

TRANSFORMACIJA PROSTORNOG PLANA PODRUČJA POSEBNE NAMENE: UGRADNJA GREŠKE U SISTEM PLANIRANJA

**Ana Graovac¹, Ksenija Radovanović², Ljubica Slavković³,
Jasmina Đokić⁴**

Apstrakt: Prostorni plan područja posebne namene (PPPPN) je dokument koji se načelno donosi za prostore koji su od specifičnog javnog interesa za državu i njene građane, poput područja prirodnih i kulturnih dobara, vodnih akumulacija, rudnih nalazišta ili ključnih infrastrukturnih koridora. Pa ipak, inspirisana projektom Beograda na vodi, Država donosi niz izmena Zakona o planiranju i izgradnji koje omogućavaju da se pukom odlukom Vlade RS i stambeno-komercijalne zone u urbanim područjima mogu proglasiti za javni interes, i praktično tretirati kao ex-teritorije na kojima više nije nadležna lokalna samouprava, a ni ustanovljeni sistem planiranja.

U radu se istražuju mehanizmi strukturne korupcije sistema planiranja, odnosno kvarenja i „iskrivljavanja” planiranja kao delatnosti od javnog značaja, koje se stavlja u službu političko-investitorske eksploatacije zemljišta na najvišem državnom nivou. Istražuju se sistemske promene Zakona o planiranju i izgradnji – one koje se tiču uloge i sadržaja PPPPN i one koja se odnose na proces, institucionalni okvir i proceduru izrade planova, i stavljaju se u kontekst činjenice da je 2015. godine usvojen prostorni plan područja posebne namene za projekat Beograda na vodi. Cilj je uočavanje potencijalne „greške” koja je ugrađena u sistem planiranja i koja omogućava da se tradicionalni ciljevi planiranja – integracija sektorskih politika, zaštita javnog interesa i odgovorno upravljanje prostorom – potisnu na račun zloupotrebe političke moći i klijentelizama.

Ključne reči: PPPPN, Beograd na vodi, strukturna korupcija planiranja

TRANSFORMATION OF THE SPATIAL PLAN FOR SPECIAL PURPOSE AREAS: EMBEDDING AN ERROR INTO THE PLANNING SYSTEM

Abstract: The Spatial Plan for a Special-Purpose Area (SPSPA) is, in principle, a planning document adopted for areas of specific public interest to the state and its citizens, such as areas of natural and cultural heritage, water accumulations, mineral resources, or key infrastructure corridors. Nevertheless, inspired by the Belgrade Waterfront project, the State

¹ Nova planska praksa, Omladinskih brigada 81, ana.graovac@gmail.com,
ORCID: 0009-0005-6231-0172

² Nova planska praksa, Omladinskih brigada 81, radovanovic.ksenija@gmail.com,
ORCID: 0009-0006-8040-9309

³ Nova planska praksa, Omladinskih brigada 81, ljslavkovic@gmail.com,
ORCID: 0009-0001-6309-2497

⁴ Nova planska praksa, Omladinskih brigada 81, jasminda.jokic@gmail.com,
ORCID: 0009-0002-0174-2340

adopted a series of amendments to the Law on Planning and Construction that enabled even residential and commercial zones in urban areas to be declared a matter of public interest by a mere decision of the Government of the Republic of Serbia. In practice, this allowed such areas to be treated as ex-territories, beyond the jurisdiction of local self-government and outside the established planning system.

This paper examines the mechanisms of structural corruption within the planning system, namely the degradation and "distortion" of planning as an activity of public interest, placed in the service of political-investor-driven land exploitation at the highest state level. It analyzes systemic changes to the Law on Planning and Construction—both those concerning the role and content of Spatial Plans for Special-Purpose Areas (SPSPAs) and those related to the planning process, institutional framework, and procedures—and situates them in the context of the adoption, in 2015, of a Spatial Plan for a Special-Purpose Area for the Belgrade Waterfront project. The aim is to identify a potential "error" embedded within the planning system—one that enables the traditional objectives of planning, such as the integration of sectoral policies, protection of the public interest, and responsible spatial governance, to be displaced in favor of the misuse of political power and clientelism.

