

Razumevanje planskih dokumenata kao preduslov participacije

## PRILOG 2

# Javna rasprava o Konceptu politike o reformi e-Prostora – koncept politike o reformi prostornog i urbanističkog planiranja u Republici Srbiji





Priručnik je izradila stručna organizacija *Nova planska praksa* u okviru projekta Tačke komunikacije *Naše dvorište – zajedničke odluke*, realizovanog u okviru programa podrške javnom zagovaranju „*Istraži – Osnaži*“ koji finansira Vlada Ujedinjenog Kraljevstva, a sprovodi Trag fondacija. Izradu ovog materijala je finansirala Vlada Ujedinjenog Kraljevstva; izneti stavovi nužno ne odražavaju zvaničnu politiku Vlade Ujedinjenog Kraljevstva.

**Izdavač:**  
Nova planska praksa

**Autorke:**  
Ksenija Radovanović,  
Ljubica Slavković,  
prof. dr Jelena Jerinić,  
Ana Graovac,  
dr Jasmina Đokić

**Dizajn:**  
Jelena Kesić

**Štampa:**  
Standard 2, Beograd

**Tiraž:**  
200

ISBN 978-86-903760-3-2

Štampu priručnika je producirala *Nova planska praksa*, u okviru projekta *Raščivijajmo planiranje! Informisano društvo ka suštinskoj participaciji* i uz podršku Ambasade SAD, u nameri da podstakne dijalog i participaciju u promišljanju ključnih tema iznetih u ovom dokumentu javnih politika i njegovoj izvesnoj ponovnoj izradi. Izneseni stavovi, mišljenja i zaključci nužno ne izražavaju stavove Vlade SAD, već isključivo autora.



*\*Analiza je u formi primedbe na dokument na javnoj raspravi upućena nadležnima u toku trajanja javne rasprave (Ministarstvu građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture).*

Beograd 2022

# Sadržaj

<b>01 Šta je koncept politike?</b> .....	<b>04</b>
“Predlog koncepta politike o reformi e-Prostora: Koncepta politike o reformi prostornog i urbanističkog planiranja u Republici Srbiji” na javnoj raspravi .....	05
<b>02 Analiza Predloga koncept politike</b> .....	<b>07</b>
Metodologija izrade i sadržaj ex-ante analize .....	07
Sužavanje prava na participaciju .....	08
Smanjenje broja i vrste planskih dokumenata i transformacija uloge urbanističkog projekta .....	12
Digitalizacija participacije .....	16
<b>03 Zaključna razmatranja: pitanje vrednosnog osnova preporuka za unapređenje sistema planiranja</b> .....	<b>18</b>

# 01 Šta je koncept politike?

Zakonom o planskom sistemu Republike Srbije, usvojenim 2018. godine, definisan je pojam **koncept politike** (član 16), kao *polazni dokument javne politike* kojim se usvajaju principi i/ili smernice po kojima će se sprovoditi sistemska reforma u određenoj oblasti, daju smernice za izradu strategije ili programa i kojim se usvajaju principi reforme u određenoj oblasti.

Ovim zakonom je definisano da se *po pravilu* koncept politike usvaja ako ima više međusobno isključivih opcija (pravaca) za sprovođenje željene promene, takvih da one mogu značajno uticati na različite zainteresovane strane i ciljne grupe, kao i u slučaju potrebe definisanja javnih politika sa visokim troškovima sprovođenja. Zakonska je obaveza da se koncept politika usvaja ako je *ex-ante* analiza (proces koji se sprovodi od najranije faze planiranja i osmišljavanja javne politike, kroz niz zakonski definisanih koraka<sup>1</sup>) različitih pravaca delovanja, prilikom planiranja, odnosno izrade strategije, programa, sistemskog zakona ili drugog akta, ukaže na postojanje *međusobno isključivih* opcija, koje imaju značajan uticaj na različite zainteresovane strane i ciljne grupe. Nakon sprovedene takve, regulatornim okvirom definisane analize, konceptom politike se donosi odluka o konkretnoj opciji.

