Прегледни научни рад
DOI: 10.46793/Urbanizam25.175S

Божена Стојић[1]
Јована Тимотијевић[2]
Олга Андрић[3]
Ива Чукић[4]
Марија Пенезић[5]

ИЗВАН ПЛАНА: ДЕРЕГУЛАЦИЈА, ЕКСПО БЕОГРАД 2027 И ЈАВНИ ИНТЕРЕС

OUTSIDE THE PLAN: DEREGULATION, EXPO BELGRADE 2027, AND THE PUBLIC INTEREST

РЕЗИМЕ: Последњих година сведочимо значајном интензивирању тренда дерегулације у документима урбаног планирања у Србији - од проглашавања регулационих планова оријентационим, до експлицитног прописивања скраћених и редукованих процедура. Негативне просторне и друштвене последице таквих тенденција су бројне. Циљ рада је да, на актуелном примеру реализације изложбе ЕКСПО БЕОГРАД 2027, илуструје на који начин функционише *de facto* дерегулација, те како дерогира сам процес планирања и креира штетне просторне отиске. Анализирајући два кључна документа у овој студији случаја - Закон о посебним поступцима ради реализације међународне специјализоване изложбе ЕКСПО БЕОГРАД 2027 (тзв. *Lex specialis* са предложеним изменама и допунама) и Просторни план подручја посебне намене Националног фудбалског стадиона - показаћемо да су партикуларно планирање, смањење учешћа јавности у процесу доношења планова, као и смањење стручне контроле у реализацији планова, са једне стране структурално логичне последице дерегулације, али са друге директно супротстављене ономе што бисмо начелно могли сматрати јавним интересом.
Кључне речи: дерегулација, јавни интерес, просторно и урбанистичко планирање, регулаторни оквир, ЕКСПО БЕОГРАД 2027

ABSTRACT: In recent years, a significant intensification of the trend toward deregulation has been observed in urban planning documents in Serbia. This trend ranges from designating regulatory plans as merely indicative to explicitly prescribing shortened and simplified procedures. The negative spatial and social consequences of such tendencies are numerous. This paper aims to illustrate, through the ongoing case of the Expo Belgrade 2027 exhibition, how *de facto* deregulation operates, undermines the planning process, and creates harmful spatial impacts. By analysing two key documents in this case study—the *Law on Special Procedures for the Implementation of the International Specialized Exhibition EXPO Belgrade 2027* (the so-called lex specialis, including proposed amendments) and the *Spatial Plan for the Special-Purpose Area of the National Football Stadium*—we will demonstrate that fragmented planning, reduced public participation in the decision-making process, and diminished expert oversight in the implementation of plans are, on the one hand, structurally logical consequences of deregulation, but on the other, directly opposed to what could generally be considered the public interest.
Keywords: deregulation, public interest, spatial and urban planning, regulatory framework, EXPO Belgrade 2027

1. УВОД

Три деценије неолибералне урбане трансформације у Србији довеле су до постепене разградње нормативног и институционалног оквира који је, макар номинално, штитио јавни интерес. Уједно је дошло до трансформације улоге урбанистичког планирања, које се, уместо да делује као инструмент усмеравања просторног развоја у складу са јавним интересом, све више користи као механизам у функцији приватног капитала. У том процесу, дерегулација се испољава

[1] Божена Стојић, маст.инж.урб. и рег.раз., менаџерка програма, колектив Министарство простора, Београд. bozena@ministarstvoprostora.org. ORCID: 0009-0008-6612-3114

[2] Јована Тимотијевић, MSci арх. и мастер теорије културе и студија рода, менаџерка програма, колектив Министарство простора, Београд. jovana@ministarstvoprostora.org. ORCID: 0009-0008-8644-795X.

[3] Олга Андрић, маст.инж.арх, пројектна координаторка, колектив Министарство простора, Београд. olga@ministarstvoprostora.org. ORCID: 0009-0002-5492-7496.

[4] др Ива Чукић, научна сарадница, директорка, колектив Министарство простора, Београд. iva@ministarstvoprostora.org. ORCID:.0009-0000-0614-2542

[5] Марија Пенезић, мастер културолошкиња, координаторка комуникација, колектив Министарство простора, Београд. marija@ministarstvoprostora.org.

као кључни инструмент неолибералне урбанизације – кроз формално слабљење постојећих процедура и регулатива унутар планског система. Иако ова појава није својствена искључиво домаћем контексту, у Србији она поприма спефичне облике, повезане са израженим демократским дефицитом, централизованом влашћу, институционалном нестабилношћу и изостанком дугорочног стратешког планирања.

Овај рад истражује механизме, обиме и манифестације дерегулације у урбанистичком планирању у Србији, кроз анализу случаја ЕКСПО Београд 2027, међународне специјализоване изложбе чија реализација подразумева значајне урбане интервенције на територији града Београда. ЕКСПО је одабран као студија случаја не само због свог просторно-финансијског обима, већ пре свега зато што представља парадигматски пример дерегулаторне праксе, у којој је под изговором „националног интереса" суспендован читав низ регулаторних, планских и демократских механизама.

