

НОВА ПЛАНСКА ПРАКСА

Цариградска 21, Београд

дана: 21. марта 2022. године

МИНИСТАРСТВО ГРАЂЕВИНАРСТВА

САОБРАЋАЈА И ИНФРАСТРУКТУРЕ

Немањина 22-26, Београд

## КОМЕНТАР

**на садржај Предлога концепта политике о реформи е-Простор: Концепт политике о реформи просторног и урбанистичког планирања у Републици Србији**

### **1. ПИТАЊЕ МЕТОДОЛОШКЕ УСКЛАЂЕНОСТИ ПОНУЂЕНОГ ДОКУМЕНТА СА ЗАКОНОМ О ПЛАНСКОМ СИСТЕМУ И ПРАТЕЋОМ УРЕДБОМ**

1. Закон о планском систему, у члану 16. дефинише концепт политике као полазни документ јавне политике којим се усвајају принципи и/или смернице по којима ће се спроводити *системска реформа у одређеној области* (став 1). Даље, одређено је да се концепт политике по правилу усваја ако има више *међусобно искључивих опција* (праваца) за спровођење жељене промене, које могу значајно утицати на различите заинтересоване стране и циљне групе, као и у случају потребе дефинисања јавних политика са *високим трошковима спровођења* (став 3), односно да је усвајање концепта политике обавезно ако *ex-ante анализа ефеката* различитих праваца деловања, приликом планирања, односно израде стратегије, програма, системског закона или другог акта, *укаже на постојање међусобно искључивих опција, које имају значајан утицај на различите заинтересоване стране и циљне групе* (став 4). Концептом политике доноси се *одлука о конкретној опцији* (став 5).

1.1. Имајући у виду горе наведено, иако није изричито забрањено Законом о Влади који у члану 17. ограничава послове Владе у тзв. техничком мандату (оне могућавајући је да доноси прописе и предлаже законе, као и да обавља друге послове осим текућих), са правом се може поставити питање да ли се усвајање документа којим се утврђују *системске промене* може сматрати текућим послом. У овом документу преовлађују мере које предвиђају измене Закона о планирању и изградњи, системског закона у области просторног и урбанистичког планирања.

1.2. У документу који је понуђен на јавну расправу помиње се *ex ante анализа* (што је обавеза у складу са Законом о планском систему), али се то чини веома штуро, а опције идентификоване том анализом представљене су

практично у једном пасусу (на стр. 26 документа), из чега се не може јасно сагледати нити садржина тих опција, нити аргументи за и против избора једне од тих опција. Такође, нису јасно исказани трошкови спровођења било које од опција, односно није приказана структура тих трошкова, нити постоји било каква *cost benefit* анализа.

- 1.3. Мере које се даље предлажу (у делу IX документа) не односе се само на опцију која је одабрана концептом (централизована јавно доступна електронска база података), већ и на друга питања, међу којима се истиче сужавање круга учесника у партиципативним процесима у вези са планирањем. Из документа се не може закључити да ли су та питања уопште била предмет *ex ante* анализе.
- 1.4. У опису великог броја мера исказује се намера израде додатних анализа којима би било изабрано оптимално решење за спровођење (системске) реформе. У појединим примерима, овакво упутство праћено је конкретним наводима о преферираном решењу (нпр. мера 1.4 „(...)и по могућности свођења на један стратешки и један спроводбени план” и мера 1.2 „(...)фокус на кључне проблеме и оправдане интересе грађана, привреде и невладиног сектора”). Поред тога што се на овај начин прејудицира закључак будућих анализа, овакав поступак значи да је Предлогом концепта политике само најављена (системска) реформа, док је објашњење одабира потенцијалних решења измештено ван простора јавне расправе о садржају предметног документа. Ово је сасвим супротно сврси израде концепта политике као документа јавне политике којим се дефинише проблем, дискутује решење и доноси одлука, односно којим се Влади РС за усвајање препоручује конкретна опција као решење за системску реформу у одређеној области.
2. Документом се потенцира усклађивање Закона о планирању и изградњи са Законом о планском систему, што је за похвалу имајући у виду партиципативне механизме предвиђене у ЗПС. Међутим, у исто време, документ предлаже значајно сужавање круга субјеката који би могли да се укључе у партиципативни процес, условљавајући то својеврсном легитимацијом, односно доказивањем интереса. Овакво доказивање може се предвидети једино у управним поступцима (који, штавише, од 2016. године познају и могућност да се као странка у поступку легитимишу и лица, односно организације које заступају колективне, односно шире интересе јавности). Оно је супротно самој идеји партиципације, како је она зајемчена међународним документима (у првом реду Архуском конвенцијом), националним Уставом (посебно чланом 53), али и домаћим законима, међу којима предњачи управо Закон о планском систему и Уредба о методологији управљања јавним политикама, анализи ефеката јавних политика и прописа и садржају појединачних докумената јавних политика. У том смислу, предложена мера сужавање круга субјеката који би могли да се укључе у партиципативни процес, супротна је члану 36. ст. 2. Уредбе који дефинише да се јавна расправа спроводи непосредно пре усвајања документа јавних политика, односно прописа, а њена сврха је да целокупну

