

**ТРАНСФОРМАЦИЈА ИНСТИТУЦИОНАЛНЕ СТРУКТУРЕ УРБАНИСТИЧКОГ  
ПЛАНИРАЊА У ПОСТСОЦИЈАЛИСТИЧКОЈ ТРАНЗИЦИЈИ:  
ПРИМЕР САВСКОГ КЕЈА НА НОВОМ БЕОГРАДУ**

UDK: 711.553.4(497.11)  
711.4(497.11)  
DOI: 10.5937/a-u0-45379  
COBISS.SR-ID: 132743177

**TRANSFORMATION OF THE URBAN PLANNING INSTITUTIONAL STRUCTURE  
IN POST-SOCIALIST TRANSITION: THE EXAMPLE OF THE SAVA WATERFRONT  
IN BELGRADE**

Оригиналан научни рад, рад примљен: јул 2023, рад прихваћен: септембар 2023.

Марија Маруна\*, Весна Теофиловић\*\*, Данијела Миловановић Родић\*\*\*

**АПСТРАКТ**

Рад је посвећен истраживању трансформације институционалне структуре урбанистичког планирања у периоду постсоцијалистичке транзиције у Србији. Циљ је омогућавање увида у путању модификације урбанистичког планирања услед структурних промена друштвено-економског и политичког система у временском обухвату од 2000. године до данас. У фокусу истраживања су анализа промена улоге и позиције институција у процесима одлучивања о урбаном развоју, и посебно механизми који се у тим процесима користе. Кроз хронолошки преглед урбанистичких планова изабраних новобеоградских блокова на Савском кеју посматра се неколико аспеката процеса планирања: (а) промене у планираним наменама површина, (б) промене у учешћу институција у процесу планирања и (ц) промене у коришћеним механизмима у процесу планирања. Резултати истраживања показују да је током две деценије постсоцијалистичке транзиције урбанистичко планирање трансформисано у правцу: (а) кључног инструмента за редистрибуцију просторних ресурса у корист интереса приватног капитала, (б) централизације одлучивања — у вертикалном смислу кроз проширени утицај виших нивоа власти, а у хоризонталном смислу концентрацијом моћи у оквиру групе доносилаца одлука на градском нивоу и (ц) разраде механизма доношења одлука на самом крају процеса планирања и унутар уског круга институција градске власти, употребом института амандмана.

Кључне речи: урбани развој, трансформација институција, механизми планирања, процес одлучивања, Србија

**ABSTRACT**

The article researches the transformation of the urban planning institutional structure in the period of the post-socialist transition in Serbia. The goal is to provide an insight into the path of how urban planning has been modified due to structural changes in the socio-economic and political system in the period from 2000 to the present day. The focus of the research is the change in the role and position of institutions in decision-making processes on urban development, and especially the instruments used in those processes. Through a chronological review of the urban plans of New Belgrade blocks on the Sava Quay, several aspects of the planning process are observed: (a) changes in the planned uses of areas, (b) changes in the participation of institutions in the planning process and (c) changes in the instruments used in the planning process. The results of the research show that during the two decades of the post-socialist transition, urban planning was transformed in the direction of: (a) becoming a key instrument for the redistribution of spatial resources in favor of the interests of private capital; (b) the centralization of decision-making - vertically through the expanded influence of higher levels of government, and horizontally by the concentration of power within the group of decision-makers at the city level; and (c) the elaboration of decision-making mechanisms at the very end of the planning process and within a narrow circle of city government institutions, using the institute of amendments.

Keywords: urban development, transformation of institutions, planning instruments, decision-making process, Serbia

**1.0 УВОД**

Промена друштвено-економског система Србије, започета деведесетих година 20. века, још увек траје и до сада је исходвала бројним променама развојног и регулаторног оквира и трансформацијом целокупног планског система<sup>1</sup>.

\* др Марија Маруна, редовни професор, Универзитет у Београду - Архитектонски факултет, Србија, marija.maruna@arh.bg.ac.rs, ORCID: 0000-0001-9015-0683, +38163429145

\*\* Весна Теофиловић, студент докторских студија, Универзитет у Београду - Архитектонски факултет, Србија, 2021\_41005@edu.arh.bg.ac.rs, ORCID: 0009-0009-1023-690X

\*\*\* др Данијела Миловановић Родић, ванредни професор, Универзитет у Београду - Архитектонски факултет, Србија, danijela@arh.bg.ac.rs, ORCID 0000-0002-5691-865X

1 Трансформација институционалних структура у пракси планирања у другим постсоцијалистичким земљама (посебно бивше Југославије), њихова компарација и успостављање релација међусобно, те и у односу на Србију, могу бити предмет посебног истраживања. Упућујемо на радове следећих аутора: Hamilton, F. E. I., Dimitrovska Andrews, K. & Pichler-Milanovic, N. (Eds) (2005) Transformation of Cities in Central and Eastern

У периоду 1990–2000. године, социјалистички систем се ниским интензитетом промена трансформише у функцији стимулусања приватних инвеститора,<sup>2</sup> да би се након 2000. године, у такозваном постсоцијалистичком периоду, а нарочито у другој деценији 21. века, промене реадикално и убрзано дешавале у потпуној хегемонији неолибералног капиталистичког дискурса (Lazarević Bajec, 2009; Petrović, 2009; Vujošević & Petovar, 2010; Nedović Budić, Đorđević & Dabović, 2011; Zeković & Vujošević, 2018).

Регулаторна промена статуса својине над земљиштем, од искључиво државног до свих облика својине, суштински је променила логику планирања намене простора (Zeković & Vujošević, 2018). Либерализација својинског статуса и плурализам интереса, који је сходно томе развијен, условили су промене у просторном и урбанистичком планирању, као кључном механизму државе за одређивање начина коришћења земљишта. Његова основна улога, да усклађује различите економске, друштвене и еколошке приоритете у односу на коришћење и располагање земљиштем, отворила је питање позиције и начина одлучивања о развојним политикама, односно утврђивању јавног интереса (Maričić, Cvetinović & Bolay, 2018; Čolić & Dželebdžić, 2018; Milojević, Maruna & Đorđević, 2019; Milovanović Rodić, Slavković & Maruna, 2021; Đurović, 2022; Graovac, 2022).

Нов развојни оквир је, пре свега, утврђен *Уставом Републике Србије из 2006. године*,<sup>3</sup> којим су препознати сви облици својине над грађевинским земљиштем, као и сетом нових законских решења од значаја за домен урбанистичког планирања, којима се прецизније дефинишу права и обавезе у пословима одлучивања о јавним политикама и дистрибуцији просторних ресурса, као и механизми учешћа у тим пословима (Zeković & Vujošević, 2018; Čukić et al., 2022). Покренуте су свеобухватне структурне реформе, прецизније дефинисане *Стратегијом реформе јавне управе у Републици Србији из 2015. године*, које су се позивале на принципе концепта доброг управљања и владавине

права са циљем њиховог успостављања (Petrović, 2012; Maruna, Čolić & Milovanović Rodić, 2018; Slavković et al., 2020; Milovanović Rodić et al., 2021).

Међутим, исходи процеса планирања постају предмет све чешћих и гласнијих критика, не само стручне и академске јавности, већ и оштрих и организованих реакција грађана и грађанских иницијатива. Предмет критика су, пре свега, неадекватност или одсуство вредносног оквира и јасних стандарда у развојним политикама, нетранспарентност процедура одлучивања, као и неравноправан третман интереса различитих друштвених група у просторним исходима (Perić, 2020; Jerinić, 2020; Maruna & Graovac, 2021; Milovanović Rodić, Slavković & Maruna, 2021; Slavković et al., 2021; Perić & Maruna, 2022; Čukić et al., 2022; Radovanović, Milovanović Rodić et al., 2022; Radovanović, Slavković et al., 2022; Graovac et al., 2022; Ristanović & Gagić, 2022; Slavković et al., 2022). Наведени проблеми захтевају преиспитивање ефеката структурних реформи на просторни развој и упућују на важност разумевања начина и путање трансформације система планирања, односно урбанистичког планирања као кључног инструмента редистрибуције просторних ресурса. Ради омогућавања тих увида потребно је истражити промене институционалне структуре, односно позиције и улоге институција у процесима одлучивања, и дизајн механизма одлучивања о просторном развоју.

