

др Јасмина Ђокић¹
др Ана Граовац²

КОРУПЦИЈА У УРБАНИСТИЧКОМ ПЛАНИРАЊУ – ПОЈАМ, ПРАКСА, ИСКУСТВА И МОГУЋНОСТИ ЗА ДЕЛОВАЊЕ

CORRUPTION IN URBAN PLANNING – CONCEPT, PRACTICE, EXPERIENCES AND POSSIBILITIES FOR ACTION

РЕЗИМЕ: Рад се бави резултатима емпиријског истраживања у домену корупције урбанистичког планирања. Феномен корупције у области урбанизма истраживан је кроз анкету професионалних урбаниста и планера свих профила коју је спровела Нова планска пракса у сарадњи са Удружењем урбаниста Србије у периоду друге половине децембра 2025. године. Истраживање је пружио увид у то како стручњаци виде и препознају корупцију, како је доживљавају у свом професионалном окружењу и које изазове препознају у раду. Циљ истраживања је да се кроз сумирање резултата анкете и конструктивну стручну расправу оснаже стручњаци који раде у пракси планирања зарад боље заштите професионалног интегритета, борбе за улогу струке у планирању простора у јавном интересу и разматрања могућих праваца деловања.

Кључне речи: корупција, урбанизам, урбанисти

ABSTRACT: This paper presents the results of empirical research on structural corruption in urban planning. The phenomenon of corruption in the field of urbanism was examined through a survey of professional urban planners of various profiles, conducted by New Planning Practice in cooperation with the Association of Urban Planners of Serbia during the second half of December 2025. The research provided insight into how professionals perceive and recognize corruption, how they experience it in their professional environment, and which challenges they identify in their work. The aim of the research is to strengthen professionals working in planning practice—through the synthesis of survey results and constructive professional discussion—in order to better protect professional integrity, support the role of the profession in planning space in the public interest, and consider possible directions for action.

Keywords: corruption, urbanism, urban planners

1. УВОД

Корупција се развија у условима ослабљених институција, концентрације моћи и суженог јавног надзора. Према налазима Transparency International и Corruption Perceptions Index 2025, Србија има оцену 33, и котира се веома лоше чак и у поређењу са државама јужне и југоисточне Европе и централноазијским државама (индексирање иде од 100 / без корупције ка 0 / висока корупција). Концентрација моћи, озбиљно угрожена независност правосуђа и стално сужавање простора за деловање цивилног друштва, директно умањују јавни надзор над доношењем одлука и воде ка нетранспарентним процесима и дискреционом одлучивању.

Међутим, у нашем контексту проблем превазилази појединачне дискреционе одлуке: он се огледа у системском прилагођавању процедура тако да се формално очува законитост, а суштински заобиђу усвојене политике, умањи транспарентност и могућност јавног увида и утицаја. Такве измене процедуралних корака, рокова и облика учешћа јавности неумитно (и плански) воде ка томе да кључне одлуке о простору настају не само изван стварне јавне контроле, већ и насупрот прокламованим вредностима и усвојеним стратешким опредељењима и политикама. Последично, урбанистичко планирање престаје да буде инструмент јавног интереса и постаје механизам кроз који се институционално легитимишу унапред дефинисани приватни интереси. Штета у оваквој поставци није само везана за конкретне случајеве, већ пре свега разорен систем планирања и одлучивања о простору.

У таквим околностима, у којима се истовремено сужава простор јавне контроле и системски прилагођавају законодавни и стратешки оквири како би се маргинализовао јавни интерес, а омогућила максимална тржишна валоризација земљишта, урбанисти се налазе у својеврсном професионалном процепу. Између све већих захтева политичко – економске елите, формалних захтева система и суштинске одговорности према јавном интересу (и професионалним стандардима), њихов простор за креативно и савесно професионално деловање се смањује, а допринос бирократизује.

¹ др Јасмина Ђокић, урбаниста, Нова планска пракса, Београд, jasminda.jokic@gmail.com, ORCID: 0009-0002-0174-2340

² др Ана Граовац, урбаниста, Нова планска пракса, Београд, ana.graovac@gmail.com, ORCID: 0009-0005-6231-0172

Управо из тог разлога, Нова планска пракса, стручна организација за урбанистичка истраживања и унапређење планирања је, у сарадњи са Удружењем урбаниста Србије, спровела истраживање међу урбанистима, са циљем да се сагледа њихова перспектива, идентификују кључни изазови у пракси и осветле искуства рада у условима промењених институционалних и процедуралних оквира.

