaka, uskraćivanjem finansijske podrške i promenama institucionalne organizacije (Borén et al., 2021). Gradovi na to odgovaraju uspostavljanjem međunarodnih partnerstava sa institucijama sa kojima su u pitanjima kreativnih politika ideološki usklađeni. U tim procesima, gradovi se suočavaju sa pragmatičnim i birokratizovanim programima finansiranja (uslovljenim poštovanjem i propagiranjem evropskih vrednosti) koji vode ka strukturnom preoblikovanju gradova razvojem svojevrsnog urbanog preduzetništva, ali i transformaciji primarno zamišljenog apolitičnog karaktera kulture u politički (Borén et al., 2021). Na osnovu ovog primera, može se zaključiti da se autoritarni neoliberalizam u lokalnim, urbanim kontekstima može bolje razumeti ukoliko se sagledava u multiskalarnom polju društveno-političkih i prostornih odnosa (Piletić, 2021).

London, UK:

Na primeru naselja južnog Londona (Teofilović, 2025) može se sagledati kako se kroz uspostavljanje institucionalnih i ekonomskih mehanizama potpomognutim medijskom propagandom vrši prostorna, ali i potpuna rasna i klasna transformacija prostora. Mehanizmi koji se koriste su promene u upravljanju naseljima socijalnog stanovanja, stvaranje lošeg imidža naselja kroz kriminalizaciju siromaštva, uvođenje mera štednje i minimiziranje javnih usluga (Laub, 2021). Promenom statusa zemljišta u javno uvode se investitori u polje socijalnog stanovanja koji najveći broj izgrađenih stanova namenjuju tržištu, a minoran broj su socijalni stanovi (Bruff & Tansel, 2019; Piletić, 2021; Laub, 2021). Državnim rekonfigurisanjem u interesu kapitala i društvene elite vrši se preoblikovanje socijalnog stanovanja od demokratskog i inkluzivnog prostora u nebezbedno mesto kojem je potrebna stroga policijska prisutnost i potpuna urbana transformacija (Laub, 2021; Piletić, 2021). Prostorna dimenzija autoritarnog neoliberalizma ogleda se u upotrebi prinude, pojačanog policijskog nadzora i kriminalizacije siromaštva radi stvaranja segregiranog urbanog prostora, koji se potom transformiše u skladu sa interesima kapitala (Laub, 2021).

Beograd, Srbija:

Na primeru Beograda (Teofilović, 2025) može se sagledati kako funkcionišu autoritarno neoliberalni principi prerade odnosa i reskaliranja na lokalnom, nacionalnom i međunarodnom nivou u domenu regulatornih, legislativnih, planskih administrativnih i strukturnih aspekata (Piletić, 2021). Krajni cilj ovih aktivnosti je obezbeđivanje neometanog protoka kapitala koji se materijalizuje implementacijom neoliberalnog projekta u prostor uz neizbežno stvaranje društvenih tenzija i proizvodnju otpora (Piletić, 2021). Prema Piletić (2021), a na osnovu analize beogradskog primera neoliberalnog projekta, prva razmera se odnosi na regulatorne transformacije na međunarodnom nivou u vidu neoliberalnog restrukturiranja države koje je uslovljeno njenim specifičnim umetanjem u globalne finansijske tokove. Potom slede modifikacije u urbanoj razmeri u vidu promena u dokumentima prostornog i urbanističkog planiranja na lokalnom nivou. Na kraju se sprovodi restrukturiranje kroz izmene zakonske regulative na nacionalnom nivou, usmerene ka premeštanju koncentracije moći i donošenja odluka sa lokalnog na nacionalni nivo vlasti (Piletić, 2021; Graovac et al., 2021; Maruna et al., 2023). Ovi procesi rekonceptualizuju status zemljišta, javnog interesa i javnog prostora, posledično i samu praksu urbanističkog planiranja (Piletić, 2021). Iako neoliberalni projekti mogu manifestovati učvršćivanje autoritarno neoliberalne vlasti, istovremeno su inicijalna tačka za pokretanje antineoliberalnih otpora, koji često prerastu sam projekat i prošire se na državu (Piletic, 2021). Sprovođenjem oprobanih mehanizama, autoritarno neoliberalno delovanje je prvobitno imalo za cilj jačanje institucionalne moći i olakšavanje tokova kapitala, ali je neplanirano stvorilo prostor za osporavanje ovih tendencija kroz novoorganizovane forme otpora društveno podređenih grupa (Piletić, 2021).

Na osnovu prepoznatih mehanizma urbanističko-prostornog aspekta autoritarnog neoliberalizma Teofilović (2025) sumira njihove zajedničke principe. Teorijsko istraživački fokus se primarno usmerava na društveno-političke odnose unutar svih nivoa političko-ekonomskog sistema u kojima se realizuju neoliberalni projekti, dok su njihova prostorna dimenzija i uticaji znatno manje zastupljeni. Izraženi pritisci u pogledu restrukturiranja institucionalnog i zakonskog okvira na lokalnom, nacionalnom i globalnom nivou u cilju omogućavanja neometanog protoka kapitala ukazuju da neoliberalni urbani projekti predstavljaju jedan od ključnih instrumenata akumulacije kapitala u autoritarnom neoliberalizmu. Istovremeno, autoritarno-neoliberalni društveni odnosi u težnji ka očuvanju interesa kapitala na ovaj način postaju materijalizovani u urbanom prostoru. U ovakvom kontekstu, teži se potpunoj deregulaciji urbanističkog planiranja, dok se urbane strategije i javne politike koje promovišu održiv i pravedan razvoj, odnosno planiranje u službi javnog interesa, doživljavaju kao pretnja daljoj akumulaciji kapitala, te se zbog toga sistematski marginalizuju i obezvređuju.

3 ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Autoritarni neoliberalizam kao kontekstualni okvir savremenih društveno-ekonomskih odnosa i procesa se pokazuje kao ključni pokretač urbanih transformacija usmerenih ka očuvanju i širenju interesa kapitala, pri čemu se urbani prostor sve češće instrumentalizuje kao sredstvo za ostvarenje akumulacije, što rezultira značajnim društveno-prostornim posledicama. Ovaj kompleksan i evolutivan političko-ekonomski režim ne funkcioniše kao statičan model, već kao kontinuirani proces zaštite i akumulacije kapitala kroz institucionalno restrukturiranje, represivne prakse i dezintegraciju demokratskih mehanizama odlučivanja. Dominantno je prisutan u svim društvenim oblastima i disciplina, sa razvijenim mehanizmima i zakonitostima delovanja, od kojih su do danas prepoznati i istraženi samo neki. Horizontalno oblikuje odnose između različitih društvenih disciplina, dok vertikalno definiše veze između različitih nivoa vlasti i institucija. Njegova posebnost leži u sposobnosti da kroz normativne, institucionalne i diskurzivne mehanizme rekonstruiše ulogu države tako da ona postaje instrument za očuvanje kapitalističkog poretka, uz marginalizaciju društvenih prava, javnih politika i participativnih oblika upravljanja. Njegovom razvoju pogoduju složeni konteksti višestrukih i međusobno povezanih ekonomskih, političkih, ekoloških i društvenih kriza koje destabilizuju tradicionalne obrasce upravljanja i legitimiteta. Značajno produbljuje društvene nejednakosti sistemskom marginalizacijom i represijom podređenih grupa, istovremeno jačajući mehanizme zaštite interesa kapitala i moći, čime se stvara osnova za nove oblike kolektivnog otpora i moguću transformaciju uspostavljenih društvenih struktura. Teorijsko prepoznavanje ideoloških prethodnika ovog režima ukazuje na kontinuitete u primeni kontrolisanih tržišnih modela države usmerenih ka zaštiti kapitala, s tim što se danas ovi procesi odvijaju u izraženo dinamičnijem i globalnom okruženju. Analiza ideoloških prethodnika pruža osnovu za kritičko preispitivanje postojećih politika i promišljanje alternativnih društvenih rešenja. Iz tog razloga, autoritarni neoliberalizam ne može se posmatrati kao radikalan diskontinuitet u odnosu na prethodne režime upravljanja, naročito neoliberalne, već kao njihova evolutivnu nadogradnju, koja omogućava fleksibilnu integraciju tržišne logike sa različitim mehanizmima kontrole, isključivanja i koncentracije moći odlučivanja. Ovakva sinteza dovodi do postepenog slabljenja institucija, uspostavljajući okvir upravljanja koji formalno počiva na demokratskim principima, ali ih suštinski potiskuje u korist autoritarnijih oblika političke i ekonomske dominacije usmerenih ka akumulaciji kapitala.

U urbanom kontekstu, analiza autoritarnog neoliberalizma u oblasti urbanizma sa fokusom na urbane transformacije ukazuje na to da neoliberalni urbani projekti, podržani centralizovanim i netransparentnim institucionalnim praksama, predstavljaju ključne instrumente akumulacije kapitala i preoblikovanja društvenih odnosa u prostoru. Gradovi tako postaju istovremeno čvorišta intenzivne akumula-

cije kapitala i mesta društvenih tenzija i otpora. Urbani prostori služe kao poligon za sprovođenje tržišno orijentisanih politika, pre svega kroz mehanizme multiskalarne koordinacije, regulatornih promena i delegitimizacije javnog interesa. Urbana transformacija prelazi okvire discipline planiranja i postaje duboko ideološki i politički proces koji odražava šire obrasce autoritarnog društvenog restrukturiranja. One postaju prostorna manifestacija dubljih strukturalnih neravnoteža, u kojima su društvene nejednakosti ne samo reprodukovane, već i sistematski produbljivane. Urbane transformacije sve više reflektuju logiku akumulacije kapitala i kontrole, umesto tradicionalnog okvira demokratskog pregovaranja i promovisanja javnog interesa, čime se urbani prostor oblikuje prema tržišnim imperativima, a ne prema potrebama zajednice. Posebno je zabrinjavajuća tendencija koncentracije moći u rukama uskih interesnih krugova koja se ostvaruje putem netransparentnih institucionalnih praksi i političko-ekonomskih aranžmana, često izvan domašaja javne kontrole, što stvara povoljan ambijent za održavanje neformalnih mehanizama privilegovanja i selektivne odgovornosti.

Teorijska istraživanja autoritarnog neoliberalizma ukazuju na to da je reč o konceptu koji zahteva dalju razradu u svim društvenim disciplinama, sa posebnim fokusom na razumevanje njegovih lokalnih manifestacija, koje se često ispoljavaju kroz hibridne forme u zavisnosti od političko-institucionalnog konteksta. Važan pravac budućih istraživanja podrazumeva povezivanje ovog koncepta s praksama otpora, inovativnim modelima urbanog i političko-ekonomskog razvoja, kao i mogućnostima za reafirmaciju javnog interesa i participativnog odlučivanja.

Autoritarni neoliberalizam nije samo teorijski konstrukt, već složen i višeslojan društveni fenomen koji zahteva interdisciplinarni pristup u analizi, uz uvažavanje istorijskog kontinuiteta i lokalne specifičnosti njegovih ispoljavanja. Precizno razumevanje strukturnih, operativnih i institucionalnih obrazaca delovanja autoritarnog neoliberalizma omogućava identifikaciju njegovih sistemskih slabosti, čime se otvara prostor za osmišljavanje razvojno orijentisanih i inovativnih strategija koje bi u budućnosti mogle ublažiti njegove negativne posledice po društvo i prostor.

LITERATURA

- Altınörs, G., & Akçay, Ü. (2022). Authoritarian neoliberalism, crisis, and consolidation: The political economy of regime change in Turkey. *Globalizations*. doi: 10. 1080/14747731. 2021. 2025290
- Beck, M., & Germann, J. (2019). Managerial power in the german model: The case of Bertelsmann and the antecedents of neoliberalism. *Globalizations, 16(3)*, 260-273. doi: 10. 1080/14747731. 2018. 1502490

- Borén, T., Grzyś, P., & Young, C. (2021). Spatializing authoritarian neoliberalism by way of cultural politics: City, nation and the European union in Gdańsk's politics of cultural policy formation. *Environment and Planning C: Politics and Space, 39(6)*, 1211-1230. doi: 10. 1177/2399654420965239
- Bruff, I. (2014). The rise of authoritarian neoliberalism. *Rethinking Marxism, 26(1),* 113-129. doi: 10. 1080/08935696. 2013. 843250
- Bruff, I., & Tansel, C. B. (2019). Authoritarian neoliberalism: Trajectories of knowledge production and praxis.*Globalizations, 16(3)*, 233-244. doi: 10. 1080/14747731. 2018. 1502497
- EleČas. (2022). U: *Konzorcijum biblioteka Srbije za objedinjenu nabavku (KoBSON)*. Preuzeto 25. januara 2022, sa https: //kobson. nb. rs/servisi/pretrazivanje_casopisa. 84. html
- Graovac, A., Đokić, J., Teofilović, A., & Teofilović, V. (2021). The role and scope of the general urban plan in contemporary planning in Belgrade. *Arhitektura i urbanizam, 52, 7-15*. https://doi.org/10.5937/a-u0-28741
- Juego, B. (2018). Authoritarian neoliberalism: ItS ideological antecedents and policy manifestations from Carl Schmitt's political economy of governance. *Halduskultuur, 19(1),* 105-136. doi: 10. 32994/ac. v19i1. 209
- Laub, M. M. (2021). Policing authoritarian neoliberalism in South London. *Political Geography, 90*. doi: 10. 1016/j. polgeo. 2021. 102471
- Lendvai-Bainton, N., & Szelewa, D. (2021). Governing new authoritarianism: Populism, nationalism and radical welfare reforms in Hungary and Poland. *Social Policy and Administration, 55(4),* 559-572. doi: 10. 1111/spol. 12642
- Maruna, M., Teofilović, V., & Milovanović Rodić, D. (2023). Transformation of the urban planning institutional structure in post-socialist transition: The example of the Sava Waterfront in Belgrade. Arhitektura i urbanizam, 57, 5-16. https://doi.org/10.5937/a-u0-45379 Piletić, A. (2021). The role of the urban scale in anchoring authoritarian neoliberalism: A look at post-2012 neoliberalization in Belgrade, Serbia. *Globalizations*. doi: 10. 1080/14747731. 2021. 1882817
- Scopus Elsevier. (2022). U: Konzorcijum biblioteka Srbije za objedinjenu nabavku (KoBSON). Pristupljeno 25. januara 2022, sa https: //kobson. nb. rs/indeksne_baze/indeksne_baze/scopus. 76. html
- Scopus Elsevier. (2022). U: Konzorcijum biblioteka Srbije za objedinjenu nabavku (KoBSON). References. Preuzeto 25. januara 2022, sa https: //kobson. nb. rs/indeksne_baze/indeksne_baze/scopus. 76. html
- Teofilović, V. (2025). Continuous urban planning in the context of authoritarian neoliberalism, Spatium, 53, pp. 44-52. Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije. doi: https://doi.org/10.2298/SPAT240918003T
- Wigger, A. (2019). The new EU industrial policy: Authoritarian neoliberal structural adjustment and the case for alternatives. *Globalizations, 16(3),* 353-369. doi: 10. 1080/14747731. 2018. 1502496

dr Ana Graovac

ULOGA I ETIKA URBANISTA U SRBIJI – STRUKTURNA RAZGRADNJA DELOVANJA U JAVNOM INTERESU

1 UVOD

Javni interes je nesumnjivo jedan od centralnih koncepata u teoriji i praksi savremenog planiranja, ali i koncept koji je izvor stalnih proučavanja i polemike u okviru akademske i stručne zajednice, jer u sebi nosi brojne protivurečnosti i unutrašnje tenzije. Naime, sama pretpostavka da postoje zajednički interesi koji se javnosti mogu pripisati otvara neiscrpan broj pitanja – od onih šta je javnost i šta su zajednički a šta privatni interesi, preko pitanja ko, kada, kako i zašto utvrđuje javni interes, do pitanja koje sve aspekte obuhvata, na kojim vrednostima počiva i kakve implikacije javni interes ima na sam urbani prostor (Sager, 1994; Hejvud, 2004; Alexander, 2002b; Pitkin, 1967). Svaki pokušaj da se na sva ova pitanja uspostavi jedinstven, univerzalno primenjiv etički rezon dovodi nas u stanje konstantne kognitivne disonance, koja zapravo i predstavlja pokretačku snagu planiranja kao kulturnog konstrukta koji je „stalno u pokretu".

Istorijski gledano, javni interes je izmišljen kao povod i cilj aktivnostima koje su države preduzimale da bi rešile nagomilane komunalne probleme i veliku ekspanziju u evropskim gradovima krajem XIX veka, jer je i savremena država – republika - sama po sebi „javna stvar" (Campbell & Marshall, 2002b). Međutim, od cilja prostornog razvoja i, uopšte, staranja o društvu u posleratnim „državama blagostanja" ili državama komunizma/socijalizma, preko „kulturnog zaokreta", kritike racionalnosti planiranja i neoliberalizma kao kritike državnog mešanja u planiranje krajem prošlog veka, došlo se do fundamentalno različitih pristupa u shvatanju šta javni interes jeste. Tako pored opšteg blagostanja i, uopšte, aktivnosti koja je u interesu države, javni interes svoje uporište dobija i u rešavanju pitanja društvene nejednakosti, kulturnim vrednostima i normama, bazičnim principima ljudskih prava, dostojanstva, zaštiti privatne svojine, neprikosnovenim pravima na učestvovanje u planiranju, dijaloškom procesu u okviru demokratskih institucija i samoj komunikativnoj praksi (Alexander, 2002; Campbell & Marshall, 2002b), dok se po više osnova i osporava kao relevantan koncept u planiranju (Moroni, 2004).

Sva ova stanovišta pokreću i veoma značajno pitanje uloge, a samim tim i znanja i etike urbanista planera koji deluju u javnom interesu u savremenom društvu i kontekstu (Alexander, 2002b). Naime, po Lenonu, evaluacija onoga što je u javnom interesu neminovno se sprovodi tokom procesa planiranja i to u okvirima konkretne tradicije moralno-etičkog prosuđivanja (Lennon, 2017), u okolnostima u kojima različite instance, poput države i lokalnih zajednica, imaju različite, štaviše potpuno sukobljene percepcije o tome šta javni interes jeste (Tait, 2016). Samim tim, planirati i delovati u javnom interesu tiče se vrednosnih i etičkih procena i sudova urbanista i svih drugih učesnika u planiranju, kao i praktične evaluacije planskog rešenja, što može da ima svoje implikacije na različitim nivoima, modelima i tipovima planiranja, ali je svakako duboko utemeljeno u društveno-politički i kulturni kontekst društva koje planira.

2 ULOGA I ETIKA URBANISTA U UTVRDJIVANJU JAVNOG INTERESA

Potkultura profesionalnih urbanista, osim zajedničkog tehničkog znanja obuhvata i zajedničke vrednosti i norme koje definišu ovu profesiju u različitim kulturnim miljeima, odnosno set svesnih ili nesvesnih uslovljenosti sa kojima se urbanisti suočavaju u procesu planiranja – od razumevanja svoje uloge i zadatka, prepoznavanja i rešavanja problema, primene različitih pravila, procedura i instrumenata, do načina na koji vode dijalog sa drugim akterima (Knieling & Othengrafen, 2015). Stavovi, verovanja, norme i vrednosti koje deli profesionalna zajednica urbanista odrediće i njihov odnos prema ulozi države, tržišnih snaga i civilnog društva u definisanju javnog interesa kao ishoda planiranja (de Vries, 2015). Takođe, istraživanja su pokazala da iako postoje razlike između zemalja, mnoge vrednosti koje urbanisti dele jesu zajedničke, što ukazuje i na postojanje svojevrsne zajedničke ideologije (Healey, 2010), ali i na postojanje zajedničkih izazova i dilema.

Samim tim, uloga urbaniste u razumevanju i primeni koncepta javnog interesa u urbanističkom planiranju je neminovna. Etička dimenzija javnog interesa podrazumeva ispravno postupanje tokom procesa planiranja - poštovanje onoga što je javni interes. U tom smislu, opšte gledano, javni interes može biti zasnovan na a) deontološkoj etici, po kojoj je ispravno poštovati pravila ili b) teleološkoj etici, po kojoj je ključno da posledice planiranja (konsekvence) budu dobre, odnosno da ishod planiranja bude u što većem interesu građana/zajednice (Campbell & Marshall, 2002; Dadashpoor & Sheydayi, 2021).

Etička dimenzija javnog interesa u relaciji je sa društvenim normama koje su uobičajene u jednom društvu i koje utiču na sve učesnike u planiranju, između ostalih i na urbaniste (Forester, 1989; Howe, 1992), ali zavisi i od subjektivne etičke procene samih urbanista planera (Lennon & Fox-Rogers, 2017). Drugim rečima, u kom odnosu i na koji način će se pravila poštovati i odluke donositi zarad benefita što šire zajednice, zavisiće i od konkretnog kulturnog konteksta u kom urbanisti deluju, ali i od njihovog ličnog stava.

2.1. Javni interes kao poštovanje pravila

dKada pod javnim interesom u urbanističkom planiranju podrazumevamo poštovanje utvrđenih pravila i normi, javni interes predstavlja moralni i vrednosni princip koji se nalazi iznad pojedinačnih interesa. Javni interes je objektivna vrednost jednog društva, unitaran i zajednički za sve članove zajednice, bez obzira na njihove individualne interese i preferencije (Dadashpoor & Sheydayi, 2021).

Drugim rečima, ne samo postojanje, već poštovanje pravila je javni interes.

Primena i poštovanje pravila vezanih za javni interes odnosi se i na građenje planskog rešenja i na sprovođenje planske procedure. Izvor ovih pravila nalazi se u sistemu planiranja - zakonima i propisima, usvojenim dokumentima javnih politika i planovima višeg reda čija primena je (po zakonu) obavezujuća, i koje „proizvodi" država kao institucija, ali i šire od toga - u pravilima struke koja ne moraju biti striktno propisana, već prihvaćena u praksi planiranja. Međutim, poštovanje pravila može se odnositi i na druga kulturna i moralna pravila društva koje planira, a koja mogu biti dominantno prihvaćena u društvu kao svojevrsna (politička, društvena) ideologija – kao što je poštovanje autoriteta na primer.

Da bismo bolje razumeli etičko rezonovanje vezano za poštovanje pravila kao javni interes u urbanističkom planiranju, Lenon i Foks-Rodžers razmatraju Fukoovu moralnu filozofiju u kojoj moć (dominantno kao država) i znanje (kao profesionalno znanje) konstituišu društvene moralne kodove – pravila, u odnosu na koje se pojedinci ponašaju usklađujući svoju ličnu etiku sa moralnim pravilima društva, a koja mogu sezati duboko u istoriju do doba prosvetiteljstva[1] (Lennon & Fox-Rogers, 2017).

Slika 1: *Etika urbanista i moralni kodovi nastali u sadejstvu moći države i profesionalnog znanja*

1 Autori ističu doba Prosvećenosti kao ključni moralni izvor poštovanja pravila

U skladu sa tim, ontološki gledano, racionalno sveobuhvatni model planiranja (kao svojevrsno profesionalno znanje), koji je bio akademski i stručno-profesionalno utemeljen u moralnoj filozofiji moderne[2] i široko podržan od strane države kao centra moći, ustanovio se kao izvesni urbanističko-planerski moralni kod u Fukoovom smislu, koji urbanisti nisu ni dovodili etički u pitanje, već rutinski u skladu sa njim postupali (Lennon & Fox-Rogers, 2017). Urbanista, oslanjajući se na svoja profesionalna, tehnokratska znanja i pravila utvrđena zakonima, kreirao je planska rešenja u javnom interesu i (sa pravom) očekivao da na osnovu takvih argumenata budu i usvojena od strane donosioca odluka. S obzirom na to da je ovakav pristup bio opšteprihvaćen, možemo reći da se uloga urbanista u utvrđivanju javnog interesa bazirala dominantno na etici poštovanja utvrđenih pravila i normi, koje su u sadejstvu formirali država i struka sa svojim znanjem.

Ovde treba istaći dve osobenosti ovakvog moralnog koda vezanog za poštovanje pravila o javnom interesu – prvo, da je nastao u sadejstvu državne moći i profesionalnog znanja, što je kod urbanista, u njihovoj ličnoj etičkoj interpretaciji, moglo da veže javni interes i pojedinačno za pravilo koje proklamuje država i/ili za profesionalno pravilo koje proklamuje struka, bez predstave o njihovoj inherentnoj povezanosti. Samim tim, urbanisti su mogli da percipiraju i da je ključni arbitar javnog interesa država ili stručno znanje, bez svesti o značaju onog drugog. Drugo, upravo zbog neprikosnovenog poštovanja pravila, bez na to što su ona moralno i etički, odnosno vrednosno utemeljena, urbanisti su zapravo bili neutralni tehničari, jer nisu morali da donose svoje lične etičke i vrednosne sudove, već samo da primenjuju opšteprihvaćene. Drugim rečima, nalazili su se u etički veoma komfornoj poziciji iz koje nisu morali da preispituju svoju ulogu, niti da odgovaraju na nove izazove.

Međutim, šta se dešava u slučaju kada se pojave značajna nova znanja?

Komunikativni zaokret devedesetih godina prošlog veka, etiku planiranja i donošenja odluka „prebacuje" na diskurzivni proces dijaloga među učesnicima i ishode tog procesa, odnosno na Habermasovu moralnu filozofiju komunikativne akcije, a ulogu urbaniste na medijatora koji treba da stremi ka uspostavljanju konsenzusa, promišljajući i prihvatajući pluralitet različitih individualnih perspektiva (vezanih i za znanje, ličnu ekspresiju, istinu i sl.) (Forester, 1999; Innes, 1995; Healey, 1997; Fainstein, 2009). Pored toga, urbanista je viđen i kao neutralni savetnik i tehničar koji sprovodi naučne analize u cilju povećanja prosperiteta i produktivnosti društva (sudije opravdanosti, multikriterijumske procene) i fasilitira otvorenu diskusiju po pitanjima od javnog interesa (Dadashpoor & Sheydayi, 2021; Alexander, 2006; Campbell & Marshall, 2002).

2 Koja je uspostavljala objektivne standarde u odnosu na koje dobro/loše, ispravno/pogrešno, bolje/gore može biti neutralno utvrđeno (Lennon, 2022, str. 11)

Sa jedne strane, nova načela stvorila su i nova znanja, koja u sadejstvu sa strukturama moći potencijalno mogu praviti novi moralni kod o ispravnom postupanju za urbaniste, sa druge strane nova načela dovela su u pitanje ispravnost njihovih dotadašnjih profesionalnih odluka. Takođe, proklamacija novih znanja od strane akademske i profesionalne zajednica ne znači da će ona apriori biti prihvaćena i od države kao centra moći, a možda će neka nova (ili stara) znanja proklamovati i sama država. Hau zato još početkom devedesetih godina prošlog veka pretpostavlja da postoji više različitih uloga urbanista koje korespondiraju sa njihovim shvatanjem javnog interesa[3] (Howe, 1992), a empirijsko istraživanje koje nakon toga sprovodi, jasno pokazuje kako urbanisti imaju potpuno različite stavove po pitanju svoje uloge i javnog interesa u planiranju, odnosno da njihove etičke procene o ispravnom postupanju znatno variraju (Howe, 1994).

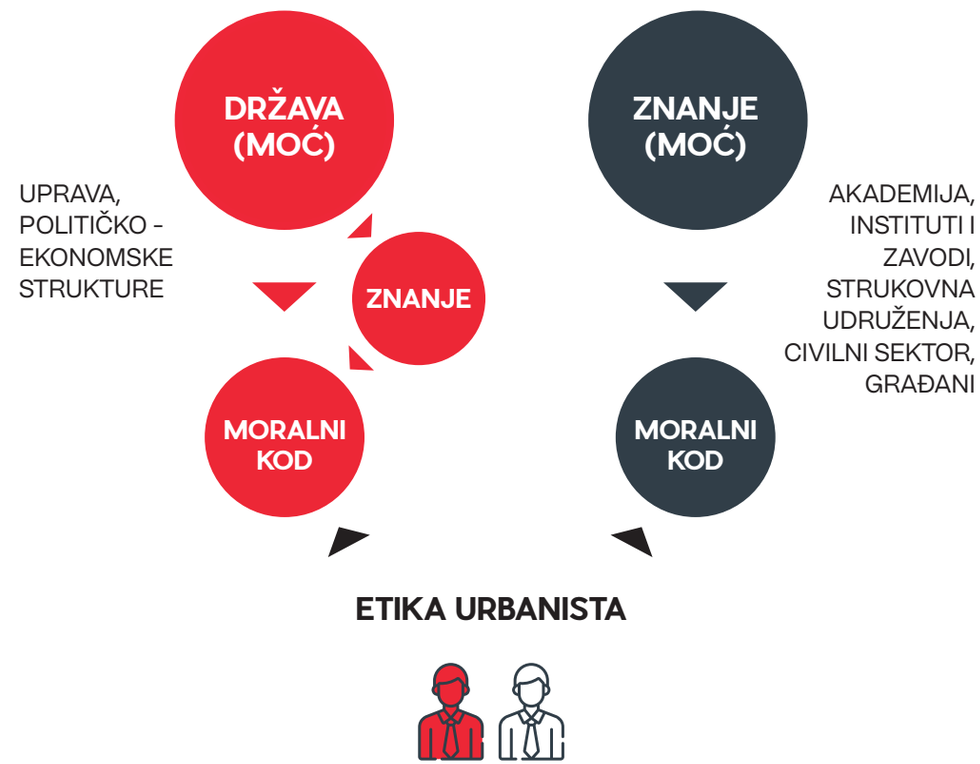
Naime, inherentno etičko pitanje vezano za teorijski koncept javnog interesa krajem prošlog veka, postaje pitanje „moći nad" (nekome) kao represivne sile i „moći da" (se nešto postigne ili uradi) kao progresivne sile, sa ulogom urbanista kome prva uloga mora biti osporena, a druga dodeljena (Westin, 2021; Mäntysalo el.at., 2023; Forester, 1989; 1999). Drugim rečima, uloga u kojoj nameće drugima šta je u javnom interesu postala je etički diskutabilna, ali se od urbaniste očekuje da omogući drugim učesnicima da do dogovora o javnom interesu dođu na što otvoreniji i ravnopravniji način, uz sva potrebna promišljanja, savetovanja i asistiranja.

Međutim, u novom kontekstu, termin „biti neutralan" dobija sasvim novo značenje – on podrazumeva neutralnost po pitanju nametanja, ali ne i ulogu koja je vrednosno neutralna, već izrazito progresivna i moralno-etički angažovana. U prilog tome, skoro dve decenije kasnije, Lenon, Marfi i Foks-Rodžers istražuju kako se urbanista kao moralni subjekt konstituiše, ukrštajući zahteve za neutralnosti sa još starijim moralnim kodovima o poštovanju pravila (Lennon & Fox-Rogers, 2017; Murphy & Fox-Rogers, 2015), kao i kakve metode racionalizacije planeri koriste da bi pomirili političko-ekonomske zahteve sa svojim ličnim profesionalnim etičkim stavovima (Zanotto, 2019). Naime, ispostavlja se da upravo ovakvo „ukrštanje" naročito pogoduje političkoj moći, jer ukoliko prihvatimo Flivbjergovu tvrdnju da moć utiče na to kako se definiše znanje i koje interpretacije se prihvataju kao dominantne, štaviše da moć jeste znanje i da podržava znanje koje joj služi, dok potiskuje znanje koje joj ne odgovara (Flyvbjerg, 1998), potenciranje neutralnosti planera u procesu planiranja od strane donosioca odluka, kao i nemušto postavljanje profesionalne zajednice po pitanju te neutralnosti, stvara nove moralne kodove i pravila za urbaniste, po kojima se „oni ništa ne pitaju" o javnom interesu, sve dok poštuju pravila (propisana zakonima, planovima, odlukama) i moralno pravilo o neutralnosti u procesu dijaloga. U krajnjoj instanci, ono na čemu moć zapravo insistira, to je da je uloga urbanista strukturalistička i vrednosno neutralna, ona koja podržava postojeće strukture političko-ekonomske moći (Forester, 1989) i da služi pukoj tehničkoj implementaciji projekata, što je naročito karakteristično za neoliberalna i autoritarna društva (Eren, 2021).

3 U zavisnosti od toga da li urbanista planer ima pristup pluralističke agregacije, ekonomsko-analitički pristup, pristup zajedničkog interesa ili „dobrog rezona".

Kao kontrapunkt ovakvoj ideji „etike neutralnosti" urbanista, Forester do kraja 90-ih godina postavlja osnove transformativne uloge planiranja i urbanista planera, uz tvrdnje da pozicija urbanista zapravo nije i ne treba da bude neutralna i da je etičko rasuđivanje krucijalno za njihov svakodnevni posao (Forester, 1999; Campbell & Marshall, 2002).

Sa druge strane, znanja koja ostaju nepodržana od strane države kao centra moći, ali i same profesionalne zajednice, poput onih o stručnim znanjima urbaniste kao jedinom arbitru javnog interesa, mogu ostati urezana u moralne kodove koje je teško promeniti. Naposletku, ostaje pitanje novih, progresivnih znanja koje urbanista usvaja, i struktura moći koje takvo znanje podržavaju.



Slika 2: *Etička dilema urbanista između moralnih kodova koje uspostavlja država sa pozicije moći (koja produkuje sopstveno znanje) i moralnih kodova koje koji proizilaze iz profesionalnog znanja (koje mora da uspostavi sopstvenu institucionalnu moć)*

2.2. Javni interes kao ishod planiranja u najvećem interesu gradana

Kada je javni interes ishod (konsekvenca) planiranja, tada javni interes predstavlja grupisanje individualnih potreba i preferenci, odnosno postaje ishod planiranja od koga najveći deo zajednice treba da ima benefit. Javni interes je subjektivna kategorija, pluralistička i posledična, i kao takav se formuliše u dijalogu tokom procesa planiranja i donošenja odluka (Dadashpoor & Sheydayi, 2021). Drugim rečima, etički princip podrazumeva da javni interes nije samo ishod dijaloga, već ishod dijaloga koji je u najvećem interesu građana.

Takođe devedesetih godina prošlog veka, paralelno sa razvojem kolaborativne paradigme i prakse planiranja (Forester, 1999; Healey, 1997; Innes, 1995), sprovode se i velika istraživanja uloge koju urbanista ima po pitanju položaja i distribucije moći u planiranju (Forester, 1989) i po pitanju odnosa racionalnosti, moći i znanja (Flyvbjerg, 1998), a koja se zapravo tiču pitanja njegove neutralnosti u kontekstu javnog interesa u planiranju. Flivbjerg (Flyvbjerg, 2004), na bazi Fukoove moralne filozofije zasnovane na društvenoj distribuciji moći i angažovanju znanja, predlaže tzv. fronetički pristup u kome planer, usvajajući znanja o „stvarnoj" racionalnosti (političkog) donošenja odluka i asimetriji moći, na osnovu lične etičke procene može svesno (i sa pravom) da marginalizuje pojedine interese u „areni planiranja" (Lennon & Fox-Rogers, 2017). Takođe, Forester, na osnovu različitih znanja koje planer poseduje, a koja pored tehničkih mogu biti i poznavanje procedura i regulative, zagovaračka ili strukturalistička, predlaže progresivnu ulogu planera koji u cilju otvorenog dijaloga rasvetljava dezinformacije i iskrivljene interpretacije koje emituju centri političko-ekonomske moći u planiranju (Forester, 1989). Slično Foresteru, Sager zagovara aktivističku ulogu planera koja treba da jača moć najslabijih grupa u planiranju (Sager, 2013), udružujući se zapravo sa radikalnim civilnim pokretima i inicijativama koji vrše pritisak na moćne stejkholdere da se aktivno uključe u proces dijaloga (Mäntysalo el.at., 2023).

Početkom novog veka, Almendinger takođe preispituje ulogu planera kao neutralnih tehničara i medijatora, tvrdeći da ne može postojati profesija, čija je svrha primena ekspertskog znanja, ako tvrdimo da ekspertsko znanje ne postoji kao takvo, već samo različita mišljenja koja treba okupiti (Allmendinger, 2002), odnosno da ne možemo od urbanista tražiti da se ne ponašaju kao urbanisti (Lennon, 2017). Na toj liniji, Hili, u okviru teorije strateškog planiranja, zagovara ulogu urbanista koji strateški „uokviruju" teme za diskusiju i sužavaju broj učesnika u diskusiji koju vode ka zajedničkoj strateškoj akciji (Healey, 2007; 2009), dakle koriste svoje profesionalno znanje da selektuju i problematizuju ključne teme od javnog interesa i odaberu ključne učesnike, uključujući i identifikaciju i delovanje protiv strukturalne (političke) moći u planiranju (Mäntysalo el.at., 2023).

U kontekstu ponovnog vraćanja u fokus normativnog aspekta javnog interesa (pored proceduralnog koji je preuzeo primat u okviru kolaborativne paradigme), odnosno suštinskog ishoda planiranja - uređenja i izgradnje prostora, a koji na akademskom polju zagovara prvenstveno Lenon (Lennon, 2017), Fajnstin skreće pažnju na ključnu ulogu urbanista u obezbeđivanju pravednosti urbanističkog rešenja i u tom cilju predlaže da urbanista tokom procesa participacije otvoreno zastupa javni interes u domenu društvene pravde (Fainstein, 2009). Urbanista kome je vraćeno legitimno pravo da koristi svoj autoritet (moć nad) da zastupa i promišlja o suštini javnog interesa je uloga koju zagovaraju i mnogi drugi istraživači u novo vreme (Moroni, 2019; 2020; Lennon & Fox-Rogers, 2017), predlažući i uspostavljanje institucije urbaniste planera kao javnog službenika, podložnog javnoj kritici (Mäntysalo el.at., 2023). Po mišljenju mnogih, legitimni autoritet urbanisti planeru da proklamuje i promišlja javni interes i javno dobro u procesu

Slika 3: *Etika urbanista - poštovanje pravila i najbolji ishod za sve*

dijaloga, daju njegova institucionalna i profesionalna pozicija (Mäntysalo, el.at., 2023; Moroni, 2020; 2019). Drugim rečima, institucionalnu i profesionalnu poziciju urbaniste – njegova prava, obaveze i neophodno znanje, određuje država, ali i strukovne organizacije poput inženjerske komore ili planerskih institucija sa svojom unutrašnjom organizacionom logikom i sl., i to kroz sistem pravila i normi (zakonima, uredbama, aktima, licencama, ugovorima, sistematizacijama itd.), ali i celokupna stručna javnost, uključujući i akademiju i strukovna udruženja, kroz svoje zajedničko delovanje. U odnosu na svoju poziciju, koja će zavisiti od konkretnog kulturnog konteksta, urbanisti se ponašaju u skladu sa svojim ličnim etičkim procenama.

Svi ovi stavovi odnose se zapravo na etiku koja je usmerena na ishode planiranja od kojih bi zajednica imala najviše benefita, odnosno promišljanje o javnom interesu u procesu dijaloga i aktivno zalaganje za javi interes. Međutim, ovakav stav zahteva od urbanista angažovanje koje podrazumeva i otvoreno sukobljavanje sa različitim interesnim grupama i zastupanje ličnih profesionalnih stavova, Fukoovo „govoriti istinu moći" (Mäntysalo el.at., 2023), kao i veštine i znanja mnogo veća od tehničkih. Sa druge strane, zahtevaju i etičko prosuđivanje i delovanje koje ne mora nužno biti u skladu sa moralnim kodom koji proklamuje država, kao politički centar moći i znanja, dakle, van nekadašnje komforne etičke pozicije urbanista. Međutim, koji moralni kodovi su u konkretnom društvu uspostavljeni u odnosu na koje bi urbanista mogao da uskladi svoje etičke procene, pogotovo ako profesionalna udruženja i planerska profesija nemaju značajnu moć?

Kompleksnost zahteva urbanog razvoja danas, koja se proteže od izazova planiranja u doba neizvesnosti do borbe različitih interesa u prostoru kao ograničenom resursu, neminovno iziskuju novu ulogu urbaniste kao kritičko-refleksivnog profesionalca, koji se izgrađuje kroz akademsko znanje i praksu planiranja (Schön, 1983) kao pojedinac, sa etičkim odnosom prema samom sebi (Lennon & Fox-Rogers, 2017) i koji traži načine da „destabilizuje dugogodišnje istine" u praksi planiranja (Gunder & Hillier, 2009; Lennon, 2022). Pored evidentnog postojanja različitih perspektiva sagledavanja javnog interesa od strane urbanista, nesumnjivo je i da se te perspektive menjaju kroz vreme – delom kroz promenu kulturnog konteksta, ali i kao lični etički odgovor na „greške" koje su napravljene u dotadašnjem pristupu (Taylor, 1989; Lennon, 2022).

Mnoga profesionalna udruženja, poput britanskog i američkog, proklamuju da urbanisti planeri moraju služiti javnosti i delovati u javnom interesu (Eren, 2021), štaviše oni ni ne mogu delovati bez percepcije i interpretacije javnog interesa (Mattila, 2016). Međutim, da li javni interes i njegov legitimitet urbanisti vide kroz moralni kod poštovanja pravila ili usmeravanja ishoda planiranja ka najvećem interesu građana i zajednice, i kako u tom okvirima deluju, zavisiće od ličnih stavova urbanista, kao i konkretne kulture planiranja kojoj pripadaju.

3 ULOGA I ETIKA URBANISTA U URBANISTIČKOJ PRAKSI U SRBIJI – STRUKTURNA RAZGRADNJA DELOVANJA U JAVNOM INTERESU

Uloga i etika urbanista i njihovo delovanje u javnom interesu u domaćoj urbanističkoj praksi nisu dovoljno istraženi. Iako se temi javnog interesa u planiranju posvetila izvesna pažnja (Milovanović Rodić el.at., 2022; Petovar & Vujošević, 2008; Graovac, 2024; Čukić el.at., 2022), samom odnosu urbanista prema javnom interesu, njihovom shvatanju ovog ključnog aspekta planiranja i delovanja – skoro da nije. Samim tim, nakon promene društveno-ekonomskih odnosa krajem prošlog veka i ulaska u (nikad završenu?) tranziciju, nije postignut ni stručni konsenzus po pitanju toga šta je javni interes u novonastalim planerskim okolnostima i kako delovati u javnom interesu, koji bi pomogao urbanistima oko njihovih ličnih nedoumica i etičkih dilema na koje nailaze u praksi planiranja.

Dosadašnja istraživanja su pokazala da se urbanisti i dalje dominantno drže koda poštovanja pravila da bi radili u javnom interesu (Đokić & Graovac, 2022; Graovac, 2024, str. 147-149), koji datira još iz doba socijalizma, a koji je nastao u sadejstvu državne moći i profesionalnog znanja. Delom je to stvar inercije i komfora, ali možda i većim delom posledica činjenice da država poslednjih decenija inklinira autoritarnom neoliberalizmu u kome se odluke o prostornom razvoju donose sa vrha političke moći i zahteva (profesionalna) znanja koja će takve odluke podržati, a koja se svode na tehničku i formalnu razradu projekata (Perić & Maruna, 2022). U okviru pravila koja se tiču zakona, uslova, administrativnih procedura, planova višeg reda i izveštaja planskih komisija, urbanista iznova i iznova ponavlja isti set naučenih urbanističkih pravila, bez jasnog metodološkog okvira koji bi rutinska pravila prilagodio konkretnim okolnostima (Graovac el.at., 2017). U rezultanti, davno stečena znanja urbanista vremenom se krune, gube smisao i trpe različite devijacije i relativizacije, kao u igri „gluvih telefona", dok se nova teško ili nikako ne uspostavljaju. Tome doprinosi i država, kojoj nova stručna znanja nisu potrebna ili institucionalno dostupna, ali i stručna zajednica, koja nova znanja, veštine i metode nedovoljno zahteva i promoviše.

U takvom procesu planiranja, urbanista se oslanja, tradicionalno i po pravilu, na institucije javnog sektora i deo svoje profesionalno-etičke odgovornosti „prebacuje" na njihove obavezujuće uslove, koje percipira i kao „poslednju liniju odbrane javnog interesa u gradu" (Đokić & Graovac, 2022, str. 123). Sa druge strane, učešće šire javnosti urbanisti mahom percipiraju kao otvaranje proce-

sa planiranja za privatne interese građana – od investitora velikog kalibra do vlasnika parcela i nekretnina, i na tom osnovnom nivou ličnih interesa vezanih za privatnu imovinu i shvataju superponiranje javnih i privatnih interesa. U zavisnosti od pritiska i „ubedljivosti" privatnog sektora, javni sektor će „ustuknuti" i prepustiti jedan deo javnog interesa u prostoru (drvored i trotoar zarad uže regulacije ulice, sportski teren i park zarad stambene zgrade, vodoizvorište zarad novog naselja i sl.). Otvaranje ka pluralističkim privatnim interesima urbanisti bez sumnje i vide kao svojevrsan javni interes koji promoviše liberalni kapitalizam i koji u socijalističko vreme nije bio legitiman, međutim zanemaruju drugi deo jednačine – onaj o dogovoru šire zajednice i iznalaženju kompromisnih rešenja u najboljem interesu za sve (Graovac, 2024, str. 148).

Naposletku, profesionalna zajednica, koju čine nezavisni stručnjaci, planerske kuće, udruženja, komore, akademija, nije suštinski saglasna i glasna, ali i organizovana po pitanju novih znanja i veština koje urbanista treba da poseduje, da bi bio spreman da deluje u javnom interesu. Takođe, takva znanja se, sa izuzetkom dobrih primera iz domena akademije vezanih za edukaciju budućih profesionalnih urbanista (Maruna & Graovac, 2021; Slavković el.at., 2025; Maruna el.at., 2018; Milovanović Rodić el.at., 2018), ne promovišu, ne prenose i retko praktikuju, dok se negativni postupci ne sankcionišu. Samim tim moć struke, i institucija i organizacija kao stožera struke, ne jača i ne postoji sama po sebi, pa su i moralni kodovi koje ona uspostavlja slabi i neubedljivi. Ovo se najviše odnosi na ceo korpus delovanja urbaniste u javnom interesu koji je u svojoj etičkoj suštini usmeren ka najboljem ishodu planiranja za sve, a koji podrazumeva široki spektar aktivnosti – od stručnog problematizovanja ključnih tema, fasilitacije dijaloga i medijacije pri rešavanju konflikata do podržavanja najslabijih grupa, udruživanja sa akterima civilnog društva, suprotstavljanja interesima političko-ekonomske moći ili razotkrivanja manipulacija i dezinformacija. Generalno gledano, prosečan urbanista u Srbiji retko se „upušta" u ovakve poduhvate, koji su rezervisani samo za entuzijaste, spremne da trpe velike lične pritiske i pretnje u nameri da zadrže svoju profesionalnu odgovornost (Korać, 2017).

Da bismo rasvetlili koren problema i našli klicu rešenja, pokušaćemo da ga analiziramo iz tri ključne perspektive koje utiču na etičke rezone urbaniste i posledično na različite ishode u planiranju koji su u javnom interesu, a koje proizilaze iz diskusije u prethodnom poglavlju: 1) stručna znanja – šta urbanisti znaju da rade, 2) odnos prema drugim akterima – sa kim urbanisti sarađuju i 3) institucionalna i profesionalna pozicija urbanista – imaju li autoritet i moć.

Istraživanje je obuhvatilo analizu podataka iz objavljenih stručnih i naučnih radova, kao i analizu primarnih izvora (zakona, pravilnika, planova, odluka i sl.) čiji spisak se nalazi na kraju rada.

3.1. Usvajanje novih znanja i veština – relativizacija pravila i normi

Znanje urbaniste u Srbiji mahom se bazira na izradi regulacionih planova, odnosno kodiranju uređenja i građenja fizičkog prostora setom pravila i normi. Dok su u doba centralizovane privrede SFRJ urbanistička pravila i norme išli do nivoa detaljnosti koji je podrazumevao definisanje konkretne fizičke strukture (na nivou idejnih rešenja), za šta se po pravilu dobre prakse raspisivao i arhitektonsko-urbanistički konkurs, tranzicija ka tržišnoj privredi je donela potrebu za fleksibilnijim pristupom, koji bi omogućio različite prostorne i funkcionalne interpretacije definisanih pravila i normi. Drugim rečima, norme koje se definišu planom obezbeđuju osnovne standarde uređenja i izgradnje prostora koje kao jedno društvo ili zajednica želimo da postignemo – dakle naš javni interes, dok se u tim okvirima dalji procesi odvijaju po zakonima tržišta. Vrednosno, analitičko i legitimno utemeljenje osnovnih urbanističkih pravila i normi, u našoj tradiciji planiranja se ostvaruje kroz izradu strateških planova – prostornih i urbanističkih, poput generalnog urbanističkog plana. U novije vreme, donošenjem Zakona o planskom sistemu (2018), na raspolaganju urbanistima je i čitav set dokumenata razvojnog planiranja, poput strategije održivog urbanog razvoja.

U domenu definisanja urbanističkih pravila i normi – uspostavljanja, utemeljenja i verifikacije, istraživanje je pokazalo sledeće rezultate:

> - Nova urbanistička pravila i norme se ne uspostavljaju, već se ukidaju do tada obavezujući urbanistički parametri i pokazatelji, relativizuju se pravila uređenja i građenja kroz izradu planova detaljne razrade, raste značaj urbanističko-tehničkih dokumenata, kojima se mogu menjati prethodno planski definisana pravila i norme i sl.[4]

4 Indeks izgrađenosti i spratnost objekata ukinuti su kao parametri ukoliko se planom definišu indeks zauzetosti i visina objekata izmenom Zakona iz 2014 godine, odnosno ukinuti su podaci o intenzitetu izgradnje u planovima koji se bave volumenima objekata. Gustina stanovanja kao korektivni faktor i pokazatelj planirane izgradnje figurirala je u GP Beograda 2021 (2003), ali ne više nakon izrade novog GUP Beograda (2016). Pravila sprovođenja PGR Beograda (2016, 2023) i PGR sistema zelenih površina Beograda (2019) sadrže pravilo po kome su sva druga pravila u planu data orijentaciono i mogu se menjati izradom plana detaljne regulacije. Pravila o kompatibilnosti namena u PGR Beograda (2016, 2023) definisana su tako da omogućavaju ujednačavanje svih stambeno-komercijalnih zona na maksimalnim parametrima i gubitak velikih poljoprivrednih i zelenih površina kroz izradu plana detaljne regulacije. Kroz analizu o mogućnostima izgradnje visokih objekata moguće je podići kapacitete izgradnje u bloku bez ikakvih ograničenja koja definiše PGR Beograda (2016). Naposletku, izmenama Zakona (2018, 2020) urbanistički projekat je definisan kao dokument kojim se mogu menjati prethodno utvrđena planska rešenja, čak i utvrđivati javni interes. Videti još (Đokić Pavkov & Graovac, 2021; Graovac el.at., 2024; Kosović & Graovac, 2021)

- Strateški prostorni i urbanistički planovi se ne donose, dokumenti razvojnih politika se ne povezuju sistemski sa dokumentima prostornog i urbanističkog planiranja, fokus se stavlja na izradu PPPPN baziranih na odlukama Vlade RS, čime se poništavaju prethodno usvojena strateška rešenja planova višeg reda, dok se sistem monitoringa i evaluacije planova, kao osnova za strateški pristup prostorno-urbanom razvoju, ne uspostavlja.[5]

- Ograničava se učešće javnosti u planiranju, dok se sam proces participacije ne poboljšava i ne uređuje donošenjem novih akata, kojima bi se definisale različite forme i njihova primena.[6]

Drugim rečima, u urbanističkoj praksi planiranja poslednjih decenija primetna je konstantna deregulacija - odnosno a) ukidanje i relativizacija urbanističkih pravila i normi, b) skoro potpuni izostanak strateškog planiranja, odnosno utemeljenja pravila i normi, kao i v) ograničavanje učešća javnosti, kao dodatnog regulatora pravila i normi - što posledično dovodi do gubitka prostornih i funkcionalnih standarda kao krajnjeg ishoda planiranja u javnom interesu. Formalno se ukidaju (ili ne uspostavljaju) mnoge prepreke koje bi mogle da stoje na putu realizacije različitih investicionih projekata, a koje bi ih regulisale normama i pravilima u cilju prostorno-funkcionalnih standarda koji bi bili u javnom interesu – kao postignutom društvenom dogovoru.

Sva tri mehanizma deregulacije pogoduju neoliberalnoj finansijskoj politici baziranoj na finansijalizaciji građevinskog zemljišta i maksimalnoj eksploataciji prostornih resursa i država ih u tom cilju i sprovodi sa pozicije autoriteta i moći. U skladu sa tim, znanja koja država potencira i zahteva od urbanista su veoma oskudna – puko tehničko ispisivanje pravila koja omogućavaju izgradnju sa što manje ograničenja

5 Odluka o izradi Prostornog plana RS od 2021-2030 doneta je 2019., plan je bio na javnom uvidu 2021. godine, ali još uvek nije donet. Odluka o izradi Generalnog urbanističkog plana Beograda do 2041 doneta je takođe 2019. godine, ali do danas plan nije bio ni na javnom uvidu. Iako je usvojena Strategija održivog urbanog razvoja RS do 2030 (2019), mere definisane ovom strategijom ne postavljaju se kao ciljevi strateških prostornih i urbanističkih planova. PPPPN za projekat Beograd na vodi (2015, 2022) koji se širi kroz odluku o izradi novih izmena i dopuna (2024), i PPPPN Nacionalnog fudbalskog stadiona koji se širi kroz izradu novih faza (2022, 2023, 2024...), kao i planovi za rudnike Čukaru Peki u regionu Bora (2020) i Jadra kod Loznice (2020, 2024), rade se kao projekti od nacionalnog značaja bez utemeljenja u bilo kojim nacionalnim ili lokalnim planovima i strategijama. Videti još: (Graovac el.at., 2021; Đokić, Graovac el.at., 2023; Đokić el.at., 2023; Kosović & Graovac, 2021).

6 Fazna izrada plana za Nacionalni stadion (do sada je pokrenuto 4 faze) obuhvatila je i prostor za EKSPO, njegove prateće sadržaje, zabavni park, Savski nasip, ukupno preko 600 hektara, sve u skraćenoj proceduri koja podrazumeva samo javni uvid od dve nedelje. Tokom pandemije KOVID-19 u Beogradu je ograničeno prisustvo građana na javnim sednicama (samo jedan podnosilac primedbe), što je praksa koja je nastavljena do danas. Informisanje javnosti o javnim uvidima vrši se isključivo preko opskurnih dnevnih novima i na sajtu gradske uprave, materijal koji se izlaže onlajn nije potpun (nedostaje dokumentacija), grafički prilozi su neprilagođeni za čitanje nestručne javnosti, a javna prezentacija se ne praktikuje za urbanističke planove, jer nije obavezna po Zakonu, itd. Videti još: (Slavković, Graovac, Đokić, & Radovanović, 2021; Radovanović, Slavković, Graovac, & Đokić, 2022).

i saobraćajno-infrastrukturno opremanje takve izgradnje. Sve što prevazilazi ovakva tehnička znanja, u današnjoj političkoj realnosti i racionalnosti predstavlja čist višak ili ne preku potrebu. Čak se i nove „neutralne" veštine urbanista poput fasilitacije različitih radionica, posredovanja u rešavanju konflikata ili upotrebe novih tehnologija, a koje spadaju u etički domen najboljeg rešenja za sve, ne traže i ne koriste, pa samim tim država podrazumeva da urbanista radi u javnom interesu tako što poštuje pravila koja ona nameće.

Sam pojam deregulacije znači smanjenje broja i relativizaciju pravila koja urbanisti poštuju da bi, u skladu sa svojim etičkim principima, radili u javnom interesu. Ako ni zbog čega drugog, ovo je razlog da preispitaju svoje etičke stavove o javnom interesu isključivo kao poštovanju pravila. Šta im preostaje?

3.2. Odnos urbanista prema drugim akterima u planiranju - krah dijaloga o iznalaženju najboljih rešenja

Tradicionalno, planiranje u Srbiji je delatnost javnog sektora, dominantno u domenu javnih urbanističkih preduzeća (zavoda) koji su nastajali širom zemlje nakon stvaranja SRJ. Urbanistički zavodi su okupljali stručnjake urbaniste i u saradnji sa naučno-istraživačkim institutima i drugim organizacijama (IAUS, JUGINUS, IMS, CEP) razvijali nove metodologije, nove domene i nove principe planiranja, kao i nove oblike saradnje. Opšte je poznat primer GUP-a Beograda iz 1972. godine tokom čije izrade je sprovedena široka participacija, u svim beogradskim opštinama i mesnim zajednicama, u vidu razgovora urbanista sa građanima, prezentacije plana i omogućavanja svima koji su zainteresovani da pošalju svoje sugestije i primedbe. Institucija javnog uvida tokom koga svi zainteresovani građani šalju svoje primedbe zadržala se do danas, sa osnovnom idejom da će se interesi građana ili organizacija na taj način ispoljiti i da će se tokom javne rasprave naći racionalno i pravedno rešenje za sve. Pored naučnih i stručnih institucija, građana i šire javnosti, urbanisti su glavnu profesionalnu saradnju tokom izrade plana ostvarivali sa institucijama javnog sektora, kao tradicionalnim stožerima javnog interesa u različitim oblastima koje se tiču prostornog razvoja.

U domenu saradnje urbanista planera sa drugim akterima – naučnoistraživačkim institucijama, institucijama javnog sektora i širom javnosti, istraživanje je pokazalo sledeće rezultate:

- Prekida se tradicija saradnje urbanista sa naučnoistraživačkim institucijama radi svrsishodnog povezivanja teorije i prakse planiranja. Sa jedne strane ne uspostavljaju se nove metodologije planiranja zasnovane na savremenim teorijskim i tehnološkim diskursima koje bi unapredile plansku praksu, sa

druge strane tematska studijska istraživanja se samo sporadično sprovode u saradnji sa akademijom. Ovo je naročito važno vezano za činjenicu da se pojedine oblasti od javnog interesa, poput stanovanja ili arhitektonskog oblikovanja, ne nalaze u nadležnosti ni jedne institucije javnog sektora i da im u HHI veku nije posvećena skoro nikakva stručna pažnja u praksi planiranja. Takođe, prekinuto je i sa praksom stručne evaluacije planova tokom procesa njihove izrade.[7]

- Tradicionalno najčvršća saradnja urbanista sa institucijama javnog sektora se ne unapređuje već regresira. Ne uspostavlja se zajednički dijalog svih aktera, odnosno sistemski se ne usaglašavaju uslovi različitih sektora i razumevanje različitih perspektiva, što bi bio nulti korak u definisanju najboljih rešenja. Međutim, smanjuje se i broj i vrsta iteracija, jer se ukida pribavljanje postojećih uslova u ranim fazama izrade plana. Naposletku, s obzirom na to da sva komunikacija prelazi u domen uprave kao nosioca izrade plana, gubi se direktna inicijativa urbanista i za rešavanje potencijalnih problema, i za ostvarivanje zajedničke saradnje.[8]

- Saradnja sa širom javnosti u utvrđivanju javnog interesa se nije uspostavila, bez obzira na to što tradicija javnih uvida postoji. Cela procedura javnog uvida struktuirana je tako da omogućava ulaganje individualnih primedbi na već predloženo plansko rešenje i raspravu oko njih, samim tim ne pretpostavlja saradnju više aktera na formulisanju zajedničkih interesa ili traženju potencijalnih rešenja (analiza potreba, definisanje ciljeva, mapiranje prioriteta...). Ne postoji ni prostor za otvorenu zajedničku diskusiju oko planskog rešenja, jer javne prezentacije nisu obavezne za urbanističke planove i ne praktikuju se, dok se na javnim raspravama primedbe šire javnosti koje se tiču tema od javnog interesa mahom ignorišu i odbacuju kao neosnovane.[9]

7 Poslednja zvanična saradnja Urbanističkog zavoda Beograda i neke naučnoistraživačke institucije (IAUS) na razvijanju nove metodologije planiranja ostvarena je još davne 1998. godine u fazi priprema za novi generalni urbanistički plan, čija izrada se spremala tokom devedesetih godina u skladu sa izmenjenim društveno-političkim okolnostima. Čak je i ta saradnja prekinuta pre očekivanih rezultata, a u narednih više od četvrt veka slična nije uspostavljena. Uspostavljanje su parcijalne saradnje na izradi pojedinih studija i analiza kao analitičke osnove strateških planova, poput kriterijuma za urbanističku zaštitu objekata i urbanističkih celina, koje je uradio DAB za potrebe izrade GP Beograda 2021 ili anketa o potrebama građana, koju je osmislio i sproveo Arhitektonski fakultet za potrebe GUP Beograda 2041. Tradicionalno, Urbanistički zavod Beograda je formirao tzv. Stručni savet, telo sastavljeno od eminentnih stručnjaka iz Zavoda i Akademije, koji je prestao sa radom početkom dvehiljaditih. Videti još: (Gligorijević & Graovac, 2018b; Gligorijević & Graovac, 2018a)

8 Donošenjem novog Zakona o planiranju i izgradnji (2003) saradnja sa institucijama javnog sektora definisana je u dve faze – prvoj, tokom izrade Programa plana pre donošenja zvanične odluke da će se plan raditi, kada su institucije dostavljale svoje inicijalne uslovljenosti i potrebe i drugoj, tokom izrade nacrta plana, kada su se dostavljali uslovi vezani za konkretno plansko rešenje. Sledećim Zakonom o planiranju i izgradnji (2009), ukinut je program kao inicijalna faza izrade plana i uvedeno konceptualno rešenje, tokom koga su Institucije javnog sektora dostavljale inicijalne uslovljenosti, da bi u drugoj fazi tokom izrade nacrta plana dostavljali detaljne uslove vezane za plansko rešenje. Izmenama i dopunama Zakona (2014) ukinuta je izrada koncepta plana, uvedena izrada elaborata za rani javni uvid, i ukinuta inicijalna saradnja sa javnim institucijama, dok se glavna i dalje odvija tokom izrade nacrta plana, nakon završetka ranog javnog uvida. Posledično, konceptualno rešenje koje se izlaže na rani javni uvid ne sadrži uslove institucija javnog sektora i ne bazira se na njihovim potrebama. Nakon izmena i dopuna Zakona (2018), pribavljanje svih uslova institucija javnog sektora odvija se tokom same procedure ranog javnog uvida i prelazi u potpunosti u nadležnost gradske uprave.

Drugim rečima, primetan je veliki pad kvaliteta saradnje urbanista sa drugim akterima u novijoj praksi planiranja koja se odvija kroz a) gubitak konstruktivnih veza sa akademskom i profesionalnom zajednicom, b) slabljenje komunikacije sa institucijama javnog sektora i c) neuspostavljanje konstruktivne saradnje sa širom javnosti, što za posledicu neminovno ima otežavanje ili onemogućavanje dogovora oko javnog interesa kao ishoda planiranja. Naime, sva tri procesa za posledicu imaju produbljivanje nerazumevanja i konflikata, upravo suprotno ideji uspostavljanja konsenzusa ili kompromisa, i doprinose centralizaciji moći i marginalizaciji mnogih društvenih i interesnih grupa. Upravo ovakva situacija i pogoduje rastu autoritarnog neoliberalizma u Srbiji i centralizaciji moći u političko ekonomskim strukturama na vrhu države.

Dakle, ne uspostavljaju se i gube na snazi mnoge saradnje koje bi urbaniste osnažile i dale moć većem broju aktera da zajedničkim snagama deluju u javnom interesu. Sama činjenica da urbanisti trpe sve veće pritiske političko-upravljačkih struktura sa jedne i šire javnosti s druge strane, dovoljan je razlog da preispitaju stavove o svojoj poziciji i mogućnostima delovanja u javnom interesu. Šta im je na raspolaganju?

3.3. Institucionalna i profesionalna pozicija urbanista – individualna odgovornost bez potpore

Otvaranjem same izrade planova za tržište tokom devedesetih godina prošlog veka, a kasnije i ukidanjem velikog broja javnih urbanističkih preduzeća tokom dvehiljaditih, težište upravljanja procedurom i procesom izrade planova postepeno

9 Istraživanja pokazuju da je stepen participacije građana u urbanističkim i prostornim planovima koji su bili u procesu izrade u Beogradu tokom 2021. godine veoma nizak i da iznosi tek trećinu ukupnih kapaciteta, dok je najslabije ocenjena faza donošenja odluke o izradi plana, u kojoj participacija može biti i do 5h veća u okviru sadašnjih zakonskih mogućnosti, dok su faze ranog javnog i javnog uvida ocenjene sa nešto više od 40% ukupnih kapaciteta. Nažalost, tokom 2022. godine prosečne ocene u svim fazama izrade planova su još niže. Međutim, pojedini slučajevi poput planova za Beograd na vodi, Makiško polje u Beogradu, Nacionalni fudbalski stadion ili GUP Novog Sada nam govore da participacija šire javnosti po pitanju tema od javnog interesa nema nikakvog efekta, odnosno da se nikakva saradnja nije uspostavila i da javne sednice postaju poprište „bitke" između građana sa jedne i obrađivača sa komisijom za planove sa druge strane. U tom smislu je izuzetno interesantan slučaj Plana detaljne regulacije za kompleks Avala filma na Košutnjaku, čija izrada je obustavljena u fazi ranog javnog uvida zbog izuzetno velikog pritiska javnosti, ali se tom prilikom građani i urbanisti nisu „uživo" ni sreli. Videti još: (Čukić el.at., 2022; Slavković el.at., 2021; Đokić & Graovac, 2025; Stojić & Čukić, 2023)

se premestilo iz domena planerskih kuća u domen uprave. Još su zakonskim rešenjima iz 1995. godine javna urbanistička preduzeća bila ovlašćena ne samo za proces izrade planova, već i za praćenje njihovog sprovođenja, da bi kroz naredne izmene zakona do danas uprava vodila proceduru kao nosilac izrade svakog plana, uključujući i saradnju sa drugim institucijama i procedure javnog uvida, dok je urbanističko preduzeće samo puki obrađivač plana. Sa druge strane, osnivanjem Inženjerske komore Srbije početkom dvehiljaditih, profesionalna odgovornost za izradu planova sa urbanističkih preduzeća prelazi na individualnu odgovornost urbaniste, jer tzv. „velike" urbanističke licence koje su posedovale firme, postaju lične licence odgovornih urbanista. Ideju individualnih prava koju promoviše liberalni kapitalizam, na taj način prate i individualne odgovornosti onih koji u novonastalim tržišnim okolnostima rade u praksi planiranja.

U domenu institucionalne i profesionalne podrške urbanistima – javnih urbanističkih preduzeća, strukovnih udruženja, inženjerske komore i zakonskog okvira koji definiše njihovu ulogu, istraživanje je pokazalo sledeće rezultate:

- Razgradnja javnih urbanističkih preduzeća u svojoj suštini nije imala samo privatizaciju prakse planiranja do tada finansirane sredstvima iz javnog budžeta, a koja bi se još i mogla nadomestiti postavljanjem određenih profesionalnih standarda koji se moraju ispuniti, već potpunu razgradnju položaja urbaniste koji umesto javnog službenika postaje zaposleni u privatnom preduzeću. Samim tim, menja se njegova pozicija unutar same organizacije preduzeća (vezana za ugovor o radu, položaj, napredovanja, obim i kvalitet obavljenog posla i sl.) čime se strukturalno podriva ideja neprikosnovenog delovanja urbaniste u javnom interesu. Naime, planiranje možda formalno i ostaje javna delatnost koju „nosi" uprava a finansira grad ili država, ali urbanisti svakako nisu više javni službenici, već službenici privatnih korporacija, čijom će se logikom poslovanja prvenstveno i rukovoditi. Delovanje u javnom interesu na taj način postaje uslovljeno politikom same firme i internoj proceni „isplativosti" takvog delovanja - jer koliko „košta" javni interes?[10]

- Kvantitativno opadanje strukovnih udruženja u Srbiji tokom poslednjih decenija, bilo kroz smanjenje broja članova ili gašenje/neuspostavljanje lokalnih jedinica, sigurno je sa jedne strane posledica neodrživosti bazirane na primarno volonterskom radu, odnosno generalnom nedostatku finansiranja zbog nedovoljnih osnovnih izvora, ali i slabe prilagodljivosti novonastalim

10 Izrada planova postepeno prelazi na tržište od donošenja novog Zakona o planiranju i izgradnji (2003), a situacija se značajno menja donošenjem Zakona o budžetskom sistemu (2016) na osnovu koga su zbog racionalizacije javne uprave mnoge lokalne direkcije i javna urbanistička preduzeća ukinuti ili integrisani u organe uprave. Istraživanja pokazuju da je tokom 2021. i 2022. godine u Beogradu za 70% planova za koje je doneta odluka izrada poverena privatnim preduzećima, a samo 30% Urbanističkom zavodu Beograda. Videti još: (Gligorijević & Graovac, 2017; Stojić & Čukić, 2023)

„tržišnim" okolnostima koje zahtevaju proaktivniji pristup. Međutim, mnogo značajniji je gubitak kredibiliteta koja su udruženja imala kao stožeri struke. Sa jedne strane, to može biti posledica evidentnog gubitka njihovog demokratskog potencijala, ali i nedovoljno progresivnog angažovanja i zauzimanja kritičkog stava povodom aktuelnih urbanističkih tema i izazova.[11]

- Kao pandan strukovnim udruženjima, Inženjerska komora Srbije osnovana je 2003. godine kao strukovna organizacija koja okuplja inženjere koje rade u oblasti planiranja i izgradnje, sa ciljem da im obezbedi adekvatne uslove za rad i stalno usavršavanje i unapređivanje. Međutim, pokazalo se da komora svojim sistemom izdavanja licenci, koja se lako dobija, a teško gubi, ne pruža dovoljnu profesionalna zaštitu urbanistima. Relativizacija vrednosti same licence odvija se kroz smanjenje neophodnih uslova za njeno dobijanje (broj potrebnih godina prakse i planova u čijoj izradi se učestvovalo), nepostojanje sistemskog stručnog usavršavanja uz pomoć koga bi licenca ostajala relevantna (nova znanja i tehnike), kao i nepostojanja adekvatnih sankcija u vidu suspendovanja ili oduzimanja licence za sve koji rade suprotno profesionalnim i etičkim standardima struke.[12]

11 Udruženje urbanista Srbije, osnovano je 1955. godine a danas broji manje od 100 aktivnih individualnih članova i 12 kolektivnih članova, u svojoj organizacionoj strukturi obuhvata još samo četiri jedinice, od kojih je Udruženje urbanista Beograda prestalo sa radom 2014. godine kada je ceo upravni odbor podneo ostavku. Predlog upravljačke strukture UUS koja se bira na Izbornoj skupštini daje do tada aktivno predsedništvo UUS. Na sajtu Udruženja arhitekata Srbije ne postoje podaci o broju aktivnih članova, dok je spisak članova na sajtu Društva arhitekata Beograda neažuran. Izborna skupština održana je 2024. godine, prvi put posle 7 godina, i ona danas okuplja samo 6 lokalnih jedinica (Beograd, Novi Sad, Niš, Valjevo, Zrenjanin, Vranje). Na sajtu udruženja nije objavljena vest o održavanju Izborne skupštine, ne postoji javno objavljen zapisnik sa sednice (kao što je postojao 2017. godine), kao ni objava vesti da je skupština uopšte održana. Iako u Izveštaju o radu UAS-a u periodu 2017-2024 piše da su u cilju zaštite profesionalnih prava i pružanja kolegijalne pomoći Udruženje arhitekata Srbije i Društvo arhitekata Beograda zajednički davali svoja mišljenja na urbanističke koncepte, planove i idejna rešenja, o čemu se raspravljalo i na javnim uvidima, zapravo je u celom ovom periodu upućeno samo 5 primedbi. Izveštaj rada suda časti nije dat. Videti još: http://www.uus.org.rs/, https://www.u-a-s.rs/, https://www.dab.rs/.

