

UNIVERZITET U BEOGRADU

ARHITEKTONSKI FAKULTET

Žaklina Ž. Gligorijević

ODNOS STRATEGIJA  
URBANOG RAZVOJA I  
PLANSKIH POLITIKA BEOGRADA  
1995 – 2015.

doktorska disertacija

Beograd, 2016. godine

Mentor: Dr Vladan Đokić, redovni profesor,  
Univerzitet u Beogradu, Arhitektonski fakultet

Članovi komisije: Dr Ružica Bogdanović,  
redovni profesor univerziteta Union „Nikola Tesla”  
Fakultet za građevinski menadžment, Beograd, u penziji  
Dr Aleksandra Stupar, vanredni profesor,  
Univerzitet u Beogradu, Arhitektonski fakultet

Datum odbrane: \_\_\_\_\_, Beograd

Zahvalna sam svojoj porodici za ljubav i vrednosti koje sam usvojila: da profesionalni i lični razvoj smatram dobrom za sebe i zajednicu, svim pametnim i strpljivim učiteljima i kolegama koji su me podržavali i naučili da poziv može biti strast a profesionalna radoznalost motiv i radost... i dragim prijateljima koji su razumeli moju posvećenost i pomogli da sledim svoj put.

Volela bih da su neki od njih još uvek sa nama.

Doktorska disertacija

## **ODNOS STRATEGIJA URBANOG RAZVOJA I PLANSKIH POLITIKA BEOGRADA 1995 – 2015.**

### **Rezime**

Tema disertacije odabrana je iz potrebe da se dugogodišnje praktično iskustvo u planiranju gradova i uočeni problemi profesionalne prakse iskoriste u teorijskom istraživanju mogućnosti unapređenja planiranja Beograda. Dva su jednako važna aspekta i dva konteksta istraživanja: lokalni, čiji je cilj utvrđivanje uloge planiranja grada i povećanje efektivnosti i efikasnosti prakse u uslovima trajnih promena, kriza i neizvesnosti; i drugi, globalni, u kome se istražuju urbani fenomeni, načini planiranja i obezbeđenja održivosti savremenih gradova Evrope i sveta uzimajući u obzir kompleksne procese i probleme urbanizacije.

Okvirni period istraživanja obuhvata deo tranzicionog iskustva Beograda između 1995. i 2015. godine u kome se može pratiti odnos intenzivnih društveno - političkih, ekonomskih i tehnoloških promena i politika planiranja koje prate te procese. Period je odabran zbog činjenice da se planiranje grada od kraja osamdesetih godina 20. veka pokazalo inertno, uprkos značajnim promenama ambijenta, nezadovoljstvu investitora, uprave i javnosti i ukazane potrebe da se njegova funkcija i dinamika preispitaju i izmene. U prilog tome, tradicionalne metode sveobuhvatnog, generalnog planiranja i dugotrajnih planova detaljne razrade predmet su opšte teorijske kritike u dužem periodu i potreba za promenom obrasca planiranja je očigledna. U međuvremenu je otvorena globalna stručna debata o temi Održivih razvojnih ciljeva i Nove urbane agende u susret konferenciji UN Habitat III 2016. i u tom kontekstu pitanje mesta i uloge planiranja i planerske profesije u dinamičnom, pretežno urbanom dobu.

Ovo istraživanje obuhvata istorijski pregled urbanističkih planova i strategija gradova i van istraživačkog okvira kako bi se sagledali raniji obrasci planiranja gradova

i na toj osnovi projektovale moguća promena u sistemu planiranja Beograda imajući u vidu globalno iskustvo i lokalnu tradiciju. Dinamični ambijent Beograda može biti reprezent ne samo tranzicije postsocijalističkih gradova u regionu već i globalnih gradova, koji se sličnom dinamikom suočavaju sa nešto drugačijim, ali ne i manjim problemima savremenog doba.

Hipoteza koja se u istraživanju dokazuje jeste da su promene u prirodi, društvenoj, političkoj i ekonomskoj sferi toliko značajne i intenzivne da je neophodna promena paradigme u planiranju Beograda – iskorak iz konzervativnog ka strateškom, procesnom planiranju i iz okvira delatnosti samo javnog sektora u drugačije procese usaglašavanja potreba i interesa šireg spektra aktera. U izmenjenom sistemu značajnu ulogu zadržava urbanističko planiranje kao tradicionalno važan, poznat i koristan instrument upravljanja prostorom grada, uz neophodne modifikacije proizašle iz izmenjenog dinamičnog okruženja, novih zahteva i novih ciljeva razvoja. Osim planiranja, u implementaciju strategije grada potrebno je uključiti i druge, nove instrumente, i veći broj učesnika u različitim sektorima kako bi se ciljevi komplementarno ostvarivali i u oblastima koje već neko vreme nisu predmet urbanističkih planova.

Iskustva uspešnih evropskih gradova pokazuju da je danas planiranje, više nego ikad, način upravljanja razvojem grada te da su odgovarajući planovi shvaćeni kao proces i posvećena uprava koja ih dosledno sprovodi – garant održivog razvoja gradova u trajno nestabilnim, promenljivim globalnim uslovima.

Ključne reči: grad, strategija, promena, planiranje, upravljanje, razvoj.

Naučna oblast: Arhitektura i urbanizam

UDK broj: 711.4(497.11 Београд),,1995/2015”(043.3)

UNIVERSITY OF BELGRADE  
FACULTY OF ARCHITECTURE

Žaklina Ž. Gligorijević

THE RELATION BETWEEN  
CITY OF BELGRADE  
URBAN DEVELOPMENT STRATEGIES  
AND PLANNING POLICIES, 1995 - 2015

Doctoral Dissertation

Belgrade, 2016

**THE RELATION BETWEEN CITY OF BELGRADE  
URBAN DEVELOPMENT STRATEGIES AND PLANNING POLICIES,  
1995-2015**

**Summary**

The topic for this dissertation has been chosen from the need of using broad urban planning experience and identified problems of professional practice in theoretical research aiming in potential improvements in the City of Belgrade planning system. There are two equally important contexts in which the research has been conducted: a local one, aimed at positioning role of planning and increasing its effectiveness and efficiency under conditions of constant change, crisis, and uncertainty, and secondly, a global context, that explores urban phenomena, models of planning of European and Global cities, and achieving sustainability while taking into account the complex urbanization processes and problems.

The relevant research period represents a significant segment of the Belgrade transitional experience, spanning from 1995 to 2015; a period in which it is possible to follow relation between intensive socio-political, economic, and technological changes and related city planning policies. Planning has shown significant inertia since the end of eighties of the 20th Century, in spite the serious changes of the environment, investors', governmental and public discontent and criticism, and the necessity to adjust its function and dynamics. Traditional, comprehensive general planning methods and long lasting detail regulation processes have been criticized in general theory, and the need for the change of planning paradigm has been evident ever since. Meanwhile, Global professional debate has started on Sustainable Development Goals and New Urban Agenda, facing

UN Habitat III Conference 2016, as well the role of planning and the future of planning profession in the new dynamic, mostly urban era.

In that context the research includes an historic overview of urban plans and strategies and provides a broader look than the proposed research period, in an effort to analyse previous patterns in urban planning system, as a base for the anticipation of possible change in the planning system of Belgrade, bearing in mind global experience and local tradition. Belgrade's dynamic environment can provide a case study of not only the transition of post - socialist cities in the region, but also for global cities facing perhaps different challenges within the same dynamics of the contemporary time.

The research supports my hypothesis that important and intensive natural, social, political and economic urban change demand the inevitable Belgrade planning paradigm change, stepping out from one of conservative comprehensive, to strategic, process-based planning, and out of just public sector framework to different processes of ballancing needs and priorities of larger spectrum of urban stakeholders. The urban planning reserves significant role in the new planning framework, as one of the traditionally important and useful tools for urban management, although adjusted for a changed, dynamic environment, new demands, and development goals. Yet, it is necessary to involve other tools and instruments for the implementation of an urban strategy, aside from planning, and include stakeholders from various sectors in the realization of diverse strategic goals, given that they have not been the responsibility of urban planning to date.

The experiences of the selected, successful city strategies demonstrate that contemporary planning, more than ever has become a tool for managing urban development, by which a good plan, as a process, and dedicated, consistent government authority, managing the urban change, were the guarantors of sustainable urban development in an unstable, constantly-changing global environment.

Key words: city, strategy, change, planning, management, development.

Scientific field: Architecture and Urbanism

UDK number: 711.4(497.11 Београд),,1995/2015”(043.3)



## SADRŽAJ:

|          |   |    |
|----------|---|----|
| 1.       | Uvodna razmatranja.....   | 1  |
| 1.1      | Povodi istraživanja i pozicioniranje problema.....  | 3  |
| 1.2      | Predmet i sadržaj istraživanja.....   | 5  |
| 1.2.1.   | Globalna debata – savremeni grad, fenomeni i dinamika promena .....                         | 8  |
| 1.3      | Ciljevi istraživanja.....   | 13 |
| 1.4      | Metodologija istraživanja.....  | 15 |
| 1.5      | Hipoteze .....  | 17 |
| 2.       | O pojmovima i kontekstu.....  | 19 |
| 2.1      | Definisanje pojmova i granica istraživanja.....   | 19 |
| 2.1.1.   | Pojam strategije, koreni i primena .....  | 19 |
| 2.1.2.   | Strateško, dugoročno i operativno planiranje.....   | 22 |
| 2.1.3.   | Strateško i prostorno planiranje gradova i regija.....                                      | 24 |
| 2.2      | Kontekst istraživanja .....   | 26 |
| 2.2.1.   | Tranzicija, globalni kontekst gradova.....  | 27 |
| 2.2.2.   | Odgovori na globalne fenomene i rešenja za probleme gradova .....                           | 29 |
| 3.       | Strategije, planovi i planske politike gradova.....   | 35 |
| 3.1      | Planiranje gradova u 20. i 21. veku .....   | 38 |
| 3.1.1.   | Klasični planovi – strategije gradova 19. i 20. veka .....                                  | 40 |
| 3.1.2    | Prioriteti i politike planiranja u 20. veku .....   | 45 |
| 3.1.3.   | Uticao funkcionalističkog koncepta<br>na planiranje teritorija i dizajniranje gradova ..... | 49 |
| 3.2      | Urbane i regionalne strategije za 21. vek.....  | 52 |
| 3.2.1    | Regionalna nauka i strategije američkih gradova.....  | 53 |
| 3.2.2    | Evropske regionalne strategije.....   | 55 |
| 3.2.3.   | Odnos strukturalnih planova i strateških projekata .....                                    | 60 |
| 3.2.4.   | Strategija planiranja u tranzicionom periodu Srbije.....                                    | 63 |
| 3.2.4.1. | Promena konteksta 90.-ih godina 20. veka.....   | 64 |
| 3.2.4.2. | Osnove planiranja u Srbiji početkom 21. veka .....  | 69 |
| 3.2.4.3. | Strategije lokalnog ekonomskog razvoja.....   | 71 |
| 3.3.     | Savremene urbane strategije i taktike za prevazilaženje kriza.....                          | 74 |
| 3.3.1    | Kreativni grad.....   | 76 |
| 3.3.2    | Post industrijski grad - Barselona .....  | 78 |
| 3.3.3.   | Kultura kao katalizator razvoja - Bilbao.....   | 83 |

|           |   |     |
|-----------|---|-----|
| 3.3.4.    | Kultura kao katalizator - Providence i New York.....                      | 90  |
| 3.3.5.    | Smart strategije gradova - Beč.....                                       | 94  |
| 3.4.      | Zaključci analize urbanih strategija.....                                 | 101 |
| 4.        | Strategije i planovi Beograda.....  | 106 |
| 4.1.      | Kritike planiranja u Srbiji .....   | 107 |
| 4.2.      | Planiranje gradova u nacionalnom zakonodavstvu.....                       | 111 |
| 4.2.1     | Teorijske osnove i praksa planiranja na pragu novog milenijuma.....       | 113 |
| 4.2.2.    | Zakon o planiranju i uređenju prostora 1995. ....                         | 116 |
| 4.2.3.    | Zakon o planiranju i izgradnji 2003.....                                  | 119 |
| 4.2.4.    | Izmene i dopune Zakona o planiranju i izgradnji 2009. i 2014.....         | 124 |
| 4.3.      | Strateški urbanistički planovi Beograda.....                              | 129 |
| 4.3.1.    | Doba naučnog socijalizma – GUP Beograda 1950.....                         | 130 |
| 4.3.2.    | Doba samoupravnog socijalizma – GUP Beograda 1972. ....                   | 134 |
| 4.3.3.    | Strateško mišljenje van javnih institucija – Izmene i dopune GUP-a .....  | 137 |
| 4.3.4.    | Tranzicija i „treći put“ – GP Beograda 2021. ....                         | 140 |
| 4.3.5.    | Kontinualno planiranje – Izmene i dopune GP Beograda 2021. ....           | 144 |
| 4.4.      | Strategije i taktike za prevazilaženje tranzicije .....                   | 150 |
| 4.4.1.    | Inovativni projekti, lokalne strategije i taktike 90-ih .....             | 153 |
| 4.4.1.1   | Neplanska, poluplanska i privremena gradnja .....                         | 153 |
| 4.4.1.2   | Regulacioni plan zone Bulevara revolucije.....                            | 158 |
| 4.4.1.3.  | Urbana reciklaža.....   | 160 |
| 4.4.2.    | Strategija razvoja grada Beograda za 21. vek.....                         | 161 |
| 4.5.      | Zaključci analize planiranja Beograda.....                                | 167 |
| 5.        | Zaključna razmatranja.....  | 172 |
| 5.1       | Svest o promeni .....   | 172 |
| 5.2       | Globalni kontekst – pojmovi i urbani fenomeni.....                        | 174 |
| 5.3       | O teorijskoj osnovi, iskustvima i dobrim praksama planiranja.....         | 177 |
| 5.4       | O kapacitetu profesije za promenu obrasca planiranja u Srbiji.....        | 181 |
| 5.5       | O praktičnim pitanjima planiranja i uzorima .....                         | 188 |
| 5.6       | O rezultatima istraživanja i preporukama za primenu .....                 | 190 |
| 6.        | Bibliografija.....  | 193 |
| 7.        | Spisak ilustracija i tabela .....   | 213 |
| 8.        | Biografija autora.....  | 218 |
| Prilog 1. | Izjava o autorstvu.....   | 219 |
| Prilog 2. | Izjava o istovetnosti štampane i elektronske verzije doktorskog rada..... | 220 |
| Prilog 3. | Izjava o korišćenju.....  | 221 |

## 1. Uvodna razmatranja

Dugogodišnja praksa urbanističkog planiranja gradova u Srbiji proizvela je veliku profesionalnu radoznalost i potrebu da se povećanjem sopstvenih i kapaciteta profesije ova kompleksna oblast bolje razume i u meri raspoloživih resursa i ingerencija unapredi, učini efektivnom i efikasnom. Planiranje u ambijentu političkih, ekonomskih i društvenih promena i uloga urbanističkih planova u tom kontekstu bili su od kraja prošlog veka česta tema stručnih i naučnih konferencija, kao što su *Između nesavršene prošlosti i neizvesne budućnosti, Čemu još urbanizam?*, (Komunikacije, CEP, 1984,1992), *Strategija urbanizacije u uslovima neizvesnosti* (Arhitektonski fakultet u Beogradu, 1996) ili *Planiranje grada u hiperdinamičnom dobu* (ISoCaRP, 2012). Bez obzira na lokaciju, društveni, politički i ekonomski ambijent i uprava i investitori smatraju da je planiranje stroga, neelastična delatnost koja koči razvoj, a javnost smatra profesiju za otuđenu, staromodnu ili prevaziđenu (Rykwert, 1998, cit. Elin, 2004, p.178). Rezultati studije koju je 2011. godine uradila CBI-Confederation of British Industry i KPMG pokazuju da 98% biznisa ocenjuje planiranje kao prepreku za izgradnju infrastruktura, dok planeri i investitori imaju različite stavove o tome gde locirati određenu aktivnost, u centru ili na periferiji gradova (Nears, 2015, p.258). U analizi postmodernog urbanizma, Elin takođe analizira ulogu generalnih planova i tvrdi da zbog njihovog naredbodavnog i suviše racionalnog karaktera grad može izgubiti vitalnost, duh i karakter (2004, p. VIII).

Istražujući razloge za ovakva shvatanja treba uzeti u obzir da je planiranje delatnost za koju je najvećim delom odgovoran javni sektor u koju su ugrađena velika očekivanja građana i uprave. Uslovljeno je i zavisno od ukupnog ekonomskog, pravnog i društvenog konteksta, nacionalne i lokalne tradicije i nasleđa. Odluke o budućnosti gradova, o pravcima razvoja, organizaciji, formi i sadržajima se donose u komplikovanim zakonskim procedurama, kroz usaglašavanje interesa brojnih aktera iz svih sektora. Zbog kompleksnih procesa, velikog broja učesnika i važnosti dugoročnih odluka o gradu koje se u procesu planiranja donose, delatnost jeste i mora biti inertna, a postupci kompleksni

i dugotrajni. Kada se proces planiranja, koji inače zahteva izvesno predviđanje trendova i budućnosti, dodatno optereti velikom dinamikom promena svih elemenata fizičkog i društvenog sistema u kome treba da funkcioniše i da se razvija grad, proces postaje još složeniji. Planiranje Beograda je zato posebno zanimljiva tema za istraživanje, jer su se pored veličine i organizacije grada, u nekoliko prethodnih decenija, njegova uloga i status više puta menjali. Od glavnog grada samoupravne države Jugoslavije, nesvrstanog centra između istočnog i zapadnog evropskog bloka, preko prestonice države pod političkim i ekonomskim sankcijama UN, jedine bombardovane posle Drugog svetskog rata (1999), do glavnog grada Republike Srbije (2006), danas u procesu pridruživanja zemljama Evropske unije. Ove značajne promene obavezuju upravu i profesiju da se stalno prilagođavaju novim lokalnim uslovima, sa jedne, i evropskim i globalnim pravilima, sa druge strane, kako bi grad što bezbolnije prolazio faze društveno-ekonomske tranzicije i što kvalitetnije se pripremio za uključivanje u zajednicu evropskih država.

Gradovi, takođe, više nisu tema samo pripadajućih nacija i regiona već globalni, izuzetno važan i uticajni faktor razvoja i opstanka civilizacije. Juan Clos, izvršni direktor organizacije UN Habitat, u procesu pripreme za globalnu konferenciju o ljudskim naseljima planirane za 2016. godinu, u dokumentu *Time to think Urban* (2013) tvrdi da su nacionalne vlade tražile od Organizacije da promoviše novi integrativni pristup planiranju održivih gradova u vremenu ubrzane urbanizacije i da je lokalnim upravama neophodna podrška u procesu donošenja odluka o budućnosti razvoja. U predloženom dokumentu od sedam bitnih oblasti za obezbeđenje održivog razvoja gradova prva je gradska legislativa, zemljište i upravljanje a druga planiranje i dizajn gradova. Treća komponenta neophodna za trajni prosperitet je finansijski plan koji obezbeđuje odgovarajuće finansiranje strateških ciljeva (Clos, 2015).<sup>1</sup>

Čelnici savremenih svetskih gradova pokazuju veće razumevanje i prilagodljivost na intenzivne procese promena od nacionalnih uprava. Jedno ohrabrujuće viđenje svrsishodnog profesionalnog delovanja daje Jens Kramer Nikelsen, bivši gradonačelnik Kopenhagena, koji smatra da je važno da urbani planeri i graditelji planiraju za neplanirano da bi napravili prostora za želje budućih generacija (Foster, 2012). Slične stavove imaju teoretičari (Ibelings 2008, p.13) koji smatraju da je kvalitet urbanista u

---

<sup>1</sup> U seriji tekstova vodećih svetskih mislilaca o načinima da se gradovima obezbedi dugoročni napredak, preuzeto sa [http://www.mckinsey.com/insights/public\\_sector/building\\_better\\_cities](http://www.mckinsey.com/insights/public_sector/building_better_cities), pristupljeno 26.11.2015.

sposobnosti da stvaraju inteligentne projekte ostavljajući otvorene mogućnosti, i da urbanizam treba da da grad tretira kao proces prijateljski otvoren za iznenađenja u vremenu koje će tek doći, umesto da stvara prekomerno određene, krute gradove današnjice (Senet, 2006, pp.105, 112).

Ovo istraživanje je posvećeno mogućnostima da se unapredi praksa planiranja Beograda u savremenom vremenu obeleženom čestim promenama konteksta, prioriteta, regulative i suočavanjem sa novim globalnim temama. Bazira se na lokalnim iskustvima, istoriji i tradiciji planiranja Beograda, sagledavajući kapacitet profesije i uprave da pristupe promeni obrasca planiranja, koristeći osvojena teorijska znanja u planiranju gradova i regiona i pozitivna iskustva savremenih svetskih gradova.

