

Марија Косовић<sup>1</sup>

## ТРАНСПАРЕНТНОСТ У УРБАНИСТИЧКОМ ПЛАНИРАЊУ БЕОГРАДСКОГ МЕТРО СИСТЕМА

### TRANSPARENCY IN THE URBAN PLANNING OF THE BELGRADE METRO SYSTEM

**РЕЗИМЕ:** Транспарентност у урбанистичком планирању представља кључни механизам за унапређење одговорности, партиципације и поверења грађана у институције, иако у пракси често постоји само формално, без стварног утицаја на одлуке и процесе. Овај рад истражује транспарентност у процесу планирања Београдског метро система, анализирајући институционалне праксе, доступност информација и могућности грађана да активно учествују на одлуке. На основу теоријских и емпиријских налаза из литературе о урбанистичком планирању, указује се да сама објава података и јавних докумената није довољна за остваривање стварног утицаја грађана, као и да ефикасност транспарентности зависи од капацитета корисника информација, медијске покривености, квалитетног образовања и слободних и поштених процедура одлучивања, као и присуства независних механизма контроле. Рад закључује да транспарентност, када се комбинује са активним укључивањем грађана и институционално подржаним механизмима одговорности, може значајно допринети легитимности и друштвеној укључености у урбаном планирању.

**Кључне речи:** партиципација, одговорност, друштвена укљученост, институционални капацитет.

**ABSTRACT:** Transparency in urban planning represents a key mechanism for enhancing responsibility, participation, and citizens' trust in institutions, although in practice it often exists only formally, without real influence on decisions and processes. This paper examines transparency in the planning process of the Belgrade metro system, analyzing institutional practices, the availability of information, and the opportunities for citizens to actively influence decision-making. Based on theoretical and empirical findings from the literature on urban planning, it argues that merely publishing data and public documents is not sufficient to ensure citizens' meaningful impact. The effectiveness of transparency depends on the capacity of information users, media coverage, quality education, free and fair decision-making procedures, and the presence of independent oversight mechanisms. The paper concludes that transparency, when combined with active citizen involvement and institutionally supported accountability mechanisms, can significantly contribute to legitimacy and social inclusion in urban planning.

**Keywords:** participation, responsibility, social inclusion, institutional capacity.

#### 1. УВОД

Транспарентност представља основни принцип савременог урбанистичког планирања, јер омогућава грађанима увид у процесе који обликују урбани простор и доприноси легитимитету и поверењу у институције. Њена примена у великим инфраструктурним пројектима, попут Београдског метро система, од посебног је значаја, с обзиром на сложеност одлука, мултидимензионални утицај на урбану структуру и дугорочне последице по мобилност, урбано ткиво и квалитет живота становништва. Транспарентност у овом контексту превазилази формалну доступност планова, извештаја и техничке документације, укључујући стварне могућности грађана да приступе информацијама, разумеју их и активно учествују на процес доношења одлука, што је кључно за остваривање партиципативног и инклузивног планирања.

Ефикасност транспарентности зависи од комбинације фактора, укључујући институционалне механизме одговорности, доступност информација кроз различите комуникационе канале, капацитете грађана да користе објављене податке, као и постојање процедура које омогућавају активно укључивање у одлучивање. Чак и када су подаци формално доступни, њихова вредност за грађане може бити ограничена уколико не постоје средства, знање или капацитет да се ти подаци правилно интерпретирају и употребе у процесима одлучивања. Стога транспарентност није сама по себи довољна да обезбеди легитимност и стварно укључивање грађана у планерске процесе, већ захтева пажљиво обликоване механизме који повезују информације са стварном могућношћу утицаја.

Циљ овог рада је анализа степена транспарентности у процесу планирања Београдског метро система, са фокусом на институционалне праксе, доступност и употребљивост информација за грађане, као и на њихову способност да учествују на процес одлучивања. Посебан акценат стављен је на улогу транспарентности у укључивању различитих актера, процени квалитетних партиципативних пракси и идентификацији потенцијала и ограничења у њеној имплементацији.

<sup>1</sup> Марија Косовић, мастер инжењер архитектуре, студент докторских студија на Архитектонском факултету Универзитета у Београду, 2024\_41012@edu.arh.bg.ac.rs.

Ова анализа доприноси разумевању функционалне улоге транспарентности у урбанистичком планирању и пружа смернице за њено унапређење, са циљем да се ојача партиципација, одговорност институција и квалитет планерских одлука у контексту Београда.

## **2. ТЕОРИЈСКИ ОКВИР**

Транспарентност у урбанистичком планирању представља кључни принцип који омогућава легитимност, ефективност и одрживост планерских одлука. Савремени урбанистички процеси нису искључиво технички задаци стручњака и бирократије, већ динамични и комуникативни процеси у којима учествују различити актери, од локалних заједница до пословног сектора и невладиних организација (Healey, 1992, 1998, 2003). Такав колаборативни приступ омогућава видљивост, размену информација и уважавање различитих интереса, чиме се директно унапређује транспарентност планирања (Healey, 2003).

