

## **INTEGRALNA ANALIZA TERITORIJALNOG RAZVOJA: PRILOG REŠAVANJU URBANOG KONFLIKTA KROZ USPOSTAVLJANJE DRUŠTVENOG DIJALOGA – STUDIJA SLUČAJA MAKIŠ**

**Milica Ristović<sup>1</sup>, Velimir Šećerov<sup>2</sup>, Marija Maruna<sup>3</sup>, Danijela  
Milovanović Rodić<sup>4</sup>, Ljubica Slavković<sup>5</sup>**

**Apstrakt:** Rad se bavi promišljanjem odgovarajućeg analitičkog aparata za razumevanje urbanih konflikata kao sastavnog dela savremenog procesa upravljanja prostornim razvojem, sa akcentom na značaj kreiranja modela njihovog produktivnog rešavanja za uspostavljanje društvenog konsenzusa o javnom interesu. U radu će biti prikazan model Integralne analize teritorijalnog razvoja koji je uspešno testiran u okviru projekta „Ka kolaborativnom upravljanju“. Sam projekat ima za cilj preispitivanje okvira profesionalne delatnosti u savremenom kontekstu, promociju koncepta kolaborativnog upravljanja prostornim razvojem, kao i kreiranje platforme za razvoj kulture komunikacije. Prve dve faze projekta realizovane su na bazi pet, odnosno tri studije slučaja. U ovom radu prikazana je studija slučaja Makiškog polja, rađena kroz prvu fazu istraživanja koja nosi naziv „Urbanizam suprostavljenih interesa“ i obuhvata integralnu analizu hronološkog razvoja posmatranog područja kao model za razumevanje nastalog konflikta. Analiza je vršena kroz paralelno sagledavanje zakonodavnog i planskog okvira, odluka od značaja za područje, prostornih dešavanja, kao i eventualnih aktivnosti građanskih inicijativa. Kroz ovakvu integralnu analizu moguće je mapirati uzročno posledične veze i određene indikativne momente nastanka konfliktnog narativa. Sam razvoj Makiškog polja tako karakterišu paralelni razvojni procesi naizgled u međusobnoj koliziji, nizak nivo transparentnosti procedura, kao i mali broj aktivnosti građana u periodu donošenja odluka od značaja, uz eskalaciju konflikta na samom kraju planske procedure. Pored konkretnih zaključaka u okviru pomenute studije slučaja, u radu će biti prikazana univerzalnost doprinosa integralne analize teritorijalnog razvoja razumevanju, a samim tim i produktivnom rešavanju urbanog konflikta. Rezultati pet različitih studija slučaja prikazuju mogućnost primene istraživačkog postupka na raznorodnim urbanim procesima. Kroz razumevanje postojećih konflikata, moguće je prepoznati ključne tačke razvojnog procesa u kojima se prelamaju različite pozicije zainteresovanih strana prema prostornim ishodima. One ujedno predstavljaju momente za pokretanje dijaloga i uspostavljanje šireg društvenog konsenzusa o zajedničkim vrednostima, prioritetima razvoja i javnom interesu.

**Ključne reči:** integralna analiza, urbani konflikt, kultura komunikacije, Makiš, kolaborativno planiranje prostornog razvoja

---

1 Geografski fakultet Univerziteta u Beogradu, Studentski trg 3, dekanat@gef.bg.ac.rs

2 Geografski fakultet Univerziteta u Beogradu, Studentski trg 3, dekanat@gef.bg.ac.rs

3 Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu, Bulevarkralja Aleksandra 73/II, dekan@arh.bb.ac.rs

4 Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu, Bulevarkralja Aleksandra 73/II, dekan@arh.bb.ac.rs

5 Centar za kulturnu dekontaminaciju, Birčaninova 21, czkdbelgrade@gmail.com

## INTEGRAL ANALYSIS OF TERRITORIAL DEVELOPMENT: CONTRIBUTION TO RESOLVING URBAN CONFLICT THROUGH ESTABLISHING SOCIAL DIALOGUE - CASE STUDY MAKIŠ