Zakonom su propisani i obavezni elementi koje sadrži koncept politike (član 17), kao što su:

---

<sup>1</sup> Prema članu 5 Uredbe o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika, Službeni glasnik RS, br. 8/2019

- 1) pregled i analiza postojećeg stanja;
- 2) opis željene promene koju treba postići, njenih elemenata i njihovih uzročno-posledičnih veza;
- 3) opšte i posebne ciljeve javne politike koji se žele postići;
- 4) koncepte/razrade mogućih grupa mera javne politike koje predstavljaju međusobno isključive opcije za postizanje posebnih ciljeva koncepta politike;
- 5) rezultate sprovedene analize efekata za svaku od razmatranih opcija;
- 6) rezultate procesa sprovedenih konsultacija i dodatnih analiza efekata razmatranih opcija na osnovu sprovedenih konsultacija;
- 7) predlog i obrazloženje izabrane opcije i način njenog ostvarivanja, uključujući pregled mogućih mera predloženih kao najsvrsishodniji način za rešavanje uočenih problema i postizanje željene promene;
- 8) druge elemente propisane podzakonskim aktom Vlade.

## “Predlog koncepta politike o reformi e-Prostora: Koncepta politike o reformi prostornog i urbanističkog planiranja u Republici Srbiji” na javnoj raspravi

Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture je 28. februara 2022. godine otvorilo javnu raspravu o “Predlogu koncepta politike o reformi e-Prostora: Koncepta politike o reformi prostornog i urbanističkog planiranja u Republici Srbiji”. Predlog ovog dokumenta javne politike izložen je na uvid javnosti objavljivanjem na veb sajtu Ministarstva, sa pozivom građanima i organizacijama da upute komentare i primedbe do 21. marta 2022. godine.

Dokument je izazvao značajnu pažnju pre svega stručne javnosti. Ipak, četiri dana pre isteka roka za dostavljanje primedbi i završetka javnih konsultacija, dokument i prateća dokumentacija su bez objašnjenja povučeni sa veb sajta Ministarstva, a izostala je i bilo kakva informacija o završetku, obustavi ili ponavljanju javnih konsultacija i budućnosti izloženog dokumenta.

S obzirom na složenost i izuzetan značaj izloženog dokumenta kojim se postavljaju osnove i pravci reforme čitavog sistema prostornog i urbanističkog planiranja u Republici Srbiji - uključujući  **smanjenje broja i vrste planskih dokumenata, kao i sužavanje kruga učesnika u participativnim procesima u vezi sa planiranjem** - stručna organizacija *Nova planska praksa* izradila je analizu javnosti izloženog Predloga koncepta politike. Namera je da analiza olakša pre svega stručnoj, ali i široj javnosti, da se uključi u eventualne dalje korake na izradi koncepta politike ili drugi proces reforme sistema prostornog i urbanističkog planiranja.

Pravna analiza sugeriše i potrebu da se u daljem toku reforme: *“uspostavi rešenje po kome će se javna rasprava fokusirati na ključna planska rešenja, kao i na prigovore institucija koje konkretan planski dokument treba da sprovede, organizacija civilnog društva i pravnih lica i građana koji imaju poseban interes za konkretan planski dokument (npr. ako su prijavili adresu na toj teritoriji ili na istoj imaju imovinski ili poslovni interes), jer se neograničenim pravom učešća pojedinaca u odnosu na sva pitanja i sve lokacije, tokom konsultativnog procesa i jave rasprave sužava posvećenost ključnim prigovorima, kao i prigovorima organizacija civilnog društva i pravnih i fizičkih lica koja realno imaju najveći interes da utiču na sadržaj tih planskih dokumenata”*

## 02 Analiza Predloga koncept politike

### Metodologija izrade i sadržaj *ex-ante* analize

Zakonom o planskom sistemu je pri usvajanju koncept politike obavezna izrada *ex-ante* analize efekata različitih pravaca delovanja. U dokumentu koji je ponuđen na javnu raspravu **pominje se ex-ante** analiza, što je obaveza u skladu sa Zakonom o planskom sistemu, ali nedostaje prikaz i više informacija o izvršenoj obavezujućoj analizi i uvidima. Opcije identifikovane *ex-ante* analizom predstavljene su praktično u jednom pasusu (na str. 26 dokumenta), iz čega se ne može jasno sagledati niti sadržina tih opcija, niti argumenti za i protiv izbora neke od opcija. Dodatno, nisu jasno iskazani troškovi sprovođenja bilo koje od opcija, nije prikazana struktura tih troškova, i nije prikazana bilo kakva *cost benefit* analiza.

Zakonom o planskom sistemu je propisano da se na osnovu izrađene *ex-ante* analize, koncept politikom donosi odluka o odabranoj opciji. Međutim, mere koje se predlažu u delu IX izloženog dokumenta ne odnose se samo na opciju koja je odabrana konceptom (centralizovana javno dostupna elektronska baza podataka), već i na druga pitanja, među kojima se ističe **sužavanje kruga učesnika u participativnim procesima u vezi sa planiranjem**. Iz dokumenta se ne može zaključiti da li su ta pitanja uopšte bila predmet *ex-ante* analize.