## 1.1 Povodi istraživanja i pozicioniranje problema

Istorija gradova, elementi društvenog planiranja i programiranja bili su ključni za formiranje urbanističkih planova na kojima su obrazovni urbanisti krajem 20. veka u Srbiji. Sa razvojem tehnologije, ubrzanim protokom informacija, ljudi i kapitala, ekonomskim, političkim, klimatskim promenama, procesi transformacije savremenih gradova postaju značajno kompleksniji. Rykwert (2004, p.7) u knjizi *The Seduction of Place: the city in the twenty-first century* tvrdi da savremena dinamika promena zahteva odgovarajući urbani odgovor, iziskuje angažovanje svih koji žive u gradu, posebno uprave i planera. U prilog tome Scott (2011, pp. 289-321) uočava tri relaciona talasa kapitalizma i urbanizacije u kojima najnoviji, treći talas (nazvan i postfordizam, kreativna ekonomija, ekonomija znanja i slično) iziskuje i od planera savladavanje novih znanja i uspostavljanje drugačijih urbanih pravila kao uslova opstanka i kvalitetnog razvoja. Iako se procesi transformacije gradova u prethodnih nekoliko decenija razlikuju prema uzrocima, primenjenim konceptima i tehnikama, svima su zajednički povećana dinamika promena i cilj: visok kvalitet života koji obezbeđuje odgovarajući razvoj.<sup>2</sup>

Jedan od nekoliko povoda za ovo istraživanje bile su česte promene planerskih zakona u Srbiji, njihov stvarni doprinos unapređenju procesa planiranja i iz njih

---

<sup>2</sup> Rangiranje gradova prema kvalitetu života vrše različite agencije i organizacije kakva je, na primer, neprofitna organizacija „Mercer” kako bi multinacionalne kompanije odredile stimulacije zaposlenima na međunarodnim zadacima formirajući dodatak za visok standard života, premije, uslove mobilnosti, itd. Organizacija obezbeđuje pouzdane podatke o 440 gradova, dok se rangira njih 230. Izvor: <http://www.uk.mercer.com/content/mercer/europe/uk/en/newsroom/2015-quality-of-living-survey.html>, pristupljeno 10.8.2015.

proisteklih promena u prostoru. Sistem planiranja kao osnov za izgradnju je i pored čestih promena propisa nedovoljno funkcionalan i krut za promenljive zahteve uprava i investitora, a u medijima su česta pitanja: „Zašto investitor koji hoće u prestonicu da uloži stotine miliona evra i otvori hiljade radnih mesta mora da čeka tri godine na izmenu Generalnog plana, najmanje godinu dana na donošenje PDR i još toliko na građevinsku dozvolu?“ (*Politika*, 2009).<sup>3</sup> Ovaj problem i nezadovoljstvo rezultatima planiranja dele i druge sredine zbog težnje za efikasnošću i pojednostavljenjem propisa u cilju obezbeđenja ekonomskog razvoja. U poslednjoj deceniji vrše se ciklične reforme planerskih zakona i transferi nadležnosti između centralnih i lokalnih uprava u australijskoj državi Novi Južni Vels, kanadskoj provinciji Ontario, Milanu u Italiji, Holandiji (Mazza, 2007, Schatz i Piracha, 2013). Ministarka infrastrukture i životne sredine Holandije Schultz van Haegen (2015) kaže da je prostor za inovacije i razvojne projekte u gradovima Holandije sputan zbog previše fragmentiranih zakona i najavljuje najveću nacionalnu legislatornu reformu u poslednjih 100 godina kako bi se obezbedile fleksibilne namene, više prava regionalnim i lokalnim upravama, biznisima i civilnom društvu (Nan et al, ed.2015, p.8). Jedan od razloga za izmene urbanističkog dela Zakona o planiranju i izgradnji u Srbiji 2014. godine je slična percepcija uloge planiranja u obezbeđenju dobrog ambijenta za poslovanje („Doing bussines report“ Svetske banke) uz ocenu da su planovi i profesionalna pravila kruti i da sprečavaju razvoj a da je profesija koruptivna i da služi pojedinačnim, umesto da štiti javni interes.<sup>4</sup> Ova dva potpuno kontradiktorna stava o urbanističkoj delatnosti motivišu na istraživanje uloge i unapređenje procesa planiranja u tranzicionom vremenu u Srbiji.

Drugi povod za istraživanje je suočavanje sa zahtevima koje pred urbanističku profesiju postavljaju globalni fenomeni i protokoli: zahtevi za održivim korišćenjem resursa, posebno zemljišta i energije, pažljiv odnos prema životnoj sredini kontrolom emisija ugljen-dioksida, obezbeđenje otpornosti gradova na klimatske promene, kao i obaveza usaglašavanje politika urbanog razvoja i pratećih dokumenata sa dokumentima i direktivama Evropske unije i preporukama svetskih organizacija (Schuman, 2015). Neophodno je da se globalni ciljevi, regionalna i nacionalna strateška razvojna opredeljenja, kao i pozitivna iskustva gradova približe praksi urbanističkog planiranja

---

<sup>3</sup> Mučibabić, D. (2009) „Pred istim šalterom veliki i mali investitori“, dnevni list *Politika* objavljeno 27.3.2009.

<sup>4</sup> iz lične komunikacije sa predstavnicima radnog tima USAID BEP, Beograd, jun 2014.

kako bi se ti upoznali, analizirali, istražili i u mogućoj meri uskladili sa nacionalnom i lokalnom regulativom i naravno praksom. Osim težnje da nacionalno zakonodavstvo i praksa budu sinhroni i efektivni, ovo usaglašavanje je uslov pridruživanja Srbije Evropskoj uniji i preduslov za korišćenje sredstava međunarodnih razvojnih fondova.

Odnos globalnih strateških opredeljenja i operativnih aktivnosti u prostoru gradova je univerzalna tema i potvrđuje tezu koju postavlja Mazza (2010) da je planiranje jedna forma politike i kad nije potpuno u službi politike. Dva primera ilustruju ovu tezu i pokazuju koliku odgovornost imaju gradske uprave i vođe u implementaciji urbane politike, na primer, javnog gradskog prostora (Goodyear, 2015). Aktuelni gradonačelnik Njujorka Bil de Blasio predlaže da se vrati stari režim saobraćaja ili makar preispitaju aktuelna rešenja organizacije ulica na Tajms skveru koji je 2009. godine rekonstruisan za udobniji boravak pešaka i bio uzor američkim gradovima u vremenu oporavka posle ekonomske krize. U isto vreme, u Beču, jednom od gradova koji prema mnogim istraživanjima obezbeđuje najbolji kvalitet života na planeti, gradska uprava je, u skladu sa svojom SMART strategijom, transformisala tradicionalno trgovačku ulicu Mariahilfer Strasse u najdužu evropsku pešačku ulicu.<sup>5</sup> U tom smislu je značajno da se generalno razumeju i istražuju „sile koje oblikuju grad“ (Frenchman, 2003) i kako deluju na donošenje odluka u savremenom dinamičnom vremenu.

U sledećim poglavljima će se analizirati najpre širi kontekst, globalni urbani fenomeni i odnos uprava i planera prema dinamičnim savremenim uslovima, a zatim lokalni kontekst Beograda u prethodnom periodu, kao osnov za moguća upoređenja i unapređenja procesa planiranja grada.

## **1.2 Predmet i sadržaj istraživanja**

Predmet ovog istraživanja je planiranje grada u uslovima dinamičnih promena u opsegu od formiranja vizija budućeg razvoja do metoda i instrumenata za postizanje strateških ciljeva i, u toj grupi posebno, urbanističkih planova. U fokusu istraživanja je planiranje Beograda u ekonomskoj, političkoj i društvenoj tranziciji u okvirnom periodu između 1995. i 2015. godine. U tom periodu je grad iskusio značajne statusne i strukturne promene – od glavnog grada bivše SFRJ, države sa preko 22 miliona stanovnika, do

---

<sup>5</sup> <http://landarchs.com/vienna-unveils-longest-shared-space-in-europe/>, pristupljeno 6.9.2015.

glavnog grada Republike Srbije, sa oko sedam miliona stanovnika, znatno manje teritorije i značaja, u procesu pridruživanja Evropskoj uniji.

Opšta je ocena uprava, teoretičara i javnosti da je beogradska planerska praksa od početka 90-ih godina prošlog veka postala prevaziđena i kruta za izmenjene potrebe grada i da su promene neophodne. Za razumevanje uspostavljenih prioriteta razvoja Beograda i formiranja preporuka za svrsishodno planiranje budućeg razvoja analizirani su uslovi u kojima se grad razvijao, status prestonice i odnos države i grada i regulatorni okvir planiranja u periodu istraživanja. Analizirani su, takođe, istorija planiranja grada i strateški urbanistički planovi od vremena posle Drugog svetskog rata do danas. Osvrt na istoriju i tradiciju planiranja Beograda urađen je da bi se utvrdio kapacitet profesije i sistema planiranja grada da se adaptira na aktuelne i moguće promene, da u sistem unese i primeni teorijske preporuke, koristi pozitivna iskustva iz sopstvene i prakse drugih gradova i da se usklađuje sa globalnim i evropskim trendovima.

Širi kontekst istraživanja obuhvata analizu fenomena urbanizacije, preciznije, tema sa kojima se sreću savremeni svetski gradovi, ciljeva razvoja koje njihove uprave postavljaju, kao i metoda, uključujući i planiranje, kojima se postižu postavljeni ciljevi. U materijalima kroz koje Nemačko ministarstvo prostora predstavlja nacionalnu urbanu politiku, direktorka planiranja Berlina prof. Regula Lücher (2012, p. 89) kaže da je za kvalitetno planiranje i proveru planerskih ideja neophodno da one budu bazirane na tradiciji i kulturi određene sredine. Značajno je da se u naporima za bolje razumevanje lokalnih problema i usklađivanje sa globalnim ciljevima razvoja uzori traže u primerima gradova čije dobre prakse i uspele strategije mogu da se adaptiraju na lokalne, beogradske uslove, to jest da kultura grada i kapacitet profesije i uprave mogu dobre lekcije da primene. Zbog toga su odabrani i prikazani pozitivni primeri strategija nekoliko uspešnih evropskih gradova sa ciljem da se u praksi planiranja Beograda oni primene kao inspiracija ili uzor.

Da bi se razumeli i lokalno primenili mehanizmi koje koriste uspešni evropski gradovi, neophodno je usaglasiti i definisati pojmove koji se koriste u planiranju, posebno u strategijama i strateškom planiranju gradova. Kompleksnost gradova, njihovog planiranja i upravljanja zahteva korišćenje znanja i pojmova ne samo iz osnovne oblasti, urbanih i regionalnih studija, već i drugih disciplina kao što su upravljanje organizacijama, sociologija, zaštita životne sredine, ekonomija i psihologija. Autori koji



su se bavili kritikom stanja i istraživanjem mogućih unapređenja planiranja u Srbiji jesu: Nada Lazarević Bajec (1993, 1997, 2004, 2007), Zoran Nikezić (1993,1997), Miodrag Janić (1997), Borislav Stojkov (1991, 1993,1995, 1996, 2000, 2004, 2005, 2007, 2009, 2013), Žaklina Gligorijević (1996, 1999, 2004, 2007, 2008, 2012, 2013) a posebno Miodrag Vujošević i Slavka Zeković, od 1993. do danas.

Strani autori čiji su radovi korišćeni u istraživanju a koji su proučavali kompleksne urbane procese i strateško planiranje gradova i regiona jesu: Adreas Faludi, Arnold J.J. van der Valk (1994), Alfons Segura (1998), John Friedmann (2007), S.Graham & Patsy Healey (1999, 2007), Luigi Mazza (2010, 2013), John & Allen Hickling (2012), na osnovu teorija upravljanja organizacijama. Ovde će se pomenuti neki od autora koji su se bavili strategijama i čija su dela korišćena u istraživanju, od druge polovine 20. veka, kao što su: Peter Drucker (1962), Edward Luttwak (1987), Friend & Hickling (1987), Michael E. Porter (1996), Henry Mintzberg (1996, 1998, 2014), Vladimir Kvint (2009), Richard Rumelt (2011), Lawrence Freedman (1980, 2013) Max McKeown (2011).

Urbanim fenomenima, arhitekturom, urbanim formama, dizajnom i kulturom bavili su se: Joseph Rykwert (2000), Tim Marshal (2004), Lawrence A. Herzog (2006) i Nan Elin (2010, 2013). Inovativne strategije i kreativni pristupi upravljanju gradovima istraživani su u delima Allen J. Scott (1998, 2011), Jon Coaffee (2008), Richard Florida, (1996, 2000, 2005, 2013), Henry Mancini (2002), Charles Landry (2000, 2006), Maurizio Carta (2009, 2014), Schilling, J. & Mallach, A. (2012). Tranzicioni procesi, posebno postsocijalističkih gradova, bili su tema sledećih autora: Nan Elin (2004), Sasha Tsenkova, Zorica Nenadović-Budić (2004) i Sonia Hirt (2007, 2009, 2015).

Socijalne aspekte gradova, posebno u savremenom tranzicionom vremenu, proučavali su: Richard Sennett (1970, 1973), Jordi Borha & Manuel Castels (1998), David Harvy (2004), i psiholozi: Harold Bridger (2001), Tim Darlington (2000) i David Armstrong (2008).

Polje istraživanja strategija razvoja i strateškog planiranja je znatno bogatije literaturom i izvorima, jer obuhvata sve oblasti ljudskog delovanja, od ličnog napretka do državnih pa i globalnih ekonomskih i vojnih teorija. U nacionalnoj urbanističkoj praksi se ova tema posebno ne razmatra, a istražuje se u oblasti prostornog planiranja, regionalnog razvoja i u oblasti organizacije lokalnih samouprava.

Za ilustraciju efektivnosti procesa planiranja prikazana su dobra iskustva planiranja gradova u Evropi, zatim novije tendencije (ka održivom ili inteligentnom razvoju, rastu, smanjenju ili povećanju gustina stanovanja), potrebe ili obaveze: obezbeđenje dostojnog stanovanja za sve kategorije stanovništva, legalizacija neplanske izgradnje, povećanje mobilnosti ili obezbeđenje zdravije životne sredine, kao i onih proizašlih prihvatanjem međunarodnih konvencija, deklaracija i protokola (UN Habitat, ICLEA; Leipzig Charter on Sustainable European Cities, EU Smart City Strategies, i druge). Pažnja je takođe posvećena izboru ciljeva kojima gradovi dugoročno teže i instrumentima kojima te ciljeve postižu, u skladu sa stvarnim mogućnostima grada: ekonomskim, organizacionim, društvenim. Deo istraživanja posvećen je i fenomenu kontinuiteta u planiranju projekata i procesa koji bi trebalo da se dosledno sprovode, to jest da se argumentovano i kroz konsenzus odustane od njihovog sprovođenja zbog izmenjenih političkih, tehnoloških, ekonomskih ili klimatskih okolnosti, nedovoljnih kapaciteta i drugo.

Da bi se stvorila osnova za ocenjivanje stanja i formiranje predloga unapređenja sistema planiranja Beograda analizirani su slični procesi u savremenim gradovima, uspele strategije i mehanizmi kojima se oni realizuju, a posebno uloga urbanističkog planiranja u tom procesu. Tradicija beogradskog planiranja, istorijske i naučene lekcije iz tranzicionog perioda kraja 20. i početka 21. veka biće predmet šire analize, dok se inspiracija za preporuke traži u dobrim iskustvima uspešnih gradova Evrope i, u širem kontekstu, globalnoj debati za formiranje Nove urbane agende UN Habitata III, u pripremi.

### **1.2.1 Globalna debata – savremeni grad, fenomeni i dinamika promena**

Indikatori urbanog razvoja Instituta Svetske banke govore da danas već 53% svetskog stanovništva živi u gradovima, a procena je da će do 2050. godine taj procenat premašiti 75%. Prema podacima UN Habitat-a, gradovi zauzimaju ispod 2% teritorije, ali učestvuju sa 70% u proizvodnji globalnog BDP-a, emisiji ugljen-dioksida i svetskog otpada, dok koriste 60% ukupne energije.<sup>6</sup> U evroregionima 2014. godine je 76%

---

<sup>6</sup> The Global Development Framework, <https://www.habitat3.org/the-new-urban-agenda>, pristupljeno 10.4.2016.

stanovništva već bilo urbano.<sup>7</sup> Svetska banka je 2009. godine objavila set dokumenata koji čine „Urban & Local Government Strategy” i najavila deceniju gradova.<sup>8</sup> Njen cilj je da pomogne upravama na svim nivoima da učine svoje gradove pravednijim, efikasnijim, održivim i odgovornim prema životnoj sredini, a formirana je na iskustvu uspešnih gradova koji su spremni da menjaju svoja pravila, unapređuju finansije, privlače investicije i vode računa o siromašnima. Zasniva se na dva principa: prvi je da je gustina stanovanja aglomeracija bazična za ljudski napredak, ekonomsku produkciju i socijalnu ravnopravnost, i drugi, da održivost gradova zavisi od kvalitetnog upravljanja. Strategija se razvija kroz pet poslovnih linija: (1) političko i poslovno upravljanje gradovima i finansije, (2) siromaštvo, (3) gradovi i ekonomski rast, (4) planiranje, zemljište i stambena politika i (5) životna sredina i klimatske promene.

Dok su u 20. veku države i nacije bile nosioci promena, vodeći svetske ratove i kreirajući svetsku ekonomiju u odnosu supersila, danas su to gradovi i regioni. U SAD-u gradovi postaju dominantni a njihove uprave i gradonačelnici značajniji i snažniji partneri u odnosu na dosadašnje predsednike i senatore, zahtevajući od Kongresa izmene zakona kojima se ingerencije sa država prenose na gradove i povećanje finansiranja lokalnih i državnih infrastrukturnih projekata.<sup>9</sup> Krajem 20. veka gradovi postaju centralna globalna tema zbog ekonomske snage i izuzetnog uticaja koji imaju na razvoj regiona i država, a proces planiranja, po prirodi kompleksan, postaje dodatno zahtevan zahvaljujući značajnim geopolitičkim promenama. Analizirajući mogućnosti i ulogu planiranja u periodima tzv. velikog talasa, Avarez (2013, p.551) tvrdi da je kontekstualno definisana dugoročna promena ključna i jedina izvesna odlika gradova i regiona. Automobilaska industrija i autoputevi su uticali na oblikovanje gradova i regiona sredine 20. veka, dok je pretpostavka da će usluge i telemobilnost usloviti formu gradova ovoga veka. Predviđanje potreba, definisanje ciljeva razvoja i vizije budućnosti gradova, u tom kontekstu, postaju kompleksni proces koji sve teže ispunjava očekivanja uprave i građana.

Teoretičari se bave utvrđivanjem razloga zbog kojih su neki savremeni gradovi uspešni a drugi neuspešni, zašto jedni rastu a drugi stagniraju i gube stanovništvo,

---

<sup>7</sup> <http://data.worldbank.org/topic/urban-development>, pristupljeno 29.7.2015.

<sup>8</sup> The World Bank's new Urban & Local Government Strategy (2009) The International Bank for Reconstruction and Development /The World Bank.

<sup>9</sup> Gradonačelnici preuzimaju inicijativu: Izvor: [http://www.100resilientcities.org/blog/entry/how-mayors-became-the-united-states-infrastructure-mavens#/-/\\_/](http://www.100resilientcities.org/blog/entry/how-mayors-became-the-united-states-infrastructure-mavens#/-/_/) pristupljeno 30.3.2015.

ispitujući i upoređujući širok spektar oblasti i uslova. Storper (2013) je utvrdio četiri aspekta koji oblikuju ekonomski razvoj gradova: ekonomski, institucionalni, inovacioni i interaktivni i politički. Odlike uspešnog grada danas jesu: održiv, „pametan“, ekonomski stabilan, pravedan, energetske efikasan, inovativan, investiciono privlačan, saobraćajno dostupan, „zelen“ i drugo. Gradovi se vrednuju i pozicioniraju prema različitim kriterijumima: privrednom potencijalu, ljudskom kapitalu, strategijama privlačenja stranih ulaganja, bezbednosti, infrastrukturi i životnoj sredini, dobrom poslovnom okruženju. (FDI, „Financial Times”<sup>10</sup>, „Economist”<sup>11</sup> ili Milken Institute<sup>12</sup>) ili prema kvalitetu života (Mercer<sup>13</sup>) stvaraju opštu takmičarsku klimu i obavezuju ih na komunikaciju, transparentnost i konkurentnost.

U tom procesu vrednovanja uspeh gradova se ne može meriti samo ekonomskim rastom, pozicijom koju može da osvoji na tržištu, već zavisi od urbane strukture i njene otvorenosti za društvene procese koji modeluju život stanovnika (Rykwert, 2000, p.8). Teoretičari su izašli iz okvira urbanih i regionalnih studija i za visok kvalitet života neophodna su nova znanja iz drugih disciplina. Florida (2009) piše o „geografiji sreće“, pozivajući se na psihološko istraživanje (Daniel Gilbert) koje pokazuje da je mesto gde živimo značajno za sve ostale elemente koji čoveka mogu da usreće (novac, posao, zdrav život, prijatni ambijent). Drugo istraživanje pokazuje da dugoročno „zdravlje“ i najснаžnijih gradova, kakav je na primer Njujork, zavisi od nekoliko elemenata: uravnotežen regulatorni sistem, moderna infrastruktura, visok kvalitet života i talenti (Tores, 2011). Konačno, Carta (2014, p132) tvrdi da je revizija urbanizma neophodna, jer zahteva ozbiljne veštine u rešavanju problema, odgovornostima i dobrom upravljanju gradom i to za pet ključnih elemenata: viziju, strategiju, dizajn, pravila i društvo.

Saradnja gradova postaje neophodna u prikupljanju dobrih praksi i vodeće ličnosti u gradovima se ohrabruju da svoja iskustva i refleksije stave u globalni kontekst i razmenu. Lokalna praksa i iskustva, pokazalo se, više nisu dovoljni. Bilbao BUILD je godišnji skup na kojem se razmenjuju iskustva američkih i evropskih građanskih lidera,

---

<sup>10</sup> <http://www.fdiintelligence.com/Locations/Global-Cities-of-the-Future-2014-15-FDI-Strategy-winners>, pristupljeno 8.8.2015.

<sup>11</sup> <http://www.blic.rs/Slobodno-vreme/Vesti/584548/Objavljena-lista-gradova-u-kojima-se-najbolje-zivi-Beograd-pri-dnu-liste>, objavljeno 21.8.2015. pristupljeno 29.8.2015.