Циљ рада је да покаже како дерегулација функционише у пракси, на примеру ЕКСПО Београд 2027: кроз доношење посебних закона (*lex specialis*), фрагментирано и фазно планирање, ограничено учешће јавности и релативизацију заштитних механизама који би требало да штите јавна добра (културно наслеђе и животну средину). Истовремено, рад настоји да укаже на шире последице оваквог приступа – на институционалну ерозију приступа планирању који у средишту има заштиту јавног интереса и јавних добара. Јавни интерес последично, уместо да буде полазиште планирања, постаје технички појам без стварне политичке тежине.

Методолошки, рад се ослања на критичку анализу нормативних и планских докумената, са посебним фокусом на Закон о посебним поступцима ради реализације међународне специјализоване изложбе ЕКСПО БЕОГРАД 2027 (тзв. *Lex specialis* са предложеним изменама и допунама) и Просторни план подручја посебне намене Националног фудбалског стадиона. Кроз анализу, указује се на структурну повезаност заступљених механизама дерегулације са институционалном маргинализацијом јавног интереса.

Анализа показује да се кроз механизме дерегулације, као што су *lex specialis*, фазна израда планова, скраћени јавни увиди и релативизација планског основа, постепено успоставља нови регулаторни режим у коме држава више не делује као заштитник јавног интереса, већ као његов активни демонтажер. ЕКСПО Београд 2027 тако постаје не само симптом, већ и инструмент дубинске трансформације планског система, у коме се правна и просторна регулатива редефинишу у складу са приоритетима приватног капитала.

2. ДЕРЕГУЛАЦИЈА У УРБАНИСТИЧКОМ ПЛАНИРАЊУ - ТРЕНД У СРБИЈИ

2.1. Дерегулација и неолиберални урбани развој

Дерегулација у урбаном развоју представља један од основних инструмената савремене неолибералне урбанизације. Она се дефинише као *процес умањивања, суспендовања или флексибилизације постојећих регулаторних механизама у управљању простором*, с циљем да се омогући бржа, исплативија и профитабилнија реализација инвестиција – најчешће у корист приватног капитала, а на штету јавног интереса (Aalbers, 2012; Peck et al., 2002). Неолиберализам се од краја 20. века афирмисао као глобални режим политичко-економског управљања који фаворизује тржиште, индивидуализам и минималну улогу државе у друштвеном развоју. Међутим, како показују Бренер, Пек и Тиодор (Brenner, Peck & Theodore, 2010), држава се у неолиберализму не повлачи у потпуности, већ се преобликује – постаје агент „активног преправљања регулације" у корист тржишта. Овај процес је нарочито изражен у градовима, који постају епицентри акумулације капитала кроз простор, односно просторне ресурсе попут земљишта, инфраструктуре, становања и јавних површина (Harvey, 2005; 2012). Стога, дерегулација није анархична или спонтана. Напротив, реч је о институционализованом процесу који омогућава *„регулисану дерегулацију"* – парадокс у којем држава доноси нове законе и процедуре како би омогућила избегавање постојећих правила (Aalbers, 2012). Такав приступ ствара "легитимни" законски оквир у којем се јавни интерес гура у страну, док приватни интерес – нарочито интерес великих инвеститора – постаје приоритетан. Према речима Стејна, градови тако постају одраз *real-estate* логике, а не људских потреба (Stein, 2019).

Урбанистичко планирање је историјски засновано на настојању да се артикулише и заштити јавни интерес, односно на идеји да развој града треба да служи унапређењу општег добра свих његових становника. Концепт јавног интереса, између осталог, примарно обухвата вредности као што су једнак приступ просторним ресурсима, очување јавних добара, планирање инфраструктуре у корист свих слојева друштва и друштвених група и учешће грађана у доношењу одлука. Међутим, неолиберални приступ урбанизацији редефинисао је концепт јавног интереса у урбаном развоју. Претпоставља се да ће приватни интереси аутоматски донети корист целокупном друштву (нпр. кроз инвестиције које генеришу радна места и привредни раст), па се стога институционални оквир флексибилизује тако да олакша реализацију тих приватних подухвата и инвестиција. Дерегулација управо то ради: опушта правила и процедуре осмишљене да штите јавна добра, омогуће једнак приступ просторним ресурсима и право на учешће у одлучивању, под изговором да ће убрзана реализација приватних инвестиција донети општу корист.

Међутим, у пракси, притисак приватних интереса и капитала на градско ткиво ослобођен урбанистичке и законске регулативе заправо доводи до интензивне комодификације јавних добара и услуга, која се у потпуности препуштају тржишној логици. Под паролом да партиципативне процедуре успоравају реализацију инвестиција, простор за учешће јавности у планирању и одлучивању се системски сужава и ограничава, те се партиципација спроводи чисто симболички.