Dodatno, u opisu velikog broja mera izloženog dokumenta, iskazuje se **namera izrade dodatnih analiza** kojima bi bilo izabrano optimalno rešenje za sprovo-

đenje (sistemske) reforme. U pojedinim primerima, ovakvo uputstvo praćeno je konkretnim navodima o preferiranom rešenju (npr. mera 1.4 „(...) i po mogućnosti svođenja na jedan strateški i jedan sprovedbeni plan” i mera 1.2 „(...) fokus na ključne probleme i opravdane interese građana, privrede i nevladinog sektora”). Pored toga što se na ovaj način **prejudicira zaključak budućih analiza**, ovakav postupak znači da je Predlogom koncepta politike samo najavljena (sistemska) reforma, dok je objašnjenje odabira potencijalnih rešenja **izmešteno van prostora javne rasprave** o sadržaju predmetnog dokumenta.

Iz predočenog se zaključuje da je izloženi dokument suprotan svrsi izrade koncepta politike kao dokumenta javne politike kojim se definiše problem, diskutuje rešenje i donosi odluka, odnosno kojim se Vladi RS za usvajanje preporučuje konkretna opcija kao rešenje za sistemsku reformu u određenoj oblasti.

## Sužavanje prava na participaciju

Predlogom koncepta politike (poglavljje V koje se odnosi na analizu planskog i pravnog okvira), formulisane su preporuke koje duboko zadiru u ostvarena prava građana na učešće u procedurama izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja.

Ipak, dokument *ne sadrži objašnjenje* izvora legitimiteta ovakvog predloga pravca transformacije sistema prostornog i urbanističkog planiranja. Naime, iz prikazanog je očigledno da namera sužavanje kruga subjekata koji bi mogli da se uključe u participativni proces nije predviđena nijednim planskim dokumentom, niti zakoni citirani u ovom poglavljju daju osnov za primenu predloženog instrumenta. Podvlačimo da obrazloženje potrebe za sužavanjem zakonom propisanog prava širokog kruga zainteresovane javnosti da učestvuje u procedurama oblikovanja životne sredine nije dato ni u drugim poglavljima koncepta politike, uključujući i

poglavljje IV koje se odnosi na analizu trenutnog stanja prostornog i urbanističkog planiranja čija je svrha upravo identifikacija problema za potrebe čijeg rešavanja se i pristupa izradi koncepta politike.

U poglavljju V je izrečena potreba da se procedura donošenja planova „usklađi sa Zakonom o planskom sistemu RS i uredbom donetom na osnovu tog zakona”, te se posebno upućuje na čl. 41, 45 i 46 Uredbe kojima se uređuju metode koncul-tacija i sprovođenje javne rasprave za dokumente javnih politika.

Ipak, *suprotno izrečenoj potrebi* za usklađivanjem odredbi Zakona o planiranju i izgradnji sa odredbama Zakona o planskom sistemu, u nastavku poglavlja su predloženi instrumenti osnov čije primene ne može da se pronađe u odredbama Zakona o planskom sistemu, a koji se odnose na **sužavanje prava građana da učestvuju u participativnim procesima**, propisanog odredbama Zakona o planiranju i izgradnji.

Poglavljje sadrži informaciju o potrebi da se „propíše obaveza sprovođenja sveobuhvatnog konsultativnog procesa tokom izrade i donošenja planskog dokumenta, koji će obavezno obuhvatati i ranu fazu...a kako bi se omogućilo aktivno učešće svih zainteresovanih strana i ciljnih grupa u daljim fazama konsultativnog procesa”.

Međutim, u nastavku poglavlja navodi se da je pravna analiza pokazala postojanje potrebe da se „*uspostavi rešenje po kome će se javna rasprava fokusirati na **ključna planska rešenja**, kao i na prigovore institucija koje konkretan planski dokument treba da sprovode, organizacija civilnog društva i pravnih lica i **građana koji imaju poseban interes** za konkretan planski dokument (npr. ako su prijavili adresu na toj teritoriji ili na istoj imaju imovinski ili poslovni interes), jer se neograničenim pravom učešća pojedinaca u odnosu na sva pitanja i sve lokacije, tokom konsultativnog procesa i javne rasprave sužava posvećenost ključnim prigovorima, kao i prigovorima organizacija civilnog društva i pravnih i fizičkih lica koja realno imaju najveći interes da utiču na sadržaj tih planskih dokumenata.*”



Problem neograničenog prava učešća pojedinaca procesu izrade dokumenata urbanističkog i prostornog planiranja iznosi se samo u ovom delu Predloga koncepta politike i samo u ovom obimu, odnosno nisu izloženi delovi sprovedene analize koji bi naveli na ovakav zaključak. Ipak, u tabeli 2. Preporuke za unapređenje sistema na osnovu analize pravnog okvira (str. 16), ova izjava sumirana je kao preporuka br. 6: „Proširiti konsultativni proces na ceo period izrade planskog dokumenta, a pravo na učešće u javnoj raspravi urediti tako da se obezbedi fokus na relevantne i osnovane prigovore”. Osnov za predloženo rešenje ne može se pronaći u odredbama Uredbe o metodologiji upravljanja javnim politikama.