<sup>12</sup> Global opportunity index - Attractig foreign investment <http://www.milkeninstitute.org/publications/view/720>, pristupljeno 8.8.2015.

<sup>13</sup> Quality of Living Rankings, prema <https://www.imercer.com/content/quality-of-living.aspx>, pristupljeno 8.8.2015.

predstavnik uprava i profesionalaca oko dve ključne teme. Prvu temu čine održive inicijative transformacija gradova, a drugu, podrška i edukacija za urbane vođe i razvoj društvenih ekosistema koji treba da podrže globalno povezivanje i angažovanje gradova.<sup>14</sup> Treća integrisana tema je dobila na značaju posle velike ekonomske krize 2008, a pogodila je sve gradove, posebno američke. Ona se odnosi na obezbeđenje socijalne održivosti, odnosno šanse za sve građane pogođene krizom, nezadovoljne i izgubljenog poverenja u uprave. Zbog toga je neophodno da se u politikama, strategijama i planovima transformacije gradova insistira na socijalnoj jednakosti i uključivosti.

Slične teme, ali sa fokusom na profesionalna pitanja u strategijama planiranja gradova, pokreće radna grupa za urbana pitanja Saveta arhitekata Evrope (ACE) čija je misija da obezbedi doprinos arhitektonske profesije urbanoj dimenziji u politici Evropske unije. Godine 2014. je objavljen priručnik „Uloga arhitektonske profesije u proizvodnji odgovornog dizajna” doprinoseći arhitektonskoj i urbnističkoj praksi u mnogim sektorima: visokokvalitetna arhitektura kao osnovni alat za efektivne, integrativne i holističke politike održive urbane rehabilitacije; urbana dimenzija EU strategije 2020. za pametni, uključiv i održiv rast evropskih gradova; promocija inovativnih i inteligentnih rešenja za održivi urbani razvoj na nivou EU; promocija evropskog urbanog nasleđa kao resursa za ekonomski razvoj, socijalnu koheziju i kvalitet života.<sup>15</sup>

Rušenjem Berlinskog zida krajem 80-ih godina prošlog veka započinje proces ujedinjenja Evrope, promene sistema u njenom istočnom delu, decentralizacije i regionalizacije. Ovaj proces značajan je za gradove u regionu jugoistočne Evrope, jer od tada u regionu započinju faze političke, ekonomske i društvene tranzicije. Proces promene postsocijalističkih gradova, uključujući Beograd, bio je tema istraživača ne samo na ovom području, zbog nemoći da se tradicionalnim planerskim instrumentima i dinamikom savladaju novi problemi tranzicionog vremena. Jedan od fenomena karakterističan za brzorastuće gradove širom planete jeste neplanska, neformalna izgradnja, a problem sa kojim se nose uprave i urbanisti je regulacija naselja i sanacija neplanske izgradnje na čitavom području jugoistočne Evrope.

UN Habitat je povodom brzih promena, velikog procenjenog porasta stanovništva u područjima i zemljama u razvoju za koje se procenjuje da neće moći da obezbede

---

<sup>14</sup> The Bilbao Urban Innovation and Leadership Dialogues (BUILD), German Marshall Fund, 2014.

<sup>15</sup> [http://www.ace-cae.eu/fileadmin/New\\_Upload/7.\\_Publications/Others/2014/ACE\\_URBA\\_ISSUES\\_2014\\_EN\\_FORMAT\\_A5\\_HORIZ\\_PANORAMIQUE\\_WEB.pdf](http://www.ace-cae.eu/fileadmin/New_Upload/7._Publications/Others/2014/ACE_URBA_ISSUES_2014_EN_FORMAT_A5_HORIZ_PANORAMIQUE_WEB.pdf).

odgovarajuću urbanu infrastrukturu i javne servise, započeo *Svetsku urbanu kampanju* 2013. godine kako bi se udruženim snagama, znanjem i dobrim iskustvima zajednica svetskih gradova usaglasila oko ciljeva razvoja i oformila Novu urbanu agendu do 2016. Iste godine nudi priručnik „Urbano planiranje za gradske lidere” u kome se predstavljaju globalni prioriteti i narasli problemi svetskih gradova. Istraživači upoređuju iskustva i domete napora uloženi u unapređenje života u gradu, ekonomske šanse razvoja, bolji javni transport, brže i bezbednije povezivanje gradova i regiona i podršku novim procesima u gradovima (Vaggione, 2013). U toku 2015. godine 193 zemlje članice Organizacije ujedinjenih nacija (UN) saglasno su usvojile dokument o „Održivim ciljevima razvoja” (Sustainable Development Goals, SDGs) kao zajednički okvir za prevazilaženje siromaštva i promociju održivog razvoja za sledećih 15 godina. Poseban značaj za planersku profesiju, mesto i ulogu planiranja u procesima urbanizacije i ovo istraživanje ima cilj 11, Urban SDG, prvi međunarodni dogovor o ciljevima specifičnog urbanog razvoja.

Na univerzitetima, institutima i u neprofitnom sektoru razvijaju se brojni urbani programi kako bi se što bolje razumeli urbani procesi a gradovi osnažili, učinili svesnim i otpornim za izazove savremenog doba kroz partnerstvo svih sektora. Oni čine deo pripreme za Habitat III konferenciju na kojoj se i identifikuju problemi i formulišu predlozi za Novu urbanu agendu, a takvi su, na primer, Urban Forum Graz, European Habitat konferencija u Pragu 2016. godine, transatlantski „German Marshal Fund“ BUILD ili regionalni program Svetske banke „Urbano partnerstvo“, za lokalne samouprave u jugoistočnoj Evropi (2011–2014). Rezultati ovih međunarodnih konsultacija o urbanim temama dragoceni su za formulisanje ciljeva razvoja gradova i profesija koje se njima bave u periodu već započete ere intenzivne globalne urbanizacije.

Koliko se vizija budućnosti savremenih gradova razlikuje u odnosu na poznate tradicionalne modele 20. veka pokazuje debata Internacionalne asocijacije gradskih/opštinskih uprava (ICMA), organizacije čija je misija da kreira izvrsnost u upravljanju razvijajući i jačajući lokalne vlasti da grade bolje zajednice. Teme koje se smatraju značajnim za inovativno upravljanje savremenim gradovima jesu: 1. šta će odrediti pravac lokalnih uprava u sledećoj deceniji i kasnije, 2. gde će biti „sledeći gradovi”, mesta koja mogu da privuku talentovane individue, i 3. kakve implikacije će

tehnologija, klimatske promene, demografija imati na lokalne zajednice i ljude koji im služe i vode ih (*The Next Big Thing: Local Government's Next Century*, 2015).

Široka globalna i stručna debata o gradovima pokazuje koliki je njihov značaj u najširem smislu, od zaštite resursa planete, razvoja nacionalne i regionalne ekonomije do ličnog osećanja sreće. Pripremajući okvir u kome treba predložiti moguća unapređenja planiranja Beograda, istraživanje je započeto upoznavanjem opštih, zajedničkih tema gradova i nekih koji su specifični za region Jugoistočne Evrope, a značajni za Beograd. Zaključuje se da lokalna praksa deli neka iskušenja i probleme drugih gradova, kao što su izmene regulative zbog povećanja efikasnosti, dileme oko izbora poželjnog tipa planiranja, uverenje da saradnja i direktna razmena iskustava između gradova daje najbolje rezultate. Opređenjenje za strateško umesto tradicionalnog planiranje je preovladalo, kao i integralni pristup umesto sektorskog, što su već prvi elementi oje beogradska praksa može da usvoji. Takođe, teoretičari su saglasni da je za planiranje gradova neophodan širi spektar aktivnosti i znanja: od standardnih planerskih, kao i uključivanje većeg broja aktera u proces formulisanja ciljeva i planiranja. Razmatrajući globalne fenomene i zahteve koje predstavnici gradova iskazuju u formulisanju mesta i uloge planiranja u budućnosti zaključuje se da tradicionalna praksa i politika planiranja Beograda nisu i neće biti dovoljne da zadovolje zahteve te da iskustva drugih gradova mogu da pomognu u formiranju mogućih rešenja za probleme održivog planiranja razvoja Beograda u narednom periodu.

### **1.3 Ciljevi istraživanja**

Opšti cilj ovog istraživanja je analiza sistema planiranja i upravljanja gradovima kao adekvatan odgovor na globalne teme u lokalnom kontekstu. Istražuju se teorijski osnovi za unapređenje tradicionalnog sistema planiranja Beograda i uzori u savremenim modelima strateškog planiranja pretežno evropskih gradova.

Praktični cilj istraživanja je utvrđivanje razloga za nedovoljnu efektivnost i efikasnost planova i istraživanje mogućih modela unapređenja sistema planiranja Beograda, posebno u odnosu između dugoročnih strategija razvoja grada i planskih politika uprava. Očekuje se da će lociranje problema, utvrđivanje uzroka i razumevanje konteksta u kome i za koji se planira, uz upoznavanje dobrih stranih iskustava, omogućiti razvoj ideje o promeni u sistemu planiranja i upravljanja razvojem grada.

Jedno od pitanja na koje se traži odgovor kroz ovo istraživanje jeste: gde se u trajnom nadmetanju gradova za što kvalitetnije uslove života, bolje servise, što više inovacija, sigurniji i bezbedniji život i što veću ponudu biznisima za investicije, nalazi Beograd, to jest njegov sistem odlučivanja i planiranja? Kakva su bila strateška opredeljenja u različitim istorijskim okolnostima a kakvi operativni planovi i rezultati njihove primene? Kakva je, u tom smislu, njegova aktuelna strategija i kakav bi model bio prihvatljiv da bi se strateško i urbanističko planiranje prilagodili zahtevima savremenog doba, novoj dinamici i novom globalnom obrascu planiranja? Upoznaju se iskustva odabranih, uspešnih gradova Evrope kakvi su Minhen, Beč, Milano, Barcelona ili Bilbao kako bi se ona koristil kao uzor ili inspiracija Beogradu.

Argumenti za unapređenja sistema su traženi u teorijama strateškog planiranja, u literaturi koja obrađuje urbane procese, planiranje i upravljanje, zatim nacionalnom i lokalnom planerskom iskustvu i dobrim iskustvima uspešnih evropskih gradova.

Sekundarni ciljevi su nabrojani po oblastima i prvi među njima je definicija, objašnjenje i razgraničenje pojmova koji su predmet istraživanja. U strateškom planiranju to su: a). analiza Strategije razvoja grada Beograda i sagledavanje mogućnosti za unapređenja, prema usvojenim lokalnim znanjima, dobrim praksama drugih gradova i nekih evropskih državnih politika. U operativnom planiranju: istraživanje planskih rešenja za sprovođenje strateških opredeljenja, uočavanje prepreka za formiranje efikasnih planskih rešenja u postojećem sistemu planiranja, procesa, postupaka i regulative. U upravljanju: usaglašavanje globalnih i lokalnih ciljeva razvoja, upoznavanje partnerstva sektora u gradovima u formiranju strateških odluka; sagledavanje prednosti i prikupljanje argumenata za veću demokratizaciju i decentralizaciju procesa planiranja i upoznavanje strategija razvoja i upravljanja savremenih gradova.

U širem kontekstu, cilj istraživanja je da doprinese domaćem korpusu teorijskih znanja o planiranju gradova, posebno sa stanovišta odnosa upravljanja i planiranja, razumevanju razlika i uloge strateškog u odnosu na operativno planiranje, pa tako i mogućnosti za eventualna unapređenja sistema, uključujući istraživanje moguće nove, svrsishodne pozicije urbanizma u novom obrascu planiranja i upravljanja razvojem gradova.



## 1.4 Metodologija istraživanja

Ovo istraživanje pripada grupi ekstenzivnih normativnih istraživanja gde se analiziraju, ocenjuju i predlažu poboljšanja u čitavoj grupi postupaka, politika i normi koje se koriste u planiranju gradova.

Takođe, pripada grupi razvojnih istraživanja, jer se problem koji se istražuje posmatra sa stanovišta postojećih teorija, ali se posebna pažnja posvećuje praktičnim aspektima, lokalno, i praktičnim rezultatima postignutim u drugim sredinama i gradovima.

Opšti metodološki pristup u istraživanju biće analiza: definicija i pojmova, literature i teorija o strategijama i strateškim planovima izabranih evropskih regionalnih i urbanih strategija, globalnih trendova kao konteksta za formiranje održive strategije razvoja Beograda; zatim istorije urbanističkog planiranja i strategija razvoja gradova, analiza alternativa planiranju u uslovima tranzicije i dobrih iskustava koja mogu biti ugrađena u sistem planiranja Beograda.

Veze predviđene naučne metodologije sa postavljenim hipotezama ostvaruju se kroz: upoznavanje dobrih praksi tri izabrana evropska grada i pojedinačnih izuzetnih primera, iz čijih iskustva je lekcije moguće primeniti u slučaju Beograda. Zatim, analiza uspešno sprovedenih strategija gradova u periodima promena, kao i primenjenih planskih politika i drugih instrumenata, takođe radi moguće primene u Beogradu.

Hipoteze su postavljene deduktivnom metodom kada se radi o oceni stanja planiranja i induktivnom metodom kod predlaganja mogućih modela za unapređenje strategija razvoja, instrumenata za sprovođenje, uključujući urbanističke planove, i eventualne izmene urbanističke regulative.

U istraživanju lokalnog konteksta bazu istraživanja čini literatura domaćih i stranih autora, različiti izvori i podaci iz istorije i prakse planiranja Beograda iz arhiva i dokumentacije Arhitektonskog fakulteta, Urbanističkog zavoda Beograda, Centra za planiranje urbanog razvoja, CEP-a, naučne i stručne publicistike IAUS, publikacija Udruženja urbanista Srbije, u periodu od početka 90-ih godina 20. veka do danas. Istorija i trendovi urbanističkog planiranja obrađeni su na osnovu obimne strane literature, najvećim delom izdanja posle 2000. godine, zbornika sa ISOCARP-ovih godišnjih kongresa, kao i materijala iz nastave na posleiplomskim programima SPURS MIT i

HARVARD GSD 2003/2004. godine. Vredan izvor podataka i teorija čini otvorena baza kurseva planiranja na MIT (OPENCOURSEWARE), Instituta Svetske banke od 2011. godine i međunarodnih konferencija i foruma.

Deo građe i tumačenje pojava i procesa dobijeni su kroz lične kontakte sa savremeniciima, učesnicima u procesima planiranja Beograda i tri grada uzora, i to: a) profesionalacima uključenim u izradu strateških planova i donosioca odluka u Beogradu u periodu 1995 – 2015, b) učesnicima u kreiranju i sprovođenju strategija i planova Beča, Barselone i Bilbaoa, c) učesnika u pripremi i implementaciji Strategije razvoja grada Beograda. Takođe, korišćena je literatura iz srodnih naučnih disciplina: sociologije, psihologije, upravljanja, iz dela koja se bave koliko urbanizmom toliko i ostalim aspektima i fenomenima grada.

Primena rezultata ovog istraživanja očekuje se u praksi planiranja Beograda kao doprinos kreiranju novih obrazaca i uvođenju novih instrumenata u planiranje grada. Mogu biti i argumenti za donošenje gradskih sektorskih politika ili polazna osnova za izmene legislative, tako da se omogući primena dobrih modela uspešnih gradova u Beogradu. Da bi rezultati bili primenljivi neophodno je analizirati kontekst, uzroke, učesnike i sagledavati posledice primene standardnih planerskih postupaka u nestandardnoj dinamici promena i razumevanje kompleksnih odnosa u donošenju strateških odluka uprave. Kroz analizu beogradske prakse u istraživanom periodu i poređenja iskustava drugih sredina, ispituje se mogućnost promene tradicionalnog obrasca planiranja grada u skladu sa izmenjenim globalnim društvenim i ekonomskim uslovima.

Ovo istraživanje može biti doprinos oceni stanja planiranja u procesu pripreme materijala za UN Habitat III konferenciju, jer se na globalnom nivou istražuje novi obrazac, novi model planiranja koji treba da zameni standardne, poznate modele planiranja održivog razvoja gradova u promenama, u periodu ubrzane urbanizacije. Mogući nedostatak istraživanja može biti nedovoljna kompetencija za široku skalu aspekata koji utiču na problem istraživanja (finansijski, politički...) kao i neophodna, posebno za inertne procese planiranja gradova, nedovoljna istorijska distanca za donošenje naučnoistraživački utemeljenih zaključaka. Očekuje se, ipak, da će istraživanje pomoći razumevanju i biti doprinos teorijskim osnovama planiranja i planerske legislative, a posebno unapređenju procesa i prakse planiranja Beograda.

## 1.5 Hipoteze

Istraživačko pitanje rezultat je dugogodišnjeg praktičnog profesionalnog i teorijskog bavljenja planiranjem, najviše Beograda, i glasi: Kakva unapređenja treba uneti u sistem planiranja Beograda da bi se obezbedila efektivnost i efikasnost sistema u procesu ostvarivanja ciljeva razvoja, u vremenu povećane globalne i interne dinamike promena?

Tri su suštinska pitanja za upravu, planere i zakonodavce na koje je neophodno odgovoriti da bi se u skladu sa ciljevima predlagala unapredjenja, i to su: Kakav grad želimo?, Kakav plan želimo? i Kakav će zakonski okvir obezbediti funkcionalnu implementaciju strategija i planova?

Na početku istraživanja postavljeno je nekoliko hipoteza koje odgovaraju na istraživačko pitanje i koje se u tezi dokazuju.

1. *Uslov da se grad kontrolisano razvija u pravcu atraktivnog savremenog centra u vremenu povećane globalne dinamike promena jeste da uspostavi racionalni sistem planiranja i upravljanja koji započinje formiranjem strategije integralnog održivog razvoja.*

Strategija odgovara na pitanje: Kakav grad želimo? Ona mora biti demokratski pripremljena, usaglašena i usvojena, na liniji opštih, globalnih, evropskih i regionalnih opredeljenja, kako bi se obezbedila kompetitivnost grada, ali takođe autentična, formirana u odnosu na procenjene kapacitete i šanse svakog specifičnog grada, u ovom slučaju Beograda, u skladu sa njegovom istorijom, tradicijom, identitetom, specifičnim ciljevima razvoja, resursima i kapacitetima uprave, privrede i populacije.

Za kreiranje održive, ostvarive strategije razvoja neophodno je: a) odabrati model koji odgovara gradu, a na osnovu racionalne ocene stanja, potencijala i kapaciteta, kako bi se b) formirala vizija budućnosti grada, cilj njegovog urbanog razvoja, iz konteksta sadašnjosti za uslove budućnosti, istovremeno dovoljno ambiciozan, visok ali i dostižan.

Takođe, uslov da se strategija primenjuje, kao cilj i kao proces, jeste da u procesu učestvuju svi akteri, nosioci aktivnosti koje se predlažu strategijom, privatni, javni, nevladini, pojedinci i grupe, građani, a proces mora biti javan i otvoren, od postavljanja hipoteza do usaglašavanja ciljeva i operativih rešenja.

Za kreiranje i implementaciju strategije odgovorna je uprava koja mora biti otvorena, ambiciozna, racionalna i spremna da dosledno sprovodi konsenzusom postavljene ciljeve razvoja grada.

2. *Urbanističko planiranje je poželjan, koristan i beogradskoj tradiciji primeren instrument upravljanja prostorom i resursima ka ostvarenju ciljeva definisanih strategijom.*

Strateško planiranje je proces, ali su operativni urbanistički planovi alat za sprovođenje strategije i imaju ulogu da se odluke o prostoru donose u skladu sa utvrđenim ciljevima, umesto arbitrarno. U ovom kontekstu ključno pitanje je: Kakav plan želimo? Planovi moraju biti dovoljno određeni, obavezujući, da obezbede zakonitost i doslednost uprave, ali dovoljno otvoreni za sprovođenje u vremenima promena, prilika, ponuda, obezbeđujući mogućnost korišćenja različitih instrumenata.

Da bi se obezbedila suštinska uloga i odgovarajuća forma planova, usklađena sa formom i sadržajem strategije, neophodno je uskladiti i zakonski okvir, definicije i međusobne relacije, a u tom procesu mogu biti dragocena iskustva uspešnih savremenih gradova uzora. Zatim, za dosledno i efikasno sprovođenje strategija i planova neophodno je obezbediti odgovarajući pravni okvir koji omogućava odabir odgovarajućih instrumenata, planskih ili drugih, koje uprava može koristiti imajući stalno u vidu kontinualno ažuriranje ciljeva i izvesne stalne izmene ambijenta.

3. *Planiranje je upravljanje.*

Za uspešno sprovođenje strategija neophodna je posvećenost i istrajnost uprave (odnosno uprava, jer strateške ciljeve i projekte najčešće nije moguće sprovesti u kratkom periodu) da odabranu dugoročnu strategiju posvećeno i dosledno sprovodi, prati realizaciju i efekte, redovno proverava usklađenost i aktuelnost utvrđenih ciljeva. Takođe Mintzberg (2014) tvrdi da su tri balansirana osnova za zdravo društvo: 1) respektabilna uprava; 2) odgovorne kompanije i 3) robusne dobrovoljne organizacije, neprofitne, nevladine, fondacije i drugo. Za lokalnu upravu je ključno da konsenzusom utvrdi i usvoji odluku da vodi stvaran transformativni proces grada zajedno sa svim javnim i privatnim institucijama i partnertima koji u njemu funkcionišu. Tada se (strateško) planiranje može tretirati i kao osnova za unapređenja i kao metod upravljanja procesom unapređenja grada.