Један од кључних аспеката транспарентног планирања је интеграција локалног знања актера који свакодневно користе простор и развијају практична сазнања о његовим карактеристикама (Healey, 1998). Укључивање овог знања омогућава планерима да боље разумеју економске, социјалне и еколошке односе унутар територије, чиме се доносе одлуке које су информисане и легитимне. Транспарентност се овде манифестује кроз отвореност институција да препознају и вреднују искуства локалних актера, смањујући ризик од елитистичког и затвореног одлучивања (Healey, 1998).

Овакво разумевање транспарентности као отвореног и инклузивног процеса подразумева да она не остаје на нивоу нормативног принципа, већ се операционализује кроз конкретне институционалне и процедуралне оквире. Управо кроз колаборативне механизме планирања транспарентност добија своју практичну димензију, јер се претвара у структурисане облике комуникације, сарадње и заједничког одлучивања међу релевантним актерима. Колаборативни процеси укључују структурисану дебату, изградњу институционалних мрежа и креирање простора за заједничко доношење одлука (Healey, 1992, 2003). Консултације, јавни форуми и мапирање релевантних актера омогућавају идентификацију свих заинтересованих страна, видљивост њихових интереса и учешће у обликовању стратегија (Healey, 1998). Инклузивно планирање омогућава превазилажење фрагментације управљачких структура и јачање капацитета институција за колективно деловање (Healey, 1998). Тиме се јасно показује да транспарентност директно доприноси изградњи поверења и јачању одговорности у планерским институцијама.

Транспарентност у оквиру овог рада не значи само информисање јавности, већ и активно укључивање актера у процес одлучивања и планирања, што доприноси развоју поверења, јачању одговорности планерских институција и стварању легитимних урбаних политика, те унапређује квалитет живота и одржив развој урбаних простора (Healey, 1992, 2003). Анализа колаборативног планирања показује да транспарентност зависи од отворености процеса, инклузивног учешћа актера и вредновања локалног знања, што омогућава легитимно, информисано и одрживо доношење одлука које обликују урбани простор и будућност заједница (Healey, 1992, 1998, 2003). С обзиром на ове елементе, неопходно је размотрити и демократски аспект процедуралне отворености и политичке одговорности у урбанистичком планирању.

У савременим расправама о демократији у урбанистичком планирању, транспарентност се истиче као централни нормативни принцип који повезује процедуралну отвореност, политичку одговорност и легитимност одлучивања (Falleth, Hanssen & Saglie, 2010). Она обухвата видљивост актера укључених у планирање, јасноћу њихових улога и интереса, отвореност преговарачких арена, доступност информација о развојним споразумима и могућност јавне контроле над фазама у којима се обликују кључне просторне одлуке (Falleth, Hanssen & Saglie, 2010). Транспарентност се односи на сам процес доношења одлука, иницирање планова, формулацију развојних стратегија и преговоре између јавних институција и приватних инвеститора, а недостатак транспарентности у неформалним фазама може довести до демократског дефицита и смањене политичке одговорности (Falleth, Hanssen & Saglie, 2010).

Транспарентност је кључна компонента партиципације. Формалне фазе планирања често омогућавају реактивно учешће грађана, док су основне развојне претпоставке већ дефинисане. Транспарентност захтева равноправни приступ информацијама и укључивање ширег спектра друштвених актера у ране фазе планирања, када је могуће обликовати циљеве, приоритете и алтернативна решења (Falleth, Hanssen & Saglie, 2010). Тиме се додатно истиче улога транспарентности у превазилажењу фрагментације и јачању демократске легитимности урбаних одлука.

Транспарентност у урбанистичком планирању може допринети смањењу трансакционих трошкова, унапређењу преговора и ефикасности одлучивања, што је у складу са критичком комуникативном логиком планирања (Sager, 2006). Отвореност планерских процедура и доступност информација омогућавају свим релевантним актерима да учествују у процесу, смањују конфликти и јачају демократску контролу (Sager, 2006).

У практичним планерским процесима често постоји селективно укључивање актера, због чега транспарентност не подразумева само формалну доступност докумената, већ јасноћу критеријума ко учествује и ко је изостављен, чиме се смањује перцепција неправедног процеса и одржава поверење у урбанистичке институције (Connolly & Richardson, 2004). Транспарентност се такође манифестује кроз јасноћу процеса, отвореност преговарачких арена и доступност информација о инвестицијама, а њено одсуство у раним фазама може довести до смањеног поверења грађана и конфликта (Mäntyselä & Saglie, 2014). Ово указује на ширу институционалну димензију транспарентности, која је тесно повезана са поверењем грађана у законитост поступка и легитимност урбанистичког одлучивања.

У савременом институционалном контексту, транспарентност је стратешки и контекстуалан механизам који омогућава демократску партиципацију, али и управља перцепцијом јавности, јачајући поверење и легитимитет организација

(Edwards, 2020). Транспарентност се дефинише и као одсуство скривања, са моралним и културним значењем, које омогућава критички надзор над моћним актерима, те представља друштвени и етички идеал (Birchall, 2011).