У првом делу рада су наведене основне поставке институционалне теорије која указује на важност посматрања еволуције урбанистичких пракси у мрежи међузависних елемената процеса планирања. У другом делу је појашњена методологија избора примарних извора, истраживачких аспеката и начина прикупљања и класификације података. У наставку рада се прикупљени подаци анализирају у односу на главне истраживачке аспекте, а затим дискутују и сумирају кључни налази.

## 2.0 ТЕОРИЈСКИ ОКВИР

У истраживању се разумевање институционалног контекста планирања просторног развоја ослања на неоинституционалну теорију као оквир проучавања утицаја институција на друштвена понашања и начине доношења одлука. Наиме, по неоинституционалној теорији, планирање је друштвена делатност која се одвија унутар институционалног аранжмана (ре)дизајнираног тако да одражава друштвене вредности и карактеристике развојног контекста. Она омогућава разумевање односа између политичких и организационих структура, процеса доношења одлука и садржаја јавних политика (Healey, 2007b), односно тумачење утицаја различитих институционалних аранжмана на исходе процеса планирања.

По неоинституционалној теорији, просторни исходи су директно зависни од институционалних аранжмана, односно система институција успостављених и уграђених

Europe: Toward Globalization (Tokyo: United Nations University Press); Z. Nedović-Budić & S. Tsenkova (Eds) *Winds of Societal Change: Remaking Post-communist Cities*, pp. 171–180 (Urbana-Champaign: Russian, East European and Eurasian Center, University of Illinois); Nedović-Budić, Z. (2001) Adjustment of planning practice to the new Eastern and Central European context, *Journal of the American Planning Association*, 67(1), pp. 38–52.; Nedović-Budić, Z. & Cavric, B. (2006) *Waves of planning: Framework for studying the evolution of planning systems and empirical insights from Serbia and Montenegro*, *Planning Perspectives*, 21(4), pp. 393–425.; Stanilov, K. (Ed.) (2007) *The Post-socialist City—Urban Form and Space Transformations in Central and Eastern Europe after Socialism* (Dordrecht, The Netherlands: Springer); Stark, D. (1992) *The great transformation? Social change in Eastern Europe*, *Contemporary Sociology*, 21, pp. 299–304.; Tsenkova & Z. Nedović -Budić (Eds) *Urban Mosaic of Post-socialist Europe: Space, Institutions and Policy*, pp. 275–293 (Heidelberg: Springer); Jadžić, M. (2011) *Prostor, urbanizam, politika u postsocijalističkom gradu*. In A. Veselinović, P. Atanacković & Z. Klarić, *Izgnubljeno u tranziciji – kritička analiza procesa društvene transformacije* (pp. 116–131). Beograd: Rosa Luxemburg Stiftung: Regionalna kancelarija za jugoistočnu Evropu.

2 Усвајањем сета грађевинских закона 1995. године уводе се категорије јавног и осталог грађевинског земљишта које може бити у државној и приватној својини уз право коришћења или дугорочног закупа (*Закон о грађевинском земљишту*, 1995).

3 Иако је *Законом о планирању и изградњи* из 2003. године, упркос важећем Уставу из 1990. године по којем то није било могуће, дозвољена приватна својина на осталом грађевинском земљишту.

у друштвена правила која структурирају друштвене интеракције (Hodgson, 2006). Институционални аранжмани су „правила игре у друштву“ (North, 1990) исказана кроз формалне и неформалне процедуре, рутине, норме и конвенције уграђене у саму организациону структуру (Hall and Taylor, 1996). Неоинституционална теорија наглашава да су просторне политике условљене односима моћи у друштву, односно друштвеним и политичким контекстом просторног развоја. Структура моћи у друштву директно утиче на могућност учешћа у процесима планирања и самим тим на одлуке које се доносе (March & Olsen, 2006). При томе, институционална анализа је усмерена ка проучавању интеракција, а не одлука као таквих (Healey, 2007b:65).

Институционалистичко разумевање феномена планирања наглашава значај еволуционе перспективе, лоцирања пракси као путања које имају прошлост и будућност и потцртава сложену међузависност између делања и динамике која одређује структуру. То упућује на истраживање начина креирања политика просторног развоја, у виду својеврсних „ситуација“ активности планирања, односно „историја“ случајева (Healey, 2007a). Институције структурирају процесе интеракције кроз које се артикулишу преференце, интереси и доносе одлуке (Healey, 2007b:65). Тежишно се посматрају релације између активности и институционалног контекста, као одраз успостављених пракси и структура моћи, које као такве даље врше утицај на промене праксе планирања. Додатно, посматрају се генеза кључних одлука, легислативна историја и реформски покушаји различитих тела институционалне структуре. То омогућава разумевање начина на који су планске праксе успостављене и легитимизоване током времена, као и како је шири политички и економски контекст на њих утицао.

Сходно постављеном теоријском оквиру, могуће је формулисати низ истраживачких питања: На који начин институционални аранжмани обликују политике просторног развоја? Који инструменти омогућавају размену идеја о развоју између институција? Који институционални фактори утичу на успостављање пракси планирања кроз време? Како је моћ концентрисана и на којим нивоима управљања? У којим тачкама процеса планирања се дешавају највеће промене? Како се мењала институционална структура процеса планирања у односу на различите интересне групе које учествују у процесу?

### 3.0 МЕТОДОЛОГИЈА

Полигон истраживања је простор Савског кеја на Новом Београду са блоковима 44, 45, 70 и 70а. Његов развој је предмет интересовања и деловања изузетно активне локалне заједнице, чији ангажман дубоко залази у домен урбанистичког планирања. На простору Савског кеја се преламају институционалне надлежности на свим нивоима

управљања, од националног, преко градског, до општинског нивоа, што омогућава посматрање и разумевање њихових сложених међузависности.

Методолошки поступак истраживања се заснива на анализи садржаја формалних докумената урбанистичког планирања и изради хронолошког прегледа специфичних аспеката у временском обухвату од 2000. године до данас. Анализирани су текстуални и графички део планских докумената, као и документационе основе:

- донесених урбанистичких планова у чијем је обухвату предметна територија: генерални урбанистички планови (ГУП), планови генералне регулације (ПГР) и планови детаљне регулације (ПДР), као и њихове измене и допуне;
- урбанистичких планова у процедури израде (РЈУ), чија су фазна решења јавно доступна.

Услед промене процедура, те тиме и различитог методолошког приступа у изради планова и доступности података, различито су анализирани планови донесени у периоду до и након 2016. године. Детаљна анализа планова донесених након 2016. године извршена је по следећим аспектима:

- a) планирана намена површина, са фокусом на статусу земљишта у својству јавне или остале намене и урбанистичким параметрима површина остале намене;
- b) промене планиране намене површина и урбанистичких параметара површина остале намене у односу на планове вишег реда;
- c) институције које су предвиђене да формално учествују у процесу планирања, како у изради тако и у процесу доношења планских докумената (нису разматране институције које су искључиво давале примедбе током фаза јавних увида);
- d) документи институција донети за потребе израде планског решења (услови, мишљења, сагласности, иницијативе, обавештења, анализе и др.);
- e) позиција укључења институција у оквиру процедуре планирања (Одлука о изради плана (ОИП), Стратешка процена утицаја на животну средину (СПУЖС), Рани јавни увид (РЈУ), израда Нацрта плана (НП), Јавни увид (ЈУ), Доношење плана (ДП)).

Плановима донесеним до 2016. године анализирани су аспекти који се тичу статуса земљишта, намена површина и урбанистичких параметара површина остале намене (под (а) и (б)), ради праћења промена намена земљишта и капацитета изградње у целокупном истраживаном периоду.

Овим поступком креирана је база која садржи хронолошки приказ специфичних аспеката анализираних урбанистичких планова и процеса њихове израде.

#### 4.0 РЕЗУЛТАТИ ИСТРАЖИВАЊА

Регулаторна промена статуса својине над земљиштем, од искључиво државног до свих облика својине, суштински је променила логику планирања намене простора (Zeković & Vujošević, 2018). Плурализам интереса, који је сходно томе развијен, условио је промене у просторном и урбанистичком планирању, као кључном механизму државе за одређивање начина коришћења земљишта. Његова основна улога, да усклађује различите економске, друштвене и еколошке приоритете у односу на коришћење и располагање земљиштем, отворила је питање позиције одлучивања о развојним политикама, односно утврђивању јавног интереса (Milovanović Rodić, Slavković & Maruna, 2021).