## **2. O pojmovima i kontekstu**

Analiza pojmova koji su predmet istraživanja istovremeno je uslov i jedan od ciljeva istraživanja, jer se često pogrešno razumeju, slobodno tumače i neprecizno koriste. Ovde je istraženo poreklo, značenje i primena osnovnih pojmova u širem kontekstu i u kontekstu planiranja gradova. Takođe, za razumevanje procesa i međusobnog uticaja strategija i planova gradova značajno je sagledati istorijski, prostorni i društveni kontekst gradova.

### **2.1 Definisane pojmovi i granice istraživanja**

Strategije razvoja gradova datiraju iz druge polovine XX veka i čine ih dokumenti i postupci u kojima se definišu ciljevi razvoja gradova i planovi za postizanje tih ciljeva. Formiraju se kroz široku saradnju svih sektora uprave, privrednika, korporacija, društava i građana. Planske politike, sa druge strane, označavaju širok spektar mera i aktivnosti za usmeravanje urbanih procesa u ostvarivanju ciljeva razvoja gradova i odnose se na sistem planova i drugih instrumenata za donošenje i sprovođenje odluka o budućem razvoju gradova (OECD, 2015).

U ovom istraživanju se analizira odnos kompleksnog procesa strateškog planiranja i sistema pravila i instrumenata za njegovu implementaciju zbog moguće primene u sistemu planiranja Beograda. Kako su u tom kontekstu pojmovi i procesi relativno novi i neodređeni, najpre se razmatra šira slika, prikazuje geneza i istražuju značenja kako bi se u granicama istraživanja mogli izvoditi osnovani zaključci, birati uzori gradova i postupaka, dokazivati hipoteze i predlagati unapređenja.

#### **2.1.1. Pojam strategije, koreni i primena**

Pojam „strategija” ima široku primenu u različitim oblastima. Potiče iz vojne doktrine, a od 60-ih godina 20. veka se koristi u poslovnoj ekonomiji i upravljanju organizacijama (menadžmentu) u igrama na sreću i, sve češće, u javnom sektoru, u upravljanju razvojem teritorija, zajednica ili pojedinih sektora. Reč vodi poreklo od grčkih reči „stratos” – vojska i „ago” – voditi, preuzet je iz vojne terminologije i odnosi

se na veštinu uspešnog vođenja ratnih operacija.<sup>16</sup> Prvi put zabeležen zapis potiče iz Kine, 500. g. pre n.e, u kome se strategija tumači kao „upotreba u miru i ratu svih nacionalnih snaga, kroz sveobuhvatno, dugoročno planiranje i razvoj, kako bi se osigurala bezbednost i pobeda” (Freedman, 2003). Pandan današnjem pojmu u Staroj Grčkoj i Vizantiji bili bi znanje ili mudrost generala, a podrazumeva i ratne taktike, retoriku i diplomatiju (po Lutwak, 1987). U vojnoj teoriji i opštem naučnom pristupu u bivšoj Jugoslaviji i kasnije u Republici Srbiji termin se odnosi i na „sistem naučnih znanja” i na skup „veština” (Stojković, 2009). Politika i strategija su blisko povezani pojmovi od antičkog doba u kome su stratezi bili odgovorni za očuvanje najviših društvenih dobara, ali i opredeljivali tok razvoja društva. U urbanim studijama Mediterana Segura (1998, p.151) strategije objašnjava kao plan visokog nivoa za postizanje jednog ili više ciljeva u uslovima neizvesnosti i upozorava da javna uprava, kao i privatne kompanije treba da imaju svest o životu u svetu stalne krize odnosno stalne promene odnosa, kompetitivnosti, šansi i pretnji, teritorija, saveznika i konkurenata, i drugo. Za ovo istraživanje se definicija smatra primerenom, imajući u vidu predmet istraživanja i kontekst, period koji se, ne samo na području Zapadnog Balkana već i globalno, može označiti kao period opšte političke, ekonomske, energetske i klimatske neizvesnosti.

Ne postoji saglasnost oko definicije strategije, oblasti ili opisa granica (Freedman, 2013). Proces generalno uključuje formulisanje ciljeva, utvrđivanje aktivnosti za njihovo dostizanje i uključivanje resursa za izvršenje tih aktivnosti. Raspoloživi resursi za postizanje ciljeva su obično ograničeni te se utvrđuje na koji način i sa kojim resursima će se ciljevi postići (Porter, 1980). Mintzberg (1996) za razliku od planiranja definiše strategiju kao „potku u masi odluka“, McKeown (2011) smatra da je „strategija kreiranje budućnosti” i predstavlja ljudski pokušaj da dosegne „željene ciljeve raspoloživim načinima”, to jest raspoloživim resursima, dok Kvint (2009) definiše strategiju kao „sistem nalaženja, formulisanja i razvijanja doktrine koja će obezbediti dugoročne uspehe ukoliko se verno primenjuje”.

Za razumevanje strategija razvoja gradova dragoceno je iskustvo i teorije strategija upravljanja organizacijama. Od sredine prošlog veka u toj oblasti autori prave razliku između strateških i taktičkih odluka (Drucker, 1962). Strategiju vide kao skup

---

<sup>16</sup> στρατηγία, Liddell, H.G., Scott, R. *A Greek-English Lexicon*, Perseus, preuzeto sa <http://en.wikipedia.org/wiki/Strategy>, pristupljeno 8.2015.

odluka kojima organizacija definiše ciljeve, svrhu postojanja i planove za ostvarivanje ciljeva i smatra je „šablonom“ za postizanje uspeha, rezultatom određenog organizacionog procesa koji se ne može odvojiti od strukture, ponašanja i kulture preduzeća (Gabriel, 2004,p.182).

Rumelt (2011) strategiju smatra načinom za rešenje problema organizacije, pre nego precizno utvrđenim planom ili konkretnim izborom rešenja. Tri su važna aspekta strategije: prethodno razmatranje, predviđanje ponašanja „drugih“ i namensko oblikovanje koordinisanih aktivnosti. Sastoji se od dva glavna procesa: formulacije i implementacije, u kojima se najpre analizira okruženje ili situacija, postavlja dijagnoza i razvijaju pravci i politike razvoja, kroz strateško planiranje i strateško mišljenje. Drugi proces, implementacija, sadrži akcione planove za dostizanje ciljeva utvrđenih u politikama razvoja.

Porter (1980) posmatra strategiju kao način za ostvarivanje ciljeva pri čemu se uzimaju u obzir faktori iz okruženja i unutrašnjih mogućnosti organizacije. Ona pomaže u izboru najboljeg puta ka ostvarivanju ciljeva poslovanja. Strateške odluke određuju pravac u kome se kreće preduzeće u zavisnosti od promena u okruženju i ne treba je vezivati samo za važne i značajne odluke. Ona može biti pripremljena, osmišljena ili može da bude šablon prema kome se organizacija adaptira na promene u okruženju ili takmiči sa drugim organizacijama. Neophodno da uprava organizacije stalno prati i kontroliše pojedinačne aktivnosti, adaptira ih u odnosu na uslove okruženja i konkurencije, i međusobno, kako bi se obezbedila kompetitivna prednost i održivost. Dok je cilj upravljanja operativna efektivnost i postizanje visokih kvaliteta proizvoda ili funkcije, uloga strategije je kombinovanje svih aktivnosti (Porter,1996).

Strategija nema jednu formu već se formuliše na različite načine, pri čemu odabir zavisi od njene svrhe i okruženja. Mintzberg (1998) nudi pet definicija strategije organizacija: strategija kao plan (1), usmeren pravac aktivnosti ka precizno definisanom setu ciljeva; strategija kao matrica (2), dosledan model ranijih ponašanja sa tokom vremena realizovanom strategijom, umesto željenom; strategija kao pozicija (3), određena u odnosu na spoljne faktore, okruženje; strategija kao trik (4), manevar, sa ciljem da nadmudri konkurenciju, i strategija kao perspektiva (5), operativna, kao prirodno proširenje shvatanja ili ideološke perspektive organizacije.

Pojam se široko koristi u svim oblastima društva, a moguće ga je interpretirati na različite načine u istoj oblasti. Strategije razvoja gradova koji su bili uzor beogradskoj (Varšava, Prag, Budimpešta, Minhen) kao i većina strategija gradova u Srbiji (Kragujevac, Kraljevo, Šabac) sve su različite, imaju različite fokuse, ciljeve, sadržaj, akcione planove i učesnike, ali je razlog njihovog postojanja isti: da gradovi imaju usaglašen cilj kome njihov razvoj treba da teži.

### **2.1.2. Strateško, dugoročno i operativno planiranje**

Strategija uključuje aktivnosti kakve su strateško planiranje i strateško mišljenje. Strateško planiranje se definiše kao sistemski proces definisanja vizije željene budućnosti, njeno pretvaranje u široko definisane ciljeve i seriju koraka za njihovo postizanje. Proces sadrži ulazne podatke, aktivnosti i rezultate; može biti formalan i neformalan i obično je iterativan, sa povratnim uticajima na čitav proces. Neki elementi su kontinualni, dok su neki konačni, izvršeni kao posebni projekti unutar procesa.

Strateško planiranje obezbeđuje materijal za strateško mišljenje kojim se vodi i formira strategija. Ono uključuje tri grupe aktivnosti: davanje smisla informacijama (kao što su promišljanje o promenama u tehnologiji, ambijentu, vrednovanje konkurencije, tržišta), oblikovanje ideja i planiranje akcije. Svaka grupa aktivnosti uključuje tri koraka, a svaki korak različite kombinacije veština mišljenja. Kada smo u prilici da koristimo sve veštine mišljenja možemo reći da mislimo strateški (Bryson,2003, cit.Healey, 2007, Grujić, 2012). U kritici srpske planerske prakse Vujošević (2013) objašnjava relacije između strateškog upravljanja, mišljenja i planiranja i citira Kuklinskog (2007) koji smatra da strateško mišljenje ima više formi i uloga. Ono obezbeđuje integraciju naučnih znanja i imaginacije (takozvano kreativno naspram logičnog mišljenja); podržava različite razvojne koncepte u holističkom i integrativnom pristupu; obezbeđuje dugoročni okvir koji podnosi zaokrete razvojnom ciklusu, brze strukturalne promene; u osnovi se odnosi na različite vrste dugoročnih, srednjoročnih i kratkoročnih ciljeva, za različite razmere, gde su teoretska, metodološka i praktična znanja akumulirana za pripremu, usvajanje i implementaciju odluka o budućem razvoju. Postoji razlika između strateškog mišljenja i strateškog planiranja, ali su ta dva procesa međuzavisna i komplementarna misaona procesa koji za efektivno strateško upravljanje moraju da se podržavaju (Graetz, 2002, cit.Vujošević). Uloga strateškog mišljenja je da zamišlja različitu budućnost koja



može da utiče da kompanija promeni osnovnu strategiju ili čak industriju. Strateško planiranje treba da „ostvari i podrži strategije razvijene kroz proces strateškog mišljenja” i da ih povratno upotrebi u poslovanju.

Rezultat planiranja čine dokumentacija i komunikacija koje objašnjavaju strategiju i kako će se ona implementirati, nekad u formi strateškog plana. Može da sadrži i ocenu okruženja, ambijenta i konkurencije, politike razvoja koju organizacija želi da primenjuje i ključne inicijative ili akcioni plan za sprovođenje razvojne politike (Rumelt, 2011.). Strateški plan može da se radi za više godina i periodično ažurira.

Strategija uključuje proces formulisanja i implementacije; strateško planiranje pomaže u koordinaciji oba postupka. Priroda procesa strateškog planiranja je analitički proces (pomaže pronalaženju „tačaka“ koje treba spojiti) dok formiranje strategije podrazumeva sintezu (povezivanje tačaka) uz pomoć strateškog mišljenja. Na taj način se planiranje javlja u procesu formiranja strategije (Mintzberg, 1996)

Strateško i operativno planiranje su dva pristupa planiranju i uključuju dva različita tipa mišljenja. Strateške odluke su temeljne i usmerene su prema budućnosti, a njihova dnevna primena se sprovodi kroz operativno planiranje. Vremenski horizonti strateškog i operativnog planiranja se razlikuju, jer se u prvom utvrđuju prioriteta koje je potrebno postići u narednih nekoliko godina, dok operativni plan sadrži akcije koje treba preduzeti odmah ili u kratkom periodu, u skladu sa strateškim prioritetima.

Teoretičari ističu razliku između strateškog planiranja i dugoročnog planiranja, a sastoji se u naglašavanju važnosti pretpostavljenog okruženja. Kod dugoročnog planiranja, postojeće znanje o budućim uslovima dovoljno je pouzdano da osigura pouzdanost plana tokom njegove primene. Strateško planiranje pretpostavlja da organizacija, teritorija ili zajednica moraju biti prijemčive na okruženje koje je dinamično i često teško predvidivo te se značaj daje donošenju odluka koje će biti uspešan odgovor na promene u okruženju. Dakle, naglasak je na sveobuhvatnoj usmerenosti umesto na postizanju specifičnih, konkretnih ciljeva.

Za razliku od dugoročnog planiranja koje započinje trenutnim stanjem i uspostavlja putanju za zadovoljavanje procenjenih budućih potreba, strateško planiranje kreće iz željenog stanja i procenjuje korake do trenutnog stanja. Na svakom stepenu dugoročnog planiranja planer se pita šta je potrebno uraditi sada da bi se dosegao sledeći, viši stepen. Kod strateškog planiranja planer se pita šta je trebalo učiniti na prethodnom

stepenu da bi se stiglo u trenutno stanje.<sup>17</sup> Suština strateškog planiranja je slična u neprofitnim, privrednim i vladinim organizacijama i gradovima; svi odlučuju šta žele da postignu i na koji način, uvažavajući dinamiku okruženja u kojem deluju.

Strateško planiranje nije zamena za odgovorno rukovođenje i prosuđivanje uprave, vođstva, direktora. Nije takođe ni taktičko planiranje, u kome se fokusira na usko definisani cilj sa definisanim sredstvima, već se posmatra širi kontekst i fleksibilno je u sredstvima za postizanje ciljeva. Strateško planiranje nije predviđanje budućnosti i utvrđivanje odluka koje ne mogu biti promenjene, niti je pravolinijski proces, predvidiv i bez prepreka.

### **2.1.3. Strateško i prostorno planiranje gradova i regija**

Planiranje prostora i gradova se do sredine 20. veka odnosilo na planiranje fizičkih karakteristika, a od tada se u evropskoj tradiciji kroz urbanističke planove predstavljala i strategija razvoja teritorija. Značajni planovi gradova prošlog veka su bili usmereni na savladavanje rasta, organizaciju prostora za veliko povećanje broja stanovnika i zdravstveno i tehnološko unapređenje prostora. Uprave su težile da uspostave harmoničnu organizaciju prostora kroz fizičko planiranje, uprošćeno rešavajući pitanje javnog prostora, pretežno za odvijanje automobilske saobraćaja, a izgrađena područja, za stambene namene. Bilo da su to moderni gradovi geometrijske matrice (Pariz, Lisabon) ili „novi gradovi” sa dizajniranim trgovima, promenadama, pijacama, oni su rezultat pravila i planiranja uprave, tvrde Borha i Castels razmatrajući prednosti i mane novog strateškog planiranja u Mediteranskoj regiji (1998, p.23-31). Klasični planovi su zasnovani na sagledavanju stanja, projekcijama fizičkog i ekonomskog razvoja, koje su pratila pravila i norme planiranja gradova (zoning, u evropskoj i američkoj tradiciji); anticipirali su budućnost formirajući vizije, slike materijalne, fizičke stvarnosti budućih gradova.

Sedamdesetih godina prošlog veka širi se nezadovoljstvo rezultatima sprovođenja tradicionalnih planova u zapadnoj Evropi, zbog njihove krutosti prema izmenljivim potrebama uprava, kapitala, tržišta i društava u celini, idejama liberalnog kapitalizma. Neoperativnost planova je generalno prihvatana kada se nisu vezivali za ekonomsku i

---

<sup>17</sup> Preuzeto sa <http://www.businessdictionary.com/definition/strategic-planning.html#ixzz3Uq5Ajs00>, pristupljeno 27.5.2015.

društvenu dinamiku koja ometa sprovođenje kroz projekte. Takođe, preterane su bile optužbe da su veliki promašaji u gradovima rezultat velikih planova, jer se pretpostavlja da bi prave katastrofe nastale bez postojanja planova (ibid, p.23).

Potreba za drugačijom vrstom planiranja nastala je zbog problema prakse planiranja koje stvara neoliberalna kultura najpre u Britaniji, kasnije zapadnoj Evropi, zbog predefinisanih zahteva investitora 60-ih godina prošlog veka (Bryson, Roering, 1987 cit. Healey, 2007). Od uprave se očekuje regulatorna i promotivna uloga, u procesu trajnog donošenja strateških odluka za neizvesnu budućnost i stalnoj pripremi podrške za tzv. velike projekte, često u partnerstvu sa privatnim sektorom (Balducci & Fedeli, 2011, pp.101, Friend & Hickling, 2012).<sup>18</sup> U britanskom zakonodavstvu i sistemu planiranja još ranije se razdvajaju strukturni i akcioni planovi kao prvi korak ka strateškom planiranju prostora, a u SAD-u ono postaje dominantni instrument planiranja prostora. Nezadovoljstvo efektima klasičnog planiranja i veliki entuzijazam koji je pratio izradu strateških planova stvarao je iluziju da je to zapravo jedina forma planiranja vredna pažnje, u profesionalnim i akademskim krugovima (Faludi, van der Valk, 1994 cit, Mazza, 2010, p.2). U mediteranskim lokalnim administracijama pojava strateških planova rezultat je potrebe uprava gradova da odgovore na novu globalnu kompeticiju u kojoj prostor postaje osnovni element u privlačenju investicija, projekata, turista, ali prelazak iz tradicionalnog u strateško planiranje nije jednostavan, jer zahteva transformaciju prakse, pravila i institucija, to jest zahteva vezu „znanja i akcije“ (po Balducci, Fedeli, 2011) uvažavajući stalno lokalne dinamike društveno-prostornog razvoja umesto samo izrade strateških planova. U tom smislu, Friedmann (2007, p.67) tvrdi da je u praksi planiranja neophodno da se primenjuju strateška rešenja koristeći i tradicionalne planove.

Profesija nije postigla konsenzus o tome šta je definicija strateškog planiranja, jer je opseg suviše širok tvrdi Mazza (2010, pp.1-10): „...od tradicionalnih i institucionalnih formula, preko prostornog subregionalnog i strukturnog planiranja 60-ih, preko dubioznih transpozicija iz kulture biznis sektora na javni sektor, obuhvata upravljanje, organizaciju institucija, ili komunikacije, uz dodavanje kreativnosti i strateške imaginacije“. Albrecht (2005, p.268) definiše strateško planiranje kao „proces koji vodi javni sektor kroz koji se

---

<sup>18</sup> *Planning Under Pressure / The Strategic Choice Approach* (Urban and Regional Planning) (Kindle Location 473).

formulišu vizija, aktivnosti i način implementacije, dajući formu i okvir šta mesto jeste i kako treba da postane”. Sagledao je njegovih pet osnovnih karakteristika: selektivno, otvoreno za dopune, sveobuhvatno, vizionarsko i orijentisano na aktivnosti (2006, p. 1165). U razradi ove definicije kasnije predlaže veoma široke okvire za normativni deo strategije svodeći je time na sredstvo komunikacije za postizanje konsenzusa i politički marketing, insistirajući na značajnijem uključivanju javnosti zbog ispitivanja stvarnih političkih mogućnosti za konkretne projekte.

U „Metodološkoj sintezi strateškog planiranja” Segura (1998, p.149) na osnovu dobrog iskustva dva strateška plana Barselone i nekoliko drugih gradova u mediteranskoj mreži, krajem 20. Veka, sistematizuje ciljeve, metode i domete strateškog planiranja, analizira faze i obavezne učesnike u tom procesu i daje svedenu razliku između strateškog i klasičnog plana. Strateški plan nije više plan uprave u kome planer ima „na umu“ stavove javnosti, već je to forma zajedničkog planiranja i upravljanja gradom koja obavezno uključuje posvećenost političkih predstavnika ciljevima utvrđenim kroz konsenzus svih učesnika u procesu, ali i uvažavanje jednako legitimnih i komplementarnih ciljeva koje kandiduju različiti privatni činioci koji funkcionišu unutar (gradske) teritorije, u cilju opšteg razvoja grada.

## **2.2. Kontekst istraživanja**

Istraživanje se vrši u dva konteksta: širem, razmatranjem globalnih tema, procesa i promena koje utiču na gradove i njihove strategije za opstanak i održivi razvoj, i lokalnom, u gradu Beogradu, okvirno u periodu 1995–2015. Oba procesa sprovode se zbog razumevanja tokova koji utiču na gradove, metodološke, i upoznavanje praktičnih aspekata planiranja uspešnih gradova Evrope u dinamičnom savremenom ambijentu. Očekuje se da dobra iskustva, teorijski doprinosi i globalne i evropske preporuke za planiranje gradova u posmatranom periodu mogu biti primenjeni u istraživanju mogućnosti i stvaranju uslova da se unapredi sistem planiranja Beograda, imajući u vidu lokalne uslove, tradiciju, ustaljenu praksu i kapacitet uprave i profesije da se upuste u promenu.