Suština korišćenja participativnih alata, konsultacija i javne rasprave, onako kako su ovi instrumenti određeni Uredbom o metodologiji upravljanja javnim politikama, na koje se predlagač koncepta politike poziva, sasvim je suprotna nameri predlagača iskazanoj u predstavljenom Predlogu koncepta politike.

Za razliku od namere predlagača da ide ka sužavanju i opsega pitanja koja mogu biti predmet javne rasprave („javna rasprava (će se) fokusirati na ključna planska rešenja”) i prava građana da učestvuju u javnoj raspravi (zahtev za dokazivanjem „posebnog interesa”), Uredba nalaže širenje kruga učesnika u procesu formulisanju javnih politika, od organizovanja konsultativnog procesa sa zainteresovanim stranama i ciljnim grupama (čl. 42), preko učešća istih u radu radne grupe za izradu dokumenta javne politike (čl. 43), do otvaranja javne rasprave čija je eksplicitno definisana „svrha (je) da celokupnu javnost, a naročito subjekte na koje se odnose mere javne politike, odnosno obveznike postupanja po propisu, upozna sa gotovim tekstom nacrtu, u cilju blagovremene pripreme za sprovođenje i prikupljanje primedbi i sugestija za finalne intervencije na tekstu” (čl. 39).

Iz navedenog je jasno da Zakon o planskom sistemu **ne može predstavljati pravni osnov** za korišćenje predloženih participativnih alata tokom izrade dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja.

Stoga je jasno da predlagač ne može koristiti „prečicu” pozivanjem na instrumente propisane Zakonom o planskom sistemu, već da *mora posvetiti dužnu pažnju analizi stanja*, odnosno identifikaciji problema trenutnog zakonskog okvira koji određuje učešće javnosti u izradi i sprovođenju dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja, *te predložiti smernice za transformaciju* ovih mehanizama u skladu sa izrečenim vrednosnim okvirom koji se odnosi na ciljane efekte sistemske transformacije polja prostornog i urbanističkog planiranja.

Dokumentom se potencira usklađivanje Zakona o planiranju i izgradnji (ZPI) sa Zakonom o planskom sistemu (ZPS), što je za pohvalu imajući u vidu participativne mehanizme koji su predviđeni ZPS. Međutim, u isto vreme, dokument predlaže **značajno sužavanje kruga subjekata koji bi imaju pravo na participaciju**, uslovljavajući to svojevrsnom legitimacijom, odnosno dokazivanjem interesa.

Ovakvo dokazivanje može se predvideti jedino u upravnim postupcima (koji, pri tome, od 2016. godine poznaju i mogućnost da se kao stranka u postupku legitimišu i lica, odnosno organizacije koje zastupaju kolektivne, odnosno šire interese javnosti). Ono je **suprotno samoj ideji participacije**, kako je ona zajemčena međunarodnim dokumentima (u prvom redu Arhuskom konvencijom), nacionalnim Ustavom (posebno članom 53), ali i domaćim zakonima, među kojima prednjači upravo Zakon o planskom sistemu i Uredba o metodologiji upravljanja javnim politikama, analizi efekata javnih politika i propisa i sadržaju pojedinačnih dokumenata javnih politika.

U tom smislu, predložena mera sužavanje kruga subjekata koji bi mogli da se uključe u participativni proces, suprotna je članu 36. st. 2. Uredbe koji definiše da se javna rasprava sprovodi neposredno pre usvajanja dokumenta javnih politika, odnosno propisa, a njena svrha je *“da celokupnu javnost, a naročito subjekte na koje se odnose mere javne politike, odnosno obveznike postupanja po propisu, upozna sa gotovim tekstom nacrtu, u cilju blagovremene pripreme za sprovođenje i prikupljanje primedbi i sugestija za finalne intervencije na tekstu”*.