Keywords: SPSPA, Belgrade Waterfront, structural corruption in planning

UVOD

Prostorno i urbanističko planiranje predstavljaju ključni instrument usklađivanja razvoja prostora sa javnim interesom, društvenim potrebama i principima održivog razvoja. Legitimnost planiranja zasniva se na pretpostavci da proces planiranja obuhvata realno i balansirano razmatranje različitih javnih i privatnih interesa, uz primenu stručnih kriterijuma, transparentnih procedura i institucionalne kontrole. Ukratko, planiranje prostora nije instrument tehničkog organizovanja teritorije, već pre svega javna politika koja stavlja u ravnotežu odnos društva i tržišta, sve u okvirima koje propisuje država. Ovakvu ulogu planiranja eksplicitno prepoznaje i naš Zakon o planiranju i izgradnji.

Ili se pravi da prepoznaje.

U praksi planiranja u Srbiji poslednjih godina jasna je značajna promena u ulozi i funkciji pojedinih planskih instrumenata, od kojih je prostorni plan područja posebne namene (PPPPN) poseban po učestalosti primene i karakteru mutacije koju je pretrpeo u zakonodavnom i institucionalnom kontekstu. Ovaj planski instrument, koji je inicijalno bio zamišljen kao mehanizam za planiranje prostora sa specifičnim režimima zaštite ili razvoja (npr. zaštićena prirodna dobra, infrastrukturni koridori, ili posebni funkcionalni sistemi), u novijoj praksi postaje osnovni okvir za realizaciju megaprojekata, sa svim njihovim karakteristikama koje su prepoznate u savremenom kontekstu. (Flybjerg 2014)

Podrazumevano, proceduralne promene dovele su do transformacije načina na koji se ovaj plan izrađuje, usvaja i primenjuje. Sumarno, uloga plana u poslednjim godinama i centralizovan i participativno redukovani postupak njegovog usvajanja, čine retoričkim pitanje da li PPPPN i dalje funkcioniše kao instrument prostornog planiranja u klasičnom smislu, ili je administrativni mehanizam kojim se omogućava realizacija unapred definisanih projekata i donetih odluka.

Polazeći od ovih (tačnih a ogorčenih) uvida, ovo istraživanje ispituje na koji način transformacija uloge PPPPN utiče na širi sistem planiranja i na profesionalne standarde planerske prakse. Korak dalje, u radu se postavlja pitanje uloge PPPPN u koruptivnim praksama u prostornom i urbanističkom planiranju, u najširem rasponu razumevanja značenja „korupcije” – od bazičnog *zloupotreba poverene moći radi privatne koristi* (Transparency International 2009, 2023) do trajnog urušavanja i strukturne degradacije planiranja kao delatnosti.

U ovom istraživanju - pregledu, pažnja je posvećena odnosu između formalnih normativnih okvira i stvarne funkcije plana u procesu odlučivanja o korišćenju prostora. Iako se izrada PPPPN formalno zasniva na pretpostavci ostvarivanja javnog interesa, način definisanja tog interesa, kao i institucionalni mehanizmi njegove zaštite, u praksi su karikatura ove zakonom propisane uloge.

U tom kontekstu, istraživanje polazi od pretpostavke da transformacija PPPPN predstavlja deo šireg procesa strukturne promene sistema planiranja, u kojem se tradicionalni ciljevi planiranja – integracija sektorskih politika, zaštita javnog interesa i odgovorno upravljanje prostorom – postupno potiskuju u korist procedura koje primarno služe realizaciji pojedinačnih projekata, a vode ka trajnoj institucionalnoj simulaciji i nepovratnom urušavanju javnog interesa i javnog dobra. Posledično, takva transformacija ne utiče samo na sadržaj planskih dokumenata, već i na raspodelu moći unutar sistema planiranja, kao i na profesionalnu autonomiju planerske struke.

Promene zakonskog okvira praćene su u odnosu na prvi Zakon o planiranju i izgradnji (2003) donet u novom društveno-političkom kontekstu. Poseban fokus je stavljen na period izrade PPPPN za projekat Beograd na vodi, koji je usvojen 2015. godine, a menjan i dopunjavan 2022. i 2025. godine.

