



ODRŽIVO
SAVESNO
EFIKASNO

Projekat za odgovorno upravljanje

ANALIZA POKRIVENOSTI
PROSTORNIM I URBANISTIČKIM
PLANOVIMA U JEDINICAMA
LOKALNIH SAMOUPRAVA
U SRBIJI

Beograd, mart 2026.

IZDAVAČ

NALED

ZA IZDAVAČA

Violeta Jovanović

AUTOR

Prof dr Velimir Šećerov

EKSPERTSKI TIM

Dr Dušan Vasiljević

Mr Jasmina Radovanović

Mihailo Gajić

Dušan Kolundžić

Dušan Ogarević

Miloš Jovanović

Aleksa Jerković

© NALED 2026 Tumačenja i zaključci izneti u ovoj publikaciji ne moraju nužno odražavati stavove članova ili organa NALED-a. Svi napori su učinjeni kako bi se osigurala pouzdanost, tačnost i ažurnost informacija iznetih u ovoj publikaciji, NALED ne prihvata bilo kakav oblik odgovornosti za eventualne greške sadržane u publikaciji ili nastalu štetu, finansijsku ili bilo koju drugu, proisteklu u vezi sa njenim korišćenjem. Korišćenje, kopiranje i distribucija sadržaja ove publikacije dozvoljena je isključivo u neprofitne svrhe i uz odgovarajuće naznačenje imena, odnosno priznavanje autorskih prava NALED-a.

REZIME

Izrada i izmena urbanističko-planske dokumentacije na lokalnom nivou u Srbiji suočava se sa brojnim izazovima.

Ograničeni finansijski i kadrovski kapaciteti jedinica lokalne samouprave (JLS), dugotrajne i složene administrativne procedure, česte izmene zakonskog i podzakonskog okvira, kao i nedovoljna koordinacija između republičkog, pokrajinskog i lokalnog nivoa vlasti utiču na urbanističko-planski proces.

S druge strane, postoje razni spoljnji faktori koji utiču na kvalitet usvojenih planskih rešenja.

Pritisци investitorskih interesa, nerazvijeni sistemi ažurnih prostornih podataka i slaba participacija javnosti često dovode do parcijalnih i reaktivnih planskih rešenja umesto strateškog planiranja.

Ovi problemi direktno utiču na obuhvat i kvalitet prostorno-planske dokumentacije, rezultirajući neujednačenom pokrivenošću teritorije planovima, zastarelim dokumentima i smanjenom sposobnošću planova da usmere održivi prostorni razvoj, što čini važno polazište za dalju analizu ovog pitanja.

Istraživanje sprovedeno tokom septembra i oktobra 2025. godine daje dovoljno kompetentan i indikativan uvid u realno stanje obima, kvaliteta i kapaciteta za planiranje na lokalnom nivou. Analiza potvrđuje da sistem planskih dokumenata u Srbiji formalno poseduje širok obuhvat instrumenata, ali uz izražene razlike između gradova i opština, kao i uz strukturne izazove koji utiču na ažurnost, dostupnost i implementacioni potencijal planova.

Sistem planskih dokumenata je bliže "kvantitativnoj pokrivenosti" nego "kvalitativnoj zrelosti".

Skoro sve JLS u Republici Srbiji imaju osnovne vrste planova, ali su razlike u broju, digitalizaciji i kapacitetima velike.

Najveći rizik nije odsustvo planova, već odsustvo kapaciteta da se planovi redovno obnavljaju i sprovode.

Digitalizacija postoji, ali nije sistemska. Bez GIS standarda i centralne platforme, postojeći digitalni fajlovi ne daju punu upravljačku vrednost. Ohrabruje činjenica da većina JLS prepoznaje korisnost za uvođenje u praksu centralizovane platforme E-Prostor i iskazuje spremnost da aktivno učestvuje u njenom ažuriranju, što predstavlja realnu osnovu za uspostavljanje Centralnog registra planskih dokumenata kao ključnog instrumenta transparentnosti, standardizacije i modernizacije planiranja u Srbiji. Bez centralnog registra planskih dokumenata javnost nema transparentan pristup važećim i pripremama planovima, što dovodi do nevidljivosti urbanističkih akata i otežava učešće građana u procedurama.

Fragmentacija podataka nužno izaziva kašnjenja u pronalaženju dokumenata, povećavajući rizik od korupcije, jer se odluke o nameni zemljišta prepuštaju ad hoc saglasnostima institucija umesto striktnim planovima. Lokalne samouprave vode sopstvene baze, što rezultira nekompatibilnošću, greškama u izgradnji i privatizacijom javnih površina bez nadzora.

Nedostatak centralnog registra sprečava efikasno planiranje, koordinaciju između nivoa vlasti i zaštitu javnog interesa.

Konačno, pregled stanja potvrđuje da Srbija ima relativno solidnu bazu planskih dokumenata na lokalnom nivou, uz visok stepen formalne usklađenosti i pretežno dobru teritorijalnu pokrivenost.

Ključna uska grla ostaju u domenu ljudskih i tehničkih kapaciteta, kao i u nivou primene savremenih digitalnih alata, posebno GIS-a.

¹ **E-Prostor** je digitalna platforma / informacioni sistem za upravljanje prostornim podacima (karte, slojevi, GIS), digitalnu pripremu, pregled i razmenu planskih rešenja i podršku izradi i sprovođenju planskih dokumenata.

² **Centralni registar planskih dokumenata** je zvanična evidencija (registar) svih važećih, planiranih i obustavljenih planskih dokumenata u Republici Srbiji. Uređen je Zakonom o planskom sistemu RS i pratećim podzakonskim aktima.

Uvođenje E-Prostora¹ i Centralnog registra planskih dokumenata² može predstavljati snažan sistemski iskorak ka većoj transparentnosti, efikasnosti i kvalitetu planiranja, ali samo pod uslovom da se paralelno ulaže u jačanje lokalnih timova, standardizaciju formata i procedura, i kontinuiranu tehničku podršku lokalnim samoupravama.

Uvođenje Centralnog registra planskih dokumenata, kao preduslov za uspostavljanje E-Prostora, bi predstavljao snažan sistemski iskorak ka većoj transparentnosti, efikasnosti i kvalitetu planiranja, ali samo ukoliko bude praćeno:

- *jačanjem stručnih timova u lokalnim samoupravama,*
- *jasnom standardizacijom formata i procedura,*
- *kontinuiranom tehničkom i institucionalnom podrškom.*

Ovaj proces ne treba posmatrati kao dodatno opterećenje za lokalne samouprave, već kao zajednički napor države i lokalnog nivoa da se obezbedi uređen, predvidiv i transparentan razvoj prostora u interesu svih građana.

Sadržaj

UVOD	8
METODOLOŠKI PRISTUP I IZVORI PODATAKA	9
ANALIZA STANJA.....	12
NORMATIVNI OKVIR PLANSKE DOKUMENTACIJE U REPUBLICI SRBIJI	12
IZMENE I DOPUNE PROPISA 2023.....	12
UPOREDNA PRAKSA – EVROPA I ZEMLJE U OKRUŽENJU	14
PRAKSA U REPUBLICI SRBIJI	22
REZULTATI ISTRAŽIVANJA.....	23
STANJE I STRUKTURA PLANSKE DOKUMENTACIJE U SRBIJI.....	23
INSTITUCIONALNA I KADROVSKA OPREMLJENOST I DIGITALNA PODRŠKA SISTEMU	24
UOČENI PROBLEMI	25
POTENCIJALI I PREDNOSTI.....	25
PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE STANJA.....	27
Generalne preporuke.....	27
Normativno-proceduralne preporuke	28
Finansijske preporuke.....	28
Preporuke za unapređenje kadrovskih kapaciteta JLS	28
Preporuke vezane za digitalizaciju i kvalitet podataka	29
Preporuke za bolje upravljanje i koordinaciju.....	29
Preporuke za veću transparentnost planskog postupka i participaciju	29
Preporuke vezane za Centralni registar planskih dokumenata.....	30
ZAKLJUČAK	33

UVOD

U cilju dobijanja sveobuhvatne i objektivne slike o postojećem stanju planske dokumentacije u Srbiji, dostupnosti podataka vezanih za proces planiranja i implementacije ovih dokumenata, smanjenje administrativnih prepreka tokom procesa, kao i stepenu podrške donošenju javnih politika i investicionih odluka, neophodno je najpre utvrditi nivo i strukturu pokrivenosti jedinica lokalnih samouprava prostornim i urbanističkim planovima, prepoznati probleme sa kojima se one susreću, te na osnovu svih relevantnih činilaca dati preporuke za unapređenje situacije u praksi.

Analiza koju je Nacionalna alijansa za lokalni ekonomski razvoj (NALED) uradila u okviru projekta Efikasne javne nabavke i održivi lanci snabdevanja (ESG) za unapređenje konkurentnosti u periodu oktobar – novembar 2025. godine u saradnji sa **Agencijom za prostorno planiranje i urbanizam Republike Srbije**, je obuhvatila veliki broj jedinica lokalne samouprave i pružila detaljan uvid u dostupnost, ažurnost, obuhvat i kvalitet važeće planske dokumentacije. Ona predstavlja **prethodni, analitički korak** u procesu uspostavljanja i uvođenja **Centralnog registra planske dokumentacije**, kao ključnog sistemskog alata za objedinjeno, transparentno i standardizovano vođenje podataka o planskim dokumentima na nacionalnom nivou.

U poslednjem kvartalu 2025. godine, u istom vremenskom periodu kada se sprovodilo istraživanje kroz anketu ka lokalnim samoupravama za potrebe izrade ove Analize, **Ministarstvo građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture (MGSI)** sprovedo je zasebno istraživanje sa ciljem **mapiranja stanja na terenu**, odnosno sagledavanja realne prakse u pogledu izrade, donošenja, ažuriranja i primene planskih dokumenata u jedinicama lokalne samouprave, pa rezultati ovog istraživanja predstavljaju pravovremeni, dodatni izvor informacija koji omogućava upoređivanje formalnog normativnog okvira sa stvarnim institucionalnim i administrativnim kapacitetima na lokalnom nivou.

Analiza se, pored empirijskih podataka, oslanja i na **detaljan pregled važeće pravne regulative** kojom se uređuje oblast prostornog i urbanističkog planiranja u Republici Srbiji, sa posebnim osvrtom na **izmene i dopune propisa iz 2023. godine**, koje su značajno uticale na obaveze jedinica lokalne samouprave u pogledu izrade i važenja planske dokumentacije, kao i na postupke digitalizacije i vođenja evidencija. Imajući u vidu dugogodišnje uočene probleme u vezi sa neujednačenošću, zastarelošću i fragmentiranošću planske dokumentacije, Analiza ima za cilj da identifikuje ključne izazove, sistemske slabosti i potencijalne pravce unapređenja stanja u plankom sistemu Srbije kako bi mapirala izazove i dala konkretne preporuke ka uvođenju **Centralnog registra planskih dokumenata**.