На подручју Новог Београда, у целини планираном и изграђеном у периоду социјалистичког система самоуправљања и државне својине над грађевинским земљиштем, дистрибуција намена површина је у свему рађена према доминантним вредностима правде, хуманости и равноправности (Zeković & Vujošević, 2018; Milojević, Maruna & Đorđević, 2019). Међутим, у наступајућем периоду промене власничке структуре над земљиштем и покренутог процеса приватизације и преласка из друштвене у приватну својину, планирање на подручју Новог Београда је постало посебан изазов.

Развој предметног подручја је у периоду од 2000. године до данас био дефинисан следећим урбанистичким плановима:

- *Генерални урбанистички план Београда 2021* из 2003. године и његова *Измена и допуна* из 2009. године (2003 ГУП; 2009 ИД ГУП);
- *Генерални урбанистички план* из 2016. године (2016 ГУП);
- *План генералне регулације грађевинског подручја седишта локалне самоуправе – Града Београда*, целине I–IX из 2016. године и његова *Измена и допуна* из 2022. године (2016 ПГР; 2022 ИД ПГР);
- *План генералне регулације система зелених површина Београда* из 2019. године (2019 ПГР СЗП);
- *План детаљне регулације подручја Блока 44*, ГО Нови Београд (у виду Елабората за РЈУ) из 2017. године (2017 ПДР44);
- *План детаљне регулације подручја Блока 70а*, ГО Нови Београд (у виду Елабората за РЈУ) из 2017. године (2017 ПДР70а); и
- *План детаљне регулације за изградњу пешачко-бициклическе везе између улица Омладинских бригада и Аде Циганлије*, ГО Нови Београд и Чукарица из 2023. године (2023 ПДР<sup>мост</sup>).

#### 4.1. Преглед промена планираних намена површина

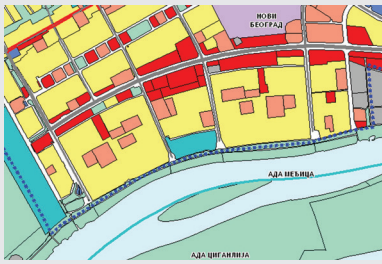
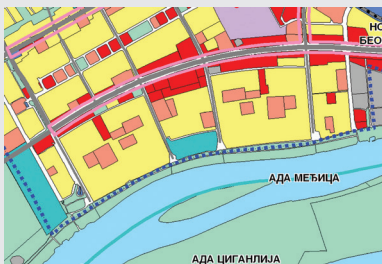
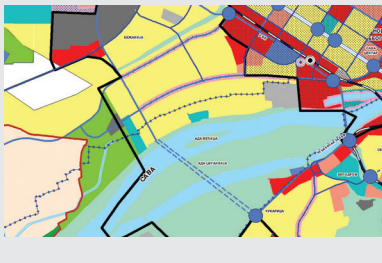

Од кључног значаја за разумевање промена у планираним наменама површина је механизам класификације земљишта према својинском статусу, односно подела на јавне и остале намене. Обзиром на специфичности морфолошке структуре новобеоградских блокова, пре свега његове оригиналне просторне поставке без дефинисаног својинског статуса земљишта, поменути механизам је отворио могућност за радикалну трансформацију постојећег урбаног ткива.

До 2016. године, предметно подручје је било разматрано на нивоу ГУП-а, где су само становање и комерцијалне зоне третиране као остале намене. Прва промена се дешава у 2016 ГУП-у, када се планира ширење грађевинског подручја града непосредно уз предметно подручје, проширује ужа зона санитарне заштите водоизворишта на самом подручју, отвара могућност третирања површине за спортске комплексе као остале намене и оставља отворено тумачење за површине јавних служби.<sup>4</sup> Додатна спецификација намена површина се дешава у 2016 ПГР-у, у којем се у већини блокова површина за јавне службе смањује, а негде и кроз укида, на рачун површина за становање. Ова промена је праћена увећањем површина за инфраструктурне објекте и комплексе, као и саобраћајне површине, што укључује и нов мост преко реке Саве. Додатно укидање површина за јавне службе се потврђује и у оквиру предлога 2017 ПДР,<sup>44</sup> док се у Блоку 70а ипак планира нова површина за објекте и комплексе јавних служби у оквиру становања. (Таб.1)

У односу на претходно донети 2016 ПГР, 2019 ПГР СЗП уводи прецизнију класификацију зелених површина и додатно инсистира на њиховом статусу у отвореним стамбеним блоковима, као површине јавне намене. Међутим, у 2022 ИД ПГР-а ова специфичност се не евидентира потпуним изостанком дефинисања намена површина на подручју, већ само конкретном променом планиране спортско-рекреативне намене у такмичарско-спортски комплекс. Последњи у низу, 2023 ПДР<sup>мост</sup>, премешта позицију планираног моста и врши пренамену површине Савског кеја из зелене површине у јавну намену – водно земљиште. (Табела 1.)

<sup>4</sup> Ово је последица законских решења и дефиниције површина и објеката јавне намене (Измене и допуне Закона о планирању и изградњи из 2014. године).

Tab. 1. Хронолошки преглед промена планираних намена површина и урбанистичких параметара у урбанистичким плановима у односу на претходне и планове вишег реда / Tab. 1. Chronological overview of the planned land use and urban parameters changes compared to the previous and higher order plans

Графички приказ сегмента	Планирана намена површина и урбанистички параметри површина осталих намена	Промена планиране намене површина и урбанистичких параметара површина осталих намена
2003 ГУП	 <p><b>Јавно грађевинско земљиште:</b> јавне службе, јавни објекти и комплекси; спорт, спортски објекти и комплекси; зелене површине; улице првог реда.</p> <p><b>Остало грађевинско земљиште:</b> становање и стамбено ткиво, комерцијалне зоне.</p> <p><b>Урбанистички параметри за остало грађевинско земљиште:</b> становање (<b>Ии</b> 1 до 2; <b>Из</b> ниска изградња 35%, висока изградња 30%; макс. густина становања 250-450st/ha); комерцијалне зоне (<b>Ии</b> 0,5; <b>Из</b> 50%)</p> <p><b>Напомена:</b> Граница уже зоне санитарне заштите водоизворишта и подручја за детаљну анализу утицаја постојећих намена и објеката на ужу зону заштите водоизворишта налази се на северној страни Савског кеја, према блоковима 44, 45, 70 и 70а.</p>	
2009 ИД ГУП	 <p><b>Јавно грађевинско земљиште:</b> јавне службе, јавни објекти и комплекси; спорт, спортски објекти и комплекси; зелене површине; улице првог реда</p> <p><b>Остало грађевинско земљиште:</b> становање и стамбено ткиво, комерцијалне зоне.</p> <p><b>Урбанистички параметри за остало грађевинско земљиште:</b> становање (макс. <b>Ии</b> до 2; макс. <b>Из</b> ниска изградња 35%, висока изградња 30%; макс. густина становања 250-450 st/ha); комерцијалне зоне (макс. <b>Ии</b> 2.0 (изузетно 3); макс. <b>Из</b> 50%)</p>	<p>Без измена планираних намена површина у блоковима 44,45,70 и 70а у односу на 2003 ГУП Иако је <b>Ии</b> у становању прецизније дефинисан, укидање распона од 1 до 2 може се сматрати повећањем <b>Ии</b>. У комерцијалној зони долази до значајног увећања <b>Ии</b> са 0.5 на 2.0 (изузетно 3).</p>
2016 ГУП	 <p><b>Површине јавне намене:</b> зелене површине (Савски кеј), саобраћајне површине</p> <p><b>Површине јавне и/или остале намене:</b> спортски комплекси (блок 44)</p> <p><b>Површине осталих намена:</b> становање (блокови 44,45,70,70а)</p> <p><b>Урбанистички параметри површина осталих намена:</b> становање (густина становања 65st/ha).</p>	<p>У односу на 2003 ГУП и 2009 ИД ГУП: у продужетку Улице др Ивана Рибара планиран је коридор магистралне саобраћајнице (преко Савског кеја према десној обали Саве). Граница уже зоне санитарне заштите водоизворишта померена је према средишњем делу блокова 44,45,70 и 70а (оријентационо до шеталишта Лазаро Карденаса); површине за објекте и комплексе јавних служби у блоковима 44, 45, 70 и 70а нису обележене. Од урбанистичких параметара дефинисана је само густина становања, која је драстично мања у односу на 2003 ГУП и 2009 ИД ГУП.</p>
2016 ПГР	 <p><b>Површине јавне намене:</b> површине за објекте и комплексе јавних служби (у блоку 44 средњошколска установа, у блоковима 45 и 70 предшколска установа, у блоку 70 основна школа), зелене површине (Савски кеј), саобраћајне површине (блок 44), мрежа саобраћајница, површине за инфраструктурне објекте и комплексе (блок 44)</p> <p><b>Површине јавне и/или остале намене:</b> површине за спортске објекте и комплексе (блок 44 спортско-рекреативни комплекс)</p> <p><b>Површине осталих намена:</b> површине за становање (блокови 44,45,70,70а), површине за комерцијалне садржаје (блок 70а)</p> <p><b>Урбанистички параметри површина осталих намена:</b> становање (<b>Ии</b> до 2 у односу на блок (грађевински комплекс), а на грађевинској парцели до 3.5; <b>Из</b> 35% у односу на блок (грађевински комплекс), а на грађевинској парцели до 50%); комерцијални садржаји (<b>Ии</b> до 2; <b>Из</b> до 80%)</p>	<p>У односу на 2003 ГУП, 2009 ИД ГУП и 2016 ГУП: Мост ка Ади Циганлији позициониран је у наставку Улице Агостина Нета.</p> <p>У односу на 2003 ГУП и 2009 ИД ГУП: Површине за објекте и комплексе јавних служби у блоковима 44, 45 и 70 су смањене, а у блоку 70 а су укинуте. У свим блоковима уместо ових површина планиране су површине за становање. Смањена је површина за спортске објекте и комплексе у блоку 44 на рачун саобраћајних површина и површина за инфраструктурне објекте и комплексе.</p> <p>У зони становања долази до промене дефинисања вредности, али и начина дефинисања параметара <b>Ии</b> и <b>Из</b>. 2016ПГР уводи појам грађевинске парцеле у отвореном блоку, а <b>Ии</b> и <b>Из</b> дефинише не само у односу на блок (грађевински комплекс), већ и у односу на грађевинску парцелу. Вредност <b>Ии</b> блока је односу на претходне планове остала непромењена, али се на нивоу грађевинске</p>