Овакав приступ планирању и развоју градова доводи до просторних и друштвених неправди и неједнакости, губитка легитимности планирања и смањене отпорности града на друштвене и еколошке изазове.

2.2. Сва лица дерегулације у урбаном развоју у Србији

Иако је дерегулација један од најпрепознатљивих инструмената неолибералне урбанизације, њени механизми, облици и интензитети значајно варирају у зависности од конкретног институционалног и политичког контекста. Неолиберализам, како истичу Пек и Тикел (Peck & Tickell, 2002), није униформан ”пакет политика”, већ *географски контекстуализован пројекат реструктурирања државе* — његови ефекти и инструменти зависе од затечених институционалних, правних и политичких структура. У демократским либералним државама дерегулација се често спроводи кроз технократско оправдање (нпр. ради веће ефикасности или дебирократизације) и тржишну конкуренцију градова, уз очување неких облика учешћа јавности. Насупрот томе, у условима *ауторативног неолиберализма*, типичног за многе постсоцијалистичке земље, механизми дерегулације добијају специфичну форму у којој се неолибералне политике спроводе кроз централизоване, недемократске или репресивне институционалне аранжмане (Peck, et al., 2009; Harvey, 2006). У таквим системима, као што је то случај у Србији, дерегулација подразумева реорганизацију државе тако да активно служи интересима капитала, често у спрези са политичком концентрацијом моћи. У наставку је дат преглед неких најзаступљенијих механизама дерегулације у локалном контексту.

- ЗАКОНСКА, ПЛАНСКА И ИНСТИТУЦИОНАЛНА ФЛЕКСИБИЛИЗАЦИЈА – Један од централних механизама дерегулације јесте системско прилагођавање законског и планског оквира интересима капитала. Уместо потпуног укидања прописа, неолиберална држава често реорганизује и модификује регулативу како би била „флексибилна“ у односу на потребе инвеститора. То је оно што Мануел Алберс назива *регулисаном дерегулацијом* (regulated deregulation*)*, (Aalbers, 2012). Пек и Тикел такође подсећају да се у неолиберализму дешавају системске реконфигурације институција — нова правила, нове агенције, нови изузеци — у којима дерегулација постаје институционализована форма јавне политике (Peck & Tickell, 2002). У урбанистичком планирању, овај механизам се манифестује кроз:
  - увођење *lex specialis* закона,
  - проглашавање појединих пројеката као „пројеката од значаја или посебног значаја за Републику Србију“ - што их чини ”супериорнијим” у односу на редовне процедуре и даје им моћ суспендовања важећих закона и планова,
  - проглашавање планова необавезујућим, већ опционим и оријентационим, као што је то случај са *Планом генералне регулације грађевинског подручја седишта јединице локалне самоуправе – град Београд* и *Планом генералне регулације система зелених површина града Београда*.

  Ови инструменти обезбеђују простор да се инвестиције одвијају и реализују изван редовног нормативног оквира, што ослабљује контролне механизме услед фаворизовања брзе реализације пројеката.
- ТАЧКАСТО И ПРОЈЕКТНО УРБАНИСТИЧКО ПЛАНИРАЊЕ – Уместо дугорочног, стратешког и свеобухватног планирања простора, све је више присутан тренд израде урбанистичких планова и урбанистичких пројеката, који прате конкретне инвестиције, често инициране и финансиране од стране самих инвеститора. Како објашњава Семјуел Стејн (Stein, 2019), овакви урбани системи постају *градови некретнина* (real estate cities), у којима логика профита доминира процесом одлучивања. Стратешко планирање је замењено планирањем на нивоу пројекта — односно *ad hoc* одлукама. На примеру Београда, последњих неколико година уочљиво је да се на годишњем нивоу изради и усвоји више урбанистичких пројеката него свих планских докумената заједно (Чукић и сар., 2022; Стојић и Чукић, 2023). Истовремено, у 2023. години од укупног броја донетих одлука о изради урбанистичких планова, ⅓ одлука се односи на измене и допуне важећих планова које обухватају промене параметара на једној или неколико суседних парцела (Стојић и Тимотијевић, 2024). Овакви трендови се формирају услед одсуства стратешког приступа планирању. Генерални урбанистички план Београда је имао као временски хоризонт 2021. годину, а чак четири године након тога, град још увек нема нови генерални урбанистички план, иако је обрађивач нацрт плана предао на стручну контролу пре више од годину дана.
- СМАЊЕЊЕ УЧЕШЋА ЈАВНОСТИ У ОДЛУЧИВАЊУ – Још један кључни механизам дерегулације је институционално смањење простора за учешће јавности у планирању и одлучивању. Док се нормативно може промовисати инклузија и партиципација, у пракси се јавност све чешће искључује или је њена улога само симболичка. У контексту неолибералне урбанизације, оваква пракса се јавља као логична последица, јер се учешће грађана, струке или независних актера доживљава као препрека ефикасности изградње, те остваривању профита. Истраживања показују да је у Београду током 2021. године реализовано тек 33% законом предвиђених могућности за укључивање јавности у процесе планирања (Чукић и сар., 2022), што указује на системско занемаривање учешћа јавности. Информације о могућностима учешћа у планирању су нетранспарентне и недоступне целокупној јавности, документација планова је непотпуна и неразумљива, услови спровођења јавних увида су неадекватни, јавним седницама може да присуствује само ”одабрана” јавност. Додатно, постојећи партиципативни механизми, попут раног јавног увида, се укидају тако што се измене и допуне планова раде по *скраћеној процедури* без адекватних образложења. Додатно, услед интезивног планирања кроз инструмент *урбанистичког пројекта*, учешће јавности у планирању је знатно редуковано.

- ЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА ПЛАНИРАЊА И ОДЛУЧИВАЊА – Уместо децентрализованог и транспарентног управљања, планирања и одлучивања, дерегулација се често спроводи кроз процесе централизације одлучивања. Кључне институције и појединци, попут главног градског урбанисте или Комисије за планове, добијају вишеструке улоге у процесу планирања — од иницирања до усвајања планова — што сужава могућност независне контроле и повећава ризик од сукоба интереса. Овакав механизам омогућава *управљање у сенци* (shadow governance), где су процеси одлучивања мање видљиви, али ефективнији у фасилитирању интереса капитала (Brenner et al., 2012). Истраживања у Србији указују да је републички ниво власти све присутнији у локалном планирању, а јавне расправе сведене на формалност (Maruna et al., 2023; Стојић и Тимотијевић, 2024). Поред тога, на нивоу јединица локалне самоуправе (градова) које имају законску аутономију у просторном и урбанистичком планирању своје територије, а посебно на нивоу града Београда, све је учесталије планирање простора кроз просторни план подручја посебне намене (ППППН). Ови планови доносе се за појединачне пројекте на значајним локацијама, јер представљају инструмент за суспендовање важећих урбанистичких планова и доносе се на републичком нивоу, те се на тај начин заобилази и одлучивање на нивоу града, чиме се стављају додатне препреке пред јавност и њихово учешће у процесу планирања и одлучивања.

3. ЕКСПО БЕОГРАД 2027 – КАКО СЕ ПИШЕ ”ДЕРЕГУЛАЦИЈА”

3.1. Анализа Закона о посебним поступцима ради реализације међународне специјализоване изложбе ЕКСПО БЕОГРАД 2027 (тзв. Lex specialis) и предлога његових измена и допуна

Свега неколико месеци након што је потврђено да ће Србија и Београд бити домаћини специјализоване ЕКСПО изложбе 2027. године, Народна скупштина Републике Србије усвојила је Закон о посебним поступцима ради реализације међународне специјализоване изложбе ЕКСПО БЕОГРАД 2027 (Lex specialis). Нешто више од годину дана након доношења овог посебног закона, у јануару ове године, Влада РС предложила је измене и допуне истог, уз пратеће измене и допуне Закона о планирању и изградњи. Тренутно, предлози измена оба ова закона стоје у процедури Народне скупштине РС.

Као основно образложење и повод измена *lex specialis*-а, и као оправдање за читав низ предложених одредби, које представљају *de facto* дерегулацију у планирању и изградњи - наводи се нужност постизања задатих рокова за изградњу ЕКСПО комплекса. Врло отворено, под императивом ефикасности изградње, предлаже се дерогирање важећег законског и планског система. Чак су и сами предлози измена ова два закона упућени Народној скупштини, без одржавања јавне расправе о предлозима закона, која је према члану 77, Закона о државној управи, обавезујућа.

У важећем *lex specialis*-у наводи се да се одредбе закона односе на “објекте у оквиру Просторног плана подручја посебне намене Националног фудбалског стадиона, као и објекте који нису обухваћени Просторним планом, а у функцији су реализације пројекта ЕКСПО БЕОГРАД 2027”. Овако широко дефинисан предмет закона оставља простор за примену овог посебног закона и његових одредби на потенцијално било који објекат, целину или подручје, које се уз ”адекватно” образложење подведе ”у функцију реализације пројекта ЕКСПО БЕОГРАД 2027”. На тај начин би се заправо могли суспендовати целокупни законски и плански оквир не само приликом изградње ЕКСПО комплекса, већ и приликом изградње потенцијално било чега на територији републике, што се подведе под ”исту капу”. Ефекти оваквих политика могу да имају несагледиве размере и бројне ризике.