RELATIVIZACIJA (I UZURPACIJA) POJMA JAVNOG INTERESA KROZ TRANSFORMACIJU ULOGE PPPPN

Uloga svakog prostornog ili urbanističkog plana je određena Zakonom o planiranju i izgradnji. U skladu sa Zakonom, prostorni plan područja posebne namene (PPPPN) se suštinski radi za namene koji su dominantno u funkciji javnog interesa građana Srbije, pa su zbog toga „posebne”. Prvo, to znači da je takva namena, koja je od javnog interesa građana Srbije, na neki način povlašćena namena u prostoru, odnosno da će druge funkcije prostora i drugi interesi biti njoj podređeni. Drugo, ovakva definicija otvara pitanje namena koje su od javnog interesa građana Srbije, odnosno, da budemo precizniji, pojma javnog interesa kao takvog. Naposljetku, otvara se i pitanje ko i na koji način utvrđuje šta jeste a šta nije javni interes građana Srbije.

Sve tri stavke nisu dovoljno dobro zakonski definisane, a praćenje promena od 2003. ukazuje na to da je prvenstveno promenjeno značenje pojma javnog interesa. Od početnog poistovećivanja sa „nacionalnim interesom” (2003), pojam javnog interesa se pomera ka „državnom interesu” (2009), da bi postao dvosmislen pojam koji se može tumačiti i na način da samo državni interes jeste javni interes (2014). Ova terminološka transformacija odražava suštinsku promenu odnosa između građana i države — od zajedničkog interesa građana ka interesu države kao institucije koja samostalno definiše šta je „javni interes”.

Paralelno, oslabljeni su kriterijumi za utvrđivanje javnog interesa, uključujući i obesmišljavanje pojma posebne namene. Zakonom (2003) jasno je nabrojano šest oblasti od javnog interesa - nacionalni parkovi, kulturna dobra, vodne akumulacije, rudna područja, infrastrukturni koridori i turistička područja, uz spisak projekata čiju dozvolu za izgradnju izdaje RS (takođe primarno veliki infrastrukturni objekti i zagađivači visokog rizika). Od ovih šest namena, jedino turističko područje otvara nedoumicu oko povezanosti javnog interesa i izgradnje turističkih kapaciteta, dok se sve druge odnose na prirodne i stvorene vrednosti prostora, prirodne resurse i primarnu infrastrukturu. Kasnije izmene zakona (2009) uvode šire i neodređenije kategorije posebnih namena, prvo kroz proširenje spiska objekata čiju dozvolu za izgradnju izdaje RS isključivo zbog njihovih konstruktivnih karakteristika (stadioni, objekti raspona ili visine veće od 50m), da bi naposljetku (2014) same posebne namene uključile i privredne, komercijalne i stambene zone, ukoliko Vlada RS proglasi da su

od državnog interesa. Time je obrisana granica između prostora koji su posebni zbog svog značaja za sve građane i prostora koji su posebni zbog investicionog interesa države kao političkog tela, a PPPPN izgubio legitimitet kao jedinstveni instrument planiranja u javnom interesu i postao potencijalno sredstvo legalizacije unapred donetih političkih odluka o investicijama. „Posebno“ postaje sve — i time ništa.

CENTRALIZACIJA POLITIČKOG ODLUČIVANJA KROZ PROMENU MESTA PPPPN U HIJERARHIJI PLANSKIH DOKUMENATA

Od osnovnog Zakona o planiranju i izgradnji (2003) i kroz brojne izmene i dopune, donošenje PPPPN bilo je i ostalo u nadležnosti Vlade RS. Međutim, analiza transformacije zakonodavnog okvira pokazuje druge izmene koje su suštinski uticale na mesto PPPPN u sistemu planiranja RS, odnosno u hijerarhiji planskih dokumenata.