парцеле Ии и Из значајно увећавају. Густина становања је изостављена. У комерцијалним садржајима се укида претходно дозвољена вредност Ии „изузетно 3” (што се сматрати смањењем у овој зони), али долази до значајног повећања Из.

**Напомена:** Подручје се налази у ужој зони заштите водоизворишта (оквирна граница је шеталиште Лазаро Карденаса).

#### 2017 ПДР<sup>44</sup>



**Површине јавне намене:** склониште, парк шеталиште Лазаро Карденас, мрежа саобраћајница

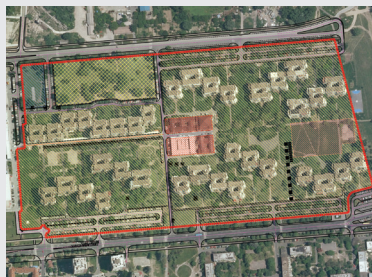
**Површине јавне и/или остале намене:** нису обухваћене границом Плана

**Површине осталих намена:** постојеће становање; планирано становање; комерцијални садржаји

**Урбанистички параметри површина осталих намена:** становање (Ии 1,73 и 2; Из 26% и 30%); комерцијални садржаји (Ии 1; Из 50%)

У односу на 2016 ПГР: Уместо површине за објекте и комплексе јавних служби (средња школа) у блоку 44, планиране су површине за становање. На делу површина за становање планиране су површине јавне намене - склоништа.

#### 2017 ПДР<sup>70а</sup>



**Површине јавне намене:** мрежа саобраћајница, површине за објекте и комплексе јавних служби (предшколска установа)

**Површине осталих намена:** површине за становање, површине за комерцијалне садржаје

**Урбанистички параметри површина осталих намена:** становање (Ии 2,5; Из 35%); комерцијални садржаји (постојећи)

У односу на 2016 ПГР: На делу планираних површина за становање планиране су површине за објекте и комплексе јавних служби.

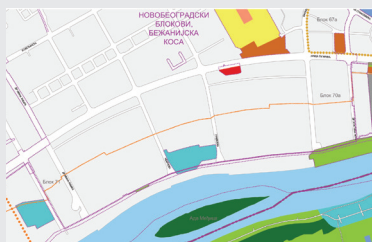
#### 2019 ПГР СЗП



**Површине јавне намене:** зелене површине у отвореним стамбеним блоковима; зелене површине у приобаљу Дунава и Саве. Зелене површине у оквиру других јавних намена које су кључне за формирање система зелених површина: зелене површине у јавним службама; трасе дрвореда; зелене површине у регулацији саобраћајница

У односу на 2016 ПГР: Зелене површине у отвореним стамбеним блоковима планиране су у површинама јавне намене.

#### 2022 ИД ПГР

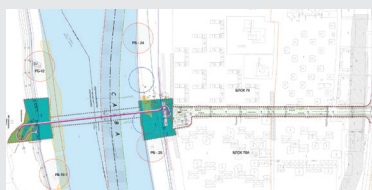


**Површине јавне намене:** зелене површине (Савски кеј).

**Површине јавне и/или остале намене:** површине за спортске објекте и комплексе (блок 44 такмичарско-спортски комплекс - Центар за водене спортове)

У односу на 2016 ПГР: Измене ПГР се односе на спровођење у зони Савског кеја у блоку 70а и промене у оквиру површине за спортске објекте и комплексе у блоку 44, која је уместо спортско-рекреативног комплекса планирана у такмичарско-спортским комплексима.

#### 2023 ПДР<sup>мост</sup>



**Површине јавне намене:** водно земљиште (приобално земљиште-зелене површине у приобаљу); саобраћајне површине (јавни паркинг - надземни, двоетажни); површине за инфраструктурне објекте и комплексе (базна станица)

У односу на 2016 ПГР: Уместо на позицији у наставку Улице Агостина Нета (2016 ПГР), мост је позициониран у наставку Улице Омладинских бригада. Обухваћено подручје Савског кеја планирано је у површинама јавне намене - водно земљиште, уместо у зеленим површинама.

У односу на 2019 ПГР СЗП: Обухваћено подручје Савског кеја планирано је у површинама јавне намене - водно земљиште, уместо у зеленим површинама у приобаљу Дунава и Саве

## 4.2. Преглед промена институционалне структуре и коришћених механизма у процесима урбанистичког планирања

Формална институционална структура учесника у процесу планирања одражава скуп исказаних ставова јавног сектора према развоју предметног подручја и има за циљ заштиту јавног интереса у оквиру различитих домена просторног развоја. У контексту новоусвојеног развојног амбијента вођеног тржишним принципима, у којем право над одлучивањем о дистрибуцији намена простора припада свим друштвеним групама, институције јавног сектора имају важну улогу заштитника општих друштвених вредности у просторном развоју (Milovanović Rodić, Slavković & Maruna, 2021).

Формална процедура планирања у Србији препознаје различите позиције и улоге јавних институција у доношењу одлука на различитим нивоима управљања. Основне групе чине: (1) доносиоци одлука, код којих разликујемо носиоце израде планских докумената и органе надлежне за стручну контролу и доношење планских докумената, (2) носиоци јавних овлашћења и (3) обрађивачи планских докумената<sup>5</sup> (Trkulja, 2021).

Анализа структуре институција на предметном подручју је урађена на основу 7 урбанистичких планова, почевши од 2016. године.<sup>6</sup> У процес њихове израде и доношења били су укључени следећи органи Града Београда: Служба главног

урбанисте Београда (СГУ), који врши координацију рада институција надлежних и укључених у поступке израде и доношења планских докумената, Комисија за планове (КП), као орган надлежан за вршење стручне контроле, Секретаријат за урбанизам и грађевинске послове (СУГП), као носилац израде плана, Градско веће (ГВ), које након стручне контроле од стране Комисије за планове утврђује предлог плана и упућује га у Скупштину града Београда (СГБ) надлежну за доношење планских докумената. Обрађивач свих планова је био ЈУП „Урбанистички завод Београда“, а у процесу су, као носиоци јавних овлашћења, учествовале и многобројне јавне институције. Посебну специфичност представља законско решење према којем је главни урбаниста уједно и председник Комисије за планове, односно у једној особи се обједињује улога координатора израде и креатора јавних политика.