У редовној процедури израде планских докумената, према важећем Закону о планирању и изградњи, у оквиру доношења одлуке о изради плана неопходно је да надлежни органи спроведу процену потребе за израдом стратешке студије утицаја на животну средину, као и студије заштите културног наслеђа. Међутим, предложеним изменама Закона о планирању и изградњи би се омогућило да се за пројекте означене као „пројекти од посебног значаја“ изостави обавеза израде студије заштите непокретних културних добара. На тај начин би се практично укинуо један ниво регулативе чији је циљ заштита културних добара, и отворио лакши пут ка комодификацији културних добара. У контексту заштитних регулатива и механизама, предложене измене *lex specialis*-а, предвиђају да се Студија процене утицаја на животну средину подноси уз техничку документацију пројекта за грађевинску дозволу, али се давање сагласности на њу одлаже за фазу издавања употребне дозволе – односно тек након изградње објекта. Оваква пракса би сасвим поткопала основну функцију тог механизма, јер би га учинила накнадним, а не превентивним механизмом заштите животне средине приликом издавања грађевинске дозволе.

У погледу учешћа јавности у планирању, *lex specialis* не предвиђа одржавање раног јавног увида, док се трајање јавног увида у нацрт планских докумената која се доносе за подручја ”у оквиру Просторног плана подручја посебне намене Националног фудбалског стадиона, као и објекте који нису обухваћени Просторним планом, а у функцији су реализације пројекта ЕКСПО БЕОГРАД 2027” скраћује на максималних 15 дана. Ова одредба значајно редукује могућности грађана и стручне јавности да учествују у обликовању планских решења.

Даље, предлог измена *lex specialis*-а дозвољава и привремено пуштање објеката у рад без добијене употребне дозволе, искључиво на основу техничког прегледа. Овим се заобилазе бројне процедуре предвиђене важећим Законом о планирању и изградњи – укључујући верификацију изведеног стања, функционалност инсталација и геодетску контролу –

што у контексту велике фреквенције и интензивне употребе током ЕКСПО манифестације представља озбиљан ризик по безбедност грађана.

Кумулативно посматрано, важећи *lex specialis* и предложене измене законског оквира не само да суспендују кључне механизме заштите јавног интереса и јавних добара у име брзе реализације једног мега-пројекта, већ отварају питање да ли такав правни режим постаје нова норма. Уместо да делује као чувар регулативе, држава овде преузима активну улогу у њеној демонтажи, чиме се уводи системска дерегулација под плаштом ефикасности и националног интереса.

3.2. Анализа просторног плана подручја посебне намене Националнног фудбалског стадиона

Почевши од 2021. године, у размаку од отприлике годину дана, сваке године је представљена нова фаза Просторног плана подручја посебне намене Националног фудбалског стадиона, којим се прописују намене земљишта у оквиру комплекса ЕКСПО БЕОГРАД 2027. Сваком фазом се повећава површина обухвата плана, али и додају нове намене земљишта. Начин на који је план представљен јавности, али и сам његов садржај, илустрације су тренда о коме говоримо у раду. У овом поглављу анализираћемо план из ове перспективе, кроз анализу три елемента: плански основ, фазну израду плана и учешће јавности у његовој изради.

ПЛАНСКИ ОСНОВ

Свака од четири фазе предметног плана ослања се на различит, и то врло селективно и произвољно одабран правни и плански основ. Тако нпр. последња, четврта фаза плана (која предвиђа "тематски парк" на 252 ха) уопште и не тражи упориште у Регионалном просторном плану административног подручја града Београда или Стратегији одрживог урбаног развоја Републике Србије до 2030. године. Поред тога, укупни плански и развојни основ на којем се базирају све четири фазе предметног плана је непотпун.

Након анализе селектованих извода из правног и планског основа за сваку од четири фазе плана, јасно се може уочити да су изводи одабрани и приказани тако да наизглед оправдавају предложено планско решење. Међутим, начин на који су представљени изводи из (одабраног) планског основа представља произвољно тумачење само одређених сегмената ових планских и развојних докумената. Други сегменти истих докумената су у потпуности занемарени, могуће јер би се довело у питање само планско решење, његова рационалност и оправданост, као и ефекти и последице које може имати по шире окружење.

У контексту планског основа, потребно је пре свега поћи од Просторног плана Републике Србије (ППРС). Међутим, целокупни ППРС више не може да се сматра релевантним планским основом развоја нити једног дела територије у држави, будући да је његов временски хоризонт истекао 2020. године. Већ пет година Србија нема просторни план који би усмеравао територијални развој на националном нивоу, нити постоји било какав свеобухватни оквир за развој појединачних делова територије.

С обзиром на то да је Регионални просторни план Београда (РПП) произилази директно из ППРС, чији је важећи период истекао, и овај документ се с правом може сматрати застарелим, упркос томе што формално још увек важи. Штавише, иако закон обавезује надлежне органе да сваке пете године доносе Програм имплементације регионалног просторног плана ради праћења и оперативног спровођења планских решења, град Београд од последње ревизије РПП-а 2018. године није усвојио ниједан такав програм. То значи да није постојао важећи плански основ којим би се могла предвидети или оправдати израда предметног плана. Чак и ако прихватамо РПП као плански основ, анализа његове рефералне карте 1: *Основна намена земљишта* показује да се читав обухват предметног ППППН националног фудбалског стадиона налази у зони пољопривредног земљишта, које је, према РПП-у, предвиђено за заштиту и очување, а не за урбану трансформацију.