Takođe, u cilju sagledavanja mogućih pravaca unapređenja domaće prakse, u Analizi je dat **uporedni pregled rešenja i praksi u odabranim zemljama u okruženju**, sa fokusom na organizaciju sistema planske dokumentacije, digitalne registre, institucionalne nadležnosti i mehanizme kontrole kvaliteta. Ovaj uporedni osvrt ima za cilj da identifikuje primere dobre prakse koji mogu biti primenljivi u kontekstu Republike Srbije.

Analiza, ima za cilj da:

- pruži realnu i sveobuhvatnu sliku stanja planske dokumentacije u Srbiji,
- identifikuje ključne systemske, institucionalne i normativne izazove,
- ukaže na razlike između propisanog okvira i postojeće prakse,
- obezbedi analitičku osnovu za uspostavljanje Centralnog registra planske dokumentacije i dalje reforme u oblasti planiranja.

METODOLOŠKI PRISTUP I IZVORI PODATAKA

Analiza se zasniva na kombinaciji **normativne, uporedne i empirijske analize**, kako bi se sagledalo ne samo formalno-pravno uređenje oblasti planske dokumentacije, već i stvarna praksa u jedinicama lokalne samouprave.

U okviru izrade Analize korišćeni su sledeći ključni izvori:

- **Anketa** koje je obuhvatila veliki broj jedinica lokalne samouprave što je obezbedilo kvalitetan uzorak za relevantno zaključivanje i detaljne podatke o vrsti, obuhvatu, važenju i dostupnosti planskih dokumenata, kao i o kapacitetima za njihovu izradu i primenu.
- Pregled **važće pravne regulative**, sa posebnim osvrtom na izmene i dopune iz 2023. godine.
- **Uporedna analiza prakse u odabranim zemljama u okruženju**, radi identifikacije primera dobre prakse relevantnih za kontekst Republike Srbije.

Metodološki okvir je zasnovan na **integralnom pristupu** koji objedinjuje normativnu, uporednu i empirijsku analizu, sa ciljem da se stanje planske dokumentacije sagleda sveobuhvatno i višedimenzionalno. Pošlo se od pretpostavke da formalno-pravni okvir, iako neophodan, sam po sebi ne daje potpunu sliku funkcionisanja sistema planiranja, te da je za razumevanje stvarnih izazova neophodno sagledati i način na koji se propisi primenjuju u praksi, naročito na nivou jedinica lokalne samouprave.

Normativna analiza je usmerena na sistematski pregled važeće pravne regulative u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja, sa posebnim fokusom na zakonske i podzakonske akte koji uređuju vrste planskih dokumenata, njihovu hijerarhiju, postupke izrade i usvajanja, kao i obaveze u pogledu njihove dostupnosti i ažurnosti. Posebna pažnja posvećena je izmenama i dopunama propisa iz 2023. godine, i odredbama vezanim za razvoj planskog sistema, kako u pogledu normativnog unapređenja, tako i u pogledu zahteva za većom transparentnošću, digitalizacijom i koordinacijom između različitih nivoa vlasti. Na ovaj način se identifikuju ključni ciljevi zakonodavca, kao i očekivani efekti reformskih rešenja na praksu planiranja u Republici Srbiji.

Uporedna analiza predstavlja drugi važan činilac i ima za cilj da pruži širi kontekst za razumevanje domaćeg planskog sistema. Kroz pregled prakse u odabranim zemljama u okruženju i širem evropskom prostoru, identifikovani su modeli institucionalnog uređenja, mehanizmi kontrole i koordinacije, kao i instrumenti za obezbeđivanje kvaliteta i doslednosti planske dokumentacije. Ona ne teži prostom preuzimanju inostranih rešenja, već njihovoj kritičkoj interpretaciji i proceni primenljivosti u kontekstu Republike Srbije, uz uvažavanje specifičnih institucionalnih, administrativnih i razvojnih okolnosti. Poseban akcenat stavljen je na primere dobre prakse koji se odnose na centralne registre planskih dokumenata, standardizaciju procedura i jačanje kapaciteta lokalnih samouprava.

Empirijska komponenta analize zasniva se na sprovođenju ankete koja je obuhvatila veliki broj jedinica lokalne samouprave, čime je obezbeđena široka i reprezentativna baza podataka o stanju planske dokumentacije na lokalnom nivou. Anketno istraživanje omogućilo je prikupljanje detaljnih informacija o vrstama planskih dokumenata koje jedinice lokalne samouprave poseduju, njihovom obuhvatu i teritorijalnoj pokrivenosti, statusu važenja, kao i stepenu njihove dostupnosti javnosti. Pored toga, posebna pažnja posvećena je ispitivanju institucionalnih i kadrovskih kapaciteta za izradu, sprovođenje i praćenje planskih dokumenata, uključujući pitanja organizacije rada, stručnih resursa i saradnje sa drugim institucijama.

Kombinovanjem normativne, uporedne i empirijske analize omogućeno je sagledavanje razlika između zakonski propisanog okvira i stvarne prakse u jedinicama lokalne samouprave. Identifikovani su strukturni problemi koji utiču na kvalitet, doslednost i efikasnost planske dokumentacije, kao i prepoznavanje sistemskih ograničenja koja otežavaju punu primenu zakonskih rešenja. Na ovaj način izbegnut je deskriptivni prikaz postojećeg stanja, već se težilo boljem razumevanju uzroka identifikovanih problema i, posledično, kvalitetnijem formulisanju utemeljenih zaključaka i preporuka.

ANALIZA STANJA

NORMATIVNI OKVIR PLANSKE DOKUMENTACIJE U REPUBLICI SRBIJI

Normativni okvir planske dokumentacije u Republici Srbiji zasniva se na sistemu zakonskih i podzakonskih akata kojima se uređuje prostorno i urbanističko planiranje, kao jedan od ključnih instrumenata upravljanja razvojem prostora. Ovaj okvir ima za cilj da obezbedi usklađen, održiv i zakonit razvoj teritorije, uz jasno definisane nadležnosti između republičkog, pokrajinskog i lokalnog nivoa vlasti. Centralni propis kojim se uređuje ova oblast jeste **Zakon o planiranju i izgradnji (ZPI)**³, koji definiše vrste planskih dokumenata, njihovu hijerarhiju, sadržaj, postupke izrade i donošenja, kao i obaveze institucija nadležnih za njihovu primenu. Zakonom se planska dokumentacija prepoznaje kao osnov za donošenje svih odluka u vezi sa korišćenjem prostora, izgradnjom objekata i infrastrukturnim razvojem, čime se potvrđuje njen sistemski značaj.

Planski sistem u Republici Srbiji zasniva se na hijerarhijski uređenom skupu dokumenata koji obuhvataju prostorne planove različitih nivoa, kao i urbanističke planove kojima se detaljnije razrađuju pravila organizacije prostora i građenja u naseljima.

Prostorni planovi predstavljaju strateške planove na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou:

- Prostorni plan Republike Srbije
- Regionani prostorni planovi
- Prostorne planove područja posebne namene
- Prostorne planove jedinica lokalne samouprave (za gradove i opštine).

Ovi dokumenti definišu dugoročne ciljeve razvoja, osnovne namene prostora, infrastrukturne koridore i mere zaštite prostora.

Urbanistički planovi, sa druge strane, predstavljaju strateško - tehnički nivo planiranja i obuhvataju:

³ "Sl. glasnik RS", br. 72/2009, 81/2009 - ispr., 64/2010 - odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - odluka US, 50/2013 - odluka US, 98/2013 - odluka US, 132/2014, 145/2014, 83/2018, 31/2019, 37/2019 - dr. zakon, 9/2020, 52/2021, 62/2023 i 91/2025.

- Generalne urbanističke planove (za centralna naselja jedinice lokalne samouprave u statusu grada)
- Planove generalne regulacije
- Planove detaljne regulacije.

Njihova osnovna uloga jeste da obezbede jasna i primenljiva pravila za uređenje i izgradnju, kao i da posluže kao neposredna osnova za izdavanje lokacijskih uslova i građevinskih dozvola. Zakonski okvir jasno propisuje da se svi upravni akti u oblasti izgradnje moraju zasnivati isključivo na važećim planskim dokumentima.

Važan segment normativnog okvira čine i **podzakonski akti**, kojima se detaljnije uređuje sadržaj, način izrade, obim i forma planskih dokumenata. Ovi akti imaju za cilj da obezbede minimalni nivo standardizacije i uporedivosti planova, ali u praksi često ostavljaju značajan prostor za različita tumačenja i primenu na lokalnom nivou. Upravo ova fleksibilnost, iako u određenoj meri opravdana zbog razlika u lokalnim kontekstima, predstavlja jedan od izvora neujednačenosti u kvalitetu planske dokumentacije.

Posebno važan element normativnog okvira jeste jasno definisana obaveza jedinica lokalne samouprave da obezbede plansku osnovu za razvoj svoje teritorije. **Lokalne samouprave nadležne su za izradu i donošenje urbanističkih planova, kao i za obezbeđivanje njihove usklađenosti sa planovima višeg reda.** Ova obaveza ima direktne implikacije na zakonitost postupaka izgradnje, ali i na mogućnost strateškog upravljanja razvojem na lokalnom nivou.

IZMENE I DOPUNE PROPISA 2023.

Izmenama i dopunama propisa usvojenim tokom 2023. godine dodatno je naglašena potreba za ažurnošću, važenjem i funkcionalnošću planske dokumentacije. Ove izmene ukazuju na pomeranje fokusa sa formalnog postojanja planova ka njihovoj stvarnoj primeni i upravljačkoj ulozi. Nastale su kao odgovor na dugogodišnje uočene slabosti u praksi, pre svega na neujednačenu ažurnost planova, fragmentiran način vođenja evidencija i ograničenu mogućnost države da na sistematičan način prati stanje planske dokumentacije na teritoriji cele zemlje.

Višegodišnja težnja je da se kroz izmene i dopune Zakona o planiranju i izgradnji u većoj meri obezbede mehanizmi koji bi garantovali kontinuiranu primenu planskih rešenja u praksi i njihovo efikasnije ažuriranje. Ovo je dovelo do situacije u kojoj su pojedine jedinice lokalne samouprave raspolagale obimnom i relativno ažurnom planskom dokumentacijom, dok su druge funkcionisale sa planovima koji su bili zastareli, delimično primenljivi ili neusaglašeni sa važećim propisima. Izmene ZPI-a iz 2023. godine⁴ imaju za cilj da ovaj raskorak ublaže, jasno naglašavajući obavezu

⁴ Zakon o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji („Sl. glasnik RS”, br. 62/2023).

lokalnih samouprava da obezbede važeću i funkcionalnu plansku osnovu za upravljanje prostorom.