јавност, а нарочито субјекте на које се односе мере јавне политике, односно обвезнике поступања по пропису, упозна са готовим текстом нацрта, у циљу благовремене припреме за спровођење и прикупљање примедби и сугестија за финалне интервенције на тексту.

## **2. ПИТАЊЕ УТЕМЕЉЕНОСТИ ПРЕПОРУКА И МЕРА У АНАЛИЗИ СТАЊА ПРОСТОРНОГ И УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНИРАЊА (ПОГЛАВЉЕ IV)**

Поглавље IV - ТРЕНУТНО СТАЊЕ ПРОСТОРНОГ И УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНИРАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ И КАПАЦИТЕТА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ РЕФОРМЕ је у потпуности усмерено на оправдавање дигитализације система планирања, уз веома површан приступ анализи тренутног стања просторног и урбанистичког планирања. Поглавље се заснива на селективној идентификацији проблема који се могу довести у везу са прокламованим циљевима представљеног предлога политике и површно изведеним закључцима о решењима за оне проблеме који јесу одабрани за разматрање.

1. Поглавље IV започиње изјавом да „анализа стања просторног и урбанистичког планирања у РС указује на превелики број различитих врста планских докумената”, а завршава препоруком да је потребно „преиспитати и смањити број врсте планских докумената” (табела 1. Препоруке за унапређење система на основу анализе стања, стр. 9, препорука 1). Међутим, садржај анализе стања не пружа целовите информације о конкретним проблемима законом прописаних докумената урбанистичког и просторног планирања, њихове и израде и спровођења, односно не садржи основ за преиспитивање, а посебно не пружа увид у разлоге за смањивање њиховог броја, нити врсте.

- 1.1. Најпре, анализа започиње разматрањем начина примене урбанистичког пројекта који се не може сматрати планским документом ни на основу Закона о планском систему, ни на основу Закона о планирању и изградњи.

Наиме, члан 5. став 3. Закона о планском систему одређује документе просторног и урбанистичког планирања као посебну врсту планских докумената који су ближе дефинисани одредбама Закона о планирању и изградњи. Према Закону о планирању и изградњи урбанистички пројекат је дефинисан као урбанистичко-технички документ за спровођење просторних и урбанистичких планова, због чега он не може бити разматран са циљем „преиспитивања и смањења броја (и) врсте планских докумената”.

У том смислу, нетачни су и наводи из поглавља II Појмовник, где је под бројем 7) наведено: „Плански документи - Просторни и урбанистички планови и урбанистички пројекти”.

- 1.2. Идентификован је проблем да „урбанистички пројекат, поред урбанистичко техничке разраде, у актуелној пракси има и „снагу

планског документа“, јер се њиме могу планирати објекти јавне намене, односно може да буде основ за утврђивање јавног интереса за потребе експропријације”. Међутим, у наставку овог и других поглавља, није предочено које конкретне потешкоће и за које учеснике у процесу израде докумената урбанистичког и просторног планирања, односно израде, потврђивања и спровођења урбанистичко-техничких докумената, оваква дефиниција урбанистичког пројекта производи.