12 Izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji (2020) uslov za dobijanje licence odgovornog urbaniste i odgovornog prostornog planera je smanjen sa 5 na minimum 3 godine provedene u praksi. Sistemski pristup stručnom usavršavanju urbanista ne postoji, iako je na osnovu istih izmena i dopuna Zakona (2020) propisano da je stručno usavršavanje neophodan uslov za produžavanje licenci. U videoteci predavanja na sajtu Inženjerske komore postoji samo 25 treninga najrazličitijih tema, od kojih samo dva imaju direktne veze sa urbanističkim planiranjem. Pravilnik o radu Suda časti Inženjerske komore donet je 2019 godine, na sajtu Komore može se videti da je u periodu 2020-25. godine pokrenuto ukupno 13 postupaka (za sve inženjerske struke), od kojih je 8 odbačeno, a samo dva su završena odlukom suda. Detaljnijih podataka nema. Na sajtu Ministarstva građevinarstva saobraćaja i infrastrukture ne postoje nikakvi podaci o radu komisije za utvrđivanje povrede profesionalnih standarda i normativa koju rešenjem obrazuje Ministar na osnovu Pravilnika (2021) kojim se uređuju profesionalne licence. Donošenjem Pravilnika (2024) o licencama za pravna lica i pratećeg Tarifnika (2024), urbanisti preduzetnici su dodatno opterećeni parafiskalnim nametom od strane Agencije za prostorno planiranje i urbanizam Srbije, za obavljanje posla koji im je garantovan licencom Inženjerska komore Srbije. Videti još: https://ingkomora.rs/, https://www.mgsi.gov.rs/, https://www.appurs.gov.rs/

- Zakonski okvir koji primarno uređuje poziciju urbaniste, bez obzira na promenu paradigme planiranja, po pitanjima uloge i domena delovanja urbanista nije se suštinski promenio u poslednje tri decenije. U najkraćim crtama, urbanista rukovodi izradom plana, brani rešenje pred političko-stručnim telom koje donosi odluke (komisijom za planove), daje predlog odgovora na primedbe svih učesnika u planiranju (komisiji za planove) i postupa u skladu sa odlukama i izveštajima (komisije za planove). Jedina razlika je što je po zakonu postao lično odgovoran za zakonske, profesionalne i etičke standarde u procesu u kome odluke donose drugi, jer poseduje licencu[13]. Sa druge strane, novi domeni delovanja, poput rukovođenja participativnim procesima i odgovornosti za implementaciju rezultata takvih procesa, zakonom nisu utvrđeni.

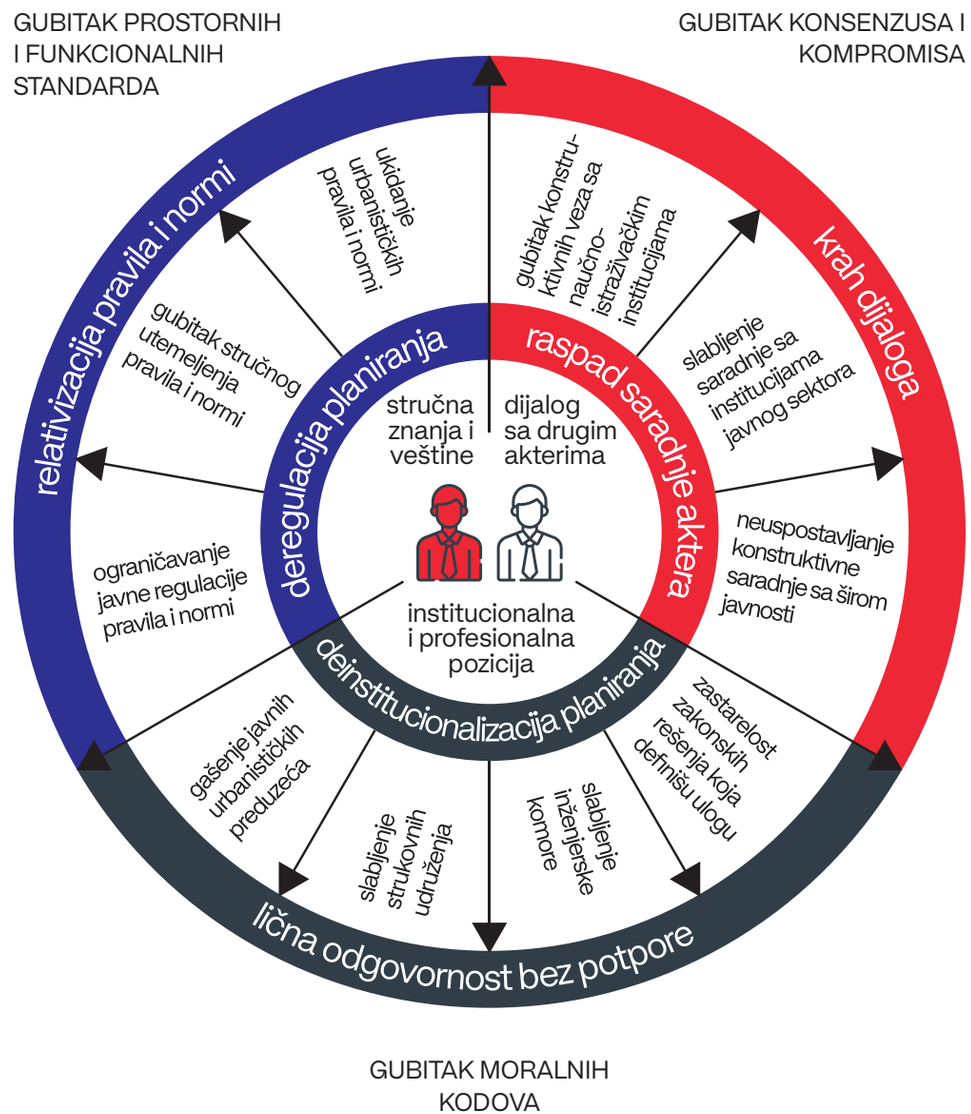
Dakle, može se zaključiti da na slabljenje institucionalne i profesionalne pozicije urbanista, odnosno gubitak njihovog autoriteta i moći da deluju u javnom interesu, pored deregulacije samog planiranja i gubitka saradnje sa drugim akterima u planiranju, utiču i a) razgradnja javnih urbanističkih preduzeća, b) slabljenje strukovnih udruženja, v) slabljenje inženjerske komore, kao i g) zastarelost zakonskog okvira koji definiše ulogu urbanista, odnosno generalni nedostatak adekvatne institucionalne i profesionalne podrške. Naime, tranziciju odgovornosti samog urbaniste od kolektivne ka ličnoj, ne prati i odgovarajuća tranzicija struktura koje u institucionalnom i profesionalnom smislu daju potporu odgovornosti urbanista, već naprotiv izrazita deinstitucionalizacija urbanističkog planiranja. Stoga, udobnu etičku poziciju urbanista koja se ogledala u poštovanju pravila u javnom interesu, a koju je pratila i „kolektivna" profesionalna odgovornost urbanističkih preduzeća, u dvadeset prvom veku menja relativizacija pravila, krah dijaloga o iznalaženju najboljih rešenja za sve i potpuno samostalna odgovornost urbanista za postignute profesionalne i etičke standarde planiranja.

U sumi, institucionalna i profesionalna pozicija urbanista je takva da mu pruža veoma slab oslonac i podršku za delovanje u javnom interesu. Upravo je ovaj nedostatak i ključan razlog neuspostavljanja novih etičkih rezona i moralnih kodova za urbaniste u novonastalim društveno-političkim okolnostima u Srbiji u HHI veku i označava gubitak moći struke da deluje u javnom interesu.

Da etika urbanista ne bi ostala ekskluzivna odgovornost najhrabrijih i najosvešćenijih pojedinaca i većitih entuzijasta, možda bi trebalo krenuti od izgradnje temelja nove profesionalne zajednice urbanista i planera u Srbiji, odnosno od uspostavljanja adekvatnih profesionalnih tela ili mehanizama koji bi podržali novu strukturu odgovornosti samih urbanista i na taj način formirali nove moralne kodove o njihovom delovanju u javnom interesu.

13 Sa druge strane, i odgovornost članova komisije za planove vezuje se isključivo za njihovu profesionalnu licencu.

Slika 4: *Strukturna razgradnja delovanja urbanista u javnom interesu*



4 ZAKLJUČAK – ŠTA NAM JE ČINITI?

Savremena urbanistička praksa u Srbiji, obeležena procesima deregulacije, raspada saradnje ključnih aktera i deinstitucionalizacije, dovela je do suštinskog slabljenja mogućnosti urbanista planera da deluju u javnom interesu kroz svoja stručna znanja i dijalog sa drugim akterima, oslonjeni na svoju institucionalnu i profesionalnu poziciju. Ispravno, etičko postupanje urbanista u javnom interesu u današnjem društveno-političkom kontekstu stoga je u velikoj meri dovedeno u pitanje.
Relativizacija pravila i normi, kao rezultat ukidanja postojećih i neuspostavljanja novih, odsustvo strateškog utemeljenja pravila i normi i marginalizacije javnosti kao korektivnog faktora, utiče na gubitak prostorno-funkcionalnih standarda kao ishoda planiranja u javnom interesu, i dovodi u pitanje poštovanje pravila kao etički princip urbanista.

Krah dijaloga između urbanista i ključnih aktera u planiranju, kao rezultat gubitka konstruktivnih veza sa naučno-istraživačkim institucijama, slabljenja saradnje sa institucijama javnog sektora i neuspostavljanja konstruktivne saradnje sa širom javnosti, utiče na gubitak mogućnosti da se uspostavi konsenzus ili kompromis kao ishod planiranja u javnom interesu, i dovodi u pitanje zalaganje za rešenje koje je u najboljem interesu za sve kao etički princip urbanista.

Lična odgovornost urbanista koja ostaje bez adekvatne institucionalne i profesionalne potpore, što je rezultat gašenja javnih urbanističkih preduzeća, slabljenja strukovnih udruženja, slabljenja inženjerske komore i zastarelosti zakonskih rešenja koja definišu ulogu urbanista, utiče na gubitak moralnih kodova kao ishoda sadejstva znanja i profesionalno-institucionalne moći, i dovodi u pitanje autoritet urbanista da deluju u javnom interesu.

Da bi se ovakva pozicija urbanista i njihova mogućnost da deluju u javnom interesu popravila, neophodne su sledeće strukturne promene koje proizilaze iz praktičnih zaključaka ovog istraživanja:

U domenu stručnih znanja i veština urbanista:

- Vraćanje starih i uspostavljanje novih pravila i normi – indeksa izgrađenosti, gustine stanovanja i sl., kao i novih parametara i indikatora poput ekološkog indeksa, ukidanje svih „relativizirajućih" faktora koji se tiču sprovođenja planova

- Potpuno redefinisanje strateškog planiranja u aktuelnoj urbanističkoj praksi vezano za utemeljenje urbanističkih pravila i normi u ciljevima održivog razvoja, otpornosti na klimatske promene, mobilnosti i sl., povezivanje urbanističkog planiranja sa razvojnim strategijama

- Kvalitativno poboljšanje stepena i efekata participacije, uvođenjem različitih participativnih formi (anketa, radionica, fokus grupa, okruglih stolova...), uključivanjem svih interesnih grupa u proces odlučivanja i sl.

U domenu dijaloga urbanista sa drugim akterima:

- Obnavljanje saradnje urbanista i urbanističkih preduzeća sa naučno-istraživačkim institutima i akademijom, razvoj savremenih metoda planiranja, studija i analiza, tehničko-tehnoloških unapređenja, eProstora...

- Unapređenje saradnje urbanista sa institucijama javnog sektora, direktno povezivanje i medijacija javnih interesa različitih sektora, povećanje broja iteracija vraćanjem rane saradnje i cilju mapiranja potreba

- Uspostavljanje konstruktivne saradnje urbanista sa širom javnosti, naročito civilnim sektorom i stručnom zajednicom

U domenu institucionalne i profesionalne pozicije urbanista:

- Osnivanje i finansiranje javnih urbanističkih preduzeća iz budžeta grada/pokrajne/države, vraćanje domena monitoringa i evaluacije planova u njihovu nadležnost, vraćanje urbaniste na poziciju javnog službenika

- Osnaživanje strukovnih udruženja, kroz modele održivog finansiranja, sprovođenje demokratskih izbora sa jasno utvrđenim politikom rada udruženja i progresivno angažovanje u svim aktuelnim urbanističkim temama, uključujući i samu ulogu urbanista

- Regeneracija inženjerske komore, kroz restrukturiranje postojeće ili osnivanje komore arhitekata (KAS), sa dva osnovna cilja – profesionalno usavršavanje i zaštita profesionalno-etičke odgovornosti urbanista

- Unapređenje zakonskog okvira kojim se uređuje uloga urbaniste, poput preispitivanja razloga za postojanje komisije za planove, kao i novi domeni delovanja, kao što je rukovođenje participativnim procesima, uključujući i precizno definisanje odgovornosti urbanista za implementaciju rezultata takvih procesa

Koncept javnog interesa je kamen temeljac urbanističkog planiranja, a njegova realizacija u vidu (urbanog) javnog dobra - krajnji cilj. U procesu planiranja koji spaja ove dve tačke, uloga urbanista i njegovo delovanje i javnom interesu je ključno. Pa ipak, u današnjem društveno-političkom kontekstu u kome dominiraju neoliberalna finansijska logika i različiti koruptivni procesi, a u kojima država aktivno učestvuje kroz instrumentalizaciju svoje političke moći, urbanisti su svedeni na izvršioce minimalističkih tehničkih zadataka, lišenih kritičkog, etičkog i stručnog kapaciteta za profesionalni rad u korist društva.

U takvom kontekstu, potrebno je iznova preispitati ne samo etičku odgovornost urbanista, već i same temelje urbanističke struke i njenog delovanja - u pravcu aktivne odbrane javnog interesa u urbanom prostoru.

LITERATURA

- Zakon o planiranju i izgradnji (2003). "Sl. glasnik RS" br 47/03.
- Zakon o planiranju i izgradnji (2009). „Sl. glasnik RS" br 72/09.
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o planiranju i izgradnji (2014). "Sl. glasnik RS" br 132/14.
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o planiranju i izgradnji (2018). "Sl. glasnik RS" br 83/18.
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o planiranju i izgradnji (2020). "Sl. glasnik RS" br 9/20.
- Zakon o izmenama i dopunama zakona o planiranju i izgradnji (2023). "Sl. glasnik RS" br 62/23.
- Zakon o planskom sistemu Republike Srbije (2018). „Sl. glasnik RS" br 30/2018
- Pravilnik o sadržini, načinu izrade, načinu vršenja stručne kontrole urbanističkog plana, kao i uslovima i načinu stavljanja plana na javni uvid (2004). „Sl. glasnik RS" br 12/04
- Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izrade planskih dokumenata (2010). „Sl. glasnik RS" br 31/10
- Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja (2015). „Sl. glasnik RS" br 64/15
- Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja (2019). „Sl. glasnik RS" br 32/19
- Pravilnik o polaganju stručnog ispita u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja, izrade tehničke dokumentacije, građenja i energetske efikasnosti, kao i licencama za prostornog planera, urbanistu, arhitektu urbanistu, inženjera, arhitektu, pejzažnog arhitektu i izvođača i registrima licenciranih lica ("Sl. glasnik RS" br 2/21).
- Pravilnik o kriterijumima za izradu dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja, vrstama licenci za pravna lica, kao i o načinu i postupku izdavanja i oduzimanja licenci („Sl. glasnik RS" br 37/2024)
- Strategija održivog urbanog razvoja Republike Srbije do 2030. godine (2019). „Sl. glasnik RS" br 47/2019
- Odluka o izradi Prostornog plana Republike Srbije od 2021 do 2041. godine (2019). „Sl. glasnik RS" br 48/2019
- Prostorni plan područja posebne namene uređenja dela priobalja grada Beograda – područje priobalja reke Save za projekat „Beograd na vodi" (2015, 2022). "Službeni glasnik RS" broj 7/15, 48/22.
- Odluka o izradi izmena i dopuna Prostornog plana područja posebne namene uređenja dela priobalja grada Beograda – područje priobalja reke Save za projekat „Beograd na vodi" (2024). „Sl. glasnik RS", br 31/24

- Prostorni plan područja posebne namene Nacionalnog fudbalskog stadiona – faze 1,2 i 3 (2022, 2023, 2024). "Sl. glasnik RS" br 31/22, 9/23 i 13/24
- Odluka o izradi Prostornog plana područja posebne namene Nacionalnog fudbalskog stadiona (2018, 2022). „Sl. glasnik RS", br 86/18 i 18/22
- Uredba o utvrđivanju Prostornog plana područja posebne namene eksploatacije mineralnih sirovina na lokalitetu rudnika „Čukaru Peki" u gradu Boru. „Sl. glasnik RS", br 1/2020
- Uredba o utvrđivanju Prostornog plana područja posebne namene za realizaciju projekta eksploatacije i prerade minerala jadarita „Jadar" (). „Sl. glasnik RS", br 26/20, 822 - dr. uredba, 60/24 - dr. uredba
- Generalni plan Beograda 2021 (2003). "Sl. list grada Beograda" br 27/03.
- Generalni urbanistički plan Beograda (2016). "Sl. list grada Beograda" br 11/16.
- Odluka o izradi Generalnog urbanističkog plana Beograda do 2041 godine (2019). "Sl. list grada Beograda" br 74/19.
- Plan generalne regulacije građevinskog područja sedišta jedinice lokalne samouprave – Grad Beograd, celine I – XIX (2016, 2023). "Sl. list grada Beograda" br. 20/16, 97/16, 69/17, 97/17, 72/21, 27/22 i 91/23
- Plan generalne regulacije sistema zelenih površina Beograda (2019). "Sl. list grada Beograda" br 110/19
- Alexander, E. (2002). The Public Interest in Planning: From Legitimation to Sustainable Plan Evaluation. Planning Theory, 1(3), 226–249.
- Alexander, E. (2002b). The Public Interest in Planning: From Legitimation to Sustainable Plan Evaluation. Planning Theory, 1(3), 226–249.
- Alexander, E. R. (2006). Evolution and status: Where is planning-evaluation today and how did it get there? In E. R. Alexander, Evaluation in Planning (pp. 3-16). London: Routledge.
- Allmendinger, P. (2002). Planning Theory. Hampshire: Palgrave, Houndmills, Basingstoke.
- Campbell, H., & Marshall, R. (2002). Utilitarianism's Bad Breath? A Re-evaluation of the Public Interest Justification for Planning. Planning Theory, 1(2), 163-187.
- Campbell, H., & Marshall, R. (2002b). Utilitarianism's Bad Breath? A Re-evaluation of the Public Interest Justification for Planning. Planning Theory, 1(2), 163-187.
- Čukić, I., Đokić, J., Graovac, A., Maruna , M., Milovanović Rodić, D., Perić, A., . . . Teofilović, A. (2022). 100 godina transformacije koncepta javnog interesa u prostornom razvoju Srbije: razumevanje društvenog konteksta. In V. Šećerov, D. S. Đorđević, Z. Radosavljević, & M. R. Jeftić (Ed.), Lokalna samouprava u uređenju prostora i naselja (pp. 137-149). Srebrno Jezero: Asocijacija prostornih planera Srbije, Univerzitet u Beogradu - Geografski fakultet.
- Čukić, I., Stojić, B., Ćatić, A., Mićanović, M., Graovac, A., & Đokić, J. (2022). Izrada pla-

nova iza zatvorenih vrata - Izveštaj o stepenu učešća građana u procesima urbanističkog planirawa u Beogradu za 2021. godinu. Beograd: Institut za urbane politike/ Ministarstvo prostora.

- Dadashpoor, H., & Sheydayi, A. (2021). Defining Public Interest in Planning: A Review. Journal of Planning Literature, 36(4), 543-561.
- de Vries, J. (2015). Planning and Culture Unfolded: The Cases of Flanders and the Netherlands. European Planning Studies, 23(11), 2148–2164.
- Đokić Pavkov , J., & Graovac, A. (2021). Problemi sprovođenja panova generalne regulacije Beograda. In A. Jevtić, & B. Drašković (Ed.), Međunatrodna konferencija 17. letnja škola urbanizma i upravljanja geoprostornim podacima: Iskustva i perspektive urbanističkog planiranja sa jednostepenim konceptom plana kao osnovnim (pp. 73-80). Vrnjačka Banja: Udruženje urbanista Srbije .
- Đokić, J., & Graovac, A. (2022). Za koga rade urbanisti: javni interes u urbanističkom planiranju. In D. Milovanović Rodić, L. Slavković, & M. Maruna, U potrazi za javnim interesom: dometi urbanizma (pp. 101-130). Beograd: Univerzitet u Beogradu / Arhitektonski fakultet.
- Đokić, J., & Graovac, A. (2025). Profesija urbanista u Srbiji: uspon, pad, šansa. Naučno-stručna konferencija "Urbanizam i održivi razvoj" sa međunarodnim učešćem. Srebrno jezero: Udruženje urbanista Srbije i Republički geodetski zavod.
- Đokić, J., Graovac, A., Radovanović, K., & Slavković, L. (2022). Utvrđivanje javnog interesa ili podsticanje nesporazuma: Izmene i dopune Plana generalne regulacije Beograda. In V. Šećerov, D. S. Đorđević, Z. Radosavljević, & M. R. Jeftić (Ed.), Deveti naučno-stručni skup sa međunarodnim učešćem: Lokalna samouprava u planiranju i uređenju prostora i naselja. Srebrno jezero: Asocijacija prostornih planera Srbije i Univerzitet u Beogradu - Geografski fakultet.
- Đokić, J., Graovac, A., Radovanović, K., & Slavković, L. (2023). Evaluacija i efekti sprovođenja planova generalne regulacije. XII naučno-stručni skup sa međunarodnim učešćem Planska i normativna zaštita prostora i životne sredie. Novi Pazar: Asocijacija prostornih planera Srbije, Univerzitet u Beogradu - geografski fakultet.
- Đokić, J., Graovac, A., Slavković, L., & Radovanović, K. (2023). Planning Belgrade in reverse: questioning strategic planning in practice. IRASA International Scientific Conference Science, Education, Technology, and Inovation SETI V 2023.
- Eren, Ş. G. (2021). Revisiting the Public and the Public Interest Concepts. In H. B. Henden Şolt, Research & Reviews in Architecture, Planning and Design (pp. 99-132). Ankara, TR: Gece Kitaplığı.
- Fainstein, S. (2009). Spatial Justice and Planning. Justice Spatiale / Spatial Justice(1), 1-13.
- Flyvbjerg, B. (1998). Rationality and Power: Democracy in practice. University of Chicago Press.
- Flyvbjerg, B. (2004). Phronetic planning research: Theoretical and methodological reflections. Planning Theory & Practice, 5, 283-306.

- Forester, J. (1989). Planning in the Face of Power. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press. Ltd.
- Forester, J. (1999). The Deliberative Practitioner: Encouraging Participatory Planning Processes. Cambridge, MA: MIT Press.
- Gligorijević, Ž., & Graovac, A. (2017). Kako do kvalitetnog urbanističkog plana po meri lokalne samouprave - Osnove i preporuke za unapređenje pripreme urbanističkih planova. Beograd: Stalna konferencija gradova i opština– Savez gradova i opština Srbije.
- Gligorijević, Ž., & Graovac, A. (2018a). 70 godina Urbanističkog zavoda Beograda, knjiga 1: Istorijat. Beograd: Urbanistički zavod Beograda.
- Gligorijević, Ž., & Graovac, A. (2018b). 70 godina Urbanističkog zavoa Beograda, knjiga 2: Planovi. Beograd: Urbanistički zavod Beograda.
- Graovac, A. (2024). Promena javnog interesa u kulturi planiranja u Srbiji na nivou generalnog urbanističkog plana, doktorska disertacija. Neograd: Univerzitet u Beogradu Arhitektonski fajultet.
- Graovac, A., Danilović Hristić, N., & Stefanović, N. (2017). Technical and logical methods for improving the process of urban planning in Serbia. Spatium, 38, 27-34.
- Graovac, A., Đokić Pavkov, J., Slavković, L., & Radovanović, K. (2024). Urban planning of the wider area of the Sava River in Belgrade - sustainable development or uncontrolled growth? IRASA International Scientific Conference Science, Education, Technology and Innovation SETI VI 2024 (pp. 536-546). Belgrade: IRASA – International Research Academy of Science and Art.
- Graovac, A., Đokić, J., Teofilović, A., & Teofilović, V. (2021). Uloga i dometi generalnog urbanističkog plana u savremenom planiranju Beograda. Arhitektura i urbanizam, 52, 7-15.
- Gunder, M., & Hillier, J. (2009). Planning in Ten Words or Less. A Lacanian Entanglement with Spatial Planning. Routledge.
- Healey, P. (1997). Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies. London: MACMILLAN PRESS LTD.
- Healey, P. (2007). Urban complexity and spatial strategies. Routledge.
- Healey, P. (2009). In search of the "strategic" in spatial strategy making. Planning Theory and Practice, 10(4), 439-457.
- Healey, P. (2010). Making Better Places: The Planning Project in the Twenty-First Century. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Hejvud, E. (2004). Politika. Beograd: Clio.
- Howe, E. (1992). Professional Roles and the public interest in Planning. Journal of Planning Literature, 6(3), 230-248.
- Howe, E. (1994). Acting on Ethics in City Planning. New Jersey: Center for Urban Policy Research, New Brunswick.
- Innes, J. (1995). Planning theory's emerging paradigm: communicative action and interactive practice. Journal of Planning Education and Research, 14(3), 183-189.

- Knieling, J., & Othengrafen, F. (2015). Planning Culture—A Concept to Explain the Evolution of Planning Policies and Processes in Europe? European Planning Studies, 23(11), 2133-2147.
- Korać, S. (2016). Pristrasnost kao prepreka valjanom etičkom odlučivanju u javnoj upravi. Politička revija, 4/2016, 157-178.
- Korać, S. (2017). Javni službenik za 21. vek: Ka savremenom učitavanju gesla "plemstvo obavezuje". Srpska politička misao, 3, 273-288.
- Kosović, M., & Graovac, A. (2021). Plan generalne regulacije kao instrument za transformaciju beogradskih brownfield područja. In A. Jevtić, & B. Drašković (Ed.), Međunarodna konferencija 17. letnja škola urbanizma - Iskustva i perspektive urbanističkog planiranja sa jednostepenim konceptom plana kao osnovnim (pp. 51-58). Beograd: Udruženje urbanista Srbije.
- Kosović, M., & Graovac, A. (2021). Problemi uporednog sprovođenja prostornih i urbanističkih planova na teritoriji grada Beograda. Jedanaesti naučno-stručni skup sa međunarodnim učešćem Planska i normativna zaštita prostora i životne sredine (pp. 223-232). Vršac: Asocijacija prostornih planera Srbije, Univerzitet u Beogradu - Geografski fakultet.
- Lennon, M. (2017). On 'the subject' of planning's public interest. Planning Theory, 16(2), 150-168.
- Lennon, M. (2022). Planning for the Common Good. Routledge.
- Lennon, M., & Fox-Rogers, L. (2017). Morality, power and the planning subject. Planning Theory, 16(4), 364-383.
- Mäntysalo, R., Westin, M., & Mattila, H. (2023). Public Planner – A Deliberative Authority. Planning Theory & Practice, 24(1), 11-29.
- Maruna, M., & Graovac, A. (2021). Ka kritičko-refleksivnom planeru: prilog unapređenju prakse na primeru kompleksa "Avala filma". Arhitektura i urbanizam, 52, 16-26.
- Maruna, M., Milovanović Rodić, D., & Čolić, R. (2018). Remodelling urban planning education for sustainable development: The case of Serbia. International Journal of Sustainability in Higher Education, 19(3), 658-680.
- Mattila, H. (2016). Can collaborative planning go beyond locally focused notions of the "public interest"? The potential of Habermas' concept of "generalizable interest" in pluralist and trans-scalar planning discourses. Planning Theory, 15(4), 335-343.
- Milovanović Rodić, D., Čolić, R., & Maruna, M. (2018). The Role of University in a Policy Making Process: Introducing Integrated Urban Projects for Effective Urban Governance in Serbia. In E. Anguilliari, & B. Dimitrijević, Integrated Urban Planning: Directions, Resources and Territories (pp. 64-80). Delft: TU Delft.
- Milovanović Rodić, D., Slavković, L., & Maruna, M. (2022). U potrazi za javnim interesom: dometi urbanizma. Beograd: Univerzitet u Beogradu Arhitektonski fakultet.
- Moroni, S. (2004). Towards a reconstruction of the public interest criterion. Planning Theory, 3(2), 151-171.

- Moroni, S. (2019). Constitutional and post-constitutional problems: Reconsidering the issues of public interest, agonistic pluralism and private property in planning. Planning Theory, 18(1), 5-23.
- Moroni, S. (2020). The role of planning and the role of planners: political dimensions, ethical principles, communicative interaction. Town Planning Review, 91(6), 563-576.
- Murphy, E., & Fox-Rogers, L. (2015). Perceptions of the common good in planning. Cities, 42(B), 231-241.
- Perić, A., & Maruna, M. (2022). Post-socialist discourse of urban megaproject development: From City onthe Water to Belgrade Waterfront. Cities, 130, 1-16.
- Petovar, K., & Vujošević, M. (2008). Koncept javnog interesa i javnog dobra u urbanističkom i prostornom planiranju. Sociologija i prostor, 46(1 (179)), 23-51.
- Pitkin, H. F. (1967). The Concept of Representation. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Radovanović, K., Slavković, L., Graovac, A., & Đokić, J. (2022). Zaštita prava na učešće u odlučivanju o budućnosti kao javni interes. In D. Milovanović Rodić, L. Slavković, & M. Maruna , U potrazi za javnim interesom: dometi urbanizma (pp. 147-172). Beograd: Univerzitet u Beogradu Arhitektonski fakultet.
- Sager, T. (1994). Communicative Planning Theory. Aldershot: Avebury.
- Sager, T. (2013). Reviving critical planning theory. Dealing with pressure, neo-liberalism, and responsibility in communicative planning. Routledge.
- Schön, D. (1983). The Reflective Practitioner: How Professionals Think in Action. Aldershot: Ashgate.
- Slavković, L., Graovac, A., Đokić, J., & Radovanović, K. (2021). Javnost na distanci / demokratija u krizi. Beograd: Nova planska praksa.
- Slavković, L., Graovac, A., Maruna, M., Milovanović Rodić, D., Radovanović, K., & Đokić, J. (2025). Urbanizam i korupcija - edukacija studenata i razvoj međusektorske saradnje, studije slučaja Beogradski sajam i Generalštab. 17. Naučno-stručna konferencija sa Međunarodnim učešćem "Energetska efikasnost, zaštita životne sredine i održivi razvoj" (pp. 288-299). Beograd: Udruženje inženjera Beograda.
- Stojić, B., & Čukić, I. (2023). Izrada planova iza pritvorenih vrata - Izveštaj o stepenu učešća građana u procesima urbanističkog planiranja u Beogradu za 2022. godinu. Beograd: Institut za urbane politike/Ministarstvo prostora.
- Tait, M. (2016). Planning and the public interest: Still a relevant concept for planners? Planning Theory, 15(4), 335-343.
- Taylor, C. (1989). Sources of the Self: The Making of the Modern Identity. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Westin, M. (2021). The framing of power in communicative planning theory: Analysing the work of John Forester, Patsy Healey and Judith Innes. Planning Theory, 21(2), 132-154.
- Zanotto, J. M. (2019). Detachment in Planning Practice. Planning Theory & Practice, 20(1), 37-52.

dr Jasmina Đokić

KRIZA INTEGRITETA URBANISTIČKOG PLANIRANJA

1 UVOD

Pažnja javnosti – stručne i šire, koju urbanističko i prostorno planiranje u Srbiji privlače poslednjih godina, pa i decenija, gotovo po pravilu je negativna. Stručne organizacije, civilni sektor, šira javnost, a povremeno čak i institucije na državnom ili lokalnom nivou, o planskim rešenjima se izjašnjavaju kritički, najčešće se direktno ili oprezno suprotstavljajući predloženim / planiranim intervencijama u prostoru. U mnogim od ovih reakcija ukazuje se na povlačenje institucija planiranja pred interesima kapitala, odnosno na razoran uticaj tzv. „investitorskog kapitalizma", a neretko i sami predstavnici uprave prebacuju krivicu za loše odluke o prostoru na „investitore".

Ovakva postavka je, međutim, opsena koja prebacuje fokus – i odgovornost, sa države i uprave na nižim nivoima, na privatni kapital – koji je po svojoj prirodi gramziv i usmeren isključivo na sopstveno uvećanje. Prema zakonima Republike Srbije, „Izrada i donošenje planskih dokumenata su od javnog interesa za Republiku Srbiju" (Zakon o planiranju i izgradnji, 2023), a procedure izrade i usvajanja planova u svim fazama sprovode i nadziru državna ili lokalna uprava i organi. Od donošenja odluke o izradi prostornog ili urbanističkog plana, do njegovog usvajanja, država utiče na tok, proceduru i sadržinu rešenja preko skupštine (državne ili lokalne), komisije za planove, izvršnih organa vlasti (ministarstvo ili nadležni sekretarijati), institucija zaduženih za pojedine sektorske teme (imaoci javnih ovlašćenja – IJO), i na kraju samih urbanista/ prostornih planera kojima licence izdaje nadležno ministarstvo, i koji su odgovorni za postupanje u skladu sa zakonima RS. U tom smislu, urbanističko planiranje i kao politički i kao stručni / tehnički proces vodi uprava, i usmerava pravac kojim će se razvijati i transformisati fizički prostor.

Polazna hipoteza istraživanja jeste da su sve brojniji problemi savremenog planiranja u Srbiji, posledica rastućeg jaza između proklamovanih vrednosti i zakonskog okvira sa jedne strane, i stvarnih ciljeva kojima teže i agende koju sprovode društvene, političke i ekonomske elite. Ovaj fenomen se u radu označava kao ***kriza integriteta***[1] prostornog i urbanističkog planiranja kao delatnosti od javnog značaja.

1 Pojam ***integritet planiranja*** kako je postavljen i razmatran u radu, razlikuje se od ***integriteta pojedinih aktera*** u procesu planiranja, kao prepoznatog rizika od korupcije, što je tema određenog broja istraživanja. Interesovanje za integritet u urbanističkom planiranju, je u kontekstu potrebe da se proces razmišljanja i odlučivanja o prostoru zaštiti od korupcije, a u poslednjoj deceniji urađeno je više istraživanja koja se fokusiraju na kontekst koji pogoduje porastu korupcije u urbanističkom planiranju, i ulogu planera u tom procesu. (Zinnbauer, 2019)
Istraživanje ***integriteta planiranja*** se ne odnosi isključivo na korupciju, mada ne isključuje i njen uticaj na promene u savremenom planiranju u Srbiji, ali za razliku od strogog posmatranja korupcije i njenih posledica: netransparentno i neargumentovano odlučivanje o nameni i upravljanju zemljištem, infrastrukturnom opremanju, i drugo što se u pomenutim istraživanjima, i (Vujošević, 2012)domaćoj javnosti, poistovećuje sa nedozvoljenim načinima ličnog bogaćenja, I koruptivnim spregama politike i kapitala, u ovom radu je gledište prošireno na transformaciju vrednosti i odlučivanja o prostoru kao ograničenom resursu.

Hronološki, ona se delimično nadovezuje na prethodnu *krizu legitimiteta,* koja je bila specifična za društva u postsocijalističkoj društvenoj i ekonomskoj tranziciji, ali predstavlja drugi, odvojen proces. Okidači, kontekst i subjekti koji ga uslovljavaju su novi i drugačiji, pa i prikaz i objašnjenje ovog fenomena mora biti novo i drugačije.

Druga istraživačka hipoteza je da je kriza integriteta planiranja - jaz između proklamovanog/ usvojenog i realnog/ primenjenog u urbanističkoj praksi, proces koji se sistemski sprovodi od strane države i uprave na različitim nivoima, a ne tek posledica nemoći i neefikasnosti državnih organa i institucija.

Primarna perspektiva istraživanja je šire sagledavanje procesa, sa namerom da se promena paradigme planiranja objasni generalnim trendom promene ciljeva i načina planiranja, koji se i dalje veštački i formalno „pakuju" u prihvaćene društvene vrednosti i važeću legislativu. Odvojene, pojedinačne manifestacije, poput obesmišljavanja strateškog planiranja, centralizacije važnih odluka i birokratizacije ostalog urbanističkog planiranja, na svim lokacijama manjeg značaja i manjeg obima, svakodnevna relativizacija usvojenih planskih rešenja, nedoslednost i nekompletnost planskog procesa, i drugo, u radu se tretiraju kao delovi jedinstvenog procesa gubitka integriteta planiranja, i njegove transformacije u drugačiji pristup odlučivanju o prostoru.

2 POZICIONIRANJE *INTEGRITETA PLANIRANJA* U TEORIJSKI OKVIR

Za potrebe ovog istraživanja, pojam *integriteta planiranja*, i, posledično, krize integriteta planiranja, treba posmatrati prvo u odnosu na delimično srodne fenomene, sa kojima deli određene karakteristike, ali i značajne razlike.

Fenomen koji se u radu istražuje, površno, ali tačno, možemo označiti kao krizu planiranja u Srbiji. Ovo, naravno, nije prva kriza koja pogađa planiranje u Srbiji: kraj dvadesetog i početak dvadesetprvog veka obeležen je tzv. *krizom legitimiteta planiranja*, što je bio opšti trend u postsocijalističkim državama Istočne Evrope u vreme društvene, političke i ekonomske tranzicije. U ovom periodu, osporeni su važnost i uloga prostornog i urbanističkog planiranja. Promenjeno društveno - ekonomsko okruženje sa novom strukturom vlasničkih odnosa, novim akterima na tržištu nekretnina, opštom deregulacijom, i finansijskim pritiskom uslovilo je oštar zaokret nekadašnjih socijalističkih vlasti udesno, i dovelo do opadanja značaja planiranja devedesetih godina prošlog veka (Haussermann, 1996). Investitori i privatni preduzetnici su planiranje kao delatnost javnog sektora tretirali kao

relikt komunizma koji suvišnim pravilima i ograničenjima sputava razvoj, a eroziji planiranja, doprinosio je i konstantan nedostatak sredstava za ovu delatnost i činjenica da su planerske agencije i institucije prolazile kroz dramatično restrukturiranje, i izgubila se horizontalna i vertikalna koordinacija među njima. Tako je planiranje u datom momentu zaista i postalo besplodno i nemoćno da efektivno upravlja urbanim razvojem (Stanilov, 2007).

Do ponovnog uspostavljanja planiranja kroz institucionalni i proceduralni okvir, došlo je posle 2000. godine, kada je u okviru jačanja globalno dominantne paradigme održivog razvoja, rehabilitovano planiranje u postsocijalističkim državama. (Hirt & Stanilov, 2009)

U slučaju Srbije, prevazilaženje ove krize je upitno – s obzirom da se nastavio tzv. sindrom demokratskog deficita, a planiranje je ostalo umnogome neefikasno (Vujošević, 2012), ali, čak i uz pretpostavku da je kriza prevaziđena, to je tek predah pred novi period oslabljenog planiranja. Tekuću krizu planiranja u Srbiji ne karakteriše nemoć, već sistemska nedoslednost, prećutna simulacija „pravog" planiranja u kojoj učestvuje većina aktera, uključujući upravu na svim nivoima. U ovom procesu, ciljevi prostornog razvoja se kroz mehanizme implementacije, birokratski transformišu u intervencije koje ni na koji način ne vode ka realizaciji formalno prihvaćenih ciljeva.

Preispitujući Hiršovu „dobronamernu" *skrivenu ruku*, Flivbjerg i Sanstin (Flyvbjerg & Sunstein, 2015) joj suprotstavljaju njenu „zlonamernu" bliznakinju. Hiršova benevolentna skrivena ruka je metafora / okvir koja pretpostavlja da se neznanje i nesagledavanje mogućih prepreka prilikom preduzimanja novog projekta, razrešava novim, kreativnim rešenjem koje nastaje kao odgovor na novonastali nepredviđeni problem zbog jednostavnog zaključka da je prekasno da se odustane od projekta. Njena malevolentna bliznakinja takođe skriva potencijalne probleme od planera i drugih učesnika u planiranju i realizaciji, ali u situacijama u kojima nema kreativnog rešenja, ili se do njega dolazi prekasno. Zlonamerna skrivena ruka predstavlja grešku, zabludu u planiranju, a neretko je deo regulatornog okvira. Sile koje njom upravljaju su neznanje, moć i partikularni interesi.

Za ovo istraživanje, zanimljivija je *zla skrivena ruka* koja se delom oslanja na zakonski kontekst – njegovu formalnu upotrebu a faktičku manipulaciju, svakako je proizvod neznanja, zloupotrebe moći i poluprivatnih agendi, i najbliža je objašnjenju *krize integriteta* u domaćem planiranju. Za razliku od pojave koju opisuju Flivbjerg i Sanstin (Flyvbjerg & Sunstein, 2015), kriza integriteta je prema polaznim hipotezama ovog istraživanja, utkana u sistem, iako to zvuči paradoksalno. Lice prostornog i urbanističkog planiranja u Srbiji predstavlja ono što piše u zakonima i strategijama - proklamovane i formalno usvojene vrednosti, poput zdrave životne sredine, zaštite javnog dobra, unapređenja kvaliteta urbanog okruženja, i druge. Naličje je razrađen sistem mehanizama i postupaka koji zvanično planiranje reinterpretiraju prema drugim primarnim imputima. Imputi koji diktiraju savremeno uređenje gradova i prostora uopšte u Srbiji, radikalno su različiti od zvanično prihvaćenih – po ciljevima i načinu na koji se sprovode.

Za potrebe analize i razumevanja procesa, korisno je, a možda i neophodno, izaći iz uobičajenih teorijskih okvira koji se primenjuju u ovoj oblasti, i pogledati širu sliku: kontekst, vrednosti i distribuciju moći, upravo onako kako Flivbjerg postavlja klasični fronezis / phronesis za okvir društvenih istraživanja – vrednosti i moć, sa ciljem da se prema potrebi razjasni pojava, artikulišu intervencije, ili omoguće novi uvidi, i *„da uvek služi kao oči i uši u stalnim naporima da se razume sadašnjost i razmišlja o budućnosti"* (Flyvbjerg, 2011).

Najtačnije određenje pojma integriteta planiranja, jeste doslednost sistema planiranja sagledanog jedinstveno kao: **(1)** delatnost od javnog značaja, **(2)** koncept politike i **(3)** kontinuirana praksa. Integritet planiranja postoji ukoliko je prostorno i urbanističko planiranje, tj. njegova legislativa i praksa, osmišljeno i implementirano na sistematičan i koherentan način, ako je opšte ciljeve planiranja moguće ispratiti od državnog nivoa, do konkretnih lokacija, ako su iste vrednosti sprovedene od strateških do tehničkih dokumenata, i ova rešenja dosledno sprovedena u praksi.

Istraživanje se, imajući u vidu kako je konstituisan fenomen *integriteta planiranja,* oslanja na neoinstitucionalnu teoriju i njenu pretpostavku da institucije uvode red i predvidljivost tako što oblikuju obrasce delovanja političkih i drugih aktera u okvirima logike, karaktera i vizije određene politike. Neoinstitucionalna teorija nastala je krajem dvadesetog veka kao kritika racionalističkog modela naglašavajući kako se organizacije orijentišu ne ka efikasnosti, već stvaranju i održavanju legitimiteta i društvene prihvatljivosti. (DiMaggio & Powell, 1983; Scott, 2001) Ova teorija nudi objašnjenje za nastanak jaza između legislative i prakse, čak i ako se takav razlaz čini nelogičnim: kada političke elite otvoreno podržavaju ciljeve i agendu ekonomske elite, i ne postoji vrednosne razlike koje bi generisale odstupanja između političkih i ekonomskih stremljenja, kapacitet za institucionalno preoblikovanje i reformu je ograničen (Olsen & March, 2005).

Neoinstitucionalna teorija daje potencijalna objašnjenja za mnoge pojave u savremenom planiranju u Srbiji. U prvobitnoj interpretaciji, institucije shvaćene ne samo kao formalne organizacije, već i podrazumevana uverenja i norme, direktno utiču na oblikovanje organizacionih oblika i praksi. Poštovanje institucionalizovanih propisa je put za sticanje legitimiteta, i istovremeno smanjuje neizvesnost, a povećava razumljivost akcija i aktivnosti organizacije. U tom kontekstu, umesto da omogućavaju unapređenu, korigovanu praksu, institucije rutinski usvajaju simbolične reforme kako bi stekle i/ ili održale kredibilitet u široj i stručnoj javnosti. (Meyer & Rowan, 1977).

Kasnija istraživanja institucija u domenu planiranja, ukazuju da sistemi planiranja, naročito u zemljama globalnog Juga i tranzicionim kontekstima, glasno najavljene reforme kao što su okviri za učešće javnosti, protokoli protiv korupcije ili legislativa za zaštitu životne, usvajaju ceremonijalno, uz malo stvarnih promena u načinu na koji se odluke donose na terenu i kasnije sprovode. (Roy, 2005; Yiftachel, 2009).

U preseku ovih teorijskih koncepata, u radu se istražuje rastuća divergencija proklamovanih (i usvojenih!) vrednosti i ciljeva sa jedne strane, i realnog delovanja u prostoru, od državnog do lokalnog nivoa, u situaciji kada je postavljanje zakonskih rešenja i njihova implementacija u rukama istih subjekata.

3 METODOLOGIJA ISTRAŽIVANJA

Metodologija istraživanja se u najvećoj meri oslanja na Flivbjergove četiri tačke analize u okvirima fronezisa (Flyvbjerg, 2006):

(1) Kuda idemo?,
(2) Da li je ovo poželjan razvoj?,
(3) Da li i šta treba preduzeti? i
(4) Ko dobija a ko gubi i kojim mehanizmima moći?.

Istraživački fokus je na prvoj ***(Kuda idemo?)*** i donekle prilagođenoj četvrtoj ***(Ko dobija a ko gubi i kojim mehanizmima moći?)***. Druga ***(Da li je ovo poželjan razvoj?)*** i treća ***(Da li i šta treba preduzeti?)*** tačka zahtevaju, više nego dve na koje se usredsređujemo, razgovor sa „polifonijom glasova", odnosno široku debatu uprave, stručne i šire javnosti, u kojoj mogu biti preispitani ne samo mehanizmi za kontrolu procesa, već potencijalno i same vrednosti, ili makar prioriteti u vrednostima. Takva debata, iako neophodna, prevazilazi mogućnosti ovog rada.)

Primenom fronetičkog (eng.*phronetic*) pristupa, pored deskripcije, ide se i ka vrednosnoj proceni i razotkrivanje moći unutar planerskog sistema. Istraživač nije neutralan posmatrač, već zauzima poziciju sa ciljem razotkrivanja institucionalnih obrazaca moći i praksi koje podrivaju javni interes (Flyvbjerg, 2006).

Sledeći hipoteze istraživanja, rad se vodi sledećim pitanjima:

1. Kako divergiraju urbanistička legislativa i usvojeni strateški okvir sa jedne strane, praktično sprovedene vrednosti i načela u urbanističkom planiranju sa druge? Ili: koje su razlike između zakonski propisanih načela i vrednosti i prakse intervenisanja u prostoru u Srbiji?
2. Primarno, koja je uloga države i institucija u ovom procesu, a zatim i koji akteri imaju koristi, a ko gubi u transformisanom procesu planiranja?

U traženju odgovora na ova pitanja, oslanjamo se i na postavljeni neo-institucionalni okvir koji omogućava razumevanje institucionalnog „rasparivanja" (eng. *decouplinga*) usvojenih zakona i dokumenata i prakse urbanističkog i prostornog planiranja. (Meyer & Rowan, 1977), i mehanizama legitimizacije koji prikrivaju razlike između formalnih normi i stvarne prakse (DiMaggio & Powell, 1983).

Prva tačka analize odnosi se na legislativu i praksu prostornog i urbanističkog planiranja u Srbiji, tako da se prvo prikazuju ključne zakonske postavke koje, formalno, određuju ciljeve, proces i kvalitet planskih rešenja, a koje su u praksi učestalo zaobilažene, iskrivljeno tumačene i birokratski primenjivane. Razlika između de jure i de facto planiranja je prvi rezultat istraživanja.

Načela planiranja, uređenja i korišćenja prostora su decidno pobrojana u Zakonu o planiranju i izgradnji, u članu 3. Za analizu, značajna su vrednosno utemeljena načela koja definišu sam sistem planiranja i primarne vrednosti koje se u prostoru čuvaju, unapređuju i stvaraju, koja diktiraju procedure planiranja, hijerarhiju planskih dokumenata, i sl. Nisu u fokusu zakonska načela koja se odnose na tehnološko inoviranje, povećanje efikasnosti, elektromobilnosti, digitalizaciju – sve ono što se tiče tehničko – tehnološkog unapređenja procesa, kao ni ona koja upućuju na usklađivanje sa evropskom legislativom.

Prema ovome, za istraživanje krize integriteta su kao ključna prepoznata i iz liste zakonskih načela derivirana sledeća:

1) Održivi razvoj;
2) Učešće javnosti;
3) Očuvanje kulturnog i istorijskog nasleđa;
4) Horizontalna i vertikalna koordinacija planiranja.

U daljim poglavljima analizira način na koji se, u daljoj legislativi i planskoj dokumentaciji[2], ignorišu ili krše zakonom ustanovljena načela planiranja, usvojeni kao direktna primena društveno prihvaćenih vrednosti. Analiziraju se pojave i odluke u urbanističkom planiranju, koje nisu izuzeci, tj. koje su u praksi ponovljene više puta, a koje su direktno ili indirektno u koliziji sa jednim ili više od četiri navedena principa iz Zakona o planiranju i izgradnji. Na osnovu obrađenih odabranih studija slučaja iz urbanističke legislative i dokumentacije, uočavaju se sistemska odstupanja od zakonskih načela.

Drugi očekivani rezultat istraživanja je odgovor na unekoliko prilagođeno četvrto pitanje analize fronezisa: Ko dobija a ko gubi, i koji širi društveni procesi uslovljavaju i vode trendove u urbanističkom i prostornom planiranju? U ovom delu,oslanjajući se na neoinstitucionalnu teoriju, analizira se kontekst i procesi koji uslovljavaju i usmeravaju krizu integriteta planiranja.

2 Analizom su obuhvaćeni planovi na teritoriji Beograda.

Akcenat istraživanja je na razumevanju trenda razgradnje urbanističkog planiranja i uloge države i državnih organa i institucija. U tom smislu, analizirane su promene zakona i javni dokumenti kroz koje se ovaj proces može sagledati. (Ne)primenjivanje načela definisanih zakonom provereno je kroz analizu nekih od prioritetnih planova Beograda, koji su najviše angažovali urbaniste i upravu, i istovremeno privukli najveću pažnje javnosti, a koji su rađeni / usvajani u periodu od 2020. godine:

- Plan generalne regulacije Beograda (2016);
- Plan detaljne regulacije za linijski park – Beograd, Gradske opštine Stari Grad i Palilula (2021);
- Plan generalne regulacije šinskih sistema u Beogradu sa elementima detaljne razrade za I fazu prve linije metro sistema (2021);
- EXPO Nacrt PPPPN nacionalnog fudbalskog stadiona – faza IV[3];
- Nacrt izmena i dopuna prostornog plana područja posebne namene uređenja dela priobalja grada Beograda - područje priobalja reke Save za projekat "Beograd na vodi";

Zbog radikalnih planskih rešenja, u analizu su uvršteni i planovi manjeg obuhvata:

- Plan detaljne regulacije dela Makiškog polja, Gradska opština Čukarica, (Sl.list Grada Beograda 153/20)
- Nacrt PDR za blok između ulica Koste Glavinića, Ruske, nadvožnjaka železničke pruge i Bulevara vojvode Mišića, opština Savski venac[4].

4 NAČELO ODRŽIVOG RAZVOJA U PROSTORNOM I URBANISTIČKOM PLANIRANJU U SRBIJI

Održivi razvoj je prvi na listi načela za uređenje i korišćenje prostora u članu Zakonu o planiranju i izgradnji. Stoji: da *„Održivi razvoj ... predstavlja usklađivanje ekonomskih, socijalnih i ekoloških aspekata razvoja, racionalno korišćenje neobnovljivih i obezbeđenje uslova za veće korišćenje obnovljivih resursa, što sadašnjim i budućim generacijama omogućava zadovoljavanje njihovih potreba i poboljšanje kvaliteta života."* (Zakon o planiranju i izgradnji, 2023)

(Za potrebe ovog istraživanja, i druga načela za uređenje i korišćenje prostora - ravnomerni teritorijalni razvoj, racionalno korišćenja zemljišta podsticanjem mera urbane i ruralne obnove i rekonstrukcije, racionalno i održivo korišćenje neobnovljivih resursa i optimalno korišćenje obnovljivih resursa, zelena gradnja, takođe su svrstana u domen održivog razvoja. Argument za takvo „spajanje", osim što bi analiza svih pojedinačno daleko prevazišla obim ovog istraživanja, jeste i činjenica da su svi ovi ciljevi sadržani u ključnom dokumentu koji definiše osnovne ciljeve i targete održivog razvoja do 2030. godine. (UN, 2015).

3 U vreme pisanja rada završen javni uvid

4 U vreme pisanja rada završen javni uvid

Zakon, postavlja načelo, ali se ciljevi, kriterijumi, indikatori definišu strateškim dokumentom, što implicira da se konkretne mere za implementaciju održivog razvoja nalaze u odgovarajućoj nacionalnoj, ili eventualno, lokalnoj strategiji.

Srbija je potpisnica Agenda 2030, dokumenta Ujedinjenih nacija o održivom razvoju do 2030. godine, koji je usvojen Rezolucijom UN 2015. godine. Cilj 11 Agende 2030 su *Održivi gradovi i zajednice*, sa potciljevima i indikatorima ostvarenosti. Generalno, Cilj 11 teži ka obezbeđivanju odgovarajućeg stanovanja i osnovnih službi, i podizanju standarda života najsiromašnijim, dostupnom i efikasnom saobraćaju, participaciji u uređenju gradova, zaštiti životne sredine i nasleđa, smanjenju zagađenosti vazduha i vode, i obezbeđivanju dostupnih slobodnih i zelenih površina za sve.

Na temelju Agende 2030, kao i brojnih dokumenata koje je usvojila Evropska unija[5], urađena je Strategija održivog urbanog razvoja Srbije (2019) koja treba da predstavlja bazni strateški dokument za planiranje urbanih teritorija u zemlji. Prema Zakonu o planiranju i izgradnji, i Zakonu o planskom sistemu, generalni urbanistički planovi, planovi generalne i detaljne regulacije, treba da se vezuju za mere i ciljeve definisane samom Strategijom i njenim akcionim planovima. U analiziranim planskim dokumentima, izuzev deklarativnog pominjanja Strategije kao strateškog dokumenta, ne postoji stvarno uspostavljena relacija između ciljeva, mera, indikatora i ostvarenih parametara. U tom smislu, nije moguće direktno sagledati način ostvarivanja ciljeva Strategije, niti očekivanu uspešnost.

U zakonu stoji objašnjenje da održivi razvoj „predstavlja usklađivanje ekonomskih, socijalnih i ekoloških aspekata razvoja, racionalno korišćenje neobnovljivih i obezbeđenje uslova za veće korišćenje obnovljivih resursa, što sadašnjim i budućim generacijama omogućava zadovoljavanje njihovih potreba i poboljšanje kvaliteta života". (Zakon o planiranju i izgradnji, 2023)

Zbog toga, u oceni ostvarivanja ciljeva održivog razvoja u planiranju Beograda, fokus je na bazičnim ekonomskim, ekološkim i socijalnim tendencijama koje se nalaze u planovima. Pregled nekoliko ključnih planova, sa osvrtom na implemen-

5 Sama Strategija održivog urbanog razvoja Srbije poziva se na: Lajpciška povelja o održivim evropskim gradovima (2007), Marseljska izjava (2008), Deklaracija iz Toleda (2010), Teritorijalna agenda EU 2020 (2011), izveštaj „Gradovi budućnosti" (2011), Radni dokument Komisije o rezultatima konsultacija javnosti u vezi sa osnovnim karakteristikama Urbane agende EU (2015), Deklaracija iz Rige (2015), kao i Urbana agenda EU – Amsterdamski pakt (2016)

tirane ciljeve održivog razvoja i mere i indikatore za njihovo ostvarivanje, treba da pruže jasnu sliku o (ne)sprovođenju načela o održivom urbanom razvoju.

S obzirom na ograničenja ovog istraživanja, ekonomski aspekti održivosti u urbanističkom planiranju odnose se opšte teze osmišljavanja i sprovođenja prostornog razvoja koji je dugoročno isplativ, pravičan i otporan na krize. Fokus je stavljen na dva ključna aspekta:

- Efikasno korišćenje zemljišta i infrastrukture, i minimizovanje širenja gradske teritorije u cilju racionalnog korišćenja javnih sredstava, smanjuju troškove infrastrukture po jedinici površine i optimalnog korišćenja javnih usluga (voda, saobraćaj, otpad);

- Dugoročna ekonomska održivost planskih rešenja, što podrazumeva da se procene troškovi i koristi tokom celog ciklusa korišćenja novih rešenja, i to tako da se maksimizuju društvene koristi i smanje dugoročne budžetske obaveze;

Ekološki aspekt održivosti se odnosi na racionalno korišćenje prirodnih resursa – zemljišta, vode, smanjenje zagađenja vode, vazduha, zemljišta, i smanjenje emisija i povećanje otpornosti na klimatske promene:

- Mere za kontrolu i smanjenje zagađenja i podizanje kvaliteta životne sredine – u slučaju Beograda mere kojima bi se smanjilo zagađenje od individualnih ložišta, velikog broja automobila, nedostatak infrastrukture za prečišćavanje vode;

- Upravljanje klimatskim rizicima i prilagođavanje – otpornost na ekstremne vremenske uslove, poplave, toplotne talase i suše, što podrazumeva zelenu infrastrukturu, propusne površine, očuvanje plavnih zona i energetski efikasnu gradnju;

- Očuvanje prirodnih resursa i ekosistema urbanističkim mehanizmima zaštite rečnih koridora, šuma, obradivih površina i vodenih resursa.

- Zelena infrastruktura (parkovi, drvoredi, zeleni krovovi) treba da budu sistemski povećavana i unapređivana, s obzirom da je ključna za lokalni doprinos kvalitetu vazduha, povoljnu mikroklimu, i zdravlje, kao i za socijalnu inkluziju.

Socijalni aspekti u istraživanju, svedeni su na osnovne:

- Pristupačno stanovanje i jednak prostor za sve – savremeno planiranje treba da obezbedi urbanističke preduslove za stanovanje različitim socijalnim grupama.

- Kulturni identitet i očuvanje lokalne zajednice, poštovanje lokalne tradicije, arhitekture i ambijenta, i načina života.

- Socijalna kohezija i smanjenje nejednakosti – generalno, urbanizam treba da podstiče mešane zajednice, izbegava prostornu segregaciju i planira javne prostore koji spajaju različite društvene grupe.

- (Učešće građana u procesu urbanističkog planiranja je važan aspekt socijalne održivosti planiranja, ali je razmatran kao posebno načelo u Zakonu, i razmatrano je u odvojenom poglavlju)

4.1. Ekonomski aspekt održivosti u planiranju Beograda – prema tački pucanja

Uvid u planove ukazuje da su efekti urbanističkog planiranja na ekonomski aspekt održivosti nejasni i neuređeni, jer uprkos velikim obuhvatima (reč je o stotinama hektara zbirno) i značajnim investicijama (EXPO, BNV, metro), nedostaju sveobuhvatne i celovite analize zbirnog efekta na ekonomske trendove. Za pojedine planove – ne sve, rađene su studije opravdanosti, ali podaci u njima su segmentni i apsolutno nedovoljni za sagledavanje budžetskih rashoda i ostvarene dobrobiti za zajednicu, odnosno grad u celini.

Neujednačen teritorijalni razvoj – Prioriteti urbanističkog planiranja orijentisani su ka atraktivnim gradskim zonama, pre svega u priobalju Save i Dunava i centralnim delovima Novog Beograda. Naselja van ovih zona, a posebno periferna i prigradska naselja suočena su sa infrastrukturnim deficitom i nedovoljnim i neadekvatnim javnim prevozom. To rezultira činjenicom da su stambene zone urbanistički zanemarene, odnosno izostaje planska osnova za osavremenjavanje i podizanje kvaliteta stanovanja i rada na ovim područjima.

Masovna stanogradnja za tržište – U poslednjih desetak godina Beograd beleži ekspanziju stambene izgradnje, isključivo za tržišnu distribuciju. U analizi koju je uradila Nova planska praksa[6], ekspertska organizacija za urbanistička istraživanja i unapređenje planiranja, ustanovljeno je da je na području savskog priobalja i zonama novog Beograda ukupne površine približno 540ha, u planovima koji su usvojeni ili u procesu izrade i usvajanja, planirano preko 41000 stanova i 98000 stanovnika prema proračunima iz planova (zasnovanim na prosečnom stanu od 146m2), odnosno između 100.000-150.000 stanova, i 240.000-360.000 stanovnika (prema normativima PGR – 80m2 i prosečno 2,3 člana domaćinstva prema Popisu 2022).[7]

6 Pun naziv i delatnost organizacije: **Nova planska praksa** je baza za urbanistička istraživanja i unapređenje planiranja – stručna organizacija posvećena istraživanju, podsticanju argumentovanog i kritičkog mišljenja i slobodnog delovanja

7 https://novaplanskapraksa.com/stanovnici-savsko-priobalje/

Ukoliko se oslonimo na najrealniji podatak iz baze podataka Republičke agencije za statistiku[8], prema kome prosečni beogradski stan u novogradnji ima površinu 75m2, dolazimo do 79.813 stanova, i 183.570 stanovnika.

Kumulativni broj planiranih (i delom već realizovanih) stanova, nije posledica realnog ili očekivanog demografskog rasta grada, niti značajnih potreba stanovnika. Prema Popisu 2022, u gradskim naseljima Beograda ima 710040 stanova, od čega je 588497nastanjeno, 92657 privremeno nenastanjeno, a 4695 napušteno. Planovima koje je pokrila analiza Nove planske prakse, broj postojećih stanova uvećava se za ~11%, i to isključivo stanovima namenjenim za tržište u ekskluzivnim zonama, i po veoma visokim cenama.

Ovakav pristup vodi u dva naizgled suprotna, ali oba negativna trenda. Prvi je preplaniranost javnih sadržaja u novoplaniranim zonama – za ogromne kvadrature i planirane stanove predviđa se veliki broj škola, vrtića i drugih javnih sadržaja, koji su realno predimenzonisani, jer su novi kompleksi primarno na tržištu nekretnina kao investicija, a tek u mnogo manjem broju slučajeva zaista nastanjeni. Istovremeno, drugi trend je nedovoljna pokrivenost infrastrukturom i javnim sadržajima u rubnim i perifernim delovima grada u kojima zaista živi veliki broj Beograđana.

Konačno, izmene Zakona o planiranju i izgradnji usvojene poslednjih godina (ukidanje naknade za konverziju), kao i neposredan uticaj planova **podstiču spekulaciju zemljištem** – ili je bar ni na koji način ne ometaju. Prenamena javnog u ostalo zemljište, postala je rutinska intervencija beogradskih planova, u kojima se neposredno može ispratiti podsticaj koji planiranje daje špekulisanju sa zemljištem.[9]

Procena troškova u procesu realizacije plana i budućem režimu korišćenja i sagledavanje ekonomske dobrobiti naspram očekivanih gubitaka nije deo metodologije izrade planskih dokumenata, tako da ne možemo govoriti o konkretnim ciframa, ali iz navedenog je evidentno da nema govora o maksimizaciji društvene koristi i dugoročnom smanje budžetskih ulaganja.

8 https://www.stat.gov.rs/sr-Latn/oblasti/gradjevinarstvo/stanovi

9 PPPPN Beograd na vodi je plan koji se osporava primarno zbog sporne vlasničke transformacije i zloupotrebe javnog zemljišta kroz Lex Specialis, a tek sekundarno kao jadno urbanističko rešenje; PDR Koste Glavinića prenamenjuje veliki deo parcele u javnom vlasništvu i aktuelnoj javnoj nameni u ostalo zemljište namenjeno izgradnji mešovitih gradskih blokova velike izgrađenosti, bez saglasnosti Direkcije za javnu imovinu. Kvalitet urbanističkog rešenja nedostojno je komentarisati

4.2. Ekološka održivost: forma bez sadržine

Srbija je deklarativno potvrdila posvećenost Zelenoj agendi EU i borbi protiv klimatskih promena potpisivanjem Sofijske deklaracije 2020. i usvajanjem akcionog plana sa 58 mera do 2030. godine. Takođe je donela Zakon o klimatskim promenama (2021), a Strategija održivog urbanog razvoja (2019) bi – takođe deklarativno, trebalo da bude osnovni strateški dokument za planiranje gradova i u gradovima. Praksa je, međutim, drugačija.

Kao i kada je reč o ekonomskoj održivosti, formalni okvir planiranja u Beogradu ne zahteva praćenje kumulativnog učinka važećih planova na ekološku sliku grada– a uprava se nije time dodatno, bez zakonske obaveze bavila. Za većinu navedenih planova radi se Strateška procena uticaja (SPU) na životnu sredinu, koja istražuje potencijalne negativne uticaje na životnu sredinu, i predlaže mere za njihovu eliminaciji, odnosno minimizovanje. Ipak dva su objektivna problema u sprovođenju preporuka ovog dokumenta.

Prvi je da date preporuke često nisu implementirane u samo plansko rešenje, već ostaju samo u SPU, što znači da imaju karakter preporuke, a ne obavezujuće instrukcije.

Drugi je činjenica da ne postoji okvir u kome je moguće pratiti i kontrolisati zbirno dejstvo planova na životnu sredinu. Ukoliko bi se ozbiljno nastavilo sa izradom započetog Generalnog urbanističkog plana Beograda 2041 (doneta Odluka o izradi 2019, održan RJU, i od tada je u zastoju) , imali bismo realniju procenu kako planska rešenja utiču na životnu sredinu, kao i mogućnost da tačnije planiramo mere za smanjenje negativnih efekata. Završetak GUP 2041, međutim, ne nazire se u ovom trenutku, a intenzitet planirane izgradnje nezaustavljivo pogoršava ekološku sliku Beograda.

Rapidno zauzimanje poljoprivrednog zemljišta - Pored predimenzionisanog broja planiranih kvadrata, u velikoj meri na štetu postojećih ili potrebnih zelenih površina, grad se širi i na okolno poljoprivredno zemljište. Planovi za EXPO (tj treća faza Nacionalnog stadiona)

Gubitak zelenih površina što za posledicu ima pogoršavanje mikroklimatskih uslova koje se odnosi pre svega na stalno povećanje toplotnih ostrva i smanjenje poroznosti tla koje rezultira nedovoljnom upojnošću, poplavama i izlivanjima amosferske kanalizacije posle kiše. Uzrok promene mikroklimatskih uslova je preterana izgradnja i popločavanje velikih površina– planovi kontinuirano smanjuju postojeće javne zelene površine, poput Makiškog polja (vodno izvorište), pojasa uz reku Savu – leva i desna obala, izmenama i dopunama planova, npr

PPPPN Beograd na vodi, prvobitno planirane zelene površine, iako nedovoljne dodatno su umanjene za 3.5ha - svi navedeni planovi značajno redukuju slobodne i zelene površine. Plan detaljne regulacije za linijski park osim zelenog pojasa u priobalnom pojasu, planira i velike kapacitete izgradnje u Marini Dorćol (200 000m² u visokim objektima).