Ипак, недостатак транспарентности у урбанистичком планирању ограничава и онемогућава учешће грађана и омогућава да одлуке буду вођене доминантно интересима приватних инвеститора, што је јасно приказано кроз анализе пројеката попут „Београда на води“ (Grubbauer & Campyrag, 2019). Анализа теоријских радова показује да транспарентност у планерској теорији често функционише као нормативно пожељна вредност, али без прецизног разумевања њеног садржаја, док ретки покушаји операционализације углавном почивају на унапред претпостављеној вредности транспарентности (Marantz et al., 2022).

Транспарентност може бити механизам којим грађани настоје да осигурају одговорност доносилаца одлука, али њени домети зависе од институционалних оквира и капацитета грађана да користе информације, јер институције могу стратешки изместити процесе одлучивања или дисперзовати одговорност између више актера (Marantz et al., 2022). Однос између транспарентности и партиципације и инклузије није једнозначан, јер иако може повећати број учесника, њен утицај на квалитет расправе и стварну укљученост остаје неизван, а формално партиципативни процеси и даље могу маргинализовати гласове рањивих група (Marantz et al., 2022).

Ефекти транспарентности зависе и од капацитета грађана да користе информације и перцепције њиховог утицаја, јер само доступност техничких или правних извештаја не гарантује поверење у институције, док грађани морају осећати да информације могу довести до стварних промена (Bauhg & Grimes, 2014). Повећање транспарентности може допринети смањењу корупције, али њен ефекат зависи од капацитета грађана, подржавајућих институционалних услова и ангажовања независних актера, при чему комбинација ових фактора даје највећи ефекат (Lindstedt & Naurin, 2010). Транспарентност функционише најбоље када је подржана институционалном способношћу грађана и независним механизмима контроле.

Изложена теоријска и емпиријска разматрања указују на то да транспарентност у урбанистичком планирању превазилази ниво нормативног принципа и формалне доступности информација, те представља сложен и контекстуално условљен процес. Њени демократски потенцијали у јачању легитимности, одговорности и поверења у планерске институције зависе од институционалних оквира, структуре партиципације и капацитета актера да доступне информације претворе у стварни утицај на доношење одлука. Иако колаборативни и инклузивни модели планирања нуде механизме за унапређење транспарентности, бројни примери указују да она у пракси често остаје селективна и ограничена, нарочито у раним и неформалним фазама одлучивања. Тиме се отвара простор за преиспитивање услова под којима транспарентност може деловати као стварни демократски механизам, а не само као формална или симболичка пракса урбанистичког планирања.

### 3. МЕТОДОЛОГИЈА

Истраживање транспарентности у урбанистичком планирању Београдског метро система засновано је на комбинованом квалитативном приступу који интегрише анализу докумената, студију случаја и емпиријско посматрање. Овај приступ омогућава сагледавање не само формалне усклађености планских докумената и процедура са законским оквирима, већ и њихове примене у реалном процесу, укључујући могућности грађана и других актера да учествују у обликовању планских решења.

Анализа је вођена кључним елементима транспарентности изведеним из теоријског оквира који обухватају формалну, партиципативну и суштинску димензију, као и кохерентност самог планског процеса. Испитивани су приступ и доступност докумената, спровођење процедура јавног увида, стварна могућност грађана да учествују у дискусијама и подношењу примедби, читљивост и практична употребљивост информација, као и континуитет и интеграција стратешких одлука кроз све фазе развоја метро система. На овај начин могуће је сагледати не само процедуралну, већ и функционалну транспарентност, идентификовати ограничења у партиципацији и оценити конзистентност планског оквира у пракси. Анализа докумената обухватила је све релевантне планске и правне акте који дефинишу планирање Београдског метро система, док је студија случаја коришћена за детаљно разматрање имплементације механизма транспарентности у стварном процесу. Кроз комбинацију ових метода омогућава се систематско праћење односа између формалних оквира, процедуралних инструмената и стварне могућности јавног учешћа.

Овакв методолошки апарат пружа основу за критичку рефлексiju о томе како транспарентност може постати функционалан инструмент партиципативног и одговорног урбанистичког одлучивања, као и за идентификацију фактора који подржавају или ограничавају њену примену у пракси и предлоге за њено унапређење.

### 4. БЕОГРАДСКИ КОНТЕКСТ

#### 4.1. Законска и подзаконска регулатива

Транспарентност представља једно од основних нормативних начела савременог урбанистичког планирања у теорији, јер обезбеђује јавност процеса одлучивања, доступност информација и могућност учешћа заинтересоване јавности у обликовању простора. У правном систему Републике Србије, ово начело је нормативно утемељено пре свега кроз Закон о планирању и изградњи и кроз Правилник о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања.