Треба подвући да је могућност израде урбанистичког пројекта за објекте јавне намене, на основу којег би се, без измене планског документа, могао утврдити јавни интерес и извршити експропријација, уведена 2018. године Изменама и допунама Законом о планирању и изградњи, те да је овакво тумачење потврђено упутством МГСИ из новембра 2020. године (Упутство о примени одређених одредби Закона о планирању и изградњи - урбанистички пројекат, бр.011-00-605/2020-1, од 27.11.2020), због чега је додатно важно разјаснити проблеме које је овај релативно нов начин примене УП узроковало.

Додатно је важно истаћи да је истим изменама Закона о планирању и изградњи и претходно наведеним Упутством МГСИ, урбанистичком пројекту дата „снага” и да „донекле измени решења из планских докумената” (Упутство МГСИ). С обзиром да се концептом политике дају упутства за спровођење системских реформи у области планирања, изузетно је важно заузети вредносни став спрема свих аспеката УП.

- 1.3. Идентификован је проблем „недостатка урбанистичких планова”, посебно планова генералне и детаљне регулације. Овај проблем ближе је објашњен кумулативно са проблемом да се „у пракси ретко примењују општа правила за уређење и изградњу када не постоји усвојен плански документ” из разлога што „надлежни органи једноставно избегавају да користе ове нове правне институте, уз образложење да је потребно претходно израдити планске документе”. На основу овога изведен је закључак да „план генералне регулације, као плански документ који би требало да буде основни урбанистички план и који би требало да се директно спроводи, није испунио очекивања у пракси”, те је поновљен став да је „потребно озбиљно преиспитати оправданост постојања различитих врста урбанистичких планова”.

Изложена анализа стања не садржи објашњење разлога за уочен проблем немогућности или одбијања ЈЛС да приступе спровођењу законом порписане обавезе израде планских докумената. Да ли је у питању недостатак људства или немогућност разумевања постојећег законског оквира? У колико је у питању одсуство потребе за више различитих планских докумената, због чега ЈЛС одбијају да примене правила грађења датих у оним планским документима која су на снази? Да ли је уочен проблем недостатка планских докумената и проблем одбијања

спровођења законских одредби приликом одређивања услова изградње, везан за све ЈЛС или се може направити разлика у односу на њихову територијалну распрострањеност, расположивост финансијама итд. Непостављена питања су бројна, последично образложења непостојећа, због чега је упитан извор тврдње да је решење укидању разлике у врстама урбанистичких планова.

Због свега изложеног није могуће ни коментарисати формулацију предлога мере 1.4 Оптимизација планских докумената по врстама и стандардизација њихове садржине, методологије и формата у коме се израђују, као формата у којима се у њих уносе подаци, чије објашњење укључује и намеру „оптимизације [планских докумената] по врстама, у смислу њиховог фузионисања и по могућности свођења на један стратешки и један спроводбени план, као и оптимизације улоге урбанистичког пројекта у урбанистичком планирању”.

2. У истом поглављу даље је дата анализа људских и техничких капацитета ИЈО и ЈЛС да спроводи тренутно утврђене процедуре издавања услова за израду планских докумената, за које је утврђено да су на веома ниском нивоу. С обзиром на изведену препоруку о потреби „дигитализације целокупног поступка припреме, координације и праћења израде планских докумената у циљу ефикасније процедуре” (табела 1. Препоруке за унапређење система на основу анализе стања, стр. 9, препорука 2. и препоруке 3, 5 и 6), јасно је да ће овај проблем бити знатно већи, те ову препоруку прате и оне о потреби набавке опреме, спровођења обуке запослених.

Оно што је изостало је анализа стања, односно анализа спровођења постојећих одредби Закона о планирању и изградњи и пратећих уредби које се односе на успостављање (локалних и националног) информационог система планских докумената и стања у простору, у складу са начелима INSPIRE директиве, као и Централног регистра планских докумената.

Наиме, у контексту предлагања концепта системске реформе у области планирања, није јасно одређена разлика у концептима платформи Е-простор и Е-план и оних решења која су већ утврђена законима и подзаконским актима. У том смислу, поред јасног навођења унапређења које доносе новопредложене платформе, неопходно је идентификовати и који су били проблеми у успостављању раније предлаганих решења. Без овако изведене анализе, није могуће одредити да ли Предлог концепта политике, у делу који се односи на „реформу Е-простора”, заиста представља концепт системске реформе, односно да ли је испуњена сврха израде овог документа јавне политике прописана Законом о планском систему.

