

СТРУКТУРИРАНИ ИЗВЕШТАЈ

АНАЛИТИЧКИ

Предмет: Анализа [Предлога закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи](#) (1866-25)

(НАЦРТ)

1. Увод

Циљ извештаја је да се изврши анализа предложених [измена Закона о планирању и изградњи](#) са становишта уставно-правног уређења Републике Србије, преузетих међународних обавеза, јавних интереса грађана и правне сигурности имовине, као и идентификованих критеријума за оцену закона у складу са „Структурираним аналитичким извештајем – прелиминарна анализа“.

2) Методологија

2.1. Извори података

- **Примарни извори:**

- Текст Предлога закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи (1866-25).
- Устав Републике Србије.
- Важећи Закон о планирању и изградњи и сродни прописи (Закон о државном премеру и катастру, Закон о експропријацији, Закон о заштити животне средине, Закон о енергетици).

- **Секундарни извори:**

- Ратификоване међународне конвенције (Европска конвенција о људским правима, Орхуска конвенција, UNESCO конвенције о културној и природној баштини).
- ЕУ *acquis communautaire* (директиве о обновљивим изворима енергије, управљању отпадом, јавним набавкама и конкуренцији).
- Академска и стручно-научна литература у области урбанизма, својинских односа и енергетске транзиције.

2.2. Аналитички оквири

- **Етички оквир** – анализа усаглашености закона са принципима јавног интереса, правичности, међугенерациске одговорности и транспарентности.
- **Правни оквир** – испитивање уставности, правне хијерархије и усаглашености са међународним обавезама.
- **Политички оквир** – процена ефеката на расподелу надлежности између државе и локалне самоуправе, као и могућности инструментализације закона у политичке сврхе.

- **Социолошки оквир** – процена утицаја на грађане, посебно власнике непокретности, локалне заједнице и социјално угрожене категорије.
 - **Медијски оквир** – анализа могућих наратива у јавности и медијима, као и потенцијала за манипулацију или селективно представљање.
 - **Маркетиншки оквир** – процена јавне прихватљивости кроз кључне поруке (енергетска транзиција, дигитализација процедура, заштита имовинских права).
-

2.3. Методе анализе

- **Нормативна анализа** – детаљна упоредна анализа предлога са Уставом и важећим законима.
 - **Компаративна анализа** – упоређивање предложених решења са праксом држава чланица ЕУ у области урбанизма и експропријације.
 - **Анализа ризика** – идентификација правних, политичких, социјалних и безбедносних ризика по грађане и институције.
 - **Комуникациона анализа** – процена начина на који ће предложене измене бити представљене јавности.
 - **Институционално мапирање** – анализа односа између државних органа, локалне самоуправе, инвеститора и грађана.
-

2.4. Критеријуми процене

- **Јавни интерес** – да ли решење служи већини грађана или ограниченим интересним групама.
 - **Пропорционалност** – да ли предложене мере стоје у сразмери са постављеним циљем (брже процедуре vs. заштита својине).
 - **Транспарентност и одговорност** – да ли се поступци могу јавно проверити и да ли постоје механизми контроле.
 - **Усклађеност са међународним обавезама** – нарочито у погледу права својине (ЕКЛП), приступа правди (Орхуска конвенција) и конкуренције (acquis).
 - **Друштвена правичност** – утицај на рањиве групе, равноправност грађана и спречавање социјалне сегрегације.
 - **Ефективност и ефикасност** – однос између убрзања процедура и квалитета заштите права грађана.
-

2.5. Ограничења анализе

- Недоступност појединих података о имплементацији претходних измена закона.
- Политички контекст – усвајање закона може бити условљено динамиком ЕХРО 2027 и великих инфраструктурних пројеката.
- Недостатак прецизних података о социјалним ефектима (нпр. очекиваном броју предмета експропријације).

2.6. Методологија – табеларни приказ

Оквир анализе	Методе	Критеријуми процене	Извори података	Пример питања	Q&A
Етички	Анализа транспарентности, идентификација сукоба интереса	Јавни интерес vs. приватни интерес; одговорност	Предлог закона, Кодекс добре управе	Да ли закон фаворизује крупне инвеститоре у односу на грађане?	
Правни	Нормативна анализа, упоредно право	Уставност; усаглашеност са међународним обавезама	Устав, закони, конвенције	Да ли су поступци експропријације у складу са ЕКЉП?	
Политички	Мапирање актера, анализа надлежности	Баланс држава–локална самоуправа; политичка стабилност	Скупштински материјали, јавни наступи	Да ли закон смањује самосталност локалних власти?	
Социолошки	Процена утицаја на групе, анализа социјалне правде	Социјална правичност; поверење у институције	НВО извештаји, академска литература	Ко највише губи, а ко добија применом закона?	
Медијски	Анализа наратива, процена медијских ризика	Јасност порука; утицај на поверење јавности	Штампа, портали, ТВ	Како ће медији оквирити измене – развој или корупција?	
Маркетиншки	Идентификација кључних порука	Репутациони ефекти; перцепција јавности	Кампањски материјали, анкете	Која позитивна порука може бити доминантна?	

3) Анализа по димензијама

3.1. Етичка анализа

Етичка димензија анализе Предлога закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи односи се на процену да ли предложена решења служе јавном добру, поштују принципе правичности и међугенерациске одговорности, те да ли обезбеђују транспарентност у процесу доношења и примене.

3.1.1. Јавни интерес vs. приватни интерес

• Позитивни аспекти:

- Закон тежи убрзању процедура за изградњу и енергетску транзицију, што може донети корист већини грађана кроз ефикаснију инфраструктуру, нове енергетске капацитете и бољу заштиту животне средине.
- Увођење планова за управљање отпадом и дефинисање нових појмова (складишта енергије, постројења за електролизу, биометан) има снажан етички аспект у погледу заштите заједнице и одрживог развоја.

• Негативни аспекти:

- Изузимање појединих пројеката „од посебног значаја“ из стандардних процедура ствара ризик да се јавни интерес релативизује у корист крупних инвеститора или политички фаворизованих пројеката.
- Претварање привремених у трајне објекте може довести до легализације нерегуларних грађевинских подухвата, што подрива принцип једнакости грађана пред законом.

3.1.2. Међугенерациска одговорност

● Позитивно:

- Закон промовише енергетску ефикасност и обновљиве изворе, чиме доприноси дугорочним еколошким и друштвеним користима.
- Инвестиције у савремену инфраструктуру могу побољшати услове за будуће генерације.

● Негативно:

- Ако експропријација буде спровођена без адекватне и правичне накнаде, терет неправичности преноси се на породице које губе имовину, што нарушава етички принцип равноправности генерација.
- Прекомерна централизација и фаворизовање крупних инвеститора може довести до дугорочне социјалне сегрегације у урбаним срединама.

3.1.3. Транспарентност и одговорност

● Позитивно:

- Дигитализација процедура и електронско подношење захтева омогућавају већу јавну доступност и смањење административних баријера.
- Јавни увид у планове управљања отпадом и урбанистичке документе потенцијално повећава ниво одговорности институција.

● Негативно:

- Недостатак прецизних критеријума за одређивање статуса „пројеката од посебног значаја“ може довести до злоупотреба и селективне примене закона.
- Постоји ризик да се неке процедуре, у име ефикасности, спроводе без довољне јавне расправе и учешћа грађана.

3.1.4. Социјална правичност

- Закон не садржи довољно механизма заштите најугроженијих категорија грађана.
- Повећање правне неизвесности у случају експропријације или уговора о службености може неповољно погодити оне који немају финансијске ресурсе за дуготрајне правне спорове.
- Недовољно се наглашава компензација или социјална подршка онима који губе имовину ради реализације државних или инфраструктурних пројеката.

3.1.5. Етички ризици

- Ретроактивна легализација нерегуларних објеката нарушава владавину права.

- Фаворизовање крупних инвеститора у односу на појединачне власнике може довести до осећаја неправде и пада поверења у институције.
- Недовољно учешће јавности у процесу одлучивања смањује легитимитет закона.

Сажетак етичке анализе:

Иако предложени закон доноси важне користи у погледу енергетске транзиције, заштите животне средине и дигитализације процедура, он истовремено садржи снажне етичке ризике. Кључни изазови су: могућа легализација неправилности, фаворизовање крупног капитала, недовољна заштита најугроженијих група и смањена транспарентност код пројеката „од посебног значаја“.

3.2. Политичка анализа

Политичка анализа Предлога закона о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи усмерена је на процену ефеката које ће предложена решења имати на расподелу политичке моћи, однос између државе и локалне самоуправе, институционалну равнотежу и унутрашњу и спољну политичку динамику.

3.2.1. Државни приоритети и развојна стратегија

- Закон је усклађен са државном агендом убрзане реализације великих пројеката, посебно у контексту **EXPO 2027** и енергетске транзиције.
- Усмерава Србију ка моделу „мега-пројеката“ као симбола државне снаге и модернизације, али тиме ризикује занемаривање локалних приоритета.
- Усмеравање значајних ресурса у пројекте „од посебног значаја“ може појачати зависност државне политике од ограниченог броја инфраструктурних и инвестиционих иницијатива.

3.2.2. Однос државе и локалне самоуправе

- **Позитивно:** Централизација појединих поступака (нпр. преузимање предмета од стране министарства) може повећати ефикасност код пројеката који имају национални значај.
- **Негативно:** Смањење надлежности локалних самоуправа нарушава принцип децентрализације и може довести до слабљења локалне демократије.
- Постоји ризик да се локалне заједнице осете искључено из процеса одлучивања о урбанистичким и инфраструктурним питањима која директно утичу на њихов живот.

3.2.3. Институционална динамика

- Јачање улоге министарства у односу на локалне органе може довести до додатне политизације поступака.
- Закон ствара простор за ширење утицаја извршне власти на штету независних и контролних институција.
- Повећање могућности за дискреционо одлучивање носи ризик да процеси изгубе на предвидивости и правној сигурности.

3.2.4. Унутрашња политичка динамика

- **Позиција власти:** Закон може бити представљен као доказ реформске снаге и способности власти да спроводи крупне инфраструктурне подухвате.

- **Позиција опозиције:** Опозиција ће вероватно оспоравати закон на основу ризика од злоупотребе експропријације, централизације и фаворизовања крупних инвеститора.
- Могуће је јачање политичке поларизације око питања заштите својине и локалних интереса.

3.2.5. Међународна димензија

- Закон се уклапа у обавезе Србије у оквиру европских интеграција у делу енергетске транзиције и заштите животне средине.
- Истовремено, прекомерна централизација и могуће угрожавање права својине могу изазвати критике међународних организација и институција као што су Савет Европе и ЕУ.
- Потенцијални међународни спорови око експропријације или заштите инвестиција могу угрозити кредибилитет Србије као правно предвидивог партнера.

3.2.6. Политички ризици

- Концентрација моћи у рукама извршне власти и смањење улоге локалних органа може довести до пада поверења грађана у институције.
- Опозиција и независни актери могу користити овај закон као пример „закона по мери инвеститора“, што ће појачати политичку конфронтацију.
- Уколико се спроведе без транспарентности, закон може постати један од главних узрока политичке нестабилности и протеста.

Сажетак политичке анализе:

Предлог закона одражава државну оријентацију ка великим пројектима и енергетској транзицији, али носи значајне политичке ризике. Кључни изазови су: централизација на уштрб локалне самоуправе, повећана могућност политизације поступака, и ризик од међународних критика због угрожавања права својине и недовољне транспарентности.

3.3. Медијска анализа

Медијска анализа има за циљ да идентификује како ће јавност и медији тумачити и представљати предложене измене Закона о планирању и изградњи. Ово је кључно за разумевање начина на који ће се обликовати перцепција грађана, политичка подршка или отпор, као и репутациони ефекти по институције.

3.3.1. Потенцијални позитивни наративи (позиција власти и провладиних медија)

- **„Модерна и ефикасна Србија“** – закон се може представити као корак ка бржим процедурама, дигитализацији и усклађивању са европским стандардима.
- **„Енергетска транзиција и заштита животне средине“** – у јавности се може нагласити значај нових енергетских објеката, складишта енергије и управљања отпадом.
- **„EXPO 2027 као прилика“** – представљање закона као предуслова за успешну организацију међународног догађаја и економски развој земље.

3.3.2. Потенцијални негативни наративи (опозиција и независни медији)

- **„Закон по мери инвеститора“** – критика да се изузимањем „пројеката од посебног значаја“ фаворизују крупни капитал и политички блиски актери.

- **„Угрожавање права грађана“** – медијска пажња може бити усмерена на ограничење својинских права у поступцима експропријације и слабљење локалних самоуправа.
- **„Легализација бесправне градње“** – претварање привремених у трајне објекте може бити представљено као озакоњење неправилности и урушавање владавине права.
- **„Нетранспарентност и централизација“** – закон може бити виђен као инструмент политичке контроле и смањења јавне расправе.

3.3.3. Медијски ризици

- **Претрпаност дневног реда** – закон може бити усвојен „у пакету“ са другим актима, што отежава јавну дебату и доводи до сумњи у транспарентност.
- **Селективно информисање јавности** – провладини медији могу истицати само развојне аспекте, док ће критички медији фокусирати пажњу на кршење права грађана.
- **Поларизација јавности** – различита медијска тумачења могу повећати неповерење грађана у институције и још више поделити друштво.

3.3.4. Препоруке за комуникацију

- **Сегментација порука:** различите групе грађана (инвеститори, власници непокретности, еколошке организације, локалне заједнице) морају добити јасно прилагођене информације.
- **Q&A материјали:** припремити одговоре на контроверзна питања (експропријација, легализација, централизација) у три нивоа – кратко (за медије), средње детаљно (за јавност), експертско (за институције).
- **Инфографике и визуелна објашњења:** једноставно приказати користи и ризике закона како би се повећала транспарентност.
- **Активна јавна расправа:** укључивање стручних удружења, локалних самоуправа и цивилног друштва у промоцију и дискусију смањује ризик негативног наратива.

Сажетак медијске анализе:

Предлог закона може бити представљен у јавности као инструмент модернизације, енергетске транзиције и припреме за ЕХРО 2027. Међутим, постоји значајан ризик да опозиција и независни медији креирају наратив о закону као „алату за фаворизовање инвеститора и угрожавање својине грађана“. Исход ће у великој мери зависити од транспарентности комуникације и квалитета јавне расправе.

3.4. Правна анализа

Правна анализа процењује уставност, усаглашеност са домаћим правним системом и међународним обавезама, као и последице које предложени закон може имати на правну сигурност и владавину права.

3.4.1. Уставност и хијерархија прописа

- **Позитивно:** Закон се формално ослања на уставни основ (чл. 97. Устава – организација и коришћење простора).
- **Ризично:**

- Увођење *lex specialis* за пројекте „од посебног значаја“ може довести до дерогације општих правила, чиме се нарушава начело једнакости пред законом (чл. 21. Устава).
- Претварање привремених у трајне објекте може се тумачити као повратна примена закона, што је супротно забрани ретроактивности (чл. 197. Устава).

3.4.2. Право својине и експропријација

- **Позитивно:** Закон јасније уређује поступке експропријације и службености ради инфраструктурних и енергетских пројеката.
- **Ризично:**
 - Постоји опасност да се власницима не обезбеди „правична накнада“ у складу са чланом 58. Устава и Протоколом 1. Европске конвенције о људским правима.
 - Могућа ограничења права на жалбу и скраћивање рокова у поступку уписа својине угрожавају принцип правне сигурности.

3.4.3. Усклађеност са међународним обавезама

- **У складу са:**
 - ЕУ директивама о обновљивим изворима енергије, управљању отпадом и циркуларној економији.
 - Орхуском конвенцијом (електронско учешће јавности и доступност документације).
- **У супротности / ризик:**
 - Потенцијална неусклађеност са правилима ЕУ о јавним набавкама и конкуренцији ако се пројекти „од посебног значаја“ изузму из транспарентних процедура.
 - Ризик да Србија буде изложена споровима пред Европским судом за људска права у вези са својинским правима и експропријацијом.

3.4.4. Правни лекови и приступ правди

- **Позитивно:** Увођење дигиталних процедура и бржег уписа права може повећати ефикасност.
- **Ризично:**
 - Ограничени рокови и сужен простор за жалбу у поступцима експропријације и уписа својине угрожавају право на ефективан правни лек (чл. 36. Устава и чл. 13. ЕКЉП).
 - Повећање судских трошкова може де факто ограничити приступ правди за сиромашније категорије грађана.

3.4.5. Правна сигурност и предвидивост

- **Позитивно:** Јасније дефиниције и исправке техничких грешака у законском тексту повећавају транспарентност и предвидивост.
- **Ризично:**
 - Претварање привремених у трајне објекте нарушава принцип правне извесности јер се накнадно легализују нерегуларности.
 - Проширено дискреционо право државе код „посебних пројеката“ ствара ризик непредвидивости и различите примене закона.

3.4.6. Правни ризици – синтетички преглед

- Дерогација општих прописа кроз *lex specialis*.
- Ограничење права на жалбу и скраћени рокови у катастарским и експропријационим поступцима.
- Потенцијално кршење права својине и принципа правичне накнаде.
- Могући спорови пред ЕКЉП и арбитражним судовима због неусклађености са међународним уговорима.

Сажетак правне анализе:

Предлог закона садржи позитивне елементе у погледу ефикасности и усклађивања са европским еколошким стандардима, али истовремено представља ризик по уставне принципе једнакости, забрану ретроактивности и право на својину. Кључни проблеми везани су за експропријацију, ограничење правних лекова и дискрециона овлашћења државе у вези са пројектима „од посебног значаја“.

3.5. Маркетиншка анализа

Маркетиншка анализа се бави проценом начина на који предложени закон може бити комунициран јавности, какве ће поруке доминирати у јавном дискурсу и који репутациони ризици могу настати за институције.

3.5.1. Кључне позитивне поруке (које власт може истицати)

- „**Мање бирократије – брже процедуре**“: дигитализација и електронско подношење захтева представљају симбол ефикасности државе.
- „**Енергетска транзиција и зелена будућност**“: увођење складишта енергије, постројења за електролизу и биометан као корак ка чистијој енергији.
- „**EXPO 2027 као прилика за развој**“: закон се може представити као нужан предуслов за успешну организацију великог међународног догађаја и економски раст.
- „**Заштита културног и природног наслеђа**“: кроз додатне мере у заштићеним зонама.

3.5.2. Потенцијални негативни наративи (које опозиција и критички актери могу нагласити)

- „**Закон за крупни капитал**“: медијска критика да се пројекти „од посебног значаја“ изузимају од редовних правила, што фаворизује инвеститоре.
- „**Легализација бесправне градње**“: претварање привремених у трајне објекте може бити представљено као озакоњење неправилности.

- **„Угрожавање својинских права грађана“:** негативан публицитет у вези са експропријацијом без адекватне заштите и правних лекова.
- **„Централизација и политичка контрола“:** критика да држава одузима надлежности локалним самоуправама ради контроле великих пројеката.