**Abstract:** The paper deals with the deliberation of an appropriate analytical apparatus for understanding urban conflicts as an integral part of the modern process of spatial development management, with an emphasis on the importance of creating models for their productive solution and establishing social consensus on public interest. The paper will present the model of Integrated analysis of territorial development, which was successfully tested within the project "Towards collaborative governance". The project itself aims to review the framework of professional practice in a contemporary context, promote the concept of collaborative spatial development governance, as well as to create a platform for the development of communication culture. The first two phases of the project were realized on the basis of five and three case studies, respectively. This paper presents a case study of Makiš, conducted through the first phase of research entitled "Urbanism of opposing interests" which includes an integral analysis of the chronological development of the observed area as a model for understanding the conflict. The analysis was made through a parallel review of the legislative and planning framework, decisions of importance for the area, spatial manifestations, as well as possible initiatives of the civil sector. Through such an integral analysis, it is possible to map the causal relations and certain indicative moments for the creation of the conflict narrative. The development of Makiš is thus characterized by parallel development processes seemingly in collision, low level of transparency of procedures, as well as a small number of citizen activities in the decision-making period of importance, with escalating conflict at the very end of the planning procedure. In addition to the certain conclusions within the mentioned case study, the paper will present the universal contribution of the integral analysis of territorial development to the process of understanding, and thus productive resolving the urban conflict. The results of five different case studies show the possibility of applying the research procedure to diverse urban processes. Through understanding the existing conflicts, it is possible to identify the key points of the development process in which the different positions of stakeholders according to spatial outcomes are overlapped. They also represent moments for initiating dialogue and establishing a broader social consensus on common values, development priorities and the public interest.

**Key words:** integral analysis, urban conflict, communication culture, Makiš, collaborative spatial planning

### OD KONFLIKTNOG NARATIVA KA KOLABORATIVNOM PLANIRANJU

Savremeni kontekst urbanog razvoja u Srbiji, posebno u Beogradu, mogao bi se nazvati „kontekstom konflikta“ s obzirom da je najveći deo urbanih procesa odlikovan u manjoj ili većoj meri određenim konfliktnim narativom. Uzroci ovog stanja su složeni, a među njima se ističe neadekvatna adaptacija sistema planiranja na promene društveno-ekonomskog konteksta u Srbiji nakon 2000-te godine (Lazarević Bajec, 2009; Maruna, Čolić, Milovanović Rodić, 2018). Prelaskom sa socijalističkog društvenog uređenja na kapitalistički neoliberalni tržišni model, dolazi do legitimisanja tržišta kao globalno dominantnog razvojnog mehanizma i vraćanja privatne svojine kao svojinskog statusa nad zemljištem, čime građevinsko zemljište postaje roba (Zeković & Vujošević, 2018). Ova promena imala je suštinski uticaj na sve sfere društva, a kako je upravljanje prostornim razvojem izrazito interdisciplinarno, uticaj u ovoj oblasti bio je višeslojan i multiplikovan. Formalno je uspostavljen legitimitet interesa zainteresovanih strana iz sva tri sektora (javnog, privatnog i civilnog) i samim tim formiran okvir za demokratsko odlučivanje o pitanjima prostornog razvoja (Vujošević & Petovar, 2006). Sistem planiranja, međutim, nije u potpunosti ipratio ove promene s obzirom da nije preispitan konceptualni model delovanja struke, odnosno uspostavljeni novi alati i mehanizmi upravljanja prostornim razvojem, koji bi na adekvatan način odgovorili novonastalom kontekstu. Iako sa ovim promenama planiranje

prelazi u domen dominantno pregovaračkog procesa u kojem zainteresovane strane kroz dijalog dolaze do zajedničke odluke o prostornom razvoju, postavlja se pitanje ravnopravnosti aktera u zastupanju interesa, kao i mogućnosti urbanističke i planerske struke da adekvatno koordinišu taj proces. Suštinski izazov predstavlja činjenica da tržišni model funkcionisanja postaje rasprostranjen u svim sferama društva, čime kapital i profit dobijaju najznačajniju ulogu, dominirajući nad neprofitnim granama javnog interesa, samim tim otežavajući proces njegovog definisanja i zaštite. Pomenuti izazovi formiraju kontekst nepoverenja, posebno civilnog sektora i građana, koji imaju opravdanu bojazan i realnu percepciju da tržište i logika profita dominiraju prostornim razvojem. Izražena netransparentnost razvojnih procesa, koja sama po sebi generiše nepoverenje, u ovakvom kontekstu dovodi do njegovog značajnog produblivanja. Pored jaza između sektora koji tom prilikom nastaje i predstavlja veliku prepreku u društvenom dijalogu, javlja se realna potreba civilnog sektora za kontrolom nad svim procesima razvoja, koji prevazilaze kapacitet šire javnosti, iziskujući vrlo često određeni vid edukacije i značajnog angažovanja.