3. Поглавље не садржи образложење проблема које узрокују тренутне процедуре објављивања почетка израде документа просторног или урбанистичког планирања (ни у анализи стања, ни у анализи планског и законског основа), зог чега није могуће схватити ни која се промена очекује применом препоруке да се

„објављивање отпочињања рада на планском документу, као и све друге објаве које су се до сада вршиле у Службеном гласнику и на Порталу доносиоца плана, врши искључиво на Порталу РГЗ-а, тако што ће се обезбеди лака јавна доступност и прегледност тих објава, као и контрола времена и трајања објаве” наведене у поглављу V - ПОДАЦИ О ПЛАНСКИМ ДОКУМЕНТИМА И ПРАВНОМ ОКВИРУ РЕЛЕВАНТНОМ ЗА ИЗРАДУ КОНЦЕПТА РЕФОРМЕ, а на основу које су формулисане и одговарајуће мере. Наиме, да је извршена анализа, она би указала да заиста постоје проблеми у процедурама обавештавања грађана о отпочињању рада на изради планског документа (одлука о изради), а посебно и обавештавању о отпочињању раног увида и јавног увида, као и упућивању планског документа у процедуру доношења. Међутим, ниједан од проблема не може бити решен укидањем штампане верзије огласа и пуким премештањем огласа на другу електронску адресу.

Овде је важно навести да у Србији свега 66,7% домаћинстава има приступ интернету (РАТЕЛ, Преглед тржишта електронских комуникација за други квартал 2020) што значи да предложена потпуна дигитализација процедура израде, одношења и објављивања докумената просторног и урбанистичког планирања значи и искључивање из ових процедура свих оних грађана који немају приступ интернету, не поседују рачунар или не знају да га користе. Предлагач концепта политике дигитализације просторног и урбанистичког планирања ово има у виду када каже: „Успостављање система еПлан је планиран тако да информациони системи, платформе, софтвери и комплетна инфраструктура коју ће користити корисници овог система буду успостављени на начин који ће омогућити једнаку расположивост и употребу свим корисницима, без обзира на пол, род, године, расу, верско, политичко или сексуално опредељење, припадност националној или етничкој мањини, имовинско стање или било који други основ дискриминације, **под условом да лице поседује рачунар и стабилну интернет конекцију**” (поглавље III - НАЧЕЛА КОНЦЕПТА РЕФОРМЕ). Међутим, пропушта да правилно оцени претњу недостатка знања и техничких капацитета који грађане искључују из дигитализованих процедура одлучивања о животној средини и предвиди механизме који би ову претњу умањиле.

4. Анализа постојећег стања обухвата и крајње штур и недоречен осврт на проблеме спровођења партиципативних процедура. Ипак, у даљем тексту Предлога концепта политике дате су препоруке које у значајној мери умањују освојено право грађана да учествују у одлучивању о обликовању животне средине.

- 4.1. Наведени су изводи анкете спроведене у 71 ЈЛС (15 градова, 56 општина, укључујући Београд) који указују да: 1) свега „половина ЈЛС увек организује процес консултација, а у просеку четвртина углавном организује консултације”; 2) да се „консултације” организују кроз прикупљање предлога преко сајта ЈЛС, организовањем округлих столова или фокус група; 3) да консултацијама, у просеку, учествује мање од 10