## Smanjenje broja i vrste planskih dokumenata i transformacija uloge urbanističkog projekta

“Poglavlje IV – Trenutno stanje prostornog i urbanističkog planiranja u Republici Srbiji i kapaciteta za sprovođenje reforme” je u potpunosti usmereno na opravdanje digitalizacije sistema planiranja, međutim, uz veoma površan pristup analizi trenutnog stanja prostornog i urbanističkog planiranja. Poglavlje se zasniva na **selektivnoj identifikaciji problema** koji se mogu dovesti u vezu sa proklamovanim ciljevima predstavljenog predloga politike i površno izvedenim zaključcima o rešenjima za one probleme koji jesu odabrani za razmatranje.

Poglavlje IV započinje izjavom da „analiza stanja prostornog i urbanističkog planiranja u RS ukazuje na preveliki broj različitih vrsta planskih dokumenata”, a završava preporukom da je potrebno „preispitati i smanjiti broj vrste planskih dokumenata”<sup>2</sup>. Međutim, sadržaj analize stanja *ne pruža celovite informacije* o konkretnim problemima zakonom propisanih dokumenata urbanističkog i prostornog planiranja, njihove i izrade i sprovođenja, odnosno ne sadrži osnov za preispitivanje, a posebno *ne pruža uvid* u razloge za smanjivanje njihovog broja, niti vrste.

Analiza započinje razmatranjem načina **primene urbanističkog projekta**. Međutim, urbanistički projekat se ne može smatrati *planskim dokumentom* ni na osnovu Zakona o planskom sistemu, ni na osnovu Zakona o planiranju izgradnji. Član 5, stav 3 Zakona o planskom sistemu određuje dokumente prostornog i urbanističkog planiranja kao posebnu vrstu planskih dokumenata koji su bliže definisani odredbama Zakona o planiranju i izgradnji. Prema Zakonu o planiranju

i izgradnji urbanistički projekat je definisan kao *urbanističko-tehnički dokument za sprovođenje prostornih i urbanističkih planova*, zbog čega on **ne može biti razmatran** sa ciljem „preispitivanja i smanjenja broja (i) vrste planskih dokumenata”.

Identifikovan je problem da „urbanistički projekat, pored urbanističko tehničke razrade, u aktuelnoj praksi ima i „snagu planskog dokumenta“, jer se njime mogu planirati objekti javne namene, odnosno može da bude osnov za utvrđivanje javnog interesa za potrebe eksproprijacije”. Međutim, u nastavku ovog i drugih poglavlja, nije predočeno koje konkretne poteškoće i za koje učesnike u procesu izrade dokumenata urbanističkog i prostornog planiranja, odnosno izrade, potvrđivanja i sprovođenja urbanističko-tehničkih dokumenata, ovakva definicija urbanističkog projekta proizvodi.

Treba podvući da je mogućnost izrade urbanističkog projekta za objekte javne namene, na osnovu kojeg bi se, bez izmene planskog dokumenta, mogao utvrditi javni interes i izvršiti eksproprijacija, uvedena 2018. godine *Izmenama i dopunama Zakonom o planiranju i izgradnji*, te da je ovakvo tumačenje potvrđeno uputstvom MGSI iz novembra 2020. godine<sup>3</sup>, zbog čega je dodatno važno razjasniti probleme koje je ovaj relativno nov način primene UP uzrokovalo.

Dodatno je važno istaći da je istim izmenama *Zakona o planiranju i izgradnji* i prethodno navedenim Uputstvom MGSI, urbanističkom projektu data „snaga” i da „donekle izmeni rešenja iz planskih dokumenata” (Uputstvo MGSI). S obzirom na to da se konceptom politike daju uputstva za sprovođenje sistemskih reformi u oblasti planiranja, *izuzetno je važno zauzeti vrednosni stav spram svih aspekata UP.*

Čitav segment Predloga koncepta politike koji se odnosi na transformaciju instituta urbanističkog projekta, karakterišu isti nedostaci kao i druge segmente ovog

<sup>2</sup> tabela 1. Preporuke za unapređenje sistema na osnovu analize stanja, str. 9, preporuka 1

<sup>3</sup> Uputstvo o primeni određenih odredbi Zakona o planiranju i izgradnji – urbanistički projekat, br.011-00-605/2020-1, od 27.11.2020

predloga dokumenta javne politike – **nedorečen je, nekonzistentan i sa nejasnim vrednosnim okvirima u kojima se namerava sprovesti njegova transformacija.**

U poglavlju “IV – Trenutno stanje prostornog i urbanističkog planiranja u Republici Srbiji i kapaciteta za sprovođenje reforme”, u svega jednoj rečenici je analizirano korišćenje urbanističkog projekta kao osnova utvrđivanja javnog interesa za eksproprijaciju prilikom planiranja objekata javne namene.