Zagađenje vazduha u Beogradu je veoma izraženo. Uzroci su individualna ložišta (urbanistički odgovor bi trebalo da bude sistemska izgradnja gasne infrastrukture), saobraćaj (efikasan i dostupan javni saobraćaj, biciklistička infrastruktura, ozelenjeni pešački koridori, i drugo). U pregledanim planovima ovaj problem uopšte nije registrovan kao tema za urbanističko planiranje: među ciljevima nema smanjenja zagađenja , a posledično ni bilo kakvih mera za realizaciju.

4.3. Ignorisanje socijalne komponente u planiranju[10]

Društvena komponenta u savremenom urbanističkom i prostornom planiranju Beograda je najzapostavljenija. Za razliku od ekonomske i, naročito ekološke, dimenzije koje se paravanski predstavljaju, referišući na evropske i/ ili globalne trendove iz perspektive održivog razvoja, pitanja društva, zajednice, dostupnosti i kvaliteta stanovanja i javnih prostora, apsolutno su izostavljena. Savremeno urbanističko planiranje u Beogradu u potpunosti je marginalizovalo koncepte socijalne pravednosti, posebno u pogledu stanovanja, identiteta lokalnih zajednica i socijalne kohezije.

Teme koje se smatraju ključnim za socijalnu održivost urbanih područja, ovde možemo samo taksativno navesti kao apsolutno zanemarene u pregledanim planovima:

Nepostojanje socijalnog stanovanja: U analiziranim planskim dokumentima izostaju bilo kakve konkretne mere za socijalno stanovanje. Nacionalna i gradska stambena strategija nominalno su u izradi godinama, ali se u aktuelnim političko-institucionalnim narativima više i ne pominju. Elaborat za RJU Generalnog urbanističkog plana Beograda 2041 daje površni osvrt na stambenu novogradnju iz ugla tržišne ponude. Ogromno polje neistraženih tema koje su uslov sine qua non za planiranje stanovanja u periodu do 2041 godine, poput stvarnih stambenih potreba, restratifikacije i novih tipova i strukture domaćinstava, lokacijskih preferenci ili diverzifikacije tipova stanovanja, nije ni pomenuto. U uvodu GUP Beograda - Elaborat za RJU, rutinski se poziva na Strategiju održivog urbanog razvoja RS, i u daljem tekstu ne implementira ni jedan od ciljeva stanovanja.

10 Učešće građana u procesu urbanističkog planiranja je važan aspekt socijalne održivosti planiranja, ali je razmatran kao posebno načelo u Zakonu, i razmatrano je u odvojenom poglavlju

Podjednako je zanemaren i **aspekt očuvanja kulturnog identiteta i lokalnog načina života:** planski dokumenti ne sadrže prethodna istraživanja ni ciljeve koji bi podržali kontinuitet zajednice, ambijentalne vrednosti, lokalnu arhitekturu ili svakodnevne prakse stanovnika. U intervencijama unutar postojećih urbanih celina ne postoje instrumenti za očuvanje lokalne tradicije i životnog ritma, što rezultira planskim rešenjima koja ignorišu specifičnost mesta i potrebe zajednica. Za planove ogromnih obuhvata na teritoriji Beograda nisu urađene sociološke analize o efektima planskih rešenja i postojeću i novoplaniranu zajednicu.

Konačno, **izostanak tema socijalne kohezije i smanjenja nejednakosti** posebno je zabrinjavajući. Umesto inkluzivnih politika, analizirani planovi posredno podstiču klasnu segregaciju i prostornu fragmentaciju, afirmišući logiku ekskluzivnosti i investitorske dominacije nad društvenim funkcijama grada.

5 NAČELO UČEŠĆA JAVNOSTI U PROCESIMA PLANIRANJA: FORMALIZAM PROCEDURA I SUŽAVANJE STVARNOG DOMETA

U savremenom prostornom i urbanističkom planiranju na nacionalnom i lokalnom nivou, participacija građana se često sprovodi isključivo kao zakonska obaveza, bez istinske namere da doprinese kvalitetu planskih rešenja. U duhu Flivbjergove teze o *deliberate misrepresentation*, ovaj oblik participacije predstavlja strategijski oblik upravljanja percepcijom: proces se konstruiše tako da stvori utisak inkluzivnosti, dok se suštinske odluke donose unapred, zatvoreno i u interesu ograničenog broja aktera.

Upravni organi i planerske institucije često koriste participaciju za legitimizaciju već donetih odluka, svodeći je na minimalne formalne korake – javni uvid, kratke prezentacije i administrativno razmatranje primedbi, što je karakteristično za sve analizirane planove. Ne samo što se građani uključuju u kasnim fazama procesa, kada su ključna rešenja već definisana, čime im se onemogućava stvarni uticaj, već se i javni uvidi organizuju u vreme kada je mogućnost angažovanja šire javnosti najmanja – obično u vreme božićnih i novogodišnjih praznika (Izmene i dopune PGR Beograda, na primer) ili u vreme letnjih odmora (RJU za GUP Beograda 2041).

Javni uvidi, iako se radi o velikim obuhvatima i intervencijama sa dugotrajnim i dalekosežnim efektima na urbanu sredinu, svedeni su na zakonski minimum, bez ikakvih dodatnih prezentacija, radionica, ispitivanja javnog menjanja. Ovakav nedostatak institucionalne volje i kapaciteta za vođenje inkluzivnog dijaloga dodatno osnažuje ovaj formalistički pristup. Poseban otpor urbanista i uprave izaziva interesovanje građana za teme od javnog interesa: ekološke aspekte plana,

javne prostore, inkluzivnost novih struktura, tretiranje zatečenih javnih sadržaja, privatizaciju javnih površina i drugo. Pregledanjem primedbi građana na PGR Beograda – izmene i dopune, Beograd na vodi, GUP Beograda 2041, i druge zapaža se relativno visok procenat prihvatanja primedbi građana koje se odnose na privatne parcele – obično zahtev za povećanjem kapaciteta izgradnje. Nasuprot tome, primedbe usmerene na javni interes iza kojih neretko stoje brojni potpisnici, i koje predstavljaju artikulisan stav šire javnosti, veoma često se odbacuju bez jasne argumentacije i odgovora na suštinu neslaganja, uglavnom suvim birokratskim rečnikom koji apostrofira administrativni aspekt procedure.

Tehnička netransparentnost planova, odsustvo prevoda stručnog jezika u pristupačne informacije i izostanak povratne informacije o uloženim primedbama dodatno učvršćuju distancu između institucija i građana. Participacija tako postaje simbolički ritual, a ne sredstvo demokratizacije planiranja, što za posledicu ima nepoverenje prema institucijama, dok se urbanistički planovi suočavaju sa otporom na terenu i manjkom legitimnosti.[11]

5.1. Trend transformacije participativnog procesa

Institut *koncepta politike*, ustanovljen je Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije (2018), (član 16), kao polazni dokument javne politike kojim se usvajaju principi i kriterijumi prema kojima treba da se sprovede sistemska reforma u određenoj oblasti. Koncept politike u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja, pod nazivom „Predlog koncepta politike o reformi e-Prostora: Koncepta politike o reformi prostornog i urbanističkog planiranja u Republici Srbiji", postavljen je na uvid javnosti 28. februara 2022. na sajtu Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture sa pozivom građanima i organizacijama da upute komentare i primedbe. Iznenada kao što je postavljen, četiri dana pre isteka roka javnog uvida, Koncept je povučen sa sajta, bez ikakvih objašnjenja.

Do danas, ovaj dokument nije usvojen niti je nastavljena procedura njegovog usvajanja, te oblast prostornog i urbanističkog planiranja nije reformisana prema smernicama, ali je nacrt dokumenta koji je postavljen na uvid javnosti pouzdan indikator promena u ovoj oblasti koje je zacrtala državna uprava, tj. nadležno Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture.

U vreme kada se pojavio na sajtu, Nacrt je izazvao burne reakcije stručne javnosti i dela civilnog sektora – gotovo bez izuzetka negativne, i verovatno je baš zbog

11 Bilo bi zanimljivo ispitati matricu formalizovane participacije javnosti – ona svakako postoji, naziru se neki njeni elementi, na primer po uzoru na Flivbjergovih Top-Ten Behavioral Biases in Project Management, ali to prevazilazi obim ovog istraživanja.

žestokih kritika i povučen sa sajta. Kao osnovni cilj Koncepta politike označena je digitalizacija sistema planiranja, ali je, kao podrška digitalizaciji i većoj efikasnosti u planiranju, predložen niz spornih promena: transformacija postojećih planskih dokumenata i redukcija njihovog broja sa svođenjem na jedan strateški i jedan sprovedbeni plan, izmena participativnih procedura i sužavanja kruga korisnika kojima je omogućeno pravo na učestvovanje u tom procesu, transformaciju koncepta urbanističkog projekta tako da u mnogim slučajevima može da zameni urbanistički plan.

Sve ove izmene usmerene su na veću efikasnost i brže ishodovanje građevinskih dozvola, dok su stavke poput kvaliteta prostora, optimizacije upravljanja prostorom, zaštita javnog interesa u planiranju, zaštite i unapređenja životne sredine i druge strateške vrednosti za ovu oblast, apsolutno zanemarene. To se moglo zaključiti i po formalizovanim metodologijama koje su korišćene u izradi dokumenta, i odsustvu stvarnih i neophodnih analiza o postojećem sistemu planova, procedurama izrade i sprovođenja planskih dokumenata, i njihovog uticaja na izgrađeni prostor, društvo, ekonomiju, životnu sredinu. (Radovanović i drugi, 2022).

U srži Predloga dokumenta (neusvojenog i nestalog) su tendencija za pojednostavljenjem procesa planiranja, i fokusiranje na efikasnosti u donošenju odluka. Za ovako postavljene ciljeve, žrtvovano je načelo učešća javnosti, i načelo vertikalne i horizontalne koordinacije. „Javnost" je svedena na mali krug neposredno zainteresovanih, u smislu vlasnika, korisnika, i bliskih suseda, a posredno se zaključuje da intervencije u javnom zemljištu uopšte ne treba da zanimaju građane, budući da nisu vlasnici ni korisnici. Summa summarum, Koncept politike je nagovestio reformu celokupnog planskog sistema kao kolateralnu aktivnost digitalizaciji i tehničkom osavremenjavanju.

6 NAČELO HORIZONTALNE I VERTIKALNE KOORDINACIJE: ZANEMARIVANJE I/ ILI ZLOUPOTREBA STRATEŠKOG PLANIRANJA

„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. Vertikalna ... podrazumeva uspostavljanje veza svih nivoa prostornog i urbanističkog planiranja i uređenja prostora, od nacionalnog ka regionalnom i dalje ka lokalnom nivou, kao i informisanje, saradnju i koordinaciju između lokalnih inicijativa, planova i projekata sa regionalnim i državnim planovima i akcijama." (Zakon o planiranju i izgradnji, 2023).

Strateško planiranje u Srbiji je u regresiji od početka postsocijalističke društvene, ekonomske i političke tranzicije. Još početkom dvadesetprvog veka konstatovano je da *"većini razvojnih dokumenata ....nedostaju razrađeni mehanizmi za sprovođenje. Posebno u polju urbanističkog planiranja, detaljne (regulacione) šeme preovlađuju nad strateškim razvojnim šemama za šira urbana i regionalna područja."* (Vujošević, 2004)

Formalno, stavovi, vrednosti i odluke o prostornom razvoju Republike Srbije određeni su kroz Prostorni plan Republike Srbije, a zatim se kroz regionalne prostorne planove, prostorne planove područja posebne namene, i prostorne planove JLS, operacionalizuju i „spuštaju" na manje teritorijalne obuhvate. U ovom trenutku, na snazi je Prostorni plan RS. Izrada novog Prostornog plana Republike Srbije 2021- 2035 godine je u zastoju, i za sad se ne nazire kada bi mogao biti usvojen. Javni uvid u Nacrt Prostornog plana i Izveštaj o strateškoj proceni održan je u prvoj polovini 2021. godine (april / maj), a tri godine kasnije procedura usvajanja nije nastavljena. De facto, strateško planiranje na državnom nivou je u vakuumu, s obzirom da je važeći Prostorni plan zastareo i objektivno teško sprovodljiv zbog izmenjenih okolnosti i potreba, a ne postoji ni realan rok u kome se može očekivati usvajanje novog, usklađenog sa aktuelnom situacijom i zahtevima prostornog razvoja.

U ovom vakuumu se nesmetano donose prostorni planovi manjih obuhvata, i određuje prostorni razvoj bez sagledanog ukupnog razvoja državne teritorije. Novi prostorni plan republike koji je u izradi može prema ovim usvojenim planovima da se odnosi na dva načina: da integriše njihova rešenja, ili da ih ignoriše. U oba slučaja, suštinski je reč o simulaciji strateškog planiranja.

O simulaciji strateškog planiranja govorimo i kad su u pitanju neka druga važna usvojena dokumenta, poput Strategije održivog urbanog razvoja / SOUR (2019). Izrada SOUR je praćena neuobičajeno širokom participacijom stručne javnosti, a ovakav dokument je [usvojen] ... *prvi put u Republici Srbiji u skladu sa potrebama uređenja gradskog prostora, rešavanja problema urbanog razvoja i potencijalima koje urbana naselja nose kao generatori razvojnih aktivnosti.* (Strategija održivog urbanog razvoja Srbije, 2019). Ciljevi i mere razvoja u urbanim sredinama trebalo bi da osnovno utemeljenje imaju u ovoj Strategiji. Međutim, u većini slučajeva (npr. GUP Beograda 2041 čija je izrada u toku, RJU je održan u junu 2022. (Graovac et.al., 2021), SOUR se samo deklarativno navodi kao planski osnov izrade urbanističkog dokumenta, dok u sam planu nisu ugrađeni ciljevi Strategije, a posledično ni mere za sprovođenje. (Đokić et.al., 2023)

Ova negovana zbrka u domenu strateškog planiranja apsolutno pogoduje parcijalnim rešenjima koja ne mogu biti proverena u odnosu na šire postavljene planske ciljeve i odluke o prostornom razvoju. Naravno, ona detonira temelje čitavog

planskog sistema u Republici, čineći princip horizontalne i vertikalne koordinacije u planiranju tragikomičnim.

Pored simulacije strateškog planiranja (i horizontalne i vertikalne koordinacije kao jednog od načela planiranja, uređenja i korišćenja prostora), u poslednjim godinama zaživeo je još jedan instrument kojim se izbegava ne samo sled planskih dokumenata, već i nadležnost za prostorno i urbanističko planiranje konkretnih teritorija. Prostorni plan područja posebne namene (PPPPN) je već uobičajen dokument za planiranje značajnih kompleksa i objekata, čija realizacija i uticaj na predmetno i kontaktna područja i širi kontekst, nisu provereni. Epitet područja posebne namene dodeljuje se svakoj teritoriji za koju postoji interesovanje kapitala, bez obzira da li je reč o građevinskim rejonima, poljoprivrednom, šumskom ili vodnom zemljištu. Prema zakonu, PPPPN je dokument za uređenje „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". (Zakon o planiranju i izgradnji, 2023). Uređenje stambenih kompleksa namenjenih tržištu ne ispunjava ni jedan od ovih kriterijuma.

Umesto da se urbanistički planovi temelje na strateškim planovima i dokumentima, a konkretne intervencije u prostoru proizilaze iz usvojenih razvojnih ciljeva, u praksi je prihvaćen postupak u kome se pojedinačne zone i lokacije u gradovima ili na nivou šire teritorije, kroz prostorne planove područja posebne namene, planiraju ad hoc i bez oslonca u planovima višeg reda. Posebnost ovih obuhvata oslobađa od obaveze da se (vertikalno) usklade sa planskom dokumentacijom za predmetno područje i (horizontalno) povežu sa kontaktnim teritorijama.

Dodatno, ingerencija za izradu plana prebacuje se sa JLS na Ministarstvo / Pokrajinski sekretarijat za urbanizam i građevinske poslove, što je manevar za tihu, ali masovnu centralizaciju planiranja. JLS je pasivni posmatrač u postupku u kome najviši nivo državne uprave ispunjava želje krupnog kapitala: veliki delovi teritorije Beograda (Beograd na vodi, Nacionalni stadion).

Naposletku, nemoguće je imati stvarnu koordinaciju u planiranju, bez pouzdanog i potpunog sistema praćenja planova. Monitoring (praćenje) je preduslov za vrednovanje (valorizaciju) planskih rešenja, na osnovu kojih se razrađuju budući trendovi planiranja, i vertikalno i horizontalno usaglašavanje u odnosu na zacrtane ciljeve planiranja. Bez referentnog okvira – stepena, dinamike i kvaliteta ostvarivanja postavljenih ciljeva planiranja na široj teritoriji – državi, regionu, odnosno prema određenoj temi – na primer smanjenje zagađenja, ili ravnomeran teritorijalni razvoj, nema ni stvarne horizontalne i vertikalne koordinacije.

7 PRIMENA NAČELA ZAŠTINE SPOMENIKA KULTURE: RAZVOJ MEHANIZAMA DEGRADACIJE

Degradacija kulturnog i istorijskog nasleđa u Beogradu poslednjih napreduje po fazama, kao sistemsko traženje institucionalnog puta za skidanje mera zaštite i novu izgradnju na lokacijama ranije prepoznatih, utvrđenih i zaštićenih kulturnih dobara. Slučajevi zanemarivanja i stalnog propadanja vrednih celina, poput Starog sajmišta, nisu u fokusu već više decenija (Vukotić & Đokić, 2006). Pažnju javnosti privlače objekti i celine koji su direktno u opasnosti da budu skinuti sa liste zaštićenih. Dva su, sad već amblematska, slučaja: kompleks Beogradskog sajma i Generalštab.[12] Brojne druge celine i objekti takođe su srušene i zamenjene novim, po pravilu za privatne investitore – sve lege artis (npr. hotel Jugolslavija), ili su u opasnosti da im se to desi (na primer, Beogradski hipodrom na čije zemljište se već neko vreme kidiše, a ovoj – verovatno najstarijoj sportskoj celini na originalnoj lokaciji, preti prebacivanje u Ovču – GUP Beograda, Elaborat za rani javni uvid).

Tendencija smanjenja stepena i obuhvata zaštite Beogradskog sajma traje više od decenije. Ovaj proces, iako formalno legalan, pokazuje sistemsku manipulaciju planskim instrumentima u korist investitorskih interesa. Simultano je prilagođen zakonski okvir za promenu vlasništva i planski osnov za prenamenjivanje kompleksa.

Zakon iz 2015. omogućio je konverziju prava korišćenja u pravo svojine nad građevinskim zemljištem uz naknadu, otvarajući pravni prostor za privatizaciju javne imovine. Obaveza plaćanja naknade ukinuta je izmenama zakona 2023, čime je uklonjeno finansijsko opterećenje za prenos zemljišta u privatnu svojinu. Korisnici ogromnog kompleksa dobili su mogućnost transfera vrednog gradskog prostora investitorima bez tržišne kompenzacije.

Beogradski urbanisti su kompleks Sajma GUP-om 2003. godine označava sajam kao vrednu urbanističko- arhitektonsku celinu u režimu delimične zaštite. U evidenciju prethodne zaštite upisan je 2005. Godine. PGR Beograda 2016. Svrstava ga u komercijalne namene, a 2022. izmenama PGR Beograda uvedena je delimična urbanistička zaštita. Iste godine Sajam je u Elaboratu za RJU GUP-a 2041 preimenovan u "zonu kreativnih industrija", bez jasnog definisanja funkcije.

12 Detaljna hronologija slučajeva Beogradskog sajma i Generalštaba dostupna je na sajtu Nove planske prakse https://novaplanskapraksa.com/geneza-sajam-i-generalstab/

Paralelno, kroz PPPPN Nacionalnog stadiona Sajam se uključuje u EXPO projekte. Od 2024. prostor Sajma inkorporiran je u PPPPN „Beograd na vodi", a njegova osnovna namena menjana iz komercijalne u pretežno stambenu, uz izuzimanje Hale 1 kao "javne ustanove kulture".

Sledi i promena celine kompleksa početkom 2024. kada „Beograd na vodi" d.o.o. formalno traži izdvajanje parcele Hale 1, što je i odobreno, a urbanistički osnov za izdvajanje predstavlja Urbanistički projekat za kompleks Sajma, potvrđen 2023. Time Sajam prestaje da postoji kao funkcionalno jedinstvena celina. Odluka o uključivanju sajma u PPPPN „Beograd na vodi" je zakonska prečica za upis u vlasništvo privatnog partnera po osnovu lex specialis koji važi za obuhvat plana Beograd na vodi.

Drugo remek delo moderne arhitekture srpske i jugoslovenske baštine, Kompleks Generalštaba u Beogradu, proglašen je 2005. godine za spomenik kulture, sa jasnim obavezama očuvanja autentičnih materijalnih, konstruktivnih i oblikovnih elemenata (Sl. glasnik RS, br. 115/2005). Uprkos toj zaštiti, proces njegovog institucionalnog potkopavanja otpočeo je ubrzo potom i trajao dve decenije, s ciljem otvaranja lokacije za tržišno atraktivne namene.

Već 2007. godine Republička direkcija za imovinu pokreće inicijativu za brisanje iz registra kulturnih dobara, navodeći „ekonomske razloge", što biva odbijeno. U godinama koje slede, više ministara iz različitih resora javno istupaju s planovima za prodaju, rušenje i transformaciju kompleksa. Godine 2013. najavljuje se potencijalna prodaja šeiku iz UAE za izgradnju luksuznog hotela, dok Ministarstvo građevinarstva pokreće novu inicijativu za ukidanje zaštite, ovaj put pod izgovorom bezbednosti prolaznika.

Upravni i planski okvir za konverziju zemljišta dodatno je relaksiran 2015. godine Uredbom kojom se omogućava zakup državnog zemljišta bez naknade za projekte od značaja za Republiku. Usvajanjem PGR Beograda 2016. Generalštab je svrstan u zonu „javne namene", ali bez posebne konzervatorske elaboracije. Od 2020. godine područje uz Ulicu kneza Miloša stavljeno je pod širu prostornu zaštitu, ali je to naknadno, 2024. godine, suspendovano za parcelu Generalštaba.

Ključni moment institucionalne degradacije dogodio se 2024. kada Vlada RS, ignorišući Zakon o kulturnom nasleđu iz 2021. (čl. 52–53), donosi odluku o brisanju Generalštaba iz registra kulturnih dobara, bez predloga stručne ustanove zaštite, i izuzima ga iz zaštićenog područja. Republički zavod za zaštitu spomenika kulture upućuje formalno pismo Vladi zahtevajući povlačenje odluke i ističući da je u toku bio postupak kategorizacije objekta kao dobra od izuzetnog značaja. Nakon toga, zamenica direktora Zavoda koja se tome javno suprotstavila razrešena je sa funkcije. (NPP, 2025)

Grubo insistiranje uprave i planera na prenameni i ukidanju režima zaštite dovelo je do masovne reakcije ne samo stručne, već i šire javnosti. Formirana je radna grupa za odbranu Sajma i Generalštaba. Strukovna udruženja i institucije su 2024. potpisale **Deklaraciju o sudbini Beogradskog sajma i Generalštaba**, koju su potpisale Akademija inženjerskih nauka Srbije, Akademija arhitekture Srbije, Udruženje arhitekata Srbije i Društva arhitekata Beograda, Novog Sada, Niša, Zrenjanina, Valjeva i Vranja, a podržale brojne institucije, strukovna udruženja i pojedinci. Konačno, blamaža je postala međunarodna: specijalna izvestiteljka UN za kulturna prava izrazila zabrinutost povodom mogućeg uništenja objekta. U martu 2025. Generalštab je uvršten na listu „7 najugroženijih spomenika Evrope" organizacije Evropa Nostra.

8 ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Istraživanje integriteta planiranja kao javne delatnosti, otkriva brojne činjenice o – sad već nesumnjivo, zloupotrebi prostornog i urbanističkog planiranja u savremenom srpskom društvu, a posledično i o prostornim vrednostima i razvojnim ciljevima koje se kroz mehanizme planiranja implementiraju. Uprkos tome što je istraživanje otvoreno sa dve jasno definisane hipoteze, analizom sprovedenom prema utvrđenom metodološkom postupku, nametnuli su se brojni zaključci koji pored direktnih odgovora i sudova o početnim pretpostavkama, zahtevaju šire sagledavanje fenomena suspenzije integriteta urbanističkog planiranja.

U skladu sa tim, zaključne teze su podeljene u dve grupe: zaključci po hipotezama, i opšte zaključke za unapređenje planiranja i jačanje njegovog integriteta kao javne delatnosti.

Prva hipoteza se odnosi na postojanje krize integriteta, odnosno rapidan razlaz proklamovanih vrednosti i zakonskog okvira sa jedne strane, i stvarne agende koju sprovode društvene, političke i ekonomske elite. Prema svakom od analiziranih, zakonom postavljenih načela planiranja, očigledna su velika odstupanja višegodišnje prakse. Analiza je pokazala da su odstupanja uvek u pravcu narušavanja javnog interesa.

- Ekonomsku, ekološku i socijalnu održivost urušavaju neregularni planovi koji favorizuju investitore nauštrb javnog interesa (neregularni u značenju ozbiljnog odstupanja od zakonskih i drugih odredbi, uprkos ispoštovane procedure). Održivi razvoj Beograda je trenutno više retorička aspiracija nego operacionalizovana realnost. Potreban je zaokret ka institucionalnom integritetu, javnom interesu, i suštinski demokratskom planiranju kako bi se održivost ostvarila u praksi.

- Učešće javnosti je formalni korak u proceduri izrade planskog dokumenta. Participacija se tretira kao zakonska obavezu, bez stvarne želje da građani imaju uticaj na planska rešenja. Odsustvo rane, kontinuirane, inkluzivne i transparentne participacije vodi ka gubitku poverenja, nerealnim planovima i otporu na terenu .Sve ovo, naravno, ne sprečava implementaciju planskih rešenja.

- Slučajevi Beogradskog sajma i Generalštaba pokazuje razmere razaranja institucionalnog integriteta i odsustvo pravne predvidivosti u zaštiti kulturnog nasleđa u Srbiji. Upotreba zakonskih izmena, planske reinterpretacije i političkog pritiska u cilju komercijalizacije memorijalnog i kulturnog prostora ukazuje na sistemsku zloupotrebu planiranja i ignorisanje strukovne i stručne ekspertize. U oba slučaja vidljivo je da se mehanizmi zaštite prostora zamenjeni su proceduralno korektnim, ali suštinski antidemokratskim transformacijama koje potkopavaju temeljne vrednosti planiranja – javni interes, transparentnost i integritet prostora. Na delu je simulirana legalnost: usvajaju se zakoni i planovi kroz zakonom ustanovljene procedure, ali bez istinskog osnova u zakonu i planovima višeg reda.
Prikazani slučajevi Sajma i Generalštaba ne pokazuju nedostatak institucionalne snage, već sistemsku zloupotrebu i iskrivljavanje zakona i drugih dokumenata. Zakonske izmene i iskrivljeno tumačenje planova su u službi politički dirigovane prenamene javnog dobra, pri čemu se prostorni, kulturni i pravni integritet prostora fragmentiše i obesmišljava. Beogradski sajam I Generalštab su amblematski primeri sistemske krize integriteta planiranja, u kojoj se pravne i planske forme koriste za degradaciju konkretnog javnog dobra (kulturni spomenik), poništavanje javnog interesa (izigravanje zakona, usvojenih dokumenata, procedura, ignorisanje artikulisanog otpora stručne i šire javnosti)

- Vertikalna i horizontalna koordinacija planova su instrumenti za postavljanje šire slike o prostoru, a praksa pokazuje da to uopšte nije u fokusu urbanističkih institucija i uprave. Kada se za vrhunsku vrednost planiranja postavi maksimalno brzo ishodovanje dozvola, vreme koje je potrebno za povezivanje sa susednim teritorijama, određivanje zajedničkih ciljeva i interesa u daljem prostornom razvoju, kao i vreme za koordinaciju između lokalnih inicijativa, planova i projekata sa regionalnim i državnim planovima i akcijama, smatra se izgubljenim.

Druga hipoteza se odnosi na ulogu države / uprave u ovom procesu. Na osnovu istraženog, evidentno je *sistemsko negativno delovanje u cilju izmene planskog sistema, i aktivno nedelovanje u zaštiti usvojenih vrednosti i zadataka planiranja,* koje za posledicu ima trajnu i radikalnu transformaciju planskog okvira i prakse u državi. Ovakvo postupanje uočljivo je jednako na (i) zakonodavnom (usvajanjem / izmenama zakona) i (ii) izvršnim nivoima vlasti (republičkom - pravilnici, prostorni

planovi područja posebne namene, lokalnom – prostorni i urbanistički planovi) koji strukturno korumpiraju[13] planiranje kao javnu delatnost.

Ne postoji mogućnost da odstupanja i devijacije prakse – uz sve intenzivnije prilagođavanje zakonskog i planskog okvira ovom trendu, budu posmatrane kao pojedinačne greške i ustupci kapitalu. Kumulativni efekti pristupa uprave i institucija planiranja već su doveli ne samo do suštinske promene planiranja u odnosu na njegov zakonom proklamovan zadatak („uslovi i način uređenja prostora" čl.1 Predmet uređivanja, (Zakon o planiranju i izgradnji, 2023), već i do velike i trajne štete u prostoru.

Sumarno, planiranje u Beogradu u poslednjoj deceniji, ostavlja utisak zastupljenosti spekulacija zemljištem, deregulacija i prostornog elitizma, i istovremenog žestokog narušavanja životne i urbane sredine, destruktivnih intervencija na postojeće urbane strukture, prirodu i nasleđene resurse u celini. Prvi trend vodi do prostorne segregacije i slabljenja ekonomskog potencijala zajednice, a drugi do trajnog narušavanja izgrađene i neizgrađene sredine i društva - sve ovo ne samo podržano nego sistemski sprovedeno od strane institucija planiranja. Rezultati urbanističkog planiranja u Beogradu u poslednjoj deceniji u potpunosti se mogu prepoznati u nalazu o korupciji u Kini, prema kome *"kapitalisti i političari rade zajedno da bi gradili više, ne manje, ali uz rastući dug, nejednakost i lošu alokaciju kapitala"* (Yuen Ang, 2021). Ovom zaključku u srpskim uslovima moguće je dodati i druge stavke, poput još uvek neprocenjene ekološke štete, narušavanja kulturnog i istorijskog nasleđa, i degradacije postojećih vrednih urbanističkih sklopova, kohezija zajednica u naseljima i generalno stalne erozije javnih dobara.

U pozadini ovih trendova svakako je izmicanje demokratske osnove u planiranju, što su još ranije zapazili i opisali istraživači urbanističkog i prostornog planiranja kod nas. (Vujošević, 2004). Elementi ovog trenda vidljivi su pre svega u načinu na koji se sprovodi učešće javnosti u procesima izrade i usvajanja planova, sve zastupljenijoj centralizaciji planiranja kroz izradu PPPPN-ova u urbanim sredinama gde bi po zakonu (i logici) trebalo da važe urbanistički planovi, i posebnim područjima gde se planska rešenja usvajaju u suprotnosti sa mišljenjem i uslovima nadležnih institucija i stavovima javnosti, uvek protiv javnog interesa i u interesu krupnog kapitala. Rezultat je stanje koje imamo: simulacija planskog procesa, formalizovana izrada planova bez stvarnog promišljanja prostora, i tragikomična (zlo)upotreba planiranja u svrhe administriranja izgradnje.

13 Korumpiran, korumpiranje se koristi u značenju iskvariti, izopačiti, degradirati, eng.corrupt, a: to change from good to bad in morals, manners, or actions; b : to degrade with unsound principles or moral values (Merriam Webster online Dictionary https://www.merriam-webster.com/dictionary/corrupt); na srpskom: 2. Moralna pokvarenost (Aleksić, 1978)

Pitanje je: kako i zašto se to dogodilo? Zašto u vreme tehnološke dostupnosti osvojena prava na participaciju u planiranju i planiranje u javnom interesu, prestaju da budu realizovana? Koji je razlog za krunjenje demokratske komponente u planiranju, u uslovima kada bi mogla da bude najdostupnija i najefikasnija? I konačno, zašto dolazi do sistemskog razaranja integriteta planiranja sprovođenog sa svih instanci urbanističkih institucija?

Smanjivanje demokratske osnove i demontaža planiranja i njegovog integriteta su aspekti radikalne i nepovratne transformacije planiranja kao javne prakse. Ciljevi i metode planiranja moraju da se prilagode ovoj transformaciji – društvo u kome planiramo značajno je drugačije od onog u kome su postignuti najviši dometi domaćeg urbanizma i prostornog planiranja. Ima smisla proširiti sliku, i ispitati da li se, osim demokratske osnove, ograničila i manirizovala problemska osnova urbanističkog i prostornog planiranja?

Danas, nesumnjivo su envajronmentalne teme, i potreba za održavanjem i/ ili povećanjem društvene pravde primarni kada je reč o intervencijama u prostoru. To je, na kraju krajeva, prepoznato i u načelima Zakona o planiranju – istraživanje i iskustvo pokazuju da se u praksi ne sprovodi.

Da bi povratili relevantnost profesije, a zatim i integritet planiranja kao javne delatnosti, urbanisti moraju prepoznati procese: herojska vremena srpskog urbanizma vezana su primarno za rešavanje probleme, poput strahovitog stambenog deficita u periodima posle Prvog i posebno Drugog svetskog rata. Od tada, pređen je put od sofistike, preko demagogije do parodije, u kojoj danas tavorimo kao profesija i javna delatnost. Ovaj put nije reverzibilan – nije moguće vratiti se na stare urbanističke prakse u promenjenim uslovima.

Dakle, na redu je rekontekstualizacija planiranja, prepoznavanje i kodifikacija aktuelnih problema, odnosno redefinisanje i učvršćivanje problemske osnove planiranja, što će biti podsticaj za jačanje njegove relevantnosti kao javne delatnosti koja počiva na profesionalno ustanovljenim kriterijumima, a ne na arbitrarnim odlukama političkih i ekonomskih elita. Umesto lamenta zbog nepoštovanja profesije urbaniste i planiranja kao društveno značajne delatnosti, neophodno je ponovo promisliti o supstanci javnog interesa, realnim problemima koji se manifestuju i rešavaju u prostoru, a na kraju i uspostavljanju odgovarajućeg zakonskog okvira i profesionalnog instrumentarijuma koji odgovaraju sadašnjem trenutku. Toliko na jačanju integriteta planiranja, i smanjenju prostora za korupciju mogu da urade profesionalci urbanisti i prostorni planeri - ostalo je posao za javnog tužioca.

REFERENCE

- Olsen, J.P; March, J.G. (2005). Elaborating the "New Institutionalism". *Arena, Center for European Studies, University of Oslo*.
- Aleksić, R. (1978). *Rečnik stranih reči i izraza*. Beograd: Prosveta.
- DiMaggio, P., Powell, W. (1983). The Iron Cage Revisited. *American Sociological Review, 48(2),* 147–160.
- Đokić J.; Graovac, A; Slavković, Lj; Radovanović, K. (2023). Planning Belgrade in reverse: Questioning strategic planning in practice. *IRASA International Scientific Conference - Science, Education, Technology and Innovation SETI V.* Beograd.
- Đokić, J., Graovac, A., Slavković Lj., Radovanović, K. (2024). How To Close The Loop: Plan Control And Planning Enhancement Through Monitoring And Evaluation. *20th Scientific-Professional Conference With International Participation "Urbanism And Sustainable Development"*. Novi Pazar.
- Đokić, J., Graovac, A., Slavković, L., & Radovanović, K. (2023). Evaluacija i efekti sprovođenja planova generalne regulacije. *XII naučno-stručni skup sa međunarodnim učešćem - Planska i normativna zaštita prostora i životne sredine*. Novi Pazar: APPS.
- Flyvbjerg, B. (2006). Making Organization Research Matter: Power, Values and Phronesis. U S. H. Clegg, *The SAGE Handbook of Organization Studies (str. 370-387)*. SAGE Publications Ltd .
- Flyvbjerg, B. (2011). Making social science matter. U G. Papanagnou, *Social Science and Policy Challenges: Democracy, Values and Capacities (str. 25-57)*. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.
- Flyvbjerg, B; Sunstein, C. (2015). The Principle of the Malevolent Hiding Hand; or, the Planning Fallacy Writ Large. *SSRN Electronic Journal*.
- Graovac, A,; Đokić, J.; Teofilović, A.; Teofilović, V. (2021). Uloga i dometi Generalnog urbanističkog plana u savremenom planiranju Beograda. *Arhitektura i urbanizam, 7-15*.
- Haussermann, H. (1996). From The Socialist to The Capitalist City: Experiences from Germany. U G. H. Andrusz, *Cities After Socialism: Urban and Regional Change and Conflist in Post-Socialist Societes (str. 214-231)*. Cambridge: Blackwell publishing.
- Hirt, S., & Stanilov, K. (2009). *Twenty Years of Transition: The Evolution of Urban Planning in Eastern Europe and the Former Soviet Union, 1989-2009, Human SettlementS Global DialoGue SerieS, no. 5*. Nairobi: UN Habitat.
- Meyer, J. W., Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Myth and Ceremony. *American Journal of Sociology, 83,* 340-63.

- (153/20). *Plan detaljne regulacije dela Makiškog polja, Gradska opština Čukarica, (Sl. list Grada Beograda 153/20)*. Sl.list Grada Beograda.
- Rapoport, A. (1977). *Human Aspects of Urban Form: Towards a Man—Environment Approach to Urban Form and Design* . Oxford: Pergamon Press.
- Roy, A. (2005). Urban Informality: Toward an Epistemology of Planning. *Journal of the American Planning Association*, 71(2), 147–158.
- Scott, W. R. (2001). *Institutions and Organizations*. Sage Publications.
- Stanilov, K. (2007). Taking stock of post-socialist urban development: A recapitulation. U K. Stanilov, *The Post-Socialist City* (str. 3–17). Dordrecht: Springer.
- (2019). *Startegija održivog urbanog razvoja Srbije do 2030. godine*. Službeni glasnik RS br.47/2019.
- (2019). *Strategija održivog urbanog razvoja Srbije*.
- UN. (2015). *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development!*
- Vujošević, M. (2004). The Search For A New Development Planning/Policy Mode: Problems Of Expertise In The Transition Period. *Spatium*, 12-18.
- Vujošević, M. Z. (2012). Post-Socialist Transition in Serbia and Its Unsustainable Path. *European Planning Studies, 20:10*, 1707-1727,, 1707-1727.
- Vukotić Lazar, M.; Đokić, J. (2006). Complex History as a Source of Planning Problems: Old Belgrade Fairground. *Spatium*, 34-40.
- Yiftachel, O. (2009). The Gray Space: Between the Light and the Dark. *City,* 13(2–3), 246–263.
- Yuen Ang, Y. (2021). *Unbundling Corruption: Why it Matters and How to Do It*. https://www.youtube.com/watch?v=v9AXOeunLMA.
- Zakon o planiranju i izgradnji, SL.glasnik br. 72/2009, 81/2009 - ispr., 64/2010 - odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - odluka US, 50/2013 - odluka US, 98/2013 - odluka US, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 - dr. zakon, 9/2020, 52/2021 i 62/2023 (2023).
- Zeković, S. (2024). Post-Socialist (Urban) Financialization In Serbia: An Empirical Insight. *The European Journal of Applied Economics*, 30-47.
- Zeković, S. P. (2023). The financialization of "the urban" in the post-socialist Serbia: Evidence from the Belgrade Waterfront megaproject. *Journal Of Urban Affairs*.
- Zinnbauer, D. (2019). Towards cities of integrity: The role of urban planners. U A. Williams, *U4 Brief 2019*:4. Bergen: Chr. Michelsen Institute .
- Radovanović, K., Milovanović Rodić, D., Graovac, A., Slavković, Lj., Jerinić, J., Maruna, M., & Đokić , J. (2022). Razmere e-prostora: ima li mesta za javnost? Kritička analiza predloga koncepta politike o reformi e-prostora i reformi prostornog i urbanističkog planiranja u RS. *Međunarodni naučno-stručni skup 18. Letnja škola urbanizma* (str. 229-238). Beograd: Udruženje urbanista Srbije.

rizici i sumnje na KORUPCIJU u praksi

dr Marija Maruna,
Ljubica Slavković,
Ksenija Radovanović

KORUPCIJA I PROSTORNI RAZVOJ: ULOGA SAVETA ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE U SRBIJI

1 UVOD

Korupcija i kvalitet upravljanja u javnom sektoru predstavljaju ključne izazove za savremene države, naročito one koje su u procesu tranzicije ili demokratizacije. Brojni međunarodni izveštaji, poput Indeksa percepcije korupcije organizacije *Transparency International* (Transparency International, 2025), Indikatora globalnog upravljanja Svetske banke (World Bank, 2024), kao i analize organizacija poput *Freedom House* (2024) i Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj – OECD (2024), ukazuju na ozbiljnu zabrinutost zbog slabljenja javnih institucija, jačanja autoritarnih tendencija i nedovoljno efikasne borbe protiv korupcije. Prema podacima iz 2024. godine (Transparency International, 2025), Srbija beleži negativne trendove u oblastima vladavine prava i kontrole korupcije, što dodatno komplikuje njen put ka demokratskoj konsolidaciji i evropskim integracijama.

Na globalnom nivou, izveštaji poput Globalnog barometra korupcije i Indeksa percepcije korupcije[1] (Global Corruption Barometer i Corruption Perceptions Index - CPI), koje objavljuje *Transparency International*, pružaju uvid u rasprostranjenost i percepciju korupcije u različitim državama. CPI za 2024. godinu pokazuje da korupcija ostaje globalna pretnja. Na skali od 0 do 100 (gde 0 označava najviši, a 100 najniži nivo korupcije), prosečna ocena iznosi 43, dok se više od polovine država rangira ispod 50, što ih svrstava u kategoriju umereno do visoko koruptivnih društava. Iako su pojedine zemlje ostvarile napredak, region Istočne Evrope ostaje pogođen slabim pravosuđem i autoritarnim upravljanjem (Transparency International, 2025). Srbija je zauzela 105. mesto od 180 zemalja sa ocenom 35, što ukazuje na visok nivo percipirane korupcije. Ta ocena predstavlja najniži rezultat u poslednjih dvanaest godina, uprkos blagom poboljšanju 2016. godine.

Indikatori globalnog upravljanja Svetske banke (Worldwide Governance Indicators – WGI) nude uvid u dugoročne trendove kvaliteta upravljanja širom sveta, naglašavajući da dobro upravljanje doprinosi ekonomskom rastu, unapređenju ljudskih resursa i jačanju društvene kohezije. WGI se koristi za uporedne analize između država, kao i za praćenje trendova u dužem vremenskom periodu. Prema izveštaju iz 2024. godine (World Bank, 2024), razlike između razvijenih i zemalja u razvoju ostaju izražene u oblastima kao što su vladavina prava, kontrola korupcije i efikasnost javne uprave. Srbija se uklapa u ovaj obrazac, s vidljivim padom u kontroli korupcije u poslednjoj deceniji.

1 Indeks percepcije korupcije (CPI) meri stepen u kojem se opaža korumpiranost u javnom sektoru (korumpiranosti državnih funkcionera i javnih službenika). Indeks se sačinjava na osnovu različitih istraživanja i studija, koja ispituju mišljenja stručnjaka, predstavnika institucija i poslovnih ljudi. (Transparentnost Srbija)

Organizacija *Freedom House* (2024), koja se bavi ljudskim pravima i promocijom demokratije, upozorava da se brojne tranzicione države suočavaju sa opadanjem političkih sloboda i vladavine prava. U tim sredinama, korupcija je neraskidivo povezana sa slabim institucijama, političkom nestabilnošću i neefikasnim pravosuđem. Izveštaj za 2024. godinu identifikuje Srbiju, El Salvador i Venecuelu kao države sa najvećim padom demokratskih sloboda u poslednjih 19 godina, uz konstataciju da autoritarno upravljanje ugrožava demokratske institucije.

OECD izveštaj iz 2024. godine ukazuje na to da su zemlje članice ove organizacije unapredile regulatorne okvire za borbu protiv korupcije i jačanje integriteta, ali i da postoji ozbiljan jaz u njihovoj praktičnoj implementaciji. Nedostatak ažuriranih podataka, zastareli mehanizmi i neujednačena primena ukazuju na trajnu izloženost rizicima od korupcije. Iako Srbija nije članica OECD, izveštaji ove organizacije imaju indirektan uticaj na ocene njenog napretka, jer Evropska unija koristi slične standarde u oceni ispunjavanja kriterijuma u okviru pregovaračkih poglavlja 23 (Pravosuđe i osnovna prava) i 24 (Pravda, sloboda i bezbednost). U non-pejperu Evropske komisije iz 2024. godine (European Commission, 2024) istaknuto je da je neophodno dodatno političko angažovanje Srbije u sprovođenju reformi u oblasti vladavine prava, posebno u segmentima pravosuđa, borbe protiv korupcije i organizovanog kriminala, slobode medija i slično.

2 BORBA PROTIV KORUPCIJE U SRBIJI - SAVET ZA BORBU PROTIV KORUPCIJE

Međunarodne institucije i organizacije koje se bave borbom protiv korupcije prepoznale su značaj jačanja zakonodavnih, administrativnih i građanskih mehanizama za smanjenje prostora za korupciju (Transparency International, 2023a; UN-Habitat, 2017; OECD, 2016). U skladu sa evropskim i međunarodnim smernicama koje podstiču formiranje nezavisnih tela (Council of Europe, 1999), a u kontekstu petooktobarskih promena i težnji ka demokratizaciji društva i tranziciji ka transparentnijem radu institucija, Vlada Republike Srbije je 2001. godine osnovala *Savet za borbu protiv korupcije*, kao institucionalni odgovor na ostvarivanje očekivanog napretka u postsocijalističkoj Srbiji.

Savet za borbu protiv korupcije funkcioniše kao nezavisno telo pri Vladi Republike Srbije, sa zadatkom da identifikuje mehanizme koji omogućavaju koruptivne prakse i predlaže reforme radi stvaranja uslova za njihovo efikasno suzbijanje. Savet deluje kroz pružanje stručnih mišljenja i preporuka u vezi sa sprovođenjem antikorupcijskih politika, kao i kroz monitoring postupaka koji mogu dovesti do zloupotrebe moći u javnom sektoru. Aktivnosti Saveta obuhvataju analize zakonskih predloga, izradu analiza i mišljenja, javno reagovanje, prijem i obradu pred-

stavki, što uključuje i direktan rad s građanima, zatim izradu izveštaja, obraćanje institucijama, objavljivanje saopštenja i javne nastupe. Specifične oblasti rada Saveta uključuju analizu urbanističkih planova i projekata, istraživanje nepravilnosti u donošenju odluka u upravljanju prostornim razvojem i sprovođenju javnih nabavki, te identifikaciju sistemskih nedostataka u zakonodavnom okviru.

Iako predstavlja samo savetodavno telo bez izvršnih ovlašćenja, Savet za borbu protiv korupcije spada u retke institucije usmerene na borbu protiv sistemske korupcije. Poseban značaj ima u oblasti urbanističkog planiranja, gde su interesi privatnog kapitala često nadređeni javnom interesu. Njegov rad ima važnu normativnu i dokumentacionu funkciju – doprinosi javnoj svesti, osnažuje civilne inicijative i čuva trag institucionalne odgovornosti u oblastima koje su često podložne političkom i investitorskom pritisku. Iako njegov uticaj u formalnom smislu ostaje ograničen, Savet kroz svoj kontinuirani rad predstavlja ključnog svedoka i beležnika institucionalne nemoći i političkog voluntarizma u upravljanju prostornim razvojem.

Od svog osnivanja, Savet je objavio veliki broj izveštaja, saopštenja, mišljenja i dopisa o fenomenima sistemske korupcije u raznim oblastima u Srbiji koji su dostavljani Vladi Republike Srbije i nadležnim institucijama na dalje postupanje (Savet za borbu protiv korupcije Vlade Republike Srbije, 2024). Najveći broj dokumenata se tiče oblasti privatizacije, stečaja, poljoprivrednog zemljišta, pravosuđa, medija, deljenju bespovratnih sredstava i lokalne samouprave. Među ovim dokumentima, određeni broj se na direktan ili indirektan način dotiče tema koje zalaze u domen koruptivnih mehanizama u okviru raspolaganja prostornim resursima, kao što su:

- Izveštaj o konverziji i raspolaganju građevinskim zemljištem u RS (Savet za borbu protiv korupcije, 2017a),
- Izveštaj o raspolaganju nepokretnostima grada Beograda (Savet za borbu protiv korupcije, 2017b),
- Izveštaj o aktivnostima nakon prodaje više banjskih kompleksa (Savet za borbu protiv korupcije, 2021a),
- Izveštaj o javnosti u radu Republičkog geodetskog zavoda (Savet za borbu protiv korupcije, 2018),
- Mišljenje o odredbi Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji (Savet za borbu protiv korupcije, 2023b),
- Mišljenje o predlogu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o eksproprijaciji (Savet za borbu protiv korupcije, 2021c),
- Krivična prijava – Luka Beograd (Savet za borbu protiv korupcije, 2010b)
- Dopis Vladi Srbije o Zakonu o podsticanju građevinske industrije u uslovima ekonomske krize (Savet za borbu protiv korupcije, 2010a),
- itd.

Konkretno, u oblasti urbanističkog planiranja, sistemska korupcija je istraživana u sledećim slučajevima:

1. Izveštaj o devastaciji Beogradske tvrđave kao spomenika kulture od izuzetnog značaja za Republiku Srbiju (Savet za borbu protiv korupcije, 2023a),
2. Izveštaj o izgradnji kabinske žičare (gondole) na trasi Kalemegdan – Park Ušće u Beogradu (Savet za borbu protiv korupcije, 2022),
3. Izveštaj o netransparentnosti ulaganja (Savet za borbu protiv korupcije, 2019a),
4. Saopštenje povodom rušenja tri teniska terena na zaštićenom području Beogradske tvrđave (Savet za borbu protiv korupcije, 2023c),
5. Saopštenje „Savet o Košutnjaku", (Savet za borbu protiv korupcije, 2021b),
6. Službeni dopis o problemu nelegalne izgradnje na Savskom nasipu, (Savet za borbu protiv korupcije, 2019b).

Imajući u vidu širok spektar tema koje je Savet za borbu protiv korupcije obrađivao tokom svog delovanja, a naročito njegov fokus na prostorne resurse i urbanističke politike, otvoren je prostor za dublje istraživanje njegovih dokumenata kao izvora za analizu sistemske korupcije u oblasti urbanističkog planiranja. Upravo zbog svoje normativne uloge, Savet predstavlja institucionalno svedočenje o mehanizmima moći koji oblikuju prostor, često mimo demokratskih procedura i zakonskih okvira. Stoga, dalja analiza ovih dokumenata – izveštaja, mišljenja i dopisa – služi kao ključ za razumevanje načina na koji se korupcija manifestuje u urbanističkoj praksi, ali i kao polazna tačka za formulisanje preporuka koje bi doprinele transparentnijem, pravednijem i održivijem prostornom razvoju u Srbiji.

3 KORUPCIJA U URBANISTIČKOM PLANIRANJU I PROSTORNOM RAZVOJU: STRUKTURNA SLABOST I SISTEMSKA PRAKSA

Korupcija u urbanističkom planiranju i prostornom razvoju, iako ne zauzima istaknuto mesto u teorijskim razmatranjima planiranja, duboko je ukorenjena u praksi (Chiodelli & Moroni, 2015). Brojni međunarodni izveštaji i analize ukazuju na to da je oblast prostornog uređenja jedno od najpodložnijih korupciji, posebno u državama sa oslabljenim institucijama i ograničenim mehanizmima kontrole (Transparency International, 2017, 2018, 2023a, 2023b; Minkova, 2019; UN-Habitat 2017). Transparency International (2023b), globalna mreža sa više od sto nacionalnih kancelarija, identifikuje urbanizam kao sektor izuzetno ranjiv na zloupotrebe, naročito u zemljama globalnog juga i postsocijalističke tranzicije (Chiodelli & Gentili, 2021).

U tim kontekstima, proces tranzicije obeležen je erozijom institucionalne autonomije, slabljenjem planske kontrole i dominacijom političkih interesa nad stručnim normama. Planske strategije postaju „fleksibilne", zakonska regulativa se primenjuje selektivno, a razvojni procesi često prate proizvoljne investicije i politički motivisano odlučivanje (Hirt, 2015; Tosics, 2019; Tasan-Kok, 2004; Nedović Budić et al., 2006; Sýkora & Bouzarovski, 2012; Stanilov, 2007). U takvom ambijentu, primat se daje privlačenju kapitala, bez obzira na dugoročne društvene i ekološke posledice (Stanilov, 2007). Realizacija velikih infrastrukturnih i urbanih projekata pritom se neretko sprovodi u skladu s političkim ciljevima, zanemarujući lokalne potrebe, ekološke standarde i principe održivosti. Time se sistemski potiskuju demokratski procesi i javna participacija, dok se odlučivanje centralizuje u interesu moćnih aktera (Rius-Ulldemolins et al., 2016; Chiodelli & Gentili, 2021; Lazarević Bajec & Maruna, 2015; Perić & Maruna, 2022; Perić et.al, 2012;Perić et al., 2022).

Specifičnost tranzicionih država ogleda se i u isprepletanosti koruptivnih struktura sa organizovanim kriminalom i neformalnim mrežama, što dodatno otežava razlikovanje između zakonitih i nezakonitih praksi u odlučivanju o prostoru (Chiodelli, 2019). U ovim „sivim zonama", formalni pravni okviri nominalno postoje, ali se često tumače proizvoljno ili se namerno zaobilaze radi pogodovanja privatnim interesima (Chiodelli & Gentili, 2021).

U kontekstu savremene Srbije, koja deli karakteristike postsocijalističke transformacije, prisutna je izražena neusklađenost između različitih nivoa vlasti i sektora, kao i institucionalna slabost koja omogućava neefikasno upravljanje urbanim resursima (Leal et al., 2021; Maruna et al., 2019). Posledično dolazi do fragmentacije prostora i stihijske privatizacije, čime se ozbiljno ugrožavaju principi javnog interesa u prostornom razvoju (Milojević et al., 2019; Maruna et al., 2023). Nejasnoće u planerskim procedurama, nedostatak transparentnosti i višeznačna tumačenja propisa stvaraju okruženje u kojem su odluke sklone arbitrarnosti i potencijalnim zloupotrebama (Chiodelli & Moroni, 2015; Hirt, 2015; Tosics, 2019; Niković et al., 2015; Maruna et.al., 2018; Maruna & Graovac, 2021).

Korupcija u ovom sistemu nije incidentna pojava, već posledica dugotrajne političke instrumentalizacije planiranja i kontinuiranog jačanja uticaja privatnih aktera. Prema teorijama političke ekonomije urbanizma, naročito onima koje razvija Harvi (Harvey, 2005), planiranje u neoliberalnom kontekstu postaje sredstvo akumulacije kapitala – urbanistički alati se koriste u službi investitora, dok institucije i planeri deluju kao posrednici u redistribuciji prostornih resursa. Hirt i Stanilov (2009) ukazuju da se u takvim okolnostima planovi često menjaju retroaktivno, javne rasprave su formalne, bez realnog uticaja, a ključne odluke se donose u sprezi političko-ekonomskih elita.

Takav poredak direktno podriva vladavinu prava i poverenje u institucije, a negativno se odražava i na svakodnevni život građana – kroz nestanak javnih površina, narušavanje životne sredine, rast stambene nepravde i produbljivanje urbane nejednakosti. Borba protiv korupcije u planiranju, stoga, mora obuhvatiti jačanje institucionalne odgovornosti i transparentnosti, razvijanje mehanizama participacije i doslednu primenu pravne regulative, kako bi se osigurala zaštita javnog interesa i omogućio održiv i pravedan urbani razvoj.

4 STUDIJE SLUČAJA

U ovom delu rada najpre će biti predstavljene studije slučaja iz oblasti prostornog i urbanističkog planiranja čije moguće koruptivne aspekte u svom radu analizira i Savet za borbu protiv korupcije Vlade RS:

1. **K-distrikt** - Izveštaj o devastaciji Beogradske tvrđave (Savet za borbu protiv korupcije, 2023a) i Saopštenje povodom rušenja tri teniska terena na zaštićenom području Beogradske tvrđave (Savet za borbu protiv korupcije, 2023c),
2. **Gondola** - Izveštaj o izgradnji kabinske žičare (gondola) Kalemegdan – Ušće (Savet za borbu protiv korupcije, 2022),
3. **Beograd na vodi** - Izveštaj o netransparentnosti ulaganja (Savet za borbu protiv korupcije, 2019a)
4. **„Avala film"** - Saopštenje o stanju na Košutnjaku (Savet za borbu protiv korupcije, 2021b)
5. **Savski nasip** - Dopis o nelegalnoj izgradnji (Savet za borbu protiv korupcije, 2019b).

Nakon predstavljanja slučajeva, u daljem tekstu će biti izdvojeni i opisani mehanizmi korupcije u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja, prepoznati i od strane Saveta za borbu korupcije Vlade RS.

1. Beogradska tvrđava: stambeno-poslovni kompleks „K-distrikt"

Beogradska tvrđava predstavlja simbol Beograda i zaštićena je kao najvredniji spomenik kulture Republike Srbije. Tokom 2020. godine u granicama zaštićenog kulturnog dobra Beogradska tvrđava, započeta je izgradnja stambeno-poslovnog kompleksa komercijalnog naziva „K-distrikt". Realizacijom ovog projekta trajno je narušen ambijent ovog spomenika kulture, trajno narušena vizura sa Gornjeg grada Beogradske tvrđave na reku Dunav, u potpunosti zaklonjena vizura sa Dunava na Beogradsku tvrđavu, i izgubljena mogućnost za dalja arheološka

istraživanja i ispitivanja područja od najvećeg značaja za formiranje i istoriju Beograda. Projekat izgradnje ovog stambeno-poslovnog kompleksa široj javnosti je predstavljen 2012. godine, kroz trodimenzionalne prikaze budućeg naselja izrađene od strane jednog od najpoznatijih arhitektonskih biroa – Zaha Hadid Architects. Međutim, još 2007. godine, predstavnici grčke kompanije „Lamda Development" koja je tada privatizovala preduzeće Tekstilna industrija „Beko", najavili su da će „na zemljištu gde se sada nalaze napušteni proizvodni pogoni, koje je pod zaštitom države, graditi hotel i stambeno naselje" (eKapija, 2007). Ista kompanija bila je investitor izrade plana detaljne regulacije kojim je stvoren planski osnov izgradnje stambeno-poslovnog kompleksa u granicama zaštićenog područja Beogradske tvrđave (PDR, 2012), a zatim i urbanističkog projekta (UP, 2012). Međutim, jaka reakcija javnosti zaustavila je planove izgradnje, makar na neko vreme. Tokom 2017. godine, preduzeće „Beko" je prodato kompaniji „Kalemegdan development" d.o.o. iz Novog Sada, koja je 2018. godine finansirala izradu novog urbanističkog projekta, potvrđenog od strane Komisije za planove Skupštine grada Beograda (UP, 2018), a tokom 2020. godine pokrenula proceduru pribavljanja akata od Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture na osnovu kojih je i započeta izgradnja. Početak izgradnje pratili su medijski izveštaji o mogućim poslovnim vezama investitora i predstavnika Grada. Naime, investitor je u javnosti govorio o tome da se za posao opredelio na osnovu saveta tadašnjeg glavnog urbaniste i predsednika Komisije za planove Skupštine grada Beograda, koji je zatim, nakon što mu je prestala funkcija (a pre izdavanja dozvole za izgradnju), preko svoje novoosnovane firme prodavao stanove u kompleksu „K-distrikt".

2. Beogradska tvrđava: Gondola Kalemegdan – Ušće

Namera izgradnje kabinske žičare (gondole) koja bi povezala levu i desnu obalu Save, odnosno Park Ušće i prostor Beogradske tvrđave, formalno je objavljena donošenjem odluke o izradi urbanističkog plana, plana detaljne regulacije, 2017. godine (Odluka, 2017). Prostor koji je namenjen izgradnji ove infrastrukture višestruko je zaštićen: trasa i stanice žičare planirane su u obuhvatu spomenika kulture Beogradska tvrđava (kulturnog dobra od izuzetnog značaja), arheološkog nalazišta „Antički Singidunum" (kulturno dobro), prostorne kulturno-istorijske celine „Kosančićev venac" (kulturno dobro), celine „Priobalna zona Novog Beograda" (dobro pod prethodnom zaštitom) i ekološki značajnog područja - Područje ekološke mreže „Ušće Save u Dunav" (IBA)[2]. U postupku donošenja urbanističkog plana, stručna i šira javnost je reagovala ukazujući da izgradnja kabinske žičare ne samo da nema uporište u planovima šireg obuhvata, Generalnom urbanističkom planu (GUP, 2016) i Planu generalne regulacije (PGR, 2016), već oni izričito zabranjuju izgradnju infrastrukture kakva je predložena kabinska žičara

2 Godine 2021, u neposrednoj blizini planirane trase i stanica žičare proglašen je i Spomenik prirode "Kalemegdanski rt" (Uredba, 2021)

u zoni Beogradske tvrđave. Uprkos tome, plan je usvojen (PDR, 2018) i danas je na snazi. Radovi na izgradnji žičare započeti su sečom 155 stabala na prostoru Beogradske tvrđave i Parka Ušće - bez validnog pravnog osnova. Naime, dozvola koja bi omogućila izvođenje ovakvih pripremnih radova izdata je par nedelja nakon što su stabla u zaštićenoj zoni posečena, a ubrzo potom je poništena od strane nadležnog suda.

3. Projekat „Beograd na vodi"

Projekat „Beograd na vodi" izdvaja se kao prvi komercijalni projekat zarad čijeg sprovođenja je pristupljeno obimnom prilagođavanju zakonskog okvira planiranja i raspolaganja zemljištem. Projekat je najavljen kao partnerstvo sa investitorom iz Ujedinjenih Arapskih Emirata, u vrednosti od 3.5 milijarde evra, čija će realizacija u potpunosti promeniti identitet Beograda i to kroz obimnu izgradnju objekata stambeno-poslovne namene na obali Save, u centralnoj zoni Beograda. Izgradnja prvog objekta zvanično je započeta polaganjem kamena temeljca, u septembru 2015. godine. Projekat je prethodno proglašen projektom „od značaja za Republiku Srbiju" bez jasnog objašnjenja šta ovaj status podrazumeva, ali i bez formalne potvrde šta je u projekat uključeno (Vlada RS, 2014). Okviri projekta bliže su definisani naknadno, donošenjem prostornog plana područja posebne namene, uprkos tome što izrada ove vrste planskog dokumenta nije bila zakonom dopušten način uređivanja gradskih prostora definisanih urbanističkim planovima sve do kraja 2014 godine, neposredno pre usvajanja plana od strane Vlade RS. Plan je poslužio kao osnov usvajanja Zakona o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima eksproprijacije i izdavanja građevinske dozvole radi realizacije projekta „Beograd na vodi" - *lex specialis* (2015), kojim je uveden presedan koji se očitava u mogućnosti eksproprijacije privatne imovine za potrebe komercijalnog projekta. Ugovor o zajedničkom ulaganju u projekat „Beograd na vodi" (Vlada RS, 2015) potpisan između predstavnika RS i predstavnika partnera iz Abu Dabija bio je skriven preko pet meseci, a njegovo objavljivanje ukazalo je da su ulaganja „partnera" znatno manja od onih najavljenih. Naime, ugovorom se strateški partner obavezao na ulaganje od svega 150.000 miliona evra (uz dodatan kredit do 150.000 miliona). Ugovoru su nedostajali ključni elementi na osnovu kojih bi se mogla proceniti ulaganja Republike Srbije, a u javnosti je izneta procena da ona iznose i do 2 milijarde evra. U ovaj obračun, pored opremanja i pripremanja, uključen je i obračun vrednosti oko 138 ha građevinskog zemljišta u obuhvatu projekta, a čiji je najveći deo prepušten „investitoru" bez ikakve naknade (Radovanović, 2016). Javnosti do danas nije omogućen pristup drugim dokumentima kojima je definisano sprovođenje projekta, niti su objavljeni aneksi Ugovora. Zarad sprovođenja projekta Republika Srbija je osnovala preduzeće „Beograd na vodi" d.o.o. u kojem ima 32% vlasništva. Od trenutka kada je privatni akter, „Belgrade Waterfront Capital Investment" LLC, preuzeo većinski paket vlasništva od 68% u preduzeću „Beograd na vodi" d.o.o, preduzeće je prestalo

da odgovara na zahteve za informacijama od javnog značaja o svom radu (Radovanović, 2016). Deset godina od početka sprovođenja projekta „Beograd na vodi" i dalje izostaje opredeljenje ka transparentnom izveštavanju o ovom projektu od „nacionalnog značaja", pa su građani u potpunosti uskraćeni za informacije o njegovim uspesima. Ipak, nadležni organi preduzimaju korake na širenju njegovog obuhvata. Tako je, u aprilu 2024. godine, doneta odluka i pristupljeno je izradi Izmena i dopuna Prostornog plana područja posebne namene uređenja dela priobalja Grada Beograda – područje priobalja reke Save za projekat „Beograd na vodi", kojima se njegov obuhvat proširio sa 177 ha na 327 ha zemljišta u beogradskom priobalju (Odluka, 2024).

4. Kompleks „Avala filma" na Košutnjaku

Studiji i administrativne zgrade društvenog preduzeća „Jugoexport Avala film international", nekada najvećeg i najproduktivnijeg filmskog studija u celoj Jugoslaviji, kao deo Filmskog grada, ušuškani su u zoni koja je prirodan nastavak zaštićenog prirodnog dobra- šume Košutnjak. Ovo preduzeće privatizovano je 22. aprila 2015. godine, u postupku tokom kojeg je novi vlasnik stekao pravo na preko 200 igranih i 600 dokumentarnih filmova, kao i na preko 20.000 kvadratnih metara različitih objekata koje je koristio „Avala film" (Momčilović, 2020). U junu 2020. godine, javnost je iznenadio oglas o održavanju ranog javnog uvida u Plan detaljne regulacije za kompleks „Avala filma" (Elaborat, 2020). Ne samo zbog toga što se rani javni uvid održavao u periodu koji karakterišu neizvesnost i posebne mere s obzirom na pandemiju kovid-19, zbog čega „građanima nije omogućeno da svoje primedbe i komentare dostave na zakonom propisan način" (Slavković et al., 2021, str. 41), već i zbog sadržaja elaborata koji je naručen i finansiran od strane kompanije „Avala Studios" d.o.o. Beograd, novog vlasnika „Avala filma". Naime, sadržaj je jasno ukazivao na cilj da se, umesto razvoja filmske industrije, pristupi unovčavanju zemljišta koje je zauzimao kompleks „Avala filma". Elaboratom je predviđena izgradnja stambenog kompleksa, u zoni u potpunosti određenoj za javne namene planom višeg reda , za čije će potrebe biti „žrtvovano 26,8 hektara šuma i 7,9 hektara zelenih površina na jednoj od najvrednijih lokacija Beograda, neprocenjive vrednosti upravo u svom doprinosu prirodnim dobrima" (Slavković et al., 2021, str. 40). Javnost je reagovala ukazujući i da kompanija „Avala Studios d.o.o.", nakon što je privatizovala društveno preduzeće „Jugoexport Avala film international", nije dobila i pravo da raspolaže građevinskim zemljištem, s obzirom da je preduzeće u stečaju bilo samo korisnik ovog zemljišta. Plan detaljne regulacije do danas nije usvojen. Međutim, krajem 2024. godine, grupa korisnika i vlasnika prostora Filmskog grada, među kojima i kompanija „Avala Studios d.o.o." u saradnji sa Društvom arhitekata Beograda, raspisala je konkurs za izradu „programskog i prostornog koncepta urbane i pejzažne revitalizacije" ovog područja (DAB, 2025), sa ciljem koji upućuje na razradu namere prethodno pokazane izradom elaborata za rani javni uvid o izgradnji stambeno-poslovnih sadržaja u zoni Košutnjaka.

5. Savski nasip

Bespravna izgradnja kuća i vikendica na Savskom nasipu, od novobeogradskog Bloka 45 do Ostružničkog mosta, omasovljena je oko 2008. godine. Ovaj potez nasipa dužine oko 8km sastavni je deo sistema zaštite Novog Beograda od poplava, a zona oko nasipa istovremeno je zaštićena i kao uža zona sanitarne zaštite izvorišta od značaja za vodosnabdevanje čitavog Beograda. Nadležni organi utvrdili su da je izgradnja na Savskom nasipu bespravna, da se njome ugrožava rad reni-bunara, uništava kvalitet podzemnih voda, da se u zoni nasipa vrši nekontrolisana seča šuma koje čine deo zaštitnog pojasa, te da se zbog pristupa vikendicama kruna nasipa koristi kao saobraćajnica za motorna vozila iako je motorni pristup dozvoljen isključivo interventnim vozilima. Ipak, uprkos dugogodišnjoj borbi građana i obraćanjima institucijama, pa i uprkos reagovanju nekih od nadležnih institucija, bespravna izgradnja nije zaustavljena niti su uklonjeni bespravno izgrađeni objekti. Vikendice i kuće na Savskom nasipu poseduju brojne javne ličnosti i funkcioneri, među kojima su i sinovi nekadašnjeg predsednika Republike Srbije,, izgrađene pre njegovog stupanja na tu funkciju (Insajder, 2017).