### 4.2.2 Доносиоци одлука – Носиоци праћења израде планских докумената

У Табели 2. дат је упоредни приказ промене учешћа носилаца праћења израде планских докумената: СГУ и СУГП. У оквиру ове табеле је СГУ класификован као носилац праћења израде планских докумената, мада се суштински може сврстати и у групу институција у оквиру органа надлежних за доношење планских докумената обзиром да је главни урбаниста уједно и председник КП.

Упоредни преглед активности носилаца праћења израде планских докумената током процеса израде плана показује, пре свега, промене у улогама појединих институција. Тако, СГУ последње две године, са једне

<sup>5</sup> Осим јавних, обрађивачи могу бити и приватна предузећа.

<sup>6</sup> За планска документа донета пре 2016. године, с обзиром на различите методолошке поступке израде плана и доступност података, није вршено мапирање институција које су учествовале у изради планова.

Таб.2. Упоредни преглед активности носилаца израде планских докумената / Tab.2. Comparative overview of the activities of authorities responsible for the production of planning documents

	2016 ГУП	2016 ПГР	2017 ПДР <sup>44</sup>	2017 ПДР <sup>70a</sup>	2019 ПГР СЗП	2022 ИД ПГР	2023 ПДР <sup>мост</sup>
<b>СГУ</b>	/	/	/	/	/	Доставила иницијативу Кабинета председника владе	3д визуализација моста; 3д модел идејне скице пешачко-бициклистичког моста; геореференцирана ситуација пешачко-бициклистичког моста.
<b>СУГП</b>	Носилац израде Плана; Вођење процедуре; Мишљење на Концепт плана; Решење о приступању СПУЖС; Мишљење на НП; Обавештава ЈКП и надлежне институције о ЈУ у НП ради прибављања сагласности на планско решење или примедби; Формира Образложења	Носилац израде Плана; Вођење процедуре; Мишљење на Концепт плана; Решење о неприступању СПУЖС; Мишљење на НП; Обавештава ЈКП и надлежне институције о ЈУ у НП ради прибављања сагласности на планско решење или примедби; Формира Образложења	Носилац израде Плана; Вођење процедуре; Решење о приступању СПУЖС	Носилац израде Плана; Вођење процедуре; Решење о приступању СПУЖС	Носилац израде Плана; Вођење процедуре; Решење о неприступању СПУЖС; Мишљење на Концепт плана; Мишљење на НП; Обавештава ЈКП и надлежне институције о ЈУ у НП ради прибављања сагласности на планско решење или примедби; Информација у вези са Амандманом за КП СГБ; формира Образложење	Носилац израде Плана; Вођење процедуре; Организује РЈУ; Решење о приступању СПУЖС; Мишљење на Елаборат са РЈУ; Прибављање услова ЈКП и надлежних институција током РЈУ; Мишљење на НП; Обавештава ЈКП и надлежне институције о ЈУ у НП ради прибављања сагласности на планско решење или примедби; Информација у вези са Амандманом за КП СГБ; формира Образложење	Носилац израде Плана; Вођење процедуре; Организује РЈУ; Решење о приступању СПУЖС; Мишљење на Елаборат са РЈУ; Прибављање услова ЈКП и надлежних институција током РЈУ; Мишљење на НП; Обавештава ЈКП и надлежне институције о ЈУ у НП ради прибављања сагласности на планско решење или примедби; формира Образложење

стране, успоставља директну релацију са највишим институционалним нивоима на нивоу републике уводећи механизам „Иницијатива Кабинета председника Владе“, а са друге, сугерише просторне промене уводећи механизам „Идејна решења“. Поред тога, СУП учествује у разматрању амандмана уводећи механизам „Информација у вези са амандманом“.

#### 4.2.3 Доносиоци одлука – Органи надлежни за стручну контролу и доношење планских докумената

У Табели 3. дат је упоредни приказ промене учешћа органа за стручну контролу и доношење планских докумената у процесима урбанистичког планирања. Суштински се

издвајају три кључне институције: КП, као орган формиран од стране СГБ надлежан за вршење стручне контроле, ГВ и СГБ, коју чине одборници.

Упоредни преглед активности органа надлежних за доношење планских докумената током процеса планирања показује промене у позицији, улози и механизмима које користе. Поред одређених промена у самим процедурама планирања које су се измениле услед законских промена, као што је укидање израде Концепта плана или увођење Раног јавног увида, приметне су одређене промене у самој пракси одлучивања надлежних органа, односно новим механизмима. Пре свега, у оквиру рада КП, појављују се три нова механизма: „закључак о усвајању урбанистичке анализе израђене од стране приватних

Таб. 3. Упоредни преглед активности органа надлежних за доношење планских докумената / Tab. 3. A comparative overview of the activities of authorities responsible for the adoption of planning documents

	2016 ГУП	2016 ПГР	2017 ПДР <sup>44</sup>	2017 ПДР <sup>20а</sup>	2019 ПГР СЗП	2022 ИД ПГР	2023 ПДР <sup>мост</sup>
<b>КП</b>	Стручна контрола Концепта плана; Извештај о извршеној стручној контроли Концепта плана; Стручна контрола НП са Извештајем о СПУЖС; Извештај о извршеној стручној контроли НП са Извештајем о СПУЖС; Провера усклађености НП са Извештајем о стручној контроли; Закључак о упућивању НП на ЈУ са временом и местом одржавања јавне седнице; Обавља јавну расправу; формира Закључке по примедбама; Извештај о ЈУ у НП; упућује НП Министарству на сагласност; потом СГБ на усвајање	Стручна контрола Концепта плана; Извештај о извршеној стручној контроли Концепта плана; Стручна контрола НП; Извештај о извршеној стручној контроли НП; Провера усклађености НП са Извештајем о стручној контроли; Закључак о упућивању НП на ЈУ са временом и местом одржавања јавне седнице; Обавља јавну расправу; формира Закључке по примедбама; Извештај о ЈУ у НП; упућује НП у даљу процедуру	Усвојила Урбанистичку анализу ПЦ арт-а	Усвојила Урбанистичку анализу ПЦ арт-а	Стручна контрола Концепта плана; Извештај о извршеној стручној контроли Концепта плана; Стручна контрола НП са Извештајем о СПУЖС; Извештај о извршеној стручној контроли НП са Извештајем о СПУЖС; Провера усклађености НП са Извештајем о стручној контроли; Закључак о упућивању НП на ЈУ са временом и местом одржавања јавне седнице; Обавља јавну расправу; формира Закључке по примедбама; Извештај о ЈУ у НП; упућује НП у даљу процедуру	Упућивање Елабората за РЈУ на РЈУ; Стручна контрола НП са Извештајем о СПУЖС; Извештај о извршеној стручној контроли НП са Извештајем о СПУЖС; Провера усклађености НП са Извештајем о стручној контроли; Закључак о упућивању НП на ЈУ са временом и местом одржавања јавне седнице; Обавља јавну расправу; Закључак о упућивању НП на ЈУ са временом и местом одржавања јавне седнице; Обавља јавну расправу; формира Закључке по примедбама; Извештај о ЈУ у НП; упућује НП у даљу процедуру	Упућивање Елабората за РЈУ на РЈУ; Стручна контрола НП са Извештајем о СПУЖС; Извештај о извршеној стручној контроли НП са Извештајем о СПУЖС; Провера усклађености НП са Извештајем о стручној контроли; Закључак о упућивању НП на ЈУ са временом и местом одржавања јавне седнице; Обавља јавну расправу; формира Закључке по примедбама; Извештај о ЈУ у НП; упућује НП у даљу процедуру
<b>ГВ</b>	На основу Извештаја радне групе за анализу НП и дописа МГСИ, није усвојило првобитни Предлог ГУП Београда, већ га је вратило надлежним институцијама на кориговање; Утврђује Предлог ГУП Београда и упућује га СГБ на усвајање	На основу Извештаја радне групе за анализу НП и дописа МГСИ, није усвојило првобитни Предлог ПГР Београда, већ га је вратило надлежним институцијама на кориговање; Утврђује Предлог ПГР Београда и упућује га СГБ на усвајање	/	/	Прихватило Амандман, Нацрт упућен СГБ на усвајање са Амандманом	Подносилац Амандмана (у вези са поглављем Прелазне и завршне одредбе); Утврђује предлог Измена и допуна ПГР Београда; Утврђује амандмане (поред осталих и свој) и исправку техничке грешке на основу Мишљења Комисије за планове; Упућује Предлог Измена ПГР Београда са утврђеним амандманима и исправком техничке грешке СГБ на усвајање	Утврђује Предлог Плана и упућује га СГБ на усвајање
<b>СГБ: одборници</b>					Подносилац амандмана	Подносилац амандмана	