Нигде у наведеним планским документима није дефинисан циљ урбанизација Сурчинског поља, који се наводи као један од основних циљева израде предметног плана. Такође, није предвиђена изградња Националног фудбалског стадиона, новог изложбеног комплекса, ЕКСПО комплекса, акватик парка, тематског парка, а посебно није предвиђена изградња међународног путничког пристаништа у зони заштите београдског водоизворишта.

Међу документима који недостају у навођењу планског и развојног основа предметног плана, истичу се пре свега Стратегија одрживог урбаног развоја Републике Србије до 2030. године и Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године. Ова документа као кључни развојни проблем у урбаним срединама истичу интензивно ширење грађевинских подручја и прекомерну конверзију пољопривредног и шумског земљишта. Стратегија пољопривреде и руралног развоја посебно наглашава заштиту пољопривредног земљишта, у смислу ограничавања пренамене пољопривредног земљишта.

Дакле, предметни план представља потпуно произвољну просторну интервенцију. Целокупни просторни развој предметног подручја је у потпуности неоправдан са аспекта стратешког планирања и развоја града. Политика управљања просторним развојем више од деценије заснива се на укидању стратешког приступа планирању, те је створен својеврсни вакуум тако што је целокупни стратешки плански основ истекао и застарео након 2020. године, а већ 5 година се не доносе нова стратешка документа (ППРС до 2035. године, ГУП 2041, Стратегија развоја града Београда до 2027. године). У том међупростору предлажу се и усвајају планска решења попут предметног, која не само што су *ad hoc* и неоправдана, већ њихови дугорочни ефекти и последице на шире окружење нису били предмет дискусије у јавном дискурсу. Позивање

на истекле или фрагментарно интерпретиране документе као наводни „плански основ“ обесмишљава целокупну поставку планског система, процедуре планирања и законски оквир истог.

ФАЗНА ИЗРАДА ПЛАНА

Одредба да ће се предметни план радити фазно додата је накнадно у Одлуку о изради Просторног плана подручја посебне намене Националног фудбалског стадиона, 2022. године. Ипак, поставља се питање по ком законском основу је то учињено, када је тек 2023. године у Закон о планирању и изградњи додата одредба да је могуће израду планова реализовати фазно. Управо је и начин на који је законом "регулисана" фазна израда планова пример увођења регулативе, којом се омогућава дерегулација планирања. Наиме, у члану 46 Закона о планирању и изградњи таксативно је наведено да је саставни део одлуке о изради плана и "податак о фазној изради и усвајању планског документа", чиме је остављена могућност да се фазној изради планова приступа произвољно. У случају предметног плана, услед недостатка прецизно дефинисаног броја фаза и њиховог обухвата, остављена је могућност да се план израђује кроз неограничен број фаза, при чему свака наредна фаза у обухват плана додаје нова подручја. Поставља се питање колико дуго израда предметног плана може да остане отворена, и колико ће овај план на крају имати фаза. Према одлуци о изради предметног плана, циљ доношења плана је "реализација Националног фудбалског стадиона и других јавних намена од националног значаја, компатибилних са Националним фудбалским стадионом". Ипак, одлуком није дефинисано шта све може постати предмет овог плана. С обзиром да не постоји плански основ за предметно подручје, ни ту не можемо наћи дефиницију тога "других јавних намена од националног значаја". Ако то не одређује плански основ, како се онда одређују садржај и предмет сваке наредне фазе плана?

Са проблематиком тог питања пресеца се и проблем описан у претходном поглављу - као што није познато шта све може бити предмет следеће фазе предметног плана, тако исто није познато шта све може бити предмет *lex specialis*-а. Али, познато је да ће се одредбе *lex specialis*-а односити на све што буде било обухваћено овим планом. Стога, можемо јасно да увидимо да на снази имамо спрегу механизама, донетих под изговором ефикасне реализације једног конкретног мега-пројекта, али подигнутих на један виши степен дерегулације, који прети да не буде само *изузетак од правила*, већ ново правило планирања.

Разумевање и примена овакве фазне израде плана, има своје негативне ефекте и у погледу учешћа јавности. Будући да је приликом израде прве фазе плана одржан рани јавни увид, он се не одржава током израде наредних фаза, иако свака нова фаза у обухват плана додаје нову територију. Израда сваке нове фазе не захтева чак ни доношење одлуке о изради плана којом се оправдава и рационализује повод за израду плана. Једина "ограничавајућа процедура" за израду и доношење сваке следеће фазе јесте одржавање јавног увида. Међутим, након доношења *lex specialis*-а, јавни увиди трају највише 15 дана. На овај начин, елиминисањем "сувишних процедура" свака фаза предметног плана може се донети јако брзо.