5 PREPOZNATI MEHANIZMI SISTEMSKE KORUPCIJE

Analizom prikazanih šest slučajeva potencijalne sistemske korupcije u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja, uočena su tri načelna mehanizma: a) (Ne) dozvoljen uticaj imaoca prava na zemljištu u procesu određivanja namene zemljišta, b) Netransparentnost raspolaganja javnom imovinom i c) Neadekvatan zakonski okvir planiranja, kontrole zakonitosti i sprovođenja dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja.

a. (Ne)dozvoljen uticaj imaoca prava na zemljištu u procesu određivanja namene zemljišta

Promene u tretmanu i obračunu vrednosti građevinskog zemljišta pribavljenog kroz procese privatizacije društvenih preduzeća direktno su vezane za oblast urbanističkog planiranja, pre svega kroz poziciju moći koju imaoci prava na zemljištu iskazuju u procedurama izrade planskih dokumenata koje imaju potencijal uvećanja vrednosti prethodno pribavljene imovine. Procesi privatizacije podrazumevaju prisustvo velikog kapitala, a privatizovana preduzeća često obuhvataju značajno velike zone gradskog područja. Zbog toga je u javnosti, a i u radu Saveta, posebno prepoznata tema uticaja novih vlasnika preduzeća kupljenih u procesu privatizacije na procese određivanja namene zemljišta na kojem se nalaze (Savet za borbu protiv korupcije, 2017a).

Nakon političkih promena 2000-tih godina, proces privatizacije društvenih preduzeća predstavljen je kao jedan od prioriteta tranzicije ka demokratiji. Iako je načelno proces privatizacije imao za cilj povećanje konkurentnosti preduzeća, očekivanja nisu ispunjena. Između ostalog, Srbija je doživela znatnu deindustrijalizaciju. Na nivou grada, ovaj proces je ispraćen planskim uklanjanjem zona namenjenih privrednim namenama iz užeg i šireg centra, uključujući beogradsko priobalje. Dijalog o mogućem korišćenju ovih „oslobođenih" prostora za javne potrebe, odnosno namene od opšte društvene koristi, preskočen je. Planskim dokumentima one su određivane kao zone stambeno-poslovne namene, po pravilu reklamirane kao zone luksuznog stanovanja i to upravo od strane kompanija koje su prethodno kupile imovinu društvenih preduzeća u procesima privatizacije. Proces kroz koji su kupci društvenih preduzeća sa pravom korišćenja građevinskog zemljišta, postajali njegovi vlasnici, kompleksan je. Zakonodavac je jasno nastojao da olakša preinačavanje prava korišćenja u pravo svojine. Nekoliko rešenja osporavano je, a neka i ukinuta od strane Ustavnog suda[3]. Konačno, izmenama Zakona o planiranju i izgradnji 2023. godine u potpunosti je ukinuta obaveza plaćanja naknade za konverziju prava korišćenja u pravo svojine. Novi vlasnici privatizovanih preduzeća tako se pokazuju kao privilegovani i u odnosu na kupce građevinskog zemljišta u „običnim" transakcijama, ali i u procedurama planiranja namene takvog zemljišta.

Savet na ovu situaciju direktno ukazuje u saopštenju objavljenom 12. marta 2021. godine (Savet za borbu protiv korupcije, 2021b), u reakciji na izjavu kojom vlasnik „Jugoexport Avala film international" najavljuje izgradnju filmskog studija, škola, predškolskih ustanova, ali i stambenog naselja na prostoru parka i šume Košutnjak, upozoravajući, između ostalog, da „kupovinom stečajnog dužnika kupac nije kupio zemljište, šumu i park, što dalje znači da kupac nije stekao vlasništvo jer vlasništvo nad zemljištem nije imao ni subjekt privatizacije, niti stečajni dužnik." Uz to, Savet komentariše da vlasnik „Jugoexport Avala film international", čak i da je upisan kao vlasnik zemljišta, nema pravo da određuje namenu zemljišta tj. da prejudicira rešenja procedure izrade urbanističkog plana za to područje. Ovde treba imati u vidu da u trenutku kada se Savet ovim povodom oglašava, 2021. godine, i dalje važi izneta činjenica da ukoliko je „neko lice upisano kao nosilac prava korišćenja ne znači da je stekao pravo svojine" (Savet za borbu protiv korupcije, 2021b). Međutim, Izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji, 2023. godine, ukinuto je plaćanje naknade za konverziju prava korišćenja u pravo svojine nad građevinskim zemljištem, čime su stvoreni uslovi da se pravo korišćenja stečeno u procesu privatizacije preinači u pravo svojine, bez obaveze kompenzacije razlike u vrednosti zemljišta i ostvarenju profita na istom.

3 Savet je podneo Ustavnom sudu Inicijativu za ocenu ustavnosti Uredbe o konverziji 28.06.2010. godine, koju je Ustavni sud podržao, donošenjem Odluke IUz-68/2013 u kojoj je navedeno da privatizacija ne podrazumeva prodaju zemljišta subjekata privatizacije, bez obzira na obim, vrstu i titulara prava na zemljištu, već promenu vlasništva nad društvenim, odnosno državnim kapitalom u ovim subjektima. Savet je 6. novembra 2015. godine podneo Ustavnom sudu Srbije Inicijativu za ocenu ustavnosti pojedinih članova Zakona o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu donetog 2015. godine. Povodom ove Inicijative Saveta podnete, Ustavni sud nije doneo nikakvu odluku. Više u: Savet za borbu protiv korupcije, 2024.

Uticaj imaoca prava na zemljištu na određivanje namene zemljišta od opšteg interesa, predstavlja jedno od centralnih tema Izveštaja o devastaciji Beogradske tvrđave kao spomenika kulture od izuzetnog značaja za Republiku Srbiju (Savet za borbu protiv korupcije, 2023a) koji je Savet objavio 16. maja 2023. godine, a u kojem je analiziran celokupan proces izgradnje stambeno-poslovnog kompleksa „K-distrikt" u okviru zaštićenog područja Beogradske tvrđave. Način na koji je kupac društvenog preduzeća Tekstilna industrija „Beko", privatizovanog 2007. godine, stekao svojinsko pravo nad zemljištem, nije posebno komentarisan, ali Savet jasno ukazuje na postojanje sumnje da je, u procesu rešavanja sudbine područja koje je zauzimala fabrika „Beko", pozicija moći na strani novog vlasnika privatizovanog preduzeća. Naime, u Izveštaju se navodi da postoji mogućnost da su aktivnosti na izgradnji stambeno-poslovnog kompleksa „unapred dogovorene i trasirane" (Savet za borbu protiv korupcije, 2023a, str. 53), odnosno da postoji sumnja na „postojanje radnji sistemski organizovane korupcije i izvršenja organizovanog krivičnog dela" i sumnja na „postojanje trgovine uticajem" pre i u toku izgradnje stambeno-poslovnog kompleksa ,,K-distrikt", od strane investitora, Republičkog zavoda za zaštitu spomenika kulture, Gradske uprave grada Beograda i Ministarstva građevinarstva" (Savet za borbu protiv korupcije, 2023a, str. 54).

b. Netransparentnost raspolaganja javnom imovinom

Značaj projekata iza kojih „stoji država" pojačava uticaj koji imaoci prava svojine (i kapitala) ostvaruju u procesima planiranja, a koji se često dodatno naglašava proglašavanjem projekata za projekte od (tzv. nacionalnog) značaja za RS[4]. Proces izrade planskih dokumenata, koji podrazumeva i učešće javnosti u definisanju planskih rešenja, često je obesmišljen postojanjem prethodnih dogovora ili obaveza proisteklih iz već potpisanih ugovora. Nekoliko projekata o kojima piše Savet sprovodi se na osnovu ugovora koji nikada nisu ili nisu u potpunosti učinjeni dostupnim javnosti. Takvi ugovori, po mišljenju Saveta, „podložni su visokom stepenu korupcije, ne samo u postupku ugovaranja, već i tokom njihove realizacije" (Savet za borbu protiv korupcije, 2019a, str. 23). Kako dalje navodi Savet, prikrivanje podataka o raspolaganju javnom imovinom, „sa razlogom bude sumnju javnosti da se od njih kriju podaci koji nisu od opšteg nacionalnog interesa, već (...) u interesu određenih grupa ili pojedinaca" (Savet za borbu protiv korupcije,

4 Izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji, 2023. godine, pored projekata od značaja, prepoznati su i projekti od posebnog značaja za RS

2019a, str. 23). Zbog netransparentnog ugovaranja i odbijanja nadležnih institucija da odgovore na zahteve za dostavljanjem informacija od javnog značaja, nije moguće vršiti kontrolu i analizirati sprovođenje ovakvih projekata, što Savet ilustruje analizom sprovođenja projekta „Beograd na vodi" (Savet za borbu protiv korupcije, 2019a).

c. Neadekvatan zakonski okvir planiranja, kontrole zakonitosti i sprovođenja dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja

Zakonski okvir kojim je regulisana oblast urbanističkog i prostornog planiranja je takav da ne omogućava punu zaštitu i kontrolu zakonitosti procedura izrade i donošenja dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja, pa tako ni uticaja koje sprovođenje ovih dokumenata ima na životnu sredinu. U širem smislu, ovo jasno ilustruju sve studije slučaja koje predstavlja Savet, posebno one koje sadrže konkretne navode o manjkavostima zakonskog okvira planiranja.

U Izveštaju o devastaciji Beogradske tvrđave kao spomenika kulture od izuzetnog značaja za Republiku Srbiju (Savet za borbu protiv korupcije, 2023a) Savet jasno izdvaja Republički zavod za zaštitu spomenika kulture kao jedan od organa koji nose najveću odgovornost za devastaciju Beogradske tvrđave, s obzirom da je ova institucija imala zakonsku obavezu da se „stara o zaštiti spomenika kulture od izuzetnog značaja i da obezbedi poštovanje Odluke Skupštine Republike Srbije kojom je Beogradska tvrđava takav status dobila" (str. 51). U Saopštenju povodom rušenja tri teniska terena na zaštićenom području Beogradske tvrđave (Savet za borbu protiv korupcije, 2023c) Savet ponavlja osnovne nalaze Izveštaja o devastaciji Beogradske tvrđave (Savet za borbu protiv korupcije, 2023a) i ukazuje na selektivnost u postupanju nadležnih institucija čija je posledica dalja devastacija spomenika kulture od izuzetnog značaja. Savet pozdravlja aktivnosti predstavnika Gradske uprave na uklanjanju „nelegalno izgrađenih teniskih terena" i zahteva da iste institucije primene iste aršine i na radove na izgradnji stambeno-poslovnog kompleksa „K-distrikt" ali i drugih kao što je izgradnja parkinga uz Vidin kapiju koji su istovremeno u toku. U pozivu da Gradska uprava postupi u skladu sa preporukama Saveta iz Izveštaja o devastaciji Beogradske tvrđave (Savet za borbu protiv korupcije, 2023a), Savet upozorava da je, u Beogradu, „urbanističko bezakonje u sprezi sa lokalnom samoupravom i Zavodom za zaštitu spomenika kulture dostiglo svoj vrhunac" (Savet za borbu protiv korupcije, 2023c, str. 9). U ovom slučaju Savet jasno izražava sumnju da je zakonski okvir planiranja i zaštite kulturnog nasleđa takav da je omogućio devastaciju spomenika kulture, bez posledica po donosioce odluka.

U Izveštaju o izgradnji kabinske žičare (gondole) na trasi Kalemegdan – Park Ušće u Beogradu (Savet za borbu protiv korupcije, 2022) Savet objašnjava da projekat izgradnje kabinske žičare (gondole), na trasi Kalemegdan – Ušće, predstavlja „eklatantan primer u kojem nisu poštovani zakoni, procedure, planski dokumenti, kao ni argumenti i stručna mišljenja brojnih stručnjaka koja su govorila u prilog činjenici najvišeg nivoa zaštite Beogradske tvrđave, što opravdano dovodi do sumnje o postojanju elemenata sistemski organizovanih koruptivnih radnji u kojima su učestvovali pojedini državni organi, organi lokalne samouprave i javna preduzeća, koja su svojim odlukama, radnjama i postupanjem ugrozili javni interes" (str. 23). Uprkos jasnim sumnjama u njegovu zakonitost, Plan detaljne regulacije kojim je postavljen pravni osnov izgradnje gondole Kalemegdan – Ušće i danas je na snazi.

Slučaj bespravne izgradnje na Savskom nasipu takođe ukazuje na postojanje sumnje u neadekvatnost zakonskog okvira zaštite životne sredine koji bi jedino mogao da objasni dosledno izostajanje reakcije organa nadležnih da spreče dalju devastaciju sistema odbrane od poplava i ugrožavanje vodoizvorišta. Savet se dana 28. maja 2019. godine službenim dopisom obratio nizu nadležnih ministarstava i institucija, sa ciljem da proveri sumnje u postojanje elemenata sistemske korupcije koje bi objasnile izostanak rešavanja problema bespravne gradnje na Savskom nasipu, odnosno radi provere da li su „zakonske obaveze regulisane tako da se spreči bespravna gradnja i da se zaštite priobalja, područja nasipa, vodnog i poplavnog zemljišta" (Savet za borbu protiv korupcije, 2019b).

6 ZAKLJUČAK

Na osnovu analize predstavljene u ovom radu, može se zaključiti da su korupcija i loš kvalitet upravljanja u javnom sektoru, a naročito u domenu urbanističkog planiranja i prostornog razvoja, među najizraženijim simptomima strukturnih slabosti savremenih tranzicionih društava poput Srbije. Polazeći od opsežnih međunarodnih izveštaja i indeksa (Transparency International, Svetska banka, Freedom House, OECD), rad ukazuje na sistemski karakter korupcije, duboko ukorenjen u disfunkcionalnim institucionalnim okvirima, političkom voluntarizmu i eroziji mehanizama odgovornosti. U kontekstu Srbije, ovakvi trendovi dodatno komplikuju procese demokratske konsolidacije i evropskih integracija.
Posebna pažnja u radu posvećena je Savetu za borbu protiv korupcije, koji, iako bez izvršnih ovlašćenja, predstavlja jedinstven institucionalni mehanizam u Srbiji čiji rad doprinosi identifikaciji, dokumentovanju i javnoj artikulaciji koruptivnih obrazaca u upravljanju prostornim resursima. Analizirani dokumenti Saveta, svedoče o sistemskoj prirodi zloupotreba koje se odvijaju pod okriljem zakonitosti, kroz strateški oblikovane planske dokumente, selektivnu primenu pravila i zanemarivanje javnog interesa.

Korupcija u urbanizmu, kako je pokazano kroz teorijske i empirijske uvide, ne predstavlja incidentnu devijaciju već funkcionalni deo sistema planiranja u neoliberalnom, post-tranzicionom okruženju. U skladu sa teorijama urbanističke

političke ekonomije, planiranje se sve više instrumentalizuje kao sredstvo redistribucije prostornih resursa u korist političko-ekonomskih elita, čime se potiskuju demokratski procesi, javna participacija i principi pravednog razvoja. Pri tome, prostorne politike postaju polje pregovora između moći i interesa, gde zakoni, planovi i propisi služe kao fleksibilni alati u funkciji privatne akumulacije, a ne zaštite javnog dobra.

Rad ukazuje na potrebu za redefinisanjem institucionalnih i normativnih osnova planiranja u Srbiji. Jačanje nezavisnih nadzornih tela, kao što je Savet za borbu protiv korupcije, ali i osnaživanje civilnog društva, profesionalne etike među planerima i stvaranje inkluzivnijih mehanizama javne kontrole, predstavljaju ključne preduslove za demokratizaciju i transparentnost prostornog razvoja. Takođe, ukazuje se na važnost integracije preporuka međunarodnih tela (EU, OECD, UN) u domaće zakonodavstvo, kao i na potrebu za stvaranjem efikasnijeg sistema zaštite uzbunjivača iz institucija.

Borba protiv korupcije u urbanističkom planiranju mora biti deo šire borbe za pravnu sigurnost, institucionalnu odgovornost i participativno upravljanje prostorom. Kao što pokazuje analiza rada Saveta za borbu protiv korupcije, čak i ograničene institucije mogu imati značajan uticaj ukoliko deluju dosledno, dokumentovano i sa jasnom posvećenošću zaštiti javnog interesa. U tom smislu, istraživanje korupcije u prostornom razvoju ne treba da ostane na margini naučnih i stručnih debata, već mora postati ključna tema u reformi planskog sistema, razvoju političke kulture i izgradnji pravednijeg društva.

LITERATURA

- Chiodelli, F. (2019). The illicit side of urban development: Corruption and organised crime in the field of urban planning. *Urban Studies, 56*(8), 1611–1627.
- Chiodelli, F., Moroni, S. (2015) Corruption in land-use issues: A crucial challenge for planning theory and practice. *Town Planning Review 86*(4):437-455
- Chiodelli, F., Gentili, M. (2021). The many shades of grey in urban governance: How illegality shapes urban planning, policy and development. *Political Geography, 84* , 102309.
- Council of Europe. (1999). *Criminal Law Convention on Corruption (ETS No. 173)*. Council of Europe. Dostupno na https://rm.coe.int/168007f3f5
- eKapija. (2007, avgust 11). *Grci kupili fabriku "Beko" za 55,8 mil EUR - najavljene investicije od 150 mil EUR*. Preuzeto sa https://www.ekapija.com/real-estate/121201/KZIN/infrastructure%25252Freal-estate%25252Finvestments
- Elaborat za rani javni uvid u Plan detaljne regulacije za kompleks Avala filma, Gradska opština Čukarica (2020) Sekretarijat za urbanizam i građevinske poslove Gradske uprave Grada Beograda, 29. jun - 13. jula 2020. godine
- European Commission. (2024). *Serbia 2024 report*. Publications Office of the European Union. https://enlargement.ec.europa.eu/document/download/3c8c2d7f-bff7-44eb-b868-414730cc5902_en?filename=Serbia%20Report%202024.pdf
- Freedom House. (2024). *Freedom in the World 2024: The Mounting Damage of Flawed Elections and Armed Conflict*. Dostupno na: https://freedomhouse.org/sites/default/files/2024-02/FIW_2024_DigitalBooklet.pdf
- Generalni urbanistički plan Beograda do 2021. (2016) ,,Službeni list Grada Beograda, br. 11/2016 i 97/2016
- Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press.
- Hirt, S. (2015). Planning during Post-socialism. International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences (2nd Edition), Vol. 18, (187–192). London: Elsevier.
- Hirt, S., & Stanilov, K. (2009) Regional report Hirt and Stanilov Transitional Countries, GRHS – UN Habitat
- Insajder. (2017, jun 13). *Savski nasip: Rušenje zakona (EMISIJA)*. Insajder. https://www.insajder.net/arhiva/arhemisije/bezogranicenja/savski-nasip-rusenje-zakona-emisija

- Društvo arhitekata Beograda (2025) Katalog konkursnih rešenja javnog, otvorenog, jednostepenog, anonimnog, anketnog konkursa za programsko-prostorni koncept za urbanu i pejzažnu revitalizaciju područja između ulica Blagoja Parovića, Kneza Višeslava, Miloja Zakića, Vladimira Rolovića, GO Čukarica, Beograd.
- Lazarevic Bajec, N., Maruna, M. (2015) Planned and Autonomous Actions: Belgrade Waterfront Adaptation to Climate Change. *Environmental Engineering and Management Journal, 14*(1), 1-11.
- Leal, W., Wolf, F., Castro-Díaz, R., Li, C., Ojeh, V.N., Gutiérrez, N., Nagy, G.J., Savic, S., Natenzon, C.E., Al-Amin, A.Q., Maruna, M., Boenecke, J. (2021). Addressing the Urban Heat Islands Effect: A Cross-Country Assessment of the Role of Green Infrastructure. *Sustainability 13*, 753.
- Maruna, M., Crnčević, T., Milojević, P.M. (2019) Institutional structure of Land-Use Planning for Urban Forest Protection in Post-Socialist Transition Environment: Serbian Experiences. *Forests, 10*(7), 560.
- Maruna, M., Graovac, A. (2021). Ka kritičko-refleksivnom planeru: prilog unapređenju prakse na primeru kompleksa „Avala filma", Arhitektura i urbanizam, 52, 16-26.
- Maruna, M., Teofilović, V., Milovanović Rodić, D. (2023) Transformacija institucionalne strukture urbanističkog planiranja u post-socijalističkoj tranziciji: primer Savskog keja na Novom Beogradu. Arhitektura i urbanizam, 57, 5-16.
- Maruna, M., Milovanović Rodić, D., Čolić, R. (2018) Remodelling Urban Planning Education for Sustainable Development: The case of Serbia. *International Journal of Sustainability in Higher Education, 19*(4), 658-680.
- Milojević, M., Maruna, M., Djordjević, A. (2019) Transition of collective land in modernistic residential settings in New Belgrade, Serbia. *Land, 8*, 174.
- Minkova, M. (2018). *Guide to corruption-free local government*, United Nations.
- Momčilović, P. (2020, Jul 7). *Slučaj Košutnjak: Tragedija uništavanja javnog dobra u tri čina*. Mašina. https://www.masina.rs/slucaj-kosutnjak-tragedija-unistavanja-javnog-dobra-u-tri-cina/
- Nedović-Budić, Z., Tsenkova, S., & Marcuse, P. (2006). The urban mosaic of post-socialist Europe. In S. Tsenkova, & Z. Nedović-Budić, *The Urban Mosaic of Post-Socialist Europe*. Contributions to Economics (pp. 3-20). Physica-Verlag HD.
- Niković, A., Manić, B., Maruna, M. (2015) Savremena arhitektonska praksa: institucionalni okvir i pravila građenja. Arhitektura i urbanizam, 40, 66-71.

- Odluka o izradi Izmena i dopuna Prostornog plana područja posebne namene uređenja dela priobalja Grada Beograda – područje priobalja reke Save za projekat „Beograd na vodi" (2024) „Sl. glasnik RS", br. 31/2024
- Odluka o izradi Plana detaljne regulacije za gondolu Kalemegdan – Ušće Gradske opštine Stari Grad i Novi Beograd (2017) Službeni list Grada Beograda" br.19/2017
- OECD (2024), Anti-Corruption and Integrity Outlook 2024, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/968587cd-en.
- OECD. (2016). *Recommendation of the Council on Public Procurement*. OECD Publishing, Dostupno na: https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0411
- Perić, A., Maruna, M. (2022). Post-socialist discourse of urban megaproject development: From "City on Water" to "Belgrade Waterfront". *Cities 130*, 103876.
- Peric, A., Maruna, M. & Nedovic-Budic, Z. (2022). Who Plans What for Whom Under the "Iron Law" of Megaprojects? The Discourse Analysis of the Belgrade Waterfront Project. Changing Societies & Personalities, 6(2), 412-430.
- Perić, A. & Maruna, M. (2012). Brownfield redevelopment vs. greenfield investment: Is Serbia on the Way to Integrated land management? *Journal of Urban Regeneration and Renewal, 6* (1), 79-90.
- Plan detaljne regulacije bloka između ulica: Dunavske, Tadeuša Košćuška i Bulevara vojvode Bojovića, gradska opština Stari grad (2012) ,,Službeni list grada Beograda", br. 9/2012
- Plan detaljne regulacije za gondolu Kalemegdan – Ušće Gradske opštine Stari Grad i Novi Beograd (2018) ,,Službeni list Grada Beograda", br. 65/2018
- Plan generalne regulacije građevinskog područja sedišta jedinice lokalne samouprave – grad Beograd, celine I – XIX (2016) „Sl. list Grada Beograda", br. 20/2016
- Radovanović , K. (2016). Studija slučaja - Projekat „Beograd na vodi". U: *Alternativni izveštaj o sprovođenju Nacionalne strategije za borbu protiv korupcije 2013 – 2018. godine i Akcionog plana* (str. 231 - 300). Beograd: Pravni skener i Tri tačke
- Rius-Ulldemolins, J., Hernàndez i Martí, G.-M., Torres, F. (2016). Urban development and cultural policy "white elephants": Barcelona and Valencia. *European Planning Studies, 24* (1), 61–75.

- Savet za borbu protiv korupcije, (2010a). *Dopis Vladi Srbije o Zakonu o podsticanju građevinske industrije u uslovima ekonomske krize*, Beograd. Preuzeto sa: http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/obracanje-institucijama/cid1029-1117/dopis-vladi-srbije-o-zakonu-o-podsticanju-graevinske-industrije-u-uslovima-ekonomske-krize
- Savet za borbu protiv korupcije, (2010b). Savet za borbu protiv korupcije (2010). *Krivična prijava protiv odgovornih u slučaju "Luka Beograd"*, Beograd. Preuzeto sa: http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/obracanje-institucijama/cid1029-1338/krivicna-prijava-luka-beograd
- Savet za borbu protiv korupcije (2017a). *Izveštaj o konverziji i raspolaganju građevinskim zemljištem u RS*, Beograd. Preuzeto sa: http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/izvestaji/cid1028-3258/izvestaj-o-konverziji-i-raspolaganju-graevinskim-zemljistem-u-republici-srbiji
- Savet za borbu protiv korupcije, (2017b). *Izveštaj o raspolaganju nepokretnostima grada Beograda*, Beograd. Preuzeto sa: http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/izvestaji/cid1028-3251/izvestaj-o-raspolaganju-nepokretnostima-grada-beograda
- Savet za borbu protiv korupcije (2018) *Izveštaj o javnosti u radu Republičkog geodetskog zavoda*, Beograd. Preuzeto sa: http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/izvestaji/cid1028-3275/izvestaj-o-javnosti-u-radu-republickog-geodetskog-zavoda
- Savet za borbu protiv korupcije Vlade RS (2019a) *Izveštaj o netransparentnosti ulaganja*, Beograd. Preuzeto sa: http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/izvestaji/cid1028-3290/izvestaj-o-netransparentnosti-ugovaranja
- Savet za borbu protiv korupcije Vlade RS (2019b) *Službeni dopis o problemu nelegalne izgradnje na Savskom nasipu*, Beograd. Preuzeto sa: http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/obracanje-institucijama/cid1029-3284/savet-se-obratio-institucijama-povodom-nelegalne-gradnje
- Savet za borbu protiv korupcije (2021a). *Izveštaj o aktivnostima nakon prodaje banjskog kompleksa "Žubor" u Kuršumlijskoj banji, zemljišta specijalne bolnice u Vranjskoj banji, prodaji specijalne bolnice "Zlatar", Nova Varoš, prodaji preostalih bolnica za rehabilitaciju koje su u mreži zdravstvenih ustanova Republike Srbije*, Beograd. Preuzeto sa: http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/izvestaji/cid1028-3317/izvestaj-o-aktivnostima-nakon-prodaje-banja
- Savet za borbu protiv korupcije Vlade RS (2021b) *Saopštenje „Savet o Košutnjaku"*, Beograd. Preuzeto sa: http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/saopstenja/cid1011-3311/savet-o-kosutnjaku

- Savet za borbu protiv korupcije, (2021c). *Mišljenje o predlogu Zakona o izmenama i dopunama Zakona o eksproprijaciji,* Beograd. Preuzeto sa: http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/saopstenja/cid1011-3320/misljenje-o-predlogu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-eksproprijaciji
- Savet za borbu protiv korupcije Vlade RS (2022) *Izveštaj o izgradnji kabinske žičare (gondole) na trasi Kalemegdan – Park Ušće u Beogradu*, Beograd. Preuzeto sa: http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/izvestaji/cid1028-3343/izvestaj-o-izgradnji-kabinske-zicare-gondola-na-trasi-kalemegdan-park-usce-u-beogradu
- Savet za borbu protiv korupcije Vlade RS (2023a) *Izveštaj o devastaciji Beogradske tvrđave kao spomenika kulture od izuzetnog značaja za Republiku Srbiju*, Beograd. Preuzeto sa: http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/izvestaji/cid1028-3350/izvestaj-o-devastaciji-beogradske-tvrave-kao-spomenika-kulture-od-izuzetnog-znacaja-za-republiku-srbiju
- Savet za borbu protiv korupcije, (2023b). *Mišljenje o odredbi Predloga zakona o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji*, Beograd. Preuzeto sa: http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/saopstenja/cid1011-3349/misljenje-o-odredbi-predloga-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-planiranju-i-izgradnji
- Savet za borbu protiv korupcije, (2023c). *Saopštenje povodom rušenja tri teniska terena na zaštićenom području Beogradske tvrđave*, Beograd, Preuzeto sa: http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/saopstenja/cid1011-3354/saopstenje-saveta-povodom-rusenja-tri-teniska-terena
- Savet za borbu protiv korupcije Vlade RS (2024) *Izveštaj o fenomenima sistemske korupcije*, Beograd. Preuzeto sa: http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/izvestaji/cid1028-3358/izvestaji-saveta-o-fenomenima-sistemske-korupcije
- Slavković, L., Graovac, A., Đokić, J., & Radovanović, K. (2021). *Javnost na distanci / demokratija u krizi*. Beograd: Nova planska praksa
- Stanilov, K. (2007). Urban development policies in Central and Eastern Europe during the transition period and their impact on urban form. U K. Stanilov, *The Post-Socialist City. The GeoJournal Library* (347–359). Springer, Dordrecht.
- Sýkora, L., Bouzarovski, S. (2012). Multiple Transformations: Conceptualising the Post-communist Urban Transition. *Urban Studies, 49*(1), 43–60.
- Tasan-Kok, T. (2004). *Budapest, Istanbul, and Warsaw – Institutional and spatial change*. Eburon.

- Tosics, I. (2019). Postsocialist City. In A. Orum, *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies* (pp. 1-9). Wiley Blackwell.
- Transparency International. (2017). *Good practices in preventing corruption in planning and zoning at the local level*. Transparency International. https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/good-practices-in-preventing-corruption-in-planing-and-zoning-at-the-local-level
- Transparency International. (2018). *Tackling land corruption is vital to achieving land rights and the 2030 SDG agenda*. Transparency International. https://www.transparency.org/en/publications/tackling-land-corruption-achieving-land-rights-2030-sdg-agenda
- Transparency International. (2023a). *Corruption in urban planning: A guide for professional and trainee planners*, https://images.transparencycdn.org/images/2023_Report_CorruptionInUrbanPlanning_English.pdf
- Transparency International. (2023b). *How to ensure transparency in land governance to counter grand corruption: A practical guide*, https://www.transparency.org/en/blog/ensure-transparency-land-governance-counter-grand-corruption-practical-guide
- Transparency International. (2025). *Corruption Perceptions Index* 2024. Dostupno na: https://www.transparency.org/en/cpi/2024/index/
- Vlada Republike Srbije (2015) Ugovor o zajedničkom ulaganju u projekat „Beograd na vodi", Vlada RS, 05 broj 336-4674/2015-1, 27. april 2015. godine
- UN-Habitat. (2017). *New Urban Agenda*. Nairobi: UN-Habitat, The United Nations Conference on Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III)
- Urbanistički projekat za izgradnju stambeno-poslovnih objekata na građevinskim parcelama GP1 i GP2 formiranim od delova katastarskih parcela 54/1, 54/2 i 54/3 KO Stari grad na uglu ulica Dunavske i Bulevara Vojvode Bojovića, Gradske opštine Stari grad
- Urbanistički projekat za izgradnju stambeno-poslovnog kompleksa „K-Distrikt" na građevinskim parcelama B1.1; B1.2; B1.3, na kp 54/2 KO Stari Grad, Sekretarijat za urbanizam i građevinske poslove Gradske uprave Grada Beograda, Potvrda I -1 br. 350.13-23/2018 od 15.05.2018. godine
- Uredba o proglašenju Spomenika prirode „Kalemegdanski rt" (2021) „Službeni glasnik RS", br. 15/2021.
- World Bank. (2024). *Worldwide Governance Indicators*. Dostupno na: https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators

- Vlada Republike Srbije (2014) Zaključak o utvrđivanju Projekta uređenja dela priobalja Beograda „Beograd na vodi" za projekat od značaja za Republiku Srbiju, Vlada RS, Zaključak 05 Broj: 350-3536/2014-1, od 01. maja 2014. godine
- Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima eksproprijacije i izdavanja građevinske dozvole radi realizacije projekta „Beograd na vodi" (2015) „Službeni glasnik RS", br. 34/15, 103/15 i 153/2020

dr Danijela Milovanović Rodić
dr Aleksandra Nenadović
Emilija Jović
Novak Đukić

(NE)VIDLJIVI MEHANIZMI (ZLO)UPOTREBE JAVNIH RESURSA PROJEKTA EXPO BELGRADE 2027

1 UVOD

Projekat EXPO Belgrade 2027 predstavlja jedan od najvećih projekata javne intervencije i urbane transformacije poslednjih decenija, koji zbog svojih ogromnih javnih ulaganja, netransparentnih procedura donošenja odluka, ubrzane izgradnje u zaštićenom i osetljivom području, nejasnih sadržaja i prostornih granica, uprkos izuzetnoj prisutnosti u javnoj sferi izaziva veliko podozrenje stručne i šire javnosti.

Ispostavilo se da, uprkos izuzetnom prisustvu u zvaničnim dokumentima, kao i medijskim nastupima predstavnika različitih javnih institucija, nije moguće jednoznačno utvrditi šta jeste ili šta nije projekat EXPO Belgrade 2027.

U radu su predstavljeni metodologija, proces i rezultati transdisciplinarnog akcionog istraživanja mehanizama upotrebe javnih resursa projekta EXPO Belgrade 2027, sprovedenog tokom studentskog, a zatim šireg društvenog protesta i institucionalne krize, izazvanih padom nadstrešnice na železničkoj stanici u Novom Sadu.

Istraživački proces je realizovan po *ad hoc* modelu oblikovanom dvema silama - dinamikom studentskih protestnih aktivnosti i delovanjem javnih institucija u funkciji realizacije EXPO projekta tokom istraživanja. U istraživanju su učestvovali nastavnici i studenti Arhitektonskog fakulteta Univerziteta u Beogradu za vreme blokade nastave, te su relacije istraživanja i studentskih protesta uspostavljene na nivou motiva, vrednosti i ciljeva, ali i načina delovanja – rezultati istraživanja su bili osnov za preduzimanje različitih tipova akcija u okviru studentskog protesta. Uspostavljena je saradnja sa nastavnicima i studentima sa više fakulteta Univerziteta u Beogradu, organizacijama civilnog društva i ekspertima u oblasti urbanog razvoja.

Ovaj transdisciplinarni, kritički i akcioni pristup istraživanju planskog, pravnog i finansijskog aspekta projekta EXPO Belgrade 2027 sa stanovišta održivog urbanog razvoja i dobrog upravljanja je utemeljen u institucionalnoj teoriji. Naknadno se mogu uspostaviti relacije sa konceptima pobunjenog planiranja (eng. *insurgent planning*) i pobunjene pedagogije (eng. *insurgent pedagogy*).

Sa ciljem da se sagledaju planska rešenja i u skladu sa tim detektuju nevidljivi rizici, analizirani su zakoni, prostorni i urbanistički planovi, izveštaji i odluke javnih institucija, ali i medijski sadržaji radi razumevanja stavova nadležnih institucija i javnih funkcionera o pitanjima od značaja za projekat. Nalazi ukazuju da EXPO Belgrade 2027 predstavlja tipičan primer megaprojekta. Njegova veličina i nejasna granica, kompleksnost i rizici, nepreciznost i porast troškova, politički diskurs i manipulacija narativima, netransparentnost i isključivanje javnosti ukazuju na važnost razvoja mehanizama nadzora, javne kontrole i odgovornosti.

2 TEORIJSKI OKVIR I METODOLOŠKI POSTUPAK ISTRAŽIVANJA

Istraživanje kombinuje analizu formalnih institucija i politika kroz prizmu institucionalne teorije, sa kritičkim, kolaborativnim i angažovanim pristupom planiranju i obrazovanju, u cilju afirmacije održivih, pravednih i demokratskih modela razvoja.

2.1. Institucionalna teorija kao analitički okvir za razumevanje megaprojekata

Društveni odnosi i procesi u političkoj, društvenoj i ekonomskoj sferi su oblikovani institucijama, oličenim u formalnim (norme i pravila) i neformalnim (vrednosti, konvencije i obrasci ponašanja) institucijama, organizacionoj strukturi i mehanizmima donošenja i sprovođenja odluka (North, 1992). Planiranje urbanog razvoja se odvija u gusto institucionalizovanom prostoru – mreži zakona, propisa, sistema organizacija i praktičnih rutina (Lowndes, 2001). Od devedesetih godina 20. veka u teoriji planiranja (Healy, 1997, 2002; Innes, 1995) se ističe da institucionalni sistem nije samo okvir unutar kog se planira. S obzirom na to da od dizajna institucionalnog sistema zavisi uspešnost upravljanja i kvalitet odluka, institucije moraju biti predmet analize i oblikovanja od strane planera (Milovanović Rodić & Maruna, 2022). Stoga je važno razumeti proces institucionalizacije, način i uslove promene institucionalnih aranžmana. Institucionalni okvir koji omogućava izražavanje različitih interesa, pa se javni interes utvrđuje, ugrađuje u javne politike i ostvaruje uz informisano i aktivno uključivanje građana, smanjuje dominaciju moćnih aktera i obratno, oni koji to nisu omogućavaju njihovo oblikovanje odnosima moći i (zlo)upotrebu od strane partikularnih interesa (Healy, 1997). Moć struktuira procese kreiranja svih javnih politika i manifestuje se na različitim nivoima. Pritisci u funkciji ostvarivanja interesa moćnih aktera mogu biti vidljivi, kada je suočavanje sa njima lakše, ali i nevidljivi javnosti, pa čak i profesionalcima u oblasti, čime postaju značajno efektivniji, odnosno teži za suočavanje (Luke, 2002). Kvalitet i otpornost institucionalnog sistema na takve pritiske u velikoj meri zavisi od stepena njegove usklađenosti sa lokalnim kontekstom, pre svega vrednostima i normama, ali i ostalim kapacitetima (logističkim, tehničkim, po pitanju znanja i veština, itd.) profesionalne, ali i šire zajednice i društva u celini. Takođe, važno je razumeti da se institucionalna rešenja ne mogu uvoziti i prenositi iz drugih konteksta bez kritičke analize i prilagođavanja, što jeste bio jedan od uzroka neuspešnosti primene velikog broja zakonskih i organizacionih rešenja "uvezenih" u srpski sistem u procesu pridruživanja EU.

Iako urbanisti u Srbiji i dalje formalno zauzimaju važnu poziciju u procedurama upravljanja prostornim razvojem, njihov stvarni uticaj na donošenje odluka postepeno opada (Maruna i dr., 2020). Odluke o korišćenju prostora donose se kroz

različite mehanizme i od strane brojnih institucija na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou. Svaka od tih organizacija ima određenu nadležnost, znanje i sopstvenu viziju razvoja, što čini proces koordinacije složenim. Planske odluke, čak i kada se odnose na konkretan resurs ili teritoriju, često zahtevaju uključivanje više aktera i uvažavanje različitih institucionalnih pravila i interesa. U praksi se dešava da više legitimnih institucija polaže pravo na odlučivanje o istoj lokaciji, pri čemu nije uvek jasno ko ima krajnju odgovornost. Kao rezultat toga, planerske institucije se suočavaju sa dugotrajnim i komplikovanim procedurama koje uključuju brojne zahteve, primedbe i faze odobravanja. Umesto da se plan razvija kroz argumentovanu raspravu i razmenu različitih ideja i potreba, on se često oblikuje u skraćenim procedurama i suženim krugovima, što uvećava rizik od korupcije i manipulacije javnim resursima prilagođavanjem planskog, a zatim i projektantskih rešenja pojedinačnom, a ne javnom interesu (Milovanović Rodić, 2015; Maruna, Teofilović & Milovanović Rodić, 2023; Nenadović & Milošević, 2022).

Planski i pravni sistem Srbije je značajno transformisan u funkciji velikih infrastrukturnih projekata sprovedenih poslednjih desetak godina. Najznačajniji sa tog aspekta, ali i najveći sa stanovišta količine angažovanja javnih resursa su Projekat Beograd na vodi (Perić & Maruna, 2022; Zeković & Maričić, 2022) i Projekat EXPO Belgrade 2027 (Transparentnost Srbija, 2024). Oba projekta zadovoljavaju i ostale karakteristike megaprojekata – imaju veliku političku podršku i promociju, odlučivanje, planiranje i građenje se odvijaju u netransparentnim procedurama dizajniranim posebnim zakonima[1], budžet se značajno menja tokom realizacije koju karakteriše kašnjenje i diskutabilan kvalitet izvedbe. Bent Flyvbjerg definiše megaprojekte kao „velike investicione projekte koji koštaju milijardu dolara ili više, traju mnogo godina, utiču na milione ljudi i uključuju brojne aktere sa različitim interesima" (Flyvbjerg, 2014). On ukazuje na strukturne slabosti u planiranju i upravljanju ovim projektima, pri čemu posebno naglašava „strateško iskrivljeno predstavljanje" i „optimistična pristrasnost" kao mehanizme koji omogućavaju izbegavanje odgovornosti i prikrivanje stvarnih troškova i rizika (Flyvbjerg, 2007).

Pod strateški iskrivljenim predstavljanjem (*strategic misrepresentation*) se podrazumeva sistematsko manipulisanje informacijama od strane promotera i planera velikih infrastrukturnih projekata — svesno predstavljanje projekta u povoljnijem svetlu nego što to objektivni podaci pokazuju, s ciljem da se obezbedi njegovo odobravanje i finansiranje (Flyvbjerg, Bruzelius & Rothengatter, 2003; Flyvbjerg, 2007).

1 Zakoni koji su imali za proklamovani cilj podsticanje građevinske industrije u uslovima ekonomske krize (Zakon o podsticanju građevinske industrije Republike Srbije u uslovima ekonomske krize (2012), prvobitno iz 2010), realizaciju projekta *Beograd na vodi* (Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima eksproprijacije i izdavanja građevinske dozvole radi realizacije projekta "Beograd na vodi" (2020), prvobitno iz 2015), izgradnju *Moravskog koridora* (Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima radi realizacije projekta izgradnje infrastrukturnog koridora auto-puta E-761, deonice Pojate-Preljina (2019), kao i nedavno ukinuti Zakon o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju (2020) (Transparentnost Srbija, 2024).

Najčešće se namerno potcenjuju troškovi i preuveličavaju koristi, ignorišu ili minimizuju rizici i negativni efekti, a analizama izvodljivosti manipuliše. Flyvbjerg (2007) tvrdi da ova praksa nije rezultat grešaka ili nedostatka znanja, već racionalna i namerna strategija aktera koji imaju interes da projekat bude odobren — bilo iz političkih, ekonomskih ili ličnih razloga. Ovo ponašanje često ostaje nekažnjeno jer su institucionalni mehanizmi kontrole slabi, a odgovornost difuzna. U okviru institucionalne teorije, strategijsko iskrivljeno predstavljanje može se tumačiti kao proizvod institucionalnog okruženja koje stimuliše formu „organizovanog neznanja", gde je uspeh definisan ne kroz kvalitet i ishod projekta, već kroz njegovu sposobnost da se uklopi u postojeće političko-birokratske tokove i bude formalno usvojen.

Za razliku od strateški iskrivljenog predstavljanja, optimistična pristrasnost (*optimism bias*) je nesvesna greška u prosuđivanju i sistematska sklonost planera i donosioca odluka da veruju u sopstvenu sposobnost da kontrolišu složenost i rizike projekta, iako je to empirijski neutemeljeno. Dovodi do toga da ljudi (ili organizacije) precenjuju verovatnoću pozitivnih ishoda, a potcenjuju verovatnoću negativnih. U kontekstu planiranja i upravljanja velikim projektima, to znači da donosioci odluka potcenjuju troškove, precenjuju koristi, ignorišu rizike i kašnjenja, i veruju da će „ovaj put biti drugačije" — iako istorijski podaci pokazuju suprotno (Flyvbjerg, 2007).

Institucionalna teorija nudi relevantan analitički okvir za ispitivanje ovih pojava. Javna vlast, kao ključni nosilac megaprojekata, deluje unutar institucionalnog okruženja koje može podsticati netransparentnost, klijentelizam i zloupotrebu resursa ukoliko ne postoje adekvatni mehanizmi nadzora i odgovornosti.

Koristeći institucionalnu teoriju, moguće je analizirati kako formalna pravila (npr. zakoni o javnim nabavkama, urbanističkom planiranju, itd.) i neformalne prakse (npr. političke kampanje, marketinški pritisci interesnih grupa, idr.) zajedno konstituišu koruptivni potencijal megaprojekata. Time se omogućava dublje razumevanje ne samo pojedinačnih slučajeva korupcije, već i sistemskih slabosti koje omogućavaju njihovo ponavljanje.

U situacijama kada se uvode posebni zakonski režimi koji zaobilaze redovne institucionalne kanale, kao i u uslovima ograničene transparentnosti i slabe dostupnosti podataka, proces donošenja odluka, planiranja i izgradnje postaje izrazito složen za praćenje, tumačenje i kontrolu. Upravo u takvim okolnostima, analiza institucionalnih obrazaca zahteva dodatni kritički napor kako bi se uočile tačke zastoja, isključenja ili zloupotrebe u okviru sistema.

Kritičkom analizom tih formalnih institucija i njihovih politika mogu se prepoznati obrasci moći i odlučivanja, što omogućava bolje razumevanje procesa izrade planova i strategija na nivou grada ili države i razotkrivanje tačaka u sistemu gde nastaju netransparentnosti i disfunkcije.

2.2. Angažovani model nastave: integracija učenja i delanja u realnom okruženju

Kao odgovor na autoritarno upravljanje, neoliberalni model razvoja (grada), prioritizaciju partikularnih interesa u odnosu na javni i isključivanje građana iz procesa odlučivanja, razvijen je koncept angažovane i pobunjene pedagogije (eng. insurgent pedagogy). Koncept je utemeljen u kritičkoj pedagogiji i teoriji društvene pravde sa ciljem osnaživanja za konstituisanje i artikulaciju kolektivnog delovanja u funkciji otpora i transformaciji odnosa moći u procesima odlučivanja o razvoju (Čolić, Milovanović Rodić & Fokdal, 2023). Zasniva se na ideji da obrazovanje ne treba biti neutralno, da predstavlja čin otpora i emancipacije kroz zajedničko učenje, dijalog, refleksiju i akciju koji ne počivaju na hijerarhijskim odnosima između učitelja i učenika (Freire, 1970/2000). U savremenom kontekstu, pobunjena pedagogija se razvija u okviru urbanih studija i planiranja, naročito kao odgovor na institucionalizovano, tehnokratsko obrazovanje koje ne prepoznaje glasove marginalizovanih zajednica. Insurgent pedagogija se praktikuje kroz alternativne oblike obrazovanja u zajednicama, protestima, kolektivnim radionicama i drugim oblicima delovanja "odozdo". U urbanističkom kontekstu se razvija kroz koncepte pobunjenog planiranja (Miraftab, 2009; Huq, 2020) prema kom je razvoj grada poligon na kom se odvijaju mnogi konflikti i nejednaka borba za resurse, a planiranje potencijalni prostor otpora, artikulacije i integracije različitih znanja i borbe za pravo na grad (Kočović-De-Santo, Milovanović Rodić, Babović & Kuzma, 2023). Takvo planiranje zahteva obrazovne prakse koje se ne odvijaju samo u učionicama, već i *in situ*, u zajednicama pogođenim prostornom nepravdom, gde studenti i nastavnici zajednički uče kroz direktno delovanje.

Model pobunjene pedagogije se zasniva na principima horizontalne organizacije i kolektivnom odlučivanju, kombinaciji teorije i prakse u realnim urbanim borbama, dijalogu sa zajednicama i civilnim društvom kao partnerima u saznavanju (Miraftab, 2009) i korišćenju umetnosti, narativa i performansa u obrazovanju i planiranju.

Pedagogija pobune u urbanističkom obrazovanju, koja ne odvaja proces učenja od stvarnog delanja, već aktivno povezuje istraživanje, obrazovanje i angažman u javnom interesu (Fokdal, Čolić & Milovanović Rodić, 2020; Maruna, Milovanović Rodić & Čolić, 2018; Milovanović Rodić, Živković & Lalović, 2013), bio je pedagoški model primeren društvenoj krizi izazvanoj padom nadstrešnice železničke stanice u Novom Sadu 2024. godine. Realizovan je sa idejom da studenti u međusobnoj saradnji i saradnji sa nastavnicima i ekspertskom zajednicom, razviju sposobnost za kritičku analizu i razumevanje institucionalnog okvira upravljanja razvojem grada, kao i alate za delovanje u odnosu na netransparentne procese formulisanja i implementacije urbanih politika i upotrebu javnih resursa.

2.3. Metodologija istraživanja

Akciono istraživanje je pokrenuto sa ciljem rasvetljavanja i razumevanja mehanizama upotrebe javnih resursa za potrebe planiranja i realizacije projekta EXPO Belgrade 2027. Pokrenuto je zbog nedostatka transparentnosti, javnog dijaloga i demokratskog nadzora nad procesom njegovog planiranja i sprovođenja, iako se radi o projektu od nacionalnog interesa koji je od strane predstavnika najviših državnih službenika zagovaran zbog izuzetnog finansijskog, infrastrukturnog, ekološkog i društvenog značaja za grad Beograd i Srbiju. S obzirom na to da se radi o projektu koji angažuje značajne javne resurse i ima veliki uticaj na kvalitet života ljudi i životnu sredinu, preduzete su različite aktivnosti u funkciji informisanja i mobilisanja studentske populacije i šire javnosti u skladu sa nalazima istraživanja. Stoga je akciono istraživanje imalo tri specifična međusobno povezana cilja:

- **Analitički cilj:** Institucionalna analiza projekta EXPO Belgrade 2027 radi sagledavanja sistema upravljačkih i planerskih mehanizama u funkciji njegove realizacije.
- **Pedagoški cilj:** Uključivanje studenata u proces istraživanja kao procesa učenja, radi razvijanja kritičke svesti, sticanja znanja i alata za analizu kompleksnih infrastrukturnih projekata i razumevanja načina funkcionisanja i menjanja institucionalnog sistema. Prenošenje ideje da kao budući profesionalci u okviru svojih organizacija, ali i građani u okviru društva, mogu i trebalo bi biti "transformativne sile i snage" koje mogu menjati strukturu, pravila i tokove resursa u borbi sa različitim tipovima vidljivih i nevidljivih moći koje teže da dominiraju javnim diskursom (Gidens, 1984).
- **Akcioni cilj:** Produkcija društveno relevantnog i mobilišućeg znanja kroz kreiranje sadržaja i događaja u funkciji informisanja šire javnosti, pokretanju dijaloga i aktivizma u vezi sa posledicama i alternativama aktuelnim razvojnim politikama.

U okviru kolaborativnih radionica u kojima su učestvovali nastavnici, studenti i stručnjaci iz oblasti urbanizma i arhitekture, urađena je analiza sadržaja važećih zvaničnih dokumenata (zakoni, podzakonska akta, planovi, odluke), sekundarnih izvora i medijskih priloga i koncipirane su akcije u skladu sa saznanjima.

Angažovanje nalaza istraživanja u javnom interesu podrazumevalo je osmišljenu i odgovornu kontinuiranu komunikaciju rezultata istraživanja sa drugim akterima, širom i stručnom javnošću, s ciljem da se doprinese razumevanju problema, otvori prostor za javnu debatu i podstakne kolektivno delovanje. Ovaj pristup prevazilazi akademske okvire – znanje se ne zadržava u stručnim krugovima, već se aktivno koristi kao alat za osnaživanje zajednica, zagovaranje promena i demokratizaciju procesa odlučivanja.

3 MEHANIZMI UPOTREBE JAVNIH RESURSA PROJEKTA EXPO BELGRADE 2027

Istraživanjem su detektovana tri ključna segmenta koja se tiču mehanizama upotrebe javnih resursa u okviru projekta EXPO Belgrade 2027. Prvi se odnosi na nedoslednosti vezane za terminološku određenost samog naziva projekta. Drugi je vezan za posebne procedure, zakonski okvir i mehanizme finansiranja kojima se projekat EXPO izuzima iz standardnih postupaka planiranja. Treći segment istražuje prostorni razvoj, kroz proces "razotkrivanja" plana, njegovog obuhvata i sadržaja.

3.1. Terminološka magla: Šta (ni)je projekat EXPO Belgrade 2027?

Međunarodna kancelarija za izložbe "Bureau International des Expositions – BIE" je juna 2023. godine donela odluku da će Republika Srbija biti domaćin Međunarodne specijalizovane izložbe EXPO Belgrade 2027. Izložba će biti održana u Beogradu od 15. maja do 15. avgusta 2027. godine, sa ključnom temom „Igraj za čovečanstvo – sport i muzika za sve". U skladu sa procedurom, Srbija je, kao i ostali kandidati, konkurisala slanjem Dosijea o priznavanju koji sadrži detalje o programu, ali i načinima finansiranja izložbe. Taj Dosije nikad nije bio dostupan građanima Srbije, iako se radi o angažovanju velikih javnih sredstava i iako je to propozicijama BIE omogućeno, jer su ga naše nadležne institucije proglasile poslovnom tajnom, tvrdeći da bi njegovo objavljivanje uticalo na uspešnost poslovanja.

Po propozicijama BIE, specijalizovana međunarodna izložba je vremenski ograničena na maksimalno tri meseca, a prostorno na površinu do 25 hektara. Izložbeni prostor u potpunosti gradi organizator, dok učesnicima biva dodeljen prostor u paviljonima koje oni mogu prilagoditi, u skladu sa sopstvenom interpretacijom fokusirane teme izložbe.

Bez obzira na jasne propozicije koje definiše BIE, ispostavilo se da je, uprkos izuzetnom prisustvu u zvaničnim dokumentima, kao i medijskim nastupima predstavnika različitih javnih institucija, nemoguće jednoznačno utvrditi šta jeste, pa čak ni šta nije projekat EXPO Belgrade 2027. Sa prefiksom EXPO u opticaju su istovremeno različiti termini, čiji institucionalni kontekst, sadržaj i prostorni obuhvat variraju, delimično se preklapaju, razlikuju i nisu međusobno usklađeni, kao što su *Međunarodna specijalizovana izložba EXPO Belgrade 2027, EXPO zona, Kompleks EXPO 2027, EXPO kompleks, Lokacija EXPO 2027, Projekat EXPO Belgrade 2027, Skok u budućnost – EXPO Srbija 2027*, idr.

U nastavku su navedena značenja i karakteristike termina na osnovu zvaničnih dokumenata:

- **Međunarodna specijalizovana izložba EXPO Belgrade 2027** je međunarodni događaj pod nazivom *Igra(j) za čovečanstvo – sport i muzika za sve* koji će biti realizovan u Srbiji u periodu 15. maj – 15. avgust 2027. godine. Spada u jednu od četiri tipa događaja koje reguliše, nadgleda i odobrava međuvladina organizacija *Međunarodni biro za izložbe* ***(Bureau International des Expositions - BIE)***: Svetske EXPO izložbe, Specijalizovane EXPO izložbe, Hortikulturne izložbe i Trijenale u Milanu. BIE okuplja 184 zemlje, osnovana je **1928. godine** u Parizu, gde joj je i danas sedište. Srbija je konkurisala i dobila saglasnost da bude domaćin *Međunarodne specijalizovane izložbe* koja bi prema ***Konvenciji o međunarodnim izložbama*** **(1928)**, osnovnom pravnom aktu BIE, **trebalo da se održava na površini do 25 ha** i da traje do 3 meseca[2].

- **Kompleks EXPO 2027** je naziv prostorno-funkcionalne celine u okviru Prostornog plana područja posebne namene Nacionalni fudbalski stadion (PPPPN NFS), koja po poslednjoj 4. fazi usvojenoj u julu 2025. godine **zauzima površinu od 373,01 ha**[3]. U okviru Kompleksa EXPO se osim **izložbenog prostora površine 83,10 ha**, što je više od 3 puta veće u odnosu na propozicije BIE, koje dozvoljavaju maksimalnu površinu od 25 ha za organizaciju MSI EXPO, nalaze i prateći smeštajni kapaciteti - 1600 stanova, 8,57 ha, prateći komercijalni sadržaji – 22,90 ha, predškolska ustanova - 0,61 ha, osnovna škola - 1,36 ha, hotel - 1,94 ha, vatrogasna stanica - 0,95 ha i tematski park - 252,43 ha.

- **EXPO zona** je termin koji se navodi u zvaničnom promotivnom materijalu *SRBIJA 2027 EXPO SKOK U BUDUĆNOST*[4] i definiše kao *„Prostor EXPO-a (budući Beogradski sajam), prateća infrastruktura, Rezidencijalni kompleks, Akvatik centar, Pruga Zemun-Aerodrom-EXPO, Novi pristan na reci Savi."* U ovom materijalu nisu definisane površine EXPO zone i njenih podcelina, među kojima se u odnosu na one definisane PPPPN NFS 4. faza,

2 Zakon o potvrđivanju protokola od 30. novembra 1972. godine sa amandmanima od 24. juna 1982. godine i 31. maja 1988. godine, Konvencije o međunarodnim izložbama potpisane u parizu 22. novembra 1928. godine, izmenjene i dopunjene protokolima od 10. maja 1948. godine, 16. novembra 1966. godine, 30. novembra 1972. godine, i amandmanima od 24. juna 1982. godine i 31. maja 1988. godine, član 4 (2023)

3 Nacrtom PPPN NFS 4. faza se Kompleksu EXPO 2027 u odnosu na 3. fazu povećava površina za prateće smeštajne kapacitete sa od 8,57 hektara na 9,20 ha i dodaju nove površine za vatrogasnu stanicu od 0,95 ha i tematski park na jednoj parceli od 252,43 ha.

4 Deljeno 12-14. aprila 2025. godine za vreme skupa *Branimo Srbiju* održanom u Beogradu na inicijativu pokreta *Za narod i državu* i predsednika Republike Srbije Aleksandra Vučića.

pominju nove - Akvatik centar, pruga, pristan. Osim toga, koristi se još jedan nov termin - **Prostor EXPO (Budući Beogradski sajam)** koji ukazuje na relaciju MSI EXPO Belgrade 2027 sa Beogradskim sajmom. Ta relacija ostaje neodređena, pa se otvara pitanje da li će se Beogradski sajam prostirati na celokupnoj površini namenjenoj izložbenom prostoru Kompleksa EXPO 2027 od 83,10 ha kako je to definisano planom ili će zauzimati samo neki njegov deo. U istom materijalu se pojavljuje i treći naziv *„Expo 2027 Beograd i Srbija biće ponosni domaćini Specijalizovane izložbe od 15. maja do 15. avgusta 2027. godine"* za koji pretpostavljamo da u ovom kontekstu označava privredno društvo EXPO 2027 d.o.o, koje se po Odluci Vlade RS (2023) bavi *„pripremom, organizacijom i održavanjem specijalizovane izložbe EXPO Beograd 2027, zatim razvojem i promocijom specijalizovane izložbe, implementacijom mera neophodnih za koordinaciju i organizaciju izložbe"*.

• **EXPO lokacija (EXPO site)** je naziv prostorne celine od 33 ha sa *„isključivom namenom realizacije specijalizovane izložbe EXPO 2027, koja sadrži površinu paviljona učesnica od oko 100.000 m²"* u Tenderu za izradu sveobuhvatnog **EXPO master plana** i integrisanje u prostornu celinu za potrebe specijalizovane izložbe i angažovanje glavnog arhitekte, na period od tri godine[5]. U tenderskoj dokumentaciji se pored novog termina - EXPO master plan, uvodi nov termin - **EXPO kompleks** koji po ovom dokumentu predstavlja *„skup prostornih celina i objekata u funkciji realizacije specijalizovane izložbe EXPO 2027 na ukupnoj površini od 81 hektar. Sastoji se od EXPO lokacije, **EXPO sela**, **EXPO Servisa** i **EXPO Parkinga**"*. U ovom objašnjenju EXPO kompleksa se pojavljuju još tri nova EXPO termina, koji se ne pominju u PPPPN NFS 1-4. faza, niti u nekom drugom javnom dokumentu.

• **Projekat EXPO Belgrade 2027** je termin koji se definiše Zakonom o posebnim postupcima (2023) radi realizacije međunarodne specijalizovane izložbe EXPO BELGRADE 2027 iz 2023. godine, po kojem *„Projekat EXPO Belgrade obuhvata sve faze realizacije međunarodne specijalizovane izložbe EXPO BELGRADE 2027, drugih sadržaja u okviru Prostornog plana i sadržaja koji nisu obuhvaćeni Prostornim planom, a u funkciji su realizacije projekta EXPO BELGRADE 2027"*. Ovo je ujedno jedna od najznačajnijih i potencijalno najštetnijih definicija u vezi sa MSI EXPO 2027, jer se njegova granica zakonom neutralizuje i širi na potencijalno bilo koju lokaciju u Srbiji. Ovim zakonskim rešenjem se omogućava da Vlada RS bez propisanih kriterijuma može odlukom da bilo koji projekat proglasi projektom u funkciji realizacije MSI EXPO Belgrade. Pošto se istim zakonom značajno ublažavaju ili suspenduju procedure u odnosu na projekte koji nisu u funkciji MSI EXPO Belgrade, kao što su skraćivanje broja dana za uključivanje javnosti sa 45 na 15, podizanje pragova za javne nabavke roba i usluga za 8 puta, a radove za 12 puta, kratki rokovi za javljanje na oglase za javne nabavke, nepostojanje žalbenih mehanizama, itd. na ovaj način se uvodi diskriminacija u industriju građevinarstva i značajan poremećaj u sistemu planiranja i izgradnje. Osim toga, konkretni zakon ne precizira koliko faza projekat obuhvata, odnosno koliko ih je planirano, što otvara pitanje trajanja važenja samog zakona i njegovog prostornog dometa, budući da se obuhvati planskih dokumenata razlikuju iz faze u fazu.

• **Skok u budućnost – Srbija EXPO 2027**[6] je naziv jednog od najvećih državnih investicionih programa koji je predsednik Srbije predstavio na konferenciji za štampu 20.1.2024. godine i koji nikada nije predstavljen javnosti u vidu dokumenta, iako je postao osnov za značajan redizajn javnih politika na nacionalnom i lokalnim nivoima. Na zahtev Transparentnosti Srbija za dostavljanje dokumenta i informacija od javnog o licima i organima koji su učestvovali u njegovoj izradi, kao i odlukama i ugovorima na osnovu kojih su to radili upućen Kancelariji predsednika RS, Vladi RS, Ministarstvu kulture i Ministarstvu finansija, Vlada RS je nakon ponovnog slanja poslala odgovor, koji zbog njegove specifične nelogičnosti koju je nemoguće parafrazirati - citiramo: *„Skok u budućnost – Srbija EXPO 2027 nije dokument javne politike, preciznije program u smislu Zakona o planskom sistemu RS (2018). U tom smislu, nijedan organ državne uprave nije bio učesnik u izradi dokumenta planskog sistema u smislu navedenog Zakona, niti je podneo inicijativu za izmenu, izradu i usvajanje dokumenta javnih politika, a kako takvih dokumenata nije bilo, te sledstveno tome ne postoje ni kopije inicijativa ili predloga. U skladu sa navedenim, ne postoji služba, zaposleni ili spoljni saradnik koji bi učestvovali u izradi dokumenta na koji se pozivate"*. Dakle, ispostavlja se da najveći investicioni program koji definiše način trošenja 17,8 milijardi evra javnog novca nije javni dokument i nije utemeljen ni u jednom zvaničnom dokumentu neke javne institucije. U funkciji realizacije ovog programa, koji se ne može pročitati i za kog ne znamo na osnovu čega je, kako i kada formulisan i usvojen, donete su mnoge odluke Vlade RS i brojnih javnih institucija, definisane nacionalne fiskalne strategije, redizajnirani nacionalni i lokalni budžeti. Ono što ga čini dodatno čudnim je

5 Javni poziv za izradu sveobuhvatnog EXPO master plana i angažovanje glavnog arhitekte na period od tri godine (broj nabavke: 30/24). Posećeno 12.6.2025. https://www.ekapija.com/tender/4835711/izrada-sveobuhvatnog-expo-master-plana-i-integrisanje-u-prostornu-celinu-za-potrebe

6 Naziv investicionog programa takođe varira, pa se na sajtu programa navodi bez EXPO u naslovu kao *Skok u budućnost - Srbija 2027*, dok se na sajtu Vlade RS i mnogim zvaničnim nacionalnim, ali i međunarodnim dokumentima, kao što je MMF izveštaj, navodi kao *Skok u budućnost - Srbija EXPO 2027*. Ovo nije beznačajna razlika, ako se uzme u obzir da je Lex specijalis za EXPO osnov za realizaciju svih projekata koji se dovode u relaciju sa MSI EXPO Belgrade 2027. Dakle, upravo se ovako može napraviti prostor za tvrdnje koje će omogućiti da se svih 325+ projekata mogu realizovati po procedurama i uslovima koje definiše Lex specijalis za EXPO.

njegova relacija sa EXPO-om, koji se pojavljuje u nazivu programa, što bi, pretpostavljamo trebalo da znači da će se realizovati po relaksiranim uslovima definisanim Zakonom o posebnim postupcima u funkciji realizacije međunarodne specijalizovane izložbe EXPO Belgrade 2027 (2023).

• **Projekat EXPO Beograd 2027**[7] je termin koji se pojavljuje na sajtu investicionog programa "Skok u budućnost – Srbija 2027" pod kojim se podrazumeva kompleks od 38 hektara koji se sastoji od tri oblasti. U funkciji ilustracije nepreciznosti i nejasnoće korišćenja termina, citiramo opis oblasti: "Tematsku oblast, Oblast međunarodnih učesnika i Oblast najbolje prakse i korporativnih sadržaja s ključnim prostorom za razvoj teme, objekte vezane za izložbene postavke i događaje, objekte za operacije i upravljanje, komercijalne i uslužne objekte, kao i infrastrukturu za rekreaciju i mikro-mobilnost. Osim izložbenog prostora u svrhu uspešne realizacije Expa 2027 gradi se i takozvano Expo selo, odnosno rezidencijalni kompleks namenjen boravku učesnika Izložbe. Osim uspešne realizacije Međunarodne specijalizovane izložbe Expo Beograd 2027, celokupan kompleks je pažljivo projektovan sa ciljem 100%-og nasleđa koji pozicionira Republiku Srbiju na regionalnom i evropskom nivou kao novi kulturni, konvencijski, sportski i zabavni distrikt". U opisu se dalje navodi da, "osim **indirektnih prihoda** koje će Republika Srbija generisati tokom tromesečnog trajanja Međunarodne specijalizovane izložbe a koji su projektovani na okvirnih 2,5 milijardi evra (shodno metodologiji primenjenoj od strane Međunarodnog Biroa za Izložbe sa sedištem u Parizu) u posmatranom periodu kada su u pitanju operacije i aktivnosti koje proizilaze iz organizacije Izložbe, očekuje se da će projektovani **operativni prihodi** za EXPO 2027 Beograd (151,9 miliona evra) biti dovoljni da pokriju **operativne troškove** koji se trenutno procenjuju na oko 128,8 miliona evra".

• **EXPO 2027 Beograd** je termin koji se često koristi u zvaničnoj komunikaciji institucija s javnošću, prvenstveno putem promotivnih kanala kao što je vladin portal Skok u budućnost – Srbija 2027[8]. Prema podacima sa ovog sajta, EXPO 2027 Beograd označava kompleksan skup prostornih, infrastrukturnih i funkcionalnih celina, koji prevazilazi okvire same međunarodne izložbe. U prostornom smislu, definisan je kao urbanističko područje od 243 ha sa završetkom izgradnje 2026. godine. Njegovi sastavni elementi su linijska infrastruktura (nova uključenja na državne saobraćajnice, pristani za kruzere, gradski bulevari, 9000 javnih parkinga), **Sajam i EXPO 2027**, Nacionalni fudbalski stadion i rezidencijalni kompleks (160 000 m², 1 500 stambenih jedinica, kapacitet od oko 3 500 stanara). Pored ovih, pominju se i Akvatik centar, nova železnička pruga, Beograd metro, autobuske i železničke stanične zgrade, izgradnja i rekonstrukcija objekata u okviru projekta Beograd na vodi i drugo. Dakle, u ovoj verziji EXPO 2027 Beograd predstavlja skup pojedinačnih projekata koji se neposredno i posredno odnose na kompleks EXPO 2027 ili se čak ne mogu ni dovesti u vezu. Sajam i EXPO 2027 se u ovakvom kontekstu definiše kao kompleks od 25 ha i 230 000 m² izložbenih objekata. Ovim terminom se ova dva pojma integrišu i poistovete, a zapravo se iskazuje namera da se Beogradski sajam preseli u Surčin. Kao i u prethodnim terminima, nema eksplicitnog objašnjenja koja površina je namenjena budućem sajmu, a nedoslednost po pitanju površinskih kapaciteta same izložbe je ponovljena.

7 Termin se razlikuje u odnosu na sličan u Lex specijalisu za EXPO po tome što u njemu figuriše „Beograd", za razliku od onog u zakonu u kom se koristi „Belgrade".

8 https://srbija2027.gov.rs/expo-2027

Terminološka konfuzija koja prati projekat EXPO Belgrade 2027 nije beznačajna, a najpre ni slučajna – ona je direktno uticala na mogućnost razumevanja obima projekta, nadležnosti, načina planiranja i upravljanja njime.