2. АНКЕТА О КОРУПЦИЈИ У УРБАНИЗМУ

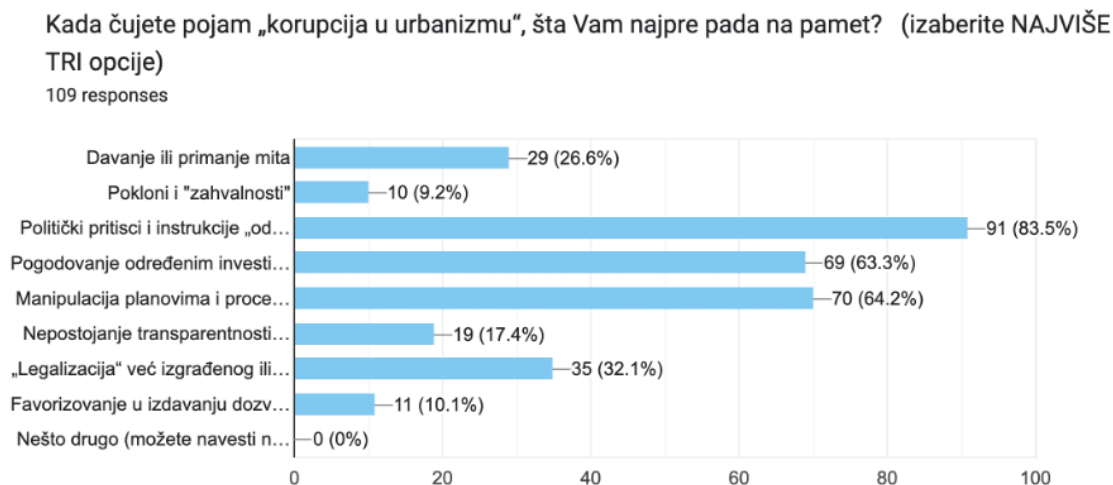
Позиву да учествују у анкети се одазвало 109 колега из Србије (и Бањалуке). Највећи број испитаника је из јавних предузећа (45%), приватних фирми (22%) и јавне управе (16%), што говори и о томе да су за учешће у овом истраживању најзаинтересованије биле колеге из јавног сектора. Скоро две трећине (63%) испитаника има преко двадесет година радног искуства, а петина између десет и двадесет година (21%), односно учешће у анкети су узеле колеге са изузетно великом професионалном праксом.

2.1. Разумевање појма корупције

Први сегмент истраживања односио се на генерално разумевање појма корупције. Циљ је био да се види постоји ли разлика у разумевању овог појма од појединачних случајева подмићивања до структурне корупције (кварења) целог система планирања.

Више од пола испитаника (51%) види поклон, мито и корупцију као појаве са исте скале, које разликује само питање интензитета и утицаја, док трећина (34%) поклон и мито виде као личну материјалну корист, а корупцију као искварени систем који неким доноси корист а многим штету. Остатак (15%) види поклон као безазлен гест, а мито и корупцију као кажњиве, са јасном границом која их дели.

Од осам понуђених објашњења која се могу везати са појмом “корупција у урбанизму”, одговори испитаника су издвојила три – политички притисци и инструкције “одозго” да се донесу одређене одлуке (84%), манипулација плановима и процедурама (64%) и погодовање одређеним инвеститорима/компанијама (клијентелизам) (63%). Сва три случаја говоре о употреби система планирања за остваривање политичке и економске добити. Легализација већ изграђеног или готових пројеката кроз накнадне измене планова (32%) и давање или примање мита (27%), као партикуларни случајеви у перцепцији испитаника су од секундарног значаја.



Слика бр. 1: Појам „корупција у урбанизму“

На крају, мишљење испитаника о томе да ли урбанисти генерално имају довољно знања о томе шта све може бити корупција у урбанизму је потпуно подељено: 51,4% испитаника је одговорило са да, док је 48,6% одговорило са не.