3.5.3. Репутациони ризици за институције

- **Перцепција нетранспарентности:** ако се не разјасне критеријуми за „посебан значај“, јавност може закључити да је реч о закону „иза затворених врата“.
- **Губитак поверења грађана:** ако се закон примени тако да угрози појединце у поступцима експропријације, грађани могу изгубити поверење у институције.
- **Међународна слика Србије:** могућа критика од стране ЕУ и Савета Европе уколико закон доведе до кршења права својине.

3.5.4. Препоруке за маркетиншку комуникацију

- **Сегментирање порука:**
 - За грађане – истицати користи као што су бржи упис имовине, мање бирократије и заштита животне средине.
 - За привреду – наглашавати сигурније услове за инвестиције и инфраструктурни развој.
 - За академску и стручну јавност – приказивати усклађеност са европским правним тековинама и међународним конвенцијама.
- **Превентивно управљање кризом:** благовремено припремити Q&A материјале и инфографике како би се објасниле најспорније одредбе (експропријација, легализација).
- **Истицати јавни интерес:** кроз кампање наглашавати да се користи односе на све грађане (енергетска сигурност, заштита животне средине), а не само на инвеститоре.

Сажетак маркетиншке анализе:

Предлог закона пружа основу за изградњу позитивног јавног наратива о модернизацији, дигитализацији и енергетској транзицији. Међутим, постоје јаки репутациони ризици који се односе на перцепцију фаворизовања инвеститора, угрожавање права својине и централизацију. Кључ успеха биће у транспарентној и сегментираној комуникацији која наглашава користи за грађане и јавни интерес.

3.6. Социолошка анализа

Социолошка анализа има за циљ да сагледа утицај предложених измена на различите друштвене групе, социјалну правду, поверење у институције и дугорочне друштвене ефекте.

3.6.1. Утицај на грађане

- **Позитивни ефекти:**
 - Дигитализација процедура и убрзан упис у катастар смањују бирократске баријере и трошкове, што грађанима може донети осећај правне извесности.
 - Унапређење енергетске инфраструктуре и управљања отпадом има директан ефекат на квалитет живота (еколошки стандарди, сигурнија енергија).

- **Негативни ефекти:**

- Власници непокретности у зонама експропријације могу бити социјално погођени, нарочито ако накнаде не буду правичне или благовремене.
- Грађани са нижим примањима биће у неповољнијем положају уколико им приступ правди буде ограничен високим трошковима или скраћеним роковима.

3.6.2. Утицај на локалне заједнице

- **Позитивно:**

- Бржа реализација инфраструктурних пројеката може побољшати мобилност и привредни развој локалних заједница.

- **Негативно:**

- Централизација одузима локалним властима надлежности, што може произвести осећај маргинализације заједница и смањити њихову укљученост у одлучивање.
- Урбане трансформације у контексту ЕХРО 2027 могу довести до раста цена некретнина и стварања процеса „гентрификације“ у Београду и околини.

3.6.3. Социјална правда и неједнакости

- **Проблеми:**

- Закон недовољно адресира заштиту најугроженијих категорија становништва (сиромашни, старији, ромска заједница, становници руралних подручја).
- Недостатак социјалних механизма за ублажавање последица експропријације може довести до нових облика социјалне неправде.
- Постоји ризик да се добробити закона концентришу у урбаним срединама, док ће руралне заједнице бити мање обухваћене.

3.6.4. Поверење у институције

- **Позитиван потенцијал:** Ако дигитализација и убрзани поступци заиста олакшају грађанима живот, то може повећати поверење у државне органе.
- **Негативан потенцијал:** Уколико грађани стекну утисак да је закон писан у корист интересних група, може доћи до даљег пада поверења у Народну скупштину, правосуђе и органе управе.

3.6.5. Дугорочни друштвени ефекти

- **Позитивни:**

- Развој модерне инфраструктуре и енергетске транзиције може унапредити друштвене стандарде и побољшати конкурентност Србије.
- Укључивање европских стандарда у области екологије и енергије има потенцијал за интеграцију Србије у међународне токове.

- **Негативни:**

- Ако социјална неправда у експропријацији постане масовна, могуће су друштвене тензије и протестне активности.
- Урбана сегрегација услед раста цена становања може појачати класне разлике и довести до ослабаљивања социјалне кохезије.

 Сажетак социолошке анализе:

Закон може донети користи у виду ефикаснијих процедура, боље инфраструктуре и еколошких стандарда, али садржи ризике од социјалне неправде, маргинализације појединих група и раста неповерења у институције. Друштвени баланс зависиће од тога да ли ће држава обезбедити фер компензације, механизме социјалне подршке и укључивање грађана у процесе одлучивања.

3.7. Синтетичка матрица (користи – ризици – мере)

Ово подпоглавље синтетизује све претходне димензије анализе (етичку, политичку, медијску, правну, маркетиншку и социолошку) у јединствену матрицу која омогућава брз увид у главне користи, идентификоване ризике и препоручене мере ублажавања.

Димензија	Главне користи	Главни ризици	Препоручене мере
Етичка	- Убрзање процедура у катастру и изградњи. - Увођење еколошких стандарда и енергетске транзиције. - Дигитализација као симбол транспарентности.	- Фаворизовање крупних инвеститора кроз изузећа. - Ретроактивна легализација привремених објеката. - Недовољна заштита најугроженијих.	- Јавно објављивање критеријума за „посебан значај“. - Јавне расправе о свим изменама. - Социјалне мере за заштиту рањивих група.
Политичка	- Јачање имиџа Србије као државе способне за велике пројекте (EXPO 2027). - Усмеравање ка енергетској и инфраструктурној модернизацији.	- Централизација на уштрб локалне самоуправе. - Политизација процедура и дискреционо одлучивање. - Опозициона критика због угрожавања својине.	- Sunset клаузуле за lex specialis. - Парламентарни надзор над имплементацијом. - Укључивање локалних самоуправа у поступке.
Медијска	- Могућност изградње позитивног наратива о модернизацији и „зеленој енергији“. - Јачање видљивости државних пројеката.	- Наративи о корупцији и „закону по мери инвеститора“. - Угрожавање својине као централна медијска тема. - Поларизација јавности.	- Припрема Q&A пакета (кратки, средњи, експертски одговори). - Инфографике за грађане. - Сегментиране комуникационе кампање.

Правна	- Јасније дефиниције у поступцима. - Увођење нових појмова усклађених са ЕУ правом.	- Дерогација општих прописа кроз <i>lex specialis</i>. - Ретроактивна легализација. - Ограничено право на жалбу.	- Двостепени правни лекови у експропријацији и катастру. - Усаглашавање са ЕКЛП и <i>acquis</i>. - Независни надзор над применом.
Маркетиншка	- Поруке о бржим процедурама и зеленој енергији могу имати снажан позитиван одјек. - Закон као симбол припрема за ЕХРО 2027.	- Перцепција да је закон писан у корист интересних група. - Негативна медијска експлоатација експропријације и легализације.	- Сегментирање порука по циљним групама. - Истицати директне користи по домаћинства. - Активна јавна комуникација кроз кампање.
Социолошка	- Повећање ефикасности процедура смањује бирократске трошкове. - Енергетска транзиција и еколошки стандарди побољшавају квалитет живота.	- Социјална неправда у поступцима експропријације. - Губитак надлежности локалних заједница. - Раст цена некретнина и гентрификација урбаних зона.	- Социјалне мере за заштиту угрожених. - Јавни мониторинг реализације пројеката. - Укључивање грађана и НВО у процесе одлучивања.

Сажетак синтетичке матрице:

Закон доноси несумњиве користи у области дигитализације, енергетске транзиције и модернизације инфраструктуре. Међутим, највећи ризици су у сферама правне сигурности, права својине, централизације и социјалне правде. Препоручене мере усмеравају се на:

1. транспарентност (јавне расправе, објављивање критеријума и уговора),
2. институционалну равнотежу (укључивање локалних власти, парламентарни надзор),
3. заштиту права грађана (двостепене жалбе, правична накнада, социјалне мере),
4. сегментiranу и транспарентну комуникацију према јавности.

4) Кључни ризици

Предлог закона доноси бројне користи у погледу дигитализације, енергетске транзиције и усклађивања са европским стандардима. Ипак, садржи и значајне ризике који могу угрозити уставно-правни систем, међународне обавезе Републике Србије и јавни интерес грађана.

4.1. Правни ризици

Правни ризици односе се на уставност, правну сигурност и усаглашеност предложених измена са постојећим правним системом и међународним обавезама Републике Србије.

4.1.1. Дерогација општих прописа кроз *lex specialis*

• Опис ризика:

Увођење „пројеката од посебног значаја“ као изузетака од општих правила грађења,

експропријације и управних поступака.

- **Последице:**

- Нарушавање начела једнакости пред законом (чл. 21. Устава).
- Могућност дискриминације грађана и инвеститора који нису обухваћени посебним режимом.
- Смањење правне предвидивости и различита примена закона.

- **Мере ублажавања:**

- Увођење **sunset клаузула** (ограничено трајање изузетака).
- Јавно дефинисани критеријуми за одређивање „посебног значаја“.
- Парламентарни и јавни надзор над свим одлукама о изузећима.

4.1.2. Ретроактивност (претварање привремених у трајне објекте)

- **Опис ризика:**

Предлог закона омогућава да привремени објекти постану трајни, чиме се накнадно легализују нерегуларности.

- **Последице:**

- Повреда забране повратног дејства закона (чл. 197. Устава).
- Урушавање поверења грађана у правни поредак.
- Потенцијални талас нових судских спорова око имовинских права.

- **Мере ублажавања:**

- Увођење јасних услова под којима се привремени објекти могу претворити у трајне (нпр. испуњавање техничких и еколошких стандарда).
- Забрана опште ретроактивне примене; сваки случај мора имати образложење у јавном интересу.

4.1.3. Ограничење права на правни лек

- **Опис ризика:**

Скраћивање рокова и укидање двостепених инстанци у поступцима уписа права и експропријације.

- **Последице:**

- Ускраћивање права грађана на ефективну правну заштиту (чл. 36. Устава, чл. 13. ЕКЉП).
- Пад поверења у правосуђе и институције.
- Могућност пресуда против Србије пред Европским судом за људска права.

- **Мере ублажавања:**

- Обавезно задржавање двостепене инстанце у свим поступцима.
- Продужавање рокова за жалбу у сложеним предметима.
- Увођење електронских консултација и јавних увида ради лакшег остваривања права.

4.1.4. Угрожавање права својине у поступцима експропријације

- **Опис ризика:**

Недовољно јасне гаранције за правичну накнаду власницима непокретности.

- **Последице:**

- Повреда чл. 58. Устава и чл. 1. Протокола 1. ЕКЉП.
- Потенцијални талас тужби пред домаћим и међународним судовима.
- Финансијски и репутациони губици за Републику Србију.

- **Мере ублажавања:**

- Увођење независне процене вредности непокретности од стране лиценцираних вештака.
- Обавезна исплата накнаде пре уласка у посед.
- Јавне базе података о извршеним експропријацијама ради транспарентности.

4.1.5. Правна несигурност и непредвидивост

- **Опис ризика:**

Широка дискрециона овлашћења државних органа у одређивању „посебних пројеката“.

- **Последице:**

- Стварање правне несигурности за грађане и инвеститоре.
- Могућност политички мотивисане примене закона.

- **Мере ублажавања:**

- Прецизирање критеријума у закону (нпр. број корисника, значај за енергетску безбедност, процена економске оправданости).
- Обавезна јавна образложења и извештаји о сваком проглашеном пројекту.

Сажетак правних ризика:

Највећи правни ризици односе се на дерогацију општих прописа, ретроактивност, ограничење права на правни лек и угрожавање својине у поступцима експропријације. Ови ризици могу довести до нарушавања уставних начела, пада поверења у институције и међународних спорова против Србије.

4.2. Фискални и економски ризици

Фискални и економски ризици односе се на последице које предложени закон може произвести по јавне финансије, економску стабилност и једнакост у регионалном развоју. Иако су циљеви закона усмерени на убрзање инвестиција и енергетску транзицију, постоје озбиљне опасности од неравномерне расподеле трошкова и користи, као и од прекомерног фискалног оптерећења државе.

4.2.1. Трошкови експропријације и накнада

- **Опис ризика:**
 - Масовна експропријација земљишта ради реализације пројеката (EXPO 2027, енергетски комплекси, инфраструктура) може створити висок фискални притисак на буџет.
 - Уколико се накнаде не исплате благовремено и у пуној вредности, држава може бити изложена додатним судским трошковима и каматама.
- **Последице:**
 - Повећање буџетског дефицита.
 - Пораст броја парничних и управних спорова.
 - Финансијски терет за будуће генерације.
- **Мере ублажавања:**
 - Успостављање фонда за експропријацију и обавезне буџетске резерве.
 - Независна процена вредности непокретности.
 - Правичне и благовремене исплате власницима.

4.2.2. Финансијска неравнотежа између великих пројеката и локалних потреба

- **Опис ризика:**
 - Усмеравање средстава у „мега-пројекте“ (EXPO 2027, енергетика) може маргинализовати улагања у мање инфраструктурне и социјалне пројекте на локалном нивоу.
 - **Последице:**
 - Продубљивање регионалних неједнакости.
 - Негативни социо-економски ефекти у руралним и неразвијеним општинама.
 - **Мере ублажавања:**
 - Увођење квота за обавезна улагања у мање општине.
 - Интегрисање локалних пројеката у националне програме.
 - Парламентарни надзор над регионалном расподелом средстава.
-

4.2.3. Ризик од неефикасне реализације пројеката

- **Опис ризика:**
 - Ако инфраструктурни и енергетски пројекти не буду завршени у предвиђеним роковима или у складу са планираним буџетом, трошкови могу премашити користи.
- **Последице:**
 - Прекорачење буџета.
 - Неефикасно коришћење зајмова и кредита.
 - Пад економске оправданости пројеката.
- **Мере ублажавања:**
 - Увођење KPI индикатора (мерљивих показатеља учинка).
 - Независни аудит пројеката.
 - Јавно објављивање извештаја о напретку.

4.2.4. Потенцијални утицај на тржиште некретнина

- **Опис ризика:**
 - Урбане трансформације у зони EXPO 2027 могу довести до раста цена становања и гентрификације.
 - Раст трошкова закупа може угрожавати социјално угрожене групе.
- **Последице:**
 - Социјална сегрегација и раст неједнакости у урбаним срединама.
 - Могућност повећаног притиска на државне социјалне фондове.
- **Мере ублажавања:**
 - Увођење мера контроле цена закупа у ризичним зонама.
 - Развој социјалних станова и локалних фондова за становање.
 - Подршка угроженим породицама путем субвенција.

4.2.5. Ризик међународних кредитних обавеза

- **Опис ризика:**
 - Велики пројекти финансирају се путем међународних зајмова. Ако се средства не искористе ефикасно, дуг може постати неодржив.
- **Последице:**

- Повећање јавног дуга изнад препоручених нивоа (Мастрихт критеријум $\leq 60\%$ БДП-а).
- Излагање државе валутним и каматним ризицима.
- **Мере ублажавања:**
 - Обавезно спровођење стрес-тестова јавног дуга.
 - Преговарање о фиксним каматним стопама.
 - Диверсификација извора финансирања.

 Сажетак фискалних и економских ризика:
Највећи изазови односе се на:

1. висок фискални притисак услед експропријација и накнада,
2. опасност да мега-пројекти истисну локалне иницијативе,
3. ризик од неефикасне реализације и прекорачења буџета,
4. раст социјалних и урбаних неједнакости,
5. повећање јавног дуга и изложеност међународним кредитним ризицима.

Успешно ублажавање ових ризика захтева механизме транспарентности, независни аудит и равномерну расподелу ресурса између националних и локалних приоритета.

4.3. Институционални и политички ризици

Ова категорија ризика односи се на могуће последице предложених измена по унутрашњу организацију државне власти, однос између државних и локалних институција, као и политичку динамику унутар Србије и њене међународне позиције.

4.3.1. Централизација на уштрб локалне самоуправе

- **Опис ризика:**
 - Пренос надлежности са локалних самоуправа на министарство у одређеним поступцима (нпр. експропријација, управљање земљиштем, издавање дозвола).
- **Последице:**
 - Слабљење уставом гарантоване аутономије локалних власти (чл. 176–193 Устава).
 - Губитак поверења грађана у локалне институције.
 - Ослабљена способност локалних заједница да утичу на сопствени развој.
- **Мере ублажавања:**
 - Успостављање механизма обавезне консултације локалних власти у свим поступцима.

- Јавни извештаји о одлукама које министарство доноси уместо локалних органа.

4.3.2. Политизација и дискрециона овлашћења

- **Опис ризика:**

- Широка овлашћења државних органа у одређивању пројеката „од посебног значаја“ могу постати предмет политичке инструментализације.

- **Последице:**

- Смањење правне предвидивости.
- Партизација и селективна примена закона.
- Повећан ризик од корупције у поступцима великих инвестиција.

- **Мере ублажавања:**

- Прецизирање законских критеријума за одређивање пројеката „од посебног значаја“.
- Независни аудит поступака и јавна објављивања образложења.

4.3.3. Сукоби интереса и могућност корупције

- **Опис ризика:**

- Убрзане процедуре и изузећа могу створити услове за злоупотребе и нетранспарентне јавне набавке.

- **Последице:**

- Увећана могућност корупције и фаворизовања блиских инвеститора.
- Репутациона штета за државу и пад поверења у институције.

- **Мере ублажавања:**

- Увођење механизма за обавезно пријављивање и превенцију сукоба интереса.
- Спољни надзор јавних набавки и пројеката од стране независних тела.

4.3.4. Политичка поларизација и друштвене тензије

- **Опис ризика:**

- Закон може постати предмет оштрих политичких подела између власти и опозиције.

- **Последице:**

- Повећана политичка нестабилност.

- Протестне активности и пад легитимитета Народне скупштине.
 - **Мере ублажавања:**
 - Организовање јавних расправа пре усвајања.
 - Укључивање цивилног друштва и стручних удружења у процесе одлучивања.
-

4.3.5. Међународни политички ризици

- **Опис ризика:**
 - Потенцијална неусклађеност са европским стандардима у области конкуренције, јавних набавки и заштите својине.
 - **Последице:**
 - Критике од стране ЕУ током процеса приступања.
 - Могући међународни спорови са инвеститорима.
 - **Мере ублажавања:**
 - Унапређење транспарентности у свим поступцима.
 - Усклађивање закона са *acquis communautaire*.
-

Сажетак институционалних и политичких ризика:

Највећи изазови су: централизација и слабљење локалне самоуправе, политизација и коруптивни ризици у поступцима одређивања „посебних пројеката“, као и политичка поларизација која може довести до нестабилности. На међународном плану, закон може угрозити кредибилитет Србије у процесу европских интеграција и одвратити стране инвеститоре ако се створи утисак о непредвидивости и селективној примени закона.

4.4. Социјални ризици

Социјални ризици обухватају могуће негативне последице предложеног закона по различите друштвене групе, квалитет живота грађана, социјалну правду и степен друштвене кохезије. Посебно су критични аспекти везани за експропријацију, становање и неједнакост између урбаних и руралних средина.