U poglavlju “V – Podaci o planskim dokumentima i pravnom okviru relevantnom za izradu koncepta reforme”, „problem” urbanističkog projekta prerasta onaj uočen u analizi stanja, pa ovo poglavlje problematizuje „zloupotrebu” urbanističkog projekta od strane „nekih gradova i JLS” i to tako što su „određene opštine urbanističkim planovima predvidele obavezu njihove izrade za određena područja kao pravilo, prebacujući finansiranje detaljnijeg planiranja na investitora, uz ograničavanje javnosti transparentnog postupka urbanističkog planiranja”.

**Međutim, povećanje transparentnosti procedura prezentacije urbanističkih projekata i njihovog usvajanja nije deo predloženih mera sprovođenja koncepta politike.**

Naime, obrazloženje mere 1.4 Optimizacija planskih dokumenata po vrstama i standardizacija njihove sadržine, metodologije i formata u kome se izrađuju, kao formata u kojima se u njih unose podaci, uključuje nameru „optimizacije uloge urbanističkog projekta u urbanističkom planiranju”, koja ne daje vrednosni okvir transformacije načina primene ovog urbanističko-tehničkog dokumenta.

**Imajući u vidu da Predlog koncepta politike ne sadrži dovoljno sadržajnu i celovitu analizu procedure izrade i potvrđivanja urbanističkog projekta, te da su njegovi segmenti u različitim poglavljima obrađeni na nekonzistentan način, nije moguće komentarisati vrednosno neutralnu izjavu o nameri „optimizacije” ovog urbanističko-tehničkog dokumenta.**

Identifikovan je problem „nedostatka urbanističkih planova”, posebno planova generalne i detaljne regulacije. Ovaj problem bliže je objašnjen kumulativno sa problemom da se „u praksi retko primenjuju opšta pravila za uređenje i izgradnju kada ne postoji usvojen planski dokument” iz razloga što „nadležni organi jednostavno izbegavaju da koriste ove nove pravne institute, uz obrazloženje da je potrebno prethodno izraditi planske dokumente”. Na osnovu ovoga izveden je zaključak da „plan generalne regulacije, kao planski dokument koji bi trebalo da bude osnovni urbanistički plan i koji bi trebalo da se direktno sprovodi, nije ispunio očekivanja u praksi”, te je ponovljen stav da je „potrebno ozbiljno preispitati opravdanost postojanja različitih vrsta urbanističkih planova”.

Izložena analiza stanja *ne sadrži objašnjenje* razloga za uočen problem nemogućnosti ili odbijanja JLS da pristupe sprovođenju zakonom propisane obaveze izrade planskih dokumenata.

- Da li je u pitanju nedostatak ljudstva ili nemogućnost razumevanja postojećeg zakonskog okvira?
- Ukoliko je u pitanju odsustvo potrebe za više različitih planskih dokumenata, zbog čega JLS odbijaju da primene pravila građenja datih u onim planskim dokumentima koja su na snazi?
- Da li je uočen problem nedostatka planskih dokumenata i problem odbijanja sprovođenja zakonskih odredbi prilikom određivanja uslova izgradnje, vezan za sve JLS ili se može napraviti razlika u odnosu na njihovu teritorijalnu rasprostranjenost, raspoloživost finansijama itd?

**Nepostavljena pitanja su brojna, posledično obrazloženja nepostojeća, zbog čega je upitan izvor tvrdnje da je rešenje u ukidanju razlike u vrstama urbanističkih planova.**



Zbog svega izloženog, nije moguće ni komentarisati formulaciju predloga mere *1.4 Optimizacija planskih dokumenata po vrstama i standardizacija njihove sadržine, metodologije i formata u kome se izrađuju*, kao formata u kojima se u njih unose podaci, čije objašnjenje uključuje i nameru „optimizacije [planskih dokumenata] po vrstama, u smislu njihovog fuzionisanja i po mogućnosti svođenja na jedan strateški i jedan sprovodbeni plan, kao i optimizacije uloge urbanističkog projekta u urbanističkom planiranju”.

## Digitalizacija participacije

Poglavlje *ne sadrži obrazloženje problema koje uzrokuju trenutne procedure* objavljivanja početka izrade dokumenta prostornog ili urbanističkog planiranja (ni u analizi stanja, ni u analizi planskog i zakonskog osnova), zbog čega nije moguće shvatiti ni koja se promena očekuje primenom preporuke da se „objavljivanje otpočinjanja rada na planskom dokumentu, kao i sve druge objave koje su se do sada vršile u Službenom glasniku i na Portalu donosioca plana, vrši isključivo na Portalu RGZ-a, tako što će se obezbedi laka javna dostupnost i preglednost tih objava, kao i kontrola vremena i trajanja objave” navedene u poglavlju *“V – Podaci o planskim dokumentima i pravnom okviru relevantnom za izradu koncepta reforme”*, a na osnovu koje su formulisane i odgovarajuće mere.