Tab.4. Упоредни приказ промене учешћа носилаца јавних овлашћења у процесима планирања / Tab.4. Comparative presentation of changes in the participation of public authorities in planning processes

	НЈО са достављеном документацијом				Позивани НЈО без достављене документације				Укупно
	РН	ГН	ОН	укупно	РН	ГН	ОН	укупно	
2016 ГУП	13	26	4	43	7	4	7	18	61
2016 ПГР	13	26	4	43	7	4	7	18	61
2017 ПДР <sup>44</sup>	/	3	/	3	/	/	/	/	3
2017 ПДР <sup>70a</sup>	/	3	/	3	/	/	/	/	3
2019 ПГР СЗП	14	17	/	31	9	9	13	31	62
2022 ИД ПГР	13	12	2	27	22	11	14	47	74
2023 ПДР <sup>мост</sup>	12	17	2	31	5	2	/	7	38

предузећа”, „позитивно мишљење на поднете амандмане” и „информација о исправци техничке грешке”. Поред тога, последњих година, ГВ преузима активнију улогу у процесу планирања користећи механизме „подношење амандмана”, „прихватање поднетих амандмана” и „усвајање мишљења Комисије за планове о исправкама техничких грешака”. У оквиру рада СГБ, односно њених одборника, интензивира се коришћење постојећег механизма „амандман на одређена планска решења”.

#### 4.2.4 Носиоци јавних овлашћења

У Табели 4. је дат упоредни приказ промене учешћа носилаца јавних овлашћења у процесима планирања. Укупан број носилаца јавних овлашћења (НЈО), укључујући републички (РН), градски (ГН) и општински ниво (ОН), који су учествовали у изради предметних планова, износи 95. Тај број укључује, како институције које су достављале документацију потребну за израду плана, тако и оне институције које су биле позиване, али се нису одазвале. Структуру укључених носилаца јавних овлашћења чине јавна комунална предузећа локалног и националног нивоа, градски и републички заводи, градске општине, као и министарства РС.

Упоредни приказ промене учешћа носилаца јавних овлашћења у процесима планирања показује да процентуално значајан број институција не користи своје законско право и обавезу да учествује у процесу планирања у фази формирања планског решења. Приликом израде 2016 ГУП, као и 2016 ПГР, од 55 институција којима су поднети захтеви за достављање услова/мишљења/података по сваком плану, чак 13 институција по сваком плану није доставило тражена документа. У случају 2019 ПГР СЗП и 2022 ИД ПГР, ситуација је још драматичнија, наиме, од 53 институције којима је достављен захтев у оба случаја, 21 институција у 2019 ПГР СЗП и 22 институције у 2022 ИД ПГР нису доставиле тражена документа.

Са друге стране, приметно је повећано интересовање институција за укључивање у процес планирања на нивоу детаљног планирања у односу на ниво ГУП-а. Поред тога, почевши од доношења 2019 ПГР СЗП, уочава се тренд

значајнијег укључивања у процес планирања институција из највиших нивоа извршне власти (министарстава) посебно у фази ЈУ, док са друге стране опада учешће институција на општинском нивоу. Ипак, приметно је одсуство учешћа научно-академских институција (институтути, факултети) у укупном процесу планирања на анализираној територији од 2016. године до данас, односно научно-истраживачких радова и студија као базе знања и аргументације на којима би се базирала планска решења.

#### 5.0 ДИСКУСИЈА И ЗАКЉУЧЦИ

Анализом хронолошког прегледа промена намена површина, статуса земљишта, урбанистичких параметара, институција, њихових докумената у функцији израде планског решења и позиција укључења у оквиру процедуре планирања донесених урбанистичких планова и оних који су у процедури израде за простор Савског кеја на Новом Београду са блоковима 44, 45, 70 и 70а у временском обухвату од 2000. године до данас, идентификоване су три групе промена институционалне структуре урбанистичког планирања у домену (1) одређивања начина коришћења земљишта, (2) учешћа институција у процесима урбанистичког планирања и (3) доношења одлука о урбаном развоју.

#### 5.1. Промене у механизмима одређивања начина коришћења земљишта

**Трансформација статуса земљишта из јавне у остале намене.** Анализа докумената урбанистичког планирања Савског кеја и новобеоградских блокова 44, 45, 70 и 70а у периоду од 2000. године до данас, јасно потврђује тренд инструментализације процеса урбанистичког планирања за потребе приватног капитала (Graovac & Jovanović, 2017; Đokić et al., 2022). Први од механизма у прилог томе је честа промена статуса земљишта претварањем јавне у остале намене, чиме се ствара услов за његову приватизацију.

**Повећање интензитета коришћења земљишта за становање.** Евидентан је тренд погушћавања физичке структуре у корист површина намењених становању и

комерцијалним садржајима, што је пропраћено укидањем површина намењених јавним службама и зеленилу, повећањем капацитета инфраструктуре и саобраћајних површина.

**Непрецизно дефинисање статуса земљишта стамбених блокова.** Још један од препознатих механизма је непрецизност у дефинисању статуса земљишта намењеног становању услед специфичности саме физичке структуре новобеоградских блокова. Наиме, отворена модернистичка структура стамбених блокова оставља простор за различито тумачење статуса земљишта око самих стамбених објеката, које је оригинално планирано као продужено становање — зелени и рекреативни простор уз становање. Међутим, у планским решењима се простор око стамбених објеката дефинише као стамбена површина и то у оквиру статуса остале намене. Тиме се отвара простор за тумачење оваквог планског решења као земљишта за нову стамбену изградњу.

**Релативизација планских решења.** Посебан проблем представља механизам релативизације одређених одредби у ПГР-овима, конкретно 2016 ПГР и 2019 ПГР СЗП, у којима се наводи да су решења дата у плановима оријентационог карактера и да се могу мењати уз сагласност надлежних институција без потребе за формалном изменом основног плана (Đokić Pavkov & Graovac, 2021). У конкретном случају савских блокова нарочито је уочљиво неуважавање одређених просторних решења дефинисаних у 2019 ПГР СЗП од стране других планова истог или нижег реда.

## 5.2 Промене у механизмима учешћа институција у процесима урбанистичког планирања

**Повећање учешћа виших нивоа власти у процесима урбаног развоја на локалном нивоу.** Поред евидентног повећања броја институција на републичком нивоу управе у процесима урбанистичког планирања, тренд централизације одлучивања је видљив и у одсуству активности великог броја институција на градском и општинском нивоу у за то законски предвиђеним фазама (упркос упућеном позиву за учешће) што се може тумачити као прећутна сагласност на планска решења. Додатно, директан утицај највиших нивоа власти је и увођење механизма „иницијатива Кабинета председника Владе“, који се уводи преко институција носилаца праћења израде планских докумената. Утицај виших нивоа власти на урбани развој на локалном нивоу се може сагледати и кроз механизам „амандмани“ који користе одборници у СГБ, а који долази из редова владајуће политичке партије на локалном, као и осталим нивоима власти.

**Учешће приватних предузећа у изради стручних експертиза.** Тренд укључивања експертског мишљења израђеног од стране приватних предузећа је приметан у изради планова детаљне регулације на предметном подручју. То представља промену у односу

на традиционалну праксу која је за ту врсту експертиза ангажовала државне научно-истраживачке организације.

**Повећано учешће институција из групе доносилаца одлука.** Приметну новину у пракси урбанистичког планирања у Београду доноси интензивније укључивање институција из групе носилаца праћења израде планских докумената уз увођење нових механизма у процес планирања. Уочљива је директна улога СГУ у исходима планских решења кроз заговарање иницијатива са виших нивоа власти, као и кроз сугерисање конкретних просторних решења. Посебно се издваја двострука улога Градског урбанисте, са једне стране као носиоца праћења израде планских решења, односно координатора израде планских докумената и рада укључених органа и институција, а са друге као председника КП.