Иако Закон о планирању и изградњи не уводи појам транспарентности као посебно начело, он га имплицитно успоставља кроз систем јавности рада, обавезне доступности планских докумената и формализоване процедуре раног јавног увида и јавног увида. Законом је прописано да се поступак израде урбанистичких планова спроводи уз обавезно обавештавање јавности о покретању израде планског документа, излагање нацрта плана на рани јавни увид и јавни увид, организовање јавне расправе, као и омогућавање подношења примедби и сугестија од стране грађана, институција и других заинтересованих субјеката. Међутим, транспарентност као управљачки и демократски концепт знатно је комплекснија од процедуралног оквира на који је своди важећи Закон о планирању и изградњи. Док закон транспарентност пре свега операционализује кроз обавештавање и формализоване фазе јавног увида, савремена теоријска разматрања указују да она подразумева и правовременост, разумљивост, двосмерност комуникације и стварну могућност утицаја актера на

исходе планирања  
Посебан механизам унапређења транспарентности уведен је кроз успостављање Централног регистра планских докумената, који се води у оквиру Републичког геодетског завода. Овим регистром обезбеђује се јединствена, јавно доступна евиденција свих просторних и урбанистичких планова, без обзира на фазу њихове израде или статус важења. Централни регистар има функцију институционалног инструмента транспарентности, јер омогућава континуиран увид у планску документацију, смањује неравномерну расподелу информација између стручне и шире јавности и доприноси већој контроли законитости и доследности планских поступака.

Транспарентност се додатно операционализује кроз Правилник о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања, којим се прецизно прописују фазе израде планских докумената, као и обавезни елементи њихове садржине. Правилник налаже да плански документи морају садржати текстуалне и графичке прилоге који обухватају анализу постојећег стања, развојне циљеве, правила уређења и грађења, као и образложење предложених концепата и решења. Тиме се транспарентност не своди само на формалну доступност докумената, већ подразумева и њихову садржинску читљивост и аргументованост, што је предуслов за разумевање планских одлука од стране шире јавности.

У нормативном смислу, транспарентност се дакле успоставља кроз три основна механизма и то јавност поступка израде планова, обавезну доступност планске документације и формализоване процедуре јавног увида и расправе. Међутим, важећи прописи транспарентност претежно третирају као административну и информативну категорију, засновану на испуњавању законом прописаних процедура, без јасних гаранција да ће ставови и примедбе јавности имати суштински утицај на коначна планска решења.

Из тог разлога, може се закључити да законски и подзаконски акти обезбеђују основни институционални оквир транспарентности урбанистичког планирања у Републици Србији, али да се она у највећој мери остварује кроз формално-правне механизме јавности и доступности, док њен партиципативни и дискурзивни потенцијал остаје ограничен начином њихове примене у пракси.

## 4.2. Транспарентност у урбанистичком планирању

СТИЦАЊЕМ статуса кандидата за чланство у Европској унији 2012. године, Србија је постала активни учесник међународних програма у области стратешког и акционог планирања, развоја јавних политика и управљања земљиштем, у оквиру којих се као кључни процедурални захтеви истичу транспарентност одлучивања и учешће јавности (Чолић и Џелебџић, 2018).

Иако је усвајање ових стандарда требало да унапреди праксу планирања, стварна примена тих стандарда у великим пројектима показала се редукованом на формално поштовање процедура, селективном и фрагментисаном. Уместо да допринесу већој одговорности институција и укључивању грађана, многи пројекти су следили моделе који репродукују формализам у планирању, ниску транспарентност и правно легитимисање политичких одлука, док су истовремено маргинализовали друштвену партиципацију и критичку контролу јавности. Пројекат „Београд на води“ представља преседан у урбаном планирању у Србији, јер је под утицајем неолибералних економских притисака довео до значајних промена у институционалном оквиру, укључујући увођење специфичних правних и политичких инструмената, док је истовремено изазвао интензивне урбане трансформације, високе јавнофинансијске ризике, ефекте расељавања, маргиналну друштвену мобилизацију кључних актера и релативно ниске развојне и економске ефекте, чиме се намеће као јединствен и релевантан пример за проучавање будућих мегапројеката у метрополитанском контексту (Zeković, Maričić, & Vujošević, 2018). Од његовог усвајања, готово сви велики државни инфраструктурни и урбани пројекти у Србији прате шеме које је поставио овај пројекат, користећи сличне правне инструменте, процедуре и механизме институционалног одлучивања. Међутим, таква пракса често подразумева ниску транспарентност у доношењу одлука, формализам у планирању и правно легитимисање политичких одлука, чиме се додатно отежава партиципација грађана и критичко праћење процеса. Недостатак транспарентности у процесу планирања пројекта „Београд на води“ представља кључни проблем, јер ограничава учешће јавности и смањује поверење грађана у доношење одлука, што наглашава потребу за увођењем отворених и одговорних институционалних процедура, ширим укључивањем свих релевантних актера и применом иновативних и флексибилних инструмената управљања урбаним земљиштем (Zeković, Maričić, & Vujošević, 2018).

Недостатак транспарентности у доношењу одлука о стратешким развојним приоритетима и питањима од јавног интереса представља кључни проблем система планирања у Србији. Иако законски оквир има за циљ контролу коришћења земљишта и заштиту јавног интереса, процес избора развојних приоритета остаје нејасан и тешко проверљив, док

сложеност планских процедура и бројни институционални актери додатно отежавају увид у њихове улоге и одговорности, што ствара простор за притиске и фаворизовање партикуларних интереса (Maruna & Graovac, 2021). Процеси урбанистичког планирања у Србији и даље су недовољно транспарентни, са нејасно дефинисаним надлежностима и утицајем политичких, управљачких и приватно-економских актера, при чему критеријуми одлучивања често фаворизују профитабилност улагања над јавним интересом, што истиче потребу за јачањем транспарентности и професионалног деловања у свим доменима планирања и управљања простором (Maruna, Teofilović, & Milovanović Rodić, 2023).