Širok je izbor tema, pojava i oblasti kojima se u svetskim razmerama bave urbane studije, ali i fundamentalne nauke prema kojima se formiraju nove strategije gradova. Tu najpre spada potreba transformacije cilja održivog razvoja, u skladu sa intenzivnim

promenama sa kojima se suočavaju gradovi, kakve su klimatske promene, ekonomska i energetska kriza, prevelika potrošnja prirodnih resursa a ugrožavanje kulturnih, preveliko zagađenje, siromaštvo i drugi. Odgovor na nabrojane pojave su nove politike i novi ciljevi razvoja: elastičnost, kontrola korišćenja neobnovljivih i istraživanje mogućnosti upotrebe obnovljivih izvora energije, energetska efikasnost, kontrola emisije ugljen - dioksida i drugih gasova koji doprinose efektu staklene bašte, zaštita prirode, zelenila i neizgrađenog zemljišta, očuvanje zdravlja ljudi planiranjem zdravih navika i načina života u gradovima, održiva urbana mobilnost i drugo. Generalni uslovi i globalni procesi razmatrani su da bi se lociralo mesto i sagledao potencijal Beograda da savlada savremene tehnike, koristi modele planiranja i obezbedi uslove za učešće u globalnoj komunikaciji gradova. Deo analize čini i podsećanje na istoriju planiranja grada i nasleđe, intelektualni i socijalni kapital grada na kome se bazira moguća promena shvatanja i procesa u planiranju razvoja grada.

Jedan od ciljeva istraživanja jeste da skrene pažnju na elemente kompleksne stvarnosti i podigne svest o njihovom značaju, koja se ne sme prevideti u razmatranjima strateških, razvojnih i operativnih planova budućnosti Beograda. Jedna od najvažnijih karakteristika današnjice je stalna promena ambijenta i uslova u kojima gradovi funkcionišu a koja se u slučaju Srbije i Beograda često sublimira u pojmu tranzicija.

### **2.2.1 Tranzicija, globalni kontekst gradova**

Tranzicija je pojam široko korišćen u različitim oblastima. U „Webster Dictionary” pojam se objašnjava kao „prelaz iz jednog stanja, stepena, objekta ili mesta na drugo, promena; pokret, razvoj ili evolucija iz jedne forme, stepena ili stila ka drugom“. U socijalnoj psihoanalizi (Bridger, 2001,p.xxii) se koristi za procese adaptacije građana, pojedinaca na tzv. turbulentnu stvarnost (Emeri & Trist, 1973, cit. Dartington, 2000), kroz „kompleksni adaptivni sistem”. Od sredine 20. veka je aktuelna tema u literaturi za procese adaptacije društava i gradova na globalne pojave i probleme, a obično se vezuje za zemlje kao što su Kina, Rusija, bivše socijalističke zemlje Istočne Evrope ili zemlje Latinske Amerike i Afrike (IMF, 2000, EBRD, 1994, UN Habitat, 2013). Olbrycht (2013) je definiše namernom, neophodnom i pozitivnom promenom najpre svesti, a zatim svih elemenata upravnih, društvenih i fizičkih elemenata grada ka održivom sistemu

otpornog na promene, bile one voljne, planirane ili neočekivane prirodne, društvene ili ekonomske.<sup>19</sup>

U regionu Jugoistočne Evrope smatra se procesom prilagođavanja i nametnute postepene promene društva, institucija, propisa i navika od socijalističke, centralno-planske ekonomije ka demokratskom sistemu slobodnog tržišta (Feige, 1994, Gligorijević, 2007, Hirt, 2009). Tranzicione nacije čini oko 70 miliona stanovnika u 23 države severoistočne, istočne, centralne i jugoistočne Evrope od kraja 80-ih godina 20. veka. Osim ostalih procesa koji se odvijaju u savremenom svetu, ove zemlje se bore sa ekonomskim krizama, nedostajućom infrastrukturuom, socijalnom segregacijom, siromaštvom, demokratskim promenama. Predstoje im i novi zadaci: energetska efikasnost, održiva mobilnost, smanjenje stanovništva, nelegalna izgradnja i uz političke i socijalne izazove, promena sistema upravljanja. Decentralizacija, jačanje lokalnih uprava, privatizacija stambenog fonda i druge teme tranzicije ovde zahtevaju promenu mentaliteta i višu svest o pojavama i okruženju (Olbrycht, 2013,p.5).

Sve češće se pojam „tranzicija” koristi za društveni trend i u razvijenom svetu gde je neophodna ozbiljna promena bazičnih elemenata da bi se prihvatila nova globalna paradigma: živimo u vremenu krize i u „urbanoj eri” (Burdet, Sudić, 2007) koja zahteva metamorfozu svih urbanih sistema (Carta, 2014). Iako proizvode 50% globalnog BDP-a, koriste 90% resursa, skoro 80% nacionalnih energetske potrebe zemalja OECD-a i emituju 80% ukupnog ugljen-dioksida, gradovi su odgovorni za budućnost i obavezni da revidiraju ciljeve razvoja. Očekuje se da vođeni planiranjem garantuju nove forme približavanja kulturne, ekonomske, ekološke, i društvene održivosti kroz nove vizije budućnosti, nove obrasce planiranja i kvalitetnije odlučivanje i efektivne projekte. Karakteristika novog vremena je takođe nedostatak sopstvenih sredstava za investicije i stimulisanje ekonomije („Zero Budget Age“) što zahteva od uprava „da urade više sa manje resursa.“ (Carta, 2014, pp. 131–146).

Tema brojnih teorijskih istraživanja su procesi promene društava i ekonomija, i posebno gradova, od industrijskog ka postindustrijskom, modernom ka postmodernom, od proizvodnog do grada trećeg sektora i kreativog grada (Florida, 1996, Scott,1998, Mancini, 2002, Landry 2006.); od evropskog metropolisa do azijskog megagrada (Shane, 2011), u tehnološkim promenama (Graham, 1997, Graham, Marvin, 1999). Istražuju se

---

<sup>19</sup> Jan Olbrycht, član Evropskog parlamenta, predsednik URBAN Intergroup.

procesu promena u ciklusima kakav je „veliki talas“ (Longue Duree). Pojam se vezuje se za istoričara Fernand Braudel-a i odnosi se na drugi od tri perioda u kojima se dešavaju značajne promene imperija, civilizacija i društava, u jedinici vremena merenoj vekovima.

Savremena nauka i praksa planiranja se suočavaju sa procesom i značajem promena, prihvataju se kao neizbežna realnost gradova, ozbiljno istražuju i razmatraju kroz naučne projekte, studije i konferencije. Rezultat tih istraživanja su novi obrasci planiranja koje gradovi, shodno lokalnom kontekstu, biraju za svoje razvojne strategije u uslovima neizvesnosti.

### **2.2.2 Odgovori na globalne fenomene i rešenja za probleme gradova**

U savladavanju tema koje su obeležje nove urbane ere savremeni gradovi primenjuju i nove obrasce u planiranju i upravljanju, nove koncepte kakvi su, na primer, „inteligentni“ (*SMART*) gradovi, kompetitivni, „zeleni“, gradovi male ili nulte emisije ugljen-dioksida (low-carbon, zero-carbon), elastični (resilient) gradovi.

Model inteligentnog grada promoviše se ne samo u duhu brzog razvoja tehnologija, povezanosti i dostupnosti velikog broja informacija preko globalnih mreža, već kao osmišljen, inteligentan i strateški odabran put održivog razvoja gradova čiji su prioriteti kvalitet života, energija, resursi, kvalitetni servisi, uključujući elektronsku upravu, održivu urbanu mobilnost i drugo.<sup>20</sup> Ovaj koncept znatno menja gradske razvojne strategije, planove i akcije i postaje sinonim kvalitetnog života u gradu, njegovog zdravog i održivog razvoja, uz smanjenu emisiju ugljen-dioksida i ublažavanje posledica klimatskih promena (Low Carbon Cities: Barselona, 2002, Smart City Vienna, 2005, The World Bank's new Urban & Local Government Strategy, 2009).<sup>21</sup>

U razmatranju strategija gradova značajna tema je kompetitivnost, nadmetanje gradova za investicije, posetioce, značajne događaje, statuse, bolje rangiranje na globalnim uporednim listama i drugo. Strateški dokumenti gradova, uključujući i beogradsku Strategiju razvoja (2011), sadrže u osnovnim ciljevima ovaj atribut grada, bez koga, smatra se, nema ekonomskog razvoja u globalnom tržišnom nadmetanju investicija. Kompetitivnost je u 20. veku pojam gotovo nepoznat gradovima nekadašnjeg Istočnog bloka, razvijenim u sistemima planske privrede, pa i Beogradu; i osnovno je obeležje

---

<sup>20</sup> Smart City Wien, *Perspektiven*, issue 05-06 2014.

<sup>21</sup> preuzeto sa <http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1269651121606/FullStrategy.pdf>

neoliberalizma koji prodire na istok Evrope krajem 80-ih godina prošlog veka. Karakteristična je za razvijene kapitalističke zemlje, posebno Sjedinjene Američke Države i Veliku Britaniju od vremena Margaret Tačer, ali se od 70-ih godina, vremena postindustrijskih društava širi najpre u razvijenim zemljama, a krajem ere socijalizma i na istok Evrope i Daleki istok.

| Systems             |   | ► Design elements • Technologies  |  |  |
|---------------------|---|---|--|--|
| Resources           | Green buildings   | Moving beyond green buildings to district scale   |  |  |
|                     | Buildings   | Transport   | Open space   | Utility infrastructure   |
| Energy <sup>1</sup> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Solar water heating</li> <li>• Building envelope<sup>2</sup></li> <li>• Efficient windows</li> <li>• Building design<sup>3</sup></li> <li>• Rooftop photovoltaic systems</li> <li>• Energy-efficient lighting</li> <li>• Power-use sub-metering</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dedicated bus/car-pool lanes</li> <li>• Bike infrastructure</li> <li>• Pedestrian-only streets</li> <li>• Pedestrian-friendly street-scapes<sup>4</sup></li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Energy-efficient street lighting</li> <li>• Trees/urban forestry</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pneumatic waste-transport system</li> <li>• Combined heat and power</li> <li>• Liquid-desiccant air conditioning</li> </ul> |
| Waste               | N/A   | N/A   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• “Smart” waste bins (eg, solar-powered compactors)</li> </ul>                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Composting</li> <li>• Anaerobic digestion</li> </ul>  |
| Water               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Green roofs</li> <li>• Water-use submetering</li> <li>• Water-efficient faucets and appliances</li> <li>• Rainwater collection</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Permeable pavement and green alleys</li> </ul>   | N/A <sup>5</sup>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gray-water system</li> </ul>  |

Sl. 1. Matrica dvadeset pet tehnologija i elemenata dizajna, od „zelene gradnje“ do „zelenih susjedstava“, izvor: „Building the cities of the future with green districts“ preuzeto sa <http://www.mckinsey.com/business-functions/sustainability-and-resource-productivity/our-insights/building-the-cities-of-the-future-with-green-districts>, pristupljeno 2015.

Ubrzana globalna urbanizacija, započeta krajem prošlog veka, dovodi u pitanje održivost sistema životne sredine i osnovne resurse, posebno energiju i vodu za piće, i stoga privlači punu pažnju. Svetski lideri se udružuju i obavezuju na odgovornost da se regioni i nacionalne uprave odgovornije ponašaju prema životnoj sredini uopšte, a posebno u gradovima koji su najveći potrošači (energije, hrane, vode) i istovremeno najveći zagađivači. Gradovi se tako opredeljuju za politiku održivosti, racionalnog upravljanja, socijalno pravednih programa, zdravih i energetski odgovornih strategija. Čest osnovni element izgradnje održivih gradova postaju „zelena susjedstva“ (green districts); pojam je relativno nov i još neprecizan, a jednu definiciju daje grupa autora okupljenih u McKinsey Institute: to su „kompaktna gradska područja velikih gustina stanovanja u kojima se angažuju tehnologije i projektantski elementi da bi se smanjila potrošnja resursa i zagađenje“. Oni razvijaju principe projektovanja koji vode



kompaktnim strukturama mešovitim namena, orijentisanim ka javnom prevozu, razmatrajući upotrebu obnovljivih izvora energije (Slika 1.). Neprofitna organizacija „EcoDistricts“ iz Oregona koja pomaže upravama i vladama da uspostave održive gradove napominje da su zelena susedstva interesantna kao „dovoljno mala da se brzo inoviraju a dovoljno velika da imaju značajan uticaj” (Bouton, Newsome, & Woetzel, 2015).

„Najveći deo planerskih instrumenata dizajnirani su za upravljanje rastom. Šta se dešava kada proces postane obrnut?” pitanje je u najavi knjige „Gradovi u tranziciji – Vodič za planere“, u kojoj se Schilling i Mallach (2012) bave posledicama svetske ekonomske krize koja proizvodi sledeći talas tranzicije, probleme gubitka radnih mesta i stanovništva, napuštena imanja i ekonomski pad. Planeri imaju ulogu u revitalizaciji gradova kroz izgradnju građanske i političke podrške za kreativne pristupe. Klasični planerski alati mogu da se upotrebe za savremene potrebe, te su u studijama slučaja prikazani uspeli primeri urbane obnove iz kojih planeri, stratezi i građanski autoriteti mogu da dobiju ideje za podršku tranzicionim gradovima da budu jači, zdraviji i otporniji. Katz i Bradley (2013) tvrde da je u toku uzbudljiva (metropolitenska) revolucija širom Amerike, gde se „mreža pragmatičnih lokalnih vođa hvata u koštac sa problemima koje prestoni grad Vašington ne može ili neće da reši”. Oni preoblikuju ekonomiju i unapređuju narušen politički sistem. Autori prikazuju nacionalni pokret, dobre prakse velikih i važnih gradova u kojima se traže novi načini da se pokrene ekonomija, inovativna rešenja problema koji nemaju standardne odgovore, nove zadatke za iskusne, savladane industrije, polje za kulturne projekte i tako dalje. Tranzicija američkih gradova poprimila je razmere da se proučava na međunarodnim skupovima posvećenim urbanim inovacijama i liderstvu, na kome aktivisti neprofitnog i civilnog sektora i profesionalci iz gradova Amerike i Evrope razmenjuju iskustva novije urbane regeneracije gradova (Bilbao BUILD Forum, 2014. i 2015.).<sup>22</sup>

Upoređujući trendove u američkim i britanskim gradovima sa procesima u Moskvi, Peking, Šangaju i Kijevu, Rykwert (2004,p.260) tvrdi da je tragedija našeg vremena što klackalica između centralno regulisanog planiranja bivšeg istočnog bloka ili Kine i liberalnog rasta zapadnog tipa pravi incidente u gradovima kao rezultat spekulacija.

---

<sup>22</sup> The Bilbao Urban Innovation and Leadership Dialogue (BUILD) Forum, German Marshal Fund of the United States, Strengthening Transatlantic Cooperation, Bilbao, Spain 2014.

Ocenjujući nerealnim ekstremni zaštitni model ekonomski autonomnih gradova, čak i sa sopstvenom valutom, Jacobs (1985) zagovara mogućnost da u okviru svojih ingerencija ipak mogu da preduzimaju male zaštitne korake (lokalnu proizvodnju hrane, organsku proizvodnju kao izvor dodatnih prihoda, „zelenih” pravila za nove poslovne zgrade ili osnivanje lokalnih stambenih korporacija) usvajaju lokalne politike, strategije, odluke i pravila, tako da postigu željenu stabilnost a ne izazovu državnu intervenciju.

Konačno, pretnja gradovima su nepogode izazvane klimatskim promenama, a gradovi koji su doživeli velike prirodne nepogode i katastrofe takođe se smatraju gradovima u tranziciji, obavezni i odgovorni da menjaju prioritete razvoja, traže nove strateške ciljeve i nove metode za postizanje tih ciljeva. Ekstremne nepogode koje izazivaju velike materijalne štete, poplave, ugrožavaju bezbednost zgrada i ljudi, ali dugoročno predstavljaju epidemiološku pretnju i opasnost za bezbedno snabdevanje gradova vodom za piće. Veliko zagrevanje leti i izuzetno niske temperature zimi iziskuju veliku potrošnju energije, nekad kolapse u sistemima elektrosnabdevanja i trajni manjak neobnovljivih izvora energije. Stoga je jedan odgovor na ovakve pretnje gradovima otpornost (elastičnost, rezilientnost) na promene.<sup>23</sup> Rodin (2014) nabroja pet osnovnih karakteristika otpornih gradova: oni su svesni, raznovrsni, integrativni, samoregulatorni, adaptabilni.<sup>24</sup> Već nekoliko gradova, počev od Nju Orleansa, pripremi je i usvaja strategiju otpornosti da zajedno utvrdi najbolje mere da se u izazovnim situacijama kriza što manje ugrozi kvalitet života i egzistencija i da se posle krize što pre vrati u prethodno stabilno stanje.

Wilbanks (2007) otporne gradove definiše kao „sposobne da se pripreme, odbrane i oporave od značajnih multihazardnih pretnji”, koje dolaze od najmanje tri aspekta: klimatske promene, prirodne katastrofe i terorizam (Coaffee et al, 2008) a u okviru projekta „100 elastičnih/ otpornih gradova“ Rockefeller foundation i na socijalne i organizacione teme i saradnju.<sup>25</sup> Koliko je tema aktuelna pokazuju teme svetskih konferencija: zagađenje, povećanje nivoa mora, stepen kriminala, terorizam ili briga o bolestima i zdravlju. Pomalo ekstreman naslov „Kriza je Novo normalno: Šta je otporan

---

<sup>23</sup> <http://www.100resilientcities.org/resilience>

<sup>24</sup> Judith Rodin, predsednica Rockefeller Foundation, preuzeto sa <http://www.massivesmall.com/>, pristupljeno 23.12.2015.

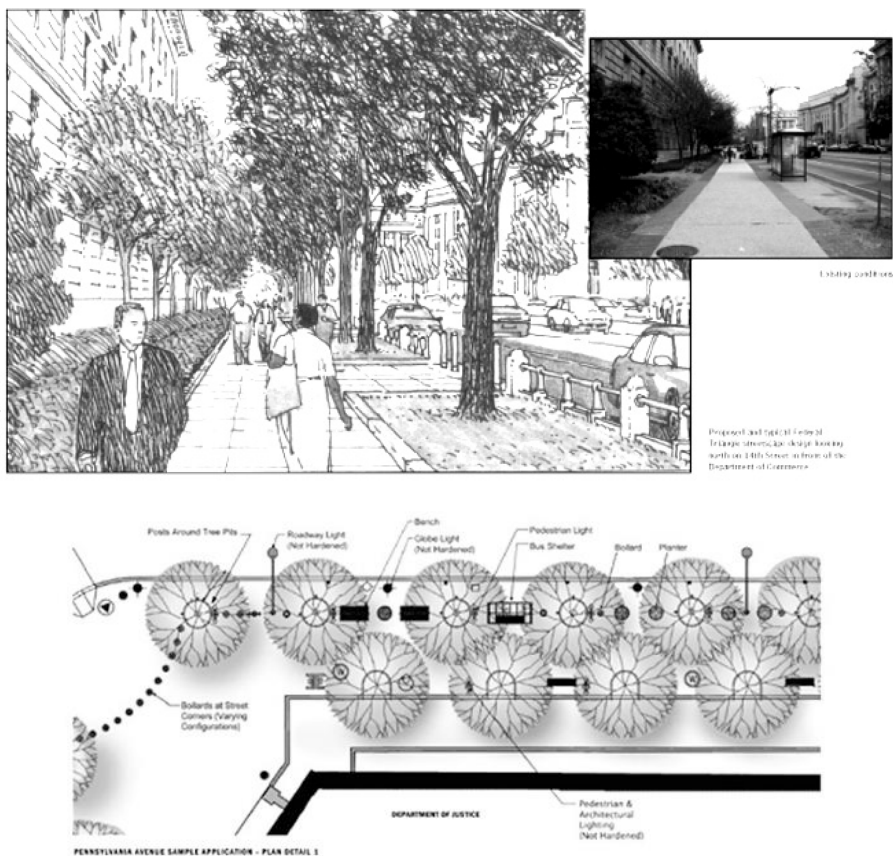
<sup>25</sup> Grad Beograd pridružio se projektu *100 Resilient Cities* Rockefeller Foundation 2014, a septembra 2015. u Skupštini Grada Beograda održana je prva informativna radionica sa predstavnicima uprave, različitih sektora grada, opština, nevladinih organizacija i privatnog sektora.

grad?“ na londonskom Salonu budućih gradova ističe se nova percepcija urbanizacije od pozitivne, razvojne u 20. veku, ka negativnoj, odbrambenoj, jer se kroz novu prizmu otpornosti gradovi posmatraju kroz potencijalno zastrašujuće aspekte. Novi pojam „resilience“ analizira se sa različitih aspekata, kao eufemizam za ljudsku genijalnost i hrabrost, sposobnost da kontrolišemo pojave, ili obrnuto, da se prilagodimo silama van naše kontrole, a često se komentariše i kao manipulativni instrument kojim se povezuju baze podataka gradova zbog globalne kontrole. Bez obzira na tumačenje pojma i namera, povećana učestalost i surovost nepogoda koje pogađaju gradove čine uprave i planere obaveznim da se pripreme da na njih reaguju i da se od njih brže oporavljaju (Rodin 2014.). Na tri problematična fenomena, urbanizaciju, klimatske promene i globalizaciju, odgovor mora da bude u tri principa otpornosti: svest o mogućim pretnjama, spremnost da se primene različite opcije i adaptacija na nove okolnosti. U vreme suočavanja sa neuspesima planiranih scenarija budućnosti, izbor novog koncepta planiranja gradova biće težak zadatak i moraće da se odredi prema pitanju: kakav grad će kreirati strah od budućnosti? (Kikpatrik, 2014). Evropski fondovi podržavaju projekte u kojima se otpornost tretira kao trajna promena, tranzicioni proces ka „novoj ideologiji urbanog razvoja i usmeravanje originalog ideala održivog razvoja” i motivator za društvenu promenu. Kroz evropski TURaS projekat Collier et al.(2012) istražuju različite razvojne strategije koje planerima, gradovima i upravama mogu sinergijski da ponude praktične informacije za uspostavljanje otpornosti.