Planski dokumenti se više ne posmatraju isključivo kao preduslov za sprovođenje pojedinačnih investicionih zahvata, već kao kontinuirani alat za vođenje razvoja prostora. Time se odgovornost jedinica lokalne samouprave proširuje sa same izrade planova na njihovo redovno praćenje, ažuriranje i usklađivanje sa širim razvojnim ciljevima. Istovremeno, se snažno ukazuje na potrebu digitalizacije planske dokumentacije.

Iako propisi ne uvode detaljne tehničke standarde, jasno se prepoznaje pravac razvoja ka vođenju planova u digitalnom obliku i stvaranju uslova za njihovo objedinjavanje u jedinstvene evidencije (E-Prostor). Ovim se digitalizacija ne posmatra kao tehnički dodatak postojećem sistemu, već kao preduslov za njegovu efikasnost, transparentnost i mogućnost kontrole. Bez digitalnih planova, zasnovanih na osnovnim GIS principima, planska dokumentacija ostaje ograničena u svojoj primeni i teško dostupna kako institucijama, tako i javnosti.

Dodatna važna dimenzija se odnosi na jačanje **veze između planskih dokumenata i postupaka u oblasti izgradnje**. Propisi jasnije nego ranije naglašavaju da se svi upravni i tehnički akti u vezi sa izgradnjom moraju zasnivati isključivo na važećim planovima. Na taj način se smanjuje prostor za diskreciono odlučivanje i *ad hoc* tumačenja, dok se planska dokumentacija afirmiše kao centralni oslonac zakonitog i predvidivog razvoja prostora. Ovakav pristup dodatno povećava pritisak na kvalitet planova, jer svaka slabost u planskoj osnovi direktno utiče na efikasnost primene zakona u praksi. Za jedinice lokalne samouprave, ovo znači niz novih obaveza, ali i jasnije definisanu ulogu u sistemu planiranja. Umesto povremenog reagovanja na pojedinačne zahteve, od lokalnog nivoa se očekuje kontinuirano upravljanje planskom dokumentacijom, što podrazumeva postojanje institucionalnih kapaciteta, jasno definisane odgovornosti i dugoročno planiranje resursa. Ovakav pristup posebno predstavlja izazov za manje i slabije razvijene opštine, koje se često suočavaju sa nedostatkom stručnog kadra i tehničke opremljenosti.

U tom smislu, neophodno je determinisati sistemski rešenja koja na neki način anuliraju ove nedostatke i slabosti pojedinih lokalnih samouprava. One stvaraju normativni okvir koji pretpostavlja postojanje centralizovanog mehanizma za evidenciju i praćenje planskih dokumenata, čime se otvara prostor za uspostavljanje **Centralnog registra planske dokumentacije**. Bez takvog registra, primena novih zakonskih zahteva ostaje fragmentisana i zavisna od pojedinačnih kapaciteta, dok sa njegovim uvođenjem postaje moguće obezbediti standardizaciju, transparentnost i dugoročnu održivost sistema.

Normativni okvir se time sve više približava savremenim pristupima planiranju, koji podrazumevaju kontinuirano praćenje, redovno ažuriranje i veću transparentnost

planskih dokumenata. Zakon takođe prepoznaje značaj digitalizacije i dostupnosti planske dokumentacije, a tehničke standarde i centralizovane mehanizme vođenja evidencija potrebno je urediti podzakonskim aktima.

Dalji razvoj normativnog okvira treba posmatrati u sprezi sa jačanjem institucionalnih kapaciteta i uvođenjem savremenih digitalnih alata, kako bi planska dokumentacija u punoj meri ispunila svoju ulogu u upravljanju razvojem prostora.

Legislativni planski okvir za prostorno i urbanističko planiranje u Republici Srbiji predstavlja relativno stabilan i sveobuhvatan sistem koji formalno obuhvata sve ključne aspekte planiranja prostora. Međutim, Analiza pokazuje da izazovi ne leže prvenstveno u nedostatku propisa, već u njihovoj doslednoj primeni, institucionalnim kapacitetima i stepenu digitalne i organizacione zrelosti sistema.

UPOREDNA PRAKSA – EVROPA I ZEMLJE U OKRUŽENJU

U savremenim sistemima prostornog i urbanističkog planiranja, organizacija planerskog sistema zasniva se na jasnoj podeli nadležnosti između različitih nivoa vlasti, uz istovremeno postojanje mehanizama koordinacije i kontrole. U većini evropskih zemalja sistem planiranja je hijerarhijski strukturisan, pri čemu nacionalni nivo definiše strateške ciljeve razvoja, osnovna pravila i standarde, dok regionalni i lokalni nivoi imaju ključnu ulogu u operativnom planiranju i sprovođenju planskih rešenja. Ovakva organizacija omogućava **prilagođavanje planova lokalnim potrebama**, ali istovremeno zahteva snažne instrumente za obezbeđivanje usklađenosti i transparentnosti na nivou celog sistema.

U tom kontekstu, postojanje **centralnih ili regionalnih registara planske dokumentacije** predstavlja jedan od ključnih elemenata funkcionalnog sistema planiranja. U zemljama u kojima su ovi registri uspostavljeni (npr. Slovenija, Crna Gora, Hrvatska, kao i brojne druge u Evropi), oni služe kao jedinstvena referentna tačka za sve važeće i planirane prostorne i urbanističke dokumente.

Centralni registri omogućavaju standardizovano vođenje podataka, praćenje važenja planova, kao i transparentan uvid javnosti u planska rešenja. Njihova funkcija nije samo evidenciona, već i upravljačka, jer omogućavaju državnim institucijama da sistematski prate stanje planske dokumentacije, identifikuju praznine u pokrivenosti i pravovremeno reaguju na uočene probleme.

Iskustva iz uporedne prakse pokazuju da centralni registri najčešće funkcionišu kao digitalne platforme zasnovane na GIS tehnologijama, sa jasno definisanim standardima formata i procedura. Iako su lokalne samouprave odgovorne za unos i ažuriranje podataka, država zadržava ključnu ulogu u definisanju pravila, obezbeđivanju tehničke infrastrukture i nadzoru nad funkcionisanjem sistema. Na taj način se izbegava fragmentacija podataka i smanjuje zavisnost sistema od pojedinačnih kapaciteta lokalnog nivoa.

Uloga države u ovakvim sistemima prevazilazi normativnu regulativu.

Država je odgovorna za uspostavljanje institucionalnog okvira, definisanje minimalnih standarda kvaliteta planova, kao i za obezbeđivanje mehanizama podrške lokalnim samoupravama, posebno u pogledu tehničke pomoći i jačanja kapaciteta.

Istovremeno, država koristi podatke iz centralnih registara kao osnov za strateško planiranje, koordinaciju infrastrukturnih projekata i donošenje politika zasnovanih na prostornim podacima.

Lokalni nivo, sa druge strane, ostaje nosilac ključnih planerskih procesa.

Jedinice lokalne samouprave zadržavaju odgovornost za izradu, donošenje i sprovođenje planskih dokumenata, kao i za njihovo redovno ažuriranje u skladu sa razvojnim potrebama zajednice.

U sistemima sa funkcionalnim centralnim registrima, lokalne samouprave ne gube autonomiju, već dobijaju alat koji im olakšava upravljanje prostorom, povećava pravnu sigurnost i smanjuje administrativno opterećenje.

Uporedna praksa pokazuje da je **ravnoteža između centralizacije i decentralizacije** ključna za uspešno funkcionisanje sistema planiranja. Centralizacija se odnosi na standarde, podatke i nadzor, dok se decentralizacija odnosi na donošenje odluka i prilagođavanje lokalnom kontekstu. U tom smislu, centralni ili regionalni registri ne predstavljaju mehanizam kontrole lokalnog nivoa, već infrastrukturu koja omogućava bolju saradnju, veću transparentnost i dugoročnu održivost sistema planiranja.

Ovakav pristup posebno je relevantan za kontekst Republike Srbije, gde postoje značajne **razlike u kapacitetima jedinica lokalne samouprave** i gde fragmentacija planske dokumentacije predstavlja jedan od ključnih izazova. Uspostavljanje centralizovanog sistema evidencije, uz jasno definisane uloge države i lokalnog nivoa, predstavlja preduslov za prelazak sa formalne planske pokrivenosti ka stvarno funkcionalnom i kvalitetnom sistemu planiranja prostora.

Iskustva zemalja u okruženju pokazuju da je unapređenje sistema planiranja u velikoj meri bilo povezano sa jačanjem institucionalne koordinacije, standardizacijom planskih dokumenata i uvođenjem centralizovanih digitalnih evidencija, iako se modeli razlikuju u skladu sa administrativnim uređenjem i veličinom zemlje.

Zajednička karakteristika uspešnih sistema jeste jasno razgraničenje uloga između države i lokalnog nivoa, uz postojanje pouzdanog centralnog ili regionalnog registra planske dokumentacije.

Zemlje u Evropi i okruženju već neko vreme funkcionišu sa ovakvim ili sličnim institutima i generalno imaju pozitivna iskustva. **Dobri primeri** su u Hrvatskoj (ISPU), Sloveniji (ePlanovi preko eProstor portala), Nemačkoj (federalni i pokrajinski digitalni portali kao što je NRW Pläne), Austriji (Digitalni atlas Austrije za prostorno planiranje) i dr.

Mnoge zemlje EU koriste decentralizovane ili regionalne sisteme u skladu s INSPIRE direktivom za geopodatke i prostorno planiranje. Nemačka ima decentralizovane, ali interoperabilne registre po saveznim pokrajinama (npr. BayernPlan, Hamburg Pläne), dok Austrija koristi federalni Digitalni prostorni informacijski sistem za transparentnost i digitalizaciju. Svi članovi EU moraju podržavati interoperabilnost geopodataka preko INSPIRE mreže, ali centralizovani registri variraju: neke zemlje poput Španije i Poljske imaju nacionalne portale, dok druge (npr. Francuska, Grčka) oslanjaju decentralizaciju na lokalne uprave bez jedinstvenog registra. Ovo omogućava fleksibilnost, ali može ograničiti transparentnost u manje digitaliziranim regionima.