4.4.1. Угрожавање права својине

- **Опис ризика:**
 - Недовољно јасне гаранције о правичној накнади и ограничено право на жалбу у поступцима експропријације.
- **Последице:**
 - Губитак имовине без правичне компензације.
 - Дубок осећај неправде и пад поверења у институције.
 - Потенцијал за протесте и друштвене немире у заједницама погођеним експропријацијом.

- **Мере ублажавања:**

- Независна процена вредности непокретности.
 - Исплата накнаде пре одузимања поседа.
 - Социјална и правна подршка грађанима у поступку експропријације.
-

4.4.2. Социјална неправда и неједнакости

- **Опис ризика:**

- Закон фаворизује крупне инвеститоре, док грађани, посебно сиромашнији, остају у подређеном положају.

- **Последице:**

- Повећање социјалних разлика.
- Стварање осећаја да су грађани мање вредни од економских интереса великих корпорација.

- **Мере ублажавања:**

- Увођење фондова за подршку социјално угроженим лицима погођеним експропријацијом.
 - Преференцијални услови за домаћинства у поступцима накнаде.
-

4.4.3. Урбане трансформације и гентрификација

- **Опис ризика:**

- Велики инфраструктурни и урбани пројекти (нпр. у контексту EXPO 2027) могу довести до раста цена становања и исељавања сиромашнијег становништва.

- **Последице:**

- Социјална сегрегација у урбаним срединама.
- Смањење приступа повољном становању.
- Сукоби између локалног становништва и инвеститора.

- **Мере ублажавања:**

- Развој програма социјалног становања.
 - Контрола цена закупа у ризичним зонама.
 - Јавни фондови за становање као подршка угроженим породицама.
-

4.4.4. Маргинализација руралних заједница

- **Опис ризика:**

- Фокус закона на мега-пројекте у урбаним срединама оставља руралне заједнице без адекватних инвестиција.
 - **Последице:**
 - Далја депопулација села.
 - Повећање регионалних разлика.
 - **Мере ублажавања:**
 - Квоте за обавезна улагања у рурална подручја.
 - Специјални програми развоја инфраструктуре у неразвијеним општинама.
-

4.4.5. Пад поверења у институције

- **Опис ризика:**
 - Ако грађани стекну утисак да закон фаворизује капитал а не њихова права, ниво поверења у институције ће опасти.
 - **Последице:**
 - Јачање осећаја социјалне неправде.
 - Могућност бојкота институционалних процеса или пораста друштвених тензија.
 - **Мере ублажавања:**
 - Већа транспарентност у поступцима.
 - Активно укључивање грађана и цивилног друштва у одлучивање.
 - Јавни мониторинг имплементације закона.
-

📌 Сажетак социјалних ризика:

Главни изазови су угрожавање својинских права, раст социјалне неправде, урбана гентрификација и маргинализација руралних заједница. Без адекватних мера ублажавања, ови ризици могу довести до пораста социјалних тензија, протеста и пада поверења у институције.

4.5. Медијски и репутациони ризици

Медијски и репутациони ризици односе се на начин на који ће јавност, домаћи и међународни медији, као и политички актери, тумачити и представљати предложени закон. Они директно утичу на легитимитет закона, ниво друштвеног прихватања и међународни имиџ Србије.

4.5.1. Негативни медијски наративи

- **Опис ризика:**
 - Закон може бити представљен као „закон по мери инвеститора“, „легализација бесправне градње“ или „ударац на права грађана“.
- **Последице:**

- Смањење подршке јавности.
 - Јачање критике од стране опозиције и независних медија.
 - Поларизација јавног мњења.
 - **Мере ублажавања:**
 - Припрема јасних Q&A материјала са три нивоа одговора (медији, јавност, институције).
 - Превентивне кампање које истичу користи за грађане.
-

4.5.2. Поларизација јавности

- **Опис ризика:**
 - Због различитих медијских интерпретација, јавност може бити подељена између наратива о модернизацији и наратива о неправди.
 - **Последице:**
 - Повећање друштвених тензија и могућност протеста.
 - Дугорочни пад поверења у институције.
 - **Мере ублажавања:**
 - Организовање јавних дебата и трибина у локалним заједницама.
 - Укључивање стручних удружења у комуникацију.
-

4.5.3. Репутациони ризици за државу

- **Опис ризика:**
 - Уколико закон изазове бројне спорове око експропријације или се у јавности представи као нетранспарентан, Србија може добити имиџ државе која не штити права својих грађана.
 - **Последице:**
 - Смањење поверења страних инвеститора.
 - Критике од стране ЕУ и међународних организација.
 - Могућност да Србија буде означена као ризична дестинација за улагања.
 - **Мере ублажавања:**
 - Јавна објављивања свих одлука о проглашавању „посебних пројеката“.
 - Увођење независног мониторинга примене закона.
-

4.5.4. Репутациони ризици за институције

- **Опис ризика:**

- Народна скупштина и министарства могу бити перципирани као институције које доносе законе у корист појединих интересних група.

- **Последице:**

- Смањење легитимитета државних органа.
- Повећање неповерења грађана у парламентарни процес.

- **Мере ублажавања:**

- Потпуно транспарентна процедура усвајања закона.
- Јавна консултација са грађанима и стручним телима.

4.5.5. Међународни медијски ризици

- **Опис ризика:**

- Страни медији могу приказати Србију као земљу која убрзава градњу на уштрб људских права и владавине права.

- **Последице:**

- Негативан имиџ Србије у процесу европских интеграција.
- Потенцијално слабљење преговарачке позиције у међународним институцијама.

- **Мере ублажавања:**

- Активна међународна комуникација о користима закона.
- Ангажовање независних експерата који ће потврдити усклађеност са међународним стандардима.



Сажетак медијских и репутационих ризика:

Предлог закона има потенцијал да буде медијски представљен као модернизацијски корак, али много је већа вероватноћа да ће критички медији и опозиција наметнути негативан наратив. Репутациони ризици обухватају губитак поверења грађана, пад легитимитета институција и смањену привлачност Србије за стране инвеститоре. Кључ ублажавања ових ризика је транспарентна комуникација и активно укључивање јавности у све фазе.

4.6. Међународни ризици

Међународни ризици се односе на могуће последице предложеног закона по обавезе које је Република Србија преузела у оквиру међународних уговора, процеса европских интеграција и односа са страним инвеститорима. Ови ризици имају директан утицај на политички кредибилитет државе, економску стабилност и њену позицију у међународној заједници.

4.6.1. Усклађеност са Европском конвенцијом о људским правима (ЕКЉП)

- **Опис ризика:**

- Ограничење права на својину и недовољно прецизне гаранције за правичну накнаду у поступцима експропријације могу довести до повреде чл. 1.

Протокола 1. ЕКЉП.

- **Последице:**

- Талас тужби грађана Србије пред Европским судом за људска права у Стразбуру.
- Финансијске обавезе државе по основу накнада и одштета.
- Репутациона штета и критике од стране Савета Европе.

- **Мере ублажавања:**

- Јасно дефинисати услове експропријације у складу са стандардом „правичне накнаде“.
- Увести механизам надзора у складу са препорукама Савета Европе.

4.6.2. Усклађеност са *acquis communautaire* (правом ЕУ)

- **Опис ризика:**

- Изузимање пројеката „од посебног значаја“ од јавних набавки и процедура може бити супротно правилима ЕУ о конкуренцији и државној помоћи.

- **Последице:**

- Успоравање или блокада појединих поглавља у преговорима о чланству у ЕУ (посебно Поглавље 5 – јавне набавке и Поглавље 8 – конкуренција).
- Повећан ризик од санкција или захтева за измене закона током процеса придруживања.

- **Мере ублажавања:**

- Увођење транспарентних процедура за све пројекте без обзира на статус.
- Усаглашавање са директивама ЕУ о јавним набавкама и државној помоћи.

4.6.3. Међународни инвестициони спорови

- **Опис ризика:**

- Страни инвеститори могу покретати арбитражне поступке против Србије ако сматрају да је њихова имовина угрожена или да су третирани неједнако.

- **Последице:**

- Високи трошкови арбитражних поступака.
- Финансијске обавезе државе по основу одштета.
- Смањење привлачности Србије као дестинације за стране инвестиције.

- **Мере ублажавања:**

- Обавезно укључивање арбитражних клаузула у складу са међународним стандардима.
- Јачање правне сигурности и предвидивости у области експропријације.

4.6.4. Репутациони ризици у међународној заједници

- **Опис ризика:**

- Медијски и политички актери у међународној заједници могу закон представити као инструмент централизоване контроле и угрожавања људских права.

- **Последице:**

- Критике од стране Европске комисије, ОЕБС-а и Савета Европе.
- Слабљење позиције Србије у преговорима са међународним финансијским институцијама (Светска банка, ЕБРД, ММФ).

- **Мере ублажавања:**

- Проактивна међународна комуникација и објашњавање јавног интереса закона.
- Укључивање независних међународних експерата у надзор примене.

4.6.5. Еколошке и климатске обавезе

- **Опис ризика:**

- Уколико се енергетски и инфраструктурни пројекти не реализују у складу са европским и глобалним климатским стандардима, Србија може бити критикована као држава која угрожава еколошке циљеве.

- **Последице:**

- Потенцијалне санкције или финансијска ограничења у оквиру Зелене агенде за Западни Балкан.
- Смањење приступа фондовима ЕУ за енергетику и животну средину.

- **Мере ублажавања:**

- Увођење обавезних еколошких процена за све пројекте.
- Усклађивање са циљевима ЕУ климатске политике (Fit for 55 пакет).



Сажетак међународних ризика:

Главни изазови односе се на могуће повреде ЕКЉП (право својине), неусклађеност са правилима ЕУ о конкуренцији и јавним набавкама, ризик од арбитражних спорова са страним инвеститорима и репутационе губитке у међународној заједници. Додатно, Србија може бити изложена критикама ако пројекти не буду у складу са еколошким и климатским обавезама.

4.7. Ризик матрица

Ризик матрица пружа систематизован приказ најважнијих ризика идентификованих у претходним подпоглављима (правни, фискални и економски, институционални и политички, социјални, медијски и репутациони, међународни). Матрица комбинује процену **вероватноће појаве** и **тежине последица**, уз навођење препоручених мера ублажавања.

4.7.1. Методологија за процену ризика

- **Вероватноћа:**

- Ниска (1) – ризик се може појавити у ретким случајевима.
- Средња (2) – ризик је могућ у већем броју ситуација.
- Висока (3) – ризик је врло вероватан у пракси.

- **Последице:**

- Ниске (А) – ограничени утицај, мањи проблеми.
- Средње (В) – значајан утицај на грађане или институције.
- Високе (С) – системски или међународни ефекти, велики финансијски и друштвени губици.

- **Приоритет ризика:**

- Ниски (зелена зона): 1А, 1В
- Средњи (жута зона): 2А, 2В, 1С
- Високи (црвена зона): 2С, 3А, 3В, 3С

4.7.2. Табеларни приказ ризика

Категорија	Опис ризика	Вероватноћа	Последице	Ниво ризика	Препоручене мере
Правни	Ретроактивна легализација привремених објеката	Средња (2)	Високе (С) – урушавање владавине права, спорни поступци	Висок (црвена зона)	Увођење јасних критеријума, забрана опште ретроактивност и
Правни	Ограничење права на жалбу у експропријацији	Висока (3)	Високе (С) – кршење Устава и ЕКЉП	Висок (црвена зона)	Задржати двостепеност, продужити рокове
Фискални	Недовољна средства за правичне накнаде у експропријацији	Средња (2)	Високе (С) – финансијски терет, масовне тужбе	Висок (црвена зона)	Фонд за експропријацију, независна процена вредности

Економски	Усмеравање ресурса у мега-пројекте на уштрб локалних	Средња (2)	Средње (В) – раст регионалних неједнакости	Средњ и (жута зона)	Квоте за локалне пројекте, парламентарна контрола
Институционални	Централизација и смањење улоге локалних самоуправа	Висока (3)	Средње (В) – пад локалне демократије	Висок (црвена зона)	Успоставити механизме консултација локалних власти
Политички	Политизација „посебних пројеката“	Висока (3)	Средње (В) – селективна примена, корупција	Висок (црвена зона)	Јавни критеријуми, независни аудит
Социјални	Социјална неправда у експропријацији	Средња (2)	Високе (С) – друштвене тензије, протести	Висок (црвена зона)	Социјалне мере, фондови за подршку
Социјални	Урбана гентрификација	Средња (2)	Средње (В) – раст неједнакости у урбаним зонама	Средњ и (жута зона)	Контрола закупа, програми социјалног становања
Медијски	Негативни наративи („закон за инвеститоре“)	Висока (3)	Средње (В) – пад подршке јавности	Висок (црвена зона)	Q&A пакети, инфографике, јавне дебате
Репутациони	Репутациона штета за институције	Средња (2)	Високе (С) – губитак легитимитета	Висок (црвена зона)	Транспарентна процедура, јавне консултације
Међународни	Повреда ЕКЉП (право својине)	Средња (2)	Високе (С) – пресуде против Србије, финансијски губици	Висок (црвена зона)	Усаглашавање са ЕКЉП, правична накнада
Међународни	Неусклађеност са правилима ЕУ о конкуренцији	Средња (2)	Средње (В) – проблем у преговорима са ЕУ	Средњ и (жута зона)	Увођење транспарентних процедура за све пројекте
Међународни	Арбитражни спорови са страним инвеститорима	Средња (2)	Високе (С) – финансијске обавезе, пад инвестиција	Висок (црвена зона)	Јачање правне сигурности, арбитражне клаузуле

4.7.3. Визуелизација ризик матрице (матрица 3×3)

- **Висока вероватноћа + Високе последице (црвена зона):** ограничење права на жалбу, социјална неправда у експропријацији, ретроактивност, арбитражни спорови.
- **Средња вероватноћа + Високе последице (црвена зона):** неисплаћене накнаде, повреда ЕКЉП, репутациона штета институција.
- **Висока вероватноћа + Средње последице (црвена зона):** централизација, политизација, медијски негативни наративи.
- **Средња вероватноћа + Средње последице (жута зона):** регионалне неједнакости, гентрификација, неусклађеност са правилима ЕУ.

Сажетак ризик матрице:

Највећи ризици се налазе у „црвеној зони“ – ограничење права на жалбу, ретроактивна легализација, неправичне експропријације, политизација поступака, негативни медијски наративи и међународни спорови. Уколико не буду ублажени, ови ризици могу произвести системске последице по владавину права, јавне финансије, друштвену стабилност и међународни кредибилитет Србије.

Сажетак поглавља 4:

Анализа кључних ризика показује да предложени закон, иако има позитивне циљеве у области дигитализације, енергетске транзиције и усклађивања са европским стандардима, истовремено отвара широк спектар ризика који могу угрозити уставни поредак, јавни интерес и међународни кредибилитет Републике Србије.

1. Правни ризици

- Највећа опасност лежи у **дерогацији општих прописа кроз *lex specialis***, ретроактивној легализацији привремених објеката и ограничењу права на жалбу.
- Ово може довести до повреде уставних принципа једнакости, забране ретроактивности и права на правни лек, као и до масовних спорова пред домаћим и међународним судовима.

2. Фискални и економски ризици

- Масовне експропријације носе ризик од **високог фискалног оптерећења** државе услед накнада и судских трошкова.
- Усмеравање средстава у „мега-пројекте“ може маргинализовати локалне иницијативе и повећати **регионалне неједнакости**.
- Постоји и ризик прекорачења буџета, неефикасне реализације пројеката и повећања јавног дуга.

3. Институционални и политички ризици

- Предлог закона доводи до **централизације надлежности** на уштрб локалних самоуправа.
- Постоји висок ризик **политизације поступака**, селективне примене и корупције.
- Ово може продубити политичку поларизацију и изазвати протестне активности.

4. Социјални ризици

- Недовољна заштита грађана у експропријацији и ограничени правни лекови стварају ризик од **социјалне неправде**.
- Урбане трансформације могу довести до **гентрификације** и раста цена становања, док руралне заједнице остају маргинализоване.
- Као последица, могући су пад поверења у институције и раст социјалних тензија.

5. Медијски и репутациони ризици

- Закон ће у јавности бити предмет супротстављених интерпретација – власт ће га представљати као корак ка модернизацији, а опозиција као „закон по мери инвеститора“.
- Негативни медијски наративи могу довести до губитка подршке јавности и **пада легитимитета институција**.
- Репутациони ризици могу одвратити стране инвеститоре и појачати критике међународних актера.

6. Међународни ризици

- Постоји ризик од кршења **ЕКЉП (право својине)** и *acquis communautaire* (правила конкуренције и јавних набавки).
- Арбитражни поступци са страним инвеститорима могу довести до великих финансијских губитака.
- Репутациони губици у међународној заједници могу ослабити позицију Србије у процесу европских интеграција и смањити њену привлачност за стране инвестиције.



Кључни закључак

Највећи ризици предложеног закона налазе се у **црвеној зони ризика**:

- ограничење права на жалбу,
- ретроактивна легализација,
- неправичне експропријације,
- централизација и политизација поступака,
- негативни медијски наративи,
- међународни спорови и критике.

Без увођења адекватних **контролних механизма** (sunset клаузуле, независна процена вредности имовине, јавни мониторинг, транспарентне процедуре), постоји опасност да закон уместо да донесе стабилност и развој – изазове правну несигурност, финансијске губитке, социјалне тензије и међународне критике.

5) Контролне мере и препоруке

Циљ овог поглавља је да преведе идентификоване ризике (погл. 4) у оперативне, мерљиве и правно одрживе мере. Свака мера садржи: **нормативни основ / актера / рок / KPI / доказ о извршењу**.

5.1. Нормативне заштитне клаузуле (lex specialis, ретроактивност, правни лекови)

5.1.1. Sunset клаузуле за „посебне пројекте“

- Мера: Унети члан да сва изузећа важе најдуже 24 месеца од проглашења пројекта, уз обавезни re-assessment.
- Актер: Министарство + НС РС.
- Рок: Одмах (амандман у другом читању).
- KPI: % пројеката са уграђеним роком важења = 100%.
- Доказ: Објављени акт о проглашењу са роком важења.

5.1.2. Забрана опште ретроактивности

- Мера: Изричито прописати да претварање привремених у трајне објекте није могуће без испуњених техничко-безбедносних и еколошких услова и без доказа о праву на земљишту.
- Актер: Министарство/НС РС.
- KPI: % решења о трајности са пуном документацијом = 100%.

5.1.3. Двостепеност и продужени рокови за жалбу

- Мера: Гарантовати двостепени правни лек у експропријацији/катастру; минимални рок за жалбу 15–30 дана (сложени предмети).
- Актер: Министарство правде + РГЗ.
- KPI: Укинута пресуде ЕУ/ЕКЉП због неефикасног лека = 0.

5.2. Заштита права својине и фер накнада (ЕКЉП, Устав чл. 58)

5.2.1. Независна процена вредности

- Мера: Обавезна трострука понуда лиценцираних вештака; јавни ценовник методологија (market / income / cost).
- Актер: Министарство финансија + Комора вештака.
- KPI: Просечно трајање исплате < 60 дана; број спорова по основу висине накнаде по 100 предмета ↓ 30%.

5.2.2. Исплата пре уласка у посед

- Мера: Условити улазак у посед доказом о уплати 100% накнаде или депозита на ескроу рачун.
- KPI: % случајева са исплатом пре уласка у посед = 100%.