Ограничена (контролисана и селективна) транспарентност у процесима урбанистичког планирања указује на потребу за свеобухватним системским унапређењем процедуралних оквира и прецизнијим дефинисањем улоге институција, како би се осигурало да планерски процеси функционишу на отворен и одговоран начин, уз јасно утврђене критеријуме одлучивања који омогућавају уравнотежен однос између јавног интереса и приватних интереса, чиме се постављају темељи за легитимно, одрживо и друштвено прихватљиво управљање урбаним простором. Србија неће остварити пуну демократизацију док планирање не буде одговорније и засновано на транспарентним процедурама које у потпуности укључују јавност (Cvetinović, Maričić, & Bolay, 2016).

Пракса урбанистичког планирања у Србији указује на изражен несклад између формално успостављених стандарда транспарентности и њихове стварне примене. Иако су нормативни оквири углавном усклађени са европским принципима, планерски процеси се често своде на процедурални формализам, селективно укључивање актера и ограничену контролу, посебно у раним фазама одлучивања. Транспарентност функционише пре као средство легитимисања политичких одлука него као механизам заштите јавног интереса. Унапређење транспарентности стога захтева системске промене које обухватају јасне критеријуме одлучивања, дефинисане надлежности и стварно укључивање јавности у планерске процесе.

### 4.3. Урбанистички планови београдског метро система

Током последњих седам и по деценија, питање изградње метро система у Београду представља једну од најдуготрајнијих тема у оквиру домаће урбанистичке и саобраћајне теорије и праксе. У том периоду израђен је велики број студија, елабората и концептуалних анализа које су разматрале различите варијанте трасирања, технолошке моделе и организационе концепте метро система. Међутим, упркос дугогодишњој присутности ове теме, све до 2021. године није био усвојен урбанистички план који би представљао плански основ за његову реализацију.

Поједини детаљни урбанистички планови из осамдесетих и деведесетих година двадесетог века садржали су назнаке о могућим локацијама будућих метро станица, али су ти елементи остајали на нивоу индикативних просторних резервација, без јасне разраде техничких, функционалних и регулационих параметара. Таква планска решења нису укључивала прецизно дефинисане коридоре, објекте инфраструктурног система, нити правила уређења и грађења која би омогућила њихову непосредну реализацију. Метро је, стога, у тим документима егзистирао пре свега као дугорочна развојна визија, а не као оперативни инфраструктурни елемент.

Прекретницу у планском третману метро система представља усвајање Плана генералне регулације шинских система у Београду 2021. године. Овај плански документ конципиран је као фазни инструмент просторног развоја и до сада су усвојене четири фазе - две које се односе на прву линију и две које обухватају трасу друге линије. За разлику од претходних планских докумената, ови планови садрже елементе детаљне разраде и дефинишу његову просторну имплементацију. Предметни планови иако су нивоа генералне регулације, с обзиром да садрже све неопходне елементе за реализацију метро система, укључујући прецизно дефинисане трасе тунела, положаје и капацитете метро станица, евакуационо-вентилационе шахтове, као и локације депоа, спроводи се директно. На тај начин, метро систем по први пут бива интегрисан у формални урбанистички оквир Београда као инфраструктурна окосница будућег развоја града, чиме се вишедеценијска планска неизвесност замењује дефинисаним решењем са детаљним правилима уређења и грађења.

Планови генералне регулације шинских система у Београду израђени су и усвојени уз поштовање свих законских и подзаконских обавеза које се односе на транспарентност урбанистичког планирања и јавност планског поступка. У складу са Одлуком о изради плана, дефинисано је планско решење које је било предмет раног јавног увида и јавног увида, огласи и обавештења у вези са процедурама раног јавног увида и јавног увида објављени су у складу са важећим правилницима, како на званичном сајту Града Београда и у дневној штампи, тако и на сајту Урбанистичког завода Београда, чиме је обезбеђена формална процедура информисања и укључивања јавности у процес израде планске документације. Током трајања јавног увида, одржане су јавне седнице, док је за прву фазу овог плана организована и јавна презентација у градској општини Стари град. Након усвајања, планови су објављени у Службеном листу града Београда, чиме су стекли правну снагу, а њихова доступност је додатно унапређена путем дигиталних платформи Урбанистичког завода Београда и Дирекције за грађевинско земљиште и изградњу Београда.