Holandija i Danska imaju najkompletnije centralne registre planskih dokumenata, sa potpunom digitalizacijom, GIS integracijom i javnim pristupom svim nivoima (nacionalni, regionalni, lokalni). Holandski nacionalni portal Ruimtelijkeplannen.nl sadrži preko 100.000 planskih dokumenata u jedinstvenom GIS formatu, uključujući tekst, grafiku, 3D modele i praćenje statusa, sa obaveznim javnim učešćem i ažuriranjem u realnom vremenu. Danski Plankataloget obuhvata sve važeće i u izradi planove sa georeferenciranim podacima, povezanim sa katastrom i okolišnim podacima, podržanim EU INSPIRE standardima za potpunu transparentnost.

Švedska (Planarkiv) i Finska (Oma asunto-osake.fi) nude slične kompletnije sisteme sa AI pretragama i mobilnim pristupom, gde su svi dokumenti digitalizovani. U Holandiji i Danskoj su otvoreni API-jima za registre prostornog planiranja, omogućavajući programerski pristup planskim dokumentima, geopodacima.

U **Sloveniji**, sistem prostornog planiranja je snažno centralno koordinisan, uz visok stepen standardizacije. Država definiše jasne metodološke i tehničke zahteve za izradu planskih dokumenata, dok lokalne samouprave zadržavaju odgovornost za operativno planiranje i donošenje urbanističkih akata. Posebno je značajno postojanje centralne digitalne evidencije planskih dokumenata, koja omogućava javni uvid u važeće planove, praćenje njihovog statusa i prostornu analizu putem GIS alata. Ovakav sistem obezbeđuje visok nivo transparentnosti i pravne sigurnosti, uz relativno ujednačen kvalitet planova na lokalnom nivou. Postoji Prostorski informacijski sistem (PIS) preko portala eProstor.gov.si, koji centralizuje planske akte svih nivoa (državni, regionalni, lokalni) sa GIS pregledom, ePlan modulom za procedure i javnim pristupom preko

Javnog vpogleda (JV). Sistem uključuje ePlan za upravljanje prostornim planovima, eGraditev za građevinske dozvole, Skupni prikaz stanja prostora (SPSP) i praćenje razvoja (SSPR), omogućavajući pretragu po parcelama, statusima i grafičkim podacima. Portal Prostor Geodetske uprave (GURS) integrisa katastar i geopodatke za transparentnost i učešće javnosti. Korisnici hvale jednostavnost i efikasnost, sa širokom upotrebom za investitore i građane, podržano EU standardima, iako povremeno ima tehničkih izazova u ruralnim područjima. Sistem se smatra uspešnim primerom digitalizacije od 2010-ih, olakšavajući brže procedure i smanjujući rizike pri ulaganjima.

U **Hrvatskoj**, prostorno i urbanističko planiranje je organizovano kroz jasan hijerarhijski sistem planova, uz obavezu vođenja centralnog informacionog sistema prostornog uređenja. Država je uspostavila nacionalnu platformu koja objedinjuje prostorne i urbanističke planove svih jedinica lokalne i regionalne samouprave. Iako su lokalne samouprave odgovorne za izradu i ažuriranje planova, centralni sistem omogućava njihovu standardizaciju, kontrolu usklađenosti i javnu dostupnost. Hrvatski model pokazuje kako centralni registar može postati ključni alat ne samo za evidenciju, već i za praćenje sprovođenja planskih politika i koordinaciju infrastrukturnih projekata. Informacijski sistem/sustav prostornog uređenja (ISPU) funkcioniše kao centralizovana platforma za planske dokumente i prostorno uređenje, dostupna javnosti preko geoportala i povezanih modula poput eDozvole i Registra prostornih jedinica. Registar prostornih jedinica se vodi i održava u nadležnosti Državne geodetske uprave, a osniva se u svrhu stvaranja službene osnove za prikupljanje, evidentiranje, prikaz, razmenu i povezivanje različitih vrsta prostornih podataka. U Registru se vode podaci za državu, županije i Grad Zagreb, JLS - grad, opština, naselje, dostavno područje poštanskog ureda, jedinice mesne samouprave (gradski kotar, gradska četvrt, područje mesnog odbora), zaštićena područja, podaci o područjima mesne nadležnosti katastarskih odeljenja, kao i podaci o područjima mesne nadležnosti lokalnih sudova, katastarskih opština, katastarskih područja na moru, statističkih i popisnih krugova, ulica, trgova i zgrada s pripadajućim kućnim brojevima. ISPU omogućava pretragu planskih dokumenata po lokaciji, administrativnim jedinicama, parcelama i statusu, sa grafičkim i tekstualnim prikazom, te podržava digitalizaciju gradilišta od 2023. godine. Sadrži registre za zelenu infrastrukturu, braunfild područja i interne nekretnine, povezane sa Državnom geodetskom upravom (DGU). Sistem je aktivno održavan od 2022, sa kontaktima za podršku, što olakšava nadzor i učešće u planskom procesu. Korisnici ISPU-a u Hrvatskoj uglavnom izražavaju zadovoljstvo sistemom zbog visoke upotrebe – dnevno ga koristi oko 50.000 korisnika, a GEO portal beleži 110 miliona pregleda mesečno, što ukazuje na praktičnost i široku primenu. Sistem je kompleksan i informatički dobro napravljen, sa modulima poput ePlanovi, eDozvola i eNekretnine koji olakšavaju pristup prostornim podacima, izdavanje dozvola i digitalizaciju procesa. U **Severnoj Makedoniji** ne postoji javno dokumentovan centralni registar planskih dokumenata ili prostornog uređenja, niti su dostupna specifična iskustva korisnika takvog sistema.

Centralni registar (CRM) u Severnoj Makedoniji fokusira se prvenstveno na privredne subjekte, otvorene podatke o registracijama i nekretnine, ali ne obuhvata plansku dokumentaciju prostornog planiranja. Prostorno planiranje se vodi decentralizovano preko ministarstava i lokalnih samouprava, sa naglaskom na EU integracije i održivi razvoj, ali bez centralizovane digitalne platforme. Nedostatak centralizovanog registra dovodi do fragmentacije podataka, slično situaciji u Srbiji, što otežava transparentnost i javni pristup planskim dokumentima. Zemlja napreduje kroz EU projekte poput komasacije zemljišta i Agenda 2030, ali bez izveštaja o korisničkim iskustvima ili anketama o zadovoljstvu.

Primer **Crne Gore** posebno je relevantan za Srbiju zbog sličnog administrativnog i institucionalnog konteksta. Centralizacija planiranja, uključujući i vođenje planske dokumentacije na državnom nivou, omogućila je ujednačeniji pristup i bržu implementaciju pojedinih razvojnih politika. Međutim, iskustvo Crne Gore ukazuje i na rizike prevelike centralizacije, naročito u pogledu smanjenja uloge lokalnih zajednica i slabijeg uvažavanja specifičnih lokalnih potreba. Centralni registar planskih dokumenata, uveden je Izmenama Zakona o uređenju prostora i izgradnji objekata iz 2014, koji vodi Ministarstvo prostornog planiranja, urbanizma i državne imovine, omogućavajući javni pristup i transparentnost planskih rešenja. Registar je integrisan u eRegistri platformu (LAMP na lamp.gov.me), gde se evidentiraju i objavljuju planski dokumenti u skladu sa Zakonom o planiranju prostora i izgradnji objekata, uključujući digitalnu dostavu od lokalnih samouprava u roku od 15 dana. Obuhvata plansku i tehničku dokumentaciju, mišljenja, saglasnosti i savete za reviziju, podržano pravilnicima o sadržaju i vođenju. Dostupan je preko portala eUprave i planske dokumentacije na sajtu ministarstva, sa fokusom na informisanje korisnika o prostornoj pokrivenosti i investicijama, ali bez detaljnih izveštaja o korisničkim iskustvima ili anketama. Sistem podržava decentralizovano unošenje, slično regionalnim praksama i promoviše učešće javnosti u planiranju. Registar obuhvata prostorne planove (nacionalne, regionalne, lokalne), programe implementacije, urbanističko-tehničke dokumente poput generalnih urbanističkih planova, planova generalne i detaljne regulacije, kao i projekte preparcelacije i parcelacije sa geodetskim obeležavanjima. Uključuje tekstualni i grafički dio (overeni prikazi, digitalni katastarski planovi, ortofoto), godišnje izveštaje o sprovođenju, obuhvate dokumenata, namene površina, infrastrukturu i pokazatelje prostornog razvoja, sa hijerarhijskom organizacijom i preglednom digitalnom kartom po slojevima. Dokazni dokumenti se uvode i tokom pripreme sa statusom, podržano Zakonom.

Uporedni pregled iskustava zemalja u okruženju jasno pokazuje da uspešno funkcionisanje sistema planiranja ne zavisi isključivo od formalnog postojanja planskih dokumenata, već od kombinacije jasne institucionalne organizacije, standardizovanih procedura, pouzdane digitalne evidencije i kontinuirane podrške lokalnom nivou.

Iako modeli variraju, zajednički imenilac svih analiziranih primera jeste postojanje funkcionalnog registra planske dokumentacije kao osnove za transparentnost, koordinaciju i donošenje odluka zasnovanih na podacima. Ne postoji jedinstven model koji bi se mogao direktno primeniti i na Srbiju. Međutim, zajednički imenilac uspešnih sistema jeste **postojanje pouzdanog i funkcionalnog registra planske dokumentacije, jasno definisanih uloga države i lokalnog nivoa, kao i kontinuirana podrška lokalnim samoupravama u pogledu kapaciteta i digitalnih alata.**

Za Republiku Srbiju, ova iskustva ukazuju da Centralni registar planskih dokumenata treba da bude osmišljen kao **alat saradnje i standardizacije**, a ne isključivo kao mehanizam kontrole, uz uvažavanje postojećih institucionalnih i teritorijalnih specifičnosti