5.2.3. Правна и социјална подршка

- Мера: Обавезни Info-desk и бесплатна правна помоћ у општини за погођена домаћинства.
- KPI: Стопа коришћења БПП ≥ 60%; задовољство корисника ≥ 4/5.

5.3. Институционално управљање и децентрализација

5.3.1. Обавезне консултације са локалом

- Мера: Нити једна одлука министарства уместо ЛСГ без записника о консултацијама (30 дана + јавни увид).
- KPI: % одлука са прилозима о консултацијама = 100%.

5.3.2. Парламентарни надзор

- Мера: Квартални извештаји о „посебним пројектима“ Одбору за привреду/УРД.
- KPI: Број јавних седница/год ≥ 4 .

5.3.3. Антикорупцијски механизми

- Мера: Обавезне ex-ante и ex-post АНАЛИЗЕ ризика корупције (ACAs), регистар сукоба интереса.
- KPI: Број утврђених/санкционисаних сукоба интереса $\rightarrow$ јавни.

5.4. Транспарентност и учешће јавности (Орхуска рамка)

5.4.1. Јавни регистар „посебних пројеката“

- Мера: Онлајн портал са: актом проглашења, критеријумима, буџетом, роковима, ЕИА/DPIA документима, уговорима.
- KPI: % комплетних датотека на порталу $\geq 95\%$.

5.4.2. Q&A у три нивоа + инфографике

- Мера: Објавити пакет питања/одговора (медији/грађани/институције) за експропријацију, легализацију, катастар.
- KPI: Bounce rate портала $\downarrow$; број преузимања $> 5.000/\text{кв}$.

5.5. Фискална дисциплина и буџетски штит

5.5.1. Фонд за експропријацију

- Мера: Посебна буџетска линија са резервом $\geq 110\%$ планираних накнада; забрана преузимања поседа без покрића.
- KPI: Одступање од плана $\leq 10\%$.

5.5.2. Економска оправданост (KPI & Gateways)

- Мера: Пројектни „капије“: Gate 0 (оправданост), Gate 1 (пројектовање), Gate 2 (уговор), Gate 3 (извођење).
- KPI: Проценат пројеката који пролазе све капије без „црвеног“ налаза $\geq 85\%$.

5.5.3. Независан аудит и јавни извештаји

- Мера: Годишњи ревизорски извештај (ДРИ/спољни аудит) са отвореним подацима.
 - KPI: % препорука спроведених у роковима $\geq 80\%$.
-

5.6. Квалитет испоруке: рокови, трошкови, контроле

5.6.1. РМО за мега-пројекте

- Мера: Централна канцеларија (РМО) са стандардом PRINCE2/PMI, унакрсна контрола трошкова/рокова/ризика.
- KPI: Schedule Performance Index (SPI) $\geq 0,9$; Cost Performance Index (CPI) $\geq 0,9$.

5.6.2. Техничко-безбедносни услови за „привремено → трајно“

- Мера: Обавезни сертификати статике, ППО, еколошке усклађености; инспекцијски check-list.
- KPI: % позитивних техничких налаза $\geq 98\%$.

5.7. Социјални штит: становање, рањиве групе, гентрификација

5.7.1. Социјални план пресељења (RAP)

- Мера: За сваки пројекат са експропријацијом – RAP: мапа домаћинстава, компензациони пакети, monitoring благостања 12–24 месеца.
- KPI: % домаћинстава са побољшаним/очуваним животним стандардом $\geq 95\%$.

5.7.2. Фонд за становање и контролу закупа у ризичним зонама

- Мера: Локални фондови + ограничење раста закупа (временски ограничено) у ЕХРО/мега-зонама.
- KPI: Индекс приступачности становања стабилан (цена/доходак).

5.7.3. Бесплатна правна помоћ и мобилни тимови

- KPI: Време од захтева до саветовања ≤ 7 дана; задовољство $\geq 4/5$.

5.8. Међународна усаглашеност (ЕКЉП, *acquis*, инвестициона заштита)

5.8.1. ЕКЉП compliance check

- Мера: Обавезно мишљење независних стручњака за чл. 1 Протокола 1 (право својине) за сва нормативна изузећа.
- KPI: 0 утврђених повреда у пресудама ЕСПЧ.

5.8.2. ЕУ јавне набавке и државна помоћ

- Мера: Pre-screen свих „посебних пројеката“ од стране Комисије за контролу државне помоћи; поступци по директивама.
- KPI: 0 негативних налаза ЕК у screening-у.

5.8.3. Инвестиционе клаузуле

- Мера: Јасне арбитражне/стабилити клаузуле, али уз пуне социјалне и еколошке обавезе.
 - KPI: Број иницираних арбитража = 0.
-

5.9. Комуникација и кризно управљање (медији/јавност)

5.9.1. Сегментирани поруке

- Мера: Пакет за грађане (права и лекови), за локалне власти (улоге), за инвеститоре (стандард и рокови).
- KPI: Индекс поверења јавности (пулс) ↑ квартално.

5.9.2. Протокол кризне комуникације

- Мера: Trigger-мапа (касне накнаде, спорни уписи, протести), спикер-листа, 24/7 контакт центар.
- KPI: Време реакције < 24h; број ескалација ↓.

5.10. Мониторинг, индикатори и јавни контролни панел

5.10.1. KPI табела (избор)

Домен	KPI	Циљ	Извор
Правни лек	% предмета са двостепеном жалбом	100%	Извештај органа
Експропријација	Просечно време до исплате	≤ 60 дана	Фонд/Трезор
Транспарентност	% комплетних досијеа на порталу	≥ 95%	Портал
Социјални	% домаћинстава са RAP праћењем	≥ 95%	ЛСГ/ЦСР
Фискални	Одступање од буџета	≤ 10%	ДРИ/РМО
Међународни	Налази ЕК/ЕСПЧ	0	МСП/МП

5.10.2. Отворени подаци

- Мера: Месечни CSV/JSON извоз свих KPI и буџетских позиција.

5.11. План имплементације (90–180–365 дана)

T0–90 дана (брзе победе): амандмани (sunset, жалбе), портал „посебни пројекти“, фонд за експропријацију, Q&A пакети, кризни протокол.

T90–180 дана: РМО успостављен; RAP стандарди; први квартални извештај НС; први независни аудит.

T180–365 дана: пуни KPI панел, преглед свих изузећа (re-assessment), ревизија подзаконских аката и методологија процене вредности.

5.12. Мапа ризик→мера (свод)

Ризик зона) (црвена	Кључна мера	Рок	Одговорни
Ограничење жалбе	Двостепеност + 15–30 дана	T0–90	МП/НС
Ретроактивност	Технички/еколошки услови + забрана опште ретро	T0–90	Министарство
Неправична накнада	Фонд + ескроу + трострука процена	T0–180	МФ/ЛСГ

Централизација	Обавезне консултације + јавни записници	T0–90	Министарство/ЛСГ
Негативни наративи	Q&A + инфографике + дебате	T0–90	Влада/ЛСГ
ЕУ/ЕКЉП ризици	Pre-screen + ЕКЉП opinion	T0–180	МСП/МП

5.13. Предлог текстова амандмана (радне формулације)

5.13.1. Sunset клаузула

„Изузећа предвиђена овим чланом важе најдуже 24 месеца од дана проглашења пројекта од посебног значаја. По протеку рока, изузећа престају да важе ако Народна скупштина не донесе одлуку о продужењу након јавне расправе.“

5.13.2. Забрана опште ретроактивности привремених објеката

„Претварање привременог у трајни објекат могуће је искључиво по испуњењу прописаних техничких, безбедносних и еколошких услова, уз доказано право на земљишту; општа ретроактивна примена није дозвољена.“

5.13.3. Двостепени правни лек

„У поступцима експропријације и уписа стварних права обезбеђује се двостепени правни лек, са роком за жалбу који не може бити краћи од 15 дана.“



Закључна препорука

Пакет горњих мера омогућава да се користи закона (дигитализација, енергетска транзиција, брже процедуре) остваре без угрожавања уставности, права својине и јавног интереса. Кључ успеха: **sunset + двостепени лек + фер накнада + транспарентност + RAP + РМО + ЕУ/ЕКЉП pre-screen.**

6) Потенцијно скривене намере предлагача (хипотезе)

6.1. Политичке намере

6.1.1. Декларисани циљеви vs. могући латентни циљеви

- **Декларисани:** убрзање процедура, „мега-пројекти“ од националног значаја (нпр. ЕХРО), енергетска и инфраструктурна модернизација, дигитализација.
- **Латентни (хипотеза):** трајнији прекид равнотеже између центра и локала, креирање изузетног режима одлучивања за приоритетне пројекте, **консолидација политичке контроле** над земљиштем, дозволама и експропријацијом уз редукцију спољних (локалних, судских, јавних) контролних тачака.

6.1.2. Механизми који омогућавају политичку централизацију

1. **Широка дефиниција „пројекта од посебног значаја“** → дискреција извршне власти да проглашава изузећа.
2. **Преузимање предмета од ЛСГ** → министарство/централни орган доноси кључне одлуке (урбанизам, дозволе, експропријација).
3. **Ограничени правни лекови и кратки рокови** → смањена могућност правног отпора локалних заједница и власника.
4. **Пакет-усвајања и брзи законодавни циклуси** → медијски „буфер“ за спорне норме, умањење јавне расправе.

5. **Lex specialis дерогације** → заобилажење општих правила уз позив на „хитност/јавни интерес“.
-

6.1.3. Потенцијални добитници и погођени актери

- **Добитници:** извршна власт (јачи оперативни капацитет и политичка заслуга), централне агенције/јавна предузећа, велики инвеститори повезани са приоритетним пројектима.
 - **Погођени:** ЛСГ (сужавање аутономије), грађани/власници (већи терет доказивања и мањи временски оквир за правну заштиту), независна контролна тела (сужен маневарски простор).
-

6.1.4. Индикатори („црвене заставице“) за верификацију хипотезе

Квантитативно:

- Нагли пораст броја проглашених „посебних пројеката“ (YoY), учешће њихових вредности у укупним капиталним издвајањима (>50%).
- % одлука у којима је министарство преузело надлежност од ЛСГ; просечно време јавне расправе (<15 дана).
- Удео поступака са ограниченим правним леком; стопа успешности жалби значајно опада.

Квалитативно:

- Непотпуно или шаблонско образложење „посебног значаја“.
 - Одсуство транспарентних критеријума и комплетних досијеа на јавним порталима.
 - Повећана употреба преговарачких поступака/анекса уговора.
-

6.1.5. Сценарији политичког исхода

- **Најбољи случај:** изузећа строго временски и предметно ограничена (sunset), снажан парламентаран надзор, локали укључени; добити превазилазе демократске трошкове.
 - **Средњи случај:** привремена централизација постаје de facto норма; периодични спорови и критике, али без системске кризе.
 - **Најгори случај:** изузетни режим постаје трајан, јавни интерес се редукује на политички приоритет; раст правних спорова, протести, међународне критике.
-

6.1.6. Празнине у управљању и одговорности (governance gaps)

- Недефинисани/непроверљиви **критеријуми** за „посебан значај“.
 - Одсуство **обавезних записника о консултацијама** са ЛСГ.
 - Нејасан **traceability** политичких одлука (ко је, када и на основу чега прогласио изузеће).
 - Ограничен **ex-ante** и **ex-post** надзор (парламент, ДРИ, независна тела).
-

6.1.7. Политичке полуге за ублажавање ризика (leverage points)

1. **Sunset клаузуле** (24 месеца + re-assessment) за сва изузећа.
2. **Јавни критеријуми** и бодовни систем за проглашење „посебног значаја“ (енергетска безбедност, број корисника, cost-benefit).
3. **Обавезне консултације са ЛСГ** (30 дана + објављени записник).
4. **Квартални извештаји Влади/НС** о свим изузећима; јавни портал са комплетним досијеима.
5. **Двостепени правни лек** и продужени рокови у сложеним предметима (право на ефективан правни лек).

6.1.8. План прикупљања доказа (verification tests)

- **Документ-ревизија:** упоредити акте о „посебном значају“ са критеријумима; проверити образложења и трајање.
- **Датасет:** број и вредност пројеката под изузећем; временске серије пре/после закона.
- **Локални увиди:** анкете ЛСГ о преузетим предметима; процена утицаја на локалне планове.
- **Правни исходи:** статистика жалби/спорова; пресуде које указују на прекомерну дискрецију.

6.1.9. Комуникациона димензија политичке намере

- **Очекивани наратив власти:** „брзина, модернизација, зелена транзиција, ЕХРО као катализатор“.
- **Очекивани наратив критике:** „централизација, дерогација правила, угрожена својина/локална демократија“.
- **Препорука:** увести **Q&A у три нивоа** и инфографике које упарују свако изузеће са јасним јавним бенефитом, роком важења и KPI (види 5.4).

6.1.10. Ризик-корист биланс (политички)

- **Користи:** оперативна способност за велике пројекте, јасна вертикала одлучивања, могућност „слагања“ рокова са међународним обавезама.
- **Ризици:** дугорочна ерозија локалне аутономије, повећана политизација поступака, пад поверења и легитимитета, могуће међународне критике.

6.1.11. Конкретне минималне гаранције (policy minimum)

1. **Обавезан јавни портал** за изузећа (акти, критеријуми, буџети, уговори, EIA, рокови, KPI).
2. **Обавезни записник ЛСГ консултација** као прилог свакој одлуци централе.
3. **Ex-ante мишљење** независног тела о усклађености са ЕКЉП/acquis пре проглашења изузетка.

4. **Parliamentary hearing** за пројекте > одређеног прага (нпр. 0,5% БДП).
5. **Годишњи „scorecard“**: колико изузећа је истекло без продужења; колико је укинута после re-assessment-a; социјални и правни исходи.

6.1.12. Сажетак

Политичка логика предложених решења може се читати као настојање да се **скрати ланац одлучивања** и повећа „маневарски простор“ извршне власти у великим пројектима. Без строгих временских ограничења, транспарентних критеријума и ефективних правних лекова, та логика се лако претвара у **трајну централизацију и изузетни режим** који угрожава јавни интерес, локалну демократију и правну сигурност.

6.2. Правне намере

6.2.1. Декларисани циљеви vs. могући латентни циљеви

- **Декларисани**: повећање правне извесности, смањење трајања поступака, усклађивање са ЕУ стандардима, дигитализација и „један шалтер“.
- **Латентни (хипотеза)**: *нормативна редукција контролних механизма* (жалбеност, судска контрола, локална надлежност) и *ретроактивно нормотворство* ради легализације ранијих неправилности у градњи и располагању земљиштем.

6.2.2. Кључни правни механизми који указују на латентну намеру

1. **Ретроактивно „претварање“ привремених у трајне објекте** – накнадна валоризација нерегуларних стања под плаштом јавног интереса.
2. **Скраћивање или укидање двостепене жалбе** у катастру/експропријацији – сужење права на ефективан правни лек.
3. **Широка дискреција извршне власти** у одређивању „посебних пројеката“ – de facto дерогација општих правила (lex specialis).
4. **Техничка дигитализација без материјалних гаранција** – електронски поступак као замена, а не допуна процесним правима.
5. **Пребацивање терета доказивања** на странку у кратким роковима – процесно слабљење позиције грађана/власника.

6.2.3. Потенцијални добитници и погођени актери

- **Добитници**: инвеститори са историјом одступања од правила (нпр. привремене/помоћне структуре), органи извршне власти који добијају брже и мање оспориве поступке, велики пројектни системи (ЈП/конзорцијуми).
- **Погођени**: грађани-власници (својина/накнада), ЛСГ (надлежност/учешће), административни судови (преоптерећење у краћим роковима уз мању жалбеност).

6.2.4. Индикатори („red flags“) за верификацију

Квантитативно:

- Пораст броја решења о „претварању“ привремених у трајне објекте;
- Пад удела предмета са двостепеним правним леком;
- Скраћивање просечног времена за жалбу испод уобичајених стандарда;

- Пораст негативних исхода пред Уставним судом/ЕСПЧ или скок у броју представки.

Квалитативно:

- Шаблонска образложења јавног интереса;
- Изостанак пропорционалности у образложењима (зашто баш изузеће? зашто баш ова мера?);
- Недоступни/непотпуни досијеи на јавним порталима (уговори, ЕИА, процене).

6.2.5. Сценарији правног исхода

- **Најбољи случај:** изузећа временски ограничена (sunset), двостепена жалба очувана, привремено→трајно условљено строгим техничким/еколошким критеријумима и доказом права на земљишту.
- **Средњи случај:** мешовита пракса; повремене повреде права својине и процесних права уз ad hoc корекције.
- **Најгори случај:** системска ретроактивност, институционализована дерогација правила, талас спорова и пресуда против државе.

6.2.6. Governance празнине (правне „рупе“)

- **Нејасни услови** за проглашење „посебног значаја“ (недостају мерљиви критеријуми).
- **Недефинисани стандарди доказивања јавног интереса** при експропријацији (cost-benefit, алтернативе, пропорционалност).
- **Изостанак обавезних извештаја о консултацијама** са ЛСГ и погођеним странама.
- **Слаба ex-ante/ex-post ревизија** законитости (парламент, ДРИ, независна тела).

6.2.7. Правне полуге за ублажавање ризика (levers)

1. **Изричита забрана опште ретроактивности** – привремено→трајно само уз: (а) доказано право на земљишту, (б) сертификовану техничку/еколошку усклађеност, (в) непостојање повреде трећих права.
2. **Двостепени правни лек** у свим поступцима који дирају у својину/упис (минимум 15–30 дана за жалбу; сложени предмети – продуживи рок).
3. **Sunset клаузуле и re-assessment** за сва изузећа (макс. 24 месеца).
4. **Стандарди пропорционалности** у закону: доказ да су блаже мере размотрене и одбачене уз образложење.
5. **Обавезна независна процена вредности** и исплата пре уласка у посед (ескроу).
6. **Јавни регистар изузећа и експропријација** (уговори, ЕИА, процене, рокови, накнаде, жалбе, исходи).

6.2.8. План верификације (оперативни кораци)

- **Правна форензика:** узорак решења о претварању привремено→трајно; провера постојања права на земљишту и техничких сертификата.

- **Процесни аудит:** анализа рокова и жалбености у катастру/експропријацији пре/после закона; стопа преинака у другостепеном поступку.
- **Судски исходи:** праћење пресуда управних/уставних судова и ЕСПЧ по матичним члановима (право својине, правни лек).
- **FOI захтеви:** захтев за акте о „посебном значају“, методологије процене, записнике консултација ЛСГ, уговоре/анексе.

6.2.9. Интеракција са судовима и катастром

- **Ризик „процесног удеса“:** кратки рокови + дигитализација без материјалних гаранција → одбијања жалби по формалним разлозима.
- **Контрамера:** ускладити е-поступке са правом на ефективан лек (јасне инструкције, auto-acknowledgement, „grace period“ у сложеним предметима).