- људи; 4) да је просечан број коментара прикупљених током консултација, по плану, углавном мањи од 10. Међутим, пасус не садржи коментар којим се идентификује, односно именује проблем у спровођењу описаних партиципативних алата, нити табела са Препорукама за унапређење система на основу анализе стања (стр. 9) садржи препоруку која се може недвосмислено повезати са изнетом анализом стања. У овом смислу се овај део анализе стања разликује у односу на остале сегменте поглавља IV, односно остале разматране делове система планирања.
- 4.2. „Консултације” у виду „прикупљања предлога преко сајта ЈЛС, организовања округлих столова или фокус група” не представљају део партиципативних процедура прописаних одредбама Закона о планирању и изградњи. Није приказан разлог изостављања анализе спровођења партиципативних процедура прописаних одредбама Закона о планирању и изградњи, од великог значаја с обзиром да се Предлогом концепта политике дају препоруке за сужавање круга субјеката који би могли да се укључе у партиципативни процес у односу на тренутно постављен законски оквир.
- 4.3. Уколико, пак, предлагач сматра да *мање од 10* људи, односно коментара прикупљених по једном планском документу, представља премали број укључених, потребно је анализу допунити анализом решења за детектовани проблем и препорукама како овај проблем превазићи. Овде је потребно подвући да се Предлогом концепта политике упућује на усаглашавање Закона о планирању и изградњи са Законом о планском систему у делу који се односи на одржавање консултативног процеса у фази која претходи организовању јавне расправе о нацрту документа просторног и урбанистичког планирања, а да Закон о планском систему и Уредба не садрже детаљна упутства о спровођењу консултативног процеса којима би уочен проблем недостатка партиципације током консултација био решен.
- 4.4. Податак о (просечном) броју учесника у једном партиципативном догађају, било да се ради о оном законом предвиђеном или факултативном, није довољан да би се формулисао закључак о проблемима процеса. Наиме, неопходно је објаснити и друге околности организовања и спровођења ових догађаја, као што су начин обавештавања, време одржавања, тип планског документа, односно жељени исход партиципативне процедуре и дизајн процеса. Слично се односи и на податак о (просечном) броју пристиглих примедби.
5. Поглавље садржи и кратак осврт на рад „Комисије за планове” у којем је наведено: „Током епидемије заразне болести Covid-19, седнице Комисије су се одржавале електронски у око 63% случајева. Одржавање електронских седница је предвиђено Пословником о раду Комисије, али су оне ретко организоване пре епидемије. Такво стање је по одговорима из анкете углавном последица недовољне опремљености ЈЛС, које често немају мултимедијалне сале, лиценциране софтвере за online састанке или добар интернет.” Изнети подаци

не представљају довољну основу за идентификацију проблема и предлагање решења којим би била уведена системска реформа у овом пољу.

- 5.1. Пропуштено је да се истакне да се рад комисија за планове одвија кроз организовање јавних седница и седница затвореног типа, те да су јавне седнице комисија за планове време током којег грађани користе законом прописано право на додатно објашњавање примедби на нацрте планских докумената. Упркос томе што није успостављен чињенични ни вредносни оквир закључивања, Предлог концепта политике даље предвиђа „дигитализацију целокупног поступка припреме, координације и праћења израде планских докумената”, односно потпуно укидање овог важног инструмента директне партиципације.
- 5.2. Формулација овог дела анализе указује да су резултати формулисани на основу података добијених на основу само једне ЈЛС. С тим у вези, уколико је недостатак техничких решења узрок неодржавања електронских седница комисија за планове у појединим ЈЛС, потребно је навести који је узрок неодржавања електронских седница у оној ЈЛС у којој је 63% седница ипак одржавано електронски и који су закључци упоредне анализе ових процеса.
- 5.3. Изнети подаци указују да се потреба за одржавањем електронских седница указала након избијања епидемије ковид-19, али не указује на постојање проблема из којих произилази потреба да се у будућности одржавање свих седница комисија за планове, уместо непосредно, спроводи електронским путем. У том смислу, захтев за „дигитализацијом целокупног поступка припреме, координације и праћења израде планских докумената” (табела 1. Препоруке за унапређење система на основу анализе стања, стр. 9, препорука 2) још једном је стављен као императив којим се оправдава трансформација целокупног система планирања. Упркос декларативним наводима да дигитализација има за циљ „ефикасније процедуре”, оваква тврдња није доказана, а пре свега Предлогом концепта политике је пропуштено да се успостави вредносни оквир у којем се сагледава „ефикасност” истих.