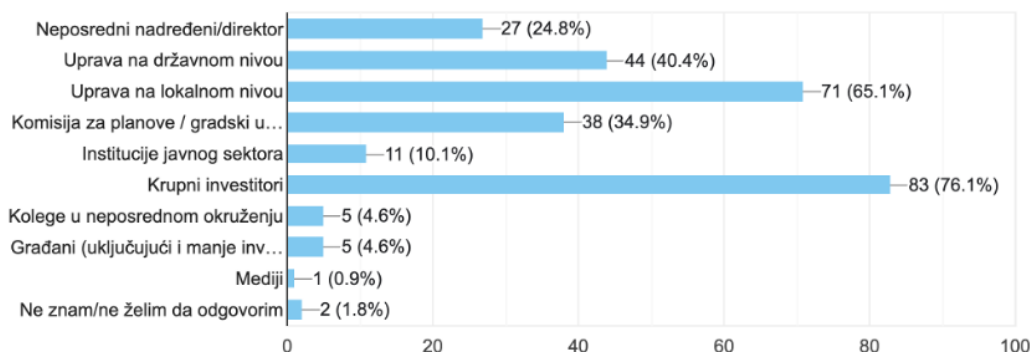
2.2. Уочавање корупције у пракси

Други сегмент истраживања бавио се уочавањем корупције у пракси. Наиме, поред уочавања порекла притисака, битно је било да се види и како фирма/организација и колектив у ком урбаниста ради реагује на притиске, пре него што се они испоље и на самом појединцу.

Од девет понуђених групација, односно актера у процесу планирања, испитаници су издвојили крупне инвеститоре (76%), управу на локалном (66%) и државном нивоу (40%) као најчешће порекло притисака који доводе до корупције у урбанизму. Ови резултати говоре о томе да се, по мишљењу урбаниста, јавна управа као носилац израде свих планова и одговорна за цео процес планирања често у случајевима корупције приклања партикуларним политичким и “инвеститорским” интересима.

Iz Vašeg iskustva, odakle najčešće dolaze pritisci koji dovode do korupcije u urbanizmu i planiranju? (odaberite NAJVIŠE TRI ponuđena odgovora)

109 responses



Слика бр. 2: Порекло притисака

Више од пола испитаника (52%) мисли да је јавни интерес често потиснут у корист партикуларних интереса на нивоу институције у којој раде, што говори о томе да се притисци најчешће не заустављају на институционалном нивоу (или нивоу колектива запослених). Око четвртине (24%) и мање од петине (17%) сматра да је на овом, институционалном нивоу, јавни интерес углавном или делимично заштићен.

У складу са тим, скоро половина испитаника (48%) врло често примећује разне неправилности или корупцију у свом професионалном окружењу, а нешто мање (39%) повремено.

Даље, трећина испитаника (33%) је више пута директно била изложена притисцима да спроведе решење које је у супротности са њиховим личним професионалним и етичким уверењима, сличан проценат (31%) повремено, око четвртине (25%) ретко, док се само 8% испитаника изјаснило да никада није било изложено оваквим притисцима. У односу на претходно питање, овај одговор говори о томе да се лична угроженост перципира као нешто мања од генералне перцепције корупције у непосредном професионалном окружењу.

2.3. Корупција као системско искривљавање делатности планирања

Трећи сегмент истраживања фокусирао се на корупцију као системско искривљавање делатности планирања. Питања су била усмерена на то да ли урбанисти сматрају да је планирање задржало своју изворну функцију (и циљ) стварања јавних добара и уређења простора у јавном интересу или је постало средство за стицање профита.

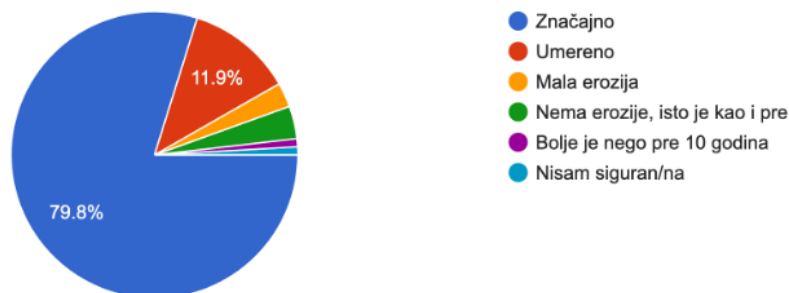
Више од три четвртине испитаника (78%) сматра да се у пракси планирања простор углавном третира као тржишна роба, док далеко мањи проценат (17%) мисли да се он бар делимично и даље третира као јавно добро.