Naime, da je izvršena analiza, ona bi ukazala da zaista postoje problemi u procedurama obaveštavanja građana o otpočinjanju rada na izradi planskog dokumenta (odluka o izradi), a posebno i obaveštavanju o otpočinjanju ranog uvida i javnog uvida, kao i upućivanju planskog dokumenta u proceduru dono-

šenja. Međutim, nijedan od problema ne može biti rešen ukidanjem štampane verzije oglasa i pukim premeštanjem oglasa na drugu elektronsku adresu.

Važno je navesti da u Srbiji svega 66,7% domaćinstava ima pristup internetu<sup>4</sup>, što znači da predložena potpuna digitalizacija procedura izrade, odnošenja i objavljivanja dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja znači i **isključivanje iz ovih procedura svih onih građana koji nemaju pristup internetu, ne poseduju računar ili ne znaju da ga koriste**.

Predlagač koncepta politike digitalizacije prostornog i urbanističkog planiranja ovo ima u vidu kada kaže: „Uspostavljanje sistema ePlan je planiran tako da informacioni sistemi, platforme, softveri i kompletna infrastruktura koju će koristiti korisnici ovog sistema budu uspostavljeni na način koji će omogućiti jednaku raspoloživost i upotrebu svim korisnicima, bez obzira na pol, rod, godine, rasu, versko, političko ili seksualno opredeljenje, pripadnost nacionalnoj ili etničkoj manjini, imovinsko stanje ili bilo koji drugi osnov diskriminacije, *pod uslovom da lice poseduje računar i stabilnu internet konekciju*”<sup>5</sup>. Međutim, propušta da pravilno oceni pretnju nedostatka znanja i tehničkih kapaciteta koji građane isključuju iz digitalizovanih procedura odlučivanja o životnoj sredini i predvidi mehanizme koji bi ovu pretnju umanjile.

4 RATEL, Pregled tržišta elektronskih komunikacija za drugi kvartal 2020

5 (poglavlje III – NAČELA KONCEPTA REFORME)

## 03 Zaključna razmatranja: pitanje vrednosnog osnova preporuka za unapređenje sistema planiranja

Definicije opšteg i posebnih ciljeva iznete u poglavlju “VIII – Ciljevi reforme” ne mogu poslužiti kao vrednosni osnov svih predloženih izmena sistema planiranja, s obzirom na to da su ciljevi definisani isključivo u odnosu na ideju digitalizacije sistema, odnosno ideju uspostavljanja sistema produkcije elektronskih baza podataka i sistema distribucije podataka iz tih baza prema javnosti.

Sama digitalizacija sistema planiranja ne može biti osnov za predloženu transformaciju broja i vrste planskih dokumenata sa svođenjem na jedan strateški i jedan sprovedbeni plan, transformaciju participativnih procedura i sužavanja kruga korisnika kojima je omogućeno pravo na učestvovanje u istim i transformaciju koncepta urbanističkog projekta.

Dokumenti prostornog i urbanističkog planiranja predstavljaju rezultat različitih potreba i interesa, a primetno je da je naše planiranje pod konstantnim pritiskom interesa kapitala, zbog čega trpi i mogućnost ostvarenja javnog interesa u prostoru. A upravo su teme od javnog interesa one koje sve više dolaze u fokus interesovanja šire javnosti i koje su skrenule pažnju i na planiranje kao delatnost.

Podsećamo da je Zakon o planiranju i izgradnji, u proteklih oko 20 godina, menjan skoro 20 puta, često na način da je menjana i uloga i vrsta raspoloživih planskih dokumenata, kao i način odvijanja participativnih procedura. Ono što je izostalo, a što izostaje i u Predlogu koncepta politike, je *analiza procedura izrade i sprovođenja planskih dokumenata, i njihovog uticaja na izgrađeni prostor, društvo, ekonomiju, životnu sredinu itd*, odnosno analiza interesa koji se najviše ispoljavaju u postojećim planskim dokumentima.