6.2.10. ЕКЉП и *acquis* – тачке судара

- **ЕКЉП (Протокол 1, чл. 1):** потребан тест легитимног циља + пропорционалности + правичне накнаде; ризик ако накнада касни/није адекватна.
- ***Acquis* (јавне набавке/државна помоћ):** изузећа за „посебне пројекте“ морају имати јасну правну и економску валидност; у супротном – ризик од захтева за измене у приступном процесу.

6.2.11. Ризик–корист биланс (правни)

- **Користи:** бржи поступци, мање процесних „уских грла“, убрзана изградња.
- **Ризици:** ерозија владавине права, повећана неизвесност и трошкови због спорова, могуће међународне осуде и финансијске обавезе.

6.2.12. Минималне правне гаранције (*policy minimum*)

1. **Клауза о забрани опште ретроактивности** и обавезним претпоставкама за привремено→трајно.
2. **Обавезна двостепеност** у катастру/експропријацији + разумни рокови.
3. **Обавезни „пропорционалност меморандум“** уз свако изузеће (размотрене алтернативе, јавни интерес, утицај на трећа лица).
4. **Јавни регистар** са комплетном документацијом; *beneficial ownership* свих учесника.
5. **Ex-ante ЕКЉП/*acquis* мишљење** пре примене изузећа; периодични *compliance* извештаји.

6.2.13. Сажетак

Правни распореди у предлогу могу се тумачити као настојање да се **смањи опсег контроле и повећа простор дискреције** ради бржег спровођења приоритетних пројеката. Без изричитих ограда (забрана опште ретроактивности, двостепеност, sunset, пропорционалност) овај приступ лако прераста у **нормативну легитимацију ранијих неправилности** и дугорочну правну несигурност уз повећан ризик од домаћих и међународних спорова.

Контролна листа 6.2 — Правне намере (верификација по предмету)

А) Идентификација предмета

- Шифра предмета / назив пројекта / локација
- Врста одлуке: (а) „посебан значај“, (б) експропријација, (в) привремено→трајно, (г) друга
- Носилац одлуке (орган) и правни основ

В) Комплетност документације (минимум)

1. Акт о проглашењу „посебног значаја“ са образложењем и правним основом
2. Јавно објављени критеријуми и бодовање за „посебан значај“
3. Студија **cost–benefit / value-for-money**
4. Мишљење о **усклађености са ЕКЉП** (чл. 1 Протокола 1) и **acquis**
5. План јавних набавки / образложење преговарачког поступка
6. Уговор/нацрт уговора и евентуални анекси
7. **EIA/SEA** (ако је применљиво) и план мера ублажавања
8. **RAP** – план пресељења и социјалне заштите (ако је применљиво)
9. Записник о **консултацијама са ЛСГ** и јавности (доказ о објави и трајању)
10. **Beneficial ownership** свих уговорних страна (јавни регистар)

(Недостаје било шта од наведеног → „црвена заставица“.)

С) Тест уставности и законитости

- Начело једнакости: постоји ли образложење зашто се одступа од општих правила?
- Забрана ретроактивности: нема повратног дејства на стечена права трећих лица
- Надлежност органа: централни орган преузео предмет од ЛСГ уз јасно правно овлашћење
- Правна извесност: јасни рокови, дефиниције, правни путокази

Д) Тест пропорционалности (четири корака)

1. **Легитиман циљ** (јавни интерес описан и доказан)
2. **Погодност** (мере воде остварењу циља)
3. **Неопходност** (размотрене блаже алтернативе; зашто одбијене)
4. **Строга сразмерност** (корист > штета; баланс са правима трећих лица)

Е) Право својине / експропријација

- Постоји формално утврђен јавни интерес у конкретном случају

- **Методологија процене вредности:** тржишни/приходни/трошковни приступ (независни вештак)
- **Исплата пре уласка у посед** или ескроу депозит (доказ: уплатница/уговор)
- **Двостепени правни лек** (минимум 15–30 дана; продужив рок у сложеним предметима)
- Посебне мере за рањиве групе (правна помоћ, социјални пакет)

F) Привремено → трајно (ретроактивност – посебан фокус)

- Доказано **право на земљишту** за објект
- Пун **технички и безбедносни сертификат** (статика, ППО, еколошка усклађеност)
- Потврда да **не постоје повреде права трећих лица**
- Образложење зашто није могуће применити регуларан поступак (блажа мера)

G) Процесуалне гаранције (ефективан правни лек)

- Доступност списка странци; е-уредна достава; „grace period“ за сложене е-поднеске
- Разуман рок за изјашњење јавности (≥ 20 радних дана)
- Образложење одлуке: индивидуализовано, не шаблонско

H) ЕКЉП и *acquis* – колизионе тачке

- ЕКЉП: легитиман циљ + правична накнада + пропорционалност (евиденција у записнику)
- *Acquis*: јавне набавке (директиве), државна помоћ – **ex-ante** мишљење надлежних тела

I) Транспарентност и интегритет

- Досије пројекта на јавном порталу: потпун (уговори, ЕИА, RAP, буџет, рокови, KPI)
- Пријаве **сукоба интереса** носилаца одлука/пројектног тима
- Образложење ако је коришћен преговарачки поступак без објаве

J) Социјалне гаранције (ако има пресељења)

- **RAP**: попис домаћинстава, опције компензације, временски план, monitoring 12–24 месеца
- Индикатори приступачности становања у зони (пре/после)
- Канал за притужбе (grievance mechanism) – функционалан и јавни

K) Финансије и јавни ризици

- Буџет и извор финансирања (кредити/гаранције/субвенције)
- Анализа **контингентних обавеза** (државне гаранције, „take-or-pay“)
- План независног аудита (DPP: план/обавезе/рокови)

L) Однос са локалним плановима и ЛСГ

- Усклађеност са важећим планским актима (ПГР/ГП/ПДР)
- Доказ о стварним консултацијама са ЛСГ (записник + листа примедба/одговора)
- Мере за локалне јавне услуге (саобраћај, вода, отпад)

„Gate“ одлучивање (Go/Conditional/Stop)

Gate	Критеријум	Prag за „Go“	Red flags (аутоматски „Stop“)
Gate 0 – Правни основ	Уставност/надлежност/рет роактивност	100% усаглашеност	Недостаје акт/надлежност спорна; ретроактивност без основа
Gate 1 – Процес	Двостепени правни лек; јавна расправа; транспарентност	Све гаранције на месту	Рок < 15 дана; недоступан досије; преговарачки поступак без оправдања
Gate 2 – Својина/ЕКЉ П	Накнада, исплата пре поседа, пропорционалност	Испуњено све	Нема исплате/ескроуа; непотпуна процена вредности
Gate 3 – Социјално/ЕУ	RAP; acquis/државна помоћ; EIA	Усаглашено	Нема RAP/EIA; негативно мишљење надлежних

Правило: за „Go“ морају проћи сва 4 Gate-а; „Conditional“ дозвољен само ако нема ниједне „red flag“ ставке и ако су корективне мере временски/правно изводљиве.

Систем бодовања (скраћени рубрик)

- Свака ставка: 0 (неиспуњено) / 1 (делимично) / 2 (у потпуности).
- Тежине: Правни основ 25%, Правни лек/процес 20%, Својина/ЕКЉП 25%, Транспарентност 10%, Социјално 10%, Acquis/набавке 10%.
- **Праг за пролаз:** $\geq 75/100$ и 0 „red flag“.
- Ако < 75 или постоји „red flag“ → „Stop“ или „Conditional“ са јасним роком и мером.

Брза листа „црвених заставица“

- Ретроактивно претварање без доказа о праву на земљишту и техничко-еколошком сертификату
- Улазак у посед **пре** исплате накнаде/депозита
- Укинута двостепеност или рокови < 15 дана
- Нема јавне објаве комплетног досијеа (уговори/EIA/RAP/буџет)
- Преговарачки поступак без убедљивог образложења
- Непостојање бодованих критеријума за „посебан значај“

- Недоступно мишљење о ЕКЉП/acquis

Предлог колона за CSV/Excel праћење (по предмету)

project_id, naziv, lokacija, vrsta_odluke, akt_poseban_znacaj(Y/N),
kriterijumi_objavljeni(Y/N), dvostepenost(Y/N), rok_zalbe_dani,
retroaktivnost_rizik(Y/N), dokaz_prava_na_zemljiste(Y/N),
procena_vrednosti_tip, isplata_pre_poseda(Y/N), escrow(Y/N), EIA(Y/N),
RAP(Y/N), konsultacije_LSG(Y/N), portal_dosije_kompletan(%),
beneficial_ownership_objavljen(Y/N), postupak_nabavke, VFM_studija(Y/N),
EU_state_aid_screen(Y/N), ECHR_opinion(Y/N), gate0, gate1, gate2, gate3,
score_total, status(Go/Conditional/Stop), rok_korekcije, odgovoran,
napomena

Ова контролна листа омогућава да у сваком појединачном случају брзо уочите **правне празнине, ретроактивност, ограничења правних лекова и прекомерну дискрецију**, као и да документујете да ли је мера заиста **пропорционална** и у складу са **ЕКЉП/acquis**.

6.3. Економске намере

6.3.1. Декларисани циљеви vs. могући латентни циљеви

- **Декларисани:** убрзање инвестиција, енергетска транзиција, раст БДП, боља инфраструктура, „one-stop“ процедуре.
- **Латентни (хипотеза): пренос економских ренти и ризика** ка уским групама добављача/инвеститора (домаћих и страних), уз **социјализацију губитака** (буџет/грађани) и **приватизацију добитака** (концесионари, ЕРС/ЕРСМ конзорцијуми, фондови некретнина).

6.3.2. Механизми преноса ренте / социјализације ризика

1. **Изузећа за „посебне пројекте“** → повећана употреба преговарачких поступака, **cost-plus** модела и ad hoc анекса уговора.
2. **Гаранције и субвенције** → државне гаранције кредита, **минимални приход (MRG), take-or-pay/availability** плаћања, субвенционисане тарифе.
3. **PPP/ЕРС уговори без јасног PSC/VfM** → недостатак „Public Sector Comparator“-а омогућава избор скупљег модела.
4. **Експропријација и вештачка вредновања земљишта** → снижавање улазних трошкова инвеститора; касније „unlock“ вредности кроз девелоперске пројекте.
5. **Режими подстицаја (CfD, капацитивна плаћања, царинско/пореско ослобођење)** → корисни у принципу, али без конкуренције постају **rent-seeking** платформа.
6. **Промена урбанистичких параметара** (интензитет грађења/намена) → капитализација добити у корист власника парцела/фондова некретнина.

6.3.3. Потенцијални добитници и погођени

- **Добитници:** велики извођачи и конзорцијуми (грађевина, енергетика, отпад), банке/ЕЦА, девелопери, ПР агенције, менаџери пројеката.
- **Погођени:** буџет и порески обвезници (контингентне обавезе), локалне МСП (истиснуте из ланаца набавке), власници имовине у зонама експропријације, станари

у зонама гентрификације.

6.3.4. Јавни економски ризици

- **Фискални:** раст директних издатака (накнаде, субвенције), раст **контингентних обавеза** (гаранције, минимални приходи), ризик од арбитража.
- **Ефикасност:** прекорачења рокова/трошкова, **lock-in** ефекат уговорних модела (cost-plus), недовољна конкуренција.
- **Тржишна структура:** деформације конкуренције, crowding-out МСП, олигополизација.
- **Социјални и урбани:** раст цена становања, притисак на локалне услуге, просторна неједнакост.

6.3.5. Индикатори за верификацију (квант/квал)

Квантитативно:

- Удео преговарачких набавки и директних погодби у укупним вредностима ($> X\%$).
- Просечан број и вредност **анекса** по уговору; просечно одступање од буџета ($>10\%$).
- Укупни износ **гаранција/обећања** (MRG, take-or-pay) као % БДП и % текућих прихода буџета.
- **BfM делта (PPP vs. PSC):** ако је $\leq 0 \rightarrow$ нема вредности за новац.
- **Unit-cost** индикатори (€/км пута, €/MW инсталираног, €/m²) vs. регионални бенчмарци.
- Индекси цена закупа/квадрата у пројектним зонама (YoY).

Квалитативно:

- Недоступност комплетних уговора; непостојање PSC/VfM студија; одсуство мишљења о државној помоћи; шаблонска образложења „јавног интереса“.

6.3.6. Сценарији економског исхода

- **Најбољи случај:** конкурентне процедуре, EPC **lump-sum** са гаранцијама учинка, јавни PSC/VfM, ограничени подстицаји, минимални анекси; раст инвестиција уз контролисан дуг.
- **Средњи случај:** мешовити модели; део пројеката носи вишак трошкова; фискални ризици подношљиви али растући.
- **Најгори случај:** доминација изузећа и преговарачких поступака; cost-plus; валоризација ренти; нагли раст контингентних обавеза и арбитража.

6.3.7. Governance празнине (економија/финансије)

- Нема обавезног **PSC/VfM** за PPP/EPC.
- Слаб **ex-ante** скрининг државне помоћи и конкуренције.
- Непостојање јавног **регистра уговора/анекса** и **beneficial ownership**.
- Без „gate“ контроле (Gate 0–3) и независног инжењерског/финансијског ревју-а.

- Нема стандардних **unit-cost** бенчмарка и open data сетова.
-

6.3.8. Полуге за ублажавање (policy levers)

1. **Обавезан PSC/VfM** за све PPP/EPC > дефинисаног прага; објављивање студија.
 2. **Gate ревије (0–3)**: оправданост, пројектовање, уговор, извођење – без „Go“ нема следеће фазе.
 3. **Јавни регистар уговора, анекса и ВО**; рокови и буџети у отвореним подацима.
 4. **Типови уговора**: EPC **lump-sum** са LD (liquidated damages), перформанс бонд $\geq 10\%$, забрана **cost-plus** осим изузетно.
 5. **Капови на фискални ризик**: лимит контингентних обавеза као % БДП; тест приступачности (availability/TB).
 6. **Конкуренција/државна помоћ**: ex-ante мишљење, забрана дискриминаторних подстицаја, минимум 2–3 релевантна понуђача.
 7. **Локални садржај/МСП**: квоте у ланцу набавке, обавезни лотови за МСП.
 8. **Price-indexation правила** (транспарентна формула); забрана „ad hoc“ индексације.
-

6.3.9. План верификације и извори података

- **Портал јавних набавки/уговори**: тип поступка, број понуда, анекси.
 - **Буџет/Трезор/Дирекција за јавни дуг**: стање гаранција, обавезе, трошкови камата.
 - **Комисија за контролу државне помоћи & Комисија за заштиту конкуренције**: мишљења и решења.
 - **Катастар/ЛСГ**: вредновање земљишта, динамика експропријација.
 - **ДРИ/спољни аудит**: налази о одступањима, препоруке.
 - **Тржишни бенчмарци**: регионални unit-cost и CAPEX/OPEX упоредници.
-

6.3.10. Мини-алат за брзу економску процену (рамка)

- **VfM делта**: $VfM = PSC_NPV - PPP_NPV \rightarrow$ ако ≤ 0 , нема вредности за новац.
 - **Affordability ratio**: $AR = (\text{годишња плаћања по пројекту} / \text{текући буџет сектора}) \rightarrow$ праг нпр. $\leq 5\%$.
 - **CL@R (Contingent Liability at Risk)**: процена очекиваног износа обавеза $\times$ вероватноћа позивања гаранције.
 - **Unit-cost радар**: упоредити €/јединицу са бенчмарком (праг $\pm 15\%$).
 - **Коефицијент анексавања**: $KA = (\text{вредност анекса} / \text{почетна вредност уговора}) \rightarrow$ праг $\leq 10\text{--}15\%$.
-

6.3.11. Брза листа „црвених заставица“ (економија)

- Нема PSC/VfM; уговор **cost-plus**; један понуђач; чести/велики анекси.
- Недоступни уговори/анекси; непостоји ВО; изостанак мишљења о државној помоћи.
- MRG/take-or-pay без јасног traffic/dispatch модела и без капа на ризик.
- Експропријациона накнада испод тржишта; „unlock“ вредности приватним девелоперима.
- Unit-cost изнад бенчмарка >15% без техничког образложења.

6.3.12. Табела „ризик → индикатор → контрамера“

Ризик	Индикатор	Контрамера
Рент-секинг кроз изузећа	Преговарачке набавке, 1 понуда	Обавезан отворени поступак; минимум 2–3 понуђача
Буџетски шок/скривене обавезе	Раст гаранција/MRG као % БДП	Кап на контингентне обавезе; CL@R извештај
Pre-design overrun (анекси)	KA > 15%	EPC lump-sum + LD; независни ревију пројекта
Нема вредности за новац	VfM ≤ 0	Поновити модел/тендер; PSC транспарентан
Гентрификација/урбана рента	YoY раст цене закупа/квадрата	RAP + фонд становања + привремена контрола закупа

6.3.13. Сажетак

Економска логика спорних одредби може се читати као настојање да се **краткорочно убрза CAPEX** по цену **дугорочних фискалних и тржишних ризика**. Без PSC/VfM, капова на гаранције и стварне конкуренције, повећава се вероватноћа **приватизације добитака** и **социјализације губитака**. Зато су кључне полуге: **обавезна вредност за новац**, „gate“ ревизије, јавни регистар уговора и ВО, капови на ризик и EPC уговори са јасним перформанс гаранцијама.

6.4. Медијске намере

6.4.1. Декларисани циљеви vs. могући латентни циљеви

- **Декларисани:** благовремено, тачно и разумљиво информисање јавности о модернизацији, енергетској транзицији и убрзању процедура.
- **Латентни (хипотеза):** контрола наратива ради минимизовања критике и „паковање“ спорних решења у позитиван медијски циклус (*green-/modern-washing*), као и **асиметрија информација** (прекомерни ПР, недовољни подаци).

6.4.2. Кључни механизми медијског обликовања

1. **Пакет-усвајања** спорних одредби са популарним темама (EXPO, „зелени“ пројекти) → разређивање јавне пажње.

2. **Временска тактика** („касно петком“, празници, преклапање са великим догађајима) → мања видљивост спорних ставки.
3. **Селективни приступ подацима** (само саопштења, без пуног досијеа: уговори, ЕИА, RAP, трошкови) → немогућност независне провере.
4. **Помицање фокуса** на „користи“ (брзина, инвестиције, зелена енергија) док се **ризичи** (својина, жалбе, експропријација) маргинализују.
5. **ПЛА/адверторијали и инфлуенсер маркетинг** уместо стручних дебата → перцепциона доминација ПР садржаја.
6. **„Документ-дампинг“** (објава великог броја докумената без индекса и метаподатака) → техничка баријера за надзор.
7. **Превремени „success stories“** (пресецање врпци, рендери) пре кључних правних корака → ефекат свршеног чина.

6.4.3. Потенцијални добитници и погођени

- **Добитници:** предлагач/извршна власт (репутациони поени), велики пројектни конзорцијуми, ПР/комуникационе агенције.
- **Погођени:** грађани/власници у зонама експропријације, локалне самоуправе (смањена видљивост примедба), независни медији и истраживачи (ограничен приступ примарним подацима).

6.4.4. Индикатори („црвене заставице“) за верификацију

Квантитативно:

- Однос **ПР садржаја** према аналитичким прилозима у главним медијима (нпр. >70% ПР-а).
- Просечно **време објаве** кључних саопштења (викенд/касно).
- % објављених **комплетних досијеа** (уговори, ЕИА, RAP, ВО) на порталу (<80%).
- Број дана за **јавну расправу** (<15 радних дана).