Такође велика већина од три четвртине испитаника (75%) мисли да капитал и политичке елите имају врло велики утицај на доношење произвољних и неутемељених просторних решења.

Чак четири петине испитаника (80%) сматра да је до значајне ерозије јавног интереса у процесу планирања дошло у периоду последњих десет година, док мање од 5% сматра да у овом периоду није дошло до урушавања јавног интереса (већ да је он на истом или бољем нивоу него пре). Треба истаћи и да се питање није односило на оцену самог испуњења јавног интереса, већ на његову ерозију, ма какав ниво да је био у претходном периоду.

Kako biste ocenili stepen erozije javnog interesa u procesu planiranja u poslednjih 10 godina?

109 responses



Слика бр. 3: Ерозија јавног интереса

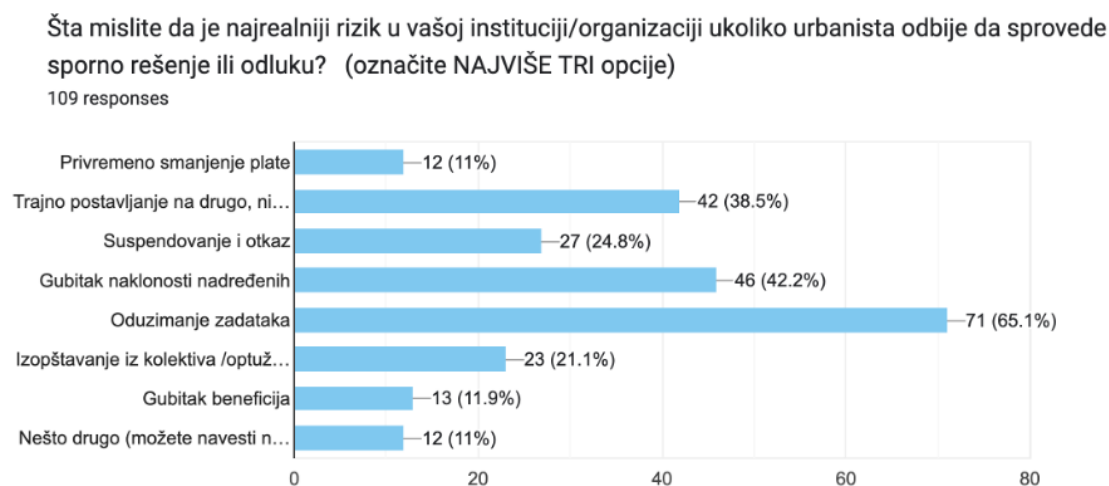
Ако погледамо како испитаници виде утицај системске корупције на улогу урбаниста, процедуру и циљеве планирања, највећи проценат (54%) се само делимично слаже са тврдњом да урбанисти служе као техничко покриће за коруптивне праксе, док се у већем проценту (59%) у потпуности слаже са тврдњама да се планови и процедуре само формално поштују, а фактички користе за остварење партикуларних интереса, као и да актуелна пракса трајно искривљује сврху планирања.

2.4. Професионални интегритет урбаниста

Четврти сегмент истраживања бавио се професионалним интегритетом и реакцијом на притиске са којима се урбанисти суочавају. Питања су обухватила теме од степена угрожености појединца, преко могућности за реаговање, до улоге професионалне заједнице у заштити урбаниста.

За разлику од личног трпљења притисака, само се петина испитаника (21%) често осећа заиста злоупотребљено ради спровођења нечијих интереса, док се око две петине (40%) тако осећа повремено. Ретко (28%) и никада (9%) се тако не осећају преостале скоро две петине испитаника.

Следеће питање бавило се ризицима са којима се урбанисти суочавају уколико одбију спорни задатак. Понуђено је седам опција уз могућност дописивања и неке друге, а три случаја која се издвајају по одговорима испитаника су – одузимање задатка (65%), губитак наклоности надређених (42%) и трајно постављање на друго, ниже рангирано радно место (39%). Суспендовање и отказ је ризик који препознаје четвртина испитаника (25%), а петина (21%) сматра да одбијање рада на спорним задацима може да доведе и до изопштавања из колектива и оптужби за неколегијалност. Овакви одговори указују на то да је мобинг који подразумева спречавање урбаниста да се баве својим послом и да професионално напредују најчешћи облик репресије.