Prvo, princip usklađivanja planova prema razmeri problema i sagledavanju od celine ka detalju, zamenjen je principom političko-upravljačke nadređenosti. Odnosno, sistem planiranja RS je transformisan iz modela koordinacije planova baziranoj na prostornom obuhvatu (šire-uže područje) (2003), u model zasnovan i na hijerarhiji nadležnosti (viši-niži hijerarhijski red) (2014), dok se prostorna koordinacija naposljetku sasvim ukida (2023). Drugim rečima, koordinacija planova više se ne bazira na stvarnom usklađivanju ciljeva, namena i režima korišćenja prostora, već kroz proceduru koju kontroliše isti nivo vlasti koji plan donosi.

Drugo, prekida se funkcionalna veza između PPPPN i Prostornog plana RS. Naime, izmenama Zakona (2014) PPPPN je faktički oslobođen obaveze da bude zasnovan na važećem Prostornom planu RS, jer stavlja ova dva plana u relaciju između zakonodavne i izvršne vlasti, dok je kasnijim izmenama (2023) taj odnos dodatno relativizovan potpunim izostavljanjem obaveze usklađivanja širih i užih obuhvata planiranja. Time je izgubljena uloga Prostornog plana RS kao krovnog, integrativnog dokumenta sistema planiranja u celoj državi. Ovo je pojačano činjenicom da Prostorni plan RS od 2021. do 2035. godine i dalje nije usvojen.

Naposljetku, možda i najveći negativna posledica jeste ugrožavanje autonomije jedinica lokalnih samouprava u planiranju i razvoju prostora, koja je garantovana Zakonom o lokalnoj samoupravi. Uvođenje mogućnosti da PPPPN obuhvati delove građevinskog područja naselja, u kombinaciji sa hijerarhijskim nivoima planiranja, ne stavlja u drugi plan samo lokalne prostorne i urbanističke planove koji se na ovaj način menjaju i ukidaju, već ima implikacije i na pitanje autonomije jedinica lokalnih samouprava spram Vlade RS. Jer zaista, ciljevi i mere prostornog razvoja ustanovljeni kroz proces izrade i usvajanja planskih dokumenata na lokalnom nivou dobili su na ovaj način čisto performativni karakter. Dodatno, prvobitni zakonski okvir (2003) nije eksplicitno branio mogućnost da lokalni prostorni planovi dalje razrađuju PPPPN, dok kasnije izmene (2009) jasno definišu da se jednom donet PPPPN ne može naknadno na lokalnom nivou preispitivati niti menjati po pitanju posebnih namena.

DEGRADACIJA CILJEVA PLANIRANJA KROZ IZMENE NA POLJU SADRŽAJA PPPPN

Zakonom se definiše i sadržaj svakog plana, odnosno elementi koje je neophodno uraditi i prikazati. Definisanje sadržaja se u potpunosti odnosi na stručnu osnovu planiranja, odnosno normativni aspekt planskog rešenja, a samim tim i javnog interesa. Naime, samo stručno-tehnički utemeljeno plansko rešenje može zaista da ispunji zahteve planiranja kao delatnosti od javnog značaja, odnosno da obezbedi ispunjenje javnog interesa.

Izvorni zakonski okvir (2003) postavio je standarde stručnosti i kompleksnosti plana, gde je PPPPN dominantno utemeljen na analitičkom i interdisciplinarnom pristupu, što potvrđuje da je plan bio shvaćen kao instrument zaštite javnog interesa, zasnovan primarno na objektivnim analizama i stručnim argumentima. Zakon (2009) i Pravilnik (2010, 2011) unapređuju konceptualni okvir, ali uvode podelu koja kasnije otvara prostor za zloupotrebu. Naime, uvedeni su novi obavezni elementi u sadržaju plana — principi i koncepcija prostornog razvoja, analize uticaja posebne namene na prirodne, socijalne i ekonomske sisteme — što je dodatno ojačalo stručnu osnovu planiranja. Međutim, istovremeno se uvodi razdvajanje PPPPN na dve grupe: oni koji pokrivaju kompleksne, multifunkcionalne prostore i oni koji se odnose na primarne infrastrukturne sisteme. Upravo ta diferencijacija kasnije je iskorišćena da se sadržaj plana pojednostavi za projekte koje Vlada RS proglasi značajnim, iako su oni neretko prostorno, socijalno i ekološki znatno složeniji.