Квалитативно:

- Саопштења без линкова на примарне документе; инфографике без методологије.
- Одсуство Q&A о спорним темама (експропријација, правни лекови).
- Неуједначен третман новинара (ембарга/„пулови“ без јасних критеријума).

6.4.5. Мапа наратива (фрејмови)

- **Позитивни фрејмови (власт):** „брже и једноставније“, „зелене инвестиције“, „међународна видљивост (EXPO)“, „европски стандарди“.
- **Критички фрејмови (опозиција/НВО):** „закон за инвеститоре“, „угрожена својина/жалбе“, „централизација и дерогације“, „нетранспарентност“.
- **Неутрални фрејм (шанса за стручну јавност):** „баланс користи и права“, „пропорционалност и правни лекови“, „социјални трошкови“.

6.4.6. Сценарији медијског исхода

- **Најбољи случај:** пун портал отворених података, Q&A у три нивоа, правовремене јавне расправе → висока информисаност, нижи ризик поларизације.
- **Средњи случај:** делимична транспарентност; ПР доминира, али постоје канали за независну проверу → мешовита перцепција, периодичне кризе.
- **Најгори случај:** селективно информисање, касне објаве, недоступни уговори → трајан негативан наратив, пад поверења, протести.

6.4.7. Governance празнине у инфо-политици

- Нема **стандарда за благовременост и комплетност** објава (метаподаци, машине читљиви формати).
- Не постоји **обавезан индекс** докумената по пројекту (уговори/анекси/ЕИА/RAP/KPI).
- Изостанак **једнаких правила приступа** за све медије (ембарга/кредитације).
- Нема обавезе **ex-ante Q&A** за спорне одредбе.

6.4.8. Полуге за ублажавање медијских ризика

1. **Јавни регистар „посебних пројеката“** са пуном документацијом (уговори, ЕИА, RAP, ВО, буџети, KPI) у отвореним форматима.
2. **Q&A пакети у три нивоа** (медији / шира јавност / стручњаци); инфографике са јасним изворима и методологијом.
3. **Правило времена објаве:** кључни документи искључиво радним данима до 12h; најмање **20 радних дана** јавне расправе.
4. **„Change log“ и верзионирање** докумената; трагање за изменама (diff).
5. **Медијске брифинге** са независним експертима и ЛСГ; једнака правила приступа за све редакције.
6. **Кризни ПР протокол:** матрица ризика, „једна истина – један документ“, време реакције <24h.

6.4.9. План верификације и извори података

- **Портали државних органа/јавних набавки:** да ли су уговори/анекси објављени у целини.
- **Отворени подаци (CSV/JSON):** буџети, KPI, рокови; провера конзистентности.
- **Архива саопштења/медијски мониторинг:** време објаве, однос ПР и аналитике.
- **FOI захтеви:** комплетирање недостајућих досијеа; праћење рокова и одбијања.

6.4.10. KPI за транспарентну комуникацију

- **% комплетних досијеа** по пројекту на порталу ≥ 95%.

- **T₀ → T_{расправа}:** број радних дана од објаве до почетка расправе ≥ 20.
- **Време реакције** на упите (медији/НВО) ≤ 72h.
- **Share of Voice аналитике:** удела стручних/аналитичких прилога ≥ 30%.
- **Fact-check индекс:** број исправки/демантија по триместру → ↓ тренд.

6.4.11. Брза листа „црвених заставица“

- Објава кључних саопштења/докумената **касно петком** или у нерадне дане.
- Инфографике без линка на примарне документе и методологију.
- Непостојање или делимични **Q&A** о експропријацији и правним лековима.
- Недоступни **уговори/анекси** или уклоњене кључне клаузуле (цене, рокови, гаранције).
- Ограничен приступ брифинзима (select/pool) без јасног критеријума.

6.4.12. Табела „ризик → индикатор → контрамера“

Ризик	Индикатор	Контрамера
Narrative-wrapping (EXPO/„зелено“)	ПР > 70% садржаја; мало аналитике	Q&A 3 нивоа; брифинзи са независним експертима
Асиметрија информација	Нема пуног досијеа на порталу	Јавни регистар, отворени формати, индекс докумената
Документ-дампинг	Велики број PDF-ова без индекса	Change log, метаподаци, machine-readable сетови
Временска тактика	Касне/празничне објаве	Правило објаве (радним даном до 12h)
Селективан приступ медијима	„Пулови“ без критеријума	Једнака правила, јавна акредитација

6.4.13. Сажетак

Медијска логика спорних одредби може се читати као покушај да се **максимизира видљивост користи**, а **минимизира расправа о ризицима** (својина, жалбе, изузећа). Без строгих стандарда транспарентности (пун досије, отворени подаци, Q&A, фер услови за медије) повећава се вероватноћа **перцепционе манипулације**, поларизације и пада поверења. Препоручене полуге (јавни регистар, правило времена објаве, брифинзи, кризни протокол) враћају равнотежу и смањују репутационе и социјалне последице.

6.5. Маркетиншке намере

6.5.1. Декларисани циљеви vs. могући латентни циљеви

- **Декларисани:** јасно информисање грађана о користима – брже процедуре, зелена транзиција, усклађеност са ЕУ, EXPO као прилика.

- **Латентни (хипотеза): позиционирање закона као позитивног бренда** („модерна, зелена и ефикасна Србија“) ради повећања политичког капитала и смањивања отпора према спорним одредбама (изузећа, експропријација, ограничени правни лекови).

6.5.2. Маркетиншки механизми „паковања“ порука

1. **Umbrella-бранирање:** све измене под једним, емоционално позитивним слоганом (нпр. „брже, зеленије, једноставније“).
2. **Benefit-first комуникација:** истисање микро-користи за грађане (краћи редови, е-услуге), док се системски ризици помињу маргинално.
3. **Evidence-lite визуали:** инфографике и спотови без методолошких извора и KPI.
4. **EXPO/„зелени“ halo-ефекат:** асоцијативно везивање спорних норми за мегапројекте и климатске циљеве.
5. **Influencer/ambassador приступ:** трећа лица са високим поверењем (стручњаци, креатори садржаја) преносе кључне поруке без дубљих правних нијанси.
6. **Storytelling о „појединачним победама“:** појединачне приче корисника/инвеститора замењују системске податке.

6.5.3. Позиционирање и сегментација (какве поруке коме)

- **Грађани-власници:** „бржи упис, мање папира“, избегава се тема експропријације.
- **Послодавци/инвеститори:** „јасни рокови, један шалтер, сигурност инвестирања“.
- **Стручна јавност:** „усклађеност са ЕУ“ и технички термилошки рефрен (ЕИА, ОИЕ, дигитализација).
- **Међународна публика:** „инвест-френдли оквир“ и EXPO као витрина.

6.5.4. Потенцијални добитници и погођени

- **Добитници:** предлагач и партнери (репутациони поени), велики извођачи и инвеститори (бољи имиџ регулаторног оквира), ПР/креативне агенције.
- **Погођени:** грађани у зонама експропријације (ниска видљивост права и правних лекова), локалне самоуправе (маргинализован глас), независни аналитичари (ограничен приступ „тврдим“ подацима).

6.5.5. Индикатори („црвене заставице“) за верификацију

Квантитативно:

- Удео communication spend (ПР/адвертајзинг) према буџету за јавне расправе и правну едукацију (>3:1).
- % кампањских материјала без KPI/извора (>50%).
- Број дана између објаве „позитивних“ спотова и објаве комплетне документације (уговори, RAP, ЕИА) – значајан јаз.
- Однос позитивних vs. критичких прилога у главним каналима (>70% позитивних).

Квалитативно:

- Слогани/визуали без упућивања на правне лекове/компензације.
- „Success stories“ без провјерљивих база података.
- Уједначен вокабулар више институција (координована централна ПР линија) без одговора на спорна питања.

6.5.6. Ризици по јавни интерес (маркетиншка перспектива)

- **Перцепциона дисторзија:** грађани прецењују користи, потцењују правне/социјалне трошкове.
- **Пад поверења:** када се појаве први спорни случајеви, долази до ефекта „сломљеног обећања“.
- **Поларизација:** „за развој“ vs. „за права“ оквири, слабљење рационалне расправе.
- **Регулаторни capture:** маркетинг замењује транспарентну регулативу у креирању перцепције о „добром закону“.

6.5.7. Governance празнине у маркетингу јавних политика

- Не постоје **стандардизовани KPI** за мерење исхода комуникације (разумевање права, коришћење правних лекова).
- Нема обавезе **balanced content** (про- и контра- аргументи) у званичним материјалима.
- Изостанак **ex-ante** оцене утицаја кампања (ethics/impact assessment).

6.5.8. Полуге за ублажавање (policy levers)

1. **Balanced brief правило:** сваки званични материјал мора имати секцију „Користи“ и „Шта ако сте погођени?“ (правни лекови, контакти, рокови).
2. **KPI за комуникацију:** мета $\geq 80\%$ разумевања кључних права (мерено анкетама), време од упита до одговора $\leq 72h$, % комплетних досијеа $\geq 95\%$.
3. **Open-data backstop:** свака тврдња у кампањи мора имати јавни датасет/документ (уговор, EIA, RAP, буџет, KPI).
4. **Q&A у три нивоа:** медији / грађани / стручњаци; редовно ажурирање, видљив линк у сваком промо-материјалу.
5. **Етичка ознака кампање:** disclosure о трошковима, креаторима садржаја и изворима података.
6. **Community outreach:** локалне трибине у зонама утицаја (експропријација, урбане промене) пре пуштања масовних спотова.

6.5.9. KPI за „integrity marketing“

- **Comprehension rate** (степен разумевања права и рокова) $\geq 80\%$.
- **FOI latency** (време од захтева до података) ≤ 15 радних дана.

- **Datasets-linkage:** % тврдњи у кампањи са директним линком на датасет/документ = 100%.
- **Grievance uptake:** % примљених и решених притужби у роковима $\geq 90\%$.
- **Media balance index:** удела аналитичких прилога $\geq 30\%$ у prime каналима.

6.5.10. Табела „ризик → индикатор → контрамера“

Ризик	Индикатор	Контрамера
„Green/modern-washing“	Спотови/инфографике без извора/KPI	Balanced brief + open-data backstop
Маркетинг уместо права	Нема секције о правним лековима у материјалима	Обавезан Q&A (рокови, жалбе, накнаде)
Асиметрија инфо	Одлагање објаве докумената у односу на ПР	Правило T0: документи пре кампање
Поларизација	ПР > 70% садржаја, мало аналитике	Брифинзи са независним експертима; media balance target
Пад поверења	Неслагање промиса и праксе	KPI јавног поверења; корективне кампање са чињеницама

6.5.11. План верификације

- **Медијски мониторинг:** share of voice, sentiment, однос ПР/аналитика.
- **Audit трага порука:** да ли свака кључна тврдња има референцу у јавном документу/датасету.
- **Анкете разумевања:** пре/после кампање (правни лекови, накнаде, рокови).
- **FOI праћење:** проценат благовремено достављених докумената на захтев медија/НВО.

6.5.12. Сажетак

Маркетиншка логика може бити усмерена на **максимизацију перципираних користи** и **минимизацију расправе о ризицима**. Ако комуникација остане једносмерна, расте опасност од **перцепционе манипулације**, **накнадног пада поверења** и **поларизације**. Балансиране поруке, KPI интегритета и отворени подаци су кључ да се спречи да маркетинг постане замена за материјалну заштиту права грађана и јавног интереса.

6.6. Социолошке намере

6.6.1. Декларисани циљеви vs. могући латентни циљеви

- **Декларисани:** унапређење квалитета живота, модерна инфраструктура, зелена транзиција, нова радна места, боља урбана услуга грађанима.
- **Латентни (хипотеза): инжењеринг простора и становништва** у корист „витринских“ урбаних зона (ЕХРО/мега-пројекти), уз прихваћено расељавање/померање социјалних група на периферију, **нормализација гентрификације** и слабљење утицаја локалних заједница на одлучивање.

6.6.2. Социјални механизми који би такву намеру омогућили

1. **Експропријација и пресељења без пуног RAP стандарда** (план пресељења/праћење благостања).
2. **Промена намене земљишта и урбанистичких параметара** која повећава вредност за девелопере, а смањује приступачност становања.
3. **Централизација одлучивања** → маргинализација локалних форума, савета месних заједница и НВО.
4. **„Економија догађаја“ (EXPO ефекат)** → приоритет краткорочног имиџа у односу на дугорочни социјални баланс.
5. **Селективна инфраструктура** (high-end јавни простор, комерцијални садржаји) → истискивање постојећих малих бизниса и рентера.
6. **Сузбијање конфликтних тема у комуникацији** (жалбе, накнаде, социјална права) кроз доминацију промотивних порука.

6.6.3. Потенцијални добитници и погођени

- **Добитници:** девелопери и инвеститори у „премијум“ зонама; виши средњи слој; туристички и ивент-сектор; централна администрација (симболични капитал модернизације).
- **Погођени:** станари са нижим приходима, подстанари, старија домаћинства, ромске/маргинализоване заједнице, микро-предузетници и традиционална занимања у зонама трансформације; руралне средине (додатна маргинализација).

6.6.4. Индикатори („црвене заставице“) за верификацију

Квантитативно:

- **Индекс приступачности становања** (цена/доходак) и **индекс закупа** у зонама утицаја (YoY раст >> градски просек).
- Број/удео **принудних пресељења** и добровољних исељења повезаних са пројектима; просечно време до исплате накнаде.
- **Стопа учешћа грађана** на јавним расправама (< 1% становника зоне) и број прихваћених примедба.
- **Густина МСП** и традиционалних радњи пре/после интервенција (пад).
- Број протестних скупова/петиција; учесталост притужби омбудсману/ЛСГ.

Квалитативно:

- Нема RAP, или RAP без индикатора благостања 12–24 месеца после пресељења.
 - Нема локалних **Community Benefit Agreements (CBA)**; нема квота за приступачно становање.
 - Шаблонска, а не локално специфична социјална процена утицаја (SIA).
-

6.6.5. Сценарији социјалног исхода

- **Најбољи случај:** модернизација уз RAP, квоте приступачног становања, локалне бенефиције; социјална кохезија очувана/унапређена.
- **Средњи случај:** делимична заштита; локалне тензије и повремени сукоби интереса, али без системских поремећаја.
- **Најгори случај:** масовна гентрификација, раст урбаних и регионалних неједнакости, пад поверења и трајна поларизација.

6.6.6. Governance празнине (социјална сфера)

- Недостатак обавезног **SIA/RAP** за све пројекте са ризиком пресељења.
- Нема квота за приступачно становање (нпр. 15–30% у новим комплексима).
- Изостанак **локалног учешћа** (гарантовани минимум времена, deliberativни формати, партиципативно буџетирање).
- Слаби механизми за **праћење после пресељења** (well-being, запосленост, школовање деце).
- Нема **локалних омбудсмана/grievance** механизма са јасним роковима.

6.6.7. Полуге за ублажавање (policy levers)

1. **Обавезан SIA + RAP** за све пројекте са ризиком расељавања; јавна објава и независни ревју.
2. **Квоте приступачног становања** (inclusionary zoning) и/или накнаде у фонд становања; привремене **мере контроле закупа** у зонама притиска.
3. **Community Benefit Agreements (CBA)**: локално запошљавање, јавни садржаји, простор за МСП, културна инфраструктура.
4. **Партиципативно буџетирање и локални савети** са правом суспензивног мишљења код „посебних пројеката“.
5. **Гарантован минимум јавне расправе** (≥ 20 радних дана) и outreach према рањивим групама (мобилни тимови, превод/посредници).
6. **Пост-пресељење monitoring (12–24 месеца)** са индикаторима благостања и корективним пакетима.

6.6.8. План верификације и извори података

- **ЛСГ/катастар/центри за социјални рад:** спискови пресељених домаћинстава, износи и рокови накнада.
- **Статистика тржишта некретнина/закупа:** серије цена по микролокацијама.
- **Портал пројеката:** постојање SIA/RAP, CBA, квота; извештаји о учешћу јавности.
- **Омбудсман/НВО:** број и исходи притужби; тематски извештаји.

- **Анкете поверења и кохезије:** периодични пулс (индекси поверења у институције, перцепција правичности).

6.6.9. KPI за социјалну равнотежу

- **RAP coverage rate:** % пројекта са пуном RAP применом = $\geq 95\%$.
- **Post-relocation well-being:** % домаћинства са очуваним/побољшаним стандардом $\geq 90\%$.
- **Housing affordability index:** однос цена/доходак у зони $\leq$ градски просек + 10%.
- **Local SME retention:** % опстанка МСП у зони $\geq 80\%$.
- **Participation rate:** учешће грађана у расправама $\geq 2\%$ становника зоне; **acceptance rate** примедба $\geq 15\%$.
- **Grievance closure:** % притужби решених у року ≤ 30 дана $\geq 90\%$.

6.6.10. Брза листа „црвених заставица“

- Нема SIA/RAP у пројекту са очигледним пресељењима.
- Недостају квоте/мере за приступачно становање; нагли раст закупа.
- Јавна расправа формална (кратки рокови, без outreach-а ка рањивим групама).
- Пад густине МСП и културних садржаја; повећање „премијум“ малопродаје.
- Појава протеста, петиција и жалби уз одсуство ефективног grievance механизма.

6.6.11. Табела „ризик → индикатор → контрамера“

Ризик	Индикатор	Контрамера
Гентрификација и расељавање	Раст цена/закупа >> просек; пад МСП	Квоте приступачног становања, фонд становања, привремена контрола закупа, СВА
Социјална маргинализација	Нема RAP; кратки рокови; низак одзив јавности	SIA+RAP обавезни; ≥ 20 радних дана расправа; мобилни тимови
Пад поверења и кохезије	Појачане жалбе/протести; лоше анкете	Grievance механизам, локални омбудсман, корективни пакети
Регионалне неједнакости	Инвестиције концентрисане у 1–2 зоне	Обавезне квоте/програми; регионалне партиципативно буџетирање
Истискивање рањивих група	Смањење удела нискодоходовних домаћинства	Социјални ваучери, релокациона подршка, праћење 12–24 месеца

6.6.12. Сажетак

Социолошка логика спорних решења може се тумачити као **креирање „витринских“ зона развоја** по цену **скривених социјалних трошкова**: гентрификације, расељавања и слабљења локалне агенције грађана. Без SIA/RAP, квота за приступачно становање, СВА и снажног локалног учешћа, расте ризик од **трајне поларизације**, пада поверења и урушавања социјалне кохезије. Препоручене полуге (RAP, квоте, grievance, СВА, учешће) омогућавају да модернизација буде **инклузивна**, а не **ексклузивна**.