Слика бр. 4: Ризици

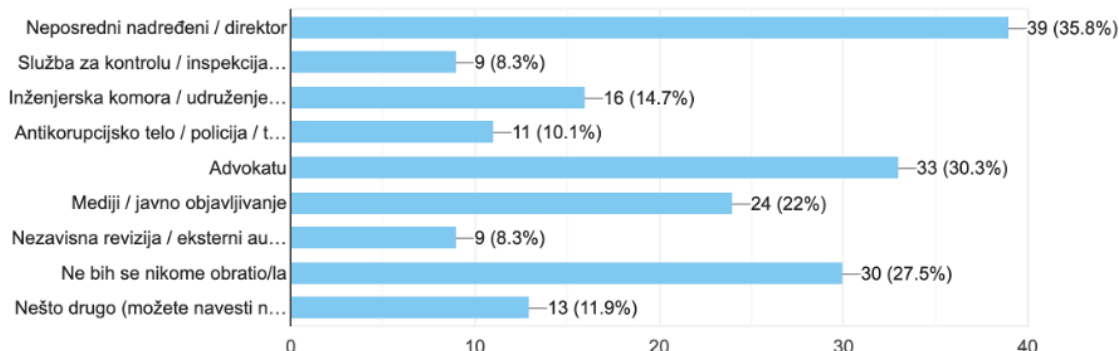
У складу са тим, више од две петине испитаника (44%) сматра да могу лично да се одупру притисцима и да одбију спорни задатак, док око трећине (32%) ту могућност оцењује као умерену. Око петине (22%) испитаника сматра да је могућност да одбију спорни задатак ниска, а два испитаника су оценила да таква могућност не постоји због превеликог ризика. Уколико упоредимо овај одговор са претходним, може се закључити да урбанисти у знатној мери пристају на професионални мобинг, зарад својих етичких и професионалних ставова.

С обзиром да су одговори на претходна питања указали на то да су многи урбанисти лично изложени притисцима или чак злоупотреблама, као и да су свесни ризика уколико одбију да ураде спорни задатак, следеће питање је било усмерено на то коме би се обратили (или су се већ обраћали) уколико препознају корупцију или бар притисак. Понуђено је осам различитих инстанци уз девету опцију да се допише и нека друга, а највећи број испитаника се определио за непосредног надређеног или директора фирме у којој ради (36%), адвоката (30%) или се не би никоме обраћали (28%), док су медији, односно јавно објављивање на четвртном месту (22%). Индикативно је да су тела која су основана да пруже заштиту урбанистима у оваквим случајевима, уочена као знатно мање релевантна – инжењерска комора и стручна удружења (15%), тело за борбу против корупције (10%) и урбанистичка инспекција (8%). На основу оваквих одговора може се закључити да се урбанисти у оваквим случајевима ослањају или на оног ко се у "командном ланцу" налази изнад њих, или на личну правну заштиту, а најчешће се у великој мери осећају и потпуно незаштићени.

У складу са тим, више од две трећине испитаника (69%) сматра да у инжењерској комори, удружењима и другим институцијама не постоје стварни механизми заштите урбаниста.

Kome biste se obratili ukoliko prepoznate korupciju ili pritisak (ili ste se već obraćali)? (označite NAJVIŠE TRI opcije)