Izmene Zakona (2014) i Pravilnika (2015), u periodu kada se donosi PPPPN za projekat Beograda na vodi, pored toga što relativizuju primenu PPPPN, urušavaju i njegov sadržaj i stručnu osnovu. Drugim rečima, kada je zakonom omogućeno da se PPPPN donosi za „projekte od značaja za RS“, njegov sadržaj nije prilagođen novim, kompleksnim situacijama — naprotiv, ostao je zasnovan na jednostavnijoj strukturi i problematici infrastrukturnih planova. Time je normativni i analitički nivo plana drastično smanjen, pa planovi koji se odnose na gradska područja, stambeno-poslovne ili privredne komplekse, potencijalno ostaju bez adekvatne stručne podloge. Ova činjenica otvara prostor za neargumentovano odlučivanje i potpuno proizvoljna planska rešenja, naročito ako se uzme u obzir da se, zbog promene hijerarhije planova, PPPPN može raditi bez ikakvog planskog osnova, odnosno bez ikakve prethodne stručne, političke i demokratske utemeljenosti. Apsurd je ogroman – ono što je od izuzetnog interesa za državu može da se radi ispod svih standarda planiranja.

SNIŽAVANJE STRUČNIH KRITERIJUMA ZA IZRADU PPPPN KROZ PROMENU PROCESA I INSTITUCIONALNOG OKVIRA PLANIRANJA

Prateći zakonske izmene, primetno je sistemsko snižavanje stepena stručne kontrole izrade planova kroz vreme. Prvo, ukinuta je provera opravdanosti izrade plana. Zakonom iz 2003. godine procedura izrade planskog dokumenta bila je dvostepena i jasno razdvojena na fazu opravdanja (program plana) i fazu razrade (nacrt), pri čemu su stručna kontrola i saradnja sa institucijama javnog sektora (tzv. imaocima javnih ovlašćenja - IJO) bile prisutne u obe. Imajući ovo u vidu, čak bi i odluka Vlade RS da se za neko područje radi PPPPN morala temeljno da se argumentuje i opravda. Ukidanjem programa plana 2009. godine, sistem planiranja gubi instrument koji je podrazumevao sveobuhvatnu analizu potencijala i ograničenja prostora, odnosno argumentaciju opravdanosti izrade PPPPN.

Potom, iako je uvedena faza koncepta i nacрта (2009), svaka sa obaveznom stručnom kontrolom i saradnjom sa IJO, dalje izmene (2011) omogućile su da se koncept plana svede na minimum ili potpuno preskoči, bez jasno definisanih kriterijuma za procenu „složenosti“ plana, što je i iskorišćeno prilikom izrade PPPPN za projekat Beograda na vodi. Daljim izmenama (2014) i izrada koncepta, kao faza u planiranju, je ukinuta, a uveden elaborat za rani javni uvid, načelno u cilju uvođenja rane participacije. Međutim, sam elaborat za rani javni uvid nije zasnovan na uslovima IJO i ne podleže stručnoj kontroli, čime se javnosti izlažu konceptualna rešenja bez jasne stručne i institucionalne osnove. Dodatno, Pravilnik (2015) posebno naglašava da se osnovna konceptualna planska rešenja prezentovana elaboratom za rani javni uvid „ne odnose na uslove, mogućnosti i ograničenja građenja“, pa se postavlja opravdano pitanje na čemu se uopšte temelji elaborat za RJU?

Iako je izrada plana „ostala“ na samo jednoj stručnoj kontroli i saradnji sa imaocima

Transformacija prostornog plana područja posebne namene: ugradnja greške u sistem planiranja

javnih ovlašćenja, bar je faza ranog javnog uvida omogućavala nezavisno stručno delovanje. Međutim, sledećom izmenom (2018) uveden je skraćeni postupak za izmenu i dopunu planskog dokumenta, čime je dopušteno potpuno ukidanje faze ranog javnog uvida. Za razliku od ranijih rešenja, zakonodavac ne određuje organ odgovoran za procenu ispunjenosti kriterijuma za skraćeni postupak - što je u slučaju rešenja iz 2011. godine bila komisija za planove. Odluka se donosi u okviru odluke o izradi plana, bez mehanizma stručne kontrole ili javne stručne provere, čime je kontrola zakonitosti i utemeljenosti odluke Vlade RS o izradi PPPPN znatno oslabljena. Kriterijumi za „manje izmene“ definisani su toliko široko (do 50% sadržaja plana, do 1/3 teritorije, izostanak strateške procene uticaja plana na životnu sredinu) da se skraćena procedura može primeniti na gotovo svaku izmenu plana, što je i iskorišćeno za izmene i dopune PPPPN za projekat Beograd na vodi 2022. godine.