6.7. Мапа интересних група (типологија)

6.7.1. Преглед кључних кластера

1. **Централне институције**: Влада/ресорна министарства, јавне агенције, РГЗ/катастар, регулатори (ЈН, државна помоћ, конкуренција), ДРИ, Агенција за борбу против корупције.
2. **Локалне самоуправе (ЛСГ)**: градови/општине, јавна комунална предузећа, месне заједнице.
3. **Инвеститори и извођачи**: домаћи грађевински конзорцијуми, девелопери, ЕРС/ЕРСМ компаније, енергетски и отпадни оператори, фондови некретнина/REIT.
4. **Финансијски актери**: банке, извозно-кредитне агенције (ЕЦА), фондови, осигуравачи ризика, арбитражни фондови.
5. **Власници имовине и грађани**: пољопривредници, домаћинства у зонама експропријације, подстанари/станари, угрожене групе.
6. **Привреда и МСП**: локални добављачи, занатство, мала трговина/услуге у зонама трансформације.
7. **Стручна и грађанска јавност**: НВО, струковна удружења (инжењери, архитекте, адвокати), академија/институти, независни експерти.
8. **Медији и комуникациони актери**: национални/локални, провладини/независни, ПР/маркетинг агенције, инфлуенсери.
9. **Међународне организације**: ЕУ (акви/државна помоћ/ЈН), Савет Европе (ЕКЉП), ЕБРД, СБ, ММФ, међународне мисије/пројекти.
10. **Правосудни актери**: управни/привредни судови, Уставни суд, јавна тужилаштва, омбудсман.

6.7.2. Матрица Моћ–Интерес (Power–Interest Grid)

Кластер	Моћ	Интерес	Положај	Приступ
Централна министарства/агенције	Висока	Висок	Управљај блиско	Формални надзор, КРП, јавни регистри
Велики инвеститори/ЕРС	Висока	Висок	Управљај блиско	ЈН конкуренција, ВО транспарентност, VfM/PSC

ЛСГ	Средња	Висок	Држи ангажованим	Обавезне консултације, СВА, записници
Финансијске институције/ЕЦА	Средња–висока	Средњи	Задржи задовољним	Ризик капови, CL@R извештаји
МСП/локални добављачи	Ниска–средња	Висок	Држи ангажованим	Лотови за МСП, квоте локалног садржаја
Власници/грађани	Ниска (инд.)	Висок	Држи ангажованим	RAP, бесплатна правна помоћ, grievance
НВО/струковна тела	Средња (нормативна)	Висок	Држи ангажованим	Јавне расправе, open data, peer-review
Медији/ПР	Средња (перцепција)	Средњи	Задржи задовољним	Q&A 3 нивоа, правило објаве, брифинзи
Међунар. институције	Висока (условљавање)	Средњи	Задржи задовољним	ЕКЉП/acquis pre-screen, извештаји
Судови/омбудсман	Висока (ex-post)	Средњи	Задржи задовољним	Законитост, двостепеност, рокови

6.7.3. Модел салијентности (моћ–легитимитет–хитност)

Група	Моћ (1–5)	Легитимитет (1–5)	Хитност (1–5)	Сума	Класа
Влада/министарства	5	4	4	13	Дефинитивни стејкхолдер
Велики инвеститори	4	2	3	9	Очајни/опасни (capture ризик)
ЛСГ	3	5	4	12	Дефинитивни
Власници имовине	2	5	5	12	Дефинитивни
МСП/локална привреда	2	4	3	9	Очекивани
НВО/струковна тела	3	5	3	11	Дефинитивни
Медији	3	3	4	10	Очекивани
Међунар. институције	4	4	3	11	Дефинитивни
Судови/омбудсман	4	5	3	12	Дефинитивни

(Висок скор + низак легитимитет = већи capture ризик; нпр. велики инвеститори.)

6.7.4. Коеалициона мапа (почетне тенденције)

- **Потенцијална „про-реформа“ коалиција:** Влада/агенције + велики инвеститори/ЕРС + ПР агенције + део националних медија + поједина ЈП.
- **Критичка коалиција:** НВО/струковна удружења + независни медији + део ЛСГ + власници у зонама експропријације + академска заједница.
- **„Свинг“ актери:** банке/ЕЦА (у зависности од ризик-капова), МСП (ако постоје лотови/квоте), међународне институције (према степену acquis/ЕКЉП усаглашености).

6.7.5. Топографија ризика „regulatory capture“

Зона високог ризика	Механизам	Контрамере
Проглашавање „посебних пројеката“	Широка дискреција	Sunset + јавни критеријуми + парламент. надзор
Јавне набавке великих вредности	Преговарачки поступци, 1 понуђач	Обавезан отворени поступак, минимум 2–3 понуђача
Експропријација/урбанизација	Подцењене накнаде, брзе промене планова	Независна процена, RAP, CBA/CPI
Уговори ЕРС/PPP	Cost-plus, анекси	ЕРС lump-sum, LD, кап на анексе, VfM/PSC
Комуникација	ПР доминација, асиметрија инфо	Q&A 3 нивоа, open-data backstop

6.7.6. План ангажовања по кластерима (мере + KPI)

- **Влада/агенције:** квартални извештаји НС; отворени регистар изузећа/уговорâ.
 - KPI: % комплетних досијеа $\geq 95\%$; рок одговора на упите ≤ 15 дана.
- **ЛСГ:** обавезни записници консултација; суспензивно мишљење за пројекте > прага.
 - KPI: % предмета са пуним консултацијама = 100%.
- **Инвеститори/ЕРС:** обавезно ВО откривање; перформанс-бонд; VfM/PSC јавни.
 - KPI: КА (коэф. анексовања) $\leq 15\%$; број понуда ≥ 3 .
- **Финансијери/ЕЦА:** CL@R извештаји; капови на гаранције.
 - KPI: контингентне обавезе $\leq$ деф. процента БДП.
- **Власници/грађани:** RAP; бесплатна правна помоћ; grievance механизам.
 - KPI: исплата пре поседа = 100%; затварање притужби ≤ 30 дана $\geq 90\%$.
- **МСП:** лотови/локални садржај; тренинг/менторинг за тендере.

- KPI: удело МСП у вредности уговора $\geq 25\%$.
- **НВО/струковна:** реег-review измена; доступан е-досије.
 - KPI: број усвојених примедаба $\geq 15\%$.
- **Медији/ПР:** правило времена објаве; брифинзи са независним експертима.
 - KPI: удело аналитичких прилога $\geq 30\%$.
- **Међунар. институције:** ex-ante opinio о ЕКЉП/acquis; транспарентни услови.
 - KPI: 0 негативних налаза ЕК/ЕСПЧ.
- **Судови/омбудсман:** двостепеност; разумни рокови; е-достава.
 - KPI: преинаке због процесних пропуста ↓ тренд.

6.7.7. Мини-датамодел „Регистар стејкхолдера“ (по пројекту)

id, кластер, назив, улога, моћ(1–5), интерес(1–5), легитимитет(1–5), хитност(1–5), став(за/против/условно), контакт-точке, кључни ризици, очекивања, обавезе података (документи/ВО), договорене мере, KPI, рок, статус

6.7.8. Табела „група → интереси → потенцијалне користи/ризиви → сигнал заузимања → мера“

Група	Главни интереси	Потенцијалне користи / јавни ризици	Сигнали „capture“-а	Кључна мера
Велики инвеститори/ЕРС	Брзи поступци, стабилне тарифе	Користи: бржи cash-flow; Ризик: анекси/монопол	1 понуђач, cost-plus, анекси	Отворени поступци, ЕРС LS+LD, ВО
ЛСГ	Задржавање надлежности	Корист: инфраструктура; Ризик: маргинализација	Одлуке без консултација	Обавезни записници, суспензивно мишљење
Власници	Правична накнада, правни лек	Корист: брже уписе; Ризик: неправичне експропријације	Посед пре исплате, кратки рокови	RAP, ескроу, двостепеност
МСП	Приступ тендерима	Корист: локални раст; Ризик: crowding-out	Велики пакети без лотова	Лотови, квоте локалног садржаја
Медији/ПР	Видљивост	Корист: информирање; Ризик: асиметрија инфо	Касне објаве, без Q&A	Правило објаве, Q&A 3 нивоа

Међунар. институције	Усаглашеност	Корист: приступ фондовима; Ризик: санкције/запреке	Нема pre-screen	ЕКЉП/acquis opinio пре акције
----------------------	--------------	--	-----------------	-------------------------------

6.7.9. Брза листа „црвених заставица“ (по мрежи актера)

- Одлуке о „посебном значају“ без бодованих критеријума и без ЛСГ записника.
- Тендери с једним понуђачем/преговарачки поступци без уверљивог образложења.
- Уговори/анекси без ВО и без PSC/VfM, велико одступање од буџета (>15%).
- Експропријација уз улазак у посед пре исплате; RAP одсустан.
- ПР доминира над документима; Q&A/отворени подаци непотпуни.
- Изостанак ex-ante мишљења о ЕКЉП/acquis.

6.7.10. Сажетак

Мапа показује да **централна извршна власт и велики инвеститори** носе највише моћи и утицаја, док **ЛСГ, власници и МСП** имају висок интерес уз ограничене полуге. Ризик „regulatory capture“ је највећи у зонама изузећа, јавних набавки велике вредности и експропријације. Управљачка логика треба да се ослони на: **sunset + јавни критеријуми, отворене тендере, ВО транспарентност, RAP, PSC/VfM и формализоване консултације са ЛСГ**. Ова архитектура смањује простор за скривене намере и изједначава терен између моћних и рањивих актера.

6.8. Сажета матрица хипотеза (провера и поступање)

6.8.1. Прегледна матрица „хипотеза → индикатори → провера → мера“

#	Хипотеза (скривена намера)	Кључни механизам	Индикатор и / „црвене заставице“	Извор за проверу (досије/подаци)	Прва провера (Т0–30)	Акција ако се потврди	KPI успеха	Носиоци
1	Трајна политичка централизација	Пројекти „посебног значаја“, преузимање ЛСГ	Нагли раст изузећа; кратке расправе; одлуке без образложења	Акти о изузећу, записници ЛСГ, портал пројеката	Упоредити број/вредност изузећа YoY	Увести sunset (≤24м), критеријуме и кварталне извештаје НС	% изузећа са роком=100%; број јавних извештаја /кв.≥1	Министарство, НС, ЛСГ
2	Нормативна легализација неправилности	Привремено→трајно, ретроактивност	Претварање без права на земљишту/сертификација	Решења, технички налази, ЕИА	Форензика узорка 30 случајева	Забрана опште ретро; услови (право, технички, трећа права)	0 случајева без пуног основа	Мин., инспекције

3	Сузбијање правних лекова	Краћи рокови, једностепеност	Рок <15 дана; пад успешности и жалби	Процесне евиденције, решења другог степена	Анализа рокова/успешности	Вратити двостепеност; продужити рокове	% предмета са 2 степена= 100%	Мин. правде, РГЗ
4	Рент-сеекинг у набавкама	Изузећа, преговарачки поступци	1 понуђач; анекси >15%	Портал ЈН, уговори/анекси	Снимање топ-20 уговора	Отворени поступци; EPC LS+LD; кап на анексе	КА≤15%; ≥3 понуђача	Наручиоци, ДРИ
5	Социјализација ризика/гаранција	MRG, take-or-pay, ЕСА гаранције	Раст контингентних обавеза %БДП	Трезор/ЈД, уговори	CL@R брзи извештај	Кап на гаранције; VfM/PSC	Конт. обавезе ≤ лимит	МФ/ЈД
6	Контрола медијског наратива	Пакет-усвајања, касне објаве	ПР>70%; без Q&A/линкова	Архива саопштења, медиј. мониторинг	Анализа времена/садржаја	Правило објаве; Q&A 3 нивоа; брифинзи	% комплетних досијеа ≥95%	Влада, ПР
7	„Green/modern-washing“	EXPO/зелени „хало“	Спотови без KPI/извора	Кампањски материјал, open data	Audit тврдњи → документи	„Balanced brief“; data backstop	100% тврдњи са извором	Влада, агенције
8	Урбани инжењеринг/гентрификација	Промене намене, пресељења без RAP	Индекс закупа↑; пад МСП	RAP/SIA, тржишни индекси	Индикатори у зонама пројекта	RAP обавезан; квоте приступ. становања	RAP coverage ≥95%	ЛСГ, ЦСР
9	ЕУ/ЕКЉП колизија	Изузећа у ЈН/помоћ; експропријација	Нема pre-screen; жалбе ЕСПЧ	Мишљења/пресуде, поступци	Compliance screening	Обавезан pre-screen; корекције	0 негативних налаза	МСП, НРПО
10	Арбитражни ризик	Нестабилне/нејасне клаузуле	Захтеви инвеститора	Уговори, правна мишљења	Стрест-тест уговора	Стандардизација клаузула; медијација	# арбитража = 0	МФ/МСП
11	Дефицит транспар	Непотпуни досијеи,	Недостају уговори/анекси	Портал, регистри ВО	Gap-анализа	Обавезна ВО објава;	≥95% комплетн	Влада, АБК

	ентности/ ВО	непознат ВО			досије а	отворени формати	их досијеа	
1 2	„Capture“ у урбанизм у/експроп р.	Брзе измене ПДР/ПГР, ниске накнаде	Пад успеха жалби; посед пре исплате	Планска акта, решења	Узорак 20 предм ета	Независн а процена; ескроу пре поседа	100% исплата пре поседа	ЛСГ, комис ије

6.8.2. Одлучивање по резултату провере (Decision rules)

- **GO** – наставити: хипотеза није потврђена или су мере већ имплементирани; сви KPI у зеленој зони.
- **CONDITIONAL GO** – наставити уз корективне мере и рок (≤ 90 дана); KPI у жутој зони, нема „red flag“.
- **STOP** – зауставити/ревидирати меру/поступак; детектован најмање један „red flag“ (ретроактивност без основа, посед пре исплате, 1 понуђач без оправдања, одсуство двостепености, непостојање RAP).

6.8.3. „Евиденциони пакет“ (Evidence pack) – шта мора постојати у досијеу

1. Акт о „посебном значају“ + бодовани критеријуми + образложење пропорционалности.
2. Уговор(и) + анекси + PSC/VfM + мишљење о државној помоћи/конкуренцији.
3. RAP/SIA (ако има пресељења) + EIA/SEA (ако је применљиво).
4. Докази о праву на земљишту + независна процена вредности + доказ о **исплати пре поседа** / ескроу.
5. Доказ о двостепеном правном леку и роковима ($\geq 15-30$ дана).
6. Beneficial ownership свих уговорних страна.
7. „Change log“ докумената + метаподаци + отворени формати (CSV/JSON/PDF).

(Недостаје било шта од 1–7 → услов минимум: **CONDITIONAL GO**; ако је 2,4 или 5 = **STOP**.)

6.8.4. Протокол поступања (T0–90–180)

- **T0–30 (брза провера)**: матрица празнина у досијеу; идентификација red-flag ставки; привремени статус (Go/Conditional/Stop).
- **T30–90 (корекције)**: имплементација sunset, Q&A, допуна досијеа, RAP, ВО; први квартални извештај НС.
- **T90–180 (консолидација)**: независан аудит (ДРИ/спољни), CL@R и VfM ревизија, re-assessment изузећа.

6.8.5. Мини-табела „ризик → праг → статус“

Ризик	Праг (trigger)	Статус ако пређен
-------	----------------	-------------------

Ретроактивност без пуних услова	≥1 случај у узорку	STOP
Посед пре исплате/ескроуа	≥1 случај	STOP
Један понуђач без оправдања	≥20% вредности	STOP
Анекси уговора	КА > 15%	CONDITIONAL/STOP
Контингентне обавезе	> деф. % БДП	CONDITIONAL/STOP
Недостаје RAP у пројекту са пресељењем	≥1 пројекат	STOP
Недостаје двостепеност/рок <15 дана	≥1 поступак	STOP

6.8.6. РАЦИ схема (одговорности)

- **R (Responsible):** ресорно министарство / носилац пројекта.
- **A (Accountable):** Влада/НС за sunset, НС-одбор за надзор.
- **C (Consulted):** ЛСГ, НВО/струковна тела, МФ/Трезор, Комисије (ЈН/помоћ/конкуренција).
- **I (Informed):** грађани/власници, медији, међународне институције.

6.8.7. Формулар за праћење (скраћени set поља)

project_id, назив, зона, врста(изузеће/ЕПЦ/ЕПП/експр.), статус досијеа(%, red_flag(Y/N, опис), Go/Conditional/Stop, корективна мера, рок(датум), одговорни(R/A), KPI1..KPI5, напомена

6.8.8. Сажетак

Матрица омогућава да се свако потенцијално „скривено“ деловање **мерљиво провери** (индикатори + извори), а затим **правовремено коригује** (sunset, двостепеност, RAP, отворени подаци, VfM/PSC, капови на гаранције). Примена правила **GO/CONDITIONAL/STOP** и прага за „red flag“ обезбеђује да јавни интерес остане први критеријум, а да простор за излазак у сусрет уским интересним групама буде минимизиран и подложен јавном надзору.

6.9. Минимум транспарентности (захтеви које треба тражити одмах)

6.9.1. Основни принцип

- **Правило STOP/GO:** ако не постоје јавни документи и подаци наведени у тачкама 6.9.2–6.9.10, поступак или пројекат се **не сме** наставити (статус: **STOP**), осим ако се у року **T+15 дана** не допуни комплетна документација (**CONDITIONAL GO**).

6.9.2. Јавни регистар „посебних пројеката“ (портал)

Шта: централизован, претражив регистар свих пројеката са изузећима.

Обавезна поља (минимум):

project_id, назив, локација (ГИС), акт о посебном значају (линк), критеријуми и бодовање, носиоци и контакти, буџет и извор финансирања, рокови (Gantt), поступак јавне набавке, уговор(и) и анекси (ПДФ/машински), beneficial ownership свих извођача/консултаната, EIA/SEA,

SIA/RAP (ако примењиво), мишљење о ЕКЉП/acquis, државна помоћ/конкуренција, PSC/VfM (ако PPP/EPC), CL@R (контингентне обавезе), grievance механизам и извештаји, KPI табла, change-log верзија

Формат: HTML + CSV/JSON; документи у PDF/A.

Рок: T0 (одмах за активне пројекте), T+30 за историјске.

KPI: % комплетних досијеа $\geq 95\%$.

6.9.3. Пуна објава уговора и анекса

Шта: цео текст уговора, анекса и прилога; резиме-табела (цена, обим, рокови, гаранције, клаузуле ризика).

Напомена: дозвољена минимална редакција искључиво за пословне тајне уз јавно образложење.

Рок: T0 за потписане; T+5 дана по потпису нових.

KPI: стопа доступности уговора **100%**; коефицијент анексавања (KA) по уговору $\leq 15\%$.

6.9.4. Beneficial ownership (стварно власништво)

Шта: пуни подаци о коначним власницима извођача/консултаната (структура, % удела, државе надлежности, ПЕП флаг).

Формат: CSV/JSON, повезано са уговором (project_id, contract_id).

Рок: T0 за активне уговоре, T+15 за остале.

KPI: 100% уговора са БО записом; 0 неодређених/анонимних субјеката.

6.9.5. Скуп података о експропријацијама (уз заштиту ПД)

Шта: агрегирани и псеудоанонимизовани подаци по парцели/предмету:

parcel_id (шифра), зона, врста/обим одузимања, метод процене, процењена вредност, износ исплате, датум исплате, статус „исплата пре поседа“ (Y/N), жалбе (број/исход), време поступка, мере за рањиве групе

Рок: први извоз T+15, затим месечно.