109 responses



Слика бр. 5: Пријављивање корупције

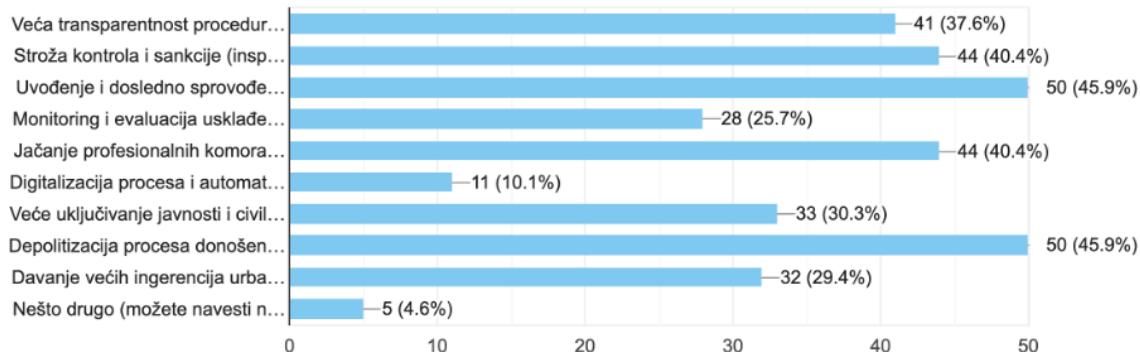
2.5. Мере за смањење корупције

Пети сегмент истраживања био је усмерен на тражење могућих мера за смањење корупције. Фокусирао се на две узајамно компатибилне полуге – са једне стране то је смањење утицаја политичке моћи у доношењу одлука, а са друге јачање знања, стручности и позиције урбаниста.

Прво питање односило се на одређивање могућих приоритетних мера за смањење корупције у урбанизму. Од девет понуђених опција, и десете могућности да се допише нешто друго, испитаници су одабрали пет приоритетних (које се мало разликују по броју гласова). Скоро пола испитаника (46%) је подједнако истакло две опције – деполитизацију процеса доношења одлука, односно ограничавање надлежности комисије за планове и увођење и доследно спровођење професионалних стандарда и норми. Друге две подједнаке опције које је одабрало две петине испитаника (40%) су строжа контрола и санкције (казне) и јачање професионалних комора и етичких кодекса. На трећем месту са незнатно мањим процентом гласова (38%) је већа транспарентност процедура и јавна доступност планских докумената. Веће укључивање јавности и цивилног сектора, као контролни фактор, одабрало је мање од трећине испитаника (30%), као и давање већих ингеренција урбанистима (29%). Праћење реализације планова и усклађивање планских решења са геопросторним индикаторима одабрало је око четвртине испитаника (26%). На крају, тек десетина испитаника (10%) сматра да је важна дигитализација процеса планирања у смањењу људског фактора. Дакле, резултати показују да је смањење ингеренција политичког тела – комисије за планове скоро дупло важнија мера од давања већих ингеренција самим урбанистима, док се већа предност даје јачању професионалних стандарда и тела у односу на јавну контролу процедура и планова. Дигитализација процедура и геопросторних података, као савремени технолошки алат у планирању који може допринети смањењу корупције, перципиран је од стране испитаника као најмање важна од понуђених опција.

Koje mere bi, po Vašem mišljenju, NAJVIŠE doprinele smanjenju korupcije u urbanizmu? (označite NAJVIŠE TRI opcije)