Сагледано из формално-правног угла, комплетан плански поступак спроведен је у складу са важећим законским и подзаконским оквиром, чиме је испуњен нормативни захтев транспарентности урбанистичког планирања. Међутим, питање транспарентности не може се свести искључиво на испуњавање формално-процедуралних захтева. Транспарентност у урбанистичком планирању, схваћена у ширем нормативном и теоријском смислу, подразумева не само доступност информација и јавност поступка, већ и стварну могућност грађана и стручне јавности да учествују у обликовању планских решења кроз дијалог, аргументацију и размену ставова. У том контексту, механизми раног јавног увида, јавног увида и јавних седница представљају нормативно успостављене инструменте комуникације између планера,

доносилаца одлука и јавности, чија се легитимациона функција заснива на претпоставци да омогућавају правовремено информисање и суштинско учешће заинтересованих актера у процесу обликовања планских решења. Међутим, њихова стварна делотворност у великој мери зависи од начина на који су конципирани и операционализовани у пракси. У случају Плана генералне регулације шинских система у Београду, рани јавни увид и јавни увид функционисали су пре свега као механизми презентације већ претходно дефинисаних идејних решења метро система, утемељених на Студији оправданости и Smart плану из 2017. године, у оквиру којих су већ били утврђени кључни саобраћајни, просторни и урбанистички параметри. Последично, простор за критичко разматрање основних концептуалних питања, укључујући избор трасе, локације метро станица, евакуационо-вентилационих шахтова и депоа, као и општи модел функционисања система, био је суштински ограничен. Примедбе које су се односиле на ове стратешке елементе планског решења углавном су одбациване уз образложење да су предметне одлуке већ претходно донете у оквиру наведених докумената, без детаљнијег образложења разлога због којих њихова ревизија или корекција није могућа. Тиме је поступак јавног увида сведен на претежно информативну раван, док је његов аргументациони и партиципативни потенцијал остао маргинализован.

Иако је јавна седница формално одржана у складу са важећим правилником, њена стварна инклузивност била је значајно ограничена. Наиме, присуство је било дозвољено искључиво по једном представнику сваког субјекта који је претходно поднео примедбу, док шира јавност, укључујући заинтересоване грађане који нису поднели формалну примедбу, није имала могућност директног учешћа. Овакво ограничење значајно редукује партиципативни капацитет јавне седнице и њен допринос транспарентности, будући да се кључна дискусија о планским решењима одвија у врло суженом кругу, уместо у оквиру отворене и инклузивне јавне дебате.

Овакв начин вођења планског поступка показује да су кључне развојне одлуке донесене знатно пре израде формалног урбанистичког акта, у оквиру процеса који нису подразумевали обавезу јавне расправе. Студија оправданости, иако представља темељни аналитички документ за дефинисање концепта метро система, не подлеже обавези јавног увида, док Smart план из 2017. године, као стратешка студија, нема нормативни статус урбанистичког плана. Ипак, управо су у оквиру ових докумената успостављени параметри чији су просторни, инфраструктурни и финансијски ефекти дугорочно детерминисали обликовање метро система и тиме превазишли домете појединачних планских аката.

Додатно, питање транспарентности не исцрпљује се искључиво у процедуралној доступности планске документације. Иако су текстуални део плана, графички прилози и документациона основа објављени у складу са важећим правилницима, како у аналогном тако и у дигиталном облику, њихова реална читљивост и разумљивост за ширу јавност остаје ограничена. Обиман, термилошки захтеван и високо специјализован текст плана, у комбинацији са сложеном и вишеслојном графичком репрезентацијом и технички захтевним дигиталним форматима, значајно отежава приступ и интерпретацију планских решења. Посебно проблематичан аспект представља графичка репрезентација нивелационо сложеног система шинског саобраћаја, у којем се железнички, трамвајски и метро системи у појединим зонама развијају на различитим висинским котама, али су приказани у јединственој картографској основи. Такав начин приказа, у комбинацији са великим бројем шрафура, ознака и ставки у легенди, производи додатни херменеутички слој сложености, који чак и стручној јавности отежава прецизно читање и тумачење плана. У том смислу, иако су информације формално доступне, оне остају функционално нечитљиве, чиме се транспарентност редукује на процедурални, а не на суштински ниво.

Такође, фаза израда и усвајање Плана генералне регулације шинских система производи вишеструке проблеме у погледу транспарентности и кохерентности планског поступка. Јавност је у сваком појединачном тренутку била упозната искључиво са парцијалним сегментима система, без могућности да сагледа метро мрежу као целишту инфраструктурну и просторну целину. Тиме је онемогућено разумевање кумулативних просторних, саобраћајних, економских и друштвених ефеката система у његовој укупности, што је од посебног значаја код инфраструктурних пројеката оваквог обима и дугорочног утицаја.

Додатни проблем представља чињеница да свака наредна фаза не само да разрађује претходно дефинисани плански оквир, већ га у извесној мери и ревидира. Иако је првом фазом на стратешком, генералном нивоу дефинисан положај траса метро система, у процесу детаљније разраде идејних решења долази до њихових корекција и померања условљених техничким, геолошким, имовинско-правним и инфраструктурним ограничењима карактеристичним за круте шинске системе. На тај начин, сваки следећи плански документ имплицитно мења свој плански основ, чиме се нарушава систем хијерархије урбанистичких планова. Последично, плански систем поприма циркуларни карактер, у којем се стратешки оквир не успоставља као чврста полазна основа за детаљну разраду, већ се ретроактивно прилагођава решењима која проистичу из каснијих фаза пројектовања. Тиме се брише јасна хијерархија између стратешког и оперативног нивоа планирања, док се процес одлучивања додатно удаљава од јавности, будући да се кључне просторне корекције одвијају изван транспарентног и јединственог планског поступка. У том контексту, фаза израде плана не функционише као рационални инструмент поступног развоја система, већ као механизам којим се сукцесивно редефинише сопствени плански основ, што додатно отежава јавности да разуме логику развоја метро мреже и да прати континуитет донетих одлука.