Dok se pojedini termini odnose samo na privremene strukture u kojima će se realizovati EXPO Belgrade 2027 izložba, drugi uključuju infrastrukturu i prateće sadržaje u različitim kombinacijama – stambene i komercijalne zone i komplekse, infrastrukturne površine i objekte, zabavne parkove, zelene koridore i turističke objekte. Ne postoji jedinstvena i zvanična definicija teritorijalnog obuhvata EXPO projekta, pa se u nekim dokumentima navode precizne površine od 25 ha, 33 ha, 83,21 ha ili 373,01 ha, dok se u nekim navodi da je cela Srbija EXPO i specificiraju projekti koji sa izložbom ne čine jasnu funkcionalnu koherentnu celinu, iako se po tom osnovu povezuju, a pogotovo ne u prostornom i institucionalnom smislu.

Nemogućnost da se jasno odgovori na pitanje šta *EXPO Belgrade 2027* jeste, predstavlja ozbiljan problem za kritičku analizu relacija sa javnim interesom i procenu načina i opravdanosti angažovanja javnih resursa. Bez jasne definicije projekta, nije moguće proceniti njegove stvarne troškove, prostorne posledice, infrastrukturne zahteve niti potencijalne rizike po životnu sredinu i lokalne zajednice.

Poseban problem predstavlja i činjenica da je specijalizovana međunarodna izložba EXPO Belgrade 2027, od strane najviših nacionalnih institucija, proglašena najznačajnijom nacionalnom razvojnom šansom, te je oko nje kao okosnice, formiran nacionalni investicioni program "Skok u budućnost – Srbija EXPO 2027", koji nije dokument javne politike. Predviđeno je da se u okviru tog programa u naredne 3 do 4 godine investira 17,8 milijardi evra u projekte grupisane u pet celina. Jedna od tih grupa projekata je Expo Belgrade 2027 i za nju je predviđeno 1,29 milijardi evra. Na ovom spisku projekata se nalaze veliki infrastrukturni projekti poput Moravskog i Fruškogorskog koridora, toplana Kostolac B3, Kostolac farma vetrogeneratora, BIO4 kampus, inovacioni distrikti, ali i

nespecificirani tipovi projekata, poput lokalnih puteva ili investicija u integralni razvoj i turizam. Ostaje nejasno zašto i kako su ti projekti vezani za EXPO specijalizovanu izložbu koja će biti realizovana na 25 ha, trajati tri meseca i po prethodnoj studiji opravdanosti ostvariti 4 miliona poseta, od čega će tri četvrtine posetilaca biti iz Srbije, većinom iz Beograda.

3.2. Pravni okvir: Centralizacija odlučivanja i kreiranje izuzeća

Međunarodna specijalizovana izložba EXPO Belgrade 2027 je proglašena projektom od posebnog značaja za Republiku Srbiju, pa je za njenu realizaciju 2023. godine donet Zakon o posebnim postupcima radi realizacije međunarodne specijalizovane izložbe EXPO BELGRADE 2027 (2023, u nastavku Lex specijalis). Njime su suspendovani celokupni ili delovi postojećih zakoni koji se tiču trošenja javnih resursa, planiranja i izgradnje i time kreirano drugačije okruženje i "pravila igre" u odnosu na ostatak zemlje.

Sam Zakon je donet bez javne rasprave, iako su po Zakonu o državnoj upravi (2018)[9] organi državne uprave bili dužni da obezbede uslove za učešće javnosti u toku pripreme nacrta zakona, jer se njime uvodi veliki broj značajnih izmena „kojima se bitno menja pravni režim u oblasti" upravljanja i planiranja prostornog razvoja „koja posebno zanimaju javnost i njegovo usvajanje". Značaj ovog Zakona dokazuje velika zainteresovanost celokupne profesionalne i šire javnosti za Nacrt zakona o izmenama i dopunama ovog zakona upućenog u skupštinsku proceduru nakon usvajanja na sednici Vlade Republike Srbije od 16.1.2025. godine. Zahtev Vladi RS za njegovo povlačenje združeno su poslale najznačajnije institucije, organizacije i asocijacije u oblasti planiranja i građenja[10]. Nacrt je povučen iz skupštinske procedure bez obrazloženja, kao i njegova druga verzija iz marta 2025. godine. Povodom treće, znatno redukovane verzije nacrta izmena i dopuna iz 2025. godine, pokrenuta je javna rasprava. Ishod javne rasprave još uvek nije poznat u trenutku pisanja ovog rada. Predloženim promenama se dodatno narušava pravni i planski nacionalni sistem, a posebno Zakon o planiranju i izgradnji uvođenjem mogućnosti da se svi objekti izgrađeni po Lex specialisu puste u rad bez prethodnog pribavljanja upotrebne dozvole.

9 Zakon o državnoj upravi (2018), član 77,

10 Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu (AFUBG), Akademija inženjerskih nauka Srbije (AINS) – odeljenje građevinskih nauka, Akademija arhitekture Srbije (AAS), Asocijacija prostornih planera (APPS), Građevinski fakultet Univerziteta u Beogradu (GFUB), Geografski fakultet Univerziteta u Beogradu - Katedra za prostorno planiranje, DocoMoMo Srbija, Društvo konzervatora Srbije (DKS), Društvo Građevinskih Konstruktera Srbije (DGKS), Evropa Nostra Srbija, Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije (IAUS), Ministarstvo prostora (MP), Nacionalni komitet ICOMOS Srbija, Nova planska praksa (NPP), Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu (RERI), Savez građevinskih inženjera Srbije (SGIS), Udruženje arhitekata Srbije (UAS) i njegove članice Društvo arhitekata Beograda (DAB), Društvo arhitekata Novog Sada (DaNS), Društvo arhitekata Niša (DAN), Društvo arhitekata Valjeva (DAV), Društvo arhitekata Zrenjanina (DAZ), Društvo vranjskih arhitekata (DVA), Udruženje pejzažnih arhitekata Srbije (UPAS), Udruženje urbanista Srbije (UUS), UNESKO Katedra za kulturnu politiku i menadžment Univerziteta umetnosti u Beogradu, Šumarski fakultet Univerziteta u Beogradu - Odsek za Pejzažnu arhitekturu i hortikulturu. Protiv ovih izmena su se samostalno izjasnile i Odbor Srpske akademije nauka i umetnosti (SANU) za životnu sredinu, Inženjerska komora Srbije (IKS), Anketna komisija za ispitivanje odgovornosti za urušavanje nadstrešnice i Asocijacija arhitektonskih praksi (ASAP).

U prvom članu, stav 1. Lex specijalisa se navodi da se njime „uređuju uslovi, kriterijumi, način i postupak za realizaciju međunarodne specijalizovane izložbe EXPO BELGRADE 2027 i drugih sadržaja u okviru Prostornog plana područja posebne namene Nacionalnog fudbalskog stadiona, Prostornog plana područja posebne namene Nacionalnog fudbalskog stadiona – druga faza, odnosno drugih faza Prostornog plana područja posebne namene Nacionalnog fudbalskog stadiona, drugim prostornim celinama van obuhvata Prostornog plana, a koje su u funkciji realizacije međunarodne specijalizovane izložbe EXPO BELGRADE 2027, kao i izgradnju Nacionalnog fudbalskog stadiona i stambenih objekata za smeštaj učesnika i posetilaca". Stav 2 istog člana 2 dalje određuje šta se gradi van granica Prostornog plana i navodi da to uključuje „izgradnju infrastrukture, neophodne za funkcionisanje sadržaja u okviru Prostornog plana područja posebne namene Nacionalnog fudbalskog stadiona, Prostornog plana područja posebne namene Nacionalnog fudbalskog stadiona – druga faza, odnosno drugih faza Prostornog plana područja posebne namene Nacionalnog fudbalskog stadiona, drugim prostornim celinama van obuhvata Prostornog plana, a koje su u funkciji realizacije međunarodne specijalizovane izložbe EXPO BELGRADE 2027, organizovanje pratećih manifestacija izvan obuhvata ovog plana, obnovu fasada u određenim urbanističkim zonama i celinama, kao i druga pitanja od značaja za realizaciju navedenog projekta. Član 3 stav 1 tačka 1 Zakona definiše da je „EXPO BELGRADE 2027 projekat koji obuhvata sve faze realizacije međunarodne specijalizovane izložbe EXPO BELGRADE 2027, drugih sadržaja u okviru Prostornog plana i sadržaja koji nisu obuhvaćeni Prostornim planom, a u funkciji su realizacije projekta EXPO BELGRADE 2027, i odnosi se na projekat u celini i na pojedinačne lokacije i radnje koje su određene za realizaciju.

Iz toga proizilazi da granica prostornog obuhvata na koji se odnosi Lex specijalis nije definisana, jer se ne specificiraju granice „drugih prostornih celina van obuhvata Prostornog plana" i projekti na „pojedinačnim lokacijama" (član 1 stav 1, član 3 stav 1 tačka 1). S obzirom na to da nije definisano šta se podrazumeva pod formulacijom „u funkciji realizacije međunarodne specijalizovane izložbe EXPO BELGRADE 2027", nije jasno na koje druge prostorne celine i pojedinačne lokacije se ovi stavovi odnose, koji sadržaji se na njima realizuju, na osnovu kojih kriterijuma, po kom pravnom i planskom osnovu se utvrđuju, kao i da li postoji konačan spisak prostornih celina, pojedinačnih lokacija i sadržaja (član 1 stav 1 i stav 2, član 3 stav 1 tačka 1).

Takođe, nedefinisan je rok do kog će se primenjivati Lex specialis, budući da se navodi da se donosi na „sve faze realizacije međunarodne specijalizovane izložbe EXPO BELGRADE 2027" (član 3 stav 1 tačka 1). Prostornim planom područja posebne namene Nacionalni fudbalski stadion – 2. faza su „planirani sadržaji koji su neophodni za realizaciju Expo izložbe", Prostornim planom područja posebne namene Nacionalni fudbalski stadion – 3. faza su „planirani dodatni – prateći sadržaji od značaja za realizaciju Expo izložbe", dok je Prostornim planom područja posebne namene Nacionalni fudbalski stadion – 4. planiran „dalji planski razvoj područja, započet prethodnim fazama". To može biti cilj svih sledećih faza Prostornog plana područja posebne namene Nacionalni fudbalski stadion, kojih može biti neograničeno mnogo, jer nijednim aktom nije definisan njihov konačan broj.

Lex specijalisom redukovano je učešće javnosti i u procedurama izrade faza Prostornog plana područja posebne namene ukidanjem ranog javnog uvida i skraćivanjem javnog uvida sa 30 na 15 dana, kao i transparentnost u procesima ugovaranja poslova zbog suspenzije Zakona o javnim nabavkama[11] (2023). Ta rešenja nose povećan rizik od korupcije u procesu realizacije i navode na opravdanu sumnju da će javni resursi biti neracionalno korišćeni.

Proces planiranja urbanizacije područja Surčina u kom će biti realizovana MSI EXPO Belgrade 2027, započet je 2018. godine, odnosno oko tri godine pre donošenja odluke o konkurisanju za dobijanje prava za organizaciju iste. Vlada RS je 30. jula 2018. godine donela Zaključak da je projekat izgradnje Nacionalnog fudbalskog stadiona sa pratećim sadržajima na teritoriji gradske opštine Surčin projekat od značaja za Republiku Srbiju, a zatim 9. novembra 2018. i Odluku o izradi PPPPN NFS, na osnovu koje je urađen Elaborat za rani javni uvid. Vlada je donela Odluku o obrazovanju radne grupe za izradu i podnošenje kandidature za EXPO 2027 tek u decembru 2021. godine, nakon čega 11. februara 2022. godine donosi drugu Odluku o izradi PPPPN NFS i njom uvodi mogućnost fazne izrade plana i proširuje sadržaj i na „druge javne namene od nacionalnog značaja".
U tabeli 1. su hronološki predstavljeni ključni mehanizmi upravljanja i planiranja realizacije projekta EXPO.

Tabela 1. - ***Hronološki prikaz ključnih događaja od značaja za razumevanje upravljanja i planiranja projektom EXPO.***

11 Zakon o javnim nabavkama. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 91/2019, 92/2023.

DATUM	KLJUČNI DOGAĐAJI
30.07.2018.	Zaključak Vlade RS: Projekat izgradnje Nacionalnog fudbalskog stadiona (NFS) sa pratećim sadržajima na teritoriji gradske opštine Surčin je projekat od značaja za Republiku Srbiju.
09.11.2018.	Odluka (I) o izradi PPPPN NFS
14.02.2019.	Zaključak Vlade RS: Projekat izgradnje NFS je projekat od značaja za Republiku Srbiju
16-30.04.2019.	Rani javni uvid u PPPPN NFS
1-30.10.2021.	Javni uvid u PPPPN NFS
2.12.2021.	Odluka Vlade RS o obrazovanju radne grupe za kandidature za EXPO 2027
26.1. 2022.	Vlada RS predala pismo Kandidature za EXPO 2027
11. 02. 2022.	Odluka (II) o izradi PPPPN NFS (dopuna odluke iz 2018. godine: fazna izrada i druge javne namene od nacionalnog značaja)
20.02. 2022.	Vlada RS dodelila Beogradskom sajmu 23,6 miliona dinara iz budžetske rezerve za potrebe pripremanja kandidature Srbije za izložbu EXPO 2027
09.03.2022.	Uredba o utvrđivanju PPPPN NFS

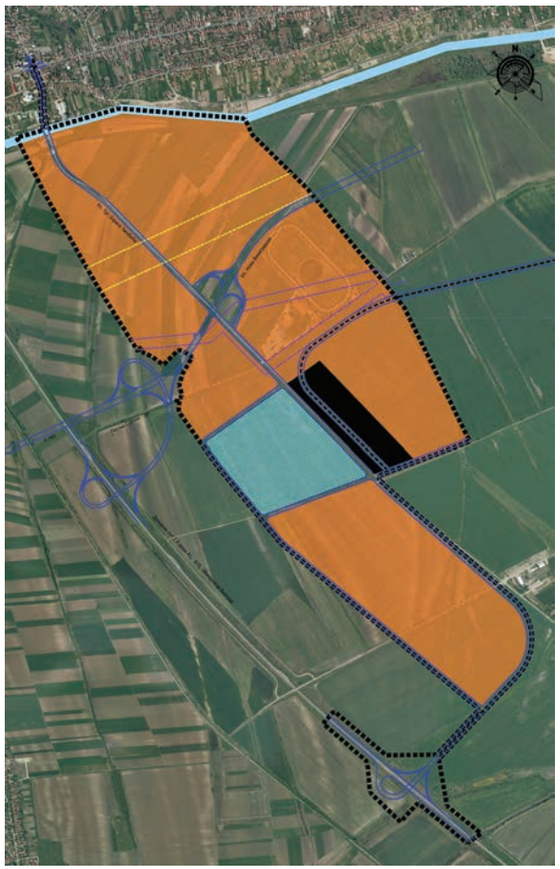
11.04.2022.	Odluka Vlada RS o dodeli Beogradskom sajmu 56,5 miliona dinara iz budžetske rezerve za promociju kandidature Srbije za organizaciju izložbe EXPO Belgrade 2027
30.06.2022.	Odluka Vlade RS: izgradnja objekata za EXPO 2027 i pratećih sadržaja je projekat od značaja za Republiku Srbiju.
septembar 2022.	Poseta BIE i početak misije u Beogradu radi procene projekta
oktobar 2022.	Odluka Vlada RS o dodeli Beogradskom sajmu 95 miliona dinara iz budžetske rezerve za izradu Dosijea za priznavanje Međunarodne specijalizovane izložbe EXPO Belgrade 2027
19.10.-17.11.2022.	Javni uvid u PPPPN NFS – 2. faza
08.02.2023.	Uredba o utvrđivanju PPPPN NFS – druga faza
21.06.2023.	Doneta konačna odluka o gradu i zemlji domaćinu MSI EXPO 2027
27.10.2023.	Zakon o posebnim postupcima za realizaciju MSI EXPO BELGRADE 2027
27.10.2023.	Uredba o uslovima, kriterijumima i sadržaju dokumentacije za projekte za izgradnju objekata od značaja za RS
21.11.2023.	Odluka o osnivanju privrednog društva „EXPO 2027" d.o.o. Beograd: 103/2023-23
19.12.2023.- -17.01.2024.	Javni uvid u PPPPN NFS – 3. faza
12.01.2024.	Odluka o osnivanju Privrednog društva „SPV Galovica 1" d.o.o. Beograd: 3/2024-28

12.01.2024.	Odluka o osnivanju Privrednog društva „SPV Galovica 2" d.o.o. Beograd: 3/2024-30
12.01.2024.	Odluka o osnivanju Privrednog društva „SPV Galovica 3" d.o.o. Beograd: 3/2024-32
12.01.2024.	Odluka o osnivanju Privrednog društva „SPV Petrac 1" d.o.o. Beograd: 3/2024-34
12.01.2024.	Odluka o osnivanju Privrednog društva „SPV Petrac 2" d.o.o. Beograd: 3/2024-36
12.01.2024.	Odluka o osnivanju Privrednog društva „SPV Petrac 3" d.o.o. Beograd: 3/2024-38
20.01.2024.	Predsednik Republike Srbije predstavio program Skok u budućnost - Srbija EXPO 2027 za period od 2024. do 2027. godine
24.01.2024.	Transparentnost Srbija uputila Zahtev za pristup informacijama od javnog značaja Generalnom sekretarijatu predsednika RS - tražili dokument Skok u budućnost
02.02.2024.	Odluka o osnivanju Privrednog društva „SPV Akvatik centar" d.o.o. Beograd: 8/2024-52
06.02.2024.	Uredba o pravilima postupka nabavke dobara, usluga ili radova potrebnih za realizaciju međunarodne specijalizovane izložbe EXPO BELGRADE 2027: 8/2024-26
21.02.2024.	Uredba o utvrđivanju PPPPN NFS – treća faza
27.03.2024.	Vlada RS uputila odgovor Transparentnost Srbija na osnovu Zahteva od 18.3.2024.
22.04.2024.	Ustavni sud traži mišljenje Narodne skupštine povodom inicijative Transparentnost Srbija za ocenu ustavnosti Lex specialisa EXPO

05.09.2024.	Vlada RS predaje BIE Dossier for the International Specialised Exhibition
26.11.2024.	Skupština BIE Assembly usvaja Recognition Dossier
03.12.2024.	Transparentnost Srbija uputila Zahtev Narodnoj skupštini RS za dostavljanje kopije mišljenja koje je Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo uputio Ustavnom sudu povodom inicijative za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti Lex-a
17.01.2025.	Izmene i dopune Lex specialisa i ZPI upućene u skupštinsku proceduru
10.02.2025.	Zahtev 26 institucija za povlačenje Lex specijalisa i izmena i dopuna ZPI iz procedure
04.03.2025.	I sednica skupštine RS u 2025. – izmene Lex specijalisa i ZPI nisu na dnevnom redu
10-24.2.2025.	Javni uvid u PPPPN NFS – 4. faza
07.03.2025.	Javna sednica planske komisije za PPPPN NFS - 4. faza - Otkazano
21.03.2025.	Javna sednica planske komisije za PPPPN NFS - 4. faza - Otkazano
21-28.03.2025.	Javna prezentacija Urbanistički projekat Akvatik centar – bez dokumenta
13.06.2025.	Javna elektronska sednica planske komisije za PPPPN NFS - 4. faza
03.07.2025.	Uredba o utvrđivanju PPPPN NFS – četvrta faza

3.3. Prostorna dimenzija: Netransparentno i fazno planiranje

Vlada RS je jula 2018. godine donela Zaključak da je projekat izgradnje Nacionalnog fudbalskog stadiona sa pratećim sadržajima na teritoriji gradske opštine Surčin projekat od značaja za Republiku Srbiju (Vlada RS, 2018a), a zatim u novembru iste godine Odluku o izradi Prostornog plana područja posebne namene Nacionalni fudbalski stadion (PPPPN NFS). Javni uvid u Elaborat za rani javni uvid je održan u periodu 16-30. 04. 2019. Sadržaj elaborata ukazuje da je ideja o intenzivnoj urbanizaciji područja postojala znatno pre donošenja Odluke Vlade o obrazovanju radne grupe za izradu i podnošenje kandidature za EXPO 2027. Osim površine od 35,4 ha za „sportske objekte i komplekse – Nacionalni fudbalski stadion", koja se u sličnom iznosu ponavlja u svim budućim fazama plana, Elaboratom je predviđeno 326,7 ha za „površine za prateće sadržaje" (Slika 1, Tabela 2).



Slika 1: *Elaborat za rani javni uvid PPPPN NFS – planirana namena površina je izrađen na osnovu prve Odluke Vlade o izradi PPPPN NFS od 09.11.2018. godine (Vlada RS, 2018). Rani javni uvid je održan od 16. do 30. aprila 2019. godine. Dakle, devetnaest meseci pre donošenja Odluke Vlade o obrazovanju radne grupe za izradu i podnošenje kandidature za EXPO 2027 (Vlada RS, 2021) postojala je namera o intenzivnoj urbanizaciji područja. Na grafičkom prilogu su plavom bojom označene površine za „Sportske objekte i komplekse – Nacionalni fudbalski stadion" (35,4 ha), a narandžastom „Površine za prateće sadržaje" (326,7 ha) (videti Tabelu 2). Izvor: dokumentacija Nacrta PPPPN NFS.*

Nakon usvajanja Odluke o obrazovanju radne grupe za izradu i podnošenje kandidature za EXPO 2027 u decembru 2021. godine (Vlada RS, 2021), Vlada RS donosi dopunu Odluke o izradi Prostornog plana područja posebne namene Nacionalni fudbalski stadion u februaru 2022. godine (Vlada RS, 2022a) kojom omogućava faznu izradu plana i uvodi „druge javne namene od nacionalnog značaja". Na osnovu te Odluke, radi se Nacrt PPPPN NFS, koji je bio na javnom uvidu 1-30. 10. 2021. godine. U Nacrtu više nisu planirane površine za prateće sadržaje, iako saobraćajna matrica ukazuje da je namera o daljoj urbanizaciji prostora u okruženju i dalje aktuelna (Slika 2). PPPPN NFS usvojen je marta 2022. godine (119 ha) (Vlada RS, 2022b).

Nakon toga, u junu 2022. godine Vlada RS donosi Odluku da je izgradnja objekata za EXPO 2027 i pratećih sadržaja projekat od značaja za Republiku Srbiju (Vlada RS, 2022c) i Odluku o izradi PPPPN NFS – druga faza kojom se predviđa da lokacija za MSI EXPO Belgrade 2027, bude u Surčinu u neposrednoj blizini nacionalnog fudbalskog stadiona. Na taj način su dva projekta od nacionalnog značaja postali delovi istog plana, usvojenog 2023. godine. (Vlada RS, 2023b), Uvidom u 2. fazu PPPPN - NFS može se zaključiti da je prostor namenjen međunarodnoj izložbi EXPO znatno veći od maksimalno dozvoljene po BIE propisima (25 ha). U okviru planskog područja površine od 167 ha, EXPO kompleks zauzima površinu od 113 ha. U okviru EXPO kompleksa planirana je izgradnja izložbenog prostora od 83,10 ha, pratećih smeštajnih kapaciteta od 6,90 ha i pratećih komercijalnih sadržaja 22,90 ha. Ostaju nejasni razlozi angažovanja tako velike površine zarad realizacije specijalizovane međunarodne izložbe (Slika 2, Tab. 2).

Nakon što je 21. juna 2023. godine BIE donela odluku da će Srbija biti domaćin međunarodne specijalizovane izložbe EXPO Belgrade 2027, u februaru 2024. godine usvojena je 3. faza PPPPN - NFS kojim su EXPO kompleksu pridodati i prateći sadržaji, tako da je njegova površina proširena na 118,95ha. Osim toga, u ovoj fazi uvedeni su i predškolska ustanova, osnovna škola i hotel.

U julu 2025. godine, nakon javnog uvida, i oko 700 predatih primedbi građana, nakon dve odložene javne sednice, nakon prvi put u Srbiji održane elektronske javne sednice , usvojena je 4. faza PPPPN - NFS. Ovim planom je ukupna površina plana povećana na 813,6 ha. Planskom području je pripojeno područje Savskog nasipa i pojas zemljišta u branjenom području do bloka 45, kao i parcela od 252 ha vrednog poljoprivrednog zemljišta za budući tematski park. Uvedena je još jedna nova saobraćajnica do Save, planirano još jedno turističko pristanište i vatrogasna stanica. Dokumentaciona osnova Nacrta plana nije bila dostupna na internet stranici nosioca izrade plana, čime je onemogućen uvid u studije i provera podataka i relacija planskog rešenja sa uslovima nadležnih institucija. Grafički prilozi Nacrta plana su fragmentirani tako da je potpuno onemogućeno njihovo čitanje i razumevanje. Četiri grafička priloga su data u po 16 nelogično preklapajućih segmenata različitih orijentacija, dimenzija i legendi (grafički prilozi su bili urađeni i postojali su

kao jedinstvena celina, ali su naknadno „isečeni" u 64 grafička priloga, uz izostavljanje jednog segmenta koji bi inače činio „rupu" u planu). Na slici 2. predstavljene su površine za PPPPN od 1-4 faze integrisane na osnovu prethodno opisanih priloga u cilju sagledavanja planiranog prostornog obuhvata i sadržaja. Objedinjavanje navedenih segmenata u jedinstvene grafičke priloge i tabele, kao preduslov za sagledavanje i razumevanje kompleksnog projekta EXPO Belgrade 2027, bilo je vremenski zahtevno i podrazumevalo je primenu specifičnih znanja, veština, softvera i hardvera. Može se postaviti pitanje šta je povod da se planska dokumentacija ovog projekta od nacionalnog značaja, koji se najavljuje kao razvojna šansa i okosnica najvećeg investicionog projekta Republike Srbije, predstavi na tako netransparentan način. Može se izraziti sumnja u zabrinjavajuću nameru da se čitanje predloženog rešenja onemogući, odnosno da se u velikoj meri onemogući pravo svih zainteresovanih građana da informisano participiraju u procesu planiranja.

U tabeli 2 dat je uporedni pregled promena u površini celokupnog planskog područja i površina planiranih namena u okviru Elaborata za rani javni uvid (2019) i Nacrtima PPPPN NFS faze 1-4.

Slika 2: *Nacrt PPPPN – NFS, planirana namena površina. Javni uvid 1-30.10.2021, usvojen 2022. godine.*

Slika3: *Nacrt PPPPN – druga faza, planirana namena površina. Javni uvid 19-17.11.2022, usvojen 2023. godine.*

Slika 4: *Nacrt NFS PPPPN NFS – treća faza, planirana namena površina. Javni uvid 19.12.2023. do 17.01.2024, usvojen 2024. godine.*

Slika 5: *Nacrt PPPPN - NFS 4 faza, planirana namena površina. Javni uvid 10-24.2.2025, usvojen 2025. godine.*

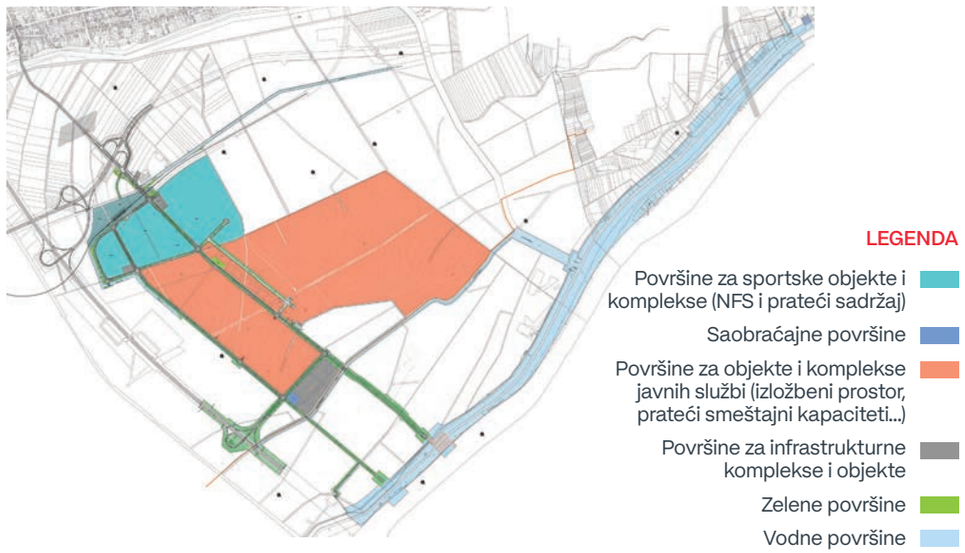


Tabela 2: *Uporedni prikaz bilansa površina Elaborata za rani javni uvid PPPN NFC (ERJU PPPN NFC, 2019), Nacrta PPPPN NFC (2022), Nacrta PPPPN NFC – druga faza (2023), Nacrta PPPPN NFC – treća faza (2024), Nacrta PPPPN NFC – četvrta faza (2025). Boje u tabeli referišu na namene površina datim na slikama 1, 2, 3, 4 i 5.*

Podaci iz Nacrta planova (grafički prilozi usvojenih planova nisu javno dostupni zbog nefunkcionalnosti CRPD-a)	ERJU PPPPN NFC (Slika 1)	Nacrt PPPPN NFC (Slika 2)	Nacrt PPPPN NFC_2. faza (Slika 3)	Nacrt PPPPN NFC_3. faza (Slika 4)	Nacrt PPPPN NFC_4. faza (Slika 5)
POVRŠINE JAVNE NAMENE	**430,20 ha**	**114,00 ha**	**167,00 ha**	**350,43 ha**	**813,65 ha**
Saobraćajne površine	65,50	55,00	32,40	1,13	1,79
Mreža saobraćajnica	/	/	/	69,08	105,30
Železnica	/	/	/	/	12,75
Infrastrukturni objekti i kompleksi	/	3,80	13,40	17,10	16,44
Vodne površine	2,60	7,50	1,10	46,90	207,46
Zelene površine	/	1,10	7,10	2,87	3,09
Komunalne površine	/	/	/	0,37	0,37
Sportski objekti i kompleksi	/	46,60	/	/	/
o Nacionalni fudbalski stadion	35,40	31,80	/	31,40	31,41
o Prateći sportski objekti	/	14,80	/	63,50	62,02
Površine za prateće sadržaje	326,70*	/	/	/	/
Kompleks EXPO 2027	/	/	113,00	118,95	373,01
o Izložbeni prostor	/	/	83,10	83,10	83,15
o Prateći smeštajni kapaciteti	/	/	6,90	8,57	9,20
o Prateći komercijalni sadržaji	/	/	22,90	23,37	23,37
o Predškolska ustanova	/	/	/	0,61	0,61
o Osnovna škola	/	/	/	1,36	1,36
o Hotel	/	/	/	1,94	1,94
o Vatrogasna stanica	/	/	/	/	0,95
o Tematski park	/	/	/	/	252,43
POVRŠINE OSTALIH NAMENA	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
Poljoprivredne površine	0	0	0	0	0
UKUPNO	**430,20 ha**	**114,00 ha**	**167,00 ha**	**350,43 ha**	**813,65 ha**

** U Elaboratu za javni uvid PPPN NFC iz 2019. godine je za prateće sadržaje NFC predviđena površina od 326,70 ha (dok površina za sam NFC iznosi 35,40 ha), koja potpuno nestaje u Nacrtu PPPN NFC, a zatim se u Nacrtu PPPPN NFC – druga faza u delu te zone planira Kompleks EXPO 2027 – izložbeni prostor (83,10 ha), a u Nacrtu PPPPN NFC – treća faza i prateći sportski objekti (63,50 ha). Ostatak zone pratećih sadržaja iznad železničke pruge iz ERJU se više ne pojavljuje u planskim rešenjima.*

3.4. Od analize do akcije: istraživanje kao alat promene

Prethodno izloženi rezultati istraživanja projekta EXPO Belgrade 2027 sa ciljem sagledavanja njegovih prostornih, društvenih i ekoloških implikacija, predstavljaju rezultat kolaborativnog rada grupe studenata i nastavnika Arhitektonskog fakulteta uz podršku aktivista i eksperata u oblasti urbanog razvoja i studenata više fakulteta Univerziteta u Beogradu. Istraživački nalazi, ali i celokupan proces, postali su sredstvo mobilizacije i stvaranja savezništava u borbi za javno dobro.

Istraživački i pedagoški modeli su međusobno integrisani, razvijani i realizovani u uslovima studentskog protesta i institucionalne krize. To je ishodovalo prožimanjem istraživačko-obrazovnih i aktivističkih procesa. Obrazovna praksa se nije odvijala samo u okviru Arhitektonskog fakulteta, već se i u prostorima više fakulteta, otvorenim i zatvorenim javnim prostorima i na digitalnim platformama, a proizvedeni rezultati su ishodovali različitim akcijama u različitim formatima. Pedagoški model se sastojao od tri međusobno povezana nivoa: (1) kolaborativni rad studentsko-nastavničkog tima, (2) saradnju sa građanskim inicijativama i organizacijama civilnog društva, i (3) delovanje u javnoj sferi u funkciji prikupljanja i analize podataka, razumevanja pojave, pokretanja diskusija, prenošenja saznanja, mobilisanja stručne i šire javnosti, i uspostavljanje saradnje. Ova praksa učenja kroz delovanje omogućila je studentima da razumeju mehanizme prostorne i političke moći i da razvijaju alate za odgovorno delovanje u javnom interesu.

Preduzete su sledeće aktivnosti:

- Kontinuirana kolaborativna radionica na Arhitektonskom fakultetu, koja je služila kao osnovna platforma i prostor za razmenu znanja, stavova i koordinaciju istraživačkog rada. Osim studenata, u radu radionica su u analizi i interpretaciji nalaza učestvovali i eksperti iz relevantnih organizacija civilnog društva - Nova planska praksa i Ministarstvo prostora (Slika 6)
- Onlajn komunikacija i grupni rad putem Telegram grupe, koji je omogućio stalno informisanje, kolektivno odlučivanje i mobilizaciju za akciju;
- Organizacija predavanja i tribina u prostorima fakulteta i javnim prostorima u funkciji podsticanja javnog dijaloga o EXPO projektu i njegovim posledicama, na kojima su studenti i građani razmenjivali saznanja: Arhitektonski fakultet, Građevinski fakultet, Rektorat Univerziteta umetnosti, SKC, KC Grad Centar za kulturnu dekontaminaciju itd. (Slike 8, 9, 10, 11).
- Učešće u procedurama donošenja odluka: pisanje primedbi na Nacrte planova i zakona, učešće na javnim prezentacijama i javnim sednicama Komisije za javni uvid (Slika 12)

- Terenske akcije u saradnji sa građanskim inicijativama i organizacijama civilnog društva sa ciljem informisanja i mobilisanja šire javnosti: postavljanje info-punktova za razgovor sa građanima, protestne aktivnosti u važnim javnim prostorima (Slika 7), posete lokacijama planirane izgradnje, isticanje transparenata na javnim objektima u cilju povećanja vidljivosti problema i otpora: protest ispred Gradske uprave, zbor na Novom Beogradu i info punkt, doček delegata, akcija „Branimo znanjem" u organizaciji Pobunjenog Univerziteta ispred Rektorata u Beogradu (Slika 13), u organizaciji „Student u svakom selu" razgovori o EXPO-u i projekcija filma studenata FDU (Slika 14)
- Formiranje i vođenje naloga na društvenim mrežama, kao sredstava za transparentno prenošenje informacija, istraživačkih nalaza i poziva na akciju: blokada.arh i EXPOdiracu
- Proizvodnja i deljenje promotivnog materijala – bedževi, transparenti, plakati (Slike 9, 10, 11, 13, 14)
- Medijske objave: intervju za *Forbes Serbia, Radar, podkast Sfera, Insajder, Serbia Insight, itd.*

Pedagoški model je dizajniran sa stanovišta da obrazovanje ne teži samo razumevanju sveta, već i njegovoj promeni – u skladu s potrebama zajednice i u službi opšteg dobra (Fokdal, Čolić&Milovanović-Rodić, 2020; Maruna, Milovanović Rodić & Čolić, 2018; Milovanović-Rodić, Živković & Lalović, 2013). U sinergiji istraživanja, obrazovanja i aktivizma, studenti su ne samo sticali znanja o složenim mehanizmima urbane transformacije, već i aktivno doprinosili oblikovanju javne svesti i izgradnji otpornosti na netransparentno upravljanje javnim resursima.

Slika 6. *Kontinuirana interdisciplinarna i intersektorska EXPO radionica na Arhitektonskom fakultetu 15.2.-1.6.2025. Autor: Danijela Milovanović Rodić*

Slika 7. *Protest ispred Gradske uprave 7. 3. 2025. godine zbog otkazivanja javne sednice Komisije za javni uvid u Nacrt PPPPN – 4. faza. Sednica je zakazana za 21. 3. 2025, pa otkazana, a zatim 11. 7. 2025. održana kao elektronska.Autor: Zoran Đukanović.*

Slika 8. *Tribina EXPODIRAĆU na Građevinskom fakultetu 03. 4. 2025. Autor: Andrej Josifovski*

Slika 9. 10, 11. *Plakati za najavu EXPO tribina održanih u: Rektoratu umetnosti 16. 5. 2025. godine (9, Autor: Inicijativa Ansambl Generalštab), Studentskom kulturnom centru 5. 6. 2025. godine (10, Autor: Radna jedinica „Student u svakom selu" studenata u blokadi), Centru za kulturu u Kučevu 26. 7. 2025. godine u saradnji sa studentskom jedinicom Student u svakom selu (11, Autor: Inicijativa Ansambl Generalštab).*

Slika 12, 13, 14. *Predaja primedbi na Nacrt PPPPN – 4. faza 24. 02. 2025. godine (12, Autor: studentkinja Arhitektonskog fakulteta), učešće u manifestaciji Branimo znanjem u organizaciji Pobunjenog univerziteta 10. 5. 2025. godine (13, Autor: studentkinja Arhitektonskog fakulteta), razgovor sa stanovnicima Požarevca i deljenje edukativnog materijala u okviru programa „Student u svakom selu" 2. 8. 2025. godine (14, Autor: Radna jedinica „Student u svakom selu" studenata u blokadi).*

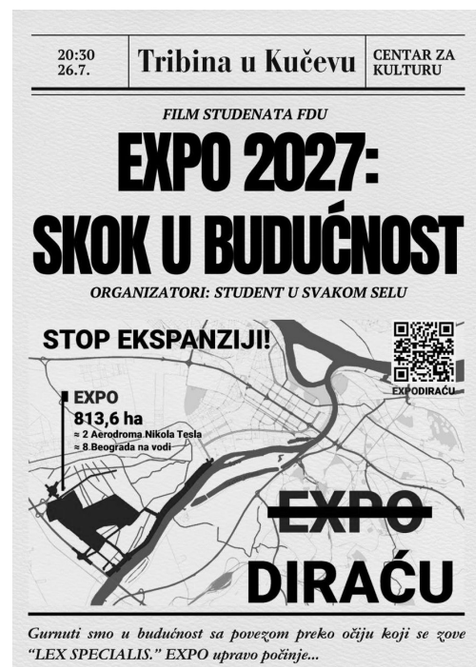
Slika 6.

Slika 7.

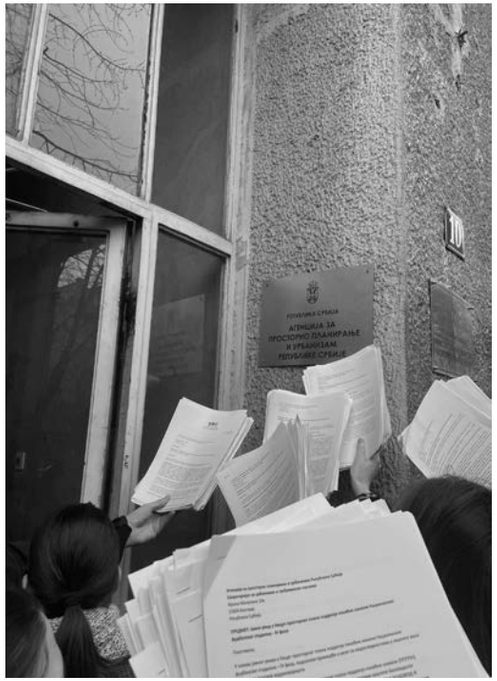
Slika 8.

Slika 9.

Slika 10.



Slika 11.



Slika 12.

Slika 13.

Slika 14.

4 OD ANALIZE DO AKCIJE: KLJUČNI NALAZI

Treba imati u vidu da su u funkciji realizacije međunarodne specijalizovane izložbe EXPO Belgrade 2027 do sada preduzete brojne pripremne aktivnosti: eksproprijacija zemljišta, usvajanje posebnog zakona, usvajanje planova i urbanističkih projekata, izrada projektno-tehničke dokumentacije, dobijanje građevinskih dozvola, rezervisan novac u nacionalnim i budžetima lokalnih samouprava, povučeni krediti i formirana javna preduzeća i privredna društva koja će upravljati segmentima kompleksa, ali je i sama gradnja daleko odmakla – saobraćajna i komunalna infrastruktura, stadion, izložbeni prostori, stambeni kompleks i pristanište na Savi.

Nakon sagledavanja zakona, prostornih i urbanističkih planova i njihovih obuhvata i sadržaja, izveštaja i odluka javnih institucija, ali i medijskih sadržaja, može se zaključiti da rešenja koja se planom nude i već izvode, a na osnovu Lex specijalis-a, predstavljaju pretnju po pojedine bitne aspekte vezane za dati lokalitet. Pre svega, projekat EXPO Belgrade 2027 postao je osnov za eksproprijaciju zemljišta, uključujući i ono u privatnom vlasništvu, osnov za ugrožavanje životne sredine, za derogiranje Zakona o planiranju i izgradnji, kao i trošenje javnog novca kroz netransparentne procedure, preko nedovoljno obrazloženog nacionalnog značaja i javnog interesa. Imajući u vidu da je posebnim zakonom omogućeno da se na osnovu istih principa interveniše na celoj teritoriji Srbije, kada su u pitanju „drugi sadržaji u funkciji EXPO-a", može se konstatovati da je reč o sistemskoj pretnji.

Posebno je zabrinjavajuće što projekat EXPO Belgrade 2027 interveniše na jednom od najznačajnijih beogradskih vodoizvorišta „Surčinskom polju", koje je do skora davalo 30% vode za Beograd. Na lokalitetu se predviđa urbanizacija, odnosno izgradnja objekata veće spratnosti koja podrazumeva upotrebu dubokog fundiranja, što je dozvoljeno samo u izuzetnim slučajevima i podrazumeva posebne kompleksne i zahtevne mere zaštite vodoizvorišta (Nenadović, Tekić & Đorđević, 2018). Ukoliko se ove mere ne primene, može biti ozbiljno ugrožen kvalitet podzemne vode, do nivoa budućeg odustajanja od njene prerade, odnosno gašenja samog vodoizvorišta. Takođe, interveniše se za sada na nedovoljno nedefinisan način i na samom Savskom nasipu, koji brani Novi Beograd od poplava. Urbanizacija područja nosi rizik i od budućih poplava, s obzirom na predviđenu „betonizaciju" i time smanjenu infiltraciju tla. Oslanjanje projekta na za sada ne postojeći sistem za preradu otpadnih voda nosi rizik od budućeg ispuštanja istih direktno u Savu.

Navedeni su samo neki od najznačajnijih uočenih problema koji su ili već ispoljeni ili će se ispoljiti u bliskoj budućnosti. Imajući u vidu da se radi o netransparentnom upravljanju projektom i faznom planiranju bez ograničenja širenja za koji se kreiraju i menjaju po potrebi posebni zakoni, nije moguće u potpunosti sagledati razmere, obuhvat i sadržaj projekta, efekte intervencije, mehanizme upotrebe javnih resursa. Stoga je potrebno:

- Ograničiti prostorni obuhvat MSI EXPO Belgrade 2027, te stoga i primenu Lex specijalisa za EXPO na površinu definisanu Konvencijom o međunarodnim izložbama (1928) za taj tip međunarodnog događaja. Po konvenciji, specijalizovana međunarodna izložba je ograničena na površinu do 25 hektara (uvedeno amandmanom iz 1988, ratifikovanim 1996, u primeni od 2008. godine);
- Omogućiti javnosti uvid u sadržaj Dosijea kojim je Republika Srbija konkurisala za dobijanje prava za organizaciju MSI EXPO i uporediti sa onim što se u zvaničnim dokumentima navodi da MSI EXPO Belgrade 2027 jeste, te stoga i realizuje po povlašćenim uslovima definisanim Lex specijalisom za EXPO;
- Preispitati opravdanost zauzimanja površina za održavanje MSI EXPO Belgrade 2027. definisanim sledećim planovima:
  a. PPPPN NFS druga faza (2023) čiji je cilj bio da bude planski osnov za "izgradnju objekata potrebnih za realizaciju međunarodne specijalizovane izložbe EXPO BELGRADE 2027", po kom "Kompleks EXPO 2027" zauzima 113 ha, a "izložbeni prostor" u okviru njega 83,10 ha;
  b. PPPPN NFS – treća faza (2024) čiji je cilj bio da bude planski osnov za "realizaciju neophodnih pratećih sadržaja potrebnih za funkcionisanje područja u vreme održavanja specijalizovane izložbe EXPO BELGRADE 2027, kao i po njenom završetku", po kom "Kompleks EXPO 2027" narasta na 118,95 ha, a "izložbeni prostor" u okviru njega zadržava istu površinu od 83,10 ha;
  c. PPPPN NFS - četvrta faza (2025), čiji je cilj bio da bude planski osnov za "dalji planski razvoj područja, započet prethodnim fazama proširenjem sadržaja na nivou matičnih kompleksa, saobraćajne i tehničke infrastrukture, podizanjem atraktivnosti područja novim sadržajima (tematski park), povećanjem pristupačnosti području i njegovoj funkcionalnosti nakon završetka manifestacije", po kom "Kompleks EXPO 2027" narasta na neverovatnih 373,01ha, a "izložbeni prostor" u okviru njega na neznatno uvećanu površinu od 83,15 ha;
- Preispitati zakonitost donošenja navedenih planova: PPPPN NFS – druga faza (2023), PPPPN NFS – treća faza (2024) i PPPPN NFS – četvrta faza (2025);
- Preispitati zakonitost Zakona o posebnim postupcima radi realizacije međunarodne specijalizovane izložbe EXPO BELGRADE 2027 (2023);
- Zaustaviti usvajanje predloženih izmena i dopuna Zakona o posebnim postupcima radi realizacije međunarodne specijalizovane izložbe EXPO BELGRADE 2027;
- Napraviti konačan spisak svih kompleksa i pojedinačnih lokacija na kojima se realizuju projekti u funkciji EXPO-a, navesti po kom su svojstvu u „funkciji EXPO-a" i osnov po kom su ta svojstva utvrđena, navesti precizne iznose sredstava potrebnih za njihovu realizaciju, načine i izvore finansiranja, navesti po kom se pravnom osnovu realizuju i uraditi studije opravdanosti angažovanja javnih resursa za njihovu realizaciju;
- Omogućiti uvid u svu pravnu i projektnu dokumentaciju sa ciljem ispitivanja zakonitosti svih dosadašnjih postupaka i efekata na javni interes.

5 ZAKLJUČNE NAPOMENE

Međunarodna specijalizovana izložba EXPO Belgrade 2027 najavljena je kao pokretač pozitivnih promena i razvojni potencijal za Srbiju. Međutim, istraživanje mehanizama upotrebe javnih resursa u okviru projekta EXPO Belgrade 2027 pokazalo je da se iza retoričke figure „nacionalne razvojne šanse" krije niz sistemskih odstupanja od načela zakonitosti, transparentnosti i javnog interesa. Kroz kombinaciju institucionalne analize i akcionog, transdisciplinarnog pristupa, pokazano je da EXPO Belgrade 2027 nije jednoznačno definisan ni po sadržaju, ni po obuhvatu, ni po pravnom okviru, te da se kroz terminološku konfuziju, fazno planiranje i pravne izuzetke omogućava nekontrolisano širenje projekta i netransparentno trošenje javnih sredstava.

Uočena je tendencija centralizacije odlučivanja i derogiranja važećih zakona u korist ad hoc zakonskih rešenja koja se primenjuju selektivno i van uobičajenih procedura. Time je stvoren institucionalni okvir koji onemogućava demokratsku kontrolu i javno učešće, a istovremeno omogućava upitne intervencije u prostoru, uključujući i one sa potencijalno ozbiljnim ekološkim posledicama – naročito na vodoizvorište Surčinsko polje i Savski nasip.

Zbog toga se u radu ističe potreba za hitnim preispitivanjem pravne, prostorne i institucionalne osnove projekta. Neophodno je obustaviti dalju ekspanziju planiranih sadržaja, obezbediti uvid u kompletnu dokumentaciju, vratiti poštovanje Zakona o planiranju i izgradnji, i obezbediti stvarno, a ne formalno učešće javnosti u donošenju odluka. Projekti ove veličine i složenosti zahtevaju transparentne, odgovorne i demokratske procedure koje neće zaobilaziti osnovne principe održivog razvoja i javnog interesa.

Uloga akademske zajednice, posebno kroz angažovano obrazovanje i pobunjeno planiranje, pokazala se kao ključna u demistifikaciji procesa planiranja i mobilizaciji otpora prema nepravednim praksama. Znanje koje se gradi u zajednici i za zajednicu može biti osnova za transformaciju aktuelnih razvojnih modela – iz zatvorenih, centralizovanih i netransparentnih u inkluzivne, pravedne i održive.

LITERATURA

Naučni i stručni radovi

- Čolić, R., Milovanović Rodić, D., & Fokdal, J. (2023). To what extent can collaborative platforms in urban planning education enhance transformative learning outside of academia? *International journal of sustainability in higher education,* 24 (7): 1507–1523. https://doi.org/10.1108/IJSHE-06-2022-0184
- Fokdal, J., Čolić, R., & Milovanović Rodić, D. (2020). Integrating sustainability in higher planning education through international cooperation: Assessment of a pedagogical model and learning outcomes from the students' perspective. *International Journal of Sustainability in Higher Education*, Vol. 21 No. 1, pp. 1-17.
- Flyvbjerg, B. (2007). Policy and Planning for Large Infrastructure Projects: Problems, Causes, Cures. *Environment and Planning B: Planning and Design,* 34(4), 578–597. https://doi.org/10.1068/b32111.
- Flyvbjerg, B. (2014). What you Should Know about Megaprojects and Why: An Overview. *Project Management Journal,* 45(2), 6–19. https://doi.org/10.1002/pmj.21409
- Flyvbjerg, B., Bruzelius, N., & Rothengatter, W. (2003). *Megaprojects and risk*. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/cbo9781107050891
- Freire, P. (2005). *Pedagogy of the oppressed* (M. B. Ramos, prev.; 30th anniversary ed., uvod D. Macedo). New York: The Continuum International Publishing Group.
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning*. Springer Nature. https://doi.org/10.1007/978-1-349-25538-2
- Huq, E. (2020). Seeing the insurgent in transformative planning practices. *Planning Theory,* 19(4), 371-391.
- Innes, J. E. (1995). Planning Theory's emerging paradigm: communicative action and interactive practice. *Journal of Planning Education and Research*, 14(3), 183–189. https://doi.org/10.1177/0739456x9501400307
- Kočović De Santo, M., Milovanović Rodić, D., Babović, D., & Kuzma, I. (2023). Empowering strategic priority areas of cultural policy: Empirical findings on cultural participation processes in Serbia. *Strategec Management*, 28(2), 45–63. https://doi.org/10.5937/straman2200030k

- Lowndes, V. (2001b). Rescuing Aunt Sally: Taking institutional theory seriously in urban Politics. *Urban Studies*, 38(11), 1953–1971. https://doi.org/10.1080/00420980120080871
- Maruna, M., Milovanović Rodić, D., Slavković, Lj., Radovanović, K., Ristović, M., Vajović, M., Đurđević, M., & Tomašević, M. (2020). Ka kolaborativnom upravljanju: platforma za promociju savremenog koncepta prostornog razvoja. U: Jevtić, A., & Drašković, B. (priredili), *Budućnost gradova i urbanizma* (str. 49–56). Beograd: Udruženje urbanista Srbije.
- Maruna, M., Teofilović, V., & Milovanović Rodić, D. (2023). Transformacija institucionalne strukture urbanističkog planiranja u postsocijalističkoj tranziciji: primer Savskog keja na Novom Beogradu. *Arhitektura i urbanizam,* 57, 5–16. https://doi.org/10.5937/a-u0-45379
- Maruna, M., Milovanović Rodić, D., & Čolić, R. (2018). Remodelling Urban Planning Education for Sustainable Development: The case of Serbia. *International Journal of Sustainability in Higher Education, 19(4)*, 658–680. https://doi.org/10.1108/ijshe-07-2017-0102
- Milovanović Rodić, D., & Maruna, M. (2022). Kolaborativni pristup za utvrđivanje i odbranu javnog interesa u neoliberalnom, politizovanom i polarizovanom urbanom pejzažu. *U potrazi za javnim interesom: dometi urbanizma*, (str.63-83). Univerzitet u Beogradu, Arhitektonski fakultet. ISBN 978-86-7924-283-9
- Milovanović Rodić, D. (2015). Local Development Strategies Without Strategic Thinking: Lost In Between Politicians' Games, Administrations' Rigidity annd Planner's Depression. *SAJ - Serbian Architectural Journal, University of Belgrade, Faculty of Architecture*, 7(3), 381–400, ISSN: 1821–3952
- Milovanović-Rodić, D., Živković, J., & Lalović, K. (2013). Changing Architectural Education for Reaching Sustainable Future: A contribution to the discussion. *SPATIUM*, 29, 75–80. https://doi.org/10.2298/spat1329075m
- Miraftab, F. (2009). Insurgent Planning: Situating radical planning in the global South. *Planning Theory, 8(1)*, 32–50. https://doi.org/10.1177/1473095208099297
- Nenadović, A., & Milošević, J. (2022). Creating Sustainable Buildings: Structural Design Based on the Criterion of Social Benefits for Building Users. *Sustainability, 14(4)*. 2133, https://doi.org/10.3390/su14042133
- Nenadović, A., Tekić, Ž., & Đorđević, S. (2018). Environmentally-based structural design criteria for buildings. *Thermal Science, 22(4)*, 1047-1058. https://doi.org/10.2298/tsci170525132n
- North, D. C. (1992). Institutions and economic theory. *The American Economist, 36(1)*, 3–6. https://doi.org/10.1177/056943459203600101

- Perić, a., Maruna, M. (2022) Post-socialist discourse of urban megaproject development: From City on the Water to Belgrade Waterfront. *Cities, 130*. https://doi.org/10.1016/j.cities.2022.103876.
- Zeković, S., Maričić, T. (2022). Contemporary governance of urban mega-projects: A case study of the Belgrade waterfront. *Territory, Politics, Governance, 10 (4)*, 527-548. https://doi.org/10.1080/21622671.2020.1774410

Zakonska, planska i druga dokumentacija

- EXPO 2027 d.o.o. (2024). Javni poziv za izradu sveobuhvatnog EXPO master plana i angažovanje glavnog arhitekte na period od tri godine (broj nabavke: 30/24).
- Vlada Republike Srbije. (2018a). Zaključak Vlade Republike Srbije br. 351-7235/2018.
- Vlada Republike Srbije. (2018b). Odluka o izradi Prostornog plana područja posebne namene Nacionalnog fudbalskog stadiona. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 86/2018, 18/2022.
- Vlada Republike Srbije. (2019). Odluka o obrazovanju Radne grupe za praćenje realizacije projekta „Izgradnja Nacionalnog fudbalskog stadiona, sa pratećim sadržajem". *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 45/2019.
- Vlada Republike Srbije. (2022a). Zaključak Vlade Republike Srbije br. 351-5082/2022.
- Vlada Republike Srbije. (2022b). Odluka o obrazovanju Radne grupe za vođenje postupka kandidature grada Beograda, Republike Srbije za međunarodnu specijalizovanu izložbu EXPO Belgrade 2027. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 124/2022.
- Vlada Republike Srbije. (2022c). Uredba o utvrđivanju Prostornog plana područja posebne namene Nacionalnog fudbalskog stadiona. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 31/2022.
- Vlada Republike Srbije. (2023a). Odluka o osnivanju privrednog društva „EXPO 2027" d.o.o. Beograd. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 103/2023.
- Vlada Republike Srbije. (2023b). Uredba o utvrđivanju Prostornog plana područja posebne namene Nacionalnog fudbalskog stadiona – druga faza. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br.
- Vlada Republike Srbije. (2023c). Uredba o utvrđivanju Prostornog plana područja posebne namene Nacionalnog fudbalskog stadiona – druga faza. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 9/2023.

- Vlada Republike Srbije. (2023d). Uredba o uslovima, kriterijumima i sadržaju dokumentacije za utvrđivanje projekata za izgradnju objekata od značaja, odnosno od posebnog značaja za Republiku Srbiju. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 93/2023.
- Vlada Republike Srbije. (2024a). Odluka o osnivanju Privrednog društva „SPV Galovica 1" d.o.o. Beograd. *Službeni glasnik Republike Srbije,* br. 3/2024.
- Vlada Republike Srbije. (2024b). Odluka o osnivanju privrednog društva „SPV Galovica 2" d.o.o. Beograd. *Službeni glasnik Republike Srbije,* br. 3/2024.
- Vlada Republike Srbije. (2024c). Odluka o osnivanju privrednog društva „SPV Galovica 3" d.o.o. Beograd. *Službeni glasnik Republike Srbije,* br. 3/2024.
- Vlada Republike Srbije. (2024d). Odluka o osnivanju privrednog društva „SPV Petrac 1" d.o.o. Beograd. *Službeni glasnik Republike Srbije,* br. 3/2024.
- Vlada Republike Srbije. (2024e). Odluka o osnivanju privrednog društva „SPV Petrac 2" d.o.o. Beograd. *Službeni glasnik Republike Srbije,* br. 3/2024.
- Vlada Republike Srbije. (2024f). Odluka o osnivanju privrednog društva „SPV Petrac 3" d.o.o. Beograd. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 3/2024.
- Vlada Republike Srbije. (2024g). Odluka o osnivanju privrednog društva „SPV Akvatik centar" d.o.o. Beograd. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 8/2024.
- Vlada Republike Srbije. (2024h). Uredba o pravilima postupka nabavke dobara, usluga ili radova potrebnih za realizaciju međunarodne specijalizovane izložbe EXPO Belgrade 2027. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 8/2024.
- Vlada Republike Srbije. (2024i). Uredba o utvrđivanju Prostornog plana područja posebne namene Nacionalnog fudbalskog stadiona – treća faza. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 13/2024.
- Vlada Republike Srbije. (2025). Uredba o utvrđivanju Prostornog plana područja posebne namene Nacionalnog fudbalskog stadiona – četvrta faza. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 58/2025.
- Konvencija o međunarodnim izložbama. Pariz. 1928. *Službeni glasnik Republike Srbije*. Međunarodni ugovori, br. 105/2009.
- *Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja. Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 32/2019 i 47/2025.
- Zakon o javnim nabavkama. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 91/2019, 92/2023.

- Zakon o državnoj upravi. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 79/2005, 101/2007, 95/2010, 99/2014, 47/2018 i 30/2018 - dr. zakon.
- Zakon o podsticanju građevinske industrije Republike Srbije u uslovima ekonomske krize. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 45/2010, 99/2011, 121/2012 i 124/2012 - dr. zakon.
- Zakon o posebnim postupcima radi realizacije međunarodne specijalizovane izložbe EXPO BELGRADE 2027. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 92/2023.
- Zakon o posebnim postupcima radi realizacije projekata izgradnje i rekonstrukcije linijskih infrastrukturnih objekata od posebnog značaja za Republiku Srbiju. *Službeni glasnik Republike Srbije*, br. 9/2020.
- Zakon o potvrđivanju protokola od 30. novembra 1972. godine sa amandmanima od 24. juna 1982. godine i 31. maja 1988. godine, Konvencije o međunarodnim izložbama potpisane u parizu 22. novembra 1928. godine, izmenjene i dopunjene protokolima od 10. maja 1948. godine, 16. novembra 1966. godine, 30. novembra 1972. godine, i amandmanima od 24. juna 1982. godine i 31. maja 1988. godine. *Službeni glasnik Republike Srbije* - međunarodni ugovori, br. 6/2023.
- Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima eksproprijacije i izdavanja građevinske dozvole radi realizacije projekta "Beograd na vodi". Službeni glasnik Republike Srbije, br. 34/2015, 103/2015 i 153/2020.
- Zakon o utvrđivanju javnog interesa i posebnim postupcima radi realizacije projekta izgradnje infrastrukturnog koridora auto-puta E-761, deonice Pojate-Preljina. Službeni glasnik Republike Srbije, br. 49/2019.

Internet izvori:

- Bureau International des Expositions. (n.d.). *About Specialised Expos*. Preuzeto 12. jul 2025. sa https://www.bie-paris.org/site/en/expos/specialised-expos/about-specialised-expos
- Vlada Republike Srbije. (2024, 20. januar). *Predstavljen plan "Skok u budućnost – Srbija EXPO 2027"*. Preuzeto 25. avgusta 2025. sa https://www.srbija.gov.rs/vest/760179/predstavljen-plan-skok-u-buducnost-srbija-expo-2027.php
- Transparentnost Srbija. (2024). *Poseban zakon za EXPO i njegova primena*. Beograd: Transparentnost Srbija. Preuzeto 13. jul 2025. sa https://www.transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Poseban_zakon_EXPO.pdf
- *Skok u budućnost – Srbija 2027.* (n.d.). Preuzeto 25. avgusta 2025. sa https://srbija2027.gov.rs

dr Ksenija Petovar

KORUPTIVNI INTERESI I GUBITAK NADLEŽNOSTI LOKALNIH SAMOUPRAVA U DONOŠENJU ODLUKA U SEKTORU ENERGETIKE I RUDARSTVA

1 UVOD

U poslednjih nekoliko decenija u Republici Srbiji se neprekidno umanjuju ovlašćenja lokalnim samoupravama, koja uključuju i udruženja građana i građanske inicijative. Razlog tome su sve veći otpori građana prema tzv. velikim projektima (rudarskim, infrastrukturnim, građevinskim, urbanističkim...) koji nose velike negativne uticaje i rizike po kvalitet životne sredine i standarde života u lokalnim zajednicama. Jedna od prepreka u proceduri usvajanja tih „mega" projekata (bile) su lokalne samouprave i građani bez čije saglasnosti ovi projekti nisu mogli biti potvrđeni. Ubrzano obezvlašćivanje građana i lokalnih zajednica poslednjih nekoliko godina podstaknuto je procenom da je eksploatacija ruda i mineralnih sirovina "zlatna koka" ekonomskog i privrednog prosperiteta Srbije. Sudeći prema javno dostupnim podacima o izdatim dozvolama o istražnim radovima, prostornim planovima područja posebne namene koji se odnose na rudarske projekte (u izradi ili usvojene) i drugim vrstama dozvola i saglasnosti povezanih sa rudarskim aktivnostima, u Srbiji predstoji otvaranje većeg broja rudnika[1]. Planovi se donose iako ne postoje pouzdane analize i odgovori koliko aktivni rudnici i prerada ruda i mineralnih sirovina doprinose opštem društvenom blagostanju i dobrobiti lokalnih zajednica u njihovoj blizini. Ili, preformulisano, kako su raspoređene dobiti i štete od iskopavanja i prerade ruda i minerala? U analizi koja sledi pokušaćemo da dokažemo:

(I) da postoje dobitnici i gubitnici u aktivnostima eksploatacije i prerade ruda i mineralnih sirovina,

(II) da su gubitnici pravno i institucionalno nezaštićeni, da im se krše osnovna ljudska prava, i

(III) da su prikriveni (koruptivni) interesi vladajućih (stranačkih) nomenklatura ključni motiv u davanju dozvola za rudarske projekte i razlog oduzimanja nadležnosti lokalnim samoupravama (opštinama).

Socijalistička Jugoslavija je imala veoma razvijen komunalni sistem sa značajnim ovlašćenjima lokalnih samouprava, uporediv sa evropskim demokratskim

1 Na portalu Srpska ekonomija (2021) čitamo: „U narednih nekoliko godina, najavljuju iz Vlade, u Srbiji će biti otvoreno od pet do sedam novih rudnika. Trenutno na 120 istražnih polja za raznim rudama i mineralima traga 35 mahom stranih kompanija". Prema pisanju novinara BIRN-a (Marković, 2021), u više područja prirode koja su pod zaštitom istražuju se potencijalna nalazišta plemenitih metala sa dozvolama nadležnog ministarstva. U tekstu novinara Nova.rs (Mirković, 2023) čitamo da je Ministarstvo rudarstva dalo dozvolu za istraživanje zlata i bakra u gružanskom kraju kompaniji „Stara planina resources". U nekoliko priloga navodi se da je u Prostornom planu Srbije do 2035 označeno između 15 i 40 lokacija novih rudnika (Nacrt PP RS, 2021). Da nijedno područje više nije zaštićeno od rudarenja potvrđuje tekst objavljen u NIN-u (2024).

državama. Neefikasnost i slabo funkcionisanje lokalnih samouprava nisu bili posledica komunalnog sistema nego raspodele i raspolaganja društvenom moći u jednopartijskom političkom sistemu. Vertikalna hijerarhija odlučivanja obezbeđivala je sprovođenje interesa iz centra društvene i političke moći (u prvoj fazi federalnog a potom republičkog/ih) ka opštinama. Opštinska uprava je sprovodila odluke viših nivoa vlasti. Ovome treba dodati da je i u ondašnjoj političkoj nomenklaturi bila raširena percepcija građanina kao nepotrebnog, suvišnog i zamarajućeg društvenog aktera, i identična percepcija je zadržana i u potonjim postsocijalističkim nomenklaturama. Nakon raspada Jugoslavije, Srbija je, po inerciji, nasledila mnoge zakonske odredbe koje su u uslovima političkog pluralizma i disperzije društvene moći postale ozbiljna prepreka za interese vladajuće(ih) nomenklature(a). Jedna od mera bila je radikalno sužavanje nadležnosti lokalnim samoupravama i davanje 'odrešenih ruku' vladajućoj nomenklaturi i povezanim interesnim grupama u donošenju odluka, uključujući i sektore korišćenja resursa i uređenja prostora. Oduzimanje ovlašćenja lokalnim samoupravama je u potpunoj suprotnosti sa osnovnim principima savremenih demokratskih društava i brojnim međunarodnim konvencijama koje je Republika Srbija potpisala (ratifikovala). Građani, njihova udruženja i lokalna samouprava su jedan od osnovnih stubova demokratskog uređenja u državi koja se temelji na poštovanju osnovnih građanskih i političkih prava, uključujući i pravo na zdravu životnu sredinu i mirno (neometano) korišćenje privatne svojine. Neautonomne lokalne samouprave i ukidanje statusa građanina su obeležja totalitarnih društvenih poredaka sa uskom klasom vlastodržaca i stanovništvom u položaju podanika. Izmenama *Zakona o rudarstvu i geološkim istraživanjma* (2021) jedinicama lokalne samouprave (opštinama) oduzeto je ovlašćenje da izdaju odobrenja iz oblasti geoloških istraživanja i eksploatacije mineralnih sirovina podanicima[2]. Sužavanje zakonskih ovlašćenja lokalnih samouprava i građana cementira nasleđeni **princip proizvoljnosti kao ključno obeležje** političkog, društvenog i ekonomskog sistema u Srbiji (i bivšoj Jugoslaviji) i obezbeđuje neometano ostvarivanje koruptivnih interesa i zloupotrebu javnih ovlašćenja partijskih nomenklatura motivisanih sticanjem lične i partijske dobiti. Princip proizvoljnosti ogleda se i u legalizaciji kršenja ustavnih i zakonskih normi Republike Srbije, uključujući i kršenje odredbi ratifikovanih međunarodnih konvencija.

2 Sva istraživanja i eksploataciju mineralnih sirovina od strateškog značaja država je stavila pod svoju kontrolu. Uslove je pooštrila tako što je investitore obavezala da uđu u strateško partnerstvo sa Republikom, a lokalnim samoupravama oduzela moć odlučivanja i ubiranja prihoda od mineralnih sirovina na svojoj teritoriji (Politika, 2013). Ove novine, predviđene Nacrtom zakona o geološkim istraživanjima i rudarstvu, kritikovali su investitori, stručna javnost i predstavnici opština. Uprkos spekulacijama da će zakon biti povučen iz procedure, u kabinetu tadašnjeg ministra prirodnih resursa, rudarstva i prostornog planiranja Milana Bačevića, za Politiku je potvrđeno da od povlačenja nema govora, ali da će primedbe i sugestije biti razmotrene. Konačna verzija zakona trebalo je da bude predstavljena javnosti za sedam dana (Politika, 2013). Prema podacima Radio Slobodne Evrope (Radio Slobodna Evropa, 2015), usvajanjem Predloga zakona o rudarstvu i geološkim istraživanjima lokalne samouprave su dodatno isključene iz procesa odlučivanja o geološkim istraživanjima i eksploataciji ruda na svojoj teritoriji.