Интензивније укључивање у процес планирања је приметно и у оквиру групе институција надлежних за доношење планских докумената. Пре свега, КП недвосмислено утиче на кључне промене у планским решењима прихватањем експертиза израђених од стране приватних предузећа, као и заговарањем поднетих амандмана од стране градских одборника на самом крају процеса планирања. Поред тога, КП учествује и у оправдавању механизма „исправка техничке грешке“, који се, као механизам „амандман“, појављује на самом крају процеса планирања. Поред тога, новину представља укључивање ГВ у процесу планирања коришћењем механизма „амандмана“, а нарочито директним укључивањем у процес одлучивања о планским решењима и то на самом његовом крају. Уочљив је тренд све интензивнијег учешћа одборника скупштине града у планском процесу подношењем амандмана на планска решења, што се такође дешава на самом крају процеса планирања.

## 5.3 Промене у механизмима доношења одлука о урбаном развоју

**Трансформација планских решења након јавног увида у процедури доношења плана.** Израженије промене у процедурама планирања и кључним учесницима у доношењу одлука се могу уочити у урбанистичким плановима усвојеним последњих година, прво у 2017 ПДР<sup>44</sup> и 2017 ПДР,<sup>70a</sup> а нарочито у 2019 ПГР СЗП и 2022 ИД ПГР. Анализа трендова недвосмислено показује да се кључне одлуке о урбаном развоју доносе унутар институција у оквиру групе доносилаца одлука на нивоу Града Београда, дакле носилаца праћења израде планских докумената и органа надлежних за доношење планских одлука. Њихово суштинско учешће се дешава на самом крају процеса планирања, након завршеног јавног увида и формираног и усвојеног Извештаја о јавном увиду у план, ангажовањем у процедурама подношења амандмана. Иако механизам амандмана представља познато законско решење, његово коришћење се показало као изузетно моћан инструмент за суштинску измену планских решења, јер омогућава

доношење одлука без учешћа других институција и актера у процесу планирања, простим изгласавањем предлога од стране скупштинске већине.

Посебну занимљивост представља процедура усвајања амандмана, где учествује свега неколико институција из групе доносилаца одлука на нивоу града Београда. Наиме, амандман на планско решење се формално упућује СГБ, која потом захтев прослеђује СУП, а он даље обрађивачу плана на давање мишљења. Формално мишљење и коначни закључак о поднетом амандману, односно планском решењу, даје КП и упућује га ГВ на прихватање. Након тога, кориговано планско решење се упућује СГБ на усвајање. Слична процедура се одвија и у случају механизма „исправка техничке грешке“. У анализираним примерима урбанистичких планова Савског кеја и блокова се јасно види да су кроз описане процедуре усвајања амандмана, односно исправке техничке грешке, суштински измењени садржаји планских решења на самом крају процеса планирања, на нетранспарентан начин и без учешћа шире јавности.

#### 5.4. Закључна разматрања

Приказани резултати истраживања јасно показују да се урбанистичко планирање у Србији, као главни инструмент редистрибуције просторних ресурса, не мења у складу са концептом доброг управљања.

Трансформацију институционалне структуре урбанистичког планирања у периоду постсоцијалистичке транзиције карактеришу учестале и значајне промене законских решења које омогућавају увођење нових механизма одлучивања у процедуре планирања који отварају нове просторе за утицај партикуларних интереса на исходе планских решења. Процеси планирања и одлучивања о просторним решењима су, упркос увођењу института раног јавног увида од 2014. године и развоју информационих и комуникационих алата који могу да подрже лак приступ информацијама, недовољно транспарентни и одвијају се и даље у уском кругу институција градске управе, уз повећан утицај виших нивоа власти. Нејасно дефинисане и преклапајуће надлежности и одговорности институција – носилаца јавних овлашћења, доприносе слабљењу њихове улоге и учешћа у процесу планирања. Последице, позиција обрађивача планских докумената у процесу планирања је све више изложена притисцима актера моћи из политичке, управљачке и пословне сфере, а улога у формулисању планских решења све слабија и њима условљенија.

Притисак на простор од стране приватног капитала је велики и све је више ситуација да доносиоци одлука заступају приватни, а не јавни интерес. Трансформација институционалне структуре урбанистичког планирања се одвија у складу са вредностима неолибералног концепта развоја којима се промовишу дерегулација, предузетништво и конкуренција. Критеријуми одлучивања о просторним решењима су, пре свега, у функцији подршке

подизања профитабилности улагања у градски простор, а мање у домену унапређења квалитета живота, стања животне средине и утицаја на заједницу, културно и природно наслеђе.

Стога аутори сматрају да је од посебне важности фокусирање професионалног деловања у свим доменима и типовима пракси (планска пракса, дизајн регулаторног оквира, научно-истраживачки-уметнички рад, образовање, струковне организације, рад у органима управе и јавним институцијама и сл.) на реактуелизацију јавног интереса као критеријума даље трансформације институционалне структуре урбанистичког планирања, односно просторног развоја у Србији.

#### ЗАХВАЛНИЦА

Истраживање је спроведено уз подршку Фонда за науку Републике Србије, 744648, Empowering Participation in Culture and Architecture: Activating Public Resources for and with Local Community - EPICA.

#### REFERENCE

- Čolić, N., Dželebdžić, O. 2018. Beyond formality: A contribution towards revising the participatory planning practice in Serbia. *Spatium*, 39, 17-25, DOI: <https://doi.org/10.2298/SPAT1839017C>
- Čukić, I., Đokić, J., Graovac, A., Maruna, M., Milovanović Rodić, D., Perić, A., Radovanović, K., Savkić, D., Slavković, Lj., Teofilović, A. (prema abecednom redu) 2022. 100 godina transformacije koncepta javnog interesa u prostornom razvoju Srbije: razumevanje društvenog konteksta. U: Šećerov, V., Đorđević, D.S., Radosavljević, Z., Jeftić, M. ur. *Lokalna samouprava u planiranju i uređenju prostora i naselja*. Beograd: Asocijacija prostornih planera Srbije i Univerzitet u Beogradu - Geografski fakultet, 137-149.
- Čukić, I., Stojić, B., Čatić, A., Mićanović, M. ur. 2022. *Izrada planova iza pritvorenih vrata: Izveštaj o stepenu učešća građana u procesima urbanističkog planiranja u Beogradu za 2021. godinu*. Beograd: Institut za urbane politike / Ministarstvo prostora.
- Đokić Pavkov, J., Graovac, A. 2021. Problemi sprovođenja planova generalne regulacije Beograda. U: Jevtić, A., Drašković, B. ur. *Međunarodna konferencija 17. letnja škola urbanizma i upravljanja geoprostornim podacima: Iskustva i perspektive urbanističkog planiranja*. Vrnjačka Banja: Udruženje urbanista Srbije, 73-80.
- Đokić, J., Graovac, A., Radovanović, K., Slavković, Lj. 2022. Utvrđivanje javnog interesa ili podsticanje nesporazuma: izmene i dopune plana generalne regulacije Beograda. U: Šećerov, V., Đorđević, D.S., Radosavljević, Z., Jeftić, M. ur. *Lokalna samouprava u planiranju i uređenju prostora i naselja*. Beograd: Asocijacija prostornih planera Srbije i Univerzitet u Beogradu - Geografski fakultet, 179-187.
- Đurović, S. 2022. *Politika upravljanja građevinskim zemljištem u javnoj svojini*. Beograd: Institut za urbane politike / Ministarstvo prostora.
- Graovac, A. 2022. *Urbanističko planiranje i upravljanje građevinskim zemljištem u javnoj svojini*. Beograd: Institut za urbane politike / Ministarstvo prostora.
- Graovac, A., Đokić, J., Radovanović, K., Slavković, Lj. 2022. *Javni uvid u izmene i dopune plana generalne regulacije PGR Beograda*. Beograd: Nova planska praksa.
- Graovac, A., Jovanović, P. 2017. Relation between planning and realization of open spaces in New Belgrade super-blocks: Case studies of blocks 45 and 70. In: Bijedić, D., Krstić Furundžić, A., Zečević, M. ed. *4th International Academic conference on Places and Technologies: Keeping up with technologies in the context of urban and rural synergy*. Sarajevo: Arhitektonski fakultet Univerziteta u Sarajevu, 244-252.
- Hall, P. A., Taylor, R. C. R. 1996. Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- Healey, P. 2007a. *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a relational planning for our times*. Routledge: London.
- Healey, P. 2007b. New Institutionalism and the Transformative Goals of Planning. In: Verma, N. ed. *Institutions and Planning*. Oxford and Amsterdam: Elsevier, 61-90.
- Jerinić J. 2020. U ime javnosti - legitimacija zastupnika kolektivnih interesa i širih interesa javnosti u upravnim stvarima. *Pravni zapisi*, 11(2), 504-531, doi:10.5937/pravzap0-29648