### **3. ПИТАЊЕ УТЕМЕЉЕНОСТИ ПРЕПОРУКА И МЕРА У АНАЛИЗИ ПЛАНСКОГ И ПРАВНОГ ОКВИРА (ПОГЛАВЉЕ V)**

У поглављу које се односи на анализу планског и правног оквира релевантних за израду предметног концепта политике формулисане су препоруке које дубоко задиру у остварена права грађана на учешће у процедурама израде докумената просторног и урбанистичког планирања. Ипак, поглавље не садржи објашњење извора легитимитета овакве препоруке. Наиме, из приказаног је очигледно да намера сужавање круга субјеката који би могли да се укључе у партиципативни процес није предвиђена ниједним планским документом, нити закони цитирани у овом поглављу дају основ за примену предложеног инструмента. Подвлачимо да образложење потребе за



сужавањем законом прописаног права широког круга заинтересоване јавности да учествује у процедурама обликовања животне средине није дато ни у другим поглављима концепта политике, укључујући и поглавље IV које се односи на анализу тренутног стања просторног и урбанистичког планирања чија је сврха управо идентификација проблема за потребе чијег решавања се и приступа изради концепта политике.

1. У поглављу V је изречена потреба да се процедура доношења планова „усклади са Законом о планском систему РС и уредбом донетом на основу тог закона”, те се посебно упућује на чл. 41, 45 и 46. Уредбе којима се уређују методе консултација и спровођење јавне расправе за документе јавних политика. Ипак, супротно изреченој потреби за усклађивањем одредби Закона о планирању и изградњи са одредбама Закона о планском систему, у наставку поглавља су предложени инструменти основ чије примене не може да се пронађе у одредбама Закона о планском систему, а који се односе на сужавање права грађана да учествују у партиципативним процесима, прописаног одредбама Закона о планирању и изградњи.

Поглавље садржи информацију о потреби да се „пропише обавеза спровођења свеобухватног консултативног процеса током израде и доношења планског документа, који ће обавезно обухватати и рану фазу...а како би се омогућило активно учешће свих заинтересованих страна и циљних група у даљим фазама консултативног процеса”. У наставку поглавља наводи се да је правна анализа показала постојање потребе да се „устостави решење по коме ће се јавна расправа фокусирати на кључна планска решења, као и на приговоре институција које конкретан плански документ треба да спроводе, организација цивилног друштва и правних лица и грађана који имају посебан интерес за конкретан плански документ (нпр. ако су пријавили адресу на тој територији или на истој имају имовински или пословни интерес), јер се неограниченим правом учешћа појединаца у односу на сва питања и све локације, током консултативног процеса и јаве расправе сужава посвећеност кључним приговорима, као и приговорима организација цивилног друштва и правних и физичких лица која реално имају највећи интерес да утичу на садржај тих планских докумената.” У табели 2. Препоруке за унапређење система на основу анализе правног оквира (стр. 16), ова изјава сумирана је као препорука бр. 6: „Проширити консултативни процес на цео период израде планског документа, а право на учешће у јавној расправи уредити тако да се обезбеди фокус на релевантне и основане приговоре”.

Основ за предложено решење не може се пронаћи у одредбама Уредбе о методологији управљања јавним политикама.

Суштина коришћења партиципативних алата, консултација и јавне расправе, онако како су ови инструменти одређени Уредбом о методологији управљања јавним политикама, на које се предлагач концепта политике позива, сасвим је

супротна намери предлагача исказаној у представљеном Предлогу концепта политике. За разлику од намере предлагача да иде ка сужавању и опсега питања која могу бити предмет јавне расправе („јавна расправа (ће се) фокусирати на кључна планска решења”) и права грађана да учествују у јавној расправи (захтев за доказивањем „посебног интереса”), Уредба налаже ширење круга учесника у процесу формулисању јавних политика, од организовања консултативног процеса са заинтересованим странама и циљним групама (чл. 42), преко учешћа истих у раду радне групе за израду документа јавне политике (чл. 43), до отварања јавне расправе чија је експлицитно дефинисана „сврха (је) да целокупну јавност, а нарочито субјекте на које се односе мере јавне политике, односно обвезнике поступања по пропису, упозна са готовим текстом нацрта, у циљу благовремене припреме за спровођење и прикупљање примедби и сугестија за финалне интервенције на тексту” (чл. 39).