**U odsustvu ovakvih analiza, svaka reforma sistema planiranja je neutemeljena i može biti zloupotrebljena. Zbog toga, ne može se u transformaciju sistema planiranja ulaziti kroz postavljanje pitanja „Šta je najefikasnije rešenje za digitalizaciju”, već kako da transformacija pogoduje građanima kao krajnjim korisnicima prostora, u čijem interesu se planovi i izrađuju.**

I sadržaj poglavlja “VI – Uporedna rešenja u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja” odnosi se isključivo na analizu prakse digitalizacije sistema planiranja. Poglavlju nedostaje *analiza prakse* koja se odnosi na predloženu transformaciju broja i vrste planskih dokumenata sa svođenjem na „jedan strateški i jedan sprovedbeni plan“, transformaciju participativnih procedura i sužavanja kruga korisnika kojima je omogućeno pravo na učestvovanje u istim i transformaciju koncepta urbanističkog projekta.

**U vezi sa prethodnim, nejasno je zbog čega se nije pristupilo izradi dva odvojena koncepta politike, kojima bi najpre bio predložen strateški pravac transformacije sistema planiranja, a zatim i digitalizacija ovakvog novog sistema.**

Na ovaj način bi svaki od dokumenata bio rasterećen i dobio bi se prostor za sprovođenje analiza potrebnih da bi se uporedila moguća (suprotstavljena) rešenja i izdvojile preporuke za usvajanje jednog modela, a u skladu sa odredbama Zakona o planskom sistemu i Uredbom, koje su u Predlogu koncepta politike izostale.

Sadržaj poglavlja "IV – Trenutno stanje prostornog i urbanističkog planiranja u Republici Srbiji i kapaciteta za sprovođenje reforme" zasnovano je isključivo na sadržaju ankete koju su popunjavali IJO i predstavnici JLS, te **ne sadrži podatke o problemima sa kojima se suočavaju drugi akteri**, privatni sektor, organizacije civilnog društva, a posebno građani.

Dodatno, materijal izložen tokom javne rasprave u Predlog koncepta politike ukazuje da, suprotno odredbama Uredbe o metodologiji upravljanja javnim politikama (čl. 42 i 43), MGSi nije sprovela konsultativni proces sa organizacijama civilnog društva koje bi mogle da doprinesu razumevanju stanja, odnosno problema u polju prostornog i urbanističkog planiranja.

Ipak, u poglavlju "XIII – Informacije o sprovedenim konsultacijama", predlagač navodi da je „tokom izrade ovog dokumenta sproveden [je] sveobuhvatan konsultativni proces u cilju sagledavanja ograničenja u okviru kojih ova reforma treba da se sprovede, odnosno personalnih i materijalnih resursa na svim nivoima na kojima se izrađuju i donose planski dokumenti...”

**Odluka predlagača da ne uključi i predstavnike privatnog sektora, organizacije civilnog društva, a posebno građane, u formulisanje predloga koncepta politike, otvara pitanje mogućnosti da rešenja predviđena ovim dokumentom donesu stvarno poboljšanje participativnih procedura. Takođe, otvara pitanje efikasnosti participativnih mehanizama propisanih odredbama Zakona o planskom sistemu i Uredbom o metodologiji upravljanja javnim politikama, a na kojima predlagač planira da zasnuje i izradu dokumenata prostornog i urbanističkog planiranja.**

***Dokumentacija izložena na javnu raspravu je 18.03.2022, četiri dana pre isteka roka javne rasprave (21.03), nestala sa veb stranice Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture i portala e-Konsultacije, bez objašnjenja. Javnost je ostala uskraćena za bilo kakvu informaciju o ishodu javne rasprave i sudbini predloženog dokumenta.***

CIP - Каталогизација у публикацији  
Народна библиотека Србије, Београд

711.4(035)

JAVNA rasprava o konceptu politike o reformi e-Prostora - koncept politike o reformi prostornog i urbanističkog planiranja u Republici Srbiji / [autorke Ksenija Radovanović ... [et al.]]. - Beograd : Nova planska praksa, 2022 (Beograd : Standard 2). - 20 str. ; 24 cm. - (Razumevanje planskih dokumenata kao preduslov participacije ; prilog 2)

“Priručnik je izradila stručna organizacija Nova planska praksa u okviru projekta Tačke komunikacije Naše dvorište – zajedničke odluke, realizovanog u okviru programa podrške javnom zagovaranju ‘Istraži – Osnaži’...” --> kolofon. - Podaci o autorkama preuzeti iz kolofona. - Tiraž 200.

ISBN 978-86-903760-3-2

1. Радовановић, Ксенија, 1986- [аутор]  
а) Урбанистичко планирање -- Приручници

COBISS.SR-ID 81182729



ISBN-978-86-903760-3-2