Povećanje bezbednosti i mere u svim urbanim sferama pa i dizajnu postaju značajne kao reakcija na globalni terorizam, agresivno preteći evropskim gradovima u 20. veku, američkoj administraciji početkom 21. veka, a sve više svetskim gradovima i njihovim upravama. I bez ove aktuelne pretnje osnov za svaki zakonski ili stručni propis, preporuku i vrednovanje dizajna u SAD nalazi se u ustavnoj odredbi da je jedno od četiri osnovnih prava svakog građanina i dužnost javne uprave obezbeđenje javnog zdravlja i bezbednosti (health & safety).

Posle terorističkog napada na tri američka grada 11. septembra 2001, u preporukama Američke planerske asocijacije i u posebnim planerskim aktima obrađuju se teme bezbednosti i mere u dizajnu, uređenju, dimenzionisanju javnog prostora gradova i neposredne okoline javnih zgrada i institucija. Ove mere trebalo bi da osiguraju bezbednije funkcionisanje i smanjenje mogućnosti za terorističke akcije ili omoguće

intervencije službi koje su za to nadležne ukoliko dođe do neželjenih aktivnosti. To su: zabrana parkiranja na trotoarima zbog mogućeg direktnog prilaza objektima, a umesto toga postavljanje urbanog mobilijara dimenzija i gabarita u takvom rasporedu da onemogućava prilaz motornim vozilom preko trotoara, a u isto vreme nije smetnja kontroli i pešačkim kretanjima. Ovaj dokument sadrži različite preporuke za ograđivanje, javno osvetljenje, obradu partera, prepreke na kolskim prilazima i tako dalje.



Sl. 2.i 3 – Preporučeno i tipično uređen trotoar u zoni tzv. Federalnog trianglera u Vašingtonu, kao i šema mogućeg uređenja sa urbanim mobilijarom kao preprekom za napadače, izvor: skripte sa predmeta Design, Law, Policy, prof. Jerold Kayden, Harvard GSD, 2003.

Ove teme se moraju uzeti u obzir u analizi uspešnosti, sprečavanju grešaka i kreiranju strategija razvoja Beograda, posebno u vreme kada se još saniraju posledice prirodnih nepogoda kakve su registrovane u periodu od 2006. zaključno sa poplavama 2014. godine. Posledice konzervativnog planiranja i urbanih politika koje nisu uzimale u obzir uticaj globalnih fenomena odražavaju se na ličnu, društvenu i materijalnu bezbednost građana, bez obzira na socijalni status, i uslovljavaju drugačije prioritete u razvoju grada. Zbog toga je neophodno u planiranju posvetiti pažnju ovim aspektima i

učiti na dobroj praksi gradova koji su ih uvažili u svojim strateškim i operativnim planovima i politikama upravljanja.

Neophodno je pomenuti još jedan urbani fenomen kako bi se sagledao aktuelni kontekst grada: velika svetska ekonomska kriza koja je kulminirala 2008. godine u Evropi je izazvala velike socijalne probleme i proizvela jačanje građanskih inicijativa i pokreta. Pojave kakve su gubitak zaposlenja, nasilna iseljavanja iz stanova zbog kašnjenja u otplati kredita ili kamata pogodile su ne samo najsiromašnije socijalne grupe. Izgubivši poverenje u uprave i institucije da odbrane elementarna ljudska prava, građani se, već ranije okrenuti društvenim mrežama, kroz unapređenu komunikaciju samoorganizuju u aktivne grupe, pokrete, od kojih su neke prerasle u političke partije i kandiduju se za nacionalne vlade i parlamente, kakve su „Siriza“ u Grčkoj ili „Podemos“ u Španiji. Ovi pokreti su novi značajan akter u uspostavljanju urbanih politika i strategija a problemi zbog kojih se aktiviraju su još jedan zadatak gradskim upravama i planerima. Kako su u pojedinim državama Evrope građanske inicijative tradicionalno vrlo razvijene (Holandija, Velika Britanija, Španija), a u vremenu kriza se dodatno aktiviraju, istraživači se bave pitanjima vezanim za strategije planiranja koje se uklapaju u eru „aktivnih građana“, istražuju pojave građanskih pokreta, jačanja i opstanka i koje strategije nastaju unutar ili kao odgovor na građanske inicijative (Boonstra, 2015,p.146).

### **3. Strategije, planovi i planske politike**

U prethodnom poglavlju su analizirani pojmovi i procesi u vezi sa strategijama i odabranim tumačenjem strategije koje daje Segura (1998) kao plan visokog nivoa za postizanje jednog ili više ciljeva u uslovima neizvesnosti, u stanju trajne krize, promene odnosa, šansi i pretnji, saveznika i konkurenata. Da bi se uspostavila adekvatna uloga planova, domaćoj praksi bližih za ostvarivanje ciljeva razvoja gradova, i strategija u upravljanju njihovim razvojem, neophodno je razumevanje aktuelnih procesa i pojava uz preispitivanje tradicije i istorije planiranja. Teorije i modeli planiranja širih prostornih celina bliži su strateškom mišljenju i strateškom planiranju i zato korisni za rešavanje problema i razumevanje odnosa u gradovima, jer su društveno-ekonomski ambijent, prioriteta i očekivanja praktično jednaki u planiranju prostora i planiranju gradova.

Modernu i razumljivu ulogu planiranja objašnjava Frederiksen (2015, p.4) kao podršku pozitivnom procesu razvoja (sela, naselja i gradova) koja obuhvata:

„...stvaranje dobrih politika i praktičnih rešenja za upravljanje razvojem, podršku ekonomskom razvoju i pristup radnim mestima, obezbeđenje javnih servisa za narastajuću populaciju, zaštitu životne sredine i održivu izgradnju, mogućnost prilagođavanja klimatskim promenama i obnavljanje prostora posle konflikata i prirodnih katastrofa”.



Sl. 4 – Šta je planiranje

(izvor: *Delivering Better Development, Delivering Better Development*, London: RTPI & Global Planners Network (pdf), p.4. objavljeno 4.11.2015. <http://www.rtpi.org.uk/briefing-room/news-releases/2015/november/events-and-new-vital-guide-to-planning-help-rtpi-to-celebrate-world-town-planning-day> /pristupljeno 8.11.2015)

U istoriji su dobre politike za upravljanje razvojem podrazumevale strukturne, klasične urbanističke planove koji se dovode u pitanje 60-ih godina, prvi put u britanskom zakonodavstvu, i razdvajaju od akcionih planova (praktičnih rešenja) u susret strateškom planiranju prostora. U narednim decenijama oni postaju dominantni instrument u rešavanju problema prakse planiranja koje stvara neoliberalna kultura (Kaufman, Jacobs, 1987; Bryson, Roering, 1987, cit. Mazza 2010). Nezadovoljstvo efektima klasičnog planiranja i veliki entuzijazam koji je pratio izradu strateških planova stvarao je u profesionalnim i akademskim krugovima iluziju da je to jedina forma planiranja vredna pažnje (Faludi, Van der Valk, 1994, Lindblom, Kent). Međutim, i praksa strateškog planiranja je predmet kritika, delom zbog prevelikih očekivanja, nepreciznosti pojma i neefikasnosti u primeni. Profesija nije definisala pojam strateškog planiranja, jer je opseg suviše širok, dok je u javnom sektoru definicija ocenjena kao preambiciozna i neefikasna. Uspeh strateškog prostornog planiranja zavisi od tri vrste odnosa: politike i planiranja,

vlasti i upravljanja i prostora i društvenoekonomskog razvoja (Mazza, 2010,p.1). Glavni efekti planiranja su stoga politički i društveni pre nego ekonomski i prostorni, iako se ovi drugi smatraju ciljem planiranja.

Smatra se ipak da će potreba za urbanim planiranjem postojati dok ljudi budu živeli u gradovima. Visok stepen urbanizacije zahteva brzo donošenje odluka, ali i smislene, dobro procenjene programe razvoja sa odgovorima na važna pitanja: koje vrednosti zajednica najviše ceni, šta je u toj zajednici pravedno i ravnopravno i koje prioritete treba prvo zadovoljiti (Harris, 2015). Zbog velikih neusklađenosti i očekivanja od planiranja, posebno u vremenu ubrzane urbanizacije, pojavila se potreba da se osnove i prakse planiranja adaptiraju na novu situaciju i reviduju. Tako, UN Habitat usvaja dokument „Međunarodne preporuke o urbanom i prostornom planiranju” gde se definišu „proces i donošenje odluka sa ciljem ostvarivanja ekonomskih, socijalnih, kulturnih i ekoloških ciljeva kroz razvoj prostornih vizija, strategija i planova i primene grupe principa, instrumenata, mehanizama i procedura.”<sup>26</sup>

Prvi princip planiranja je da ono nije samo tehničko sredstvo već:

a) integrativni i participativni proces donošenja odluka o različitim konkurentnim interesima vezan za zajedničku viziju, generalnu strategiju razvoja i nacionalne, regionalne i urbane politike,

b) ključna komponenta inovirane paradigme upravljanja koja treba da promoviše lokalnu demokratiju, participaciju i uključivost, transparentnost i odgovornost da bi se obezbedila održiva urbanizacija i kvalitet prostora (2015.p.2.).

U tom kontekstu se otvara i pitanje uprave (vlasti) i upravljanja (government and governance) jer se fokus u strateškom planiranju pomera od rešavanja problema usmeravanjem sredstava uprave na pojedine oblasti, na upravljanje kao sposobnosti da se pokrenu i istraže kreativne mogućnosti mobilizacijom različitih aktera, sa različitim, često suprotnim interesima, ciljevima i strategijama (Albrechts, 2005, p.271.cit Mazza, 2010, p.5).

Za nivo grada i gradska područja se za strategije i planove integrativnog razvoja preporučuje da forsiraju investicione odluke i podržavaju „sinergije i interakcije između različitih urbanih oblasti”, dok se za regulacione planove smatra da treba da doprinesu zaštiti prirodno i kulturno osetljivih područja i regulaciji tržišta. U istom duhu, u

---

<sup>26</sup> UN Habitat Governing Council resolution 25/6 od 23.6. 2015.

zajedničkoj platformi *Royal Town Planning Instituta* (RTPI) i mreže globalnih planerskih organizacija (Frederiksen, 2015) promovišu se mogućnosti i doprinos urbanih i ruralnih planera širom sveta „da proizvedu bolje projekte u uslovima novih globalnih izazova”.

Tema održive urbanizacije izašla je iz okvira profesije, naučnih oblasti i strukovnih organizacija i zahvatila je sve oblasti i sve socijalne grupe. Projekat „Massive small” je formiran kao nezavisna, slobodoumna otvorena organizacija koja okuplja umetnike, istraživače, pisce, izdavače, grafičke i veb dizajnere oko pitanja kako postići bolji, odgovarajući, „novi normalni” urbanizam u sve kompleksnijem, neformalnom i lokalnom svetu. Osnivač organizacije Kelvin Campbell (2015) insistira na ideji da su mogući mali doprinosi i veća otpornost gradova u kojima se globalni problemi lokalno osećaju. Po njemu, promena mišljenja i delanja je neophodna više nego ikad, a za uspostavljanje novih obrazaca neophodno je razumevanje istorijskih, ne samo aktuelnih procesa i potreba gradova.

### **3.1 Planiranje gradova u 20. i 21. veku**

Antropolozi ističu da je najvažniji element u planiranju grada bio prostor, „kulturni areal”, stanište (po Brodel, 1992, cit. Mihaljević, 1996, p.43). Svaki period ostavio je tragove koji se čitaju u prostoru grada, jer je poruku generacijama i strategiju za budućnost izražavala uprava kroz formu grada. Urbanistički planovi su do sredine prošlog veka bili jedina formalna strategija razvoja gradova i metropolitena (Elin, 2004, Shane, 2005, Stojkov 2006) a od tada, u Evropi i Americi, instrument su za sprovođenje prostornih aspekata strategija razvoja. Kroz njih se determinišu ponašanja u prostoru, a njihov karakter, nadležosti, sadržaj i obim variraju u zavisnosti od ukupnog ambijenta i politike administrativne jedinice, grada ili države, i obično su utvrđeni kroz zakone koji se bave planiranjem i uređenjem prostora i izgradnjom. U zavisnosti od perioda i lokacije, politika planiranja i uređenja gradova je u nadležnosti različitih sektora, ali uvek u javnom domenu.

Prostor je osnovni predmet planiranja i jedan je od najvažnijih resursa država i gradova. Upravljanje, način korišćenja, zaštita, očuvanje i uređenje prostora dodeljuju se kao nadležnost značajnim resorima uprave i u zavisnosti od države nekad su u domenu zdravlja i opštih poslova (Panama 1941), urbanizma i javnih radova u Alžiru, saobraćaja i izgradnje u Danskoj, održivog razvoja i turizma u Crnoj Gori ili okoline i prostora u



Sloveniji. U Srbiji se nadležnost nad prostorom utvrđivala u zavisnosti od očekivanja od delatnosti i kapaciteta uprave, tako da je prostor bio resor Ministarstva građevina (u Kraljevini Jugoslaviji, 1938, i u Republici Srbiji 2000) za kapitalne investicije, 2004 – 2008, životne sredine i prostornog planiranja, 2008, građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture, od 2014.godina. Komplexna, najmanje dvojna uloga urbanističkih planova, kao strateških dokumenata razvoja i operativnih instrumenata za upravljanje i kontrolu ponašanja u prostoru uključujući izgradnju, uslovila je stalne promene nadležnosti koje prati i odgovarajuće očekivanje javnosti i uprave. U skladu s tim, u procesu formiranja nove državne uprave u Srbiji, Bojović (2001) predlaže podelu nadležnosti nad prostorom u dva ministarstva, i to: a) Ministarstvo urbanizma, građevina i stanovanja (za javne radove ili građevine) jer je celina državne teritorije od najvećeg značaja za narod i b) Ministarstvo građevinarstva (Sekretarijat za građevinarstvo ministarstva privrede ili slično), jedan od privrednih resora kakvi su, na primer, Ministarstvo poljoprivrede ili Ministarstvo rudarstva i energetike. Pitanje nadležnosti odabrano je kao jedan od argumenata za tezu da su, bar kada su u pitanju Beograd i Srbija, planovi koji imaju elemente vizije budućnosti celine grada strateški dokumenti, ali iako imaju i operativnu komponentu, moraju biti nedvosmisleno dodeljeni javnom sektoru.<sup>27</sup>

Kako će se nezavisne strategije i strateški planovi sprovesti i uspešno realizovati zavisi od šireg konteksta, a najpre od opredeljenja uprave administrativne jedinice za određenu plansku politiku u određenom periodu. Karakter plana, bilo da je strateški, operativni, ili u slučaju Srbije često kombinacija ova dva, obim, stepen obaveznosti, ili lista ograničenja, stepen detalja u sprovođenju, određiće kvalitativnu i upotrebnu vrednost planova i posledično usloviti efikasnost resora urbanizma u postizanju strateški odabranih ciljeva razvoja grada. Takođe, planovi nisu jedini instrumenti implementacije strateških operedeljenja gradova, ali su često obavezujući u pitanjima koja se odnose na promene u prostoru, a posebno javna dobra i površine. Sadržaj i forma planova obično je propisana na nivou države i za duži vremenski period, osim u liberalnim sistemima kakav je, na primer, u SAD-u, gde je pravo da donose svoja pravila u zavisnosti od države preneseno čak i na gradove. Tako je, na primer, plan zoniranja Njujorka donet najpre 1916, a zatim 1961. godine, do danas na snazi uz amandmane na osnovni plan, zbog promena konteksta,

---

<sup>27</sup> Zakon o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji („Sl. glasnik RS”, br. 72/2009, 81/2009 - ispr., 64/2010 – odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – odluka US, 50/2013 – odluka US, 98/2013 – odluka US, 132/2014 i 145/2014).

ekononskih potreba, ekologije, promene strategija uređenja ili promena u stavovima zajednice (Graber, 1997, p.228).

### 3.1.1. Klasični planovi – strategije gradova 19. i 20. veka

Pojam „urbanizam” se često vezuje za 19. vek i planove evropskih gradova kakvi su Pariz (Hausmann, 1860) ili Barselona (Cerdá, 1859) i zbog činjenice da se Ildefons Cerdá smatra jednim od prvih teoretičara urbanizma kao naučne discipline (Krstić, 2004). Oni su predstavnici najbolje tradicije racionalizma, gde se kroz postupak tehničkog unapređenja insistiralo na reprezentativnoj formi grada. Povodi da gradovi utvrde viziju budućnosti, posebnu formu, nove matrice i simbole, uredi obale, pešačke zone ili izgrade bulevare, infrastrukturu ili metro bili su ponekad demonstracija političke moći, neophodna rekonstrukcija posle katastrofa ili novi strateški projekti kakvi su olimpijade, svetske izložbe tehnologije ili kulturni projekti. Sevilja je menjala svoj izgled i karakter posle dve svetske izložbe, Latinoameričke 1930. i jedne EXPO 1992; forma i pouke vremena čikaških izložbi EXPO 1893. i 1933. se proučavaju na svetskim fakultetima za dizajn a objekti i prostor i danas se koriste; Ajfelov toranj je izgrađen za Svetsku izložbu 1900. godine i postao gradska ikona Pariza, a Barselona i Atina su izgradile kilometre infrastrukture i autoputeva i linije metroa kroz pripremu za olimpijske igre 1992, odnosno 2000.godine.



Sl. 5. „Ensanche - eixample - Barcelona”, Plan Barselone, Cerdá, 1859. izvor <http://www.arch2o.com/winners-saycheese-grater-competition-opening-lead-hall-building/>

Na oblikovanje gradova, međutim, značajnije su uticali važni a manje očigledni faktori kojima se podređuje organizacija svakog sistema u društvu. Takav uticaj ima politika, u najširem smislu, globalna, regionalna i lokalna. Ova poslednja utiče neposredno, kroz finansiranje i izgradnju javnih sadržaja i prostora, i posredno, kroz formiranje pravila izgradnje i propisa. Taj uticaj i korelacija između političke moći i prostorne forme najčitljivija je upravo u prestonicama, administrativnim centrima.



Sl. 6 – Svetska izložba Barselona 1929, izvor: <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:BarcelonaExpositionPanorama.1929.ws.jpg#/media/File:BarcelonaExpositionPanorama.1929.ws.jpg>, pristupljeno: 5.12.2015.



Sl. 7 – Svetska izložba Čikago, 1893, izvor: <http://bahaiteachings.org/wp-content/uploads/2013/08/View-of-the-Worlds-Columbian-Exposition-in-Chicago-1893.png>, pristupljeno: 5.12.2015.

Arhitektura i urbanizam su često manipulisani u servisiranju politike (Kostof, 1991, Vale, 2008, p.3). Više od samo doma za upravu, vladine zgrade i kompleksi služe kao simboli vlasti, one utiču na fizičku strukturu grada a ustrojstvo političke organizacije oslikava se u urbanoj matrici i prostorima koje gradi. Filozof Nelson Goodman tvrdi da arhitektonska dela i kompleksi prenose značenja pre nego smo mi posmatrači u stanju da identifikujemo značenje sadržaja tih dela, a teoriju ispituje na primeru Lincoln Memorial

u Vašingtonu, delu monumentalnog vladinog kompleksa i administrativnog centra SAD. Načini na koje se značenja prenose na posmatrača su: direktno označavanje, davanje primera, metaforičkim izrazom (Sklair, 2011, p.179) i upućivanjem, gde svaki povećava mogućnost različite interpretacije upravnih zgrada. Linkoln Memorial je, na primer, građen po uzoru na hram i pojednostavljeno čak i običan građanin koji nema predznanja o proporcijama iz istorije umetnosti može da oseti ukodiranu metaforu Linkolna kao ustoličenog božanstva i nasluti nešto od njegovih zasluga (Vale, 2008).

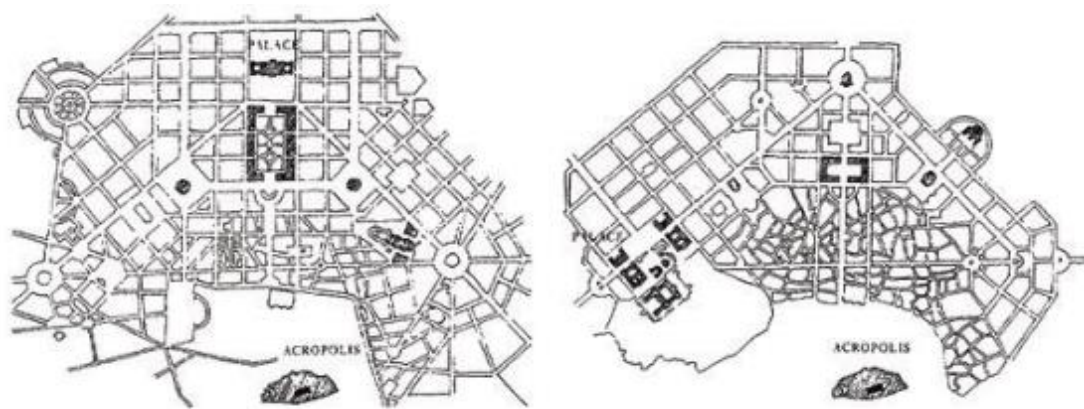
Upravne zgrade, prospekti i kompleksi treba da se nesvesno dožive kao potpora za idealizovanu i stabilnu demokratsku vladu vrednu našeg poverenja. Tumačeći politički simbolizam Edelman (1995) tvrdi da su takve zgrade katalizator prirodne težnje za čistotom, redom i predvidivošću u današnjem pretećem svetu. U isto vreme, ovakve građevine mogu i same da odaju utisak pretnje, strahopoštovanja, čemu, pretpostavlja se, politički lideri i vlade teže. Imajući na umu ove teorijske postavke i analitiku Vale (2008) upoređuje nove administrativne centre i istražuje pravilnost u dizajnu administrativnih, važnih državnih zgrada i kompleksa u starim gradovima. On deli administrativne centre na „prirodne” sa podgrupom „obnovljeni” ( kao London, Atina, Rim ili Beč ) i „veštačke” (Vašington, Čandigar, Brazilija) i poredi tendencije uprave da grade nove upravne zgrade i komplekse ili da ih, naprotiv, ugrađuju u postojeće urbane strukture.