Из наведеног је јасно да Закон о планском систему не може представљати правни основ за коришћење предложених партиципативних алата током израде докумената просторног и урбанистичког планирања.

2. Поглавље V које се односи на анализу планског и правног оквира релевантног за израду предметног концепта политике, не садржи анализу одредби Закона о стратешкој процени утицаја на животну средину које израду стратешких процена утицаја на животну средину доводе у директну везу са процедурама израде и доношења докумената просторног и урбанистичког планирања.

## **5. ПИТАЊЕ ПОТРЕБЕ ЗА ТРАНСФОРМАЦИЈОМ УРБАНИСТИЧКОГ ПРОЈЕКТА**

Читав сегмент Предлога концепта политике који се односи на трансформацију института урбанистичког пројекта, „пати” од истих недостатака као и други сегменти овог предлога документа јавне политике - недоречен је, неконзистентан и са нејасним вредносним оквирима у којима се намерава спровести његова трансформација.

У поглављу IV - ТРЕНУТНО СТАЊЕ ПРОСТОРНОГ И УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНИРАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ И КАПАЦИТЕТА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ РЕФОРМЕ, у свега 1 (једној) реченици анализирано је коришћење урбанистичког пројекта као основа утврђивања јавног интереса за експропријацију приликом планирања објеката јавне намене. У поглављу V - ПОДАЦИ О ПЛАНСКИМ ДОКУМЕНТИМА И ПРАВНОМ ОКВИРУ РЕЛЕВАНТНОМ ЗА ИЗРАДУ КОНЦЕПТА РЕФОРМЕ, „проблем” урбанистичког пројекта прераста онај уочен у анализи стања, па ово поглавље проблематизује „злоупотребу” урбанистичког пројекта од стране „неких градова и ЈЛС” и то тако што су „одређене општине урбанистичким плановима предвиделе обавезу њихове израде за одређена подручја као правило, пребацујући финансирање детаљнијег планирања на инвеститора, уз ограничавање јавности транспарентног поступка урбанистичког планирања”. Међутим, повећање транспарентности процедура презентације урбанистичких пројеката и њиховог

usвајања није део предложених мера спровођења концепта политике. Наиме, образложење мере 1.4 Оптимизација планских докумената по врстама и стандардизација њихове садржине, методологије и формата у коме се израђују, као формата у којима се у њих уносе подаци, укључује намеру „оптимизације улоге урбанистичког пројекта у урбанистичком планирању”, која не даје вредносни оквир трансформације начина примене овог урбанистичко-техничког документа. Имајући у виду да Предлог концепта политике не садржи довољно садржајну и целовиту анализу процедуре израде и потврђивања урбанистичког пројекта, те да су његови сегменти у различитим поглављима обрађени на неконзистентан начин, није могуће коментарисати вредносно неутралну изјаву о намери „оптимизације” овог урбанистичко-техничког документа.

## **6. ПИТАЊЕ ВРЕДНОСНОГ ОСНОВА ПРЕПОРУКА ЗА УНАПРЕЂЕЊЕ СИСТЕМА ПЛАНИРАЊА**

Приликом формулисања препорука за трансформацију партиципативних механизма, предлагач предметног концепта политике позива се на потребу за усклађивањем одредби Закона о планирању и изградњи са одредбама Закона о планском систему. Међутим, како је већ образложено, Закон о планском систему не може представљати правни основ предложене трансформације. Стога је јасно да предлагач не може користити „пречицу” позивањем на инструменте прописане Законом о планском систему, већ да мора посветити дужну пажњу анализи стања, односно идентификацији проблема тренутног законског оквира који одређује учешће јавности у изради и спровођењу докумената просторног и урбанистичког планирања, те предложити смернице за трансформацију ових механизма у складу са изреченим вредносним оквиром који се односи на циљане ефекте системске трансформације поља просторног и урбанистичког планирања.

1. Дефиниције општег и посебних циљева изнете у поглављу VIII - ЦИЉЕВИ РЕФОРМЕ не могу послужити као вредносни основ свих предложених измена система планирања, с обзиром да су циљеви дефинисани искључиво у односу на идеју дигитализације система, односно идеју успостављања система продукције електронских база података и система дистрибуције података из тих база према јавности.