Sa druge strane, primetne su i znatne izmene u okviru institucionalnog tela koje vrši stručnu kontrolu sadržaja plana – centralizacija kontrole i kumulacija moći. Zakonom o planiranju i izgradnji (2003) određen je organ na republičkom koji se bavi poslovima stručne kontrole u postupcima izrade planskih dokumenata - Republička agencija za prostorno planiranje. Agencija je ukinuta upravo tokom procedure donošenja PPPPN za projekat Beograd na vodi - u kojoj je učestvovala ni manje ni više nego kao nosilac izrade plana. U periodu kada Agencija nije imala nadležnost za obavljanje stručne kontrole PPPPN (2009-2014), ovaj posao obavljala je posebna komisija koju obrazuje resorno ministarstvo, što je i bio slučaj kod PPPPN za projekat Beograda na vodi.

Međutim, bez obzira na institucionalni oblik, stručna kontrola PPPPN je tokom celog perioda ostala direktno pod ingerencijom Vlade RS ili resornog ministarstva i time trajno vezana za organ koji je istovremeno i njegov predlagač i donosilac, što neminovno proizvodi strukturalni sukob interesa, bez mogućnosti spoljne kontrole. Uvođenjem institucije glavnog republičkog urbaniste (2023), koga imenuje Vlada RS, u jednoj osobi su objedinjene značajne funkcije: predsedavanje komisijama za stručnu kontrolu i kontrolu usklađenost planova i rukovođenje Agencijom. Ovakva koncentracija nadležnosti u jednoj osobi, praktično ukida i sve unutrašnje mehanizme kontrole u sistemu planiranja.

SUŽAVANJE DEMOKRATSKOG KAPACITETA IZRADE PPPPN KROZ PROMENU PROCEDURE PLANIRANJA

Iako je učešće građana od prvobitnog Zakona (2003) formalno prepoznato kao obavezan element izrade planskih dokumenata, promene u zakonskoj regulativi pokazuju da participacija vremenom ne jača kao mehanizam javne kontrole planova, već prelazi u puku proceduralnu obavezu, čime se sužava njem stvarni domet.

Prvobitni model javnog uvida (2003) sadržao je jasne obaveze obaveštavanja i trajanju javnog uvida terminu javne sednice, mogućnostima za dodatne javne sednice i sl. Već novim Pravilnikom (2004) otvara se mogućnost duplog skraćivanja javnog uvida, suprotno Zakonu na osnovu kojeg je donet, što je evidentno bio prvi pokušaj da se uticaj javnosti u pojedinim slučajevima ograniči. Međutim, ovaj Pravilnik je i jedini je koji prisustvo javnoj sednici dopuštao čitavoj javnosti. Naime, izbrisan je stav iz prethodnog Pravilnika (2003) koji je utvrđivao kome je prisustvo javnoj sednici eksplicitno dopušteno, uključujući i formulaciju „podnosioci primedbi na planski dokument“. Stara formulacija ubrzo je opet zaživela i zadržala se u svim narednim podzakonskim aktima, kontrirajući tako samom smislu održavanja i nazivanja ovih sednica komisije javnim.

Osim uvođenja mogućnosti izlaganja nacрта planskih dokumenata na javni uvid u digitalnoj formi (2011), većih promena u procedurama kojima se određuje učešće javnosti nije bilo sve do uvođenja ranog javnog uvida (2014), ali je ova obaveza „zaobišla“ PPPPN za projekat Beograda na vodi, koji se u trenutku izmene zakona već radio. Kao ideja, rani javni uvid predstavljao je uvođenje participacije građana u najranijoj fazi izrade plana, međutim, suštinski napredak u mehanizmima participacije nije time nužno i ostvaren.