Sl.8 i 9 – Linkoln Memorial i Kapitol, Vašington, institucije izgrađene u neoklasicističkom stilu, sa simboličnim i metaforičnim značenjem, impresivne u formi i dimenziji (foto: autor, 2003)

Transformacija čitavih delova gradova bila je rezultat snažne političke volje i ekonomske snage koja je prati. Ovaj princip stvara mnoge zanimljive gradove u svetu: Pariz pre Haussmann-a nije bio oličenje geometrijskog grada širokih bulevara, već je to

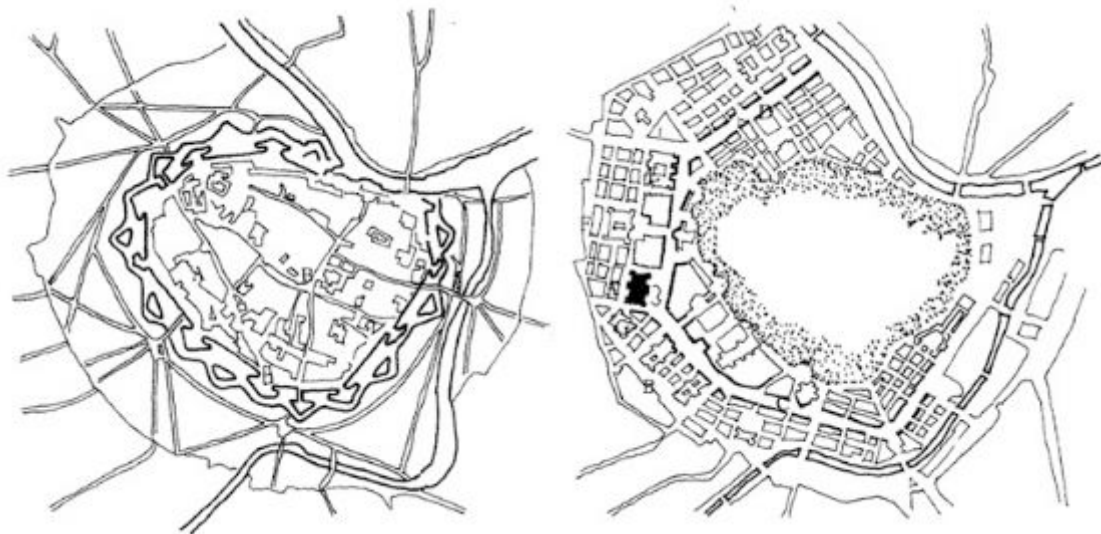
postao čvrstom odlukom uprave, čime je režim prilagodio grad jednostavnijem upravljanju, a njegova snaga ostala ugrađena u formu prestonice. Tada započinje proces postepene promene iz grada koji je bio zasnovan na ljudskoj potrebi za zajednicom, staništem i kretanjem ka planiranom gradu, čija je osnova funkcionalna mreža širokih bulevara, sa značajnim simbolima i impresivnim vizurama (Mumford, 1961). Ne samo javne i upravne strukture već su i čitavi gradovi bili predmet promene kao rezultat apsolutističke moći, ekonomske snage, zamena ljudske, pešačke dimenzije prostora u korist širokih saobraćajnica za vojne potrebe, automobile (Vale, 1992, pp.70,74, & 2008, pp.121–145) i uspostavljanje prepoznatljivih simbola gradova (Costonis, 1989).



Sl. 10,11–Atina, 1833. i 1912, izvor: Vale (2008, p.44)

Prvi neoklasični plan (Kleanthes i Shaubert, 1833) ruši postojeću gradsku strukturu u ime ortogonalne matrice koja podržava dijalog starog Akropolja i simbola nove političke moći, palate. Von Klenze revidira plan pre Prvog svetskog rata, jer je neodrživ i neostvariv, čuvajući veći deo nepravilne gradske matrice

U Indiji se 1948. godine stvara plan za Čandigar, novi glavni grad provincije Pundžab, da bi se proslavila nezavisnost države i ozvaničila nova prestonica. Le Korbizje je anticipirao i socijalnu komponentu buduće zajednice i formom grada i stambenih zgrada predefinisao način života, ali je u novu prestonicu ugradio i tipične simbole moći i jasne fizičke distinkcije između „mesta za građane” i „mesta za upravu”. Kroz plan grada, ali i u realnom prostoru, takvim dizajnom se nesumnjivo utiče, formira odnos između uprave i građana i najpre simbolična prostorna distanca i istovremeno mera bezbednosti uprave (Edelman, 1985. Veil, 2008).



Sl. 12 i 13 – Beč pre 1857. sa sistemom odbrambenih zidova i posle njihovog rušenja, što je omogućilo izgradnju kružne saobraćajnice Ring (Gurtel) oko starog centra. Nove administrativne, kulturne i obrazovne institucije novog liberalnog sistema izgrađene su u toj slobodnoj zoni kao deo postojeće gradske matrice. (izvor: Veil, 2008, p.23)

Tipičan primer kako politika demonstrira moć kroz rigidne građevinske zahvate jeste urbana rekonstrukcija Bukurešta. U vreme vladavine komunističkog lidera Čaušesku u Rumuniji, doneta je odluka da grad bude spomenik snazi režima i uređen u njegovu slavu. Godine 1977. je započeo proces stvaranja „Pariza na Balkanu” kroz koji je srušeno 200 hektara izgrađenog urbanog prostora, deo istorijskog jezgra i standardni gradski blokovi, bez obzira na njihove konstruktivne ili ambijentalne vrednosti koje čuvaju karakter i istoriju grada. Široki bulevi, administrativne, upravne i stambene zgrade i monumentalna Palata naroda (Casa Poporului), novi parlament, primer su kako politika demonstrira snagu i moć kroz izgradnju monumentalnih javnih kompleksa. Dvadeset godina kasnije, pod pokroviteljstvom predsednika nove države u tranziciji, iz komunističkog u liberalni sistem, raspisan je međunarodni urbanistički konkurs za transformaciju i revitalizaciju dela centra grada kao osnova za izradu urbanističkog plana urbane reintegracije centra. Ovaj projekat je trebalo da „izleči rane”, obezbedi modernizaciju grada, sačuva identitet, oživi staru i uskladi novu urbanu matricu, istakne istorijsko nasleđe, imajući u vidu materijalna ograničenja i standard građana. Federiko Major, generalni direktor organizacije UNESCO raspisujući konkurs (1995) iznosi velika očekivanja od novog urbanističkog rešenja i plana, koje će učiniti da Bucharest bude ono što je bio ranije: grad umetnosti i duhovnog života, kroz saradnju svih sektora i svih nivoa upravljanja. Tadašnji predsednik Rumunije Jon Ilijesku, u uvodnom tekstu konkursa, kao

jedan od rezultata konkursa očekuje novu ulogu urbanog planiranja i pravac kojem će da se razvija u novim tranzicionim okolnostima pred izazovnim zadatkom.



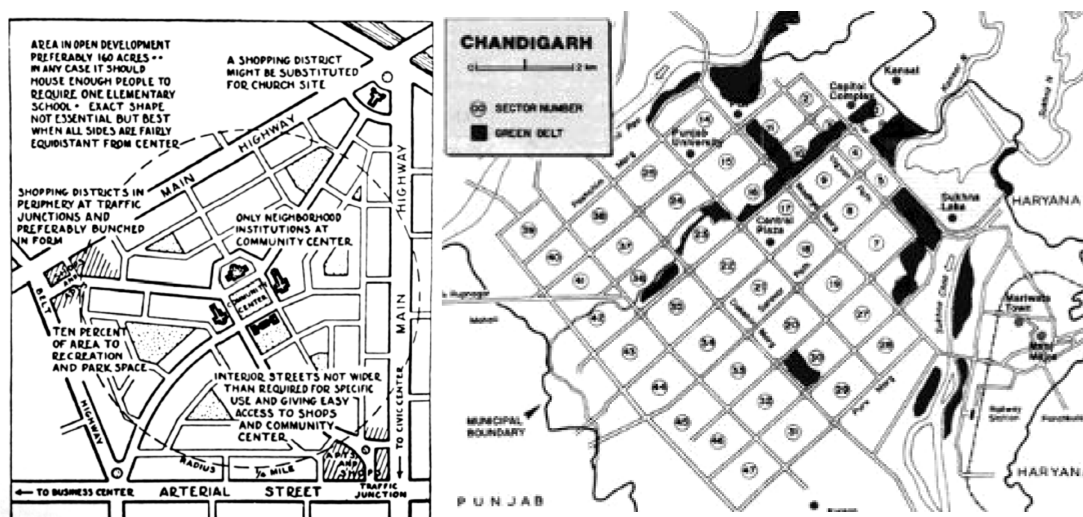
Sl. 14 – Bukurešt, Plan grada, Centralni bulevar i „Casa Poporului“, Izvor podataka i ilustracija: Konkursni materijal „Bucharest 2000”(1995). Bucharest: Vlada Rumunije i Udruženje arhitekata Rumunije

Planovi za prestonice imaju poseban značaj i odgovornost su uprave, posredno urbanista i arhitekata koji ih pripremaju, jer su oni nosioci velikih očekivanja i značajnih političkih poruka građanima, simboli moći i vere u zajedničku budućnost i prosperitet (Kostof, 1991,p 209–276). Fizički plan, forma grada, značajna i simbolična, najznačajniji je element romantične struje u istraživanju urbaniteta, urbanog razvoja i planiranja i jedan od instrumenata u ostvarenju strateške vizije njegove budućnosti.

### 3.1.2 Prioriteti i politike planiranja u 20. veku

Od kasnog 19. veka do međuratnog perioda u Evropi, tokom tzv. druge industrijske revolucije, u urbanizmu se razvija pravac moderna: Le Korbizje stvara modele funkcionalnog grada sa „mašinama za stanovanje”, Luis Saliven u Americi promovise moto „forma prati funkciju”, prostor gradova planira se za značajno ubrzanje, povećani su zahtevi za većom mobilnosti i odvajanjem namena kako bi efikasnije funkcionisao. Automobil je mera brzine, dimenzije i tehnologije po kojoj se planira, rekonstrukcija postojećih gradova (Boston, 1950, Berlin, 1959, Barselona, 1980) i izgradnja novih gradova (Brazilija, Čandigar, 1948) ili delova socijalističkih kapitalnih gradova, uključujući i Novi Beograd. U novom obrascu planiranja gradova proizvodnja je prioritet a prostor podređen potrebama „čoveka mašinske ere”. Ovaj funkcionalistički princip formira mnoge značajne svetske gradove i moderni grad može se ubrojiti u značajna obeležja 20.veka.

Najčešći proizvod i osnovni instrument kontrole ove škole planiranja jeste sveobuhvatan urbanistički plan (master, generalni plan, Olmsted) koji sadrži strateški plan generalnih principa uređenja prostora i sve elemente naselja, od saobraćaja, infrastrukture, javnih službi, parkova, stanovanja i namene zemljišta i pravila uređenja i zoniranja, kroz koji se generalni principi prevode u operativna, konkretna pravila izgradnje.<sup>28</sup> U zavisnosti od tradicije, države, vremena i pravca kome pripadaju, jedna od komponenti planova postaje dominantna, kao dizajn novih stambenih zona, ulica ili javnog prostora u novom urbanizmu u Americi ili pravila zoninga u klasičnim i najviše zastupljenim evropskim planovima.



Sl. 15. Jedinica susedstva, Clarence Perry, Regionalni plan Njujorka (1929, p.25–44) Sl. 16. Čandigarh, (Chandigarh) plan grada sa zelenim koridorom (izvor <http://i1.wp.com/download.masterplansindia.com/maps/chandigarh/acquisition-plan-chandigarh.jpg>). pristupljeno 3.8.2015)

Nova Jugoslavija posle Drugog svetskog rata je odgovarajući društveni ambijent za koncept funkcionalističkog urbanizma i ideje CIAM, ustanovljene kroz Atinsku povelju 1933. Njena prestonica, Novi Beograd, izgrađena je na inicijativu Komunističke partije Jugoslavije za smeštaj hiljada građana tadašnje Jugoslavije, na nasutom tlu preko Save, terenu bez urbane istorije u formi pravilnih stambenih blokova. Izgradnja novog grada bio je socijalistički podvig i humani način da se država približi ratom osiromašenom društvu, zahvali građanima za podnetu žrtvu i strategija da započne veliki posao izgradnje

<sup>28</sup> Frederick Low Olmsted (1822 –1903) arhitekta, novinar, društveni kritičar i začetnik američke pejzažne arhitekture; uveo je divlju prirodu u moderni grad projektujući značajne parkove uključujući i Central park u Njujorku; takođe je poznat po izrazu „pluća grada”.



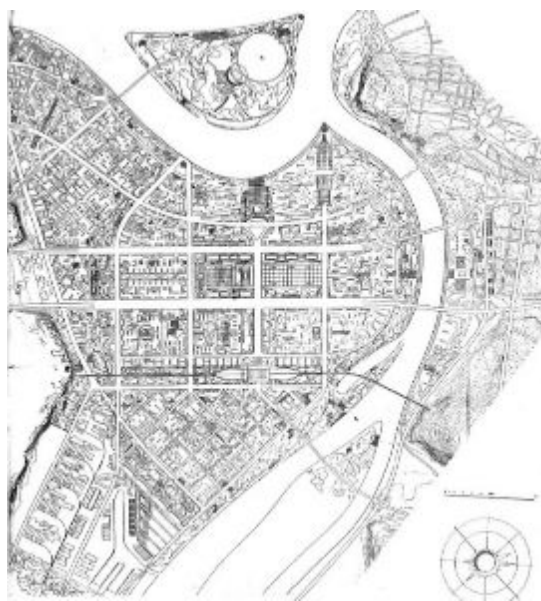
novog društva u savremenom gradu u kome građani stanuju u novim sličnim stanovima (Blagojević, 2007, p.58).

Plan prema kome je Novi Beograd izgrađen bio je kvalitetnija verzija socijalističkog modela (Hirt, 2009, p.293–303), jer se moderna u Jugoslaviji studirala i primenjivala ozbiljnije nego u razvijenim evropskim zemljama. Prvo Savetovanje arhitekata i urbanista Jugoslavije 1950. godine okupilo je veliki broj arhitekata i urbanista iz čitave zemlje (Krstić, 2015, p.12) oko tema vezanih za implementaciju i razradu ideja Atinske povelje (objavljene nezvanično u Parizu 1942, zvanično 1958) posle prvih pet godina primene u praksi FNRJ. Beograd je bio lider u odnosu na zemlje Istočne Evrope, sprovodio industrijalizaciju i elektrifikaciju posleratne države i imao školovan inženjerski kadar, koji je promovisao modernu arhitekturu i urbanizam, a neki od autora bili su pariski đaci i učestvovali u stvaranju Atinske povelje. Takođe, poslednji Internacionalni kongres moderne arhitekture održan je u Dubrovniku 1956. godine. Koncept moderne primenjen u planiranju i izgradnji Novog Beograda „ublažen” je 80-ih usvajanjem humanije dimenzije u planiranju i projektovaju, smatra Hirt (2009, p.298), uključujući kose krovove, pokrivače u boji koji su element tradicionalne stambene arhitekture, poluprivatne prostore, arhitektonske inovacije i elemente koji čine grad humanijim i kvalitetnijim, a koje nisu prisutne u adaptacijama stambenih naselja u socijalističkim gradovima iz istog perioda.

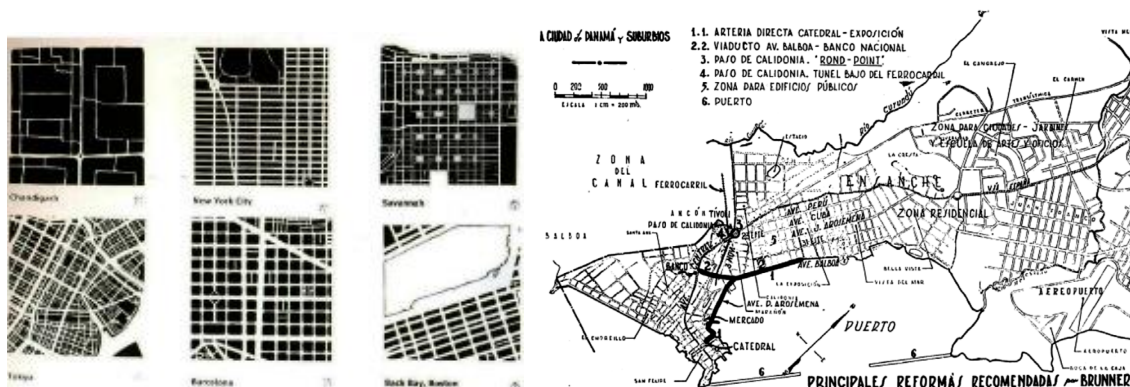


Sl. 17. – Čandigar, Pandžab: mapa grada iz 1948. godine prema planovima Le Korbizjea (izvor: [http://www.slideshare.net/gridworks2/chandigarh-11952896?next\\_slideshow=2](http://www.slideshare.net/gridworks2/chandigarh-11952896?next_slideshow=2), pristupljeno 5.12.2015.)

Sl. 18. – Vido Vrbanić, Plan Novog Beograda, 1950. (izvor: Blagojević, 2007, p.131)



Pokret je bio globalno prihvaćen i primenjen od Indije do SAD i od Evrope do Latinske Amerike, u različitim geografskim, ekonomskim i političkom okolnostima, interpretacijama ideje razvoja gradova na modernim principima. Tradicionalna evropska škola urbanizma imala je veliki uticaj te je tako bečki arhitekt Karl Bruner angažovan za izradu studije „Urbani razvoj i regulacioni plan grada Panama”, a ona osnov za formiranje planske politike i regulisanje urbanizacije u čitavoj državi Panama 1941. godine.<sup>29</sup> Danas tipičan megalopolis, Panama se bori sa problemima urbanizacije, deregulacijom, liberalnim tržištem, ekonomskim bolestima, nelegalnom gradnjom, visokim kulama i velikim gustinama na obali, gubljenjem identiteta. U strategiji razvoja i izboru urbane politike se insistira na ekonomskim efektima, efikasnom obezbeđenju uslova za investicije, povećanju gustina i visina izgradnje u, inače, gusto izgrađenoj „city” zoni, dok na Brunerov plan profesija gleda sa značajnom dozom nostalgije (Uribe, 2015).



Sl. 19 – Geometrijska matrica ulica kao osnova modernih gradova: uporedna kvadratna milja (izvor <http://www.slideshare.net/gridworks2/chandigarh-11952896/15>, pristupljeno 5.12.2015).

Sl. 20 – Plan urbanog razvoja Paname sa predgrađima, Bruner 1940. (Izvor: prezentacija *Metro Panama and the challenges of the Fragmented City*, Beč, 2015)

U zaključku, strategije pokreta moderne, ugrađene u urbanističke planove, proizvele su funkcionalne gradove 20. veka i osnov urbanističke teorije u Srbiji. Realizovani urbanistički planovi i rešenja nastali u periodu 1950 – 1980. obeležili su jugoslovenske gradove a kompleksi izgrađeni prema njima čine kulturno nasleđe i element urbanog identiteta gradova ovog regiona, kao i deo evropskog modernog arhitektonskog i urbanističkog nasleđa (naselje „Split 3“, Konkurs za naselje „Betanija“, Novi Sad, Megablokovi Novi Beograd i drugi). U zaštitu sačuvanih tragova moderne uključile su se institucije (Strategija razvoja grada Beograda, 2011), profesionalne

<sup>29</sup> Ley No 78 de 28 de junio de 1941 „Por la cual se Reglamentan las Urbanizaciones en la República de Panamá”

asocijacije, nauka, pojedinačni istraživači (projekat „Nezavršena modernizacija“) i javnost (Pavličić, „Jutarnji list“ 2015).<sup>30</sup>

### **3.1.3. Uticaj funkcionalističkog koncepta na planiranje teritorija i dizajniranje gradova**

Analizom ostvarenja planova, metodologije rada, kao i rezultata ostvarenog primenom postulata moderne u urbanističkim planovima, pokazala se potreba da se redefiniše metodologija planiranja gradova. Šezdesetih godina u SAD i zapadnoj Evropi, a posebno posle međunarodne finansijske krize 1972. godine, iskazano je nezadovoljstvo funkcionalističkim konceptom i master planovima i proizvelo potrebu za novim disciplinama kojima se vraća oblikovanje, kreiranje gradskih ambijenata, urbani dizajn kao disciplina. Urbanisti su kritikovani kao utopisti i nerealni u nameri da menjaju svet kroz fizičke promene prostora prema sopstvenim vizijama, a argumenti su bili: segregacija namena i socijalna segregacija, smanjena bezbednost, automobilski saobraćaj kao merilo, redukovan dizajn javnog prostora, jer je isključiva prednost u tom periodu data automobilskom saobraćaju; gašenje centara gradova, pešaci kao i druge funkcije ulice su potisnuti, shodno tome je redukcija dizajna je u ime funkcije. Elin (2004, p.246) vezuje ove kritike sa razočaranjem u veliki značaj „mašine“ za dobrobit društva, u najširem smislu i argumentuje to razočaranjem u metode i rezultate Drugog svetskog rata, obnove gradova posle rata i čak dovodi u vezu sa zavisnošću Zapada od nafte i ekonomske krize koja nastaje krajem 60-ih godina. Pad industrijske proizvodnje i sve veći značaj trećeg sektora, komunikacija i drugačije informacione tehnologije čine modernističku diferencijaciju namena nepoželjnom.