1.1. Javno dobro i javne štete u proizvodnji energije i preradi ruda

Energija je primer javnog dobra a energetska stabilnost je jedan od ključnih ciljeva svake državne zajednice. Javno dobro označava artefakte i/ili usluge koji su dostupni pod (približno) jednakim uslovima svim članovima zajednice, a može ih obezbeđivati javni i/ili privatni sektor (Petovar, 2022). Javna dobra doprinose dobrobiti građana i društvene zajednice, i predstavljaju jedno od ključnih tema u urbanističkom i prostornom planiranju (Petovar & Vujošević, 2008). Međutim, proizvodnja nekih javnih dobara ima za posledicu stvaranje javnih šteta, koje ne pogađaju sve građane ravnomerno. Javna šteta je negativan učinak (eksternalija) pojedinih aktivnosti koji umanjuje individualno i društveno blagostanje i dobrobit. U Srbiji pojam javna šteta nije tema prisutna u javnosti[3]. Šteta pričinjena na privatnoj ili javnoj imovini (dobrima) koju izazivaju (proizvode) pojedinačni akteri (državne i/ili privatne kompanije), po pravilu, ne izaziva ni značajniju niti dugotrajniju reakciju nadležnih službi i javnosti. Čak i kada se učini ogromna javna šteta (primera radi, zagađenje reke Pek, decenijska potpuna ekološka devastacija Velikog Bačkog kanala, itd.) to se razumeva kao slučajnost, a vest o tome zamre za nekoliko časova, ili u boljem slučaju, nekoliko dana. Javna šteta može imati različit obim – od globalnog (klimatske promene, globalno zagrevanje), regionalnog (zagađenje životne sredine naročito od termoelektrana, rudnika i prerade ruda) do lokalnog (deponije, odlagališta, jalovišta opasnog otpada, zagađenje rečnog toka i vodoizvorišta, zagađenje vazduha, zemljišta, buka, uništavanje lokalne infrastrukture, i sl.) sa uticajima na šire okruženje.

Na mreži se mogu naći brojni izveštaji i analize šteta na regionalnom nivou i u lokalnim zajednicama koje su posledica upotrebe uglja (lignita) za proizvodnju električne i toplotne energije. Organizacija *Bankwatch* izveštava iz godine u godinu o smrtonosnom zagađenju vazduha iz termoelektrana na ugalj na Zapadnom Balkanu i, između ostalog, navodi da termoelektrane na Zapadnom Balkanu ne samo da krše zakonske obaveze svojih zemalja, već uzimaju ogroman danak u životima ljudi u regionu i šire: "Samo u Srbiji, termoelektrane na ugalj koje podležu Nacionalnom planu smanjenja emisija emitovale su 2020 godine više SO2 nego čitava flota elektrana na ugalj u Evropskoj uniji" (Radio Slobodna Evropa, 2023; Ecoportal, 2021). U studiji grupe istraživačkih ustanova (HEAL, Sandbag, CAN Europe, CEE Bankwatch i Europe Beyond Coal) navedeno je da je 2016. godine šesnaest (16) termoelektrana na ugalj na Zapadnom Balkanu, koliko ih i dalje ima, emitovalo više sumpordioksida nego svih 260 koje su radile u Evropskoj uniji (Direktno.rs, 2021).

3 Dostupna su brojna istraživanja teme globalnih javnih dobara i javnih šteta. Jedan od prvih zbornika je publikacija Kaul, I., Conceição, P., Le Goulven, K., & Mendoza, R. U. (2003).

Ne postoje procene (ni kvantifikacije) šteta učinjenih na imovini građana u blizini površinskih kopova, deponija, energetskih postrojenja (termoelektrana), rudnika i postrojenja za preradu rude koje su posledica zatrovanog zemljišta, snižavanja nivoa podzemnih voda, zagađenja podzemnih i površinskih voda, ispucalih zidova i urušene stabilnosti stambenih i drugih objekata, uništenih lokalnih puteva itd. Tom temom se bavi samo istraživačko novinarstvo i manji broj organizacija civilnog društva i međunarodnih organizacija[4], a ovi izveštaji ukazuju na veliki obim šteta koje trpi lokalno stanovništvo a koje, po pravilu, ne bivaju kompenzovane. Štete nanete građanima i lokalnim zajednicama ne uračunavaju se u troškove proizvodnje energije niti ekonomske bilanse kompanija. Podaci o štetama, ukoliko i postoje, nisu dostupni javnom uvidu. Podaci o zdravstvenom stanju stanovništva u naseljima u blizini površinskih kopova, deponija, energetskih postrojenja i objekata za preradu ruda, ne mogu se dobiti u zdravstvenim ustanovama. Nedostupni su i mnogi drugi podaci o stanju životne sredine i javnom zdravlju, kao što su podaci o kvalitetu vode za piće u naseljskim vodovodima i lokalnim izvorima, podaci o zagađenosti zemljišta itd.

Kazne za učinjene štete su sporadične i minimalne. Ne postoji obaveza počinioca štete da je namiri vremenski efikasno i materijalno adekvatno. Jedan od efikasnih načina za predupređivanje mogućih šteta bila bi obaveza počinioca (ili „naručioca") štete da isplati višestruko obeštećenje u odnosu na učinjenu štetu u precizno utvrđenom vremenskom roku. Veoma niske novčane kazne u Srbiji za štete nanete životnoj sredini, javnom zdravlja i imovini drugih lica su, po pravilu, niže od troškova da se šteta predupredi i/ili ne učini. S druge strane, neefikasnost sudskog sistema i dugo trajanje sudskih postupaka demotivišu građane da traže sudsku zaštitu za učinjene štete.

1.2. Asimetrija koristi i tereta: dobitnici i gubitnici

Pretežni izvor električne energije u Srbiji još uvek je korišćenje lignita u termoelektranama[5]. S obzirom na efekte (koristi i štete) od proizvodnje električne energije iz

4 Jedna od prvih temeljnih studija o povezanosti energije, životne sredine i siromaštva je još uvek relevantna i često citirana Kovačević, A. sa saradnicima (2004). *Stuck in the Past. Energy, Environment and Poverty in Serbia and Montenegro*. Beograd: UNDP (prevedena na srpski jezik 2009 godine: *Zaglavljeni u prošlost. Energija, životna sredina i siromaštvo u Srbiji i Crnoj Gori*. Beogrtad: CESID)

5 Oko 70% električne energije u Srbiji se proizvodi na bazi lignita. Srbija nije jedina zemlja sa ovako visokim učešćem proizvedene energije iz uglja. Pola Balkana zavisi od lignita, ali je Nemačka još uvek na prvom mestu u iskopavanju te prljave sorte uglja. "Širom Nemačke je uništeno 300 sela, a preseljeno 100.000 ljudi radi eksploatacije lignita". U države sa velikim obimom korišćenja uglja u proizvodnji električne energije spadaju Poljska i Češka, potom Turska i Rusija (koje lignit eksploatišu u svojim azijskim područjima) (DW, 2023)

lignita, razlikujemo dve velike grupe odnosno kategorije: **dobitnike i gubitnike. U kategoriju dobitnika** svrstavamo (I) korisnike energije koji nisu izloženi negativnim učincima njene proizvodnje[6]; (II) javnu upravu, zaposlene u rudarsko-energetskim kompanijama i institucionalne aktere povezane sa proizvodnjom energije iz uglja (natprosečne zarade u opštinama na čijoj teritoriji se nalaze površinski kopovi lignita, u energetskim kompanijama, poslovnim udruženjima u oblasti energetike), i (III) različite interesne grupe povezane sa proizvodnjom energije koje, takođe, ostvaruju direktnu ili indirektnu korist (dobit) od proizvodnje energije (vlasnici teretnih vozila, korisnici fid-in tarifa, i sl.). U dobitnike treba svrstati i kompanije koje dobijaju državnu pomoć za pokrivanje gubitaka u procesu proizvodnje energije, kao i preduzeća koja su oslobođena plaćanje nadoknade i/ili troškove sanacije šteta učinjenih na životnoj sredini, imovini, zdravlju građana. Zaštićena pozicija proizvođača energije iz uglja (lignita) i sa njima interesno i finansijski povezanih aktera svrstava ih u kategoriju dobitnika i, istovremeno, nudi objašnjenje njihove (ne)motivisanosti da podrže drukčiju energetsku politiku i napuštanje uglja kao resursa za proizvodnju energije. Nasuprot ovim, institucionalno zaštićenim dobitnicima, je **kategorija gubitnika** – to su građani koji žive u neposrednoj blizini površinskih kopova, odlagališta flotacijske i separacijske jalovine (koja zauzimaju velike površine, sadrže toksične materije, zagađuju podzemne vode i u riziku su od izlivanja) i postrojenja za proizvodnju energije (termoelektrana). Ti građani su izloženi prekomernom zagađenju životne sredine (voda, vazduh, zemljište), povećanom riziku od bolesti povezanih sa zagađenom životnom sredinom, ograničenjima i štetama u poljoprivrednoj proizvodnji i smanjenim izgledima da na tržištu prodaju svoje poljoprivredne proizvode, devastaciji stambenih i drugih objekata zbog sleganja tla, miniranja, pojave klizišta i umanjenoj tržišnoj vrednosti imovine. Nije uspostavljen obavezan skup indikatora na osnovu kojih bi se pratili i ocenjivali ovi uticaji. Broj građana koji žive u blizini površinskih kopova, deponija i postrojenja za proizvodnju energije nije poznat, ali bi mogao da se proceni na osnovu podataka iz prostornih planova područja posebne namene i drugih dokumenata.

Dobitnike i gubitnike možemo identifikovati i u drugim vrstama rudarskih aktivnosti. Na primer, upoređivanjem nekoliko zdravstvenih i ekonomskih indikatora na nivou proseka Republike Srbije i opštine Bor, uočavaju se značajne razlike koje mogu biti povezane sa proizvodnjom i preradom rude bakra. Tako, na primer, prosečno očekivano trajanje života novorođenih u Srbiji je 76 godina, a u opštini Bor 72 godine. Prosečna zarada bez poreza i doprinosa u Boru je 2024. godine bila veća (113.898,00 RSD) od proseka u Srbiji (98.143,00 RSD), a udeo korisnika

6 S obzirom na to da je jedan od prioriteta svake države odnosno društvene zajednice stabilnost snabdevanja energijom, građani kao korisnici energije se mogu svrstati i u kategoriju dobitnika budući da su im na raspolaganju sigurni izvori proizvodnje i opskrbe energijom, ali jedan broj njih je istovremeno i u kategoriji gubitnika, zbog dramatičnih ekoloških posledica proizvodnje energije iz lignita. Vidi: UNDP (2004). Stuck in the Past. Envirnoment, Energy and Poverty. Serbia and Montenegro. Belgrade: UNDP

socijalne zaštite u ukupnom stanovništvu nešto niži (8,6% prema 10,2%). Velike su razlike u smrtnosti dece. Prosečne vrednosti za Srbiju 2021, 2022 i 2023 godine bile su: Smrtnost odojčadi: 4,7; 4,0; i 4,7 i Perinatalna smrtnost: 8,2; 7,5; i 8,5, dok su uporedive vrednosti u opštini Bor bile: Odojčad: 8,2; 8,4; i 7,9 i Perinatalna: 16,3; 11,1; i 5,3 (RZS, 2021; RZS, 2022; RZS, 2023). Bez obzira na nedovoljnu snagu ovih podataka, oni upućuju na potrebu detaljnijeg istraživanja i javnog uvida u uzroke i posledice razlika u indikatorima navedenih i drugih socijalnih agregata.

1.3. Kršenje ljudskih prava u područjima energetskih i rudarskih projekata

Ljudska prava (građanska i politička, ekonomska, socijalna i kulturna, pravo na zdravu životnu sredinu, pravo na dostupnost informacija od javnog značaja itd.) su definisana u međunarodnim dokumentima koje je Republika Srbija ratifikovala i činom ratifikacije unela u svoj pravni sistem[7]. Ključna odredba Prvog protokola uz *Evropsku konvenciju o ljudskim pravima* (1950) je član 1 koji (I) obavezuje državu da vlasnicima obezbedi mirno uživanje imovine, i (II) jasno utvrđuje da država ne može samovoljno da oduzima imovinu građanima već samo u slučajevima kada je to neophodno u javnom interesu i u skladu sa zakonom. Pojam mirnog uživanja ne odnosi se samo na svojinski status, nego i na standarde kvaliteta života utvrđenih u zakonskim normama – pravo na kvalitetnu životnu sredinu, pravo na vodu i dr. Ključni dokument u kome su definisana prava građana je *Ustav Republike Srbije* (2006) u kome je postulirana vladavina prava i socijalna pravda, principi demokratskog upravljanja, ljudska prava i slobode, prava manjina i posvećenost evropskim principima i vrednostima. Član 74 Ustava uspostavlja pravo na zdravu životnu sredinu i garantovanje prava na blagovremeno i potpuno informisanje o stanju životne sredine. *Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja* (2021) obavezuje javnu upravu, udruženja i javne službe da omoguće svakom građaninu uvid u dokumente od javnog interesa, izuzev u slučajevima utvrđenim zakonom. Prema ovom Zakonu, dostupnost informacija se garantuje svim zainteresovanim stranama, uključujući pravna i fizička lica, na osnovu pisanog zahteva ukoliko nije uređeno zakonom na drugi način. U roku od 15 dana od prijema zahteva, uprava je obavezna da odgovori podnosiocu zahteva da je zahtevana informacija dostupna i da obezbedi dostupnost traženog dokumenta. *Zakon o javnom informisanju i medijima* (2014) utvrđuje da je javno informisanje slobodno i bez cenzure, da javnost ima pravo i interes da bude in-

7 Evropska konvencija o ljudskim pravima i slobodama (Council of Europe, 1950), Konvencija Ekonomske komisije Ujedinjenih nacija za Evropu o dostupnosti informacija, učešću javnosti u donošenju odluka i pravu na pravnu zaštitu u pitanjima životne sredine - Arhuska konvencija (UNECE, 1998)

formisana o temama od javnog interesa, da monopolska pozicija u medijima nije dozvoljena. *Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu* (2024) utvrđuje kategorije privrednih objekata i projekata i identifikuje tipove procene uticaja na životnu sredinu u odnosu na kategorije ovih objekata i projekata. I drugi propisi o uključivanju zainteresovanih strana, obaveštavanju javnosti i zahtevima transparentnosti u okviru pojedinih sektora su delom usklađeni sa standardima Međunarodnih finansijskih institucija (IFI) koji daju kredite za infrastrukturne, energetske i slične projekte. Svaka međunarodna finansijska organizacija ima svoje propise i standarde čija primena je obavezna u svim projektima u čijem finansiranju učestvuje[8], a implementacija preuzetih obaveza se prati sistematskim monitoringom i javno dostupnim podacima o svim elementima realizacije projekta[9].

8 Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD, 2009, 2019, 2024) u svojoj Environmental and Social Policy definiše Performance Requirements (PRs – standarde učinaka), od kojih su za položaj lokalnog stanovništva naročito značajni: PR1: Procena i upravljanje ekološkim i socijalnim rizicima; PR4: Zdravlje, sigurnost i bezbednost; PR5: Zauzimanje/pribavljanje zemljišta, ograničenja u upotrebi zemljišta i prinudno/nevoljno preseljavanje; PR10: Obaveštavanje javnosti i uključivanje zainteresovanih strana. U avgustu 2016. godine Svetska banka (World Bank, 2016) je usvojila novi skup odredbi Environmental and Social Framework (ESF – Okvir za upravljanje životnom sredinom i socijalnim rizicima), koji se od oktobra 2018. primenjuje na sve investicione projekte koje Banka kreditira. ESF sadrži deset ekoloških i socijalnih standarda (ESS), koje je korisnik zajma u obavezi da primenjuje tokom pripreme i realizacije projekta. Od posebnog značaja za lokalno stanovništvo su: ESS1: Procena i upravljanje ekološkim i socijalnim rizicima i uticajima; ESS4: Zdravlje i bezbednost u lokalnoj zajednici; ESS5: Zauzimanje zemljišta, ograničenja u korišćenju zemljišta i prisilno/nevoljno raseljavanje; ESS10: Uključivanje zainteresovanih strana i obaveštavanje javnosti. Evropska investiciona banka (EIB, 2018) ima slične standarde u okviru svojih Environmental and Social Standards (ESS 1–10), među kojima su posebno relevantni: ESS1: Ekološki i socijalni uticaji i rizici; ESS2: Uključivanje zainteresovanih strana; ESS6: Prinudno/nevoljno raseljavanje; ESS7: Ranjive grupe, tradicionalne zajednice i rodne karakteristike; ESS8: Zdravlje, bezbednost i sigurnost.

9 Detaljnije ćemo ove propozicije ilustrovati na primeru ESS 10 Svetske Banke (Stakeholders Engagement and Information Disclosure / Uključivanje zainteresovanih strana i objavljivanje informacija) koji uključuje sledeće obaveze: (I) Uspostavljanje sistemskog pristupa u uključivanju zainteresovanih strana koje će omogućiti Korisniku zajma da identifikuje zainteresovane strane, uspostavi i održava konstruktivan odnos sa njima tokom čitavog perioda trajanja projekta; (II) Obaveštavanje javnosti o projektu i obaveza da stavovi i mišljenje zainteresovanih strana o pitanjima životne sredine i socijalnih parametara budu uvažavani tokom faza projektovanja i realizacije projekta; (III) Uspostavljanje mehanizama za učinkovito uključivanje i saradnju sa akterima na koje projekat može da utiče; (IV) Organizovanje pouzdanog, pravovremenog i objektivnog informisanja o mogućim rizicima i uticajima projekta na životnu sredinu i društveno okruženje; (V) Uspostavljanje dostupnog i prilagođenog mehanizma za podnošenje pritužbi, žalbi i komentara i obaveza Korisnika zajma da odgovori i reši prispele predstavke i da o tome redovno izveštava javnost. Korisnik zajma je u obavezi da izradi Plan uključivanja zainteresovanih strana (Stakeholder Engagement Plan - SEP) dimenzionisan prema osobenostima projekta, kao i potencijalnim rizicima i uticajima na životnu sredinu i društveno okruženje. Plan treba da bude predstavljen javnosti što ranije, pre usvajanja projekta, kako bi Korisnik zajma mogao da evidentira stavove i mišljenje zainteresovanih strana i njihove interese u narednim fazama realizacije projekta, a u slučaju većih izmena u Projektu ovaj dokument se ažurira. Korisnik zajma i Izvođač su obavezni da uspostave Žalbeni mehanizam za građane (opštu javnost) i za zaposlene na projektu u cilju bržeg i pojednostavljenog rešavanja prigovora i žalbi građana, organizacija na koje projekat utiče a koji se odnose na životnu sredinu i socijalne uticaje projektnih aktivnosti, kao i žalbi lica zaposlenih ili angažovanih na projektu. Sve IFI naglašavaju važnost učinkovitog, inkluzivnog i posvećenog angažovanja i obaveštavanja građana putem javnih skupova o projektu, zajedničkih konsultacija i, što se posebno naglašava, efektivnih povratnih reakcija. Interakcija između javne uprave i građana mora biti dvosmerna – građani moraju biti uključeni u proces donošenja odluka.

Ljudska prava, uključujući imovinska prava i pravo na zdravu životnu sredinu često su ugrožena tokom izgradnje i rada industrijskih, energetskih, rudarskih, infrastrukturnih i drugih sličnih objekata (u daljem tekstu: projekat). Realizacija ovih projekata, po pravilu, iziskuje pribavljanje i promenu namene velikih površina zemljišta što podrazumeva eksproprijaciju poljoprivrednog zemljišta, stambenih i poljoprivrednih objekata i okućnica, a nosi brojne rizike i negativne uticaje na lokalne zajednice tokom same izgradnje i u fazi funkcionisanja. Već je napomenuto da međunarodne finansijske organizacije (IFI) tokom poslednjih nekoliko decenija pridaju veću pažnju uticaju ovih projekata na građane i lokalne zajednice, i kao uslov za odobravanje kredita postavljaju i niz dodatnih zahteva kojima se štite interesi i prava građana i lokalnih zajednica na koje investicija/projekat može da utiče. Polazni i zajednički postulat IFI je da realizacija projekta ne sme da pogorša ili ugrozi postojeći kvalitet života građana, odnosno da kvalitet života mora ostati najmanje na istom nivou ili biti poboljšan tokom pripreme, realizacije i funkcionisanja projekta (objekta).

Zakonska regulativa u Srbiji, u delu koji se odnosi na opis i procenu mogućih uticaja industrijskih, energetskih i infrastrukturnih objekata **na životnu sredinu**, u dobroj meri je usklađena sa propisima Evropske unije i standardima IFI. **Primena zakona je, međutim, nedosledna, preciznije proizvoljna a sankcije za kršenje simbolične.** Za razliku od sektora životne sredine, u Srbiji nije uspostavljena obaveza procene uticaja izgradnje i funkcionisanja velikih objekata **na društveno okruženje i uslove života u lokalnim zajednicama.** Zakoni u Srbiji ne obavezuju na uspostavljanje mera/mehanizama kojima se mogu umanjiti i/ili predupreditи pojedinačne i javne štete do kojih dolazi tokom izgradnje i rada ove kategorije objekata (izuzev retko izricanih simboličnih novčanih kazni nesrazmerno malih u odnosu na učinjene štete na javnim dobrima i privatnoj imovini). Pored slabih mehanizama za kontrolu realizacije tzv. velikih investicija, zakonodavna i izvršna vlast u Srbiji sve češće poseže za institutom *Lex specialis*[10] za pojedine projekte i na taj način „zaobilazi" primenu ionako redukovanih zakonskih obaveza[11]. Posledica ovog *pravnog haosa* ili *pravne nekonzistentnosti* je da položaj građana u lokalnim zajednicama na čijoj teritoriji se ovi projekti realizuju umnogome zavisi od toga ko je investitor, odnosno finansijer/zajmodavac novca za projekat.

Projekti koji se finansiraju iz zajmova međunarodnih finansijskih organizacija (Svetska banka, Evropska banka za obnovu i razvoj, Evropska investiciona ban-

10 *Lex specialis* je zakon kojim se uređuje konkretna tema i koji ima veću snagu od zakona koji reguliše oblast kojoj pripada ta tema. Primenjen je na veći broj "kapitalnih" projekata (na primer, projekti Beograd na vodi, gasovod Južni tok, Expo 2027, Nacionalni stadion, Moravski koridor i dr.) i daje pravo investitorima da prilikom gradnje ne primenjuju zakonske odredbe i obaveze.

11 Prema prilogu Nova TV (2025) princip proizvoljnosti je u potpunosti zamenio pravni poredak. Ukinut je redosled koraka utvrđen u Zakonu o planiranju i izgradnji, kao i propisane procedure kontrole i nadzora.

ka) su u obavezi da primenjuju i pravne propise nacionalnog zakonodavstva i posebne zahteve (standarde) ovih organizacija. Kada je investitor domaća kompanija, ili kompanija iz neke druge države (na osnovu međudržavnog sporazuma, koji najčešće ima status tajnosti), građani i vlasnici imovine su u znatno težem položaju[12]. Važeći *Zakon o eksproprijaciji Republike Srbije* (2016) značajno je proširio krug nosilaca tzv. javnog interesa, čije proglašenje je pravni osnov za postupak eksproprijacije. Izmenama omogućeno je da privredna društva koje osniva javna uprava i koja su u većinskom vlasništvu države, mogu biti korisnici eksproprijacije[13]. Prema odredbama ovog zakona, ali i prateći svakodnevnu praksu, nema ko ne može biti nosilac javnog interesa, pri čemu ne postoji jasna / precizna definicija šta je to javni interes[14]. Sumarno, jedini uslov za davanje statusa javnog interesa je povezanost investitora sa vladajućom nomenklaturom.

U stvarnosti, negativni učinci energetskih i rudarskih projekata poništavaju neka od osnovnih ljudskih prava kao što su pravo na zdravu životnu sredinu, pravo na mirno uživanje imovine, pravo na zdravlje i sl. (Zeković & Petovar, 2023). Suspendovanje ljudskih prava lokalnog stanovništva u njihovoj blizini odnosi se i na ekonomska prava (umanjenje tržišne vrednosti imovine, pogoršavanje uslova za poljoprivrednu proizvodnju i ograničen plasman poljoprivrednih proizvoda, smanjene ekonomske aktivnosti u naselju), kao i na prava o dostupnosti informacija o životnoj sredini od javnog značaja (Arhuska konvencija). I pored postojanja zakonskih normi koje obavezuju na poštovanje osnovnih prava građana, mehanizmi zaštite prava i interesa stanovništva u okolnim naseljima su neefikasni i van interesovanja nadležnih državnih ustanova. O tome govore izveštaji istraživačkog novinarstva, terenska istraživanja, kao i analize prostornih planova područja posebne namene, na osnovu kojih se proglašava javni interes i u kojima se definišu obaveze u pogledu zaštite prava lokalnog stanovništva i standardi životne sredine, a čije odredbe se najčešće ne poštuju i ne sprovode[15].

12 U poglavljima 3 i 5 ovog teksta data je analiza razlika između nekih odredbi IFI i domaćeg zakonodavstva koje se odnose na status lokalnog stanovništva.

13 „Eksproprijacija se može vršiti za potrebe Republike Srbije, autonomne pokrajine, grada, grada Beograda, opštine, javnih fondova, javnih preduzeća, privrednih društava koja su osnovana od strane javnih preduzeća, kao i za potrebe privrednih društava sa većinskim državnim kapitalom osnovanih od strane Republike Srbije, autonomne pokrajine, grada, grada Beograda, ili opštine, ako zakonom nije drukčije određeno", *Zakon o eksproprijaciji RS*, čl. 8.

14 Kako se iz primera projekta "Beograd na vodi" da zaključiti, definicija pojma "javni interes" može se primeniti na sve vrste artefakata i aktivnosti – izgradnju stanova za trišnu prodaju, poslovne objekta, hotele, nočne klubove, kockarnice i kupleraje, itd., itd. Nakazno tumačenje pojma javni interes korišćeno je u odluci o bombardovanju zgrade Generalštaba od strane NATO pakta, kao i u manipulacijama sa poklanjanjem ovog objekta i celog gradskog bloka porodici aktuelnog predsednika SAD.

15 Autorka ovog rada je uradila nekoliko terenskih istraživanja sa fokusom na iskustvu i položaju građana u naseljima u neposrednoj blizini površinskih kopova lignita: (2015) *Izveštaj o praksi preseljenja stanovništva i domaćinstava u Kolubarskom lignitskom basenu. Slučaj naselja Vreoci.* Subotica: CEKOR; sa V. Jokić (2016) *Istraživanje stavova građana i domaćinstava o uslovima života i preseljenju naselja Drmno u Kostolačkom lignitskom basenu*. Subotica: CEKOR; (2018) *Istraživanje kvaliteta života u naselju Kličevac u Kostolačkom lignitskom basenu*. Subotica: CEKOR. Svi izveštaji su dostupni na sajtu CEKOR (https://www.cekor.org)

1.4. Otvorena i sporna pitanja u postupcima eksproprijacije i pribavljanja zemljišta

Eksproprijacija je najčešći način pribavljanja zemljišta za izgradnju objekata od tzv. javnog interesa[16]. U Republici Srbiji država je ključni akter i zainteresovana strana u postupku eksproprijacije. To ishoduje snažnom povezanošću investitora i javnih institucija (od nacionalnog do lokalnog nivoa), na jednoj strani, i slaba i nezaštićena pozicija vlasnika, na drugoj strani. Još uvek dominira percepcija da je interes vlasnika partikularan (čitaj sebičan), dok se interes investitora u energetskim i rudarskim projektima gotovo bez izuzetaka identifikuje sa interesima države.

Zakon o eksproprijaciji (2016), na prvi pogled, nepristrasno definiše uslove eksproprijacije a, istovremeno, ostavlja dovoljno prostora za različito tumačenje pojedinih odredbi. Različita tumačenja i prakse eksproprijacije, po pravilu, su na štetu vlasnika imovine. Pomenućemo način određivanja iznosa tzv. tržišne cene i često arbitrarno određivanje visine naknade za eksproprisanu imovinu, nepoštovanje rokova za isplatu naknade, složene procedure za odobrenje eksproprijacije preostalog / neupotrebljivog dela parcele, ranije široko korišćen postupak "parcijalne" eksproprijacije koji se još uvek, po potrebi, primenjuje, komplikovani postupci u utvrđivanju visine štete nanete ulaskom teških vozila u privatne parcele, odlaganjem šuta i građevinskog materijala na privatne parcele, sporovi oko procene vrednosti sadnica i useva itd. Treba pomenuti i ranije raširenu praksu zapošljavanja članova eksproprisanih domaćinstava u rudarskim i energetskim kompanijama kao način kompenzacije za nisku i neadekvatnu naknadu za eksproprisanu imovinu, što je za posledicu imalo velike tehnološke viškove zaposlenih u rudarsko-energetskim kombinatima. Visinu tzv. tržišne cene procenjuje opštinska uprava prihoda na osnovu kupo-prodajnih ugovora u okruženju i ta je cena, po pravilu, niža od tzv. zamenske cene koja, po definiciji, treba da omogući nabavku imovine iste ili slične vrednosti na području lokalne samouprave. Posledica je da se uslovi eksproprijacije, iznos visine naknade za eksproprisanu imovinu, rokovi isplate, mehanizmi zaštite imovinskih prava vlasnika kao i ostalih građana pod uticajem projekta bitno razlikuju od projekta do projekta.

U ovom kontekstu treba pomenuti i *Zakon o rudarstvu i geološkim istraživanjima* (2015/2021) koji omogućava da privredni subjekt, u javnoj ili privatnoj svojini, koji je nosilac prava istraživanja i/ili nosilac prava eksploatacije mineralnih sirovina, koje su određene kao sirovina od značaja za Republiku Srbiji, može vrši-

16 U pojedinim državama ne postoji institut eksproprijacije (Japan, na primer), a u većini demokratskih uređenja je ograničen na doslovno i jasno precizirano značenje javnog interesa. U totalitarnim i autokratskim sistemima razlozi za eksproprijaciju su znatno brojniji i sa znatno manje ograničenja i uslovljavanja.

ti eksproprijaciju nepokretnosti (član 4). Privredni subjekt ima prava i obaveze korisnika eksproprijacije. *Zakon o rudarstvu i geološkim istraživanjima* iz 2015. godine, opštinama oduzima ovlašćenje da izdaju odobrenja iz oblasti geoloških istraživanja i eksploatacije mineralnih sirovina sa obrazloženjem da su opštine poverenu nadležnost obavljale u veoma malom obimu i nadležnosti za izdavanje odobrenja prenosi na Ministarstvo rudarstva i energetike. U obrazloženju sužavanja nadležnosti lokalnih samouprava, resorno Ministarstvo navodi se da je samo oko 20 odsto opština izdavalo dozvole, dok se većina lokalnih samouprava izjasnila da ne može da obavlja poverenu delatnost, jer nemaju kadrovske potencijale niti finansijske mogućnosti za obavljanje tog posla. U cilju razumevanja ovih izmena, treba podsetiti da je nekoliko lokalnih samouprava u periodu pre izmene Zakona, odbilo da da dozvole za istražne radove zbog inkompatibilnosti rudarskih aktivnosti sa dominantnim privrednim aktivnostima na teritoriji opštine (Trstenik, Vrnjačka Banja, Čajetina, Topola). *Zakonom* iz 2015. godine centralna vlast u potpunosti je obezvlastila lokalne samouprave, kao i profesionalna udruženja u sektoru rudarskih istraživanja i projekata. Jedinica lokalne samouprave je svedena na organ koji biva obavešten o odlukama resornog Ministarstva i u najboljem slučaju „prati i kontroliše inženjersko-geološka i geotehnička istraživanja" (član 32), i daje informacije o usaglašenosti urbanističko-planske dokumentacije sa planiranim radovima.

2 ZAŠTITA STANOVNIŠTVA I PREVENCIJA KORUPCIJE: RAZLIKE IZMEĐU ZAKONODAVSTVA REPUBLIKE SRBIJE I STANDARDA MEĐUNARODNIH FINANSIJSKIH INSTITUCIJA

U prethodnim poglavljima naveli smo da postoje značajne razlike u definisanju položaja lokalnog stanovništva u velikim infrastrukturnim, rudarskim i energetskim projektima u zakonodavnom sistemu Republike Srbije i standardima IFI. U investicionim projektima koji se grade iz kredita IFI, obavezna je izrada dokumenata koji sadrže analizu socijalnih aspekata, rizika i uticaja projekta na građane i lokalne zajednice[17]. Obaveza izrade ovih i sličnih dokumenata kao integralnog dela investicionog projekta ne postoji u domaćem zakonodavstvu. Posledica je da u projektima koji se finansiraju iz sopstvenih sredstava kompanije - javnog ili privatnog preduzeća, državnog budžeta ili iz kreditnih aranžmana sa državama koje ne drže do ljudskih i imovinskih prava (tzv. međudržavni ugovori, koji po pravilu dobijaju status tajnosti), položaj lokalnog stanovništva je neizvestan, arbitraran i netransparentan. Takav status naročito pogađa građane koji su vlasnici zemljišta koje je predmet eksproprijacije zbog promene namene, a koji uglavnom žive u ruralnim područjima u Srbiji i imaju višestruka obeležja vulnerabiliteta i socijalne isključenosti. Ovi građani imaju male izglede da se obaveste o svojim imovinskim i drugim pravima, da se organizuju i štite svoja prava i da se "nose" sa dobro uigranim pravnim timovima zainteresovanih investitora povezanih sa nosiocima moći u državnim strukturama. Ovakve prakse se poslednjih godina primenjuju i u gradskim naseljima u slučajevima kada se proceni da bi poštovanje zakonom utvrđenih procedura bilo 'gubljenje vremena i profita' za povlašćene investiture. Ovome treba dodati i slabe kapacitete lokalnih samouprava, njihovu veću usmerenost ka zaštiti interesa investitora, hijerarhijsku povezanost sa vladajućim strankama i drugim interesnim grupama u odnosu na interese i prava lokalnog stanovništva.

U nastavku su te razlike prikazane na nekoliko primera. Potrebno je napomenuti da prema odredbama IFI, ukoliko postoje razlike u definisanim pravima vlasnika i građana u lokalnim zajednicama između domaćeg zakonodavstva i propozicija IFI, primenjivaće se odredbe koje su povoljnije za građane.

2.1. Eksproprijacija i raseljavanje: analiza uticaja na socio-ekonomski položaj domaćinstva[18]

Zakonodavstvo Republike Srbije: Zakon o eksproprijaciji (2016) nalaže samo pripremu elaborata eksproprijacije kao svojevrsne baze podataka, ali ne uključuje i ne obavezuje na analizu uticaja eksproprijacije na socijalni i ekonomski položaj i uslove života domaćinstva u toku pripreme i realizacije projekata. Samo se član 51 (videti 3.4 i 3.9) može, u dobroj nameri, interpretirati kao okvir za podršku ranjivim kategorijama domaćinstava koji, bar prema dostupnim saznanjima, organi uprave gotovo nikad nisu spremni da primene. Ne postoje odredbe u Zakonu

17 Neki od tih dokumenata su: *Okvirni dokument* (Resettlement Policy Framework) koji definiše obavezne parametre projekta, utvrđuje opšte principe i kriterijume koji će biti operacionalizovani u konkretnim (pojedinačnim) projektima a odnose se na procenu uticaja projekta na građane (u lokalnim zajednicama) i definisanje mera i politika koje će predupredi ili minimizovati potencijalne negativne uticaje i rizike. Utvrđena je obaveza identifikacije grupa koje mogu biti pod uticajem projekta, vlasnike i domaćinstva čija imovina (zemljište, stambeni i poslovni objekti) će biti eksproprisani, potom socijalno depriviranih i ranjivih grupa na koje projekat može posebno da utiće, i sl., kao i definisanje mera kojima se negativni uticaji i rizici mogu predupredi i/ili ublažiti, kao i mehanizme za implementaciju usvojenih mera. Dokumenti kojima se operacionalizuju opšti principi iz *Okvirnog dokumenta* a odnose se na konkretne (pojedinačne) projekte su: *Studija procene uticaja na životnu sredinu i društveno okruženje* (Environmental and Social Impact Assessment – ESIA), *Plan uključivanja zainteresovanih strana* (Stakeholders Engagement Plan – SEP), *Plan obaveza u oblasti zaštite životne sredine i društvenog okruženja* (Environmental and Social Comitment Plan – ESCP), *Okvir upravljanja zaštitom životne sredine i društvenog okruženja* (Environmetal and Social Management Framework – ESMF) i drugi, kao i obaveze nezavisnog i kontinuiranog monitoringa, javnog uvida i uspostavljanja *Žalbenog mehanizma* (Grievance Mechanism – GM), kao vaninstitucionalne forme za ostvarivanje prava lokalnog stanovništva na jednoj strani, i kontrolu izvršavanja preuzetih odnosno ugovorom utvrđenih obaveza investitora / izvođača i podizvođača, na drugoj strani. Na ovaj način se štite prava i interesi lokalnog stanovništva na koje projekat može da utiče, ali, ponovo naglašavamo, samo u projektima čija izgradnja se finansira iz zajmova IFI i sastavni su deo investicionog projekta.

18 Standardi IFI: ESS5 Svetske Banke (WB), PR5 Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD), ESS6 Evropske investicione banke (EIB)

koje se odnose na umanjenje obima nevoljnog odnosno prinudnog raseljavanja koje je posledica eksproprijacije stambenih i privrednih objekata. Nije jasno definisan status ilegalno izgrađenih objekata u postupku eksproprijacije (Zeković et.al, 2020). Takođe, uticaji koji su van okvira prepoznatih Zakonom nisu tretirani u ovom postupku. Tu se pre svega radi o licima koja bez formalno-pravnog ili potpuno bez osnova koriste nepokretnosti čija eksproprijacija je planirana, a čije korišćenje nije do tada bilo osporeno.

Standardi IFI: Prema standardima IFI, u slučajevima kada predstoji eksproprijacija zemljišta i/ili objekata (zbog proglašenog javnog interesa), obavezna je izrada posebnog dokumenta kojim se uređuje postupak pribavljanja zemljišta, a koji se u obimu i sadržaju dimenzioniše srazmerno procenjenim rizicima i uticajima povezanim sa projektom. U situaciji / slučaju kada nisu dostupne informacije o verovatnoći, prirodi ili obimu otkupa zemljišta ili ograničenjima u upotrebi zemljišta obavezno je prethodno izraditi *Okvirni dokument politike preseljenja (Resettlement Policy Framework – RPF)* kojim se daju smernice za izradu navedenog dokumenta. Okvirni dokument sadrži socijalna pitanja i teme koje su obavezan sadržaj kasnijih specifičnih planova *(Plan eksproprijacije i raseljavanja/Land Aquisition and Resettlement Plan),* s ciljem da se identifikuju sva lica pod uticajem projektnih aktivnosti, njihove demografske i socioekonomske karakteristike, da se popiše njihova imovina, proceni veličina gubitaka i obim raseljavanja zbog eksproprijacije stambenih objekata, da se prikupe informacije o osetljivim / ranjivim grupama ili osobama, kao i dodatne procene koje IFI mogu smatrati relevantnim. Ključni stav IFI je da nevoljno, odnosno prinudno raseljavanje (terminologija koju upotrebljavaju IFI) treba izbegavati uvek kada je to moguće ili ga svesti na najmanju meru na osnovu istraživanja izvodljivih alternativnih projektnih rešenja. Okvirni dokument sadrži detaljnu *Matricu prava (Entitlement Matrix)* u kojoj su precizno utvrđeni kriterijumi za ostvarivanje pune nadoknade u skladu sa pravima, ispunjenosti uslova za nadoknadu i metodama procene nepokretnosti lica/domaćinstava pod uticajem projekta *(Project Affected Persons – PAP-s)*. Korisnik zajma se obavezuje da razmotri alternativne verzije projekta u cilju smanjenja obima raseljavanja.

Mere za usaglašavanje i prevazilaženje razlika: *Okvirni dokument* i instrumenti kojima se uređuje postupak pribavljanja zemljišta, izrađuju se u skladu sa odgovarajućim standardima IFI, uz poštovanje pozitivnih pravnih propisa Republike Srbije. Korisnik zajma u obavezi je da fizičko i/ili ekonomsko raseljavanje svede na što je moguće manji obim. Sve alternative i mere koje se istražuju u cilju izbegavanja ili umanjenja štetnih uticaja, uključiv i raseljavanje, obavezno se obrazlažu u internom izveštaju koji se podnosi davaocu zajma. Od posebnog značaja je da se tokom pregovora o finansijskom aranžmanu pouzdano utvrde sve ove razlike i da se opredele načini na koji će one biti prevaziđene.

2.2. Pravo na naknadu za eksproprisanu imovinu i stečena prava[19]

Zakonodavstvo Republike Srbije: *Zakon o eksproprijaciji* (2016) priznaje pravo na nadoknadu za eksproprisanu imovinu koja ne može biti niža od tržišne cene. Predloženim, ali ne i usvojenim izmenama *Zakona* iz 2021. godine, vlasnicima nelegalizovanih objekata je trebalo isplatiti naknadu u visini građevinske vrednosti objekta. U važećem *Zakonu* nije jasno definisan status objekata izgrađenih ili dograđenih bez građevinske i upotrebne dozvole, u postupku eksproprijacije.

Standardi IFI: Prema standardima IFI, u kategoriju lica koja mogu ostvariti pravo na naknadu spadaju i oni koji nemaju formalno (stečeno na osnovu zakona) pravo na zemljište koje su zauzeli i koje koriste (ako se to dogodilo pre datuma preseka odnosno ako su bili prisutni na datumu preseka), kao i građani / domaćinstva koji imaju izgrađene strukture (stambeni, poslovni, poljoprivredni i drugi objekti) bez obzira da li su objekti izgrađeni sa građevinskom dozvolom ili bez dozvole. Isto pravilo se odnosi i na lica koja koriste određene nepokretnosti (u privatnoj ili javnoj svojini) ili te nepokretnosti predstavljaju izvor prihoda bez obzira da li za takvo korišćenje imaju formalni pravni osnov.

Mere za usaglašavanje i prevazilaženje razlika: Naknada i pomoć za lica pod uticajem projektnih aktivnosti koja nemaju priznato zakonsko pravo ili pravni status određuje se na osnovu principa utvrđenih u pomenutoj Matrici prava, ukoliko su ta lica bila prisutna (stalno nastanjena) na području zahvaćenom projektom u trenutku datuma preseka. Njihova imovina će biti popisana i procenjena.

2.3. Metodologija procenjivanja naknade za eksproprisanu imovinu[20]

Zakonodavstvo Republike Srbije: *Zakon o eksproprijaciji* (2016) određuje da naknada za eksproprisanu imovinu mora biti najmanje jednaka njenoj tržišnoj ceni. Amortizacija se oduzima od naknade ili se uključuje smanjenjem procene tržišne vrednosti.

Standardi IFI: Prema standardima IFI, naknada treba da bude jednaka punom trošku nabavke (kupovine, izgradnje) nove imovine odgovarajućih performansi i ne uključuje umanjenje zbog amortizacije. Važno je ponovo naglasiti da pravni status imovine (posedovanje građevinske dozvole, bespravna izgradnja...) se ne

19 Standardi IFI: WB ESS5, EBRD PR5, EIB ESS6, IFC PS5

20 Standardi IFI: SB ESS5, EBRD PR5, EIB ESS6

uzima u obzir prilikom procene njene vrednosti ukoliko je stečena i/ili izgrađena pre datuma preseka. Primenjuje se zamenska cena, odnosno iznos potreban za nabavku nove imovine u vrednosti koja odgovara eksproprisanoj. Zamenska cena/vrednost nije nužno jednaka tržišnoj (prometnoj) vrednosti/ceni. Predmet eksproprijacije može imati nižu tržišnu vrednost.

Mere za usaglašavanje i prevazilaženje razlika: Naknada i pomoć licima pod uticajem projektnih aktivnosti je najmanje jednaka vrednosti troškova za nabavku druge odgovarajuće imovine u okviru teritorijalne zajednice (opština, na primer), u obimu i na način na koji je to predviđeno u matrici za ostvarivanje prava u okvirnom dokumentu. Usvojena je definicija da je zamenska cena novčani ekvivalent da bi se nadoknadio predmet/imovina u istoj ili većoj vrednosti, uvećan za poreze, takse i ostale dažbine neposredno povezane sa zamenom imovine. Zamenska cena uključuje troškove nabavke objekta iste ili približne vrednosti (karakteristika) kao objekat/predmet koji je predmet transakcije.

N.B. Pored toga, treba razlikovati realnu tržišnu cenu predmeta koja se može ostvariti u transakciji *kupujem – prodajem*, od prikrivene (latentne, potencijalne) vrednosti predmeta koja se zasniva na odlikama predmeta ili njegove prostorne pozicije koji generišu njegovu uvećanu vrednost. Drugim rečima, prostorna pozicija predmeta i/ili njegov sadržaj je razlog zbog koga neki drugi akter nastoji da dođe u posed odnosno da ostvari pravo korišćenja predmeta, najčešće zemljišta, kao predmeta transakcije ili objekta koji se nalazi na tom zemljištu.

2.4. Podrška u periodu preseljavanja[21]

Zakonodavstvo Republike Srbije: *Zakon o eksproprijaciji* (2016) ne predviđa dodatnu podršku, osim troškova preseljenja domaćinstva, u periodu preseljenja na novu lokaciju i pribavljanja novog stambenog i/ili privrednog objekta. Kao što je već napomenuto, član 51 (videti 3.1 i 3.9) može se u dobroj nameri tumačiti i kao potencijalna podrška prilikom preseljenja ukoliko dođe do razlike u visini dobijene naknade za eksproprisanu imovinu, troškova nabavke i drugih troškova povezanih sa nabavkom nove imovine. Ranijem sopstveniku eksproprisanog objekta koji je korišćen za uzgoj stoke i smeštaj ili preradu poljoprivrednih proizvoda, a kome je prihod od tih delatnosti uslov za egzistenciju, naknada se određuje davanjem u svojinu drugog objekta u kome će moći da nastavi obavljanje delatnosti, na mestu koje predloži raniji sopstvenik u okviru njegovog poljoprivrednog poseda, u skladu sa važećim propisima. Ovu obavezu (član 15) korisnik eksproprijacije dužan je da izvrši najdocnije u roku od 12 meseci od dana rušenja eksproprisanog objekta.

21 Standardi IFI: WB ESS5, EBRD PR5, EIB ESS6

Standardi IFI: Prema standardima IFI, u zavisnosti od okolnosti i procenjenih potreba zasnovanih na terenskom uvidu, građanima čije se poslovne aktivnosti izmeštaju biće obezbeđena podrška za organizovanje novih poslovnih aktivnosti, u vremenskom periodu za koji se proceni da se mogu ostvariti raniji prihodi i životni standard. Podrška u periodu preseljavanja može da uključi: kompenzaciju za gubitak zasada i prirodnih dobara, naknadu preduzetnicima za izgubljenu dobit, odnosno plaćanje izgubljene zarade zaposlenima koji su pogođeni izmeštanjem poslovnog objekta i drugi vidovi pomoći.

Mere za usaglašavanje i prevazilaženje razlika: Tim za implementaciju projekta je u obavezi da omogući da raseljena lica dobiju podršku koja nije nužno izražena u novcu, u skladu sa propozicijama utvrđenim standardima IFI koje se primenjuju u konkretnom slučaju.

2.5. Stupanje u posed[22]

Zakonodavstvo Republike Srbije: Prema *Zakonu o eksproprijaciji* (2016) korisnik eksproprijacije „stiče pravo da stupi u posed eksproprisane nepokretnosti danom pravosnažnosti odluke o naknadi, odnosno danom zaključenja sporazuma o naknadi za eksproprisanu nepokretnost, ako ovim zakonom nije drukčije određeno" (član 34), ili kada odluka o naknadi doneta u sudskom postupku postane pravosnažna. Međutim, ako Korisnik eksproprijacije može da dokaže hitnost ili da će pretrpeti štetu usled nestupanja u posed, upravni organ nadležan za eksproprijaciju može dozvoliti stupanje u posed pre isplate naknade (član 35), što se u praksi često dešava. Ako se eksproprišе stambena zgrada ili stan kao poseban deo zgrade ili poslovna prostorija, korisnik eksproprijacije je dužan da ranijem sopstveniku, nosiocu stanarskog prava / zaštićenom stanaru i zakupcu, obezbedi drugi stan ili poslovnu prostoriju u svojinu, susvojinu, na korišćenje, odnosno u zakup, u roku koji ne može biti duži od šest meseci, računajući od dana iseljenja iz eksproprisane zgrade, stana ili poslovne prostorije. Do obezbeđenja stana ili poslovne prostorije, korisnik eksproprijacije dužan je da pre rušenja takvog objekta, licima iz člana 16 ovog Zakona, obezbedi privremeni smeštaj koji ispunjava osnovne uslove stanovanja, odnosno obavljanja delatnosti (broj prostorija, električna struja, voda i sl.). Izmene *Zakona o eksproprijaciji iz 2021 godine*, daju vlasniku imovine rok od 5 dana da se izjasni o predlogu za eksproprijaciju. Predlozima izmena *Zakona o planiranju i izgradnji*, objavljenim početkom 2025. godine, dodatno se ograničavaju prava građana i omogućava gotovo neometano eksproprisanje imovine za potrebe drugih zainteresovanih aktera/interesnih grupa koji su "pokriveni" "javnim interesom" koji je proglašen diskrecionom odlukom Vlade. Ovaj predlog izmena je povučen iz skupštinske procedure.

22 Standardi IFI: WB ESS5, EBRD PR5, EIB ESS6

Standardi IFI: Prema standardima IFI, pravilo je da se u posed stupa tek nakon potpune isplate naknade. U određenim slučajevima mogu postojati značajne poteškoće u vezi sa isplatom naknade određenim licima pod uticajem projektnih aktivnosti, na primer, u slučajevima kada su svi pokušaji kontaktiranja vlasnika bezuspešni, kada su lica pod uticajem projektnih aktivnosti odbila naknadu koja im je ponuđena, ili kada sporovi u vezi sa vlasništvom nad zemljom ili drugom imovinom podležu dugotrajnim pravnim postupcima. U takvim okolnostima, Korisniku zajma se može dozvoliti da uđe u posed, isključivo uz prethodnu saglasnost IFI i uz priložen dokaz da su odgovarajuća sredstva stavljena na poseban depozitni račun ili opredeljena za određenu namenu kod korisnika javnih sredstava. Treba napomenuti da se radi o izuzecima za koje je potrebno dokazati da su iscrpljena sva pravna sredstva da se sporazum o naknadi postigne.

Mere za usaglašavanje i prevazilaženje razlika: Pravilo je da se u posed može stupiti nakon isplate naknade. U slučaju odbijanja ponude, zemljište i pripadajuća imovina mogu se preuzeti nakon što su sredstva, u iznosu koji je jednak ponuđenoj sumi (često uvećanoj za projektovan rast cena), osigurana i položena na poseban račun depozita, i uz prethodno odobrenje IFI. U slučaju da se izmene *Zakona o planiranju i izgradnji* predložene početkom 2025 usvoje, razlike u položaju vlasnika i lokalnih zajednica u odredbama nacionalnog zakonodavstva i standarda IFI će se uvećati do razmera za koju nije jasno kako može biti usklađene.

2.6. Obaveštavanje javnosti o projektu i javne konsultacije o postupku i uslovima eksproprijacije i raseljavanja[23]

Zakonodavstvo Republike Srbije: Formalni vlasnici imovine koja je predmet eksproprijacije se kontaktiraju samo u postupku eksproprijacije. Ne postoji obaveza organizovanja javnih konsultacija, osim tokom izrade prostornog plana (Rani javni uvid u Elaborat za javni uvid i javni uvid u Nacrt plana) prema *Zakonu o planiranju i izgradnji* (2023), kada građani mogu da podnesu pisane komentare i prigovore i da učestvuju na namenski organizovanom javnom sastanku, a obrađivač (i javna uprava) su u obavezi da u slučaju neprihvatanja pisanih komentara i prigovora, pismeno obrazlože razloge neprihvatanja. Javni uvid se obavlja *ex-post*, kada su praktično završene i uobličene osnovne postavke i planska rešenja. Javni uvid služi da zainteresovani građani mogu da stave primedbe i sugestije, koje nakon toga razmatra posebna Komisija, koja može, ali i ne mora da ih usvoji. Zakon ne postulira obavezu saradnje obrađivača Plana sa lokalnom zajednicom i građanima koji žive na području za koje se radi planski dokument, čak ni kada se radi o projektima koji će za posledicu imati eksproprijaciju i druge načine ograničavanja u raspolaganju imovinom.

23 Standardi IFI: ESS10 WB, PR10 EBRD, ESS10 EIB

Standardi IFI: Prema standardima IFI, tokom pripreme i implementacije odredbi o eksproprijaciji i raseljavanju obavezno je organizovati konsultacije sa licima i zajednicama pod uticajem projektnih aktivnosti, lokalnim vlastima i drugim zainteresovanim stranama u svim fazama projektnih aktivnosti (obaveza izrade dokumenta *Plan uključivanja zainteresovanih strana*). Propozicije Evropske banke za obnovu i razvoj (*Environmental and Social Policy and Related Performance Requirements*) obavezuju korisnika kredita da blagovremeno obavesti i ostvari saradnju sa licima na koje projekat ima ili može da ima uticaj, sa lokalnim zajednicama na čijoj teritoriji se projekat realizuje ili može da proizvede neke posledice, kao i ostale aktere, uključujući i lokalne zajednice u koje će se naseljavati domaćinstva čija imovina se eksproprišе. Pored stalne komunikacije sa lokalnim zajednicama u okruženju projekta, blagovremenog i kontinuiranog obaveštavanja javnosti o svim elementima relevantnim za status lokalnog stanovništva i društveno okruženje, standardi IFI nalažu posebnu pažnju i primerene vidove podrške vulnerabilnim grupama pod uticajem projekta.

U skladu sa propozicijama EBRD (2009, 2019, 2024) javne konsultacije podrazumevaju sledeće: (I) Stalni kontakt sa građanima u lokalnoj zajednici; (II) Prikupljanje i obrada podataka o uslovima života stanovništva na području projekta; (III) Saradnju korisnika eksproprijacije i nadležnih službi u lokalnoj upravi sa građanima pod uticajem projekta i zajednicama i obezbeđenje blagovremene i potpune participacije u donošenju odluka koje se odnose na eksproprijaciju zemljišta i objekata; (IV) Pravo zainteresovanih građana (vlasnika) da učestvuju u pregovorima o uslovima i modalitetima kompenzacije, uslovima preseljenja i pregovorima o preseljavanju na nove lokacije, uključujući i vremensku dinamiku; (V) Komunikacija sa građanima traje u svim fazama: od započinjanja planskih aktivnosti do realizacije projekta, monitoringa, vrednovanja aktivnosti i procene da li su ostvareni ciljevi koji su postavljeni u propozicijama EBRD.

Izvođač projekta je obavezan da donese Plan javnih konsultacija, koji sadrži najmanje sledeće obaveze: (I) Informisanje stanovništva i konsultacije u lokalnim zajednicama pre utvrđivanja konačne trase linijskog objekta, kada se trasa još može u nekim elementima korigovati, odnosno prostornog obuhvata projekta; (II) Informisanje i konsultacije o visini naknade, uslovima i načinu isplate naknade, obavezama korisnika eksproprijacije i podizvođača radova tokom pripreme i izvođenja radova i tokom funkcionisanja objekta. Podaci o visini naknade za kategorije eksproprisanih nekretnina su javni, u cilju predupređivanja manipulacija i trgovine uticajima.

U skladu sa propozicijama EBRD i drugih međunarodnih finansijskih organizacija, kao i sa primerima dobre prakse, mogu se organizovati različite forme komunikacije sa građanima: (1) **Organizovanje skupova građana u mesnim zajednicama – naseljima** preko čije teritorije prolazi infrastrukturni objekat ili se nalaze u kontaktu sa područjem projekta. Važno je da se skupovi građana organizuju u fazi izrade koncepta planskog dokumenta u kojoj se definiše prostorna kontura objekta, odnosno planirane strukture (trasa, odnosno idejni projekat trase, otvoreni kop i dr). Obrađivač planskog dokumenta i/ili korisnik eksproprijacije ima obavezu da građane upozna sa planiranim zauzimanjem prostora (prilog se daje u grafičkoj prezentaciji), da sasluša i razmotri sve primedbe i sugestije građana. Službena beleška sa sastanka se objavljuje i dostupna je građanima u lokalnoj zajednici. Pre započinjanja aktivnosti na eksproprijaciji, odnosno uspostavljanja prava službenosti, korisnik eksproprijacije je u obavezi da predoči sve relevantne informacije od interesa za građane čija imovina se nalazi na trasi / području projekta (visina naknade, uslovi isplate obeštećenja, uslovi, vreme i način potpisivanja ugovora i sl.). Saopštavanje ovih informacija je javno i transparentno. Obaveštenje o datumu i mestu održavanja svakog pojedinačnog skupa građana mora biti dato najmanje 30 dana pre održavanja skupa, uključujući i nacrt predloženih promena, u štampanoj formi. Obavezno je vođenje zapisnika sa svim primedbama i komentarima građana koji se odnose na date predloge i koji se daje na javni uvid nakon održanog skupa; (2) **Izveštavanje preko sredstava javnog informisanja** (lokalne novine ili lokalna TV stanica) se navodi kao prihvatljiv način izveštavanja o tekućim i planiranim aktivnostima, kao i o planiranom vremenu i mestu održavanja skupa građana; (3) Posebno važan aspekt u odnosima sa lokalnim zajednicama je **pružanje saveta, pravne i druge pomoći vlasnicima nekretnina i drugim zainteresovanim građanima**. Stoga je od naročite važnosti da se učesnici u realizaciji projekta obavežu da učine dostupnim sve informacije o zakonskim i drugim propisima vezanim za uslove eksproprijacije, primenu instituta službenosti i druge pravne propise koji se odnose na prava i položaj lokalnog stanovništva u projektima koji sadrže promenu namene zemljišta i/ili izmenjen režim korišćenja zemljišta. **Specijalizovane organizacije civilnog društva** mogu imati važnu ulogu u objektivnom obaveštavanju građana o planiranim aktivnostima i njihovim pravima. Propozicije Svetske banke i EIB o učešću javnosti su slične napred navedenim standardima EBRD.

Mere za usaglašavanje i prevazilaženje razlika: Budući da domaće zakonodavstvo ne predviđa javne konsultacije sa licima i zajednicama pod uticajem projektnih aktivnosti u obimu i načinu na koji obavezuju propozicije IFI, Tim za realizaciju projekta će javno predstaviti okvirni dokument i obavestiti građane o ostalim dokumentima kojima se uređuju status i prava građana u lokalnih zajednica u svim fazama realizacije projekta.

2.7. Gubitak uslova privređivanja i prihoda za angažovane radnike i druge zaposlene na imovini koja je predmet eksproprijacije[24]

Zakonodavstvo RS: Ne postoji zakonska odredba kojom se definiše status ove kategorije zaposlenih građana.

Standardi IFI: Prema standardima IFI, pored naknade za eksproprisanu imovinu do iznosa pune vrednosti i pomoći u prelaznom periodu, raseljenim licima se mora pomoći u njihovim naporima da poboljšaju, ili bar obnove izvore prihoda i životni standard.

Mere za usaglašavanje i prevazilaženje razlika: Lokacijski specifičan instrument kojim se uređuje postupak pribavljanja zemljišta mora da sadrži adekvatnu podršku i pomoć srazmerno uticaju, kako bi se premostio jaz, a sve mere moraju biti dokumentovane na način koji je prihvatljiv za IFI.

3.8. Rodni aspekti i prava i interesi ranjivih grupa[25]

Zakonodavstvo Republike Srbije: Prema zakonskim odredbama, muškarci i žene uživaju jednaka prava u Republici Srbiji, uključujući i formalno pravo svojine na imovini. Žene se ne navode kao posebna ciljna grupa u aktivnostima povezanim sa projektom. Ranjive grupe se ne navode kao posebne ciljne grupe u postupku eksproprijacije. Uslovno, kao što je već napomenuto, član 51 *Zakona o eksproprijaciji* (2016) se može tumačiti kao podrška ranjivim (i siromašnim) grupama: "Pri određivanju naknade u smislu odredaba ovog zakona, može se odrediti veći iznos od tržišne cene, uzimajući u obzir materijalne i druge lične i porodične prilike ranijeg sopstvenika ako su te okolnosti od bitnog značaja za njegovu egzistenciju (broj članova domaćinstva, broj članova domaćinstva koji su sposobni za privređivanje odnosno koji su zaposleni, zdravstveno stanje članova domaćinstva, mesečni prihod domaćinstva i sl.)". Ovaj član *Zakona* nije detaljnije operacionalizovan.

Standardi IFI: Prema standardima IFI, stavovi i mišljenja žena moraju se čuti kroz konsultacije i njihovi interesi moraju se uzeti u obzir u svim aspektima. Dokumentacija o vlasništvu ili zakupu stana, kao što je vlasnički list ili ugovor o zakupu, treba da bude izdata na ime oba supružnika. Drugi oblici pomoći pri raseljavanju, kao što je obuka, pristup kreditima i mogućnostima zapošljavanja, treba da budu jednako

24 Standardi IFI: ESS1, ESS2, ESS5 WB, PR5 EBRD, ESS6 EIB

25 Standardi IFI: ESS4 i ESS10 WB, PR10 EBRD, ESS7 EIB

dostupni muškarcima i ženama i prilagođeni njihovim potrebama. Standardi sve tri finansijske institucije zahtevaju posebnu pažnju i tretman ranjivih grupa, uključujući različite vrste podrški i pomoći prilikom preseljenja i promene prebivališta.

Mere za usaglašavanje i prevazilaženje razlika: Treba imati u vidu da naročito u nekim ruralnim područjima, učešće žena u javnim konsultacijama može biti ograničeno. Ukoliko se proceni da je potrebno mogu se organizovati javne konsultacije namenjene isključivo ženama. U vlasničkim dokumentima treba da budu navedena imena oba supružnika. Obavezno je da u predlaganju drugih oblika pomoći i podrške u postupka raseljavanja (upoznavanje sa pravima domaćinstva u postupku raseljavanja, pristup kreditima, mogućnosti zapošljavanja), budu uključene i žene, a da predloženi programi budu dostupni i ženama i prilagođeni i njihovim potrebama.

2.9. Žalbeni mehanizam[26]

Zakonodavstvo Republike Srbije: Jedine ustanove i organizacije kojima vlasnici imovine i drugi građani na čiji život projekat može da utiče (naročito tokom pripremnih radova i izgradnje objekta) mogu da se obrate su zvanične institucije i pravni lekovi za žalbe (sudovi, zaštitnik prava građana). Druge procedure za rešavanje žalbi nisu predviđene.

Standardi IFI: Prema standardima IFI, korisnik kredita/zajma (država, privatna firma, javno preduzeće) je dužan da uspostavi delotvoran žalbeni mehanizam u što ranijoj fazi projekta. Žalbeni mehanizam je vaninstitucionalna forma za rešavanje spornih pitanja, žalbi i prigovora kako građana (Public Grievance Mechanism), tako i zaposlenih u preduzećima koja realizuju projekat. (Žalbeni mehanizam za lica zaposlena ili angažovana na projektnim aktivnostima, tzv. Workers Grievance mechanism). Mehanizam mora biti u skladu sa relevantnim standardima i procedurama IFI, kako bi blagovremeno bile rešene primljene predstavke i žalbe u vezi sa aktivnostima na projektu - procenom naknade imovine, postupcima preseljenja, uticajima tokom pripremnih i izvođačkih radova i sl.

Mere za usaglašavanje i prevazilaženje razlika: Korisnik zajma obavezno uspostavlja žalbeni mehanizam specifičan u odnosu na prirodu i obim uticaja projekta, naročito imajući u vidu rizike i potencijalno nepovoljne uticaje. Žalbeni mehanizma projekta je detaljno opisan u pripremnim dokumentima projekta (*Plan uključivanja zainteresovanih strana* - SEP, *Procena uticaja na životnu sredinu i društveno okruženje* – ESIA, *Prava zaposlenih i pravila o radnim odnosima* - LMP) i definiše adekvatne, razumljive i dostupne procedure za razrešavanje sporova koji mogu nastati u fazama pripremnih radova, izgradnje i funkcionisanja projekta. Žalbeni mehanizam je vaninstitucionalna forma koja ne isključuje pravo korišćenja redovnog sudskog postupka.

2.10. Monitoring i izveštavanje[27]

Zakonodavstvo Republike Srbije: Zakon ne obavezuje investitora na praćenje uticaja izgradnje i funkcionisanja velikih energetskih, rudarskih i dr. sistema na socijalni razvoj i društveno okruženje.

Standardi IFI: Prema standardima IFI, korisnik zajma je u obavezi da uspostavi proceduru i mehanizme za monitoring i evaluaciju aktivnosti definisanih u dokumentu kojim se uređuje postupak pribavljanja zemljišta (Resettlement Policy Framework; Land Acquisition and Resettlement Action Plan) i u *Studiji uticaja na životnu sredinu i društveno okruženje* (Environmental and Social Impacts Assessment) i da operacionalizuje njihovu primenu. Obim planiranih aktivnosti monitoringa je srazmeran predviđenim rizicima i uticajima projekta. Za sve projekte koji imaju veliki obim prinudnog raseljavanja i potencijalno negativnih ekoloških i socijalnih uticaja, Korisnik zajma je obavezan da angažuje stručnjake sa potvrđenim referencama koji će pratiti i nadzirati realizaciju projekta, predlagati korektivne mere, nastojati na potpunoj primeni ekoloških i socijalnih standarda i davaocu zajma podnositi periodične izveštaje o rezultatima monitoringu.

Mere za usaglašavanje i prevazilaženje razlika: Korisnik zajma je odgovoran za monitoring saglasno zahtevima predviđenim u okvirnom dokumentu i u posebnom dokumentu kojim se reguliše postupak pribavljanja zemljišta i objekata. Sve aktivnosti monitoringa, preduzete mere i izveštaji o ishodu se javno prezentuju, dokumentuju na način utvrđen pravilima IFI, i evidentiraju u internom periodičnom izveštaju o realizaciji projekta. Lica koja su pod uticajem projektnih aktivnosti biće konsultovana tokom procesa monitoringa, na način opisan u prethodno pripremljenim dokumentima projekta (okvirni dokument; plan uključivanja zainteresovanih strana; studija procene uticaja na životnu sredinu i društveno okruženje; dokument kojim se uređuje postupak pribavljanja zemljišta).

26 Standardi IFI: ESS10 WB, PR10 EBRD, ESS2 EIB

27 Standardi IFI: ESS10 WB, PR10 EBRD, ESS1 EIB

3 POSLEDICE GUBITKA NADLEŽNOSTI LOKALNIH SAMOUPRAVA U DONOŠENJU ODLUKA U SEKTORU ENERGETIKE I RUDARSTVA

Napomenuto je da su lokalne samouprave u Srbiji i u postsocijalističkom periodu bile uključene u proceduru izrade i usvajanja urbanističkih i prostornih planova davanjem saglasnosti za istražne radove i za započinjanje eksploatacije i prerade ruda i minerala. U praksi postojao je relativno benevolentan odnos lokalnih samouprava prema interesima rudarskih i energetskih kompanija, čak i u okolnostima kada su one ugrožavale stanovništvo i životnu sredinu. Istovremeno, građani su pasivno iščekivali da neko drugi (država) rešava te probleme, ne razumevajući svoju ulogu i odgovornost. Tačno je da su ove kompanije bile izvor ekonomskog prosperiteta, sa potencijalom zapošljavanja lokalnog stanovništva i (su)finansiranja važnih usluga u lokalnoj zajednici (opštini), od obrazovanja, zdravstva i kulture, do sporta i različitih donacija. Takav njihov položaj u socijalističkom periodu bio je primarno određen monofunkcionalnom privrednom strukturom opštine (lokalne samouprave), kao i zakonskim i ideološkim ograničenjima za razvoj privrednih aktivnosti u privatnom sektoru. Dodatni razlog pasivnosti građana je što u periodu jednopartijskog sistema nisu bili rado viđeni bilo kakvi javni protesti i otpori, koji su bez obzira na povode i motive odmah bili označavani kao nenarodni, protivdržavni, antisocijalistički, organizovani i finansirani od strane inostranih mrzitelja države i unutrašnjeg neprijatelja državnog i društvenog prosperiteta. Nakon uvođenja višepartijskog političkog sistema, u poslednjoj deceniji 20. veka, lokalne zajednice i udruženja građana su sve više otkazivali poslušnost centralnoj vlasti i nastojali da koriste svoja zakonska ovlašćenja u cilju ostvarivanja dobrobiti i zaštite interesa svoje lokalne zajednice. Reakcije viših nivoa vlasti su bile identične. **Postepeno su, duže od tri decenije, oduzimana ovlašćenja lokalnim samoupravama i na taj način su delegitimirana prava građana da učestvuju u kreiranju politika i donošenju odluka koje se tiču kvaliteta njihovog života i javnih dobara u lokalnim sredinama.** Nema sumnje da su izvršna i zakonodavna vlast ovakvim obezvlašćivanjem lokalnih samouprava otvorile neometan prolaz za buduća geološka istraživanja i eksploataciju ruda i metala u Srbiji, bez obzira na posledice po zdravlje stanovništva, uništavanje životne sredine, sužavanje razvojnih perspektiva i neprocenjive štete na lokalnu ekonomiju, a naročito na poljoprivredu i turizam[28].

28 Od predstavnika Svetske banke javnost je obaveštena „da u Srbiji ovog trenutka (Deveta međunarodna konferencija o mineralnim sirovinama u Srbiji) oko 35 kompanija ima 130 projekata u sektoru rudarstva i da je Srbija privlačna destinacija za rudarske kompanije (RTV, 2019).

Nakon donošenja novog *Zakona o rudarstvu i geološkim istraživanjima* (2021), ali i prema već standardnoj praksi ponašanja nosilaca izvršne vlasti, brojni istražni radovi u oblasti rudarstva dobili su status državne tajne i odvijaju se van uvida javnosti. Izvršna vlast pravi ugovore sa privatnim kompanijama o istražnim radovima, definiše prava i obaveze kompanije tokom istražnih radova i u fazi eksploatacije. Ti ugovori nisu dostupni javnosti, čak ni institucijama koje bi po definiciji morale imati uvid u njih.