Идеја о фазној изради плана је још један облик увођења законске регулативе која у својој примени и ефектима заправо доводи до заобилажења прописаних процедура и регулатива. А конкретно, фазном израдом предметног плана дерогира се читава суштина и сврха просторног и урбанистичког планирања и укупне планске регулативе.

ПАРТИЦИПАЦИЈА

Објавом на интернет страници Града Београда од 11. фебруара 2025. године, јавност је обавештена да јавни увид у IV фазу предметног плана траје у периоду од 10. до 24. фебруара, дакле у трајању од 15 дана. Осим саме дужине трајања јавног увида, ни остале околности предвиђене за учешће јавности у овом процесу нису биле у складу са законским оквиром, односно начелом јавности које Закон о планирању и изградњи препознаје.

Најпре, третирање предметног плана као фазног планског документа омогућило је избегавање примене обавезе спровођења раног јавног увида. Наиме, рани јавни увид је спроведен само за прву фазу плана, током априла 2019. године, која је обухватала површину од приближно 114 хектара и садржала планска решења за намене спортског комплекса, саобраћајне и комуналне инфраструктуре и зелених површина. У каснијим фазама, које су укључивале додатну инфраструктуру, изложбени комплекс ЕКСПО 2027 са пратећим смештајним и комерцијалним садржајима, као и тематски парк, обухват плана проширен је на више од 800 хектара. За ове касније фазе, међутим, није спроведен нови рани јавни увид, иако је дошло до значајне промене у обиму и садржини планских решења. Додатно, супротно Закону о планирању и изградњи, којим је прописано да јавни увид траје најмање 30 дана, у овом случају он је трајао 15 дана, што је омогућено применом *lex specialis*-а.

Иако се у образложењу примене овог закона позива на значај изложбе на националном нивоу, управо та чињеница додатно наглашава потребу за дужим трајањем јавног увида, како би се обезбедило довољно времена да се сви грађани упознају са комплексним садржајем плана и да могу на њега и да реагују.

Скрећемо пажњу да је, према Закључку Владе Републике Србије бр. 351-5082/2022 од 30. јуна 2022. године, реч о плану од националног значаја, те да би у таквим случајевима посебно требало инсистирати на поштовању највиших стандарда учешћа јавности, а не њиховом снижавању. Важно је нагласити и да, законом прописана јавна презентација Нацрта, заказана за 14. фебруар 2025. године у згради Градске управе, *de facto* није одржана. На овај начин је онемогућено постављање питања и добијање појашњења од стране заинтересованих грађана и организација који су присуствовали

презентацији. Услед тога, не може се сматрати да је јавни увид одржан у складу са законом, нити да је јавности омогућено да у потпуности оствари своје право на учешће у процесу доношења овог планског документа.
Ово је посебно проблематично када се узме у обзир да документација која је стављена на јавни увид није била комплетна нити приступачна широј јавности. Објављени су искључиво текстуални и графички делови плана, док је изостала пратећа планска документација која би омогућила разумевање предложених решења у ширем контексту. Уз то, графички део документације је подељен на 13 појединачних фајлова различитих формата и квалитета, што је онемогућило кохерентно сагледавање обухвата плана, као и предложеног планског решења. Потпуно разумевање решења која се предлажу у IV фази захтева и увид у целокупну документацију свих претходних фаза. Док су текстуални делови претходних фаза плана објављени у „Службеном гласнику РС”, графички делови нису доступни јавности. Истовремено, Централни регистар планских докумената, који је у надлежности Агенције за просторно планирање и урбанизам и који би требало да обезбеди приступ свим усвојеним планским документима, није у функцији већ скоро три године. Иако је постојала могућност да се документација претходних фаза учини доступном путем веб странице надлежне агенције, то није учињено.
Посебан проблем представља и начин на који је руковођено организацијом јавне седнице Комисије за јавни увид, у оквиру поступка јавног увида. Расправа је првобитно заказана у склопу огласа о јавном увиду за 7. март 2025. године. Међутим, дан уочи термина, 6. марта, јавност је обавештена да се расправа одлаже – али искључиво путем обавештења објављеног на сајту Агенције за просторно планирање и урбанизам, док се обавештење није појавило на сајту Града Београда, који је до тада био уобичајен канал комуникације у вези са овим планом. Нови термин јавне расправе накнадно је утврђен обавештењем од 19. марта, којим је она заказана за 21. март, дакле у року од само два дана, да би и овај термин био отказан већ 20. марта, поново без јасних образложења и без адекватне комуникације према заинтересованој јавности. Овакво поступање суштински компромитује могућност јавности да учествује у доношењу планског документа, те у значајној мери подрива поверење у институционални процес.