Savremeni kontekst, dakle, nameće potrebu za preispitivanjem modela upravljanja prostornim razvojem. S obzirom da se radi o interdisciplinarnom procesu koji mora uključiti različite sektore, integralni pristup i kolaborativni model nameću se, ne samo kao moguće rešenje, već i kao suštinska potreba u procesu planiranja, kako bi on bio efikasan, efektivan i održiv. Tradicionalni, sektorski model prostornog razvoja, usmeren je ka formalnom procesu izrade, usvajanja i implementacije planskih dokumenata i predstavlja ishodište sektorskih strateških odluka donetih na drugom nivou, a s obzirom na izraženu fragmentaciju i birokratizaciju, ostaje malo prostora za strateško promišljanje u samom procesu implementacije različitih sektorskih politika u prostorni razvoj i njihovog preklapanja. Integralni pristup je, sa druge strane, proizašao iz koncepta održivosti kao globalno usvojenog modela razvoja koji paralelno i ravnopravno tretira njegovu ekonomsku, ekološku i socijalnu komponentu. Ovakav pristup stavlja akcenat na sveobuhvatnost, interdisciplinarnost, intersektorsku komunikaciju, kao i vertikalnu i horizontalnu koordinaciju procesa planiranja od analitičke faze, preko samog procesa izrade strateških i planskih dokumenata, sve do njihove implementacije i evaluacije.

Projekat „Ka kolaborativnom upravljanju“ upravo ima za cilj promociju savremenog koncepta prostornog razvoja, preispitivanje okvira profesionalne delatnosti u tom kontekstu i unapređenje kulture komunikacije kroz kreiranje interaktivne platforme. Nosilac projekta je Centar za kulturnu dekontaminaciju, a realizovan je kao deo programske celine *Razumeti grad* koja se bavi temama proizvodnje i reprezentacije prostora u socijalističkom, tranzicionom i post-tranzicionom društvu kako Beograda tako i regiona i koji problematizuje razumevanje prostora kao jednog od glavnih resursa eksploatacije i istovremeno fundamentalnog činioca društva i kvaliteta života (CZKD, 2015). Saradnici na projektu jesu predstavnici akademije sa Arhitektonskog fakulteta Univerziteta u Beogradu i alumni mreže master programa Integralni urbanizam na istoimenom fakultetu, dok su aktivnosti podržane od strane Fondacije *Hajnrih Bel* u Beogradu i inicijative organizacije Crta *#GrađaniImajuMoć*. Tokom 2019. i 2020. godine realizovane su prve dve faze projekta pod nazivom „Urbanizam suprotstavljenih interesa“ i „Javni interes u urbanističkom planiranju“. Istraživanje je vršeno kroz pet studija slučaja, odnosno pet urbanih procesa koji sadrže određenu vrstu konfliktnog narativa, a to su: Park prijateljstva – Ušće, Spalionica otpada u Vinči, Makiško polje, Naselje Stepa Stepanović i Voždove Kapije. Svaka od njih nosi sopstvenu tematiku i problemski okvir, potvrđujući time mogućnost primene istraživačkih postupaka na različite urbane procese. U daljem radu akcenat će biti stavljen na studiju slučaja Makiškog polja i istraživački segment prve faze projekta čiji je osnovni cilj razumevanje geneze urbanog konflikta kroz integralnu analizu hronološkog razvoja posmatranog područja.

## INTEGRALNA ANALIZA TERITORIJSKOG RAZVOJA KAO MODEL RAZUMEVANJA KONFLIKTA

Kako bi se mogla razumeti priroda urbanog konflikta, pored generalnih okolnosti koje do takvih stanja dovode, a o kojima je u prethodnom delu rada bilo reči, neophodno je sagledati razvoj