Формална транспарентност Плана генералне регулације шинских система не гарантује стварну могућност јавног учешћа и критичког праћења развоја метро мреже. Фазни приступ, висока техничка сложеност документације и ограничена партиципација сужавају простор за аргументовану дискусију, док стратешке одлуке претходно дефинисаних докумената већ унапред обликују кључне елементе система изван сваког критичког дијалога. Последично, план функционише више као инструмент легитимизације већ донетих решења него као оквир за инклузивно и партиципативно планирање. Ова

динамика додатно истиче проблем дисбаланса између процедуралне и суштинске транспарентности, наглашавајући потребу за развојем механизма који би омогућили јавности не само да буде информисана, већ и да ефективно утиче на обликовање сложених инфраструктурних система у Београду.

## 5. ДИСКУСИЈА И ЗАКЉУЧАК

Анализа планирања Београдског метро система указује да је транспарентност у планском процесу схваћена као законски минимум процедуралних корака који треба да доведу до транспарентности, те је као таква нормативно успостављена и формално спроведена, али се њена оперативна улога задржава претежно у домену процедуралне видљивости. Иако су, формално посматрано, испуњени захтеви јавности процеса израде, доступности планске документације и спровођења прописаних фаза увида - добрим делом ослањањем на постојеће празнине у регулаторном оквиру, планске процедуре израде и усвајања плана у пракси се не афирмишу као процеси у којима се одлуке обликују транспарентно кроз размену аргумената и интеракцију различитих актера. Напротив, оне функционишу пре као управљачки оквир који сужава простор за суштинску јавну дебату о стратешким опредељењима, док се већ формулисана решења накнадно представљају као институционално верификовани исходи поступка. Тиме се отвара питање односа између формалне транспарентности поступка и стварне транспарентности одлучивања у савременим урбанистичким процесима.

Централни налаз истраживања односи се на позиционирање кључних стратешких одлука изван формалног планског поступка. Концептуални параметри метро система дефинисани су у документима и фазама које нису подразумевале обавезу јавне расправе, али су касније постали стабилна основа за урбанистичке планове. У таквом институционалном распореду, информације постају формално доступне тек након што су основни оквири одлучивања већ успостављени, чиме се партиципација јавности своди на реактивни облик укључености, док могућност суштинског преиспитивања циљева, алтернатива и критеријума одлучивања остаје ограничена.

Поред временског аспекта, транспарентност је онемогућена и структуром комуникације планских решења. Формална доступност обимне и технички сложене документације не подразумева нужно и њену разумљивост, нити могућност да се информације претворе у аргументовано учешће у расправи. Тиме се успоставља асиметрија између институција које производе и тумаче планско знање и јавности којој је то знање номинално намењено, али чији су капацитети за његово коришћење недовољно подржани. Транспарентност у том смислу остаје само информативна, она пре свега омогућава увид и потенцијалну контролу рада институција, али сама по себи не доводи до оснаживања јавности. Оснажујући ефекти настају тек кроз развијене облике партиципације, кооперације и делиберативних процеса, који без минималног нивоа транспарентности, међутим, не могу бити делотворно успостављени.

Додатни слој сложености уноси фазна израда Плана генералне регулације шинских система, која утиче на начин на који се планерски процес може сагледати као целина. Фрагментација система на појединачне фазе ограничава могућност да се разумеју кумулативни просторни и друштвени ефекти метро мреже, док се истовремено кроз касније фазе ревидирају претходно успостављене стратешке поставке. Таква динамика укида хијерархију планских одлука и онемогућава праћење континуитета одлучивања, чиме транспарентност губи улогу оријентира у комплексном институционалном и просторном оквиру.

Сагледани у целини, налази указују да транспарентност у планирању Београдског метро система функционише пре свега као инструмент легитимизације планског процеса, док њен потенцијал да допринесе ширем укључивању актера остаје недовољно развијен услед његовог свесног ограничавања у пракси. Тиме се потврђује да транспарентност, када је сведена на процедуралну видљивост, не производи нужно демократски квалитет одлучивања, већ може постати манипулативни алат доносиоца одлука.

Импликације оваквог обрасца превазилазе појединачни случај метро система и указују на потребу другачијег разумевања транспарентности у урбанистичком планирању. Транспарентност се не може свести на завршну фазу обавештавања о донетим одлукама, већ мора бити интегрисана у ране фазе концептуалног промишљања, када се формулишу циљеви, разматрају алтернативе и успостављају критеријуми одлучивања. Тек у том контексту она може функционисати као оквир који повезује информације, одговорност и могућност утицаја.

Унапређење транспарентности стога захтева прилагођавање институционалних и комуникационих механизма, како би се сложена планска знања учинила приступачнијим и употребљивијим за шири круг актера. Развој читљивијих визуелних приказа, јасније образлагање одлука и отварање простора за расправу пре институционалног фиксирања решења представљају кључне предуслове за превазилажење јаза између формалне отворености и суштинске партиципације. У супротном, транспарентност остаје неиспуњен принцип савременог урбанистичког планирања.