Element poređenja	Srbija	Slovenija	Hrvatska	Mađarska	Rumunija	Crna Gora
Organizacija sistema planiranja	Hijerarhijski sistem planova; velika razlika u kapacitetima i praksi između JLS	Snažno centralno koordinisan sistem	Jasno definisana hijerarhija planova na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou	Visoko centralizovan i normiran sistem	Decentralizovan sistem uz jaču državnu koordinaciju u poslednjim reformama	Centralizovan model sa državnim vođenjem planiranja
Uloga države	Normativna i nadzorna uloga; ograničen uvid u realno stanje planova	Definiše standarde, vodi centralnu evidenciju i vrši nadzor	Upravlja centralnim informacionim sistemom i kontroliše usklađenost	Dominantna regulatorna i kontrolna uloga	Koordinaciona i nadzorna uloga	Direktno upravljanje ključnim planerskim procesima
Uloga lokalnog nivoa	Izrada i donošenje planova; kapaciteti neujednačeni	Operativno planiranje u okviru jasnih standarda	Izrada i ažuriranje planova uz obaveznu integraciju u centralni sistem	Ograničena autonomija u okviru strogo definisanih pravila	Značajna odgovornost uz zavisnost od lokalnih kapaciteta	Smanjena uloga u strateškom planiranju
Postojanje centralnog/regionalnog registra	Ne postoji jedinstveni centralni registar	Postoji centralni digitalni registar planova	Postoji nacionalni informacioni sistem prostornog uređenja	Postoje centralizovane državne baze podataka	Postoje evidencije, ali sa ograničenom funkcionalnošću	Centralizovana evidencija na državnom nivou
Stepen digitalizacije	Delimična fragmentisana, bez jedinstvenih GIS standarda	Visok stepen digitalizacije i GIS integracije	Visok stepen digitalizacije, javna dostupnost	Visok stepen digitalizacije	U razvoju, neujednačen	Ujednačena, ali centralno vođena
Transparentnost za javnost	Ograničena i neujednačena	Visok nivo javne dostupnosti	Visok nivo javne dostupnosti	Umerena, kontrolisana	Ograničena u zavisnosti od JLS	Ograničena lokalna participacija
Ključna pouka za Srbiju	Centralizacija planskog sistema + jačanje lokalnih kapaciteta + jasna podela uloga.	Standardi + centralni registar	Centralni sistem kao alat koordinacije	Efikasnost uz rizik izražene centralizacije	Registar mora biti praćen jačanjem kapaciteta	Centralizacija nosi i rizike po lokalni kontekst

Iskustvo drugih samo po sebi ne može dati odgovor na pitanje kako se ovi elementi manifestuju u konkretnom institucionalnom i teritorijalnom kontekstu Republike Srbije. Zbog toga je neophodno da se sagleda u kojoj meri postojeći normativni okvir i potencijalna rešenja, identifikovana kroz uporedna iskustva, odgovaraju realnim kapacitetima, procedurama i izazovima na lokalnom nivou.

Zato su empirijska istraživanja kao što je ova analiza, pruža detaljan uvid u stvarno stanje planske dokumentacije, stepen njene ažurnosti i digitalizacije, kao i institucionalne uslove za njenu primenu. Time se omogućava prelazak sa opštih modela i primera dobre prakse na konkretne nalaze, koji predstavljaju osnov za formulisanje realnih i primenljivih preporuka za unapređenje sistema planiranja u Republici Srbiji.

PRAKSA U REPUBLICI SRBIJI

Istraživanje koje je sproveo NALED predstavlja jedan od ključnih empirijskih izvora za **sagledavanje stanja planske dokumentacije u jedinicama lokalne samouprave u Republici Srbiji** imajući u vidu obuhvat, metodologiju i fokus na praktične aspekte planiranja, čime se omogućava realističan uvid u to kako planski sistem funkcioniše na lokalnom nivou, iz perspektive institucija koje su direktno odgovorne za njegovu primenu. Strukturisani upitnik koji je upućen jedinicama lokalne samouprave, imao je za cilj da se prikupе podaci o postojećoj planskoj dokumentaciji, njenoj vrsti, obuhvatu i važenju, kao i o institucionalnim, administrativnim i tehničkim kapacitetima za planiranje. Upitnik je obuhvatio pitanja koja se odnose na posedovanje ključnih planskih dokumenata, učestalost njihovog ažuriranja, način čuvanja i dostupnosti dokumentacije, kao i na postojanje stručnog kadra i korišćenje digitalnih alata. Prikupljeni podaci omogućili su kvantifikovano sagledavanje stanja, ali i identifikovanje obrazaca koji se ponavljaju u različitim tipovima lokalnih samouprava.

Ključni nalazi NALED analize potvrđuju da većina jedinica lokalne samouprave **formalno raspolaže osnovnim planskim dokumentima**, što ukazuje na relativno dobru teritorijalnu pokrivenost planovima na nacionalnom nivou. Međutim, istraživanje istovremeno ukazuje i na značajan broj planova koji su doneti pre dužeg vremenskog perioda i koji nisu redovno ažurirani.

U praksi to znači da planska dokumentacija često ne odražava aktuelne razvojne potrebe, niti je u potpunosti usklađena sa važećim propisima i planovima višeg reda.

Postoje izražene razlike između jedinica lokalne samouprave u pogledu obima i kvaliteta planske dokumentacije. Veći gradovi i urbane sredine, po pravilu, raspolažu većim brojem urbanističkih planova i češće ažuriraju postojeću dokumentaciju, dok manje i pretežno ruralne opštine imaju ograničen planski okvir, često usmeren samo na pojedine delove teritorije. Gradovi imaju uspostavljene stručne službe ili javna preduzeća za urbanizam, kao i iskustvo u vođenju složenijih planerskih procesa. Nasuprot tome, manje opštine i pretežno ruralne sredine često imaju ograničen broj planskih dokumenata, koji se odnose samo na delove teritorije ili su doneti u ranijem periodu. Ovakva neujednačenost direktno utiče na mogućnost ravnogernog i planski vođenog razvoja.

Posebno je važno stanje **digitalizacije planske dokumentacije**. Iako značajan broj jedinica lokalne samouprave poseduje planove u digitalnom obliku, istraživanje pokazuje da se u većini slučajeva radi o osnovnim digitalnim fajlovima, bez standardizovane strukture i bez integracije u GIS okruženje. Ovakav nivo digitalizacije ograničava mogućnost analize, razmene podataka i njihove šire upotrebe u procesu donošenja odluka, te onemogućava punu transparentnost prema javnosti.

Kada su u pitanju **institucionalni kapaciteti**, ovo istraživanje potvrđuje da nedostatak stručnog kadra predstavlja jedan od ključnih sistemskih problema. Značajan broj jedinica lokalne samouprave nema stalno zaposlene stručnjake u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja ili GISa, već se oslanja na angažovanje eksternih eksperata. Iako ovaj model omogućava izradu planskih dokumenata, on ne doprinosi razvoju dugoročnih kapaciteta niti obezbeđuje kontinuitet u upravljanju planskom dokumentacijom. Nedostatak stručnog kadra često je praćen ograničenim finansijskim resursima, što dodatno utiče na mogućnost redovnog ažuriranja planova i primene savremenih digitalnih alata. Administrativni kapaciteti su dodatno opterećeni složenim procedurama donošenja planskih dokumenata i povećanim normativnim zahtevima, naročito nakon izmena propisa iz 2023. godine.

Lokalne samouprave sa slabijim kapacitetima suočavaju se sa povećanim rizikom od kašnjenja, formalnih propusta i ograničene primene planova u praksi.

Analiza trendova ukazuje da se većina lokalnih samouprava nalazi u stanju koje se može opisati kao „otežana ili minimalna funkcionalnost“ planskog sistema. Planovi postoje i formalno omogućavaju sprovođenje zakonskih procedura, ali retko služe kao aktivni instrument strateškog upravljanja razvojem prostora. Uočava se obrazac reaktivnog planiranja, gde se izmena ili izrada planova pokreće prvenstveno kao odgovor na konkretne investicione zahteve, a ne kao deo unapred definisane razvojne politike. Istovremeno, analiza pokazuje i postojanje potencijala za unapređenje sistema.

Većina jedinica lokalne samouprave prepoznaje značaj digitalizacije, standardizacije i centralizovanog pristupa planskoj dokumentaciji, te iskazuje spremnost za učešće u sistemima koji bi olakšali vođenje evidencija i unapredili transparentnost, odnosno podržavaju uspostavljanje Centralnog registra planskih dokumenata.

REZULTATI ISTRAŽIVANJA

Na osnovu istraživanja sprovedenog u 2025. godini na uzorku od 113 jedinica lokalne samouprave (JLS) - oko 55% ukupnog broja, stanje planske dokumentacije u Srbiji se može oceniti kao **relativno široko formalno pokriveno**, ali **neravnomerno razvijeno po tipu JLS i kapacitetima, uz izražene izazove u digitalizaciji, ažurnosti i ljudskim resursima**. Prosečan broj usvojenih planskih dokumenata po JLS iznosi 20,5, pri čemu gradovi u proseku imaju 62 plana, gradske opštine 40, a opštine 11, što jasno ukazuje na sistemsku razliku između većih urbanih centara i manjih opština.

Istovremeno, 83% JLS navodi da je teritorija u potpunosti pokrivena planovima, oko 9% je delimično pokriveno, dok 9% nije u potpunosti pokriveno, uz jasno identifikovane konkretne JLS sa problemima pokrivenosti.

STANJE I STRUKTURA PLANSKE DOKUMENTACIJE U SRBIJI

U Srbiji trenutno postoji oko 3.514 važećih planskih dokumenata⁵. U strukturi su zastupljeni:

- Prostorni plan Republike Srbije (PPRS) – 1
- Regionalni prostorni planovi (RPP) – 9
- Prostorni planovi područja posebne namene (PPPPN) – 121
- Prostorni planovi jedinice lokalne samouprave (PPJLS) – 151
- Generalni urbanistički planovi (GUP) – 26
- Planovi generalne regulacije (PGR) – 655
- Planovi detaljne regulacije (PDR) – 2.551

Najveći broj PPJLS, 101, je usvojen u periodu 2010-2015, njih 26 između 2020-2025. godine i samo 14 u periodu 2007-2009, odnosno 2016-2019. Trećina GUP i PGR planova doneta je u poslednje dve godine, dok je petina starija od 10 godina. Usklađenost planova sa zakonodavstvom je visoka (93%), a pokrivenost teritorije planovima potpuna u 83% slučajeva.

Anaza pokazuje da u **strukturi planova** u JLS očekivano dominiraju urbanistički planovi nižeg reda:

⁵ Podaci o ukupnom broju planova su na osnovu istraživanja Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture krajem 2025. godine.

- PDR i PGR su najčešće zastupljeni, prosečno oko 15 PDR i 4,7 PGR po JLS.
- Gotovo sve JLS imaju makar po jedan PGR (98%), PDR (97%) i logično PPJLS (96%).
- GUP je prisutan u oko trećine slučajeva (31%), što je povezano sa činjenicom da su u uzorku dominantno opštine, a ne gradovi.

Razlike po razvijenosti su statistički značajne na nivou ukupnog uzorka ($p < 0.001$), ali se pri izdvajanju samo opština gubi statistička značajnost razlika između kategorija razvoja ($p = 0.26$). To sugeriše da "razvojni efekat" zapravo u velikoj meri reflektuje razliku grad–opština, a ne nužno razvojni nivo samih opština.