konkretnog područja i lokalnih specifičnosti koje su u korelaciji sa generalnim kontekstom uzrokovale konfliktni narativ. S obzirom na prethodno pomenutu interdisciplinarnost i složenost procesa prostornog razvoja, posebno u savremenom kontekstu Srbije, geneza urbanih konflikata koji u njemu nastaju predstavlja kompleksan poligon za tumačenje. Kako veliki broj faktora deluje u međusobnoj korelaciji, analiza mora biti sveobuhvatna i integralna, u suprotnom se određene uzročno posledične veze mogu izgubiti, čime bi krajnja slika o razvoju područja i konfliktu koji tom prilikom nastaje, mogla biti nepotpuna. Sveobuhvatnost analitičkog procesa dominantno je usmerena ka sagledavanju različitih interesa koji se u određenom prostoru konfrontiraju, kako iz javnog sektora, uključujući sve nivoe upravljanja i različite sektorske politike, tako i iz privatnog i civilnog sektora. S tim u vezi, analiza prostornog razvoja područja zahteva sagledavanje šireg razvojnog okvira, obuhvatajući različite oblasti i domene kojih se posmatrano područje dotiče. Istraživački segment prve faze projekta „Ka kolaborativnom upravljanju“, usmeren je ka sveobuhvatnoj analizi hronološkog razvoja područja, koja pored analize procesa izrade planskih dokumenata, obuhvata i sagledavanje tokova odlučivanja u okviru paralelnih procesa u kojima se donose odluke od uticaja na prostorni razvoj. Suštinski, to podrazumeva otklon od tradicionalno posmatrane delatnosti planiranja kao tehničke aktivnosti izrade planova dominantno usmerene ka fizičkim aspektima prostornog razvoja. U metodološkom smislu, na osnovu javno dostupnih i pouzdanih informacija različitog sadržaja o posmatranom slučaju izgradnje, dat je hronološki prikaz razvoja područja prema sledećim kategorijama:

- **Planski okvir** (strateški, planski i urbanistički dokumenti)
- **Legislativni okvir** (zakoni i podzakonska akta),
- **Odluke** (ostali formalni dokumenti od značaja za razvoj predmetnog područja),
- **Građanske inicijative** (formalne i neformalne reakcije zainteresovanih aktera),
- **Prostorne manifestacije** (planirane i stvarne promene u izgradnji).

Pomenute kategorije su praćene i prikazane hronološki i paralelno kroz vremensku liniju tako da se mogu uočiti različite dinamike i njihova eventualna međuslovljenost. Ujedno, omogućen je i uvid u strukturu učesnika i njihovu poziciju u odnosu na donete odluke, s obzirom da je svaki korak obrazložen uz naznačene aktere koji su u njemu učestvovali, prevashodno u ulozi donosioca odluka odnosno nosioca procedure. Kada se proces razvoja sagleda i prikaže na ovakav način, uočavaju se određene veze koje ne bi bile vidljive kroz parcijalno sagledavanje ili drugi način prikaza, omogućivši tako prepoznavanje konfliktnih tačaka procesa prostornog razvoja posmatranih slučajeva, ali i opštih problema u prostornom razvoju. Pomenute konfliktne tačke ilustruju, ne samo slabosti planskog sistema, već i realne sukobe interesa različitih uključenih aktera i time jasno ukazuju na odsustvo društvenog, a vrlo često i profesionalnog konsenzusa oko promovisanog javnog interesa i posledično formulisanih razvojnih opredeljenja i politika. Sa druge strane, čini se da određeni deo otvorenih sukoba može biti prevaziđen kroz profesionalno vođene procese medijacije i fasilitacije. Svaka od analiziranih studija slučaja ističe bar po jednu specifičnu temu od značaja za upravljanje razvojem grada, ali istovremeno potvrđuje i niz tip-skih slabosti sistema. Metodološki, razlike među tematskim okvirima, razmerama i vremenskim intervalima posmatranih slučajeva govore u prilog primene modela integralne analize razvoja područja kao univerzalnog pristupa za razumevanje urbanih konflikata.

## **INTEGRALNA ANALIZA TERITORIJALNOG RAZVOJA MAKIŠKOG POLJA**

Makiško polje predstavlja primer urbane transformacije velikog teritorijalnog obuhvata i vremenskog trajanja samog procesa. S obzirom da se radi o području koje je deo zone sanitarne zaštite izvorišta vodosnabdevanja, njegov razvoj je vezan za više usko stručnih polja, posebno upravljanja vodama, dok je sa druge strane od izuzetnog javnog interesa. Nedostatak transparentnosti i poverenja u ovakvom kontekstu dovodi do izraženog jaza i dubokih konflikata među učesnicima u procesu iz različitih sektora. Razvoj Makiša karakteriše kontraverza duži vremenski period. Međutim, ona je do finalne faze planskog procesa kao formalizacije urbane transformacije ostala rezervisana za stručne krugove u polju urbanističkog i prostornog plan-

iranja, kao i upravljanja vodama. Tek na samom kraju planske procedure ovo područje postaje predmet intenzivnog interesovanja šire javnosti. Ova pojava nije izolovani slučaj, većina urbanih konflikata javlja se tek nakon fizičkih manifestacija prethodno donetih odluka ili drugih javno dostupnih pokazatelja planiranih transformacija, najčešće usled netransparentnosti, a samim tim i neinformisanosti šire javnosti o njihovom donošenju pre objavljivanja planova detaljne regulacije ili početka građevinskih radova.