4. ЗАКЉУЧАК

Пример реализације ЕКСПО Београд 2027 недвосмислено показује да дерегулација у урбанистичком планирању у Србији више није изузетак већ постаје институционализована пракса. Кроз анализу *lex specialis*-а и Просторног плана подручја посебне намене Националног фудбалског стадиона, уочава се системска тенденција ка *планирању изузетака*, у коме се под плаштом ефикасности, националног значаја и сустизања задатих уговорних рокова, суспендују основе планског система: законитост, партиципацију јавности, заштиту јавних добара и стратешки приступ урбаном развоју. Оваква пракса не само да подрива легитимитет процедура урбанистичког планирања и планских решења, већ доводи до непоправљивих и штетних просторних интервенција и маргинализације јавног интереса, који бива замењен интересима уских економских и политичких елита.
Посебно је забрињавајуће то што дерегулација поприма облик *правне нормализације*: фазна израда планова, смањени јавни увиди, избегавање процене утицаја на животну средину и културна добра, као и убрзане процедуре, представљају нови образац деловања, будући да се њихово упориште предлаже не само у посебном закону ради ЕКСПО манифестације, него у Закону о планирању и изградњи. У том контексту, јавни интерес губи своју операционалну моћ – не постоји ни као обавезујући критеријум, ни као предмет јавне расправе. Уместо да делује као противтежа комодификацији просторних ресурса, јавни интерес постаје превазиђена реторичка флоскула у систему који се све више ослања на принципе правне флексибилности, односно дерегулације.
Овим радом се указује на нужност ОБНОВЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛНЕ РЕКОНФИГУРАЦИЈЕ ЗАШТИТЕ ЈАВНОГ ИНТЕРЕСА, као централног принципа урбанистичког планирања. То подразумева не само јачање процедуралних механизама, већ и политичку вољу да се јавни интерес поново постави као основна вредност урбаних јавних политика. У супротном, планирање ће остати испражњена, *pro forma* процедура, а град простор непрестаних изузетака – у којем су јавна добра, као и сам јавни интерес, стављени у функцију приватне акумулације капитала.

🕮 РЕФЕРЕНЦЕ

- Aalbers, M. B. (2012). Regulated Deregulation. U: Springer, M., Birch, K. & MacLeavy, J. (ured.) (2012). The Handbook of Neoliberalism. New York and London: Routledge.
- Brenner, N., Marcuse, P. & Meyer, M. (eds.) (2012). Cities for People, Not For Profit. Critical Urban Theory and the Right to the City. London and New York: Routledge.
- Čukić, I., Stojić, B., Ćatić, A., Mićanović, M., Graovac, A. (2022). Izrada planova iza pritvorenih vrata - Izveštaj o stepenu učešća građana u procesima urbanističkog planiranja u Beogradu za 2021. godinu. Beograd: Ministarstvo prostora / Institut za urbane politike.
- Harvey, D. (2005). A Brief History of Neoliberalism. Oxford University Press.
- Harvey, D. (2006). *Spaces of Global Capitalism: A Theory of Uneven Geographical Development*. London: Verso Books.
- Maruna, M., Teofilović, V., Milovanović Rodić, D. (2023). Transformacija institucionalne strukture urbanističkog planiranja u postsocijalističkoj tranziciji: primer Savskog keja na Novom Beogradu. *Arhitektura i urbanizam*, 57, 5-16.
- Peck, J., & Tickell, A. (2002). Neoliberalizing space. Antipode, 34(3), 380-404.
- Peck, J., Theodore, N., & Brenner, N. (2009). Neoliberal Urbanism: Models, Moments, Mutations. *The SAIS Review of International Affairs*, 29(1), 49–66.

- Stein, S. (2019). Capital City. Gentrification and the Real Estate State. London and New York: Verso Books.
- Stojić, B., Čukić, I. (2023). Izrada planova iza pritvorenih vrata - Izveštaj o stepenu učešća građana u procesima urbanističkog planiranja u Beogradu za 2022. godinu. Beograd: Ministarstvo prostora / Institut za urbane politike.
- Stojić, B., Timotijević, J. (2024). Manje je više, ali za koga - deregulacija u urbanističkom planiranju u Srbiji. U Lukić, B., Šećerov, V., Đorđević, D., Radosavljević, Z. (ur.). Lokalna samouprava u planiranju i uređenju prostora i naselja. Beograd: Asocijacija prostornih planera Srbije i Geografski fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Timotijević, J., Stojić, B. (2025). Sa izmenama leks specijalisa za EXPO, ni Kalemegdan nije siguran: Ništa ne sme da stane na put „progresa". Forbes Srbija. Preuzeto sa: https://forbes.n1info.rs/novac/sa-izmenama-leks-specijalisa-za-expo-ni-kalemegdan-nije-siguran-nista-ne-sme-da-stane-na-put-progresa/
- Timotijević, J., Stojić, B. (2025). Republika EXPO – plan kome niko ne zna granice, nadamo se da nisu državne. Forbes Srbija. Preuzeto sa: https://forbes.n1info.rs/novac/republika-expo-plan-kome-niko-ne-zna-granice-nadamo-se-da-nisu-drzavne/