Ažurnost planova je različita, trećina GUP/PGR doneta je u poslednje dve godine. Ali je zato više od petine ovih planova starije od 10 godina, a ovaj podatak se u dokumentu povezuje i sa širim sistemskim zastojevima, uključujući činjenicu da je novi Prostorni plan Republike Srbije u proceduri, dok je prethodni donet 2010. Sa horizontom realizacije do 2020. Očekivani novi planski ciklus nakon 2020. Kasni upravo zbog ove činjenice i petogodišnjeg odlaganja usvajanja novog nacionalnog plana.

Usklađenost sa planovima višeg reda i zakonodavstvom je visoka (oko 93%), a potpuna pokrivenost teritorija planovima prisutna je u oko 83% JLS. Ovakav rezultat deluje ohrabrujuće, ali ne eliminiše potrebu za detaljnijim sagledavanjem kvaliteta sadržaja planova, njihove implementabilnosti i veze sa savremenim razvojnim izazovima.

INSTITUCIONALNA I KADROVSKA OPREMLJENOST I DIGITALNA PODRŠKA SISTEMU

Istraživanje pokazuje da 80% JLS ima internu evidenciju planova, ali samo 20% koristi digitalni registar, dok oko petina i dalje vodi evidenciju isključivo u papirnom obliku. Istovremeno 91% JLS ima planove u digitalnom formatu, ali samo 10% koristi GIS bazu.

Digitalizacija je formalno prisutna, no sistemski upotreba GIS i interoperabilnost praktično tek u začetku u mnogim JLS. Ovaj nalaz otkriva dvostruku sliku: formalna digitalizacija (PDF, DWG i slični formati) postala je dominantna, ali funkcionalna digitalna transformacija (GIS, interoperabilne baze, standardizovani metapodaci) još nije zaživela u sistemskom obimu.

Suštinski problem je **neodostatak adekvatnog i obučenog kadra** uočen kroz podatak da 24 JLS nema zaposlene na poslovima urbanizma/planiranja, a 47 ima samo jednog službenika. Medijana je 1, prosek 2,4 (na koji snažno utiču primeri većih gradova sa kvalitetnim kadrom). Posledično samo 27% anketiranih smatra da ima adekvatne kapacitete (kadrovi, oprema, IT podrška), dok 62% misli suprotno. U praksi to znači da se veliki deo planerskih aktivnosti oslanja na eksternu podršku, uz rizik da se znanje i kontinuitet ne zadržavaju unutar institucija. Manjak kadrova, zastarela oprema i neadekvatna IT podrška prepoznati su kao ključne prepreke, a uočena je i snažna veza

između percepcije kapaciteta za planske poslove i ukupnog institucionalnog kapaciteta JLS. Sistem planskih institucija u Srbiji na ovaj način ne funkcioniše u potrebnom kapacitetu, ukazuje na insuficijenciju lokalnih organa uključenih u planski proces (odeljenja ili sekretarijati za urbanizam), nepostojanje javnih planskih institucija (zavodi za urbanizam, direkcije za građevinsko zemljište i sl.), te potencijalno odmicanje od direktnog kontakta lokalnih aktera sa razvojnim i planskim problemima koje se dešavaju u lokalnoj zajednici.

U tom kontekstu, rezultati koji se odnose na potencijal platforme E-Prostor (i šire, na uspostavljanje centralizovanog digitalnog registra planskih dokumenata) posebno su značajni. Oko 71% ispitanika smatra da bi takva platforma bila korisna, dok je čak 75% spremno da redovno dostavlja podatke radi ažuriranja. Najtraženije funkcionalnosti uključuju online uvid u planove, naprednu pretragu, interaktivne mape i mogućnost automatskog ažuriranja. Ova spremnost ukazuje da u lokalnim upravama postoji svest o vrednosti centralizovanog sistema, ali i da se očekuje da država obezbedi jasne standarde, podršku i održiv institucionalni okvir za funkcionisanje sistema.

UOČENI PROBLEMI

Sumirajući brojne podatke dobijene analizom rezultata istraživanja jasno se ističu dva najveća problema, finansijski (81%) i kadrovski (71%). Takođe i:

1. **Neravnomerna planska pokrivenost gradova i opština** – razlika u prosečnom broju planova (62 u odnosu na 11) ukazuje na strukturnu nejednakost, nivo potreba ali i osposobljenost za planiranje.
2. **Slabi kadrovski kapaciteti u velikom broju JLS**, uz preklapanje poslova urbanizma i drugih nadležnosti.
3. **Ograničena digitalna pokrivenost** – mali udeo digitalnih registara i naročito GIS baza.
4. **Ažurnost i cikličnost planiranja nisu ujednačene** – deo ključnih planova stariji od 10 godina.
5. **Nedostaci u sadržaju planova** koje same JLS prepoznaju – neusaglašenost sa strateškim dokumentima i manjak preciznih regulatornih podataka.

POTENCIJALI I PREDNOSTI

Generalno ne postoji deo teritorije Srbije koji nije pokriven sa nekim od planskih dokumenata (mimo PPRS). Mnoge JLS imaju planove treće generacije, odnosno planski kontinuitet koji doprinosi stabilnom razvojnom procesu i jasno uočenim prioritetima razvoja. Pored toga vidljiv je i:

1. **Visok nivo formalne pokrivenosti** – skoro sve JLS imaju više vrsta planova (PPJLS, GUP/PGR, PDR).
2. **Relativno visoka usklađenost planova** sa zakonima i planovima višeg reda.
3. **Jasno mapirani razvojni problemi** što omogućava ciljane intervencije umesto opštih deklarativnih stavova.
4. **Spremnost JLS za digitalni iskorak** – pozitivan stav prema E-Prostoru i spremnost za redovno dostavljanje podataka.
5. **Infrastruktura kao prioritet** (70% JLS) daje jasan signal gde sistem treba da usmeri sledeći planski ciklus i finansijsku podršku.

Rezultati istraživanja sprovedenih od strane NALED-a, ali i od Ministarstva građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, pružaju **komplementarnu i međusobno potvrđujuću sliku stanja planske dokumentacije u Republici Srbiji**. Iako su metodološki pristupi i institucionalni fokusi ova dva istraživanja različiti, njihovi nalazi se u ključnim tačkama podudaraju, ukazujući na strukturne izazove koji prevazilaze pojedinačne lokalne ili sektorske probleme. Oba istraživanja potvrđuju da planska dokumentacija u većini jedinica lokalne samouprave formalno postoji i omogućava sprovođenje osnovnih zakonskih procedura. Međutim, istovremeno se jasno pokazuje da visok stepen formalne pokrivenosti ne znači i visok nivo funkcionalnosti. Zastarelost planova, njihova delimična usklađenost sa važećim propisima i ograničena primenljivost u savremenim razvojnim uslovima predstavljaju dominantne obrasce u praksi. Ovi problemi nisu izolovani, već sistemski, i u velikoj meri su povezani sa načinom na koji se planska dokumentacija održava, a ne sa njenim samim postojanjem.

Nalazi oba istraživanja ukazuju da su razlike između jedinica lokalne samouprave izražene i stabilne. Veći gradovi u pravilu raspolažu razvijenijim planskim okvirom, većim administrativnim i stručnim kapacitetima i višim stepenom digitalizacije, dok se manje i pretežno ruralne opštine suočavaju sa ograničenim resursima, reaktivnim pristupom planiranju i većim rizikom od neusklađenosti sa normativnim zahtevima. Ovakva polarizacija ukazuje da univerzalna rešenja, bez diferenciranog pristupa, ne mogu dati očekivane rezultate.

Posebno važan zajednički nalaz odnosi se na stanje institucionalnih i tehničkih kapaciteta. Nedostatak stalno zaposlenog stručnog kadra, oslanjanje na spoljne izrađivače planova i odsustvo sistematskog upravljanja planskom dokumentacijom značajno umanjuju sposobnost lokalnih samouprava da odgovore na povećane zahteve koji proizlaze iz izmena propisa iz 2023. godine. U tom smislu, normativni napredak nije praćen adekvatnim jačanjem kapaciteta, što stvara rizik od formalne usklađenosti bez stvarnog unapređenja prakse.

Nalazi NALED-a i MGSI istraživanja takođe jasno ukazuju na ograničenja postojećeg nivoa digitalizacije. Iako digitalni formati postoje, njihova fragmentiranost, nedostatak standardizacije i slaba integracija u GIS okruženje onemogućavaju da planska dokumentacija postane efikasan alat za upravljanje prostorom, koordinaciju institucija

i transparentno informisanje javnosti. Ovaj nalaz predstavlja ključnu tačku povezivanja empirijskih rezultata sa potrebom za uspostavljanjem Centralnog registra planske dokumentacije.

Sintezom nalaza može se zaključiti da su ključni problemi sistema planske dokumentacije u Republici Srbiji strukturne prirode i da se odnose na kapacitete, procedure i digitalnu zrelost, a ne na nedostatak planskih instrumenata kao takvih.

Ovi problemi se ne mogu rešiti pojedinačnim intervencijama ili isključivo normativnim izmenama, već zahtevaju koordinisan i sistemski pristup.

U tom kontekstu, preporuke koje slede u narednom poglavlju zasnivaju se na potrebi da se istovremeno deluje na tri međusobno povezana nivoa: jačanje institucionalnih i stručnih kapaciteta jedinica lokalne samouprave, uspostavljanje standardizovanog i funkcionalnog digitalnog okvira za vođenje planske dokumentacije, i jasno definisanje uloga i odgovornosti između državnog i lokalnog nivoa. Centralni registar planskih dokumenata predstavlja ključni instrument za povezivanje ovih elemenata u koherentan sistem, ali njegov uspeh zavisi od načina na koji će biti integrisan u postojeći institucionalni i normativni okvir.

PREPORUKE ZA UNAPREĐENJE STANJA

Na osnovu svega moguće je izdvojiti preporuke kroz čiju bi se realizaciju unapredilo stanje postojećeg planskog sistema, ojačao kadrovski kapacitet i kroz digitalne platforme omogućila veća transparentnost, dostupnost i razumljivost planskih dokumenata.

Generalne preporuke

- Izraditi tipologiju JLS prema planskoj pokrivenosti i digitalnoj zrelosti i vezati je za različite pakete podrške sa nacionalnog nivoa (nivo regiona/orkuga).
- **Unaprediti kadrovski kapacitet JLS kroz jasne programe finansiranja:** tamo gde ne postoje stručnjaci za planiranje i urbanizam ili ih je nedovoljno, predvideti ciljane grantove za angažovanje stručne pomoći i opremu u prvom momentu, a kroz stipendiranje studenata obezbediti mlad i obučen kadar koji će činiti budući korpus stručnjaka.
- **Prioritetno uraditi/ažurirati planove** za najkritičnija područja u JLS kojima su identifikovani najveći razvojni problemi ili potencijali koje je potrebno planski valorizovati.
- **Kreirati nacionalni program obuke za upotrebu GIS** uz jasne standarde i šablone za unos u budući centralni registar.