Kada je u pitanju Makiško vodoizvorište, paralelno je praćena dinamika izmene Zakona i podzakonskih akata u domenu planiranja i izgradnje kao i upravljanja vodama, zatim planska dokumentacija za Grad Beograd i posmatrano područje, odluke od značaja prevashodno vezane za investiranje u postrojenje ili trasiranje linija metroa, kao i reakcije građana i šire stručne javnosti, kojih do finalne faze planskog procesa, kao što je pomenuto, bezmalo nije ni bilo.

Makiško polje predstavlja jedno od najstarijih i najznačajnijih vodoizvorišta Beograda od 1892. godine kada se bušenjem pet cevastih bunara na Makišu otpočelo sa korišćenjem podzemnih voda i savremenim sistemom vodosnabdevanja. Do prvih narušavanja okruženja izvorišta vodosnabdevanja dolazi već polovinom XX veka sa izgradnjom ranžirne stanice na ovom području, a do definisanja zona zaštite dolazi 1987. godine (Zlatanović Tomašević, 2017) kada je pušten u rad i pogon za preradu vode „Makiš“. Početkom poslednje decenije XX veka, usvojen je *Zakon o vodama* (Sl. glasnik RS, br. 46/91) koji uređuje upravljanje vodama, izvorištima, kao i snabdevanje vodom za piće. Početkom naredne decenije, 2001. godine, otpočinje se sa zaduživanjem kod Evropske banke za obnovu i razvoj u cilju održavanja, unapređenja i proširenja kapaciteta postrojenja „Makiš“, a 2003. otpočinju i pregovori o izgradnji postrojenja „Makiš 2“. Iste godine usvojen je i Generalni plan Beograda koji posmatrano područje tretira kao užu zonu sanitarne zaštite izvorišta. U julu 2007. godine započet je višegodišnji proces izgradnje pomenutog kompleksa „Makiš 2“. Naredne godine dolazi do usvajanja „*Pravilnika o načinu određivanja i održavanja zona sanitarne zaštite izvorišta vodosnabdevanja*“ (Sl. list grada Beograda, br. 92/2008), baziranog na Zakonu o vodama iz 1991. godine, kojim se bliže definišu tri zone sanitarne zaštite i njihovo utvrđivanje kroz *Elaborat o zonama sanitarne zaštite izvorišta*, međutim bez ulaska u detalje ovog dokumenta osim njegovog formalnog sadržaja. Pravilnik takođe propisuje nivo zaštite, odnosno dozvoljene aktivnosti po zonama u zavisnosti od tipa izdani. Iste godine pojavljuju se i medijski natpisi u kojima se govori o potrebi očuvanja ovog vodoizvorišta i njegove ozbiljne zaštite. U septembru 2009. godine usvojene su značajne *Izmene i dopune Zakona o planiranju i izgradnji* (Sl. glasnik RS, br. 39/2009) kojima se umesto Generalnog plana kao planski dokument uvodi Generalni urbanistički plan uz pojedine izmene koje iziskuju adaptaciju GP-a Beograda iz 2003. godine. Novi glavni planski dokument za Grad Beograd zadržava karakterizaciju zone Makiškog polja kao uže zone sanitarne zaštite uz implementaciju elemenata Pravilnika koji je donešen u međuvremenu. Naredne godine dolazi do usvajanja novog *Zakona o vodama* (Sl. glasnik RS, br. 30/2010) koji definiše pojam vodnog dobra, deklarativno propisuje integralni pristup upravljanju vodama i kroz član 77, kao najznačajniji za snabdevanje vodom, većinu ingerencija daje ministrima zaduženim za zdravlje i zaštitu životne sredine. Nedovoljno detaljna procedura donošenja odluka kada je u pitanju upravljanje vodama, kao i centralizacija tog postupka u kabinetima ministara predstavljaju u deceniji koja je usledila jedan od vodećih uzročnika nastanka urbanog konflikta. Za njegovo tumačenje, važno je napomenuti i da se u ovom periodu javlja projekat trase metroa, koji primat daje trasi Ustanička – Tvornička, što će kasnije, sa razvojem planova za Makiš biti promenjeno. Tokom 2013. godine, donosi se odluka o izradi *Studije „Podzemne i površinske vode vodosnabdevanja Grada Beograda*“ koja se poverava Institutu za vodoprivredu Jaroslav Černi. Ovaj dokument predstavlja osnov za povlačenje uže zone sanitarne zaštite izvorišta vodosnabdevanja, s obzirom da pokazuje takav čin opravdanim. Njena sadržina, međutim nije bila poznata javnosti pre javnog uvida u Plan detaljne regulacije dela Makiškog polja, održanog u novembru 2020. godine, s obzirom da se odluka o njoj izradi, kao ni sama studija, u periodu sprovođenja istraživanja 2019. godine, nisu mogli naći na stranicama obrađivača, niti relevantnih institucija. U medijskim natpisima usledila je informacija o Stručnoj komisiji koja je pomenutu Studiju odbila kao neosnovanu, međutim, Komisija kao telo, njene ingerencije, kao ni sastav nisu dokumentovani kroz Zakone i Pravilnike vezane za ovu oblast. Nasuprot protivljenjima dela stručne javnosti, u avgustu 2014. godine dolazi do