Сама дигитализација система планирања не може бити основ за предложену трансформацију броја и врсте планских докумената са свођењем на један стратешки и један спроведбени план, трансформацију партиципативних процедура и сужавања круга корисника којима је омогућено право на учествовање у истим и трансформацију концепта урбанистичког пројекта.

Документи просторног и урбанистичког планирања представљају резултат различитих потреба и интереса, а приметно је да је наше планирање под константним притиском интереса капитала, због чега трпи и могућност остварења јавног интереса у простору. А управо су теме од јавног интереса оне

које све више долазе у фокус интересовања шире јавности и које су скренуле пажњу и на планирање као делатност. Подсећамо да је Закон о планирању и изградњи, у протеклих око 20 година, међан скоро 20 пута, често на начин да је мењана и улога и врста расположивих планских докумената, као и начин одвијања партиципативних процедура. Оно што је изостало, а што изостаје и у Предлогу концепта политике, је анализа процедура израде и спровођења планских докумената, и њиховог утицаја на изграђени простор, друштво, економију, животну средину итд, односно анализа интереса који се највише испољавају у постојећим планским документима. У одсуству оваквих анализа, свака реформа система планирања је неутемељена и може бити злоупотребљена. Због тога, не може се у трансформацију система планирања улазити кроз постављање питања „Шта је најефикасније решење за дигитализацију”, већ како да трансформација погодује грађанима као крајњим корисницима простора, у чијем интересу се планови и израђују.

2. И садржај поглавља VI - УПОРЕДНА РЕШЕЊА У ОБЛАСТИ ПРОСТОРНОГ И УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНИРАЊА односи се искључиво на анализу праксе дигитализације система планирања. Поглављу недостаје анализа праксе која се односи на предложену трансформацију броја и врсте планских докумената са свођењем на један стратешки и један спроведбени план, трансформацију партиципативних процедура и сужавања круга корисника којима је омогућено право на учествовање у истим и трансформацију концепта урбанистичког пројекта.
3. У вези са претходним, нејасно је због чега се није приступило изради два одвојена концепта политике, којима би најпре био предложен стратешки правац трансформације система планирања, а затим и дигитализација оваквог новог система. На овај начин би сваки од докумената би растерећен и добио би се простор за спровођење анализа потребних да би се упоредила могућа (супротстављена) решења и издвојиле препоруке за усвајање једног модела, а у складу са одредбама Закона о планском систему и Уредбом, које су у Предлогу концепта политике изостале.
4. Садржај поглавља IV - ТРЕНУТНО СТАЊЕ ПРОСТОРНОГ И УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНИРАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ И КАПАЦИТЕТА ЗА СПРОВОЂЕЊЕ РЕФОРМЕ засновано је искључиво на садржају анкете коју су попуњавали ИЈО и представници ЈЛС, те не садржи податке о проблемима са којима се суочавају други актери, приватни сектор, организације цивилног друштва, а посебно грађани. Додатно, материјал изложен током јавне расправе у Предлог концепта политике указује да, супротно одредбама Уредбе о методологији управљања јавним политикама (чл. 42 и 43), МГСИ није спровела консултативни процес са организацијама цивилног друштва које би могле да допринесу разумевању стања, односно проблема у пољу просторног и урбанистичког планирања. Ипак, у поглављу XIII - ИНФОРМАЦИЈЕ О СПРОВЕДЕНИМ КОНСУЛТАЦИЈАМА предлагач наводи да је „током израде овог документа спроведен [је] свеобухватан консултативни процес у циљу

сагледавања ограничења у оквиру којих ова реформа треба да се спроведе, односно персоналних и материјалних ресурса на свим нивоима на којима се израђују и доносе плански документи...”

Одлука предлагача да не укључи и представнике приватног сектора, организације цивилног друштва, а посебно грађане, у формулисање предлога концепта политике, отвара питање могућности да решења предвиђена овим документом донесу стварно побољшање партиципативних процедура. Такође, отвара питање ефикасности партиципативних механизма прописаних одредбама Закона о планском систему и Уредбом о методологији управљања јавним политикама, а на којима предлагач планира да заснује и израду докумената просторног и урбанистичког планирања.

Нова планска пракса

---