Nacionalna zakonodavstva su, sledeći dobru praksu demokratskih država i međunarodnih finansijskih organizacija, obavezu izrade procene uticaja na životnu sredinu unele u svoje propise, pa je to uradila i Srbija. Ozbiljan problem u Srbiji i drugim hibridnim demokratijama jeste da su studije procene uticaja na životnu sredinu najčešće sa nepotpunim, zamagljenim ili izostavljenim (cenzurisanim) podacima, naročito kada su u pitanju tzv. veliki i važni projekti, iza kojih stoje moćni investitori, povezani sa vladajućim nomenklaturama. Kada su, pak, ove studije stručno i profesionalno odgovorno urađene, a nisu u saglasnosti sa interesima investitora, po pravilu, završavaju u fiokama, a obrađivač neće više biti u prilici da učestvuje na „javnim" tenderima za izradu projektne dokumentacije i praćenje implementacije projekta. Ili će izvršna vlast doneti odluku da izrada studije opravdanosti nije potrebna[29]. U analizi brojnih primera traži se odgovor na pitanje

29 Primer Rudnika bakra Majdanpek je ilustrativan. Ekološke organizacije ukazale su na probleme sa životnom sredinom i na nedostatke u pribavljaju potrebnih dozvola: Ekološke organizacije, kao što su Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu (RERI) i Društvo mladih istraživača iz Bora, podnele su tužbu protiv Ministarstva zaštite životne sredine zbog odluke da kompaniji Zijin bude dozvoljena ekspanzija Rudnika bakra Majdanpek bez obavezne studije o uticaju na životnu sredinu (Balkan Green Energy News, 2020). Ministarstvo zaštite životne sredine donelo je u septembru 2020. rešenje da Serbia Zijin Copper nema obavezu da izradi studiju o proceni uticaja na životnu sredinu za povećanje flotacije Rudnika bakra Majdanpek (Mirković, 2018). Detaljnije ćemo ovo opisati na jednom primeru. U izveštaju Procena uticaja na životnu sredinu novog rudnika (Centar za kulturu Bor, 2020) nalazimo sledeće informacije sa javne rasprave i prezentacije *Studije o proceni uticaja na životnu sredinu projekta izvođenja rudarskih radova u okviru eksploatacije čvrstih mineralnih sirovina na lokaciji Čukaru Peki*: „Prisutni građani sela Metovnica, Slatina i Brestovac, naselja u okolini budućeg rudnika, izneli su probleme u životnoj sredini nastale radovima na otvaranju rudnika i posledicama po njihov kvalitet života. Stručnjaci su ukazali na nedostatke Sudije. Nevladine organizacije su ocenile da je predložena procena uticaja na životnu sredinu neprihvatljiva, urađena po hitnom postupku, bez izdatog mišljenja nadležnih organa o lokaciji i dozvole Ministarstva rudarstva koje su obavezne po *Uredbi o upravljanju rudarskim otpadom* i da nije ispoštovana obavezna sadržina Studije predviđena zakonom i podzakonskim aktima, već da je treba izmeniti i dopuniti i ponovo uputiti na javnu raspravu". Na tribini održanoj 23. januara 2020. godine u Boru, kao *Ekološki zbor birača,* donet je zaključak: „Studija procene uticaja na životnu sredinu projekta izvođenja rudarskih radova u okviru eksploatacije čvrstih mineralnih sirovina na lokaciji Čukaru Peki nije u potpunosti urađena u skladu sa *Zakonom o proceni uticaja na životnu sredinu.* Istovremeno i suprotno ocenama građana iskazanih na zborovima početkom 2020. godine, predsednica Vlade Republike Srbije je tokom obilaska kompanije Ziđin, u junu 2020. godine, mogla čuti da su uložena značajna sredstva za unapređenje bezbednosti životne sredina (Sajmon Ling, zamenik direktora kompanije Srbija Ziđin Bor Koper), da od kako je Ziđin postao većinski vlasnik RTB grad Bor ima stabilan budžet zahvaljujući kompaniji Ziđin i da zahvaljujući tome može da se razmišlja o gradnji putne infrastrukture, škola, rekonstrukciji domova za decu, igrališta, kao i da je Bor danas jedan od najrazvijenijih gradova u Srbiji (Aleksandar Milikić, gradonačelnik Bora, Timočke, 2020). Stanje životne sredine nije bilo u zoni interesa.

kako je moguće da projekti koji imaju pozitivne studije procene uticaja na životnu sredinu ostave razarajuće posledice na tu istu životnu sredinu. U javnom interesu je da se uradi temeljna analiza pouzdanosti, objektivnosti i stručnosti studija uticaja na životnu sredinu za rudarske i druge projekte od značaja za kvalitet života građana Srbije. Izdašno davanje dozvola za istražne radove i eksploataciju ruda i minerala, kojima se nepovratno uništava životna sredina, zatvara razvojne perspektive i pretvara Srbiju u rudarsku koloniju. Bez obzira da li je uništavanje životne sredine kvalifikovano kao krivično delo i da li odgovornost za proizvedene javne štete može da zastari, veliki deo prostora Republike Srbije se pretvara u zagađeno, bezvodno i obešumljeno područje u kome se množe rizični rudarski i slični projekti zahvaljujući tome što su kompanije uspele da pribave „svu potrebnu i zakonom propisanu dokumentaciju i dozvole"[30].

Terenska istraživanja i dostupni podaci potvrđuju da su građani i domaćinstva u blizini otvorenih kopova lignita, jalovišta i pogona za preradu lignita i drugih ruda i minerala višestruko ugroženi (Bor i okolna naselja, Smederevo i okolina, površinski kopovi u Kolubari i Kostolcu, termoelektrane u Obrenovcu, Kostolcu, Velikim Crljenima, itd.). Već dramatično degradiranoj životnoj sredini u Srbije treba dodati i štete od rudarskih i povezanih aktivnosti koje se danas planiraju i odobravaju. Na obrazložena upozorenja stručnjaka da jedan broj rudarskih projekata nosi velike potencijalne rizike po životnu sredinu i zdravlje ljudi, najmanje što bi javna uprava i izvršna vlast morale da urade je da naložе objektivno, stručno i pouzdano ispitivanje koliko su ova upozorenja osnovana i da o tome obaveste javnost. *Zakon o rudarstvu i geološkim istraživanjima* (2021) u nekoliko članova pominje obavezu privrednog subjekta (investitora) da se pridržava odredbi kojima se štiti okolina ali ne prepoznaje lokalne zajednice i građane kao jednu od najviše zainteresovanih strana u rudarskim projektima. Lokalne zajednice na Zapadnom Balkanu, uključiv i Srbiju, su slabo organizovane i nedovoljno obučene za udruživanje i preduzimanje zajedničkih aktivnosti. Poslednjih godina organizovanje lokalnih zajednica počelo je da se pomera sa mrtve tačke, ali je to još uvek sporadično, sa slabim odzivom građana, koji ne uviđaju da je njihov pojedinačni interes ugrađen u zaštitu i čuvanje javnih dobara i javnog interesa. Pojedinačni interesi ne mogu biti ostvareni bez zajedničke akcije i bez udruživanja građana, bez razumevanja da su građani interesna grupa povezana zajedničkim ciljem: zaštita osnovnih ljudskih prava – pravo na zdravlje, pravo na zdravu životnu sredinu, pravo na dostupnost informacija od javnog značaja, pravo na neometano korišćenje imovine i dr. Udruživanje građana može imati različite forme: od autonomnih strukovnih udruženja, organizacija civilnog društva, teritorijalnih udruženja, pokreta za zaštitu prirodnih vrednosti, vodnih resursa, različitih materijalnih artefakata,

30 Izbor je sasvim jednostavan: ili će Republika Srbija primenjivati standarde EU koji se odnose na vladavinu prava, dosledno a ne fingirano provođenje usvojenih standarda i propisa, zaštitu javnog zdravlja, zaštitu imovine, zaštitu životne sredine itd., ili će ostati u tradicionalnim okvirima autoritarne vladavine, prava jačega, korumpirane vlasti i državnih / javnih ustanova koje su u službi vladajućih nomenklatura, i potpuno devastirane i razorene životne sredine a time i trajno uništene teritorije.

do različitih grupa za pritisak. Povezivanje sa međunarodnim organizacijama je od izuzetnog značaja, kako zbog korišćenja njihovog iskustva, metodologije rada i modaliteta organizovanja, tako i zbog njihovog ugleda i pritiska koji mogu da izvrše na izvršnu i zakonodavnu vlast u Srbiji. Građani moraju da razumeju da ćutanje i pasivno iščekivanje nikada nisu doneli ni pojedinačnu niti javnu dobrobit. Do željenog rezultata se ne može stići očekivanjem da će neko drugi da to uradi umesto mene i umesto nas. Udruživanje se uči. Nije bez razloga Aleksis de Tokvil pisao još u 19. veku o *umetnosti udruživanja* u Sjedinjenim državama Amerike: „gde god vidite neki rezultat, neki pozitivan ishod, neko javno dobro, znajte da su to uradili građani koji su se udružili".

Treba tražiti i odgovor na pitanje da li su građani pasivni i trpeljivi zbog relativno visokih zarada u pojedinim opštinama/gradovima u kojima se nalaze rudarska i energetska postrojenja čiji rad proizvodi velike ekološke štete[31]. Da li nepromišljeno prihvatanje mantre da ekonomski napredak nužno proizvodi ekološke štete jeste ključ za razumevanje odnosa prema ekološkim standardima i posledicama zagađenja i uništavanja životne sredine? Da li postoje privredne aktivnosti koje mogu biti alternativa rudarstvu, bez ovako velikih ekoloških šteta? Da li rudarske aktivnosti zaista doprinose dobrobiti države, kako nam se stalno podastire u izjavama pripadnika vladajuće nomenklature? Najzad, da li su relativno visoke zarade (uz pitanje kako su raspoređene i kakav je Gini koeficijent) prihvatljiva cena za proizvedene štete na javno zdravlje, zagađenu i devastiranu životnu sredinu i prirodu, sužen prostor za poljoprivredne i druge aktivnosti koje podrazumevaju kvalitetnu životnu sredinu, i pristojne uslove života budućih generacija?

Ključno pitanje je i zašto kreatori i donosioci odluka u Srbiji favorizuju određene resurse (lignit za proizvodnju električne energije, eksploataciju i preradu ruda i minerala) čime se čine ogromne i nepopravljive štete životnoj sredini, zdravlju građana i drugim sektorima privređivanja, a ne opredeljuju se za druge modalitete dobijanja energije i povećanja BDP[32]. U sferi proizvodnje energije to bi bilo

31 U Zborniku radova OMC 2010 sa IX Međunarodne naučne konferencije o površinskoj eksploataciji, nalazi se rad koji osvetljava status zaposlenih u rudarskim kompanijama iz ugla zarada (Pavlović, 2010). Prosečna zarada zaposlenih u sektoru rudarstva iznosila je 2010. godine 132.333 USD, dok je prosečna zarada administracije, u koju su uvršteni vlasnici, predsednici kompanija i druge upravljačke funkcije, iznosila 177.297 USD (Engineering Mining Journal, prema Pavlović, 2010, str. 396). Na kraju rada, Pavlović (2010) zaključuje: „Međutim, i do deset puta manji u odnosu na svetske podatke, srednji ukupni iznosi godišnjih zarada u oblasti rudarstva u Srbiji, su na vrhu zarada privrede i utiču na popularnost ove struke" (Pavlović, 2010, str. 399).

32 Na Devetoj međunarodnoj konferenciji o mineralnim resursima u Srbiji, predstavnik Svetske banke u Srbiji Stiven Ndegva je naveo da je učešće rudarstva u BDP-u Srbije oko 2 %. (Ndegwa, 2019). Izjavio je i da bi, realizacijom rudarskih projekata „Čukaru Peki" i „Jadar", ovaj udeo mogao porasti na 5 %. On smatra da će srpska vlada napraviti dobar korak ako prihvati sugestije Svetske banke i dopusti da Srbija postane glavni dobavljač litijuma i bakra. Prema njegovim rečima, trenutno oko 35 kompanija ima 130 projekata u sektoru rudarstva, što Srbiju čini privlačnom destinacijom za rudarske kompanije. Takođe je naglasio značaj uključivanja lokalnih zajednica u rudarske projekte. Geraint Bowden, viši partner u ERM London, dodao je da mnogi rudarski projekti budu napušteni ili kasne ne zbog tehničkih razloga, već zbog **nerazumevanja potreba lokalnog stanovništva** (Bowden, 2019) (podvukla autorka).

korišćenje biomase umesto nekvalitetnog lignita. Postoje brojne studije i primeri iz drugih država, kao i analize domaćih stručnjaka (Kovačević, 2018), da namenski proizvedena biomasa može da zameni lignit kao izvor energije, i da pri tome ostvari mnoge koristi – poboljšanje kvaliteta vazduha, smanjenje erozije i bujičnih tokova, saniranje klizišta, zapošljavanje radne snage na sađenju i održavanju šumskih površina, itd. I druge vrste rudarstva proizvode vidljive i velike štete na okolinu. Ne postoje makar orijentacioni podaci o odnosu javnih koristi i javnih šteta od rudarskih radova. Na internetu se mogu naći podaci o lokalnim zajednicama koje je kompanija Rio Tinto doslovno zavila u crno[33]. To, naravno, nisu urbane sredine, u kojima je koncentrisana međunarodna i/ili nacionalna politička i ekonomska moć. To su udaljene seoske, tradicionalne zajednice, sa siromašnim, neobrazovanim i nemoćnim stanovništvom. Tim ljudima su bogate rudarske kompanije oduzele (otele, zagadile, uništile) skromne resurse koji su im omogućavali da prežive – rečne tokove, izvorišta vode, seoske utrine, male zemljišne posede.

Selektivno korišćenje podatka o udelu rudarskih aktivnosti u BDP zamagljuje druge važne indikatore i kriterijume za ocenu efekata rudarskih aktivnosti. Nema sumnje da će rudnik litijuma na području Jadra u Zapadnoj Srbiji doneti ogroman profit vlasnicima i zarade zaposlenima, nešto manji državi Srbiji, kroz poreze i doprinose zaposlenih i prihoda od rudne rente, a najmanji jedinicama lokalne samouprave. Oni koji će biti direktno ugroženi i potencijalno oštećeni su vlasnici poljoprivrednog zemljišta, kojima je to zemljište izvor i osnov egzistencije. Lokalno stanovništvo će biti višestruki gubitnik. Zagađeno zemljište, vode i vazduh će donositi zagađene poljoprivredne proizvode, sa smanjenom zdravstvenom ispravnošću i tržišnom cenom. Njihova imovina će biti potpuno obezvređena. Oni koji se zaposle u rudniku imaće kratkotrajnu kompenzaciju u vidu zarade, ali ni u kom slučaju dovoljnu da nadoknadi vrednost (upotrebnu i tržišnu) ugrožene (uništene) imovine. U razgovoru u fokus grupi koju je Centar za ekologiju i održivi razvoj (CEKOR) organizovao u Paraćinu (30. maj 2020.) ukazano je da su ekološke takse u Srbiji drastično umanjene. Krupni kapital (javni i privatni) je uspeo da izlobira drastično smanjenje ekoloških taksi. Najveći zagađivači su de fakto oslobođeni plaćanja naknada za zagađivanje, jer takse nisu dimenzionisane u odnosu na intenzitet, stepen i vrstu zagađenja, nego je utvrđena gornja granica takse. Taj lobi su predvodili *Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj* (NALED) i *Privredna komora Srbije*, sa obrazloženjem da se time umanjuju parafiskalni nameti. Ishod toga je da se veliki zagađivači oslobađaju plaćanja naknade za učinjene ekološke štete, odnosno da se posledice ovih šteta prebacuju na lokalne zajednice i građane, njihovo zdravlje, imovinu, uslove privređivanja i dr. Ranije je naknada

33 Videti izveštaj *Rio Tinto*: *Mining giant accussed of poisoning rivers in Papua New Guinea* (McGuirk, 2020) u kom se navodi da je Rio Tinto suočen sa optužbom da je pre dve decenije zagadio reke. Više od 150 građana je uložilo tužbu Australijskim vlastima. Tvrde da je eksploatacija bakra i zlata uzrokovala zdravstvene probleme za oko 12.000 ljudi koji žive u okolini rudnika.

iznosila 0,4% od prihoda, a sada je naknada fiksna i maksimalno može da iznosi 2 miliona dinara. Na sve to, zagađivači sami mere i utvrđuju stepen i intenzitet proizvedenog zagađenja. Eksterne štete na poljoprivrednoj proizvodnji, zemljištu, kvalitetu voda i vazduha, javnom zdravlju, imovini i dr. nisu predmet interesovanja i obaveza javnog sektora (države). Takvih analiza uopšte nema ili su sporadične, nepouzdane i parcijalne. Podaci su neverodostojni i ne pokrivaju pojavu u celini, rečeno je na skupu u Paraćinu.

4 ZAKLJUČNI KOMENTARI

Da li procena da u Srbiji radi tridesetak kompanija na 130 rudarskih projekata treba da nas raduje ili da nas zabrine?[34] Da li će prostor/teritorija Srbije sve više ličiti na devastirane površine u opštini Bor, na aktivne i isluženе kamenolome, na zagađene slivove sa mrtvim vodotocima, na mesečeve pejzaže nerekultivisanih površinskih kopova lignita? Da li će sve više ličiti na uništene regije u Čileu u kojima se eksploatiše ruda litijuma, na uništene površine u Kini i na drugo opustelo i bespovratno zagađeno i uništeno zemljište koje povremeno možemo da vidimo u dokumentarnim reportažama. Da li će neizvesna budućnost življenja i privređivanja u degradiranoj životnoj sredini biti kolateralna šteta alavih i neodgovornih odluka vladajućih nomenklatura? Među prvim koracima za zaustavljanje daljeg uništavanja životne sredine a time i razvojnih perspektiva Srbije, poboljšanje uslova života i zaštitu građanskih i imovinskih prava stanovništva koji žive u blizini rudarskih i energetskih projekata najmanje što treba uraditi je sledeće:

(I) Ukinuti oznaku/status tajnosti sa svih dokumenata (međudržavnih ugovora i sporazuma, memoranduma o razumevanju, finansijskih aranžmana...) o projektima čija realizacija nosi rizike za životnu sredinu i zdravlje građana;

(II) Jačati profesionalnu odgovornost strukovnih/profesionalnih udruženja; podržati uspostavljanje mehanizama za kontrolu kvaliteta, objektivnosti i pouzdanosti

34 U času dok završavamo ovaj tekst, dostupne su nam primedbe Odbora za životnu sredinu SANU na Nacrt Strategije upravljanja mineralnim i drugim geološkim resursima za period 2025 – 2040, sa projekcijom do 2050. godine. Skrenućemo pozornost na primedbe koje se odnose na: (I) nepostojanje definisanog koncepta i mehanizama jačanja državnih i kapaciteta lokalnih zajednica za upravljanje mineralnim resursima i kontrole primene zakona i monitoring uticaja na životnu sredinu; (II) davanje prioriteta eksploataciji mineralnih resursa u odnosu na druge, za društvenu zajednicu, vrednije i važnije resurse – zaštićene zone prirode, izvorišta vode i sl; (III) pojednostavljivanje procedure (prevedeno: potpuna sloboda i ukidanje planskih ograničenja) u izdavanju dozvola, tj.saglasnosti; (IV) favorizovanje rudarstva na račun svih drugih proizvodnih aktivnosti putem "zaštite dokumentovanih ležišta mineralnih sirovina od aktivnosti koje su vezane za izgradnju stambenih, infrastrukturnih i drugih objekata"; (V) Strategija promoviše potrebu uspostavljanja „jedinstvene tačke kontakta" za potencijalnog investitora, drugim rečima teži kao još većoj centralizaciji donošenja odluka.

Studija o proceni uticaja na životnu sredinu (EIA); podsticati profesionalna udruženja da oduzimaju/poništavaju licence svojih članova zbog dokazanog zastupanja interesa investitora i prikrivanja saznanja i podataka o potencijalnim rizicima i štetama za lokalne zajednice i kvalitet životne sredine u projektima koje potpisuju;

(III) Uvesti obavezu izrade *Studije uticaja na društveno okruženje* za projekte koji se prema standardima IFI svrstavaju u kategoriju onih sa velikim negativnim uticajima i rizicima;

(IV) Uvesti zakonsku odredbu o obavezi plaćanja višestruko uvećane naknade (najmanje deset puta) od iznosa štete učinjene na javnim i privatnim dobrima i imovini;

(V) Pored materijalne i prekršajne odgovornosti (u vidu novčanih kazni) uvesti i krivičnu odgovornost[35]: (a) za potpisnike ugovora o investicionim projektima ukoliko se tokom realizacije ugovora proizvede šteta koja je nastala iz ugovornih paragrafa, uz otežavajuću okolnost ako su potpisnici bili blagovremeno upozoreni od strane stručnjaka na izvesnost da će doći do šteta i (b) za odgovorna lica u kompanijama koje su vlasnici i/ili izvođači radova; (VI) Usvojiti zakonsku odredbu da krivična odgovornost za zagađenje i uništavanje životne sredine i javnog zdravlja ne može da zastari.

35 Podrazumeva se da krivična odgovornost ne bude mrtvo slovo na papiru, kao što je slučaj sa bespravnom izgradnjom. Da podsetimo, bespravna izgradnja je kvalifikovana kao krivično delo u Zakonu o planiranju i izgradnji Savezne Republike Jugoslavije iz 2001. godine, kao i u Zakonu o planiranju i izgradnji Republike Srbije iz 2003 godine. I pored stotina hiljada bespravno izgrađenih objekata u poslednjih 20 godina ni jedan investitor, izvođač radova, projektant, građevinski inspektor, opštinski ili gradski činovnik nije krivično odgovarao za bespravno izgrađen objekat čak i u nacionalnim parkovima, zaštićenim područjima prirode i drugim posebno zaštićenim zonama.

LITERATURA

Ustav i zakoni Republike Srbije

- Ustav Republike Srbije. (2006). *Službeni glasnik RS*, br. 98/2006.
- Zakon o rudarstvu i geološkim istraživanjima. (2021). *Službeni glasnik RS*, br. 101/2015, 95/2018, 40/2021.
- Zakon o eksproprijaciji (2016). *Službeni glasnik RS*, br. 53/1995, 23/2001 - СУС, 20/2009, 55/2013 - УС, 106/2016.
- Zakon o planiranju i izgradnji. (2023). *Službeni glasnik RS*, br. 72/2009, 81/2009 (ispravka), 64/2010, 24/2011, 121/2012, 42/2013, 50/2013, 98/2013, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019, 9/2020, 52/2021, 62/2023
- Zakon o javnom informisanju i medijima. (2023). *Službeni glasnik RS*, br. 92/2023
- Zakon o slobodnom pristupu informacijama od javnog značaja. (2004). *Službeni glasnik RS*, br. 120/2004, 54 / 2007, 104/2009, 36/2010, 105/2021
- Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu. (2024). *Službeni glasnik RS*, br. 94/2024.

Međunarodni dokumenti i standardi

- Council of Europe (1950). European Convention on Human Rights. Rome: Council of Europe.
- EBRD. (2009). *Environmental and Social Policy*. London: EBRD.
- EBRD. (2019). *Performance Requirement 5 – Land Acquisition, Involuntary Resettlement and Economic Displacement*. London: EBRD
- EBRD. (2024). *Environmental and Social Policy*. London: EBRD.
- European Investment Bank. (2018). *Environmental and Social Standard 6: Involuntary Resettlement*. Luxembourg: EIB.
- UN (1966). *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*.
- UNDP (2004). *Stuck in the past: Environment, energy and poverty*. Serbia and Montenegro. Belgrade: UNDP.

- UNECE (1998). Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention). Aarhus, Denmark: UNECE
- World Bank. (2016). *Environmental and Social Framework*. Washington, DC: World Bank Group.
- World Bank. (2017). *Environmental and Social Standard 5: Land Acquisition, Restrictions on Land Use and Involuntary Resettlement*. Washington, DC: World Bank Group.

Naučni i stručni radovi

- Centar za ekologiju i održivi razvoj. (2015). *Izveštaj o praksi preseljenja stanovništva i domaćinstava u Kolubarskom lignitskom basenu: Slučaj naselja Vreoci*. Subotica: CEKOR.
- Centar za ekologiju i održivi razvoj. (2018). *Istraživanje kvaliteta života u naselju Kličevac u Kostolačkom lignitskom basenu*. Subotica: CEKOR.
- Jokić, V. (2016). *Istraživanje stavova građana i domaćinstava o uslovima života i preseljenju naselja Drmno u Kostolačkom lignitskom basenu*. Subotica: Centar za ekologiju i održivi razvoj CEKOR
- Kaul, I., Conceição, P., Le Goulven, K., & Mendoza, R. U. (Eds.). (2003). *Providing global public goods: Managing globalization*. New York, NY: Oxford University Press
- Kovačević, A. (2018). Prosperity by other means – Energy Green New Deal for Balkans; Southeastern Europe. Still Stuck in the Past: How Addressing Energy and Climate Change Can Advance Development. *Perspectives, Political Analyses and Commentary*. Heinrich-Boll-Stiftung, Issue 2, June 2018.
- Kovačević, A., Ćurčić, B., Jakobi, T., Kokić, Z., Kovačević, M., Lončar, M., Mihajlović, S., Misurović, A., Petovar, K., Vujanović, D., Vujošević, M., Vuković, K., & Zlatić, M. (2004). *Stuck in the Past. Energy, Environment and Poverty in Serbia and Montenegro*. Beograd: UNDP
- Pavlović, V. (2010). Rudarski posao je dobro plaćen u svetu. U Zbornik radova IX Međunarodne konferencije o površinskoj eksploataciji (str. 395–399). Vrnjačka Banja: OMC.
- Petovar, K. (2022). Javno dobro i gradski prostor. U Milovanović Rodić, D., Slavković, Lj., Maruna, M. (ur): *U potrazi za javnim interesom: dometi urbanizma*. Beograd: Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu (str. 39-61).

- Petovar, K., M. Vujošević (2008), "Koncept javnog dobra i javnog interesa u urbanističkom i prostornom planiranju". *Sociologija i prostor*, 179 (1) 2008, god. 46., Zagreb. UDK 316.344:316.4; ISSN 1846-5226.
- Zeković, S., Petovar, K., Bin Md Saman Nor-Hisham (2020) The credibility of illegal and informal construction: Assessing legalization policies in Serbia, *Cities*, Vol.97, February 2020, 102548, Elsevier, https://doi.org/10.1016/j.cities.2019.102548
- Zeković S., Petovar K. (2023) Credibility of Legalization: Illegally constructed buildings in Serbia, *Spatium*, 49, pp.51-63, https://doi.org/10.2298/SPAT220826006Z

Izveštaji i statistika

- Centar za kulturu Bor. (2020, 5. februar). Procena uticaja na životnu sredinu novog rudnika. [Izveštaj sa javne rasprave]. Preuzeto sa http://www.mc.kcbor.net/procena-uticaja-na-zivotnu-sredinu-novog-rudnika/
- Engineering Mining Journal. (2010). Salary survey report. Preuzeto sa https://www.e-mj.com
- Republički zavod za statistiku. (2021). DevInfo baza – demografski i zdravstveni indikatori opštine Bor. Beograd: RZS. Preuzeto sa https://devinfo.stat.gov.rs
- Republički zavod za statistiku. (2022). DevInfo baza – demografski i zdravstveni indikatori opštine Bor. Beograd: RZS. Preuzeto sa https://devinfo.stat.gov.rs
- Republički zavod za statistiku. (2023). DevInfo baza – demografski i zdravstveni indikatori opštine Bor. Beograd: RZS. Preuzeto sa https://devinfo.stat.gov.rs

Medijiski prilozi

- McGuirk, R. (2020, September 30). Rio Tinto: Mining giant accused of poisoning rivers in Papua New Guinea. *The Independent*. Preuzeto sa https://www.independent.co.uk/news/world/australasia/rio-tinto-papua-new-guinea-bougainville-mining-poison-rivers-b717118.html
- Howden, G. (2019, 5. novembar). Komentar višeg partnera ERM London o važnosti lokalnih zajednica u rudarskim projektima. Krstarica. Preuzeto sa https://www.krstarica.com/vesti/ekonomija/cukaru-peki-i-jadar-mogu-da-povecaju-ucesce-rudarstva-u-BDP

- Ndegwa, S. (2019, 5. novembar). Izjava predstavnika Svetske banke u Srbiji o uticaju rudarskih projekata „Čukaru Peki" i „Jadar" na BDP. Krstarica. Preuzeto sa https://www.krstarica.com/vesti/ekonomija/cukaru-peki-i-jadar-mogu-da-povecaju-ucesce-rudarstva-u-BDP
- Timočke. (2020, 11. juni). Antić: Projekat „Čukaru Peki" kreće 2021. godine. Preuzeto sa https://www.timocke.rs/antic-projekat-cukaru-peki-krece-2021-godine/
- Balkan Green Energy News. (2020, 9. novembar). *Zijin širi Rudnik bakra Majdanpek bez celovite ekološke studije*. Preuzeto sa https://balkangreenenergynews.com/rs/zijin-siri-rudnik-bakra-majdanpek-bez-celovite-ekoloske-studije/
- Mirković, D. (2018, 20. septembar). *Bio jednom jedan (srpski) Bor*. Ekonomska politika. Preuzeto sa http://www.nspm.rs/ekonomska-politika/bio-jednom-jedan-srpski-bor.html
- RTV. (2019, 5. novembar). *Srbija bi mogla postati lider u oblasti rudarstva u ovom delu Evrope*. Preuzeto sa https://rtv.rs/sr_lat/ekonomija/aktuelno/srbija-bi-mogla-postati-lider-u-oblasti-rudarstva-u-ovom-delu-evrope_1063607.html
- Radio Slobodna Evropa. (2023, juni 28). Povećano smrtonosno zagađenje iz termoelektrana na Zapadnom Balkanu. Preuzeto sa https://www.slobodnaevropa.org/a/termoelektrane-zapadni-balkan-zagadjenje/32480636.html
- Ecoportal. (2021, septembar 7). Na Zapadnom Balkanu uslijed zagađenja vazduha iz termoelektrana na ugalj život izgubilo oko 19 000 ljudi. Preuzeto sa https://www.ecoportal.me/na-zapadnom-balkanu-uslijed-zagadenja-vazduha-iz-termoelektrana-na-ugalj-zivot-izgubilo-oko-19-000-ljudi/
- Direktno.rs. (2021, januar 25). 16 termoelektrana na Balkanu zagađuje kao 250 u EU. Preuzeto sa https://www.direktno.rs/vesti/drustvo-i-ekonomija/329960/zagadjenje-vazduha-balkan-termoelektrane.html
- DW. (2023, januar 19). Srbija živi na lignitu: Gde je još ovaj ugalj bitan. Preuzeto sa https://www.dw.com/sr/srbija-živi-na-lignitu-gde-je-jo%C5%A1-ovaj-ugalj-bitan/a-6439516
- Nova TV. (2025, 16. jun). Lex specialis za EXPO briše upotrebne dozvole za 232 projekta. Preuzeto sa https://nova.rs/emisije/lex-specialis-za-expo-brise-upotrebne-dozvole-za-232-projekta/
- BIRN. (2022, mart 15). *Zlatna groznica: Da li niču novi rudnici u zaštićenim područjima?* Balkan Insight. https://birn.rs

- Nova.rs. (2023, april 12). *Srpskoj Toskani prete rudnici bakra i zlata – nova estetska i ekološka katastrofa*. https://nova.rs
- Marković, M. (2021, 25. novembar). Zlatna groznica: Da li niču novi rudnici u zaštićenim područjima. *BIRN Srbija*. Preuzeto sa https://birn.rs/zlatna-groznica-da-li-nicu-novi-rudnici-u-zasticenim-podrucjima
- Mirković, M. (2023, 22. oktobar). „Srpskoj Toskani" prete rudnici bakra i zlata: nova estetska i ekološka katastrofa. *Nova.rs*. Preuzeto sa https://nova.rs/vesti/drustvo/srpskoj-toskani-prete-rudnici-bakra-i-zlata-nova-estetska-i-ekoloska-katastrofa/
- NIN (2024, 9. avgust). NMZ: Vlada Srbije produžila rok za izradu prostornog plana za potencijalnu eksploataciju ruda između Avale i Kosmaja. Preuzeto sa https://www.nin.rs/politika/vesti/54744/vlada-srbije-produzila-rok-za-izradu-prostornog-plana-za-potencijalnu-eksploataciju-ruda
- *Srpska ekonomija*. (n.d.). Uskoro u Srbiji novi rudnici. Preuzeto sa https://srpskaekonomija.rs/vesti/10/3043//2565/Uskoro-u-Srbiji-novi-rudnic
- Politika. (2013, mart 1). Zakon o rudarstvu lišava opštine uticaja. Preuzeto sa https://www.politika.rs/250448/zakon-o-rudarstvu-lisava-opstine-uticaja
- Radio Slobodna Evropa. (2015, decembar 9). Apel lokalnih samouprava: Eksploatacija nikla je ekološka bomba. Preuzeto sa https://www.slobodnaevropa.org/eksploatacija-nikla-je-ekoloska-bomba/html/9.decembar

Nemanja Nenadić

IZGRADNJA I „UGRADNJA“ – KORUPCIJA U GRAĐEVINSKOM SEKTORU

1 UVOD

Korupcija u sektoru izgradnje je atraktivna iz nekoliko razloga. Imajući u vidu da je korupcija najčešće motivisana sticanjem finansijske koristi, ovaj sektor je naročito privlačan zbog velike vrednosti investicija, naročito kada je reč o državnim infrastrukturnim projektima. Drugi razlog koji privlači korupciju u ovoj oblasti jeste to što njene posledice mogu biti dobro skrivene, ili se pokazati tek nakon više godina ili decenija, nakon što posao bude odavno naplaćen.

Korupcija se u ovom sektoru može manifestovati ne samo u vezi sa odabirom izvođača i neodgovarajućim nadzorom izvedenih radova, već i prilikom donošenja odluka o tome šta se uopšte može graditi na određenom području (i koliko toga), odnosno pri donošenju i izmeni urbanističkih i drugih planskih dokumenata.

Pored korupcije koja se tiče odnosa između javnog i privatnog sektora, što je, na primer, slučaj sa javnim radovima ili odobravanjem velikih projekata privatnih investitora, do korupcije u ovoj oblasti može doći i kada je reč o čisto privatnim poslovnim poduhvatima, najčešće kroz odsustvo odgovarajuće kontrole ili primene sankcija u slučajevima kada građenje odstupi od propisanih standarda i dozvola.

U Srbiji je problem korupcije u građevinskom sektoru tokom poslednjih decenija bio povezan sa nizom drugih pitanja, među kojima su privatizacija bivših društvenih preduzeća koja su raspolagala (najčešće kao korisnici), zemljištem na atraktivnim lokacijama za građenje, sa načinom zaključivanja ugovora o najvrednijim javnim nabavkama i donošenjem odluka o tome šta će se uopšte graditi na ovaj način, netransparentnim finansiranjem političkih stranaka, kao i sa brojnim drugim pitanjima koja se tiču postupka donošenja odluka na centralnom i lokalnom nivou, radom inspekcija generalno i (ne)primenjivanjem pravila o sprečavanju i rešavanju sukoba interesa. Zbog opširnosti teme, samo neka od ovih pitanja su obuhvaćena u tekstu, najčešće u vidu ilustrativnih primera.

1.1. O korupciji: terminološko odredenje i stavovi gradana Srbije

Pre nego što pređemo na specifičnosti korupcije u građevinskom sektoru, trebalo bi podsetiti čitaoce na neke od ključnih pojmova kada je reč o korupciji uopšte.

Korišćenje izraza „korupcija" je u srpskom jeziku učestalo u poslednjih 25 godina, dok su u ranijim decenijama dominirali drugi izrazi, koji opisuju pojedine njene oblike (npr. „mito", „protekcija", „diskrecija" „veze"). U novije vreme, za korupciju

se takođe koriste pojedini sinonimi, koji se u trenutku pisanja ovog teksta i dalje smatraju slengom – poput „ugrađivanja", „kombinacije" ili „šeme".

S obzirom na to da je „korupcija" reč koja je u srpski došla iz stranih jezika valja za početak istražiti originalno značenje te reči, kao i značenja koja je poprimila u srpskom jeziku. Za ovu drugu stvar, poslužiće nam relevantna odrednica iz Vujaklijinog leksikona stranih reči i izraza:*(lat. corruptio) pokvarenost, kvarnost, izopačenost, razvrat; potkupljivanje, podmićivanje, potkupljenje, podmićenje; kvarenje, ukvarivanje, truljenje, raspadanje; krivotvorenje (spisa, mere, tega i sl.)*

Kao što vidimo, osim najčešćeg značenja koje pojam „korupcija" ima u srpskom jeziku („podmićivanje"), ova reč označava pokvarenost i kvarenje uopšte kao proces. Nije stoga čudno što se u raznim antikorupcijskim kampanjama koristila ova asocijacija, kako bi se ukazalo na štetnost korupcije[1].

U samom latinskom jeziku, korupcija je nastala kao složenica u kojoj prvi deo (com) ukazuje na jedinstvo („zajedno", „sa"), a drugi deo dolazi od glagola „rompere" sa značenjem „slomiti, prekršiti, poremetiti". Već iz ovoga vidimo zašto se kao suprotnost korupciji često navodi pojam „integritet" – korupcija je ono što dovodi do rušenja utvrđenog poretka (zajednice) ili što opisuje moralni slom pojedinca.

Pa opet, to je dobro mesto da se zapitamo i da li korupcija može da bude ne samo sastavni deo nekog poretka, već i bitan modalitet njegovog funkcionisanja. U takvim situacijama, može se dogoditi paradoks – da pojedinci, suočeni sa duboko korumpiranim sistemom, posežu za koruptivnim sredstvima kako bi ostvarili svoja elementarna prava, i da tako pojedinačnim koruptivnim aktom korupcije pokušaju da otklone posledice korupcije koja je ugrađena u sistem.

Na ovom mestu vredi primetiti da se izraz „korupcija" u drugim jezicima (na primer, u engleskom), koristi još češće i šire i to za pojave kod kojih se u srpskom uglavnom upotrebljavaju domaći izrazi, mada se i to vremenom menja, upravo pod snažnim uticajem engleskog (npr. „korumpirani kompjuterski fajl"). Ipak, i dalje, pojam korupcije se najčešće povezuje sa nezakonitim i štetnim postupanjem državnih funkcionera i službenika, a znatno ređe kada je reč o drugim oblastima života, pa čak i kada je reč o korupciji koja se u celosti odvija u privatnom sektoru.

Građani Srbije, kako su pokazala brojna istraživanja naučnih institucija, međunarodnih i nevladinih organizacija o ovom fenomenu tokom poslednjih 25 godina, počev od prvog iz 2001. godine (Antonić, et.al., 2001), pa sve do najnovijeg iz

1 Na primer, u kampanji „Otpora" iz 2001 na bilbordima sa porukom „iskorenimo korupciju" prikazivana je vilica osobe sa mnogo kvarnih zuba. Antikorupcijska kampanja Studentske unije iz 2005 odvijala se pod sloganom „trulo je".

2025. godine (Transparentnost Srbija, 2025), smatraju korupciju jednim od najozbiljnijih **problema društva.** U većini tih godina, ona je bila rangirana iza siromaštva, nezaposlenosti, političke nestabilnosti ili kriminala uopšte, da bi u 2025. godini „isplivala" na prvo mesto. S druge strane, iz odgovora građana je sve ovo vreme jasno da oni smatraju kako korupcija znatno više utiče na politički život i poslovno okruženje nego na život ispitanika i njihovih porodica.

Osuda korupcije od strane građana u ovim istraživanjima neretko je bila u kontrastu sa odsustvom spremnosti za preduzimanje konkretnih mera za njeno suzbijanje. Generalno gledano, naročito u ranijim istraživanjima, bilo je primetno da se postupci koji podrazumevaju recipročne obaveze vršenja pojedinih usluga, davanja ustupaka, omogućavanja privilegija, posebno među bliskim poznanicima, ređe smatraju korupcijom od obezbeđivanja privilegija koje je povezano sa davanjem ili uzimanjem gotovog novca.

U zavisnosti od postavki, korupcija se posmatra uže (kao situacija u kojoj se krše neke norme), ili šire (što obuhvata i slučajeve kada norma nije ni propisana za dat slučaj ili kada je neadekvatna). Korupcija se tako može i stepenovati (naročito iz ugla onoga ko podmićuje ili teži da ostvari uticaj na donosioca odluka). Prvi oblik bi bila korupcija da bi se prekršila postojeća pravila. Sledeći stepenik je korupcija koja ima za cilj izbegavanje odgovornosti ili štetnih posledica zbog toga što su pravila prekršena. Na vrhu se nalazi korupcija koja je usmerena na kreiranje ili izmenu pravila, kako bi ona u najvećoj meri pogodovala interesu koruptora.

Korupcija se obično vezuje za ponašanje (postupanje) ljudi, ali se neretko govori o korumpiranosti organizacija ili čitavih država. Takođe, kada se govori o postupanju pojedinaca, bitno je naglasiti da neki njeni oblici podrazumevaju interakciju sa drugim ljudima (ili organizacijama), dok je u drugim slučajevima dovoljno da jedna osoba postupa na određeni način.

Prva od definicija koje ovde predstavljamo često se naziva „širom", „superiornijom", „sveobuhvatnijom" u odnosu na ostale. Zbog toga se ona prvo i izlaže *„korupcija postoji ukoliko dođe do namernog narušavanja principa nepristrasnosti pri odlučivanju u cilju prisvajanja neke pogodnosti"* (Tanci, 1995)[2].

Široko prihvaćeno razumevanje korupcije je „sticanje privatne koristi zloupotrebom javnih ovlašćenja". Ova „radna definicija" se fokusira na javni sektor i razrađena je dalje kroz međunarodne konvencije.

Zanimljivu, opisnu definiciju korupcije, izraženu kao formulu daje Robert Klitgard

2 Tanci je autor mnogih radova o korupciji i ekonomiji, obavljao je funkcije u Međunarodnom monetarnom fondu i vladi Italije. Prevod je dat prema Antonić, et.al., 2001.

(1988): *„Korupcija = monopol + diskrecija – (javna) odgovornost"*.[3] Zapravo, ovde je manje reč o definiciji, a više o formuli za izračunavanje verovatnoće da korupcije u pojedinim situacijama i odnosima bude više ili manje.

2 ELEMENTI KORUPTIVNOG DELOVANJA

Prema višegodišnjem iskustvu praćenja korupcije u okviru civilnog sektora, prepoznato je nekoliko ključnih elemenata i pretpostavki koji idu u prilog širenju korupcije.

Odlučivanje je ključni element za postojanje korupcije, pri čemu taj pojam treba razumeti u širem smislu. Dakle, nije reč samo o donošenju konkretnih akata (rešenje, odobrenje i slično), već i o „odluci" službenika da li će uopšte da postupa (npr. da li će prilikom kontrole građevinskog objekta da pregleda određenu prostoriju, da li će da gleda nose li zaposleni zaštitnu opremu i slično). S druge strane, ako u odnosu nema nikoga ko donosi odluku, korupcije nema, ali mogu postojati neke druge zabranjene radnje (npr. prevara, ako osoba koja nema mogućnost da to učini, obeća investitoru da će mu omogućiti ishodovanje potrebnih dozvola i saglasnosti koristeći svoj uticaj).

Nepristrasnost kao element definicije podrazumeva da međusobni odnosi onoga ko donosi odluke sa onima koji su za donošenje ili sadržaj te odluke zainteresovani u samom procesu odlučivanja ne smeju odigrati nikakav uticaj. Nepristrasnost u odlučivanju može biti narušena na mnogo načina i često se vezuje za pojam „sukoba interesa". To je i razlog što u brojnim propisima postoje zabrane službenika da postupaju ako su sa osobom o čijim interesima odlučuju nekako povezani (bliski srodnik, prijatelj). Korupcija je, međutim, obično manje vidljiva. Nepristrasnost donosioca odluke može da naruši to što je od zainteresovane strane primio novac ili obećanje neke druge koristi, ili tako što čini korist nekom drugom povezanom licu (npr. partijskom šefu). Za prve slučajeve, pravila o sukobu interesa bi mogla biti dovoljna – službenik mora da se izuzme iz postupka odlučivanja i sukob interesa neće imati štetne posledice. U drugim situacijama se to očigledno neće dogoditi, jer službenik od početka zna da čini nešto nedozvoljeno i svesno to radi. U vezi sa ovim, valja napomenuti da nepristrasnost može da bude ugrožena i na drugi način, a to se obično ne podvodi pod korupciju. Tako, službenik može imati određene lične naklonosti prema određenim kategorijama ljudi, ili pak negativna predubeđenja prema njima i da usled toga postupa diskriminatorno (ili favorizujuće). Takvih svojih osobina, i uticaja koji predubeđenja imaju na njegovu odluku, službenik neće

3 Odgovornost je prevod engleske reči accountability. Autor ovog teksta najčešće ovaj engleski izraz prevodi sa „javna odgovornost" ili „odgovornost prema (nekome)".

uvek biti svestan, tako da može izostati jedan od ključnih elemenata korupcije – postojanje namere. Nevezano za to, njegova radnja može biti kažnjiva po drugom osnovu.

Namera kao bitan element definicije mora biti usmerena ka narušavanju načela nepristrasnosti pri odlučivanju. Pored izložene situacije u vezi sa predrasudama, postupanje donosioca odluke možda neće biti koruptivno i zbog toga što nema na raspolaganju sve bitne informacije, pogrešno smatra da donosi odluku u javnom interesu a da to u stvari ne čini, ili zato što, jednostavno, nije sposoban da da razluči odlučne činjenice. Naravno, i zbog toga može biti odgovoran i kažnjen, iako nije reč o korupciji.

Prisvajanje pogodnosti kao bitan element definicije je takođe širi od većine zakonskih definicija, gde se navodi pojam „korist". S druge strane, pogodnost ili korist ne moraju biti ostvareni neposredno za donosioca odluke, već i za širi krug lica kojem pripada ili sa kojima je na neki način povezan. Ta „pogodnost" se može ogledati i u nanošenju štete drugome.

Zloupotreba kao element definicije ukazuje na ponašanje koje je protivno nekim pravilima. Sasvim je jasno da zloupotreba postoji kada se krše odredbe propisa koji izričito regulišu šta je službena dužnost i na koji način određeni službenik treba da postupa u određenom trenutku. Ona može postojati i u situacijama kada je donosilac odluke dužan da postupa po određenim načelima i standardima, a to svesno ne čini. Međutim, ona može postojati i kada pravila nisu detaljna, odnosno kada donosilac odluke ima značajan prostor da postupi u okviru sopstvenih uverenja o tome šta je opravdano i korisno, pa tu mogućnost iskoristi da bi namerno sebi ili nekom drugom ostvario korist ili nekome naneo štetu. Zloupotreba je kao pojam usko vezana za javna ovlašćenja, tako da je treba sagledavati u svetlu tog elementa definicije. Način na koji će se vršiti javna ovlašćenja omeđen je službenim dužnostima koje su definisane propisima, ali i zadacima i uputstvima nadređenih. Međutim, pošto ni jedan propis ne može da predvidi sve situacije na koje može da naiđe službenik koji ovakva ovlašćenja poseduje službenici u manjoj ili većoj meri imaju na raspolaganju i ovlašćenje da tumače kako će propise pravilno primeniti u konkretnoj situaciji.

Monopol je jedan od ključnih preduslova za nastajanje korupcije. On se može odnositi na mogućnost donošenja odluka. Na primer, veća verovatnoća da dođe do korupcije postoji kada samo jedan službenik odlučuje o davanju dozvole, nego kad takvu dozvolu može dati deset službenika koji međusobno nisu u dosluhu. Ako postoji formalno više donosilaca odluke, ali deluju koordinisano, onda možemo govoriti o „kartelu", koji ima iste efekte kao i monopol. Monopol takođe može postojati kao faktička mogućnost uticaja na donosioce odluke (na primer, takav monopol ima harizmatični lider političke stranke koji ne vrši nikakvu državnu

funkciju u odnosu na sve poslanike koji su članovi te stranke). Najzad, monopol može postojati i nad informacijama (na primer, kojom trasom će proći novi put) ili drugim važnim resursima koji mogu biti predmet korupcije. Slično kao i monopol na bilo kojem tržištu, i monopol u donošenju odluka funkcioniše tako što se u računicu uključuje mogućnost da se kroz korupciju ostvari veći profit. S druge strane, ako je odlučivanje disperzovano, korist koji svaki od donosilaca odluka može da ostvari je znatno manja, pa samim tim i atraktivnost ulaska u koruptivne aranžmane.

Diskrecija, ili arbitrarno donošenje odluka je faktor o kojem je već bilo reči. Očigledno je da što je veći prostor za odlučivanje po slobodnoj oceni, raste i mogućnost da dođe do korupcije. Diskrecija se posmatra kao činilac koji utiče na porast korupcije zbog pomanjkanja poverenja u to da će se donosioci odluka ponašati pošteno, i da će odoleti iskušenju da zloupotrebe svoja ovlašćenja i mogućnosti. Diskreciono odlučivanje utiče na „računicu" učesnika u korupciji tako što smanjuje mogućnost da za korupciju bude kažnjen – znatno je teže dokazati pristrasnost kod donošenja ovakvih odluka i nameru sticanja koristi, nego kršenje nekog od pravila koja su precizno propisana.

Odgovornost (javna odgovornost, odgovornost prema nekome, polaganje računa) se posmatra kao činilac koji umanjuje mogućnost nastupanja korupcije. Mehanizmi javne odgovornosti mogu biti veoma različiti. Jedan od njih je transparentnost – obaveza da se objave odluke i podaci o postupanju državnog organa. Transparentnost nije dokaz da korupcije nije bilo, ali može da olakša da se pristrasno postupanje otkrije. Na primer, u situaciji kada katastar ne vrši ažurno upis nepokretnost, već se na to čeka mesecima, građani koji sumnjaju na korupciju bi znatno lakše mogli da te sumnje potkrepe (ili da ih otklone) kada bi javno bio dostupan anonimizovan registar iz koga bi se moglo videti kada je koji predmet primljen, i kada je rešen.

Drugi standardni vid javne odgovornosti je onaj koji se odnosi na polaganje računa za postupanje – nadređenom službeniku, telu unutar institucije ili spoljnom nadzornom državnom organu (izveštaji, koji se razmatraju, finansijska revizija i slično). Sledeći ključni element je davanje obrazloženja za donete odluke, a to obrazloženje bi trebalo da sadrži ne samo osvrt na propise koji su primenjeni, već i način na koji su primenjena diskreciona ovlašćenja – na primer, zašto predlagač smatra da je pretežniji javni interes da se na određenoj parceli podigne stambeni blok, a ne da ostane javni park. Obrazloženje je povezano i sa sledećim bitnim elementom javne odgovornosti – veća je mogućnost da će doći do korupcije ukoliko ne postoji mehanizam pravne zaštite (npr. žalba protiv odluke), kao i u slučaju da se pravnim sredstvom može osporavati samo formalna ispravnost odluke (npr. u upravnom sporu), a ne i validnost razloga na kojima je ona utemeljena.

Bitan element kod javne odgovornosti jeste i mogućnost izricanja sankcija, kao i njihova priroda u slučajevima korupcije. Često se ističe da kazne treba da budu odvraćajuće, to jest, da ne budu takve da učesnik u korupciji može da uključi u računicu i to da mu je isplativo da kaznu plati ili podnese. Adekvatnost kazni je takođe vezana za pravne posledice prekršaja – da li će nezakoniti ugovor biti poništen, da li će biti naloženo uklanjanje nelegalno podignutog objekta, da li će pored individualne kazne nesavesni graditelj morati da plati odštetu zbog loše urađenog posla i tome slično. Pored zakonskih kazni, jednako efektivne (ili potpuno nedelotvorne) mogu biti i druge – na primer, političke posledice po odgovornog ministra ili gradonačelnika, moralna osuda od strane prijatelja, sugrađana i javnosti generalno i tome slično.

Na ovom mestu treba ukazati na još jedan faktor koji može da utiče na to da korupcije bude manje, a koji spada u širi korpus mera za javnu odgovornost. Funkcionisanje demokratskog sistema, učešće građana u procesima donošenja odluka i generalno, zainteresovanost građana za javne poslove, uticaće na to da korupcije bude manje. Na primer, delotvorne rasprave prilikom donošenja urbanističkih planova, pored toga što omogućavaju da se čuju glas i potrebe građana, smanjuju mogućnost da neopaženo prođu partikularni interesi koji idu na uštrb javnog. Postojanje formalnih procedura za učešće građana je samo preduslov da se smanji prostor za korupciju, ali od njihove zainteresovanosti za javno dobro i poverenja u taj proces zavisi u krajnjoj liniji da li će ta mera doneti koristi.

3 KRIVIČNOPRAVNA REGULATIVA I SANKCIONISANJE KORUPCIJE U SRBIJI

Glavni razlog za raširenost i nekažnjavanje korupcije u Srbiji svakako nije to što je ona dozvoljena ili zato što je zakonodavac nešto propustio da obuhvati, iako ima i brojnih primera te vrste. Srbija, moglo bi se reći oduvek, preti zatvorskom kaznom osobama koje zloupotrebljavaju javnu funkciju i resurse za lično bogaćenje, tako i onima koji bi pokušali da podmićivanjem ostvare za sebe nešto što im ne pripada.

Iz krivičnog zakonodavstva socijalističke Jugoslavije nasleđena su brojna krivična dela protiv službene dužnosti (Krivični zakonik, 2024), koja su, uz neka potonja prilagođavanja i dalje na snazi, uz manje izmene. Neka od tih krivičnih dela nedvosmisleno imaju ili mogu imati i karakter korupcije. Pre svega, reč je o „zloupotrebi službenog položaja", „primanju mita", „davanju mita", a zatim i o krivičnim delima „kršenje zakona od strane sudije", „protivzakonito posredovanje" „nesavestan rad u službi" i „pronevera". Postoji i koruptivni oblik „odavanja službene tajne".

„Zloupotreba službenog položaja" je tako široko definisana da bi mogla da obuhvati gotovo sva druga koruptivna krivična dela funkcionera i službenika u javnom sektoru. Ono može postojati ne samo kada „službeno lice" prekrši neki propis ili ne vrši svoje službene dužnosti, već i kada službeni položaj ili ovlašćenja (bez prekoračenja) budu „iskorišćena" radi sticanja neke koristi za sebe ili za drugoga, radi nanošenja štete ili povrede prava drugog lica. Pri tom, ta korist ne mora imati finansijsku vrednost, ali je propisana stroža kazna kada je zloupotrebom stečena korist preko određene granice. Ključna razlika između zloupotrebe i primanja mita leži u tome što ovde nije potrebno dokazati da je službenik dobio išta zauzvrat od osobe kojoj je svojom odlukom ili postupkom doneo neku korist.

Bilo je nekoliko pokušaja da se iz ovog opšteg krivičnog dela formuliše nekoliko specifičnih. Tipičan primer je posebno krivično delo koje važi za zloupotrebe sudija i javnih tužilaca. Tu je gonjenje moguće samo kada sudija ili tužilac donesu nezakoniti akt ili na drugi način prekrše zakon, a ne i za zloupotrebe koje bi bile pokrivene slobodnim sudijskim uverenjem. Zbog toga što je imunitet sudijskog odlučivanja ustavna kategorija, ovo je jedino krivično delo koje se poimence navodi u najvišem pravnom aktu Srbije – imunitet ne važi u slučaju da je počinjeno krivično delo „kršenje zakona od strane sudije ili javnog tužioca" (Ustav RS, član 161, stav 1). U *Krivičnom zakoniku* je 2013. godine iz opšte „zloupotrebe službenog položaja" izdvojena i „zloupotreba u vezi sa javnom nabavkom" (Krivični zakonik, 2024).

U državi u kojoj sadržaj mnogih bitnih odluka ne zavisi samo od onih koji ih formalno donose, podmićivanje ili drugi način „završavanja stvari" preko moćnih posrednika igra veoma značajnu ulogu. Zbog toga je bitno da postoji i krivično delo „trgovine uticajem", koje je ranije, sa užim obuhvatom, bilo poznato pod nazivom „protivzakonito posredovanje".

Kada je reč o krupnijim odlukama, neretko se smatra da značajnu ulogu imaju osobe bez formalnih ovlašćenja, koje rade kao savetnici javnih funkcionera. Neki od njih su zvanično angažovani u državnim strukturama, rade za ugovorenu ili propisanu nadoknadu, ali ne potpisuju ni jednu odluku. Poseban doprinos trgovini uticajem kao vidu korupcije ima zarobljavanje javnih institucija od strane političkih stranaka na vlasti. Zarobljavanje je menjalo aktere, delom i oblike, ali ne i suštinu – stranke dobrim delom funkcionišu kao „agencije za zapošljavanje" a njihovi nacionalni i lokalni operativci i lideri kao ključni donosioci odluka o brojnim bitnim pitanjima, bez obzira na to da li se nalaze na nekim javnim funkcijama i kakva formalna ovlašćenja poseduju po tom osnovu.

I pojedina druga krivična dela mogu biti od značaja za korupciju u građevinskom sektoru. U članu 219a propisane su kazne za „građenje bez građevinske dozvole" za izvođača radova, odgovorno lice u firmi koja izvodi radove, za investitora objekta, ali i za odgovorne projektante i lica koja vrše tehničku kontrolu, za slu-

čaj da suprotno propisima potpišu konačan izveštaj o izvršenoj kontroli, kojim se konstatuje da na glavni projekat nema primedbi, koji, suprotno propisima, stave pečat na glavni projekat da se projekat prihvata, ili koji suprotno propisima daju izjavu kojom potvrđuje da je glavni projekat urađen u skladu sa lokacijskom dozvolom. Posebno krivično delo propisano je članom 219b „za slučaj priključenja objekta ili izdavanje dozvole za priključenje objekta koji je izgrađen bez građevinske dozvole" na elektroenergetsku, termoenergetsku ili telekomunikacionu mrežu, vodovod i kanalizaciju. Kako se može videti, za postojanje ovih krivičnih dela korupcija nije nužna, ali je kod pojedinih oblika verovatna. Naime, može se pretpostaviti da nelegalna gradnja ne bi mogla da donese željene koristi počiniocima ovih krivičnih dela, da nema sadejstva sa službama koje bi trebalo da spreče da do nje dođe ili da pokrenu i dovedu do kraja postupke koji bi vodili ka uklanjanju nepropisno podignutih objekata. Najbolje svedočanstvo o tome predstavlja činjenica da je i pored dugogodišnjeg postojanja ovog krivičnog dela, Republika Srbija nekoliko puta otvorila prostor izmenama zakona za legalizaciju objekata, jer je neprimenjivanje propisa dovelo do toga da njihov broj bude izuzetno veliki.

4 GRAĐEVINSKO ZEMLJIŠTE ISPOD CENE: KONVERZIJA PRAVA KORIŠĆENJA U PRAVO SVOJINE

Iako je upravo prodaja javne imovine ispod njene pretpostavljene vrednosti, naročito kroz postupke privatizacije, bila jedna od glavnih tačaka kritike vlasti u periodu 2000-2012, upravo takva praksa karakteriše praksu postupanja sadašnje vlasti, tokom poslednje decenije. U oba ova perioda novije istorije Srbije u većini slučajeva ostaje otvoreno pitanje koja je stvarna vrednost državne imovine koja je promenila vlasnika. Zbog načina na koji su prodaje vršene, to nije moguće uvek i sa sigurnošću utvrditi. Naime, u mnogim znamenitim slučajevima, nikakve konkurencije nije ni bilo, jer je ona isključena samim modalitetom prenošenja vlasništva. U drugim situacijama, iako je formalno postojao postupak nadmetanja, uslovi su bili skrojeni tako da pogoduju unapred viđenom kupcu. Ništa manje bitno je i pitanje informacija kojima su raspolagali pojedini potencijalni učesnici u nadmetanju. U zavisnosti od tih informacija (na primer, da li će biti moguće menjati namenu zemljišta i urbanističke planove), vrednost javne imovine koja se iznosi na prodaju je mogla vrtoglavo da poraste.

Pitanje „konverzije" prava korišćenja u pravo vlasništva nad zemljištem u Srbiji ima dugu i složenu pravnu istoriju. U doba socijalističke Jugoslavije nije postojala mogućnost prava svojine nad građevinskim zemljištem, to jest, ono je po-

stalo „društvena svojina". Takav pravni režim nije bio od naročito velikog značaja u doba kada su i objekti podignuti na tom zemljištu bili u društvenoj / državnoj svojini. Međutim, počev od 1990. su se dogodile veoma krupne promene. Kada je reč o stanovima, kao i građevinskom zemljištu ispod stambenih zgrada, država se odrekla značajnog dela imovine uz nikakvu ili simboličnu naknadu. Kada je pak reč o prostoru koji su zauzimala privatizovana preduzeća, sam način prodaje nije bio ustrojen tako da donese najveću dobit. Pored same cene koju su plaćali kupci, kod prodaje su značajnu ulogu imali i drugi faktori – na primer, visina ugovorenih ulaganja, politika zapošljavanja i slično. Nije bilo jasno prepoznato da mnoge firme koje nemaju značajnu vrednost, nose sa sobom vredan ulog, zbog zemljišta na kojem se nalaze. Međutim, u takvim slučajevima, potencijalni kupci nisu imali na raspolaganju isti nivo informacija, a svakako nisu imali potpune informacije. Stoga je i cena koju su bili spremni da plate zavisila delom od stepena uverenja u to da će u nekom trenutku biti moguće da se promeni namena zemljišta (u građevinsko), da će biti promenjeni urbanistički planovi, da će biti omogućeno pretvaranje prava korišćenja u pravo vlasništva i slično. Usled ovih činilaca, nesumnjivo je da je konkurencija kod prodaje bila manja, pa samim tim i novac od prodaje koji se slio u budžet. Zbog postojanja snažnog komercijalnog interesa da se potencijalna korist investitora ostvari, svakako je postojao i motiv za koruptivne uticaje na državne i lokalne organe vlasti koji bi tako nešto omogućili, kako kroz donošenje i izmenu propisa, tako i kroz pojedinačne odluke koje se tiču planova za korišćenje pojedinih zemljišnih parcela.

U *Zakon o planiranju i izgradnji* je 2009. godine uvedena mogućnost da se pravo korišćenja pretvori u pravo vlasništva uz naknadu. Naknada je iznosila razliku između tržišne vrednosti zemljišta i vrednosti pribavljanja prava korišćenja (npr. u procesu privatizacije ili stečaja). Izmenama tog zakona iz 2011. godine prvom stavu člana 103 dodata je rečenica koja je predviđala da se troškovima pribavljanja ima smatrati ukupna revalorizovana cena plaćena u postupku privatizacije (cena pribavljanja kapitala, odnosno imovine) odnosno u stečajnom ili izvršnom postupku (cenu pribavljanja imovine), ali ovu je rečenicu Ustavni sud Srbije stavio van snage u novembru 2013. godine odlukom (Ustavni sud, 2013: IУз-68/2013) u kojoj piše da ,,da privatizacija ne podrazumeva prodaju zemljišta subjekata privatizacije, bez obzira na obim, vrstu i titulara prava na zemljište, već samo promenu vlasništva nad društvenim, odnosno državnim kapitalom u ovim subjektima", i „da ne postoji zadovoljavajuće obrazloženje zakonodavca u vezi sa postojanjem javnog interesa".

Posle ove odluke Ustavnog suda, 2015. godine donet je poseban *Zakon o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu*. Drugi – na kraju uspešan – pokušaj ukidanja konverzije počinje u januaru 2023. godine, kada je na sajtu Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture postavljen poziv za učešće u javnoj raspravi o izmenama i dopunama Zakona o

planiranju i izgradnji[4]. Izmene su sadržale sijaset novih rešenja, ali one nisu sakrile odredbe koja se tiče konverzije i tokom rasprave je čak stigao prigovor gradske uprave Čačka (takođe pod kontrolom SNS-a), sa uzvičnim zaključkom: „Bespotrebna je upornost predlagača da odredbe koje je navedena odluka Ustavnog suda Srbije uklonila iz pravnog poretka kao neustavne, ponovo propiše i vrati u pravni poredak, kao da u ovoj državi ne postoji sud i vladavina prava!". Odgovor Ministarstva je samo potvrdio potpunu nezainteresovanost za te apstraktne koncepte: „Sugestija nije prihvaćena imajući u vidu da je pre predloženih odredbi izvršena sveobuhvatna analiza postojećih zakonskih rešenja te je utvrđeno da institut konverzije uz naknadu za određenu kategoriju lica nije ostvario očekivane rezultate"[5]. Možda i zbog ovakvih kritičkih tonova, posle javne rasprave, odluka je doneta na sednici Vlade u doba kada je pažnja celokupne javnosti bila usmerena na drugu stranu - samo dan nakon masakra u osnovnoj školi „Vladislav Ribnikar". Na toj sednici je nakon minuta ćutanja usvojen predlog izmena zakona, uz prigodno obrazloženje da se njime „ubrzavaju procedure za izdavanje građevinskih dozvola, ukidaju prepreke, kao što je konverzija uz naknadu, i omogućava da proces izdavanja dozvola bude transparentniji i u cilju veće zaštite građana i onih koji grade" (RTV, 2023). Izostalo je objašnjenje zbog čega.

Nesumnjivo da konverzija nije funkcionisala onako kako je zamišljeno i da su za to postojali razni razlozi, uključujući i uverenje nekih od korisnika da su već platili tržišnu vrednost. Međutim, neuspeh da se korisnici privole na konverziju uz naknadu ne može se posmatrati izolovano od činjenice da su imali veoma dobre razloge da veruju u nedoslednost državne politike i da je vredelo sačekati da se nađe modalitet za konverziju bez naknade. Prema podacima iz 2015. godine, kada je donet poseban zakon o konverziji, on se odnosio na građevinsko zemljište površine oko 5.310 hektara, u vrednosti od 1,43 milijardi evra. Savet za borbu protiv korupcije je 2023. procenio da uvođenje besplatne konverzije dovodi do potencijalnog gubitka od čak nekoliko desetina milijardi evra (N1, 2023). Kako je ukazao Savet, besplatna konverzija bi u nekim slučajevima bila dodatno problematična: „Pitanje 24 sporne privatizacije o kojima je Savet doneo svoje Izveštaje, koji su sa dokazima o koruptivnim radnjama prosleđeni nadležnom tužilaštvu, kao i na mnoge druge slučajeve spornih privatizacija u Republici Srbiji, gde umesto da se lica koja su stekla kapital kroz protivpravnu privatizaciju procesuiraju, predloženim Nacrtom zakona se de facto aboliraju i umesto oduzimanja protivpravno stečene imovine nagrađuju od strane države omogućavanjem da besplatno postanu vlasnici još većeg kapitala u vidu gradskog građevinskog zemljišta" (Savet za borbu protiv korupcije, 2023).

4 https://www.mgsi.gov.rs/cir/aktuelnosti/javni-poziv-za-ucheshtshe-u-javnoj-raspravi-o-nacrtu-zakona-o-izmenama-i-dopunama-2

5 https://www.mgsi.gov.rs/sites/default/files/Izve%C5%A1taj%20sa%20javne%20rasprave%20finalni.docx

U javnosti su najave konverzije bile često tumačene kao povlađivanje interesima „tajkuna". Takve sumnje su dolazile čak i do članova ranijih Vlada Srbije (Ilić Krasić, 2023). S druge strane, računica vlasti u doba donošenja izmena zakona je bila sledeća: postoji 5000 lokacija, izgradiće se 15 miliona novih kvadratnih metara prostora i zaposliti oko 300.000 građevinskih radnika na gradilištima koja će se otvoriti kao posledica ukidanja Zakona o konverziji, što je u skladu sa željama države da se „više gradi". Lista „srećnih dobitnika" nije poznata, iako je bila tražena tokom parlamentarne debate prilikom donošenja ovog zakona. Logično bi bilo pretpostaviti da takav spisak Ministarstvo poseduje, pa makar i ne bio potpun, imajući u vidu da su iznošeni podaci o broju „zarobljenih" parcela. Takođe, u vezi sa ovim nacrtom zakona nije bilo traženo mišljenje o koruptivnim rizicima od Agencije za sprečavanje korupcije (Transparentnost Srbija, 2023).

Imajući u vidu sve navedeno ostaje i dalje pitanje hoće li i ovaj put Ustavni sud dati svoje mišljenje o konverziji. Šanse za to su bitno smanjene nakon što je konverzija već sprovedena, a nekadašnji korisnici su upisani kao vlasnici ili su već prodali zemljište trećim licima. Pokušaj da se takvo mišljenje zatraži pre nego što je izmena zakona stupila na snagu sprečen je opstrukcijom u samoj Narodnoj skupštini (Latković, 2023), i brzim proglašenjem zakona od strane predsednika Republike (021.rs, 2023).

5 STUDIJE SLUČAJA SA VISOKIM RIZIKOM OD KORUPCIJE[6]

5.1. Izgradnja stanične zgrade železničke stanice Beograd Centar - Prokop

Koliko god da su koruptivni rizici veliki kada se ulazi u javno-privatna partnerstva uz primenu propisa, oni narastaju do neslućenih razmera kada se ti propisi otvoreno krše.

Izgradnja stanične zgrade železničke stanice Beograd Centar - Prokop predstavlja jasan primer ustupanja državnog zemljišta bez ekonomske računice koja bi to opravdala, sprovedeno mimo zakona i uz saučešće čitavog niza institucija.