implementacije pomenute Studije u *Elaborat o zonama sanitarne zaštite*, čijim usvajanjem Ministar zdravlja donosi *Rešenje o određivanju zona sanitarne zaštite na administrativnoj teritoriji grada Beograda* (br. 530-01-48/2014-10 od 01.08.2014) i pomenute granice zvanično koriguje. Iako odluka Ministra jeste u skladu sa Zakonom o vodama i Pravilnikom o određivanju zona sanitarne zaštite, postavlja se pitanje legitimnosti ovakve odluke, kao i uloge pomenute Stručne komisije u čitavom procesu. Trenutak u kome je proces povlačenja zona sanitarne zaštite kroz Rešenje ozvaničen, jeste momenat kada šira javnost biva informisana o njemu i interesovanje za temu počinje da se intenzivira. Međutim, informacije o procesu se većinski svode na medijske članke, sam proces nosi sa sobom kontraverze, a odluka o povlačenju zona nije obrazložena detaljnije od podatka da je prethodna zona bila nerealno velika i kao takva nije mogla biti adekvatno zaštićena. Pomenute činjenice dovode do uznemirenja javnosti i početka intenzivnijeg konfliktnog narativa. Paralelno sa ovim procesom, u septembru iste godine, nepunih mesec dana nakon usvajanja Rešenja, potpisan je novi ugovor sa Evropskom bankom za obnovu i razvoj o novom zaduživanju u svrhe rekonstrukcije i unapređenja postrojenja, što naizgled deluje kao odluka u suprotnosti sa razvojnim planom područja koji se sprovodi. U narednom periodu dolazi do implementacije usvojenog Rešenja u planska dokumenta na nivou grada, pre svega GUP, kroz čije izmene, izvršene 2016. godine, dolazi do prenamene područja Makiškog polja iz poljoprivrednog zemljišta i zelenih površina u građevinsko zemljište pretežno komercijalne i stambene namene, odnosno mešovitih gradskih centara. Svega nekoliko nedelja nakon usvajanja GUP-a dolazi do raspisa konkursa za razvoj posmatranog područja, sa ciljem prikupljanja ideja za urbanizaciju ovog prostora kao novog funkcionalnog i investicionog resursa grada. Rezultati konkursa uzeti su kao osnov izrade Plana detaljne regulacije posmatranog područja, čiji se rani javni uvid oglašava u avgustu naredne, 2017. godine.



Slika 01: Prikaz vizuelizacije prvonagrađenog konkursnog rešenja (izvor: <http://www.dab.rs/> )