- **Koristiti rezultate ankete kao osnovu** za sistem praćenja napretka na godišnjem nivou (precizirati moguće indikatore: broj važećih planova, GIS prisutnost, broj službenika, obuhvat teritorije planovima i dr.).

Normativno-proceduralne preporuke

- Uvesti **obavezu periodične revizije nezavisno od planskog ciklusa** ključnih planova (PPJLS, GUP/PGR) sa jasnim rokovima i sankcijama za dugotrajnu neaktivnost.
- Usvojiti **jedinstvene smernice** za usklađivanje planova sa lokalnim strateškim dokumentima, jer je neusaglašenost jedan od najčešće prepoznatih nedostataka. (obavezna instruktaža i nalog za izmenu i dopunu planova unutar JLS u slučaju npr. izmenjenih režima zaštite, promene planova višeg reda, zakonskih odredi, standarda i dr.)

Finansijske preporuke

- Nastaviti sa **sufinansiranjem izrade planova** u nerazvijenim i devastiranim JLS.
- Uvesti **modularno sufinansiranje**: više sredstava za JLS koje prelaze na GIS i redovno ažuriraju bazu.
- Omogućiti **zajedničke tendere** za izradu planova radi smanjenja troškova malih opština.

Preporuke za unapređenje kadrovskih kapaciteta JLS

Nalazi Analize jasno ukazuju da je nedostatak stručnih i administrativnih kapaciteta jedan od ključnih ograničavajućih faktora kvaliteta planiranja. Preporučuje se sistemsko jačanje lokalnih kapaciteta kroz kombinaciju zapošljavanja, obuka i kontinuirane tehničke podrške. Posebnu pažnju treba posvetiti manjim i slabije razvijenim opštinama, koje često nemaju stalno zaposlene urbaniste, prostorne planere ili GIS stručnjake. U tim slučajevima, mogu se razmotriti modeli zajedničkih stručnih službi, regionalne podrške ili centralno obezbeđene tehničke asistencije.

Neka od mogućih rešenja:

- Uvesti minimalni kadrovski standard **bar 2 stručnjaka** u oblasti urbanizma/planiranja u svakoj JLS, uz prelazne rokove. Slično tome, postepeno ponovo uspostaviti sistem plnerskih institucija na regionalnom i lokalnom nivou (vratiti se na zakonska rešenja iz prethodnih ciklusa zakona koja su imala ovakvu intenciju) koji bi imao sufinansiranje, zakonski uslovljenu strukturu minimalnog broja zaposlenih stručnjaka različitih profila i jasan delokrug rada.
- Uspostaviti program **mobilnih stručnih timova** na nivou države/regiona koji pružaju tehničku pomoć JLS bez ili sa malim brojem službenika.

Oснажити saradnju sa fakultetima i institutima kroz **stipendije i prakse** vezane za konkretne zadatke planiranja u JLS.

Preporuke vezane za digitalizaciju i kvalitet podataka

- **Standardizovati format** dostave (metapodaci, georeferenciranje, layer šeme) kao preduslov funkcionalnog centralnog registra.
- Uvesti **nacionalni paket "GIS starter kit za JLS"** (softver, obuke, šabloni).
- Podstaći **konverziju postojećih planova** iz DWG/PDF u GIS kroz finansijske olakšice i tehničku pomoć.
- **Povezati planove sa ključnim bazama** (npr. katastar, podaci o infrastrukturi, zaštita prirode) kroz interoperabilne servise.

Preporuke za bolje upravljanje i koordinaciju

S obzirom na izražene razlike između gradova i opština, preporučuje se diferencirani pristup u primeni zahteva vezanih za plansku dokumentaciju i Centralni registar. Veći gradovi mogu preuzeti naprednije obaveze u kraćem roku, dok manjim opštinama treba omogućiti duže prelazne periode i dodatnu podršku. Ovakav pristup smanjuje rizik od formalne neusklađenosti i omogućava postepeno podizanje kvaliteta sistema, umesto stvaranja dodatnog administrativnog pritiska na lokalni nivo.

Radi toga je dobro:

- Uspostaviti **jasnu vertikalnu koordinaciju** između republičkih institucija, RGZ-a i JLS, jer JLS u komentarima eksplicitno traže bolju koordinaciju i jasnije kanale komunikacije.
- Uvesti godišnje **izveštaje o pokrivenosti i ažurnosti planova po JLS** kao obavezan instrument praćenja.
- Razviti sistem **"rane identifikacije rizika"** (JLS bez evidencije, bez kadra, bez digitalnih planova).

Preporuke za veću transparentnost planskog postupka i participaciju

- **Standardizovati način javne prezentacije planova** (interaktivne mape, pretraga, open data gde je moguće).
- Unaprediti **kapacitete sajtova JLS i e-servisa za objavu planova** (deo JLS navodi tehnička ograničenja dostupnosti) po uzoru na npr. platformu Budi deo plana (Naled, 2024.)

- Uvesti obavezne **informativne punktove za građane**: status planova, faze izrade, rokovi, kontakt tačke.

Preporuke vezane za Centralni registar planskih dokumenata

Neophodno je uspostaviti Centralni registar planske dokumentacije kao jedinstvenu, nacionalno koordinisanu digitalnu platformu koja objedinjuje sve važeće i planirane prostorne i urbanističke dokumente. Registar treba da omogući pouzdan uvid u stanje planske dokumentacije na celoj teritoriji Republike Srbije, kao i da služi kao osnovni alat za transparentnost, koordinaciju i strateško odlučivanje. Centralni registar treba razvijati fazno, počev od osnovne evidencije važećih planova, uz postepeno uvođenje naprednih funkcionalnosti, kao što su GIS integracija, praćenje važenja planova i javni uvid u status planskih procedura. Posebno je važno da registar bude projektovan kao **alat podrške lokalnim samoupravama**, a ne isključivo kao mehanizam nadzora.

Centralni registar bi, prema percepciji JLS, imao visok potencijal sistemske transformacije. Činjenica da 71% ispitanika smatra da bi platforma bila korisna, a oko tri četvrtine da bi redovno dostavljalo podatke, ukazuje na realnu institucionalnu spremnost za implementaciju.

U cilju obezbeđivanja uporedivosti i kvaliteta planske dokumentacije, preporučuje se **uspostavljanje jasnih nacionalnih standarda za digitalne formate planskih dokumenata**, minimalne GIS zahteve i način vođenja metapodataka. Ovi standardi treba da budu jednostavni, primenljivi i prilagođeni realnim kapacitetima lokalnih samouprava. Standardizacija treba da obuhvati i proceduru unosa i ažuriranja podataka u Centralni registar, sa jasno definisanim odgovornostima lokalnog i republičkog nivoa. Time se smanjuje fragmentacija podataka i obezbeđuje dugoročna održivost sistema. Planskim dokumentima nedostaje centralizovana baza koja uključuje i tekstualni i grafički deo, što otežava javni nadzor i učešće građana u procedurama. Od 1. januara 2028. svi planski dokumenti će morari da budu u GIS formatu, što zahteva obuku lokalnih samouprava i usklađivanje podzakonskih akata za projekat E-prostor. Da bi on uspešno funkcionisao, potrebno je integrisati geo-podatke iz više izvora, standardizovati digitalne formate za svu plansku dokumentaciju, kao i uspostaviti sigurne kanale za javnu participaciju i učešće institucija. Ovo treba da uključi elektronsku razmenu komentara i uslova, praćenje u realnom vremenu i automatizaciju procesa radi uštede vremena i novca. Pouzdan rad sistema će zavisiti od otvorenih platformi, obuke korisnika i prevazilaženja problema decentralizacije.

Najvažniji očekivani doprinosi jedinstvene digitalne platforme :

- **Jedinstveni podaci o planovima:** centralizovan uvid u važeće planove (ali i planove u izradi).
- **Porast transparentnosti i pravne sigurnosti** za investitore i građane kroz standardizovan online uvid i pretragu.
- **Smanjenje administrativnih troškova** u JLS (manje ad hoc dostavljanja dokumenata, manje klasične evidencije).
- **Jačanje kvaliteta planiranja** kroz lakše poređenje, praćenje usklađenosti i analitiku.
- **Otvori prostor za GIS vođeno planiranje:** prelazak na prostorno analitički režim.
- **Osnova za nacionalni monitoring** pokrivenosti, ažurnosti i kvaliteta planova.
- Centralni registar planske dokumentacije nije samo tehničko rešenje, već **institucionalna reforma** koja može postati oslonac za novu generaciju planiranja u Srbiji.

Preporuka	Nosilac / odgovorni akteri	Rok (indikativno)	Očekivani efekat
Uspostavljanje Centralnog registra planske dokumentacije kao jedinstvene nacionalne platforme	MGSI / Vlada RS; tehnička podrška nadležnih institucija	Kratkoročno (12–18 meseci)	Jedinstven uvid u stanje planske dokumentacije; povećana transparentnost i koordinacija
Fazični razvoj Centralnog registra (osnovna evidencija - GIS - napredne funkcije)	MGSI; tehnički operator sistema	Kontinuirano (fazno)	Postepeno uvođenje bez preopterećenja JLS; održiv sistem
Uspostavljanje nacionalnih standarda za digitalne formate i GIS minimum	MGSI u saradnji sa stručnim institucijama	Kratkoročno (6–12 meseci)	Uporedivost i kvalitet podataka; smanjenje fragmentacije
Standardizacija procedura za unos i ažuriranje podataka u registar	MGSI; JLS	Kratkoročno (6–12 meseci)	Jasne odgovornosti; ažurni i pouzdani podaci
Jačanje stručnih kapaciteta u JLS (urbanisti, planeri, GIS)	JLS; MGSI (programi podrške)	Srednjoročno (2–3 godine)	Veća funkcionalnost planova; smanjenje zavisnosti od eksternih izrađivača
Razvoj modela regionalne ili zajedničke stručne podrške za male opštine	MGSI; regionalne razvojne agencije	Srednjoročno (2 godine)	Smanjenje razlika između JLS; ravnomerniji kvalitet planiranja
Diferencirani rokovi i obaveze za različite tipove JLS	MGSI; Vlada RS	Kratkoročno (1 godina)	Realna primena propisa; smanjenje rizika od formalne neusklađenosti
Povezivanje zakonskih normi sa operativnim funkcijama registra	MGSI; tehnički operator	Srednjoročno (1–2 godine)	Efikasnija primena zakona; smanjenje
			administrativnog opterećenja
Uvođenje automatizovanih upozorenja (rok važenja planova, status izmena)	Tehnički operator registra	Srednjoročno	Proaktivno upravljanje planskom dokumentacijom
Razvoj javnog dela registra za građane i investitore	MGSI; tehnički operator	Kratkoročno (12 meseci)	Veća transparentnost; jače učešće javnosti
Kontinuirana tehnička i metodološka podrška JLS	MGSI; partnerske institucije	Kontinuirano	Stabilna primena sistema; smanjenje grešaka
Uspostavljanje sistema praćenja i evaluacije reformi	MGSI; Vlada RS	Srednjoročno	Pravovremeno prilagođavanje politika i alata