- Lazarević Bajec, N. 2009. Rational or collaborative model of urban planning in Serbia: institutional limitation, *Serbian Architectural Journal*, 1(2), 81–106.
- March, J. G., Olsen J. P. 2006. Elaborating the new institutionalism. In: Rhodes, R. A. W., Binder, S. A., Rockman B. A. eds. *The Oxford handbook of political institutions*. Oxford: Oxford University Press, 3–20.
- Maričić, T., Cvetinović, M., Bolay, J.C. 2018. Participativno planiranje u urbanom razvoju postsocijalističke Srbije. U: Bolay J.C., Maričić, T., Zeković, S. Ur. *Podrška procesu urbanog razvoja*. Lausanne/Beograd : EPFL&IAUS, 1-27.
- Maruna, M., Čolić, R., Milovanović Rodić, D. 2018. A New Regulatory Framework as both an Incentive and Constraint to Urban Governance in Serbia. In: Bolay, J.C., Maričić, T., Zeković, S. Eds. *A Support to Urban Development Process*. Belgrade: EPFL & IAUS, 80-108.
- Maruna, M., Graovac, A. 2021. Ka kritičko-refleksivnom planeru: prilog unapređenju prakse na primeru kompleksa „Avala filma“ [Towards a Critical and Reflective Planner: A Contribution to Improved Practice Using the Case Study of the Avala Film Complex. *Arhitektura i urbanizam*, 52, 16-26, DOI: 10.5937/a-u0-31716
- Milojević, M., Maruna, M., Djordjević, A. 2019. Transition of collective land in modernistic residential settings in New Belgrade, Serbia. *Land*, 8, 174, <https://doi.org/10.3390/land8110174>
- Milovanović Rodić, D., Slavković, Lj., Maruna, M., Radovanović, K. 2021. Interaktivni urbanizam: iskustva razvoja i primene on-lajn platforme za izgradnju znanja i kapaciteta za dijalog. U: Jevtić, A., Drašković, B. ur. *Međunarodna konferencija 17. letnja škola urbanizma i upravljanja geoprostornim podacima: Iskustva i perspektive urbanističkog planiranja*. Vrnjačka Banja: Udruženje urbanista Srbije, 91-98.
- Milovanović Rodić, D., Slavković, Lj., Maruna, M. ur. 2021. *U potrazi za javnim interesom: dometi urbanizma*. Beograd: Univerzitet u Beogradu Arhitektonski fakultet.
- Nedović Budić, Z., Djordjević, D., Dabović, T. 2011. The mornings after . . . Serbian spatial planning legislation in context. *European Planning Studies*, 19(3), 429–455, DOI: 10.1080/09654313.2011.548448
- North, D. C. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Perić, A. 2020. Citizen Participation in Transitional Society: The Evolution of Participatory Planning in Serbia. In Lauria M., Schively Slotterback, C. Eds. *Learning from Arnstein's Ladder: From Citizen Participation to Public Engagement*. New York: Routledge Press, 91-109.
- Perić, A., Maruna, M. 2022. Post-socialist discourse of urban megaproject development: From “City on Water” to “Belgrade Waterfront”. *Cities*, 130, 103876, <https://doi.org/10.1016/j.cities.2022.103876>
- Petrović, M. 2009. *Transformacija gradova: Ka depolitizaciji urbanog pitanja*. Beograd: Institut za sociološka istraživanja Filozofskog fakulteta u Beogradu.
- Petrović, M. 2012. Pretpostavke novog modela upravljanja okruženjem. *Sociologija*, LIV(1), 87-104, DOI: 10.2298/SOC1201087P
- 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. U: Jevtić, A., Drašković, B. ur. *Međunarodna konferencija 18. letnja škola urbanizma i održivog razvoja*. Beograd: Udruženje urbanista Srbije, 229-238.
- Radovanović, K., Slavković, Lj., Jerinić, J., Graovac, A., Đokić, J. 2022. *Javna sprava o Konceptu politike o reformi e-Prostora - koncept politike o reformi prostornog i urbanističkog planiranja u RS*. Beograd: Nova planska praksa.
- Ristanović, D., Gagić, N. 2022. *Učešće javnosti i borba protiv korupcije u prostornom i urbanističkom planiranju: Priručnik za nevladine organizacije i aktiviste*. Beograd: RERI – Regulatorni institut za obnovljivu energiju i životnu sredinu.
- Slavković, Lj., Đokić, J., Radovanović, K., Graovac, A. 2022. *Rani javni uvid u Generalni urbanistički plan Beograda GUP 2041*. Beograd: Nova planska praksa.
- Slavković, Lj., Graovac, A., Đokić, J., Radovanović, K. 2021. *Javnost na distanci - demokratija u krizi: analiza planskih procedura u periodu pandemije*. Beograd: Nova planska praksa.
- Slavković, Lj., Maruna, M., Milovanović Rodić, D., Radovanović, K. 2020. *Ka kolaborativnom upravljanju razvojem grada: interaktivni urbanizam*. Beograd: Centar za kulturnu dekontaminaciju.
- Službeni glasnik Republike Srbije. 31/2015. *Strategija reforme javne uprave u Republici Srbiji za period 2015-2017*. Beograd: JP „Službeni glasnik“.
- Službeni glasnik Republike Srbije. 98/2006. *Ustav Republike Srbije*. Beograd: JP „Službeni glasnik“.
- Službeni list grada Beograda. 11/2016. *Generalni urbanistički plan Beograda*. Beograd. JP „Službeni list“.
- Službeni list grada Beograda. 110/2019. *Plan generalne regulacije sistema zelenih površina Beograda*. Beograd. JP „Službeni list“.
- Službeni list grada Beograda. 20/2016. *Plan generalne regulacije građevinskog područja sedišta jedinice lokalne samouprave – Grad Beograd, celine I – XIX*. Beograd. JP „Službeni list“.
- Službeni list grada Beograda. 27/2003. *Generalni plan Beograda*. Beograd. JP „Službeni list“.
- Službeni list grada Beograda. 27/2022. *Izmeni i dopune Plana generalne regulacije građevinskog područja sedišta jedinice lokalne samouprave – Grad Beograd (celine I – XIX) - (I faza-2. etapa)*. Beograd. JP „Službeni list“.
- Službeni list grada Beograda. 62/2014. *Izmeni Plana mesta za postavljanje plovila na delu obale i vodnog prostora na teritoriji grada Beograda (I faza)*. Beograd. JP „Službeni list“.
- Službeni list grada Beograda. 63/2009. *Izmeni i dopune Generalnog plana Beograda 2021- Faza 2 (Izmena i dopuna GP 2/2006)*. Beograd. JP „Službeni list“.
- Službeni list grada Beograda. 70/2014. *Izmeni i dopune Generalnog plana Beograda 2021*. Beograd. JP „Službeni list“.
- Službeni list grada Beograda. 9/2023. *Plan detaljne regulacije za izgradnju pešačko-biciklističke veze između ulica Omladinskih brigada i Ade Ciganlije, gradske opštine Novi Beograd i Čukarica*. Beograd. JP „Službeni list“.
- Službeni list grada Beograda. 25/2005. *Izmeni i dopune Generalnog plana Beograda*. Beograd. JP „Službeni list“.
- Trkulja, S. 2021. *Demistifikacija planiranja*. Available at: <http://interaktivniurbanizam.com/obuka-demistifikacija-planiranja/>
- Vujošević, M., Petovar, K. 2010. Evropski planski diskurs i obnavljanje evropskog prostornog planiranja održivog razvoja: nekoliko pouka za jednu zemlju u tranziciji (Srbiju). *Sociologija i prostor*, 48(187) (2), 173–195.
- Zeković, S. i M. Vujošević (2018) Uticaj kontekstualnih faktora na politiku građevinskog zemljišta i urbanog razvoja u Srbiji, U: Bolay J.C., Maričić, T., Zeković, S. Ur. *Podrška procesu urbanog razvoja*. Lausanne/Beograd : EPFL&IAUS, 28–56.