U međuvremenu, krajem 2016. dolazi do značajnih izmena *Zakona o vodama* (Sl. glasnik RS, br. 101/2016) i to u nekim od njegovih osnovnih postulata poput definicije vode za piće i uvođenja mogućnosti zakupa nad vodnim zemljištem. Paralelno sa ovim procesom izrađuje se i nova studija o trasama metroa, prema kojoj su one izmenjene, te se umesto pravca Ustaniča - Zemun, prednost daje trasi Železnik - Mirijevo koja prolazi preko Makiša, Beograda na vodi i Ade Huje. Ova odluka dovodi do novog uzbunjenja javnosti, pod pretpostavkom da se ne radi o strateškim odlukama od interesa za razvoj grada, već o formiranju novih investicionih potencijala i atraktivizaciji prostora predviđenih za to. Tako se onlajn objavljuje peticija „Metro za ljude, ne za prazne livade“ oktobra 2017. godine. Nakon ovih intenzivnih dešavanja, čitav proces je stagnirao, a pomenuti PDR se prema Beoland platformi nalazio u fazi ranog javnog uvida od septembra 2017. godine sve do oktobra 2020. kada se objavljuje materijal za javni uvid. Ovaj urbani proces ponovo, sada još intenzivnije, dolazi u fokus interesovanja javnosti. U međuvremenu dolazi i do formalizacije izmene trasa metroa kroz usvajanje *Izmena i dopuna Regionalnog prostornog plana administrativnog područja grada Beograda* (Sl. list grada Beograda, br. 86/2018). Kompleksnosti procesa doprinela je i pandemija Covid – 19, koja je u značajnoj meri uticala na sve sfere društva od marta 2020. godine, a u čijem se jeku odvija finalizacija formalnih planskih procedura vezanih za budući razvoj Makiškog polja. Javni uvid je održan tokom novembra 2020. godine, a organizacije civilnog društva uzele su aktivno učešće u analizi materijala i informisanju građana o njegovoj



Konfliktni narativ vezan za upravljanje razvojem Makiškog polja karakteriše duga i kompleksna geneza. Sam proces transformacije tekao je u fazama kroz duži vremenski period i uz više prekida tako da je i interesovanje javnosti variralo u skladu sa tim. Pored kontraverzi koje su odlikovale sam proces, netransparentnost i neadekvatno obrazloženje donešenih odluka, koje u široj javnosti ostavljaju utisak nedoslednosti i orijentacije ka investicionom kapitalu, umesto ka zaštiti javnog interesa, doveli su do nepoverenja civilnog sektora i šire javnosti u donosiocima odluka. S obzirom da se radi o usko stručnoj oblasti od velike važnosti za grad i društvo u celini, nepoverenje u stručne institucije gradi dubok jaz koji je teško premostiti. Slučaj Makiškog polja, dakle nameće potrebu o preispitivanju modela participacije i transparentnosti u procesima urbanog razvoja ovog tipa, u pravcu, ne samo intenziviranja informisanja javnosti, već i neophodne simplifikacije obrazloženja, odnosno edukacije građana kako bi mogli doneti adekvatan sud o planiranim transformacijama na osnovu razumljivih i jasnih podataka. U suprotnom se konfliktna pozicija formiraju u samom startu procesa i vrlo često ne ostavljaju prostora za preispitivanje realnih interesa strana u procesu, kao i njihove prioritizacije. Na taj način konflikt, kao sastavni deo savremenog procesa planiranja usled uslozljavanja legitimnih interesa, nije produktivan i usmeren ka pronalazanju kompromisnog rešenja i konsenzusa po pitanju prioritizacije interesa, već predstavlja značajnu prepreku kako u teritorijalnom razvoju, tako i u napretku društva u celini.

## **ZAKLJUČNA RAZMATRANJA**

Konflikti su sastavni deo savremenog procesa planiranja i upravljanja prostornim razvojem. Rešavanje konfliktnih situacija treba razumeti kao proces formiranja društvenog konsenzusa oko prioritizacije vrednosti i strateških razvojnih politika, usmeren ka izgradnji opšteg javnog interesa. Nerazrešeni konflikti, kao posledica međusektorskih i međudisciplinarnih sukoba, produbljuju nepoverenje među zainteresovanim stranama i otežavaju suštinski napredak. S tim u vezi, javni interes, pre svega, predstavlja stvaranje uslova za društvenu komunikaciju koja bi vodila ka produktivnom rešavanju konflikata kao preduslova razvoja. Prilog uspostavljanju društvenog dogovora oko prostornog razvoja predstavlja prikazana integralna analiza teritorijalnog razvoja, kao model koji pruža uvid u genezu konfliktnog narativa, dajući time impetu za unapređenje društvenog dijaloga. Analiza je usmerena je ka identifikaciji i tumačenju urbanih konflikata u kojima se prepoznaju momenti sukobljenih interesnih pozicija zainteresovanih strana, iskazani kroz procese odlučivanja u kojima dominira međusobno nepoverenje i odsustvo adekvatne komunikacije. Konfliktna mesta predstavljaju jasne pozicije u okviru razvojnog procesa od kojih treba krenuti u izgradnju međusektorskog poverenja, a potom ka produktivnom rešavanju konfliktnih narativa, i posledično adekvatnom razvoju. Integralni pristup, kako samom urbanom razvoju, tako i analizi pojedinačnih procesa ne predstavlja samo moguću opciju, već i neophodnost u savremenom društvenom, političkom i ekonomskom kontekstu. Univerzalnost modela analize dokazana je kroz različite studije slučaja koje su bile predmet istraživanja projekta „Ka kolaborativnom upravljanju“ čime je dat značajan doprinos razvoju kulture komunikacije i razumevanja u procesu upravljanja prostornim razvojem.