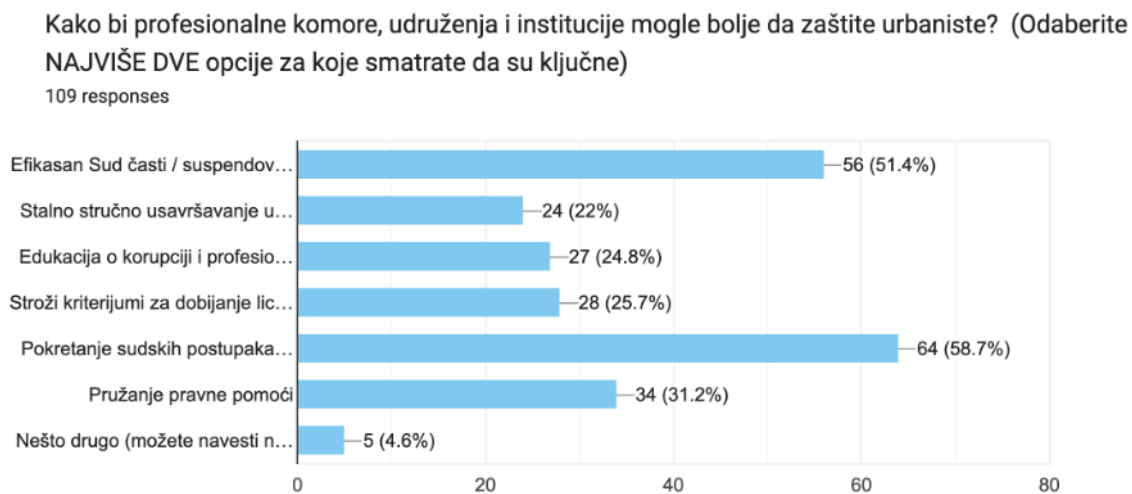
109 responses



Слика бр. 6: Мере за смањење корупције

Друго питање односило се на приоритетне мере за смањење корупције које би могле да спроведу инжењерска комора, стручна удружења или друге институције. Од шест понуђених опција, и седме могућности да се допише нешто друго, убедљиво се истичу две – покретање судских поступака за озбиљна кршења закона и планова (59%) и успостављање ефикасног суда части, односно система одузимања и суспендовања лиценци (51%), док је пружање правне помоћи на

трећем месту (31%). Све три опције налазе се у домену права и казних мера. Са друге стране, опције које подразумевају подизање професионалних стандарда и едукације, испитаници сматрају да су од секундарног значаја – строжи критеријуми за добијање лиценце (26%), едукација о корупцији и професионалној етици у планирању (25%) и стално стручно усавршавање у савременим техникама и методама планирања (22%).



Слика бр. 7: Заштита урбаниста

Напослетку, испитаници су оцењивали реалност реформе праксе планирања у наредних пет година. Поло испитаника (50%) сматра да је мало вероватно да ће до промена доћи, док више од трећине (35%) гаји умерен оптимизам.

3. ЗАКЉУЧАК

Урбанисти корупцију у својој професији не доживљавају као изолован или девијантан феномен појединаца, већ као системски проблем који произлази из начина на који је организован оквир планирања, расподеле моћи и вредности у простору. Она се препознаје као последица све порознијег система планирања што се огледа у прекомерној бирократизацији, нормативним недоследностима, финансијској и институционалној слабости система. Ипак, највише забрињава приметан став професионалаца да грађевинско земљиште постаје кључни ресурс за акумулацију капитала, а да се целокупни друштвено-економски контекст прилагођава том тренду.

Еуфемистичка формулација да је професија урбанисте тренутно више усмерена на процедуре него на садржај интервенција, суштински значи померање од креативног и одговорног концепта „уређења простора“ ка уско техничком и бирократизованом администрирању изградње, самим тим и слабењу фокуса на јавни интерес, етику и дугорочне друштвене ефекте. Овакав помак додатно сужава простор за професионално деловање засновано на вредностима, а отвара простор за дискреционо одлучивање и коруптивне праксе.

Кључна порука урбаниста да борба против корупције не може бити сведена на индивидуалну одговорност, већ захтева координисану и системску подршку више актера, звучи као позив у помоћ инструментализоване професије.

Урбанисти сматрају да професионална удружења треба најзад да преузму активнију улогу у заштити струке – кроз реafirмацију јавног интереса, развој и примену стандарда, обавезно континуирано образовање, али и конкретну правну и јавну подршку урбанистима изложеним притисцима. Артикулација улоге планирања у савременим условима треба да ојача професионалну солидарност и смањи индивидуалну рањивост.

Државна управа (национална и локална) има кључну одговорност да обезбеди функционалан институционални оквир: смањење бирократизације, усклађену хијерархију планова, стабилно финансирање, ажурност планских докумената и, нарочито, јасну правну и политичку одговорност за угрожавање јавног интереса. Другим речима, да озбиљно схвати и примени оно што пише у националним законима и стратегијама и престане да користи урбанизам за осипање јавног добра у корист партикуларних интереса и максимизације профита.

Према мишљењу урбаниста, и академска заједница би морала да се прене из летаргије и да реално допринесе кроз развој релевантних истраживања, повезивање теорије и праксе и критичко преузимање међународних искустава, и пружи основу за унапређење знања и еманципацију урбанизма као професије и друштвено релевантне делатности.

У целини, иако слабањим гласом, урбанисти заговарају интегрисани приступ у којем се професионални интегритет не штити само нормама и етиком, већ и адекватним економским, институционалним и друштвеним условима рада, организованим деловањем стручних удружења и институција, а на крају и личном самоувереношћу, аутономијом и храброшћу њихових представника.