Centralni registar treba da obezbedi javni uvid u važeće i planirane planske dokumente, uz jasne i razumljive informacije o njihovom statusu. Time se jača poverenje građana u planerski sistem i omogućava kvalitetnije učešće javnosti u postupcima planiranja. Neophodno je da se javni deo registra razvija paralelno sa internim funkcionalnostima, kako bi se od početka uspostavila kultura transparentnosti i otvorenosti. Pored toga, za uspešno funkcionisanje unapređenog sistema planske dokumentacije, neophodno je jasno definisati uloge i odgovornosti svih aktera. Državni nivo treba da obezbedi normativni okvir, tehničku infrastrukturu i sistemsku podršku, dok lokalne samouprave zadržavaju odgovornost za sadržaj, ažuriranje i primenu planskih dokumenata. U tom slučaju, Centralni registar treba da služi kao instrument saradnje između nivoa vlasti, a ne kao zamena za lokalnu odgovornost.

Preporučuje se da se sve navedene mere sprovede fazno, uz jasno definisane rokove, prioritete i mehanizme praćenja. Kontinuirano praćenje efekata reformi omogućava pravovremeno prilagođavanje pristupa i sprečava da se sistem svede na formalno ispunjavanje obaveza bez stvarnog unapređenja prakse.

ZAKLJUČAK

Istraživanje sprovedeno tokom oktobra i novembra 2025. godine pruža dovoljno kompetentan i indikativan uvid u realno stanje obima, kvaliteta i kapaciteta za prostorno i urbanističko planiranje na lokalnom nivou u Republici Srbiji. Analiza potvrđuje da sistem planskih dokumenata formalno poseduje širok spektar instrumenata i relativno dobru teritorijalnu pokrivenost, ali i da postoje izražene razlike između gradova i opština, kao i strukturni izazovi koji direktno utiču na ažurnost, dostupnost i stvarnu primenu planova.

Ključni nalaz Analize jeste da se sistem planske dokumentacije u Srbiji danas nalazi bliže kvantitativnoj pokrivenosti nego kvalitativnoj zrelosti.

Gotovo sve jedinice lokalne samouprave imaju osnovne vrste planskih dokumenata, ali su razlike u njihovom broju, stepenu ažuriranosti, digitalizaciji i institucionalnim kapacitetima veoma velike. Najveći rizik za održivo planiranje nije samo odsustvo pojedinih planova, već pre svega **nedostatak kapaciteta za njihovo redovno obnavljanje, dosledno sprovođenje i nadzor nad primenom.**

Digitalizacija planske dokumentacije u određenoj meri postoji, ali je fragmentisana, neujednačena i često svedena na skladištenje pojedinačnih digitalnih fajlova bez zajedničkih standarda. Bez jedinstvenih GIS standarda i centralne platforme, postojeća digitalna dokumentacija ne proizvodi punu upravljačku vrednost, niti omogućava efikasno donošenje odluka, koordinaciju institucija i transparentan uvid javnosti.

U tom kontekstu, ohrabrujuća je činjenica da većina jedinica lokalne samouprave prepoznaje značaj i korisnost centralizovane digitalne platforme E-Prostor i iskazuje spremnost da aktivno učestvuje u njenom razvoju i ažuriranju. Ovo predstavlja realnu i praktičnu osnovu za uspostavljanje **Centralnog registra planskih dokumenata** kao ključnog instrumenta transparentnosti, standardizacije i modernizacije sistema planiranja u Srbiji.

Uvođenje Centralnog registra planskih dokumenata nije samo tehničko ili administrativno pitanje. Bez centralnog registra:

- javnost nema pouzdan i jednostavan pristup važećim i planiranim urbanističkim dokumentima,
- urbanistički akti ostaju „nevidljivi“ građanima, što otežava njihovo učešće u planerskim procedurama,
- fragmentacija podataka dovodi do kašnjenja, neusklađenih tumačenja i povećanog rizika od netransparentnih odluka,
- odluke o nameni prostora mogu se donositi ad hoc, umesto na osnovu jasno definisanih i javno dostupnih planova,
- lokalne samouprave vode nepovezane baze podataka, što povećava rizik od grešaka u izgradnji, konflikata u prostoru i gubitka javnih površina.

Za građane, centralni registar znači i **pravo na informaciju, predvidivost razvoja prostora i zaštitu javnog interesa**. Za lokalne samouprave, on predstavlja alat za lakše upravljanje prostorom, bolju koordinaciju sa državnim institucijama i smanjenje administrativnog opterećenja. Za državu, centralni registar omogućava sistemsko praćenje stanja, planiranje investicija i donošenje politika zasnovanih na tačnim i ažurnim podacima.

Centralni registar treba da postane zajednička digitalna osnova za upravljanje prostorom – alat koji pomaže lokalnim samoupravama da lakše, brže i sigurnije planiraju razvoj svoje teritorije. On donosi niz konkretnih koristi jedinicama lokalne samouprave i predstavlja važan korak ka uređenijem, predvidivijem i transparentnijem planskom sistemu. Pre svega, lokalne samouprave dobijaju jedinstveno i pouzdano mesto za čuvanje i korišćenje planske dokumentacije. Objedinjavanjem svih važećih i planiranih prostornih i urbanističkih dokumenata na jednom mestu, u standardizovanom formatu, značajno se smanjuje rizik od gubitka dokumentacije, postojanja neusaglašenih verzija i različitih tumačenja važećih planskih rešenja. Time se stvara stabilna osnova za donošenje odluka i svakodnevno upravljanje razvojem prostora. Istovremeno, Centralni registar doprinosi smanjenju administrativnog opterećenja na lokalnom nivou. Umesto vođenja više paralelnih evidencija i *ad hoc* dostavljanja podataka različitim institucijama, jedinice lokalne samouprave koriste jedan sistem koji pojednostavljuje izveštavanje, razmenu informacija i komunikaciju sa državnim organima, investitorima, građanima i drugim relevantnim akterima. Na taj način se **administrativni procesi čine efikasnijim, a vreme i resursi lokalnih uprava racionalnije se koriste.**

Jedna od ključnih koristi registra za građane, lokalne samouprave i državu, ogleda se u jačanju pravne sigurnosti.

Jasan, zvaničan i javno dostupan uvid u važeće planske dokumente smanjuje prostor za sporove, pritužbe i proizvoljna tumačenja planskih rešenja. Odluke se donose na osnovu ažurnih i verifikovanih podataka, što istovremeno štiti institucije, odgovorna lica i same učesnike u planerskim i investicionim procesima.

Centralni registar takođe unapređuje **koordinaciju između lokalnog i državnog nivoa**, kao i između različitih lokalnih samouprava. Omogućava se lakše usklađivanje lokalnih planova sa dokumentima višeg reda i efikasnija saradnja u realizaciji projekata od zajedničkog interesa, poput infrastrukturnih zahvata, investicija ili mera zaštite prostora. Ovakva koordinacija je posebno važna u kontekstu kompleksnih razvojnih izazova koji prevazilaze administrativne granice pojedinačnih opština ili gradova.

Povećana **transparentnost planske dokumentacije** direktno utiče i na **jačanje poverenja** građana u rad lokalne samouprave. Omogućavanjem lakog i otvorenog pristupa informacijama o planiranju prostora, građanima se pruža prilika za pravovremeno informisanje i aktivnije uključivanje u planerske procese, čime se dodatno osnažuje demokratska dimenzija prostornog planiranja. Takođe, njegovo uspešno funkcionisanje podrazumeva i jasno definisana očekivanja od jedinica lokalne samouprave. Od njih se očekuje da, u skladu sa propisanim standardima i rokovima, dostavljaju podatke o važećim planskim dokumentima i da ih redovno ažuriraju nakon

donošenja izmena ili novih planova. Poštovanje jedinstvenih standarda, uključujući osnovne GIS zahteve i proceduralna pravila, ima za cilj da olakša rad lokalnih uprava i obezbedi uporedivost i pouzdanost podataka na nacionalnom nivou. Važan organizacioni korak predstavlja i imenovanje kontakt tačaka u svakoj jedinici lokalne samouprave, odnosno odgovornih lica ili timova zaduženih za komunikaciju i rad sa registrom. Time se obezbeđuju kontinuitet u radu i očuvanje institucionalne memorije, što je od posebnog značaja u uslovima čestih kadrovskih promena.

*Od lokalnih samouprava se takođe očekuje **aktivno učešće u daljem razvoju sistema.***

Iskustva sa terena i povratne informacije korisnika ključni su za unapređenje funkcionalnosti ovog sistema i njegovo prilagođavanje realnim potrebama prakse. Paralelno s tim, proces podrazumeva i postepeno jačanje lokalnih kapaciteta. Centralni registar ne može da zameni lokalne stručne timove, već njihov učinak čini vidljivijim i efikasnijim, pod uslovom da se kontinuirano ulaže u znanje, veštine i tehničku opremljenost zaposlenih na lokalnom nivou.

Za lokalne zajednice u celini, ovaj proces znači **predvidiviji prostorni razvoj, bolju zaštitu javnih interesa i jasnija pravila za investitore.** Za građane, on donosi lakši pristup informacijama, mogućnost ranijeg uključivanja u odlučivanje i veću sigurnost da se prostor razvija u skladu sa dugoročnim razvojnim ciljevima i javnim interesom.

U tom smislu, uspostavljanje Centralnog registra planskih dokumenata predstavlja zajednički projekat države i lokalnih samouprava. Njegov osnovni **cilj nije kontrola, već saradnja;** ne stvaranje dodatne birokratije, već izgradnja efikasnijeg, transparentnijeg i funkcionalnijeg sistema planiranja. Samo uz aktivno i odgovorno učešće lokalnog nivoa moguće je uspostaviti sistem koji će dugoročno doprineti razvoju lokalnih zajednica i unapređenju kvaliteta života građana.



ODRŽIVO
SAVESNO
EFIKASNO

Projekat za odgovorno upravljanje



Sweden
Sverige



NALED