## **LITERATURA**

Slavković, Lj., Maruna, M., Milovanović Rodić, D., & Radovanović, K. (2020). Ka kolaborativnom upravljanju razvojem grada. Beograd: Centar za kulturnu dekontaminaciju

CZKD (2019) Interaktivni urbanizam. Preuzeto 08. septembra 2021, sa <http://interaktivniurbanizam.com/>

Maruna, M., Milovanović Rodić, D., Slavković, Lj., Radovanović, K., Ristović, M., Vajović, M.,



Đurđević, M., & Tomašević, M. (2020) Ka kolaborativnom upravljanju: platforma za promociju savremenog koncepta prostornog razvoja. U Jevtić, A., Drašković, B. (ured.) Međunarodni naučno-stručni skup 16. Letnja škola urbanizma (str. 49-56). Beograd: Udruženje urbanista Srbije

Maruna, M., Milovanović Rodić, D., Slavković, Lj., Radovanović, K., Ristović, M., Đurđević, M., Vajović, M., & Tomašević, M. (2021). Ka kolaborativnom upravljanju: Integralni pristup razumevanju razvoja grada. U: Zlatanović Tahov, V., Gajić, R., & Stevanović, N. (ured.) (2021). Politika i prostorni razvoj na lokalnom nivou: Tranzicija u Srbiji i izazovi 21. veka (str. 46-57). Beograd: UIB (Udruženje inženjera Beograda)

Vujošević, M., & Petovar, K. (2008). Koncept javnog interesa i javnog dobra u urbanističkom i prostornom planiranju, U: Marinković, A. (ured.) (2008). Sociologija i prostor 46. (str. 23-51). Zagreb: Institut za društvena istraživanja u Zagrebu

Vujošević, M., & Petovar, K. (2006). Javni interes i strategije aktera u urbanističkom i prostornom planiranju. U: Cvejić, S. (ured.) (2006). Sociologija, XLVIII (4). (str. 357-382). Beograd: Sociološko udruženje Srbije i Crne Gore i Univerzitet u Beogradu - Filozofski fakultet - Institut za sociološka istraživanja

Zeković, S., & Vujošević, M. (2018) Construction land and urban development policy in Serbia: Impact of key contextual factors. U: Bolay, J.C., Maričić, T. & Zeković, S. (ured.) (2018). A Support to Urban Development Process (str. 29-50). Beograd: EPFL & IAUS.

Lazarević Bajec, N.(2009) Rational or collaborative model of urban planning in Serbia: Institutional limitations. U: Đokić, V. (ured) (2009). SAJ - Serbian Architural Journal, 1. (str. 81-106). Beograd: Univerzitet u Beogradu - Arhitektonski fakultet

Maruna, M., Čolić, R. & Milovanović Rodić, D. (2018). A New Regulatory Framework as both an Incentive and Constraint to Urban Governance in Serbia. U: Bolay, J.C., Maričić, T. & Zeković, S. (ured.) (2018). A Support to Urban Development Process (str. 80-108). Beograd: EPFL & IAUS.

Zlatanović Tomašević, V. (2017). Urbanizacija i zaštita prirodnih resursa i pejzaža. U: Bojović, N. (ured.) (2017). Tehnika, vol. 72, br. 4 (str. 603-611). Beograd: Savez inženjera i tehničara Srbije

Zakon o šumama, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 46/91

Pravilnik o načinu određivanja i održavanja zona sanitarne zaštite izvorišta vodosnabdevanja, Službeni list grada Beograda, br. 92/2008

Zakona o planiranju i izgradnji, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 39/2009

Zakon o vodama, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 30/2010

Zakona o vodama, Službeni glasnik Republike Srbije, br. 101/2016

Izmene i dopune Regionalnog prostornog plana administrativnog područja Grada Beograda, Službeni list grada Beograda, br. 86/2018