KPI: „исплата пре поседа“ = **100%**; просечно време до исплате ≤ 60 дана.

6.9.6. Транспарентност јавних набавки

Шта: за сваку набавку по пројекту – тип поступка, број понуда, образложење преговарачког поступка, извештај о евалуацији, коначна цена, анекси и разлози.

Рок: T0 (постојеће); T+5 од дана догађаја (будуће).

KPI: ≥ 3 понуђача по поступку; удео преговарачких поступака $< 15\%$ вредности.

6.9.7. Фискалне и ризичне изложености (CL@R пакет)

Шта: буџет и извор финансирања; гаранције/MRG/take-or-pay; CL@R (Contingent Liability at Risk); Affordability ratio по години; PSC/VfM (ако је PPP/EPC).

Формат: CSV/JSON + резиме табела.

Рок: T+15; ажурирање квартално.

KPI: контингентне обавезе $\leq$ дефинисани кап (% БДП/прихода); VfM > 0 .

6.9.8. Правна усклађеност – обавезна мишљења

Шта: објава ex-ante мишљења о ЕКЉП (Право својине – Протокол 1 чл.1), acquis (ЈН/државна помоћ/конкуренција), и правни меморандум пропорционалности по изузећу.

Рок: пре проглашења изузећа (T0); без тога – STOP.

KPI: 0 негативних налаза ЕК/ЕСПЧ; 100% изузећа са пропорционалност-меморандумом.

6.9.9. СТАНДАРД И ВРЕМЕ ОБЈАВЕ („правило 12:00“)

- **Време:** сви кључни документи/саопштења објављују се радним даном до 12:00, уз обавезно обавештење претплатницима (RSS/маилинг).
- **Рокови јавних расправа:** најмање 20 радних дана; календар расправа на порталу.

- **Кризно правило:** одговор на медијске/HBO упите у року $\leq 72h$.
KPI: поштовање правила $12:00 \geq 95\%$; медијски SLA $\leq 72h$.

6.9.10. Верзионирање, метаподаци и отворене лиценце

Шта: **change-log** свих докумената (верзија, датум, аутор, опис измене); метаподаци (project_id, датум, врста, статус); **отворена лиценца** за поновну употребу (CC BY).

Рок: **T0** за све датотеке на порталу.

KPI: 100% докумената са change-log-ом и метаподацима.

6.9.11. Транспарентност учешћа јавности и жалби

Шта: за сваку расправу – списак примедба (анонимизовано), процент прихваћених/делимично прихваћених, образложења; **grievance механизам** (канал, рокови, исходи).

Рок: извештај **T+10** по затварању расправе; grievance табела – месечно.

KPI: **acceptance rate** примедба $\geq 15\%$; затварање притужби ≤ 30 дана у $\geq 90\%$ случајева.

6.9.12. Интегритет: сукоб интереса и поклони

Шта: изјаве о **сукобу интереса** чланова комисија/одлучилаца; јавни регистар поклона/путовања везаних за пројекат.

Рок: **T0** (почетне изјаве), ажурирање при свакој промени (**T+3** дана).

KPI: 100% попуњеност; број утврђених/санкционисаних случајева – јавно.

6.9.13. Мини „data-dictionary“ (шта тражити у отвореним сетовима)

- **Уговори:** contract_id, project_id, вредност_са_ПДВ, рок_дана, тип_уговора (ЕРС/PPP/др.), LD, перформанс_бондинг, клаузуле_ризика
- **Набавке:** procedure_type, број_понула, евалуација_скор, разлози_преговарачког, КА, догађаји_анекса
- **Експропријације:** parcel_id, процена_€, исплата_€, датум_исplate, пре_поседа(Y/N), жалбе_број/исход
- **Финансије:** буџет_€, испорука_€, гаранције_€, MRG_€, CL@R_€, affordability_%
- **Социјално/Еколошко:** RAP_status, број_домаћинства, SIA/EIA статус, мере_ублажавања, мониторинг_12–24м

6.9.14. Мини STOP-листа (ако недостаје → одмах зауставити)

1. **Акт о посебном значају** са бодованим критеријумима.
2. **Уговори/анекси** у целости (+ резиме табела).
3. **ВО** свих актера уговора.
4. **Експропријациона исплата пре поседа** (доказ) и методологија процене.
5. **Двостепени правни лек** (рок ≥ 15 дана).
6. **EIA/SEA и SIA/RAP** (ако постоји утицај/преселјење).
7. **ЕКЛП/acquis pre-screen** мишљења.

8. PSC/VfM (ако PPP/EPC) и CL@R.

6.9.15. Табела „захтев → носилац → рок → KPI“

Захтев (минимум)	Носилац	Рок	KPI
Регистар „посебних пројеката“ (пун досије)	Ресорно министарство	T0 / T+30	≥95% комплетност
Уговори+анекси (пуни текст)	Наручилац	T0 / T+5	100% доступност
ВО свих партнера	Наручилац/АПР	T0 / T+15	100% ВО запис
Експропријациони сет	ЛСГ/РГЗ/Трезор	T+15 (месечно)	Исплата пре поседа=100%
Набавке (сви параметри)	Комисија/Наручилац	T0 / конт.	≥3 понуђача; прегов. <15%
CL@R + VfM/PSC	МФ/наручилац	T+15 квартално /	У оквиру капа; VfM>0
ЕКЉП/acquis мишљења	МП/МСП	T0	0 негативних налаза
Q&A + правило 12:00	Влада/ПР	T0	SLA ≤72h; 95% објава до 12:00
Grievance извештаји	ЛСГ/Носилац	месечно	90% решено ≤30 дана

6.9.16. Сажетак

Овај минимум транспарентности је **непреговарачки услов** заштите јавног интереса. Он претвара кључне ризике у мерљиве обавезе: **пун досије, отворени подаци, објављени уговори и ВО, правовремене расправе, социјалне и еколошке процене, финансијски ризици на светлу дана**. Без овог пакета, сваки „посебан пројекат“ треба да има статус **STOP** док услови не буду испуњени.

6.10. План прикупљања доказа (оперативно)

6.10.1. Циљ и принципи

- **Циљ:** обезбедити комплетан, проверљив и машински обрадив корпус доказа за верификацију хипотеза из 6.1–6.8.
- **Принципи:** *потпуност, проверљивост, трагови ревизија, заштита ПД, правовременост, отворени формати, chain-of-custody.*

6.10.2. Организација и одговорности (РАЦИ)

- **R – Responsible (оператива):** тим за евиденције/аналитику (документаристи, дата инжењери, правници, финансијски аналитичари).
- **A – Accountable:** координатор пројекта/руководилац правног тима.

- **C – Consulted:** ЛСГ, РГЗ, Комисија за ЈН, Комисија за државну помоћ, ДРИ, омбудсман, НВО/струковна тела.
- **I – Informed:** медији, грађани/власници, међународне институције.

6.10.3. Каталог извора и списак докумената (по доменима)

A) Нормативно/одлуке

- Акти о проглашењу „посебног значаја“ + бодовани критеријуми и образложење пропорционалности.
- Подзаконска акта, службене инструкције, записници радних група.

B) Јавне набавке/уговори

- Објава поступака (тип, број понуда), извештаји о евалуацији, уговори + **анекси**, *price-indexation* формуле, **LD/performance bond**.

C) Финансије и ризици

- Буџети/ребаланси, извршење, **гаранције**, **MRG**, **take-or-pay**, **CL@R**, *affordability* по годинама, **PSC/VfM** (ако **PPP/EPC**).

D) Својина и експропријација

- Решења, процене вредности (метод), доказ о **исплати пре поседа/ескроу**, жалбе и исходи, трајање поступка.

E) Урбанизам/животна средина/социјално

- ПДР/ГП/измене планова; **EIA/SEA**, планови ублажавања; **SIA/RAP** (пописи домаћинства, пакет мера, пост-мониторинг 12–24 м).

F) Комуникација и транспарентност

- Q&A пакети, медијска саопштења, календара расправа (рокови ≥ 20 радних дана), лог одговора на упите ($\leq 72h$).

G) Интегритет

- Регистар **beneficial ownership (BO)** свих уговарача/консултаната; изјаве о сукобу интереса; регистар поклона/путовања.

6.10.4. ПИ/FOI протокол (захтеви за приступ информацијама)

- **Стандардизовани пакет захтева:** по доменима A–G; сваки захтев садржи листу тачака/поља (в. 6.9.13).
- **Рокови:** законски рок за одговор (стандардни) + **ескалација:** жалба/буџетска инспекција/омбудсман ако нема одговора.
- **Праћење:** *FOI-tracker* (ID захтева, орган, датум, статус, исход, упућени правни лек).

6.10.5. Дигитални ланац чувања (chain-of-custody)

- **Именовање датотека:** `YYYYMMDD_source_projectID_docType_version.ext`.
- **Метаподаци:** `project_id`, `doc_id`, извор, датум, верзија, потписник, хеш (SHA-256).
- **Верзионирање:** *change-log* (ко/када/шта је измењено); чување оригинала и радних копија.

- **Верификација:** хеш-контрола при свакој промени; дигитални временски жиг (timestamp).

6.10.6. ETL/парсирање (од PDF до табела)

1. **E (Extract):** преузимање/скенирање; OCR за скенове.
2. **T (Transform):** парсирање табела (уговори, трошковници, распоред плаћања), нормализација кодних листа (нпр. тип поступка, валута).
3. **L (Load):** учитавање у централизовану радну базу (нпр. CSV/SQLite).
4. **Контроле:** детекција недостајућих вредности, дупликата, нелогичности (нпр. анекс > 50% почетне цене).

6.10.7. Мини-шема базе (core data model)

- **projects:** project_id, назив, локација_GIS, статус, носилац, буџет, рокови, посебан_значај(Y/N), акт_URL
- **contracts:** contract_id, project_id, тип(EPC/PPP/др.), вредност, рок, LD, bond, KA(анекси%), procedure_type, понуде
- **expro:** case_id, project_id, parcel_id, метод_процене, процена_€, исплата_€, датум_исплате, пре_поседа(Y/N), жалбе, исход
- **finance:** project_id, буџет_€, извршење_€, гаранције_€, MRG_€, CL@R_€, affordability_%
- **env_soc:** project_id, EIA(статус), SEA(статус), RAP(статус), домаћинства, мере_ублажавања, пост_мониторинг(да/не)
- **bo_conflict:** entity_id, contract_id, BO_chain, држава, PEP(Y/N), сукоб_интереса(да/не)
- **engagement:** project_id, расправа_од_до, учесници, примедбе(бр.), прихваћене(%), SLA_одговори(часи)

6.10.8. Календар и спринтови (T0–180)

- **T0–15:** инвентар постојећих извора; подношење FOI пакета; постављање базе/каталога; иницијални „гар-анализа“ по сваком пројекту.
 - **T15–45:** пријем одговора; ETL/OCR; први *completeness score*; брза „red-flag“ провера (ретроактивност, исплата пре поседа, 1 понуђач).
 - **T45–90:** дубинска фин/правна анализа (PSC/VfM, CL@R); теренске валидације RAP/SIA; извештај о усаглашености ЕКЉП/acquis.
 - **T90–180:** консолидација, независни аудит (ДРИ/спољни), јавни сажетак и контролни панел KPI; re-assessment изузећа (sunset check).
-

6.10.9. Контроле квалитета (QA/QC)

- **Completeness score:** % обавезних докумената из 6.9.14 присутно (праг $\geq 95\%$).
- **Consistency checks:** усклађеност износа уговора ↔ анекси ↔ буџет ↔ извршење; „КА“ $\leq 15\%$; број понуда ≥ 3 .
- **Outlier scan:** unit-cost (€/км, €/MW, €/м²) $\pm 15\%$ од бенчмарка; CL@R/affordability прелази кап.
- **Legal flags:** двостепеност и рокови (≥ 15 дана); доказ о исплати пре поседа; постојање пропорционалност-меморандума.
- **Социјални/еколошки flags:** RAP/SIA присутни; EIA/SEA комплетни; grievance механизам функционалан ($\geq 90\%$ решено у 30 дана).

6.10.10. Теренска валидација и интервјуи

- **Stakeholder map (6.7):** план интервјуа са ЛСГ, власницима, МСП, извођачима, инспекцијама; полу-структурисани водичи (права, рокови, исплате, приговори).
- **Spot-check узорак:** $\geq 10\%$ предмета експропријације/пројеката по зони; фотографска/ГИС евиденција стања.
- **Евиденција:** минуте разговора, потврде навода (document-backed), анонимизација осетљивих података.

6.10.11. Право на заштиту података и етика

- **Псеудоанонимизација:** јавни извоз на нивоу парцеле/предмета без личних имена; ПД чувају се у заштићеном слоју.
- **Легални основ:** FOI/закони о заштити ПД; сврха = јавни интерес.
- **Минимизација:** прикупљати само нужне атрибуте; рокови чувања; приступ по улогама.

6.10.12. Одлучивање по доказима (GO/CONDITIONAL/STOP)

- **GO:** completeness $\geq 95\%$ и нема „red-flag“; KPI у зеленој зони.
- **CONDITIONAL:** completeness 80–95% и без критичних „red-flag“; јасни рокови корекција ≤ 90 дана.
- **STOP:** недостаје било шта из STOP-листе (6.9.14) или утврђени критични флагови (ретроактивност без услова; посед пре исплате; 1 понуђач без оправдања; нема RAP/EIA; нема двостепености).

6.10.13. Извештавање и контролни панел

- **Месечни извештај:** статус FOI, completeness, број „red-flag“ по категорији, CAPEX/CL@R тренд, RAP покривеност.
- **KPI-дашборд:** % комплетних досијеа, КА, број понуда, исплата пре поседа, RAP coverage, grievance closure, CL@R кап, VfM, правила 12:00, SLA 72h.

- **Отворени подаци:** CSV/JSON извоз свих индикатора (в. 6.9.13).

6.10.14. Шаблони и алати (спремно за употребу)

- **FOI чек-лист (per domain)** – списак тачака за сваки орган.
- **Evidence register (CSV):**
`doc_id, project_id, domain(A-G), title, source, date_received, version, sha256, completeness_flag, red_flag, action(GO/COND/STOP), deadline, owner.`
- **Interview guide:** по групама из 6.7 (ЛСГ/власници/МСП/инвеститори/инспекције).
- **QA листа:** 20 критеријума по којима се даје *completeness/consistency score*.

6.10.15. Сажетак

Овај план обезбеђује да се све хипотезе из поглавља 6 мере **тврдим доказима**, са јасним роковима, носиоцима, контролама квалитета и јавним извештавањем. У пракси:

1. **инвентар + FOI**, 2) **ETL + QA**, 3) **валидација (терен/интервјуи)**, 4) **дашборд + одлуке GO/CONDITIONAL/STOP**, 5) **корективне мере и re-assessment**.

Спровођењем овог плана, јавни интерес постаје мерљив и брањив, а простор за „скривене намере“ сужен и подложен јавном надзору.

6.11. Закључна напомена

6.11.1. Шта ово јесте – а шта није

Ово поглавље формулише **аналитичке хипотезе**, не оптужбе. Полазимо од претпоставке легитимности законодавца, али истовремено тражимо да сва потенцијално спорна решења прођу кроз **верификативне филтере**: доказе, индикаторе и јасне прагове за „GO/CONDITIONAL/STOP“.

6.11.2. Образац ризика који се понавља

Синтетички, уочен је образац:

(а) концентрација дискреције + (б) процесно скраћивање правних лекова + (в) наративно „паковање“ + (г) недовољна економска верификација трошкова/ризика + (д) социјална релокација трошкова.

Ако се не уведу оградe, ова комбинација повећава вероватноћу **регулаторног „захватања“ (capture)** и угрожава јавни интерес.

6.11.3. Минимум за легитимитет (услови који морају бити испуњени)

1. **Транспарентност без остатка** (в. 6.9): јавни регистар изузећа, уговори и анекси у целисти, *beneficial ownership*, отворени подаци, „правило 12:00“, Q&A у три нивоа.
2. **Правне гаранције: без опште ретроактивности, двостепени правни лек** (рок ≥15–30 дана), **исплата пре уласка у посед/ескроу**, пропорционалност доказана меморандумом.
3. **Економске оградe:** обавезан **PSC/vfM**, капови на гаранције/контингентне обавезе (CL@R), забрана рутинског *cost-plus*, EPC *lump-sum* + LD.
4. **Социјалне и еколошке мере: RAP/SIA** где год постоји ризик пресељења; EIA/SEA; grievance механизам са SLA ≤30 дана.

5. **Међународна усклађеност:** ex-ante мишљења о **ЕКЉП** (право својине) и **acquis** (ЈН/државна помоћ/конкуренција) пре проглашења изузећа.

6.11.4. Правила поступања која не трпе изузетке

- **No data – no deal:** без комплетног досијеа – нема даљег корака.
- **Documents first, promotion later:** документи пре кампање.
- **Pay before possession:** исплата/ескроу пре уласка у посед.
- **Sunset → re-assessment:** сва изузећа временски ограничена и поново преиспитана.

6.11.5. Критични „stop“ тригери (одмах зауставити)

- Ретроактивно „претварање“ без права на земљишту и техничко-еколошког сертификата.
- Улазак у посед **пре** исплате/ескроуа.
- Један понуђач у високовредним поступцима без уверљивог образложења.
- Одсуство RAP/EIA у пројектима са очигледним утицајем на заједницу.
- Укидање двостепености или рок за жалбу < 15 дана.

6.11.6. Управљачка архитектура која „покрива леђа“ јавном интересу

- **Надзор:** квартални извештаји Народној скупштини; независни аудит (ДРИ/спољни); јавни KPI дашборд.
- **Учествовање:** обавезни записници консултација са ЛСГ; партиципативне расправе (≥20 радних дана); СВА/локалне користи.
- **Евиденција:** ETL/метаподаци/верзионирање (в. 6.10); отворени формати за поновну употребу.

6.11.7. Оквир за наредних 180 дана

- **T0–30:** попис празнина (gap), FOI пакети, први „completeness score“, брза red-flag провера.
- **T30–90:** допуна досијеа, увођење sunset и Q&A, RAP/EIA где недостају, први CL@R и VfM.
- **T90–180:** независни аудит, re-assessment изузећа, консолидовани извештај GO/CONDITIONAL/STOP.

6.11.8. Како меримо успех

- **Комплетност досијеа ≥95%, RAP coverage ≥95%, исплата пре поседа = 100%, ≥3 понуђача у набавкама, KA ≤15%, VfM > 0, 0 негативних налаза ЕК/ЕСПЧ, ≥90% притужби решено ≤30 дана.**

6.11.9. Завршна порука

Овај закон може бити инструмент модернизације **само ако** је урамљен строгим правним, економским и социјалним гаранцијама. Пакет из поглавља 6 (хипотезе → индикатори → минимални услови → план доказа → правила GO/STOP) претвара политичке тврдње у **проверљиве обавезе**. Тако се развој спроводи **без дерогације владавине права**, уз очувану правну сигурност и друштвену кохезију.