Kako je prethodno objašnjeno, elaborat za RJU nije zasnovan na realnim mogućnostima izgradnje, što participaciju svodi na komentarisanje neutemeljenih, odnosno proizvoljnih konceptualnih rešenja. Takođe, Zakon nije otvorio prostor za raspravu o potencijalnim planskim rešenjima za konkretne lokacije ili područja, pa čak ni obavezu nadležnog organa da odgovori podnosiocima na komentare upućene tokom ranog javnog uvida.

U kasnijim izmenama Zakona sve je izraženije skraćivanje rokova, fragmentacija i smanjenje predvidivosti procedura javnih uvida. Prvo je skraćena procedura ranog javnog uvida ukidanjem obaveze njegove prethodne najave (2018), da bi se potom Pravilnikom (2025) uvela dva nova modela održavanja javnih sednica – „seckanje” na više delova u slučajevima velikog broja primedbi ili velike zainteresovanosti javnosti i održavanje elektronske sednice u „izuzetnim slučajevima”, takođe kada postoji velika zainteresovanost javnosti. Međutim, prisustvo „epizodnim” sednicama omogućava se isključivo podnosiocima primedbi, a ne zainteresovanoj javnosti, dok obaveštavanje o terminima njihovog organizovanja nije propisano. Sa druge strane, u slučaju elektronskih sednica, pravilnik ne sadrži kriterijume za utvrđivanje „izuzetnosti”, ne određuje rokove za donošenje odluke, ne opisuje proceduru održavanja sednice, tehničke detalje za sprovođenje, učestvovanje, obavezu pružanja alternativne mogućnosti učešće onim građanima koji nemaju pristup neophodnoj tehnologiji i tako dalje.

ZAKLJUČAK

U ovom istraživanju pratile su se promene zakonskog okvira u domenu PPPPN, kao planskog instrumenta, i merile u odnosu na planiranje kao delatnost od javnog značaja i interesa. U tom kontekstu, istraživanje ukazuje na postojanje pet ključnih pokazatelja strukturne korupcije u planiranju: a) relativizacije (i uzurpacije) pojma javnog interesa kroz transformaciju uloge PPPPN, b) centralizacije političkog odlučivanja kroz promenu mesta PPPPN u hijerarhiji planskih dokumenata, c) degradacije ciljeva planiranja kroz izmene na polju sadržaja PPPPN, d) snižavanje stručnih kriterijuma za izradu PPPPN kroz promenu procesa i institucionalnog okvira planiranja i e) sužavanje demokratskog kapaciteta izrade PPPPN kroz promenu procedure planiranja. Svih pet pokazatelja prvo omogućavaju zloupotrebu političke moći i klijentelizam, a naposljetku i dovode do fizičke degradacije prostora, javnih potreba i interesa. Iako je od 2003. godine do danas ZPI „pretrpeo” osamnaest izmena ili dopuna većeg ili manjeg obima, u domenu predmetnog istraživanja ključna izmena zakonskog okvira desila se 2014. godine tokom procesa donošenja PPPPN za Beograd na vodi, kada je formalno ugrađena greška u sistem planiranja.

REFERENCE

Flyvbjerg B. (2014) What you should Know about Megaprojects and Why: An Overview. *Project Management Journal*, Vol 45 (April/May), Number 2.

Transparency International (2009) *The anti-corruption plain language guide*, <https://www.transparency.org/en/publications/the-anti-corruption-plain-language-guide>

Transparency International (2023): *Corruption in Urban Planning: A guide for professional and trainee planners*, https://files.transparencycdn.org/images/2023_Report_CorruptionInUrbanPlanning_English.pdf

Zakon o planiranju i izgradnji, („Službeni glasnik RS”, 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, 62/2023 i 91/2025)

Pravilnik o sadržini, načinu i postupku izrade planskih dokumenata / dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja („Službeni glasnik RS” br. 75/2003, 12/2004, 31/2010, 69/2010 i 16/2011, 64/2015, 32/2019, 47/2025)