## РЕФЕРЕНЦЕ

- Bauhr, M., & Grimes, M. (2014). Indignation or resignation: The implications of transparency for societal accountability. *Governance*, 27(2), 291–320.
- Birchall, C. (2011). Introduction to "secrecy and transparency": The politics of opacity and openness. *Theory, Culture & Society*, 28(7–8), 7–25.
- Connelly, S., & Richardson, T. (2004). Exclusion: The necessary difference between ideal and practical consensus. *Journal of Environmental Planning and Management*, 47(1), 3–17.

- Čolić, N., & Dželebdžić, O. (2018). *Praksa participativnog planiranja u Srbiji – stanje i perspektive*. U Zbornik radova Međunarodnog naučno-stručnog skupa „14. Letnja škola urbanizma”. Udruženje urbanista Srbije & Republički geodetski zavod, Bijeljina, Republika Srpska.
- Cvetinović, M., Maričić, T., & Bolay, J. (2016). Participatory urban transformations in Savamala, Belgrade—Capacities and limitations. *Spatium*, 36, 15–23.
- Edwards, L. (2020). Transparency, publicity, democracy, and markets: Inhabiting tensions through hybridity. *American Behavioral Scientist*, 64(11), 1545–1564.
- Falleth, E. I., Hanssen, G. S., & Saglie, I. L. (2010). Challenges to democracy in market-oriented urban planning in Norway. *European Planning Studies*, 18(5), 737–753.
- Grubbauer, M., & Čamprag, N. (2019). Urban megaprojects, nation-state politics and regulatory capitalism in Central and Eastern Europe: The Belgrade Waterfront project. *Urban Studies*, 56(4), 649–671.
- Healey, P. (1992). Planning through debate: The communicative turn in planning theory. *Town Planning Review*, 63(2), 143–162.
- Healey, P. (1998). Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 30(9), 1531–1546.
- Healey, P. (2003). Collaborative planning in perspective. *Planning Theory*, 2(2), 101–123.
- Lindstedt, C., & Naurin, D. (2010). Transparency is not enough: Making transparency effective in reducing corruption. *International Political Science Review*, 31(3), 301–322.
- Mantysalo, R., & Saglie, I.-L. (2010). Private influence preceding public involvement: Strategies for legitimizing preliminary partnership arrangements in urban housing planning in Norway and Finland. *Planning Theory & Practice*, 11(3), 317–338.
- Marantz, N. J., & Ulibarri, N. (2022). *The tensions of transparency in urban and environmental planning*. Journal of Planning Education and Research, 42(3), 401–412.
- Maruna, M., & Graovac, A. (2021). *Ka kritičko-refleksivnom planeru – prilog unapređenju prakse na primeru kompleksa „Avala filma“*. Arhitektura i urbanizam, 52, 16–26.
- 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.
- Sager, T. (2006). The logic of critical communicative planning: Transaction cost alteration. *Planning Theory*, 5(3), 223–254.
- Zeković, S., Maričić, T., & Vujošević, M. (2018). Megaprojects as an instrument of urban planning and development: Example of Belgrade Waterfront. U S. Hostettler, S. N. Besson, & J.-C. Bolay (Ur.), *Technologies for development: From innovation to social impact* (str. 153–164). Springer.

#### ИЗВОРИ

- Република Србија. (2009). *Закон о планирању и изградњи*. Службени гласник РС, бр. 72/09, 81/09 – исправка, 64/10 – одлука УС, 24/11, 121/12, 42/13 – одлука УС, 50/13 – одлука УС, 98/13 – одлука УС, 132/14, 145/14, 83/18, 31/19, 37/19 – др. закон, 9/20, 52/21, 62/23.
- Република Србија. (2018). *Закон о планском систему Републике Србије*. Службени гласник РС, бр. 30/18.
- Република Србија. (2019). *Правилник о садржини, начину и поступку израде докумената просторног и урбанистичког планирања*. Службени гласник Републике Србије, бр. 32/19.
- Град Београд. (2021). *План генералне регулације шинских система у Београду са елементима детаљне разраде за I фазу прве линије метро система*. Службени лист града Београда, бр. 102/21.
- Град Београд. (2022). *План генералне регулације шинских система у Београду са елементима детаљне разраде II фазе прве линије метро система*. Службени лист града Београда, бр. 6/22.
- Град Београд. (2023). *План генералне регулације шинских система у Београду са елементима детаљне разраде друге линије метро система – I етапа*. Службени лист града Београда, бр. 105/23.
- Град Београд. (2025). *План генералне регулације шинских система у Београду са елементима детаљне разраде друге линије метро система – II етапа*. Службени лист града Београда, бр. 104/25.
- EGIS. (2019). *Метро линије 1 и 2 Београда: Генерални пројекат и Претходна студија оправданости*. EGIS.
- JUGINUS, WSP, & Parsons Brinckerhoff. (2017). *Београд Смартплан*. JUGINUS.