Ignorisanje propisa pratilo je i poslednju faze radova na kolosecima i peronima,

6 U ovom poglavlju su korišćeni delovi publikacije "Javno-privatna partnerstva – koruptivni rizici i otvoreno kršenje zakona", Transparentnost Srbija, Beograd 2024.

kada je 2014. godine ugovor sklopljen u suprotnosti sa antikorupcijskim odredbama *Zakona o javnim nabavkama* (2012), pošto se ista osoba u postupku javne nabavke pojavila i na strani naručioca i na strani ponuđača kome je posao dodeljen. Upravni sud je nezakonitost konstatovao, ali čitav postupak nije okončan pre nego što su sami radovi završeni (NIN, 2023). Iste godine Republička direkcija za imovinu Republike Srbije raspisuje neobavezujući javni poziv (RDI, 2015) za prikupljanje pisama o zainteresovanosti za izgradnju zgrade železničke stanice Beograd Centar i pratećih komercijalnih sadržaja, u skladu sa Urbanističkim projektom stanice[7].

U pozivu je navedeno „Izgradnja se vrši tako što Republika Srbija ulaže zemljište i omogućava gradnju na već izgrađenim objektima, a Potencijalni partner finansira izgradnju Zgrade železničke stanice i komercijalnih sadržaja (zajednička izgradnja). Zgrada železničke stanice se gradi po parametrima koji su već opredeljeni Urbanističkim projektom i po zakonu je u javnoj svojini Republike Srbije. Potencijalni partneri mogu dati svoje idejno rešenje i za Zgradu železničke stanice u skladu sa urbanističkim parametrima i statičkim ograničenjima, a nadležna tela i organi će ceniti da li je moguće i potrebno, po tom idejnom rešenju, menjati postojeći Urbanistički projekat", i naglašeno da se objavljuje samo u cilju istraživanja tržišta, te u tom smislu ne obavezuje Direkciju da pokrene bilo kakav postupak izbora partnera.

Uprkos interesovanju koje su, prema pisanju Politike (2016), iskazali danski i holandski investitori, kao i domaća kompanija MPC holding, država nije pokrenula postupak javne nabavke. Umesto toga, Direkcija u julu 2019. godine objavljuje novi poziv (RDI, 2019) vezan za isti Urbanistički projekat (samo sa dodatkom izgradnje parkinga koji će takođe uz staničnu zgradu biti u javnom vlasništvu), koji više nije neobavezujući i u kome su pisma o zainteresovanosti zamenjena ponudama, ali bez navođenja pravnog osnova po kome se takva procedura sprovodi. Poziv sadrži napomenu da ukoliko pristigne samo jedna ponuda, ista će se uzeti u razmatranje. Važnu napomenu, ukoliko imamo u vidu da za razliku od 2016. godine, kada je poziv Direkcije bio prenet na sajtovima grada Beograda i Beogradčvora, oglašen u Danasu i na engleskom i na srpskom jeziku, a o njemu izvestili Nova Ekonomija, Politika, Mondo, Alo, BizLife i eKapija, novi poziv se pojavio isključivo na sajtu Direkcije i nije preveden na engleski.

Da je poziv uopšte bio raspisan, u medijima se prvi put pominje u članku u Politici iz decembra 2019. u kome je navedeno da je jedinu ponudu dostavilo preduzeće Railway City d.o.o. i da su, uz saglasnost Vlade, u toku pregovori sa njima (Politika, 2019). Iako je bilo potrebno godinu dana da dođe do potpisivanja ugovora

7 U ovom poglavlju su korišćeni delovi publikacije "Javno-privatna partnerstva – koruptivni rizici i otvoreno kršenje zakona", Transparentnost Srbija, Beograd 2024.

sa Railway City (Politika, 2020), postoji sumnja da je Direkcija poziv prilagodila upravo ovoj firmi. Pored toga što je oglas bio prilično sakriven, što potvrđuje i činjenica da se ranije zainteresovani investitori nisu javili na njega, za razliku od poziva iz 2016. godine u kome se od potencijalnih partnera zahtevalo da dostave odgovarajuće reference, ova odredba je u novom pozivu dopunjena napomenom „urednom se smatra i referenca povezanih lica" – bez koje Railway City, kao preduzeće osnovano samo tri meseca pre raspisivanja konkursa, ne bi ni mogao da konkuriše.

U zajedničkom saopštenju *Koalicije za nadzor javnih finansija i Transparentnosti Srbija* (2021a) se navodi da „Ovaj ugovor nesumnjivo predstavlja javno-privatno partnerstvo, pa je u skladu sa Zakonom o JPP i koncesijama iz 2011. morao biti sproveden drugačiji postupak. Po zakonu, projekat je trebalo da prvo odobri Komisija za javno-privatna partnerstva, a zatim je morao da se sprovede postupak nabavke, gde bi kriterijumi za odabir partnera bili precizno određeni, u kojem bi postojala zaštita prava ponuđača, što ovde nije bio slučaj. Pored toga, takav postupak bi garantovao i javnost ključnih informacija o sprovedenom postupku, obavezama privatnog partnera i ulaganjima države, koja sada nije obezbeđena". U saopštenju se upućuje i poziv Vladi da hitno učini javno dostupnom svu dokumentaciju i potpisani ugovor, i zaključak da je, sudeći po raspoloživim podacima, Direkcija nezakonito odabrala privatnog partnera.

Usledio je odgovor Direkcije u kome je rečeno da je čitav postupak „u svakom svom delu javan i transparentan i potvrđen odgovarajućim odlukama Vlade Republike Srbije", da nije sproveden u skladu sa Zakona o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama zato što se ne radi o dugoročnoj saradnji javnog i privatnog sektora, kao i da je reč o projektu od posebnog značaja za Republiku Srbiju. Ovakvu poziciju, Direkcija je pokušala da potkrepi pozivajući se na odredbe dva druga zakona se nikako ne mogu primeniti na ovaj slučaj – recimo, na član 88 *Zakona o planiranju i izgradnji* koji se odnosi na promenu namene poljoprivrednog i šumskog zemljišta, iako se radi o betonskoj ploči iznad železničke stanice čija je izgradnja počela pre pola veka.

Postojale su dve pravne mogućnosti za realizaciju ovog projekta: ili da se sprovede postupak javno-privatnog partnerstva ili odvojene nabavke za izgradnju stanične zgrade i za prodaju građevinskog zemljišta na kome će se graditi komercijalni sadržaji. A pošto se Direkcija se odlučila za postupak koji nije uređen ni jednim pravnim aktom a ujedno ne obezbeđuje adekvatan nivo transparentnosti i ne omogućava zaštitu prava zainteresovanih partnera, *Transparentnost Srbija i Koalicija za nadzor javnih finansija* (2021b) podneli su inicijativu Republičkom javnom tužilaštvu za podnošenje tužbe za utvrđenje ništavosti potpisanog ugovora. Međutim, postupajući zamenik tužioca nije se obazirao na kršenje zakonske procedure, niti na štetu koja je na taj način načinjena javnom interesu, već se isključivo fokusirao na pitanje transparentnosti takve procedure. U službenoj belešci

(Više javno tužilaštvo, 2021) se navodi da budući da se osim *Railway City* Beograd niko drugi nije javio na oglas Direkcije, niti se naknadno žalio, nema dokaza da je manjak transparentnosti bilo kome naneo štetu, te stoga ni razloga da tužilaštvo pokrene postupak.

Nije jasno kako je tužilac činjenicu da se na oglas javilo samo jedno preduzeće protumačio kao potvrdu dovoljne transparentnosti postupka, a još manje kako je zamislio da se bilo ko na nju požali kada se prva prilika da se u medijima sazna da je ovaj „javni" poziv uopšte raspisan, ukazala tačno četiri meseca nakon što je istekao rok za dostavljanje ponuda. Naknadno obraćanje *Transparentnosti Srbija* (2022) Republičkoj javnoj tužiteljki ostalo je bez odgovora i time se tužilaštvo priključilo dugačkom spisku ustanova koje u fantomskoj proceduri ne vide ništa sporno, pošto su u komisiju koja je odabrala ponudu *Railway City-a*, svoje predstavnike delegirali Vlada, Ministarstvo finansija, Ministarstvo građevinarstva, Grad Beograd i Državno pravobranilaštvo (uz preduzeća Infrastrukture železnice Srbije i Beogradčvor).

Ipak, nezakonitost postupka je samo deo priče i čini se da bi u konkretnom slučaju javni interes bio narušen sve i da jeste primenjen *Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama* (2016). Naime, direktor Republičke direkcije za imovinu izneo je podatak da je prema proceni Gradskog zavoda za veštačenje, za izgradnju stanične zgrade potrebno 7,43 miliona evra (Mučibabić& Aleksić, 2021), što već po sebi stavlja znak pitanja na potrebu za traženjem privatnog partnera. Kada pogledamo Plan javnih investicija grada Beograda za period 2020-2022. godine u njemu se nalazilo 218 kapitalnih projekata (u šta bi izgradnja stanične zgrade iz gradskog budžeta svakako spadalo) ukupne vrednosti 870 miliona evra, što znači da bi za završetak Prokopa bilo potrebno manje od jednog procenta budžeta za kapitalne projekte. Odluka da se stanica ne finansira iz budžeta grada postaje još čudnija kada uzmemo u obzir da je 2021. godine na spisak planiranih investicija upisana rekonstrukcija i dogradnja Kalenić pijace sa predviđenih 11,8 miliona evra, iako Beograd nije imao centralnu železničku stanicu nakon zatvaranja stare zbog Beograda na vodi.

Odabrani pristup se čini nelogičnim samo dok ne razmotrimo mogućnost da se radi o svesnoj zloupotrebi javnih resursa. Javno dostupna evidencija iz Registra cena nepokretnosti Republičkog geodetskog zavoda pokazuje da se građevinsko zemljište u blizini Prokopa od 2019. godine prodavalo za oko 600 evra po kvadratnom metru, dok je najskuplji plac prodat za 2000 evra po kvadratu. Čak i kada bi dali veoma opreznu procenu da je država mogla da ostvari cenu od 500 evra po kvadratu na javnoj licitaciji za zemljište na ploči iznad Prokopa pored stanične zgrade, to bi značilo da je prodajom zemljišta mogla da zaradi preko 18 miliona evra, odnosno dva i po puta više novca nego što je procenila da joj je potrebno da uloži u staničnu zgradu (Transparentnost Srbija, 2023).

Pored toga što je *Railway City* došao do zemljišta na ploči izrazito jeftino, takođe mu je omogućeno da na njemu izgradi mnogo više komercijalnog prostora nego što je bilo predviđeno Urbanističkim projektom za čiju realizaciju i jeste angažovan. U pozivu Direkcije jeste naglašeno da potencijalni partneri „mogu dati svoje idejno rešenje i za Zgradu železničke stanice sa parking mestima", da će nadležni organi oceniti „da li je moguće i potrebno, po tom idejnom rešenju, menjati postojeći Urbanistički projekat", ali takva definicija sugeriše prilagođavanju parametara iz UP konkretnom idejnom rešenju stanične zgrade. Ipak, novi Urbanistički projekat čiju je izradu naručio *Railway City,* a Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture (2021) potvrdilo u martu 2021. godine, dopušta izgradnju 55 hiljada kvadrata poslovno-komercijalnih sadržaja, dok je prvobitni projekat predviđao gotovo duplo manje – 30.000 kvadrata (Aleksić, & Mučibabić, 2019)

No ni tu nije kraj beneficijama koje je privatni partner dobio! Kako se u obuhvatu prvobitnog Urbanističkog projekta pored ploče iznad Prokopa nalazila i neizgrađena parcela između Prokopa i ulice Stjepana Filipovića, ona je isprva takođe pripala firmi *Railway City.* U posebnoj proceduri, Grad je pokrenuo izradu Plana detaljne regulacije te parcele koji je predviđao izgradnju stambenih solitera, ali se ispostavilo se da bi takva gradnja mogla da pokrene klizište i ugrozi susedne zgrade, zbog čega plan nije usvojen (Transparentnost Srbija, 2023). Ali bez obzira što je u javnom pozivu Direkcije bilo navedeno da će privatni partner dobiti pravo gradnje na svim obuhvaćenim parcelama koje „ispunjavaju sve tehničke uslove za izgradnju", što se pokazalo da nije slučaj sa zelenom površinom uz ulicu Stjepana Filipovića – Direkcija je odlučila da privatnog partnera „obešteti".

U odgovorima novinarima *Politike* Direkcija navodi da je „Republika Srbija krajem jula 2022. godine ispunila obaveze preuzete okvirnim ugovorom o zajedničkoj izgradnji i prenosu prava na nepokretnostima i saglasno odluci vlade o utvrđivanju projekta izgradnje zgrade železničke stanice Beograd centar, parkinga i pratećih komercijalnih sadržaja u Beogradu kao projekta od javnog značaja, privrednom društvu *Rejlvej siti* d.o.o. Beograd prenela je katastarsku parcelu 1222/21 KO Novi Beograd na ime ugovorenih radova na izgradnji stanične zgrade i pratećih sadržaja na lokaciji Prokop" (Mučibabić, 2022). U pitanju je parcela na uglu Milutina Milankovića i Omladinskih brigada, površine 10.641 kvadratnih metara - oko dvesta kvadrata više od parcele u Stjepana Filipovića koja je ostala u javnoj svojini. Pet meseci kasnije, grad je potvrdio Urbanistički projekat za stambeno-poslovni kompleks od preko 38 hiljada kvadrata na ovoj poklonjenoj lokaciji, a za potrebe realizacije projekta, Railway City je osnovao ćerka firmu Projekat B-40 koja je decembru 2023. počela sa izgradnjom. Time se od početne zamisli da se privatnom partneru na račun ulaganja u staničnu zgradu omogući izgradnja 30 hiljada komercijalnih kvadrata, stiglo do ukupno 93.157 kvadratnih metara poslovnog i stambenog prostora.

Prema analizi nedeljnika *NIN,* cena poklonjenog zemljišta na lokaciji gde je dozvoljena gradnja do devet spratova visine i u opštini u kojoj je najveća prosečna cena i starogradnje i novogradnje, ne bi mogla da bude manja od 800 evra po kvadratu. Što znači da je sam plac u Bloku 40 vredan barem koliko je procenjena vrednost izgradnje stanične zgrade, a da je Railway City ukupno zauzvrat dobio zemljište barem 3,5 veće vrednosti (Transparentnost Srbija, 2023).

Na sve to, prilikom svečanog otvaranja stanične zgrade Predsednik Republike je lično najavio useljenje Telekoma i Dunav osiguranja, i da će u Prokopu nastati novi centar grada (Ćurčić, 2023), što znači da država planira da upregne makar preduzeća u većinskom javnom vlasništvu, ne bi li se postarala da komercijalni objekti privatnog partnera ne ostanu prazni.

Ova priča o ustupanju državnog građevinskog zemljišta bez nadoknade i u nezakonitom postupku dobila je još jednu dimenziju. U julu 2025. godine (osam meseci nakon pada nadstrešnice na novosadskoj železničkoj stanici), pojavile su se informacije da gradnja (iznad) zgrade nove beogradske železničke stanice predstavlja ne samo izuzetno štetan posao za državu, već i potencijalnu bezbednost za korisnike te stanice i podignutih objekata. Naime, objavljeno je da će preduzeće „Infrastrukture železnice" radi ojačanje na stubovima, te da je razlog za to slab kvalitet armature koja je ugrađena još 1997. godine (Petaković, 2025), što je izvođač radova iz te godine negirao (Radak, 2025). Iako predstavnici državnog preduzeća negiraju da postoji opasnost za korišćenje (B92, 2025), pojedini stručnjaci ukazuju na suprotno (Nova Ekonomija, 2025). U svakom slučaju, za sada nije pruženo adekvatno obrazloženje, koje bi putnike i korisnike poslovnog prostora u novoizgrađenim objektima uverilo da odobrenje za izgradnju značajno većeg (i težeg) objekta iznad železničke stanice od onog koji je prvobitno bio planiran ne predstavlja bezbednosni rizik.

5.2. Projekat „revitalizacije i razvoja" lokacija kompleksa bivšeg Saveznog sekretarijata za narodnu odbranu – Generalštaba

Slučaj nameravane izgradnje hotela na mestu kompleksa Generalštaba oštećenog u NATO bombardovanju 1999. godine, predstavlja kulminaciju svih prethodno pomenutih procesa i u igru unosi novi element – potpuno zanemarivanje zaštite kulturnih dobara. Odlukom iz 2005. godine o utvrđivanju kompleksa za spomenik kulture pod imenom „Zgrade Generalštaba Vojske Srbije i Crne Gore i Ministarstva odbrane u Beogradu", propisane su mere zaštite koje podrazumevaju „očuvanje autentičnog izgleda, horizontalnog i vertikalnog gabarita, konstruktivnih i oblikovnih elemenata arhitekture kao i originalnih materijala", ali isto

tako i zabranu gradnje i postavljanja objekata koji svojom namenom, gabaritom, volumenom i oblikom mogu ugroziti ili degradirati spomenik kulture i njegovu zaštićenu okolinu (Beta, 2024).

Ministarstvo građevine i urbanizma je pokrenulo inicijativu da se kompleks Generalštaba skine sa liste kulturnih dobara, tako što je prvo poslalo građevinsku inspekciju koja je utvrdila da oštećene zgrade predstavljaju pretnju po bezbednost „građana koji prolaze oko tih objekata, i trotoarom i vozilima", a onda se na osnovu inspekcijskog zapisnika obratilo Zavodu za zaštitu spomenika kulture grada Beograda. Tadašnja direktorka javno je zauzela stav da nalaz inspektora ne predstavlja dovoljan razlog za oduzimanje statusa kulturnog dobra. Vlada je lokaciju ponudila i Donaldu Trampu koji je takođe razmatrao izgradnju luksuznog hotela u Beogradu i čak su njegovi predstavnici obišli Generalštab u januaru 2014. godine (Radio slobodna Evropa, 2014), ali posao nije odmakao dalje od toga.

I delovalo je da se odustalo od namere da se administrativno-upravno jezgro grada transformiše u nešto komercijalnije, do marta 2024. godine kada je *Ekološki ustanak* objavio Predlog zaključka Vlade o potpisivanju Investicionog ugovora „u cilju realizacije projekta revitalizacije i razvoja lokacija u gradu Beogradu koja obuhvata, kat. parc. br. 969/1, i 804/2" (Lazarević, 2024) – odnosno parcele na kojima se nalaze zgrade Generalštaba i Ministarstva odbrane, ali i još dva proglašena nepokretna kulturna dobra: stara zgrada Generalštaba i Kasarna VII puka.

Dokument se poziva na *Memorandum o razumevanju*, koji je u ime Vlade potpisao ministar građevinarstva Goran Vesić sa *Kushner Realty LLS*, koji predviđa da Republika Srbija i *Atlantic Incubations Partners LLC* (kao povezano lice *Kushner Realty LLS*) osnuju društvo sa ograničenom odgovornošću, kome bi Republika Srbija dala u zakup neizgrađeno građevinsko zemljište na pomenute dve parcele na 99 godina. I to bez naknade, sa mogućnošću pretvaranja prava zakupa u svojinu po privođenju nameni, odnosno po dobijanju pravosnažne upotrebne dozvole za izgrađene objekte – takođe bez naknade. U praksi ovo znači da će zemljište biti poklonjeno, osim u malo verovatnom scenariju u kome 99 godina ne bude dovoljno za završetak planiranih objekata, dok odredba „neizgrađeno", osim zelenih površina na uglu Nemanjine i Kneza Miloša, očigledno podrazumeva i površinu koju će država raskrčiti od zaštićenih objekata.

Dokument takođe predviđa da će pre zaključivanja Ugovora o osnivanju društva i bližeg definisanja daljih koraka u cilju realizacije projekta, država prvo ispuniti svoju obavezu da ga proglasi za projekat od posebnog značaja. I upravo ta klauzula demantuje ministra Vesića koji je negirao mogućnost davanja zemljišta u zakup bez naknade (Beta, 2024), budući da *Uredba o uslovima, načinu i postupku pod kojima se građevinsko zemljište u javnoj svojini može otuđiti ili dati u zakup po ceni manjoj od tržišne cene, odnosno zakupnine ili bez naknade, kao i uslo-*

ve, način i postupak razmene nepokretnosti (2021) koje reguliše ovo pitanje tako nešto eksplicitno dopušta u slučaju izgradnje objekata od značaja za Republiku Srbiju. Štaviše, prema Uredbi se u tom slučaju ni ne sačinjava elaborat o opravdanosti, a takođe je dopušteno izbeći prikupljanje ponuda javnim oglasom i sklopiti neposrednu pogodbu.

Drugu tvrdnju koju je izneo Goran Vesić u martu, da postoji nekoliko zainteresovanih kompanija koje „žele i vide mogućnost" da investiraju u lokaciju na kojoj se nalazi zgrada Generalštaba (Insajder, 2024) nije moguće proveriti. Sve što je došlo do javnosti jesu nazivi dva povezana preduzeća *Atlantic Incubations Partners LLC* i *Kushner Realty LLS*, iz dokumenta koji je objavio *Ekološki ustanak*, kao i da je 15. maja 2024. sa kompanijom *Affinity Global Development* potpisan *Ugovor o revitalizaciji kompleksa bivšeg Saveznog sekretarijata za narodnu odbranu*[8]. Međutim, pošto iza sve tri firme stoji Džared Kušner, čini se verovatnim da je Vesić mislio i na neku četvrtu firmu istog vlasnika.

Ali bez obzira da li je u igri postojalo i neko nepovezano pravno lice, osnovno pitanje ostaje odakle interesovanje bilo koje kompanije za ovaj posao? Zemljište nije oglašeno za prodaju, nije raspisan međunarodni tender za obnovu kompleksa Generalštaba, nije usvojen urbanistički plan koji predviđa neke druge objekte na mestu postojećih u Nemanjinoj, niti urbanističko-arhitektonski konkurs za budući izgled lokacije. Sa druge strane, u normalnoj proceduri, ni jednom privatnom investitoru ne bi palo na pamet da inicira izmenu plana na lokaciji koja sadrži tri spomenika kulture, a ujedno se nalazi unutar zaštićene prostorno kulturno-istorijske celine (Područje uz Ulicu kneza Miloša) čije mere zaštite podrazumevaju očuvanje vrednovanog građevinskog fonda, očuvanje javne namene i karaktera objekata i prostora kao administrativno-upravnog centra, zabranu gradnje koja može ugroziti ili narušiti autentičnost ambijenta i obavezu izrade Studije uticaja na kulturno nasleđe. U takvim okolnostima, interesovanje više kompanija može nastati isključivo direktnim pogađanjem sa njima, mimo svake propisane procedure i sa nejasnim ciljem koji treba da se postigne.

A sve to u veoma netransparentnom postupku, pošto uprkos tvrdnjama predstavnika vlasti da dokument koji je *Ekološki ustanak* objavio „nije nikakva tajna već je donet na javnoj sednici" (Insajder, 2024b), ne samo što javnost nije znala ništa o traženju partnera za „revitalizaciju" Generalštaba, nego nije ni mogla da sazna da se nije pojavio insajder koji je dokument doturio, pošto se takva vrsta odluka po pravilu ne kači na sajt Vlade u delu sa aktima usvojenim na sednicama Vlade. Da se ipak radi o autentičnom dokumentu, potvrdio je za Njujork Tajms sam Džared Kušner četiri dana po njegovom objavljivanju, u razgovoru u kome je

8 https://www.srbija.gov.rs/vest/783247/potpisan-ugovor-o-revitalizaciji-kompleksa-bivseg-ssno.php

izneo više informacija o poslu nego što smo dobili od državnih zvaničnika: preliminarni dogovor je da vlasnički udeo države u budućem zajedničkom preduzeću bude 22 procenta, vrednost projekta je procenjena na oko 500 miliona dolara, a plan je da se izgradi luksuzni hotel, kao i muzej i memorijal koji će osmisliti i projektovati srpske arhitekte (Lipton, Swan & Haberman, 2024).

Potreba za izgradnjom nedostajućeg Memorijalnog centra posvećenog NATO bombardovanju mogla bi da opravda besplatno ustupanje zemljišta, koliko god izgradnja hotelsko-komemorativnog kompleksa zvučala kao neobičan koncept. To bi čitav posao činilo javno-privatnim partnerstvom u kome se privatnom partneru omogućava da u okviru izgradnje objekta javne namene, izgradi i komercijalne objekte koji će mu omogućiti povraćaj uloženih sredstava. Problem je što je u ovom slučaju *Zakon o javno-privatnom partnerstvu (*2016) u potpunosti preskočen i čak – za razliku od slučaju Prokopa – nije ni pokušano da se stvori privid poštovanja procedura, pošto je izostala bilo koja vrsta javnog poziva.

Kada je Republička direkcija za imovinu tražila partnere za izgradnju stanične zgrade na Prokopu, posao je podrazumevao realizaciju već potvrđenog Urbanističkog projekta. U slučaju Generalštaba, nepostojanje projekta nije samo jedan u nizu pravnih problema, već nešto što potpuno onemogućava nadmetanje, pošto izgradnja memorijala koji će se tek u budućnosti osmisliti može podrazumevati i objekat od hiljadu i od 50.000 kvadrata.

Taj „problem" Vlada je pokušala da reši 2023. Prema pisanju Novog magazina (2024), početkom juna te godine je direktorki Republičkog zavoda za zaštitu spomenika kulture Dubravki Đukanović na sastanku sa ministrom finansija Sinišom Mali saopšteno da mora ili da skine zaštitu sa Generalštaba ili da podnese ostavku. Odlučila se za ostavku.

Novoimenovani vršilac dužnosti pokazao je predusretljivost, ali je pri tom u toj meri prekršio pravila da je to probudilo i inače „uspavano" tužilaštvo. Nakon što je po nalogu Tužilaštva za organizovani kriminal uhapšen u maju 2025, objavljeno je da je Goran Vasić, kao vršilac dužnosti direktora prekršio procedure pre nego što je Ministarstvu kulture (a ono Vladi Srbije) dostavio predlog za donošenje odluke o prestanku svojstva kulturnog dobra nekadašnje zgrade Generalštaba (Bokić, 2025). Sud je odbio zahtev za određivanje pritvora, a već početkom avgusta 2025, Vasić se vratio u Republički zavod, jer ga Vlada nije u međuvremenu razrešila dužnosti (Ćuk, 2025). Istovremeno, ne samo tabloidi, već i najviši državni funkcioneri negiraju krivičnu odgovornost (BizLive, 2025) ili tumače čitavu stvar u kontekstu „državnog udara" jednog od tužilaštva (Vojvodina uživo, 2025) sa ciljem da se „po nalogu Evropljana" ugrozi saradnja Srbije (to jest vlasti) sa američkim predsednikom (Alo.rs, 2025). Istovremeno, slučaj ovog netransparentnog ugovora je predmet ispitivanja i preko okeana, ali zbog mogućeg kršenja američkih propisa. (Petrušić, 2025).

Na domaćem terenu, javnost i dalje ne zna osnovne stvari – šta je uopšte potpisano i po kom osnovu. Vlada Srbije se pravi da joj je nejasno koje informacije se od njih traže i odbacuje kao neuredan zahtev za pristup informacijama od javnog značaja koje je Transparentnost Srbije uputila[9].

5.3. Rekonstrukcija zgrade železničke stanice u Novom Sadu

Bolni slučaj „nadstrešnica", i u momentu pisanja ovog teksta, osam meseci nakon tragičnog 1. novembra 2025. je bez razrešenja. Tog dana se na novosadskoj železničkoj stanici, koja je bila puštena u rad posle renoviranja manje od pola godine pre toga datuma, srušila nadstrešnica i usmrtila 16 zatečenih građana. Tragedija je bila neposredan povod za masovne antikorupcijske proteste širom Srbije, a reakcije državnih i gradskih rukovodilaca su samo dodatno podsticale ogorčenje kod građana, u prvi mah najviše zbog poricanja odgovornosti navodeći da „samo to nismo renovirali" (Mojnovisad.com, 2024). Potom su neutemeljene tvrdnje o tome da se dokumentacija za projekat ne može objaviti (Transparentnost Srbija 2024c) dovele do toga da glavni zahtev protesta bude objavljivanje celokupne dokumentacije o projektu[10]. To je, jednim delom i učinjeno, pa su Vlada Srbije, resorno ministarstvo i državno preduzeće „Infrastrukture železnice" objavile obilje dokumenata.[11] Ipak, po mišljenju Ekspertske komisije koju je formirao Univerzitet u Beogradu (FoNet, 2025) i Anketne komisije koja je tim povodom takođe formirana[12] i dalje mnogo toga nedostaje (Radonjić, 2025).

U ovom trenutku se u slučaju vode najmanje tri krivične istrage (od strane viših javnih tužilaštava u Novom Sadu i Beogradu i Tužilaštva za organizovani kriminal), a možda i od strane Evropske tužiteljke Laure Koveši (Gajić, 2025). Istrage koje vode viša javna tužilaštva tiču se građevinskih aspekata čitavog projekta (projektovanje, davanje dozvola, pregledi, nadzor i slično), dok je ona koju je započelo Tužilaštvo za organizovani kriminal potencijalno usmereno na korupciju. Podaci iz istraga još uvek nisu dovoljni da se zaključi da li tužioci uopšte sumnjaju, a kamoli da li će moći da dokažu da je korupcija uticala na to dođe do tragedije.

9 https://www.transparentnost.org.rs/images/Odgovor_Generalni_sekretarijat_Vlade_-_revitalizacija_SSNO.pdf

10 https://blokade.org/sr/

11 https://www.srbija.gov.rs/dokument/843976/dokumenta-ministarstva-gradjevinarstva-saobracaja-i-infrastrukture-koja-se-ticu-moguceg-izvrsenja-krivicnog-dela-povodom-pada-nadstresnice-na-zeleznickoj-stanici-u-novom-sadu-1-novembra-2024-godine

12 https://www.anketnakomisija.rs/zakljucci

Politički vrelo leto 2025. je bilo uzburkano vešću da je posle višemesečne finansijske istrage Tužilaštvo za organizovani kriminal naložilo hapšenje dvojice bivših ministara i niza direktora državnih i privatnih firmi (RTS, 2025). Ubrzo su režimski mediji i funkcioneri izneli tvrdnju o „državnom udaru" i „odmetnutom tužilaštvu" (Vreme&KRIK, 2025). Podaci iz istrage koji su do sada poznati (Latković, 2025b) kažu da se osumnjičeni terete da su omogućili kineskim i domaćim privatnim firmama da i po dva puta naplate iste radove, a nekima da svoj posao naplate i 500 odsto više od realne cene.

Ministri, njihovi pomoćnici i rukovodioci državnog preduzeća se terete da su omogućili da se neki radovi, koji su bili već predviđeni osnovnim ugovorom, uključeni u ukupnu cenu i već plaćeni, još jednom naplate kao navodno novi, dopunski radovi i da se tako ošteti budžet Srbije za čak 115 miliona dolara. Oni su, inače, učestvovali u pregovorima za zaključenje aneksa ugovora između Srbije i konzorcijuma dve kineske firme za modernizaciju i rekonstrukciju pruge od Novog Sada do Subotice. Drugi element gde tužilaštvo sumnja na korupciju odnosi se na zaključenje aneksa kojim je omogućeno da se za pojedine dodatne radove primeni poseban režim, to jest da na zahtev Ministarstva kineski partneri angažuju pojedine domaće firme.

Istraga se bavi i podizvođačima. Za neke od njih je utvrđeno da nisu angažovani na osnovu javnog poziva, ali i da nisu imali elementarne uslove da završe posao, već su angažovali svoje brojne podizvođače. Pri tom, u lancu ugovornih strana, cena radova se uvećavala drastično, uključujući i radove na samoj železničkoj stanici u Novom Sadu gde je cena bila na kraju čak četiri puta veća od prvobitno ugovorene. U podacima iz istrage se navode i neka od pitanja koja mogu biti od značaja za standarde gradnje – da je glavni izvođač radova na stanici, *Starting*, dobio posao u trenutku kada nije posedovao dokaz o „velikoj licenci" i kada su mu oprema, tehnički i kadrovski kapaciteti bili angažovani na drugim projektima. „Uprkos tome, ta firma počela je radove na Železničkoj stanici u Novom Sadu 10. novembra 2021. i to bez potvrde o prijavi radova" (Latković, 2025b).

Istraga u ovom slučaju je za sada jedinstven slučaj da je predmet ispitivanja u Srbiji korupcija koja se dešava u okviru nečega što inače predstavlja legalizovan koruptivni aranžman. Naime, ugovor o rekonstrukciji pruge je zaključen pod okriljem međudržavnog sporazuma između Srbije i Kine (kao i brojni drugi infrastrukturni radovi), koji predviđa mogućnost da se radovi povere bez nadmetanja partneru koga odabere kineska strana. Drugim rečima, nešto što bi bilo kažnjivo kao krivično delo kada bi ga učinio predsednik opštine ili direktor doma kulture (ugovaranje radova bez nadmetanja), postaje zakonit posao, štaviše „projekat od nacionalnog značaja", kada ga na ovaj način ugovori Vlada Srbije.

Tužilačka istraga se zato fokusira samo na situacije gde je i u okviru te „legalizovane korupcije" možda došlo do povrede pravila. S druge strane, van istrage su,

za sada ostavljena druga, finansijski možda i značajnija pitanja. Pre svega, da li je inicijalno ugovorena cena bila realna. Zatim, da li je i sam izbor vrste pruge bio opravdan (odabrana je nesrazmerno skuplja opcija u odnosu na veću brzinu saobraćaja). Najzad, u čemu se sastoji opravdanje, ako ga uopšte ima, da se i poslovi, za koje je bilo očigledno da ih neće raditi kineske firme, podvedu pod međudržavni sporazum i tako izbegnu javne nabavke.

6 ZAKLJUČNE NAPOMENE

Analiza fenomena korupcije u građevinskom sektoru u Srbiji pokazuje da je ova oblast posebno podložna sistemskim zloupotrebama zbog visokih finansijskih vrednosti infrastrukturnih projekata, složenih procedura i slabosti institucionalnih mehanizama kontrole. Posebno ilustrativni primeri – od konverzije građevinskog zemljišta i privatizacije urbanistički atraktivnih lokacija, preko slučajeva javno-privatnih partnerstava, do tragičnog urušavanja nadstrešnice u Novom Sadu – ukazuju na obrasce u kojima politički uticaj, netransparentnost postupaka i selektivna primena zakonskih normi stvaraju plodno tle za koruptivne prakse. Ovi obrasci jasno pokazuju da korupcija nije izolovan incident, već duboko ukorenjen sistemski problem.

Analizom jezičkih korena, promena značenja i svakodnevne upotrebe pojma, rad ukazuje se na to da razumevanje korupcije u javnosti nije samo pravno-institucionalno, već i kulturološko i lingvističko pitanje. Upravo razlike u shvatanju korupcije – od uskih definicija vezanih za mito, do šireg pojma pokvarenosti sistema – utiču i na percepciju građana, njihovu spremnost na reagovanje, kao i na oblikovanje javnih politika.

Na osnovu nalaza može se zaključiti da su ključni strukturni problemi: nedostatak transparentnosti u donošenju odluka, slaba institucionalna i pravosudna kontrola, politička instrumentalizacija infrastrukturnih i urbanističkih projekata, kao i neujednačeno razumevanje samog pojma korupcije. Ovi faktori zajedno dovode do situacije u kojoj se javni interes sistematski potiskuje pred partikularnim ekonomskim i političkim interesima, pri čemu se posledice manifestuju ne samo kroz finansijske gubitke, već i kroz narušavaanje poverenja građana i ugrožavanje bezbednosti.

Borba protiv korupcije u građevinskom sektoru zahteva stoga sveobuhvatan pristup: doslednu primenu zakonskih normi, jačanje mehanizama javne odgovornosti i transparentnosti, nezavisno delovanje kontrolnih i pravosudnih organa, kao i aktivnije uključivanje građana i stručne javnosti u procese urbanističkog planiranja. Takođe, dalja istraživanja treba da obuhvate i način na koji terminologija i društveno razumevanje pojma korupcije oblikuju institucionalne odgovore i društvenu toleranciju prema ovom fenomenu.

REFERENCE

Ustav i zakoni Republike Srbije

- Ustav Republike Srbije. (2006). Službeni glasnik RS, br. 98/2006
- Krivični zakonik (2024). Službeni glasnik RS, br. 85/2005, 88/2005, 107/2005, 72/2009, 111/2009, 121/2012, 104/2013, 108/2014, 94/2016, 35/2019, 94/2024.
- Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama (2016). Službeni glasnik RS, br. 88/2011, 15/2016, 104/2016
- Zakon o pretvaranju prava korišćenja u pravo svojine na građevinskom zemljištu uz naknadu (2020). Službeni glasnik RS, бр. 64/2015, 9/2020
- Zakon o javnim nabavkama (2023). Službeni glasnik RS, br. 91/2019-3, 92/2023-266
- Zakon o javnim nabavkama (2012) Službeni glasnik RS, br. 124/2012-3
- Uredba o uslovima, načinu i postupku pod kojima se građevinsko zemljište u javnoj svojini može otuđiti ili dati u zakup po ceni manjoj od tržišne cene, odnosno zakupnine ili bez naknade, kao i uslove, način i postupak razmene nepokretnosti. (2021). Službeni glasnik RS, br. 61/2015-3, 88/2015-4, 46/2017-3, 30/2018-69, 53/2021-11

Naučni i stručni radovi

- Antonić, D., Babović, B., Begović, B., Vasović, M., Vacić, Z., Vuković, S. V., Ivošević, Z., Kavran, D., Mijatović, B., Stojanović, B., Hiber, D., & Stojanović, B. (2001). Korupcija u Srbiji. Beograd: Centar za liberalno-demokratske studije.
- Klitgaard, R. (1988). Controlling corruption. Berkeley, CA: University of California Press.
- Tanzi, V. (1996). Corruption: Arm's-length relationships and markets. In G. Fiorentini & S. Peltzman (Eds.), The Economics of Organised Crime. (pp. 161–180). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.

Izveštaji i zvanična dokumentacija

- Ustavni sud Republike Srbije. (2013, 10. oktobar). Odluka o utvrđivanju nesaglasnosti - IUz-68/2013. Službeni glasnik RS, br. 98/2013. Preuzeto sa https://ustavni.sud.rs/sudska-praksa/baza-sudske-prakse/pregled-dokumenta?PredmetId=9450

- Vlada Republike Srbije – Sekretarijat za informisanje. (2024). Dokumenta Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture koja se tiču mogućeg izvršenja krivičnog dela povodom pada nadstrešnice na železničkoj stanici u Novom Sadu 1. novembra 2024. godine. Preuzeto sa https://www.srbija.gov.rs/dokument/843976/dokumenta-ministarstva-gradjevinarstva-saobracaja-i-infrastrukture-koja-se-ticu-moguceg-izvrsenja-krivicnog-dela-povodom-pada-nadstresnice-na-zeleznickoj-stanici-u-novom-sadu-1-novembra-2024-godine
- Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture Republike Srbije. (2021.). Urbanistički projekat za izgradnju objekta železničke stanice, parkinga i pratećih poslovno - komercijalnih sadržaja u okviru kompleksa železničke stanice „Beograd Centar" u Prokopu, KO Savski venac 1 – 350-01-02005-2020-11 [ZIP arhiva]. Preuzeto sa https://www.mgsi.gov.rs/sites/default/files/UP%20ZS%20Prokop%201%20-%20350-01-02005-2020-11.zip
- Savet za borbu protiv korupcije. (2023, 25. jul). Mišljenje o odredbi predloga Zakona o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji. Antikorupcija Savet. Preuzeto sa http://www.antikorupcija-savet.gov.rs/saopstenja/cid1011-3349/misljenje-o-odredbi-predloga-zakona-o-izmenama-i-dopunama-zakona-o-planiranju-i-izgradnji
- Republička direkcija za imovinu. (2019, 16. juli). Javni poziv za prikupljanje pisama o zainteresovanosti za zajedničku izgradnju zgrade železničke stanice „Beograd centar", parkinga i pratećih komercijalnih sadržaja (Prokop) [PDF]. Preuzeto sa: https://arhiva.rdi.gov.rs/doc/oglasi/BEOGRAD%20CENTAR%20%20Oglas%2016.07.2019..pdf
- Republička direkcija za imovinu. (2015). Neobavezujući javni poziv za za prikupljanje pisama o zainteresovanosti za izgradnju zgrade železničke stanice „Beograd centar" i pratećih komercijalnih sadržaja (Prokop) [PDF]. Preuzeto sa https://arhiva.rdi.gov.rs/doc/oglasi/PROKOP%20JAVNI%20OGLAS_SRB.pdf
- Više javno tužilaštvo. (2021, 11. mart). Službena beleška [PDF]. Preuzeto sa https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Odgovor_VJT_-_ni%C5%A1tavost_Prokop.pdf

Medijiski prilozi

- Aleksić, D., & Mučibabić, D. (2019, 28. decembar). Holandsko-bugarska kompanija potencijalni graditelj Prokopa. Politika. Preuzeto sa https://www.politika.rs/sr/clanak/444921/Holandsko-bugarska-kompanija-potencijalni-graditelj-Prokopa

- Alo.rs. (2025, 9. avgust). Aleksandar Vučić – poslednji stub odbrane suvereniteta Srbije [Prenos: Dražen Živković]. Alo.rs. Preuzeto sa https://www.alo.rs/vesti/politika/1099757/aleksandar-vucic-poslednji-stub-odbrane-suvereniteta-srbije/vest
- B92. (2025, 7. avgust). Direktor Infrastrukture železnice Srbije: Stanica Prokop je bezbedna za korišćenje. B92. Preuzeto sa https://www.b92.net/lokal/beograd/drustvo/153048/direktor-infrastrukture-zeleznice-srbije-stanica-prokop-je-bezbedna-za-koriscenje/vest
- Beta. (2024, 15. mart). Zavod za Betu: Generalštab pod zaštitom, nije bilo predloga za ukidanje statusa kulturnog dobra. BetaRS. Preuzeto sa https://beta.rs/content/201841-zavod-za-betu-generalstab-pod-zastitom-nije-bilo-predloga-za-ukidanje-statusa-kulturnog-dobra
- Beta. (2024, 16. maj). Vesić: Još nisu dogovoreni finansijski detalji i detalji zakupa kompleksa Generalštaba. Preuzeto sa https://www.danas.rs/vesti/ekonomija/vesic-jos-nisu-dogovoreni-finansijski-detalji-i-detalji-zakupa-kompleksa-generalstaba/
- BIZLife. (2025, 17. maj). Vučić o slučaju Generalštab: Nije bilo nikakvog falsifikovanja. BIZLife. Preuzeto sa https://bizlife.rs/vucic-o-slucaju-generalstab-nije-bilo-nikakvog-falsifikovanja/
- Bokić, U. (2025, 31. jul). Slučaj Generalštab: Tužilaštvo sumnja da je Goran Vasić bio u bekstvu pre hapšenja. Danas. Preuzeto sa https://www.danas.rs/vesti/drustvo/slucaj-generalstab-tuzilastvo-sumnja-da-je-goran-vasic-bio-u-bekstvu-pre-hapsenja/
- FoNet. (2025, 5. mart). Ekspertska grupa Univerziteta u Beogradu: Nije objavljena kompletna dokumentacija u vezi sa rekonstrukcijom nadstrešnice. Danas. Preuzeto sa https://www.danas.rs/vesti/drustvo/eksperstka-grupa-dokumentacija-nadstresnica/
- Gajić, D. (2025, 18. mart). Laura Koveši za RTS: Istražujemo kako se trošio novac EU, a ne nesreću u Novom Sadu. RTS. Preuzeto sa https://www.rts.rs/lat/vesti/politika/5675680/laura-kovesi-za-rts-istrazujemo-kako-se-trosio-novac-eu-a-ne-nesrecu-u-novom-sadu.html
- Ilić Krasić, D. (2023, 9. maj). Ministarka koja je uvela novi zakon o konverziji: Ne smemo da poklanjamo zemlju. N1. Preuzeto sa https://n1info.rs/biznis/ministarka-koja-je-uvela-konverziju-nismo-toliko-bogati-da-zemljiste-poklanjamo/
- Ilić Krasić, D. (2023, jul). Naša konverzija zemljišta – leglo korupcije. RTV. Preuzeto sa https://rtv.rs/rsn/drustvo/ilic-konverzija-zemljista-leglo-korupcije_353526.html

- Insajder. (2024, 15. mart). Vesić: Nekoliko kompanija želi da investira u lokaciju Generalštaba, ali još nema dogovora. Insajder. Preuzeto sa https://www.insajder.net/prenosimo/vesic-nekoliko-kompanija-zeli-da-investira-u-lokaciju-generalstaba-ali-jos-nema-dogovora
- Insajder. (2024b, 13. mart). Vesić: Ponosno ćemo objaviti kada i ako budemo pronašli partnera za lokaciju starog Generalštaba. Insajder. Preuzeto sa https://www.insajder.net/prenosimo/vesic-potvrdio-da-se-pregovara-o-poklanjanju-lokacije-generalstaba-u-beogradu-americkim-firmama
- Latković, N. (2023, 27. jul). Zbog Vesićevog zakona opozicija podnosi zahtev Ustavnom sudu, počele opstrukcije u Skupštini. Nova.rs. Preuzeto sa https://www.nova.rs/vesti/politika/saznajemo-zbog-vesicevog-zakona-opozicija-podnosi-zahtev-ustavnom-sudu-pocele-opstrukcije-u-skupstini/
- Lazarević, A. (2024, 13. mart). Pogledajte dokument koji dokazuje da Vlada planira da pokloni ruševinu Generalštaba porodici Trampovog zeta. Nova.rs. Preuzeto sa https://nova.rs/vesti/biznis/pogledajte-dokument-koji-dokazuje-da-vlada-planira-da-pokloni-rusevinu-generalstaba-porodici-trampovog-zeta/
- Latković, N. (2025b, 7. avgust). Korupcija na pruzi: Vesić i Momirović pod istragom. Radar (Nova). Preuzeto sa https://radar.nova.rs/ekonomija/korupcija-vesic-momirovic-pruga/
- Lipton, E., Swan, J., & Haberman, M. (2024, March 17). Kushner deal in Serbia follows earlier interest by Trump. The New York Times. Preuzeto sa https://www.nytimes.com/2024/03/17/us/politics/kushner-deal-serbia-trump.html
- Mojnovisad.com. (2024, 1. novembar). Vučić: Ne znam zašto nismo renovirali tu nadstrešnicu, neko će valjda da pruži odgovore. Mojnovisad.com. Preuzeto sa https://www.mojnovisad.com/vesti/vucic-ne-znam-zasto-nismo-renovirali-tu-nadstresnicu-neko-ce-valjda-da-pruzi-odgovore-id65389.html
- Mučibabić, D., & Aleksić, D. (2021, 1. februar). Stanična zgrada na Prokopu koštaće 7,43 miliona evra. Politika. Preuzeto sa https://www.politika.rs/sr/clanak/472009/Stanicna-zgrada-na-Prokopu-kostace-7-43-miliona-evra
- Mučibabić, D. (2022, 28. novembar). Stanična zgrada u Prokopu, pa stanovi u Novom Beogradu. Politika. Preuzeto sa https://www.politika.rs/sr/clanak/526794/Stanicna-zgrada-u-Prokopu-pa-stanovi-u-Novom-Beogradu
- Nova Ekonomija. (2025, 6. avgust). Inženjer Edin Drljo: Prokop treba hitno zatvoriti, stanica nije bezbedna. N1. Preuzeto sa https://n1info.rs/biznis/inzenjer-edin-drljo-prokop-treba-hitno-zatvoriti-stanica-nije-bezbedna/

- Novi magazin. (2024, 4–5. juni). Direktorka Zavoda za zaštitu spomenika podnela ostavku zbog Generalštaba. Preuzeto sa https://beta.rs/content/206439-mediji-direktorka-republickog-zavoda-za-zastitu-spomenika-kulture-podnela-ostavku-zbog-generalstaba
- NIN. (2023, 20. septembar). Direktna pogodba u inat svim zakonima. NIN. Preuzeto sa http://www.nin.rs/arhiva/vesti/36693/direktna-pogodba-u-inat-svim-zakonima
- Petaković, N. (2025, 10. juli). Radiće se rekonstrukcija stanice Prokop zbog pojave pukotina: Ugrađena znatno manja armatura od projektovane. Forbes Srbija. Preuzeto sa https://forbes.n1info.rs/novac/otkrivamo-radice-se-rekonstrukcija-stanice-prokop-zbog-pojave-pukotina-ugradjena-znatno-manja-armatura-od-projektovane/
- Politika. (2016, 21. septembar). Polovinom oktobra: tender za šine na Mostu na Adi. Politika. Preuzeto sa https://www.politika.rs/sr/clanak/363987/Polovinom-oktobra-tender-za-sine-na-Mostu-na-Adi
- Politika. (2020, 21. septembar). Prokop mora da sačeka ispitivanja ploče. Politika. Preuzeto sa https://www.politika.rs/sr/clanak/462901/Prokop-mora-da-saceka-ispitivanja-ploce
- Politika. (2019, 28. decembar). Holandsko-bugarska kompanija potencijalni graditelj Prokopa. Politika. Preuzeto sa https://www.politika.rs/sr/clanak/444921/Holandsko-bugarska-kompanija-potencijalni-graditelj-Prokopa
- Petrušić, L. (2025, 24. maj). Generalštab u istrazi Američkog odbora za finansije. Radar (Nova). Preuzeto sa https://radar.nova.rs/drustvo/generalstab-u-istrazi-americkog-odbora/
- Radak, I. (2025, 17. jul). Građevinski fakultet pre gradnje dao podatke o armaturi na Prokopu, u Energoprojektu odbacuju tvrdnju o ugradnji manje količine. Forbes Srbija. Preuzeto sa https://forbes.n1info.rs/biznis/gradjevinski-fakultet-pre-gradnje-dao-podatke-o-armaturi-na-prokopu-u-energoprojektu-odbacuju-tvrdnju-o-ugradnji-manje-kolicine/
- Radonjić, O. (2025, 9. avgust). Anketna komisija za pad nadstrešnice o uzrocima nesreće. Radar (Nova). Preuzeto sa https://radar.nova.rs/ekonomija/anketna-komisija-za-pad-nadstresnice/
- Radio Slobodna Evropa. (2014, 13. januar). Tramp zainteresovan za Generalštab u Beogradu. Preuzeto sa https://www.slobodnaevropa.org/a/25228574.html
- RTS. (2025, 1. avgust). JTOK: U toku akcija hapšenja po nalogu Javnog tu-

žilaštva za organizovani kriminal i SBPOK-a u slučaju pada nadstrešnice. RTS. Preuzeto sa https://www.rts.rs/lat/vesti/hronika/5762262/mediji-u-toku-akcija-hapsenja-po-nalogu-javnog-tuzilastva-za-organizovani-kriminal-i-sbpok-a-u-slucaju-pada-nadstresnice.html

- RTV. (2023, maj 4). Brže do građevinskih dozvola. Radio-televizija Vojvodine. Preuzeto sa https://www.rtv.rs/sr_lat/ekonomija/aktuelno/brze-do-gradjevinskih-dozvola_1441872.html
- Transparentnost Srbija. (2022, 30. maj). Inicijativa za podnošenje tužbe za utvrđenje ništavosti ugovora o zajedničkoj izgradnji zgrade železničke stanice "Beograd centar", parkinga i pratećih komercijalnih sadržaja [PDF]. Preuzeto sa https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Inicijativa_RJ%D0%A2_-ni%C5%A1tavost_ugovora_Prokop.pdf
- Transparentnost Srbija. (2023, 25. jul). Koruptivni rizici besplatne konverzije nisu uzeti u obzir. Transparentnost Srbija. Preuzeto sa https://www.transparentnost.org.rs/sr/aktivnosti-2/saoptenja/12506-koruptivni-rizici-besplatne-konverzije-nisu-uzeti-u-obzir
- Transparentnost Srbija. (2023, 8. decembar). NIN o Prokopu: Skupa rupa po meri privatnika. Preuzeto sa https://www.transparentnost.org.rs/sr/aktivnosti-2/pod-lupom/12588-nin-o-prokopu-skupa-rupa-po-meri-privatnika
- Transparentnost Srbija. (2024c, 8. novembar). Ne postoji osnov za tajnost ugovora o rekonstrukciji novosadske železničke stanice [Saopštenje]. Transparentnost Srbija. Preuzeto sa https://www.transparentnost.org.rs/sr/aktivnosti-2/saoptenja/12775-ne-postoji-osnov-za-tajnost-ugovora-o-rekonstrukciji-novosadske-zeleznicke-stanice (transparentnost.org.rs
- Transparentnost Srbija (2025, mart). Prioriteti za borbu protiv korupcije i stavovi građana Srbije. Preuzeto sa https://www.transparentnost.org.rs/sr/aktivnosti-2/naslovna/12855-istrazivanje-korupcija-najveci-problem-za-22-odsto-gradjana
- Transparentnost Srbija, & Koalicija za nadzor javnih finansija. (2021a, 22. januar).Nezakonito odabran partner za izgradnju stanične zgrade na Prokopu [Saopštenje]. Preuzeto sa https://www.transparentnost.org.rs/index.php/sr/aktivnosti-2/naslovna/11859-nezakonito-odabran-partner-za-izgradnju-stanicne-zgrade-na-prokopu
- Transparentnost Srbija, & Koalicija za nadzor javnih finansija. (2021b, 4. februar). Inicijativa za podnošenje tužbe za utvrđenje ništavosti ugovora o zajedničkoj izgradnji zgrade železničke stanice „Beograd Centar" (Prokop) [PDF]. Preuzeto sa https://transparentnost.org.rs/images/dokumenti_uz_vesti/Inicijativa_RJT-u_za_podno%C5%A1enje_tu%C5%BEbe_za_utvr%C4%91enje_ni%C5%A1tavosti_ugovora-Prokop.pdf
- 021.rs. (2023, 30. jul). Vučić sebe opet stavio ispred Skupštine ukazom o spornom Zakonu o izgradnji. 021.rs. Preuzeto sa https://www.021.rs/story/Info/Biznis-i-ekonomija/348281/Vucic-sebe-opet-stavio-ispred-Skupstine-ukazom-o-spornom-zakonu-o-izgradnji.html
- Ćuk, A. (2025, 7. avgust). Goran Vasić se vratio u Zavod, održao sastanak sa kolegama i poručio da je sve radio „u interesu države". Danas. Preuzeto sa https://www.danas.rs/kultura/goran-vasic-se-vratio-u-zavod/
- Ćurčić, N. (2023, 21. oktobar). Vučić otvorio stanicu Prokop. Politika. Preuzeto sa https://www.politika.rs/sr/clanak/579262/Vucic-otvorio-stanicu-Prokop
- Vreme & KRIK. (2025, 2. avgust). Ko je Mladen Nenadić, tužilac "koji se odmetnuo od države". 021.rs. Preuzeto sa https://www.021.rs/story/Info/Srbija/416897/Ko-je-Mladen-Nenadic-tuzilac-koji-se-odmetnuo-od-drzave.html
- Vojvodina Uživo. (2025, 2. avgust). Instalisani tužioci bi mene da hapse: Vučić o masovnom državnom udaru koji provode Nenadić, Ganić, deo policije iz UKP-a i SBPOK-a. Vojvodina Uživo. Preuzeto sa https://vojvodinauzivo.rs/instalisani-tuzioci-bi-mene-da-hapse-vucic-o-masovnom-drzavnom-udaru-koji-provode-nenadic-ganic-deo-policije-iz-ukp-a-i-sbpok-a/

beleška o AUTORIMA

MARIJA KOSOVIĆ

Student doktorskih studija na Arhitektonskom fakultetu Univerziteta u Beogradu, na kojem je završila osnovne (2015) i master studije (2017), uz jednogodišnju ERASMUS+ razmenu i godinu dana studiranja na Arhitektonskom fakultetu Univerziteta Sapienza u Rimu. Više godina učestvovala je u nastavnom procesu na Departmanu za Urbanizam Arhitektonskog fakulteta u Beogradu.

Od 2017. godine aktivno je uključena u urbanističko planiranje u okviru Urbanističkog zavoda Beograda, gde danas radi kao glavni urbanista grupe, odgovorni arhitekta-urbanista i rukovodilac radnog tima na izradi planova generalne i detaljne regulacije.

Njeno profesionalno i naučno interesovanje obuhvata savremene procese i izazove urbanističkog planiranja u Srbiji, uključujući unapređenje planerskih praksi, razvoj zakonodavnog okvira i integraciju urbanističkih politika u održivi razvoj gradova, o čemu je objavljivala stručne i naučne radove na međunarodnim konferencijama i u stručnim publikacijama. Posebno je zainteresovana za povezivanje istraživanja i prakse u oblasti urbanizma kroz interdisciplinarne projekte i međunarodnu saradnju.

VESNA TEOFILOVIĆ

Vesna Teofilović (1977, Beograd) stručnjak je u oblasti urbanističkog planiranja i razvoja sa više od dve decenije iskustva prevashodno stečenog u javnom sektoru. Diplomirala je na Arhitektonskom fakultetu Univerziteta u Beogradu (2002). Dobitnica je stipendije Kraljevine Norveške za ostvaren visok akademski uspeh tokom studiranja. U okviru profesionalnog usavršavanja završila je kurs „Planning a Growing Urban Region" na Međunarodnoj letnjoj školi (2007) Univerziteta u Helsinkiju i Univerziteta tehnologije u Helsinkiju. Doktorske studije arhitekture i urbanizma na Arhitektonskom fakultetu Univerziteta u Beogradu upisala je 2021. godine.

Najveći deo svoje profesionalne karijere ostvarila je u Urbanističkom zavodu Beograda (2003–2021), gde je bila angažovana na rukovodećim i stručnim pozicijama u izradi brojnih urbanističkih planova različitih hijerarhijskih nivoa, kao i ekspertiza, studija i analiza. Od 2021. godine angažovana je kao nezavisni ekspert u okviru međunarodnih projekata fokusiranih na unapređenje participacije i urbanog razvoja u Srbiji. Autor je i koautor više stručnih i naučnih radova u oblasti urbanizma, kao i istraživač u Laboratoriji za kulturu planiranja i dizajn prostornih politika Arhitektonskog fakulteta Univerziteta u Beogradu. Dobitnica je više stručnih nagrada i priznanja u oblasti urbanizma, osvojenih na nacionalnim i međunarodnim smotrama, uključujući prve nagrade na Međunarodnim salonima urbanizma, kao i nagrade na urbanističko-arhitektonskim konkursima.

Dr ANA GRAOVAC

Dr Ana Graovac, dipl. inž. arh. (1975, Beograd) je urbanista sa dugogodišnjim iskustvom u teoriji i praksi urbanističkog planiranja. Diplomirala je i doktorirala na Arhitektonskom fakultetu Univerziteta u Beogradu. Nakon gotovo dve decenije rada u Urbanističkom zavodu Beograda, od 2021. deluje kao ekspert za urbani razvoj i planiranje udruženja Nova planska praksa, istraživač saradnik u okviru Laboratorije za kulturu planiranja i dizajn prostornih politika Arhitektonskog fakulteta Univerziteta u Beogradu i viši stručnjak za izgradnju kapaciteta u UNOPS-u (EU ProPlus).

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

Učestvovala je u izradi brojnih urbanističkih planova, strategija, naučnih i stručnih radova i istraživanja, kao i u radionicama, mentorskim obukama sa građanima i zagovaračkim kampanjama. Redovno piše i objavljuje stručne i naučne radove, izrađuje publikacije i učestvuje na predavanjima i javnim debatama u oblasti urbanizma i planiranja.

Dr JASMINA ĐOKIĆ

Rođena u Beogradu 1974. godine.

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

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

Dr MARIJA MARUNA

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

Autor je publikacija: *Teorija planiranja: Prilog kritičkom mišljenju u arhitekturi* (2019), *Urbanizam Beograda: priručnik za istraživanje procesa proizvodnje prostora* (2013) i koautor monografije *Strateški urbani dizajn i kulturna raznolikost* (2009) (s Nadom Lazarević Bajec). Objavljivala je radove u mnogobrojnim monografijama, časopisima i zbornicima konferencija međunarodnog i nacionalnog značaja. Urednik je više monografija nacionalnog značaja i učesnik u naučnim odborima više međunarodnih i nacionalnih naučnih skupova. Član je uredništva nacionalnih časopisa Arhitektura i urbanizam i SAJ- Serbian Architectural Journal.

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

LJUBICA SLAVKOVIĆ

Ljubica Slavković je arhitekta i espertkinja u oblasti urbanih politika, sa višegodišnjim iskustvom u vođenju interdisciplinarnih istraživačkih i strateških projekata na preseku arhitekture, urbanizma, institucionalnog upravljanja i javnih politika. Njen rad se fokusira na analizu političkih i društvenih mehanizama koji oblikuju prostor, kao i na razvoj alata i metodologija koje doprinose pravednijem, transparentnijem i znanjem zasnovanom prostornom razvoju.

Kao direktorka i suosnivačica organizacije Nova planska praksa i prethodno kao osnivačica i urednica programske celine Razumeti grad u CZKD, osmislila je i realizovala brojne inicijative koje povezuju nauku, obrazovanje, građanski angažman i javnu komunikaciju. Trenutno koordinira međunarodne naučne projekte u okviru programa Horizont Evropa, usmerene na klimatsku pravdu i naučnu pismenost.

Sarađivala je i predavala na brojnim domaćim i međunarodnim institucijama, uključujući Massachusetts Institute of Technology (MIT), TU Delft, (EPFL i AA School of Architecture u Londonu.

Autorka je i urednica brojnih publikacija, naučnih i naučno-popularnih radova edukativnih programa i javnih nastupa koji podstiču kritički dijalog o prostornim politikama i arhitekturi kao društvenoj praksi. Njen doprinos prepoznat je kroz stručne nagrade, među kojima se izdvajaju Grand prix Salona arhitekture i priznanje za arhitektonsku kritiku.

Doktorantkinja je na Arhitektonskom fakultetu Univerziteta u Beogradu, gde je i sarađivala u nastavi, gostovala kao predavač, i aktivna je članica istraživačkih laboratorija prof. Marije Marune i v.prof Danijele Milovanović Rodić.

KSENIJA RADOVANOVIĆ

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

Studentkinja je doktorskih studija na Arhitektonskom fakultetu i deo tima stručne organizacije Nova planska praksa.

Dr DANIJELA MILOVANOVIĆ RODIĆ

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

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

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

Dr ALEKSANDRA NENADOVIĆ

Vanredni profesor Univerziteta u Beogradu - Arhitektonskog fakulteta, na kome diplomira (1996), magistrira (2004) sa temom *Prilog analizi ponašanja kablovskih kupola tensegriti tipa*, a zatim i doktorira (2014) sa temom *Integrisano projektovanje konstruktivnih sistema zasnovanih na primeni ferocementa*. Učestvuje u koncipiranju i realizaciji brojnih nastavnih planova i programa iz oblasti projektovanja konstrukcija i održivog arhitektonskog konstrukterstva. Na Departmanu za arhitektonske tehnologije angažovana je na studijskim programima osnovnih, master i doktorskih studija.

Učestvuje u dva projekta iz programa osnovnih istraživanja i u dva projekta iz programa tehnološkog razvoja. Učestvuje i u koncipiranju projekta iz programa tehnološkog razvoja pod nazivom *Razvoj i primena naučnih metoda u projektovanju i građenju visoko ekonomičnih konstruktivnih sistema primenom novih tehnologija* (2011-2021). Autor je naučnih radova, objavljenih u naučnim časopisima međunarodnog značaja i zbornicima radova sa međunarodnih naučnih skupova, kao i poglavlja u monografijama.

Stručno se usavršava u okviru oblasti arhitektonskog konstrukterstva i arhitektonskog projektovanja, kroz izradu stručnih i stručno-umetničkih radova. U svojstvu autora osvaja nagrade na arhitektonsko-urbanističkim konkursima i učestvuje na izložbama arhitektonskih ostvarenja. Autor je većeg broja realizovanih arhitektonskih objekata, od kojih su tri publikovana u višejezičnim publikacijama. Član je Inženjerske komore Srbije (licence 300 i 301).

EMILIJA JOVIĆ

Zaposlena je u okviru *NIO – Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu*, u zvanju istraživača-pripravnika (2024). Završila je Integrisane akademske studije (2023) na Arhitektonskom fakultetu Univerziteta u Beogradu. Za vreme studiranja, angažovana je kao saradnik u nastavi – student-demonstrator na Departmanu za urbanizam. 2023. godine upisuje Doktorske akademske studije – Arhitektura i urbanizam na svom matičnom fakultetu i započinje istraživanje u urbanističkoj oblasti.

Angažovana je u nastavi na različitim predmetima na Departmanu za urbanizam i uključena je u naučno-istraživački rad u okviru Istraživačke jedinice – *UrbanLAB: laboratorija za regeneraciju grada i dizajn otvorenih javnih prostora*. Od 2024. godine učestvuje na međunarodnom projektu *Interreg Danube Ruralscapes*.

Istraživačko interesovanje usmereno je ka ruralnim i suburbanim područjima, pri čemu se u okviru urbanih studija posebno razmatra razvoj koncepta ruralscape. U okviru njega objedinjene su prostorne, socijalne i kulturne dimenzije razvoja, čime se uspostavlja jasniji okvir za razumevanje i planiranje vangradskih sredina.

Učestvovala je na više međunardnih i nacionalnih konferencija, autor je više radova u stručnim i naučnim publikacijama.

NOVAK ĐUKIĆ

Student je Doktorskih akademskih studija – Arhitektura i urbanizam na Univerzitetu u Beogradu – Arhitektonskom fakultetu, gde je završio osnovne (2021) i master akademske studije (2023). Od školske 2023/2024. godine angažovan je kao asistent na Departmanu za arhitektonske tehnologije, gde aktivno učestvuje u nastavi i istraživačkom radu.

Učestvovao je u brojnim stručnim aktivnostima, uključujući stručnu praksu u Kataru kroz IAESTE program i učešće na *Green.Building.Solution*s međunarodnoj letnjoj školi u Beču (2024), fokusirajući se na održivu arhitekturu i inovativne pristupe u izgradnji. Pored toga, bio je angažovan u arhitektonskim biroima u Srbiji na projektovanju različitih tipologija objekata i aktivno učestvovao na arhitektonskim konkursima.

Njegovi istraživački interesi usmereni su na održivu arhitekturu, urbano rudarenje i reciklažu građevinskih materijala, sa fokusom na unapređenje ekoloških aspekata u izgradnji. Akcenat stavlja na inovacije u primeni održivih materijala i tehnologija koje doprinose smanjenju ekološkog otiska građevinske industrije.

Dr KSENIJA PETOVAR

Ksenija Petovar je profesorka (u penziji) na Arhitektonskom i Geografskom fakultetu Univerziteta u Beogradu. Njena glavna interesovanja tokom dugogodišnjeg profesionalnog rada bila su: programi socijalnog razvoja u urbanističkom i prostornom planiranju, implementacija ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava u urbanisitčkim I prostorni planovima, procene uticaja infrastrukturnih, energetskih I rudarskih projekata na lokalne zajednice i društveno okruženje, uključivanje javnosti i zaštita ljudskih i imovinskih prava građana u lokalnim zajednicama tokom pripreme i implementacije velikih infrastrukturnih projekata, planiranje I povećanje dostupnosti socijalnih usluga u ruralnim i nerazvijenim područjima u Srbiji. Pratila je i primenjivala socijalne standarde i propozicije međunarodnih finansijskih institucija (IFI), čak i u projektima koje nisu finansirale te organizacija. Profesorka Petovar je objavila veliki broj radova (u monografijama, naučnim i stručnim časopisima, na naučnim skupovima). Dobitnica je Nagrade za životno delo Asocijacije prostornih planera Srbije (2017) i zajedno sa oosam autora Grand prix 44 Salona arhitekture za publikaciju *U susret javnom interesu*. *Dometi urbanizma* (2022).

NEMANJA NENADIĆ

Nemanja Nenadić je pravnik i ekspert za antikorupciju, programski direktor organizacije Transparentnost Srbija. Već duže od 20 godina aktivno učestvuje u kreiranju i praćenju sprovođenja ključnih antikorupcijskih propisa i strategija, naročito u oblastima javnih nabavki, finansiranja političkih stranaka i izbornih kampanja, sukoba interesa, slobodnog pristupa informacijama, zaštite uzbunjivača, etičkih kodeksa i transparentnosti budžeta. Autor je brojnih analiza, izveštaja i publikacija o borbi protiv korupcije, kao i komentara zakona i preporuka za unapređenje institucionalnog okvira u Srbiji. Aktivan je učesnik javnih rasprava, gost u medijima i govornik na stručnim skupovima, kao jedan od najistaknutijih glasova civilnog društva za odgovornije upravljanje i vladavinu prava.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

711.4:343.352(082)
711:174(082)

URBANIZAM i korupcija : [analiza fenomena i pouke iz prakse]
/ urednice Danijela Milovanović Rodić, Ljubica Slavković, Jasmina Đokić.
- Beograd : Univerzitet, Arhitektonski fakultet, 2025 (Beograd : Standard 2).
- 289 str. : ilustr. ; 22 cm. - (Edicija Gradovi između javnog interesa i
privatnog profita)

Tiraž 200. - “Publikacija je realizovana u okviru projekta Javnost u javnim
politikama...” --> kolofon. - Str. 10-13: Predgovor / urednice. - Str. 16-38:
Recenzije / Vladan Đokić, Milena Dragićević Šešić, Ana Perić Momčilović.
- Bibliografija uz svaki rad.

ISBN 978-86-7924-391-1

1. Миловановић Родић, Данијела, 1969- [urednik] [autor dodatnog teksta]
a) Корупција - Урбанизам - Зборници b) Просторно планирање - Етика
- Зборници

COBISS.SR-ID 178903561