Sa krizom 70-ih godina počinje period postepene promene paradigme planiranja od modernog, funkcionalističkog, ka postmodernom: vraćanje identitetu, kontekstu, formi, istorijskim gradovima i vrednostima koje su u njima nastale, traženjem utehe u tradicionalnim ili kvazitradicionalnim vrednostima. Urbanizam kakav je uspostavio Cerdá (1876.) dobija sledbenike (Lynch, 1953, Rossi, 1966, Stirling, braća Krier, 1978) koji insistiraju na „slici grada“ u teoriji, konkursnim radovima i izložbama o evropskoj urbanoj rekonstrukciji. Vraća se inspiracija i uzori prošlosti, romantizam, veliča se

---

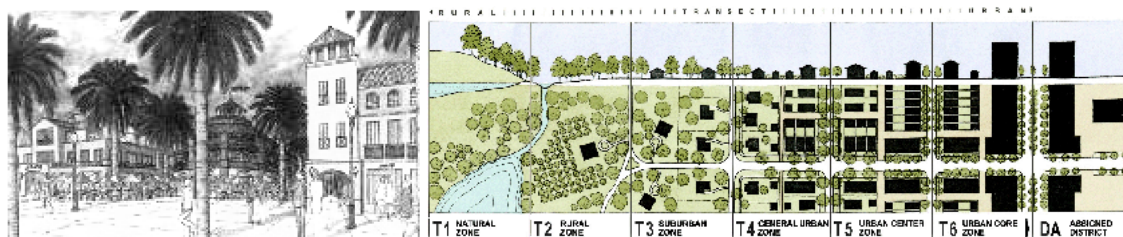
<sup>30</sup> „...U jurišu na malobrojne preostale kaverne splitskog poluotoka na red je došlo i remek-djelo slovenskog urbanista Brace Mušiča...“

klasični grad i njegov javni prostor, njegove estetska i socijalna komponenta, posebnost iskustva, prisnost, bliskost, inspirativnost (Chermayeff & Alexander, 1973, cit. Elin 2004, p.65). Nove politike i planovi gradova obeležavaju povratak u centre, u gradske prostore u kojima se odvija interakcija i mešovite namene koje obezbeđuje živost a teoretičari u društvenim naukama Mumford (1961), Habermas (1962) i Senett (1973) kritikuju kvalitet i kvantitet javnog prostora. Od 60-ih godina prošlog veka jača socijalna komponenta u procesima obnove gradova (Luis, Jacobs, 1965) a Američki institut arhitekata (AIA) u priručnicima za lokalne uprave preporučuje planiranje koje uvažava socijalne aspekte (*Uniform Land Use Procedure*).

Elin (2004, p.247) interpretira profesionalno i društveno nezadovoljstvo ostvarenjima savremenog urbanizma: kritičari zagovaraju napuštanje pravila funkcionalnog zoniranja, tvrde da „urbanističko projektovanje treba da bude kontekstualno (fizički i društveno), treba dati više vlasti lokalnim zajednicama a manje planskim komisijama i drugim državnim planerskim agencijama”. Zaoštrava se jaz između planera i planiranja koje sprovodi uprava, i sociologa, politikologa i umetnika. Senett (1970) kritikuje planere za gušenje stvaralaštva i raznolikosti i traži ukidanje kontrole zoniranja i profesionalne birokratije, Norberg Schulz (1979) zagovara uvažavanje „duha mesta” a Alexander (1977, pp. 8, 66, 159) i sledbenici promovišu učenje Lynch-a i Sitte-a u naporu „da ostvare smisao istorijskog identiteta pod novim okolnostima”. Planiranje prostora i dizajn prostora se sve više udaljavaju, dok se razvija novi pokret Američkog instituta arhitekata koji promoviše saradnju: osnivaju se asistentski timovi za regionalno i urbanističko planiranje koji treba da udruženi razmatraju i predlažu rešenja za prostorne probleme, saradjući sa lokalnim stanovništvom, studentima, biznisima i upravom (Russel, 102, cit. Elin, str.67). Ovaj princip saradnje i komunikacije se danas smatra neophodnim, jednim pouzdanim načinom utvrđivanja ciljeva razvoja i održivog planiranja i upravljanja gradovima. Indikativna je sličnost u kritici i zahtevima profesije, planera i arhitekata i civilnog društva nezadovoljnog rezultatima savremenog planiranja u teoriji (na primer Castells, 2003, 2008, cit. Bojanić & Đokić, eds. 2011, p.217) i praksi, a od 90-ih godina i u Srbiji.

Definisanje uloge, predmeta, sadržaja i margina opusa planera i arhitekata intrigira teoretičare od 18. veka (Lynch, 1966, 1967, 1974, Cerdá, 1867, Kostof, 1991 i drugi) tražeći svrsishodno određenje pojmova urbani dizajn, dizajn grada, planiranje,

urbanizam, novi urbanizam (Shane, 2005, pp.59,61,67,79). Urbani dizajn (kod nas najbliži pojmu „urbanističko projektovanje”) se smatra „prelaznom” disciplinom od koje se očekuje da premosti jaz između strukturalnog planiranja i arhitektonskog oblikovanja, najpre u posebnim distriktima unutar velikih gradova (CBD) kao i za planiranje i projektovanje privatnih naselja (gated communities) 70-ih godina u SAD (Jacobs, Harvey, Forester, Dovey, Landry, Castells).



Sl. 21. – TRANSECT, idealizovan geografski isečak grada američkog novog urbanizma od ruralnog ambijenta do centra, u kome je za svako povećanje gustine stanovanja formiran adekvatan set principa izgradnje i uređenja, (izvor: <http://www.dpz.com/Initiatives/Transect>, pristupljeno 19.8.2015.)

Osamdesetih godina prošlog veka u SAD nastaje pokret novi urbanizam kao reakcija na otuđene gradove i posebno na fenomen disperzne izgradnje između gradova (urban sprawl) pretežno stambenih naselja malih gustina, na slobodnom, neizgrađenom zemljištu u koja se gradska srednja klasa povlačila bežeći od osiromašenih i nebezbednih centralnih gradskih delova (Čarlston, Južna Karolina, Džordžtaun, Vašington).<sup>31</sup> Iako snažno kritikovan da zapravo zastupa korporacije koje prodaju „urbani san”, unosi snažan pokušaj da se kroz intervencije u urbanoj formi uvedu promene u način života u gradu, do ambicije da se taj ubrzani i otuđeni građanin vrati u konvencionalni „nehomogen, raznolik, aktivan, kompaktan” gradski prostor. Afirmišu se tradicionalne vrednosti, porodični život, susedstva, zajednice za sve starosne i socijalne grupe, sa pešačkim distancama do svih javnih servisa a u dizajnu „lepota” ambijenta, arhitekture, javnog prostora, trga, kao i postepeni prelaz iz urbanog ka ruralnom i obratno. Ovi ciljevi podrazumevaju organizovan javni prevoz, laki metro i železnicu a sve manje saobraćajnica. Trend prerasta u aktuelni pokret koji pokušava da evoluiru prema globalnim ciljevima razvoja gradova. Pokret propisuje šablone planiranja (*Smart code*) zbog čega ga pojedini autori ocenjuju univerzalno neprimerenim, na primer, za zemlje u razvoju ili aktuelne socijalne ili klimatske probleme (Robbins, 2008, p.198), ali se ipak smatra pomakom ka humanijim zajednicama u odnosu na otuđena rešenja modernizma

<sup>31</sup> <http://geography.about.com/od/urbaneconomicgeography/a/newurbanism.htm>, pristupljeno 10.8.2015.

(Shane, 2005 pp.158, Far, 2008) kao i da ima ograničeni doprinos u kompleksnom procesu revitalizacije gradova.

Dvadeseti vek završava se novom, informatičkom revolucijom i velikim promenama u ekonomiji gradova i regiona zbog čega Shane (2005, p.11) tvrdi da su za kompleksne mreže kompaktnih, digitalnih gradova 21. veka arhitektima i urbanim akterima neophodne nove strategije i taktike kako bi se nosili sa „hibridnim pačvorkom ranijih ekoloških tradicija i kibernetičkog, informatičkog okruženja”. Zbog veličine planiranih kompleksa i teritorija u kojima se u planovima utvrđuju matrice novih gradova i regiona, saobraćajni koridori i nove infrastrukture, fizička forma se u planiranju napušta u ime nefizičkih, statističkih, tehnika matematičkog modelovanja grada i u tom kontekstu planiranje okreće ekonomskim i socijalnim politikama, sa najavom pojave novih disciplina (Graham & Marvin, 2001). U traganju za pravim instrumentima kojima se upravlja gradovima, a sledeći tradiciju urbanističkog planiranja, nastaju dve grupe disciplina: jedna koja ide preko granica fizičkog planiranja gradova, dok se druga grupa sve više bavi urbanim jezgrima, urbanim formama i fizičkom strukturom grada. Toliko kritikovano fizičko planiranje vraća se kroz koncept urbanog dizajna sa još više detalja, atmosfere i privlačnih urbanih ambijenata.

### **3.2. Urbane i regionalne strategije za 21. vek**

Krajem 20. veka kompleksna tema planiranja budućnosti gradova je dodatno postala složena zbog velikih političkih i ekonomskih promenama i dinamičnih procesa u evropskom prostoru sa kojima se teorija do tada nije srela. Takođe, ozbiljna zabrinutost za globalni ekosistem i opstanak u potrošačkom društvu je komplementarni zadatak opštem napretku tehnologije i komunikacija, posebno informacionih koje otvaraju polja znanja i medija i urbanom razvoju i napretku. Aktuelno je pitanje: kako odabrati odgovarajući planerski model koji će odgovoriti na savremene zahteve društva, uslove neizvesne budućnosti, biti estetski i socijalno prihvatljiv a praktičan i efikasan? Istražuju se mogućnosti da se proces planiranja i proces „kreiranja mesta” unapredi analizirajući razlike i prednosti projektnog i procesnog planiranja i kvaliteta prostora.

### 3.2.1 Regionalna nauka i strategije američkih gradova

Povodom pola veka regionalne nauke Polenske u nastavi planiranja na MIT (2010) prikazuje istorijski pregled prema kome raste značaj regiona i regionalne nauke posle 2000. godine zbog značaja održivosti, velikih prirodnih područja i globalizacije finansija.

Tabela 1. Tri perioda regionalne nauke  
Bailly, A., Gibson, L.J. (2004) *Regional Science: Directions for the Future*, in *Fifty Years of Regional Science*, (izvor: Polenske, 2010, preuzeto sa <http://ocw.mit.edu>, pristupljeno 15.12.2015.)

| PERIOD   | MAKSIME   | STATUS, FINANSIRANJE I TREND  |
|--|---|---|
| I<br>1950–1970: Posleratna regionalna usaglašavanja  | Regionalno razmišljanje<br>Važna je lokacija<br>Hladnoratovski programi | Novi programi u regionalnoj nauci, javno finansiranje.<br>Važnost regionalne nauke u društvu :<br>u porastu                 |
| II<br>1980–2000:<br>Globalizacija                    | Globalno razmišljanje,<br>Fleksibilni prostor,<br>Liberalizam           | Smanjen je program regionalne nauke, a javno finansiranje opada.<br>Važnost regionalne nauke u društvu :<br>u opadanju      |
| III<br>do 2010: Socijana i održivost životne sredine | Održivo razmišljanje<br>Kontinentalna saradnja<br>Finansijska moć       | Novi programi i novi pristupi, povećano javno i privatno finansiranje.<br>Važnost regionalne nauke u društvu :<br>u porastu |

Strategije gradova su zbog ekonomske snage i uloge katalizatora razvoja regiona posebno izučavani u SAD krajem 20. veka (Wagner at al,1995). Zbog neujednačenih efekata državne strategije revitalizacije, formirana je studijska grupa i fond (Nacional center for the Revitalization of Central Cities - NCRCC) koja na nivou države istražuje ove procese. Ministarstvo građevina i urbanog razvoja (U.S. Department of Housing and Urban Development) 1992. godine angažuje lokalne univerzitete da analiziraju različite strategije revitalizacije sedam glavnih američkih gradova i razviju strateške preporuke za lokalne zajednice i federalne urbane strategije za programe revitalizacije centralnih gradskih područja. Izabrani su različiti gradovi prema geografskom položaju, veličini (0,5 –10 miliona stanovnika), različite nacionalne strukture, privrednog i kulturnog miljea, vremenu nastanka (Atlanta, Baltimore, Fort Worth, Minneapolis, New Orleans, New York i Portland). Sve studije urađene su po istom principu i odgovorile su na sledeća pitanja: (1) Gradski kontekst, gradska uprava i administrativna struktura i socioekonomski uslovi; (2) Strategija, program i opis primenjenog projekta revitalizacije;

(3) Primenjeni porezi, primenom odgovarajuće metodologije za pojedinačni slučaj i (4) Obuhvat primenjene strategije revitalizacije.

*Tabela 2. Matrica strategija revitalizacije američkih gradova (1975–1995)*

*Izvor: Wagner et al (1995). p.XI*

| STRATEGIJA   | Atlanta | Portland | New York | New Orleans | Fort Worth | Baltimore | Minneapolis |
|--|---------|----------|----------|-------------|------------|-----------|-------------|
| Javna investicija kao katalizator                    | •       | •        | •        | •           | •          | •         | •           |
| Privatne neprofitne razvojne organizacije            |         |          | •        | •           | •          |           | •           |
| Strategija investicije u populaciju                  |         |          |          |             |            | •         |             |
| Oslonac na planiranju kao osnovi za akcije           |         | •        |          | •           | •          | •         | •           |
| Povećanje poreza za finansiranje                     |         | •        |          |             |            |           | •           |
| Regionalno planiranje i uprava                       |         | •        |          |             |            |           | •           |
| Stvaranje jakih agencija za razvoj                   |         | •        | •        |             |            |           | •           |
| Ekstenzivno korišćenje federalnih i državnih fondova | •       | •        | •        | •           | •          | •         | •           |
| Susedstvo – ponovni nosilac razvoja centra           | •       |          |          |             |            |           | •           |
| Zajedničko javno/ privatno ulaganje                  | •       | •        | •        | •           | •          | •         | •           |
| Tranzit kao pokretač obnove centra                   |         | •        |          |             |            |           |             |
| Utvrđivanje limita rasta grada                       |         | •        |          |             |            |           |             |
| Korišćenje nepogoda                                  | •       | •        | •        |             |            |           |             |

Studija je pokazala, upoređujući po istim kriterijuma efekte politike revitalizacije, da uspeh i dinamika revitalizacije zavise od lokalnih obeležja, kao i populacije koja naseljava gradove. Zaključeno je da se strategije ne mogu unificirati na nivou državnog ili globalnog planiranja te da je potrebno usvajati specifične programe, strategije i planirane efekte za svaki pojedinačni slučaj. Druga preporuka ove studije jeste da se sve akcije planirane u institucijama i gradskim upravama obavezno proveravaju kroz kontakt sa korisnicima prostora, a odluke o intervencijama na prostoru grada, posebno u centralnim zonama, moraju da dobiju legitimitet od lokalne zajednice. San Francisco projekat za uređenje i izgradnju uz obalu je 1996. godine najpre iskritikovao, a zatim i odbijen posle referenduma na kome su se građani izjasnili protiv bilo kakve gradnje na



obali.<sup>32</sup> Demokratičnost u donošenju odluka je, pored poreskih obaveza i limita, osnovni kontrolni prag procesu planiranja. Suština procesa odlučivanja je stalno pregovaranje: između planera, investitora, lokalne zajednice, uprave, vladinih i nevladinih organizacija i različitih etničkih i socijalnih grupa.

Iako je evropski prostor procesno potpuno identičan američkom (Dahlbender, Lucher, Speer, 2012),<sup>33</sup> ipak je proporcionalno veličini teritorija i funkcionalnim vezama gradova i regiona interesantniji za istraživanje strategija razvoja u kontekstu Beograda, a istraživanja u oblasti regionalnog i prostornog planiranja metodološki i kontekstualno dragocena za razumevanje procesa i uspostavljanje ciljeva urbanog planiranja. U nastavku će biti predstavljene samo neke regionalne strategije i evropski projekti zbog odabranih gradova uzora značajnih za istraživački slučaj Beograda.

### **3.2.2 Evropske regionalne strategije**

Jedna od prvih regionalnih strategija evropskog kontinenta, zasnovana na iskustvima strategija gradova, udružila je mediteranske gradove, regione i države. Sektorska grupa za koordinaciju gradova koji koriste strateško planiranje kao metod gradske administracije Euromediteranske konferencije osnovana je 1995. godine u Barseloni. Gradovi su morali da rešavaju probleme nastale brzim razvojem obalskih projekata, naseljavanjem stanovništva privučenog uređenim područjima i novim šansama kao i veliki populacioni rast urbanih područja u mediteranskoj regiji. Politička odgovornost, jačanje institucija i finansijska snaga gradova doprineli su da se reše tehnička pitanja, ali i stvorila novu društvenu organizaciju koja odgovara na savremene potrebe, prema principima decentralizacije i demokratizacije proklamovanih u Agendi Habitat II. Trideset osam gradonačelnika koji su prisustvovali na Konferenciji mediteranskih gradova složilo se oko zajedničke rezolucije u kojoj se obnavlja princip koegzistencije društava koja dele Sredozemno more, saradnja, materijalna i duhovna razmena u regionu (Parpal 1998, pp.11,12). Shvatajući značaj gradova kao kulturnih pokretača, ekonomske snage i nosioca društvenih promena, radna grupa „Mediterranski ekonomski prostor” prepoznaje gradske strateške planove kao instrument koji omogućava gradovima da iskažu interese i potrebe različitih ekonomskih, društvenih i

---

<sup>32</sup> Videti takođe: Alaily-Mattar, Thierstein, 2014, pet kompetencija koje mora da ispunjava urbani dizajn i posebno: „... može biti medij (5) za debatu između uprave, planera, institucija i javnosti”.

<sup>33</sup> In *Urban energies, Position on the policy board on the National urban development policy*, op.cit.

institucionalnih agencija kako bi se pripremili za nastupajuće okolnosti. Mediteran je trebalo da obezbedi jače forme integracije u novom ekonomskom i komercijalnom okviru, te su strateški planovi gradova bili instrumenti za pozicioniranje u novom kontekstu, poštujući ekonomski, geografski, društveni i institucionalni karakter (Marvillas, 1998, p.7).

Inicijator strategije bio je grad Barselona, nudeći uspešno iskustvo dva strateška plana (1988. i 1994) i metoda gradske administracije kao polaznu osnovu za zajednički regionalni projekat. Haifa i Malaga su već imale plan a Tétouan i Catania su bili u procesu kada su se pridružili se projektu. Cilj projekta je razmena znanja i iskustava na putu uspostavljanja drugačijeg modela planiranja i upravljanja, u novim tržišnim uslovima i u novim ulogama koje su za gradove teoretičari i investitori namenili u 21. veku. Projekat je trebalo da promoviše progresivnu politiku gradova Mediterana, demokratičnost u odlučivanju, njihov zajednički koordinisan razvoj u okviru regiona i partnersku ponudu za evropske fondove i investicije.

Sumirajući rezultate zajedničkog strateškog projekta, Segura (1998) podseća da je strateško planiranje istovremeno forma planiranja i upravljanja promenom koja uključuje posvećenost političkih lidera realizaciji kroz konsenzus formulisanih projekata koji donose koristi svima i privatnim akterima jednako legitimnim i komplementarnim u naporima za opšti razvoj zajednice. Strateška metodologija je primenjena za postizanje različitih ciljeva, jer su nekad veliki projekti deo opšte strategije razvoja, kao Olimpijske igre 1992.godine i prvi strateški plan Barselone, a nekad su po sebi značajni da generišu urbanu promenu, planiranu u strateškom planu (Guggenheim projekat Bilbao ili EXPO 98 Lisabon). Tako, Segura prepoznaje različite vrste strateških planova ili projekata koji svi doprinose željenom razvoju i to: Strateški plan teritorije (Barcelona, Bilbao, Rio de Janeiro, Medellin, Bogota), Administrativni strateški planovi (Municipal strategic plan of Barcelona), Sektorski strateški planovi (Complete Plan for Barcelona Social Services, Barcelona cultural Accent, i Turist Development Plan for Rio de Janeiro) i Strukturni projekti (Olimpijske igre 1992, Barselona, Expo Sevilja 1992, Expo Lisabon 1998, Grad nauke Valencia, Guggenheim – Bilbao RIA 2000).

Takođe prepoznaje i šest faza strateškog planiranja: fazu odluke, u kojoj se utvrđuje da li u okruženju postoji svest o stanju krize, bilo rasta ili depresije, i mogućnost da se pristupi procesu – na kojoj teritoriji, koje sektore uključiti i ko će voditi proces.

Druga faza je faza organizacije u kojoj se odlučuje ko i kako učestvuje i kada se proces otvara za društvene aktere. Treću fazu čini dijagnoza, fokusirana na slabe elemente koje treba ojačati kroz proces, koja uključuje i prve predloge za rešenje problema. Četvrta je definicija projekata koji treba da odgovore na problem i uključuje pregovaranje sa svim akterima i plan akcije kako se realizuju projekti. Peta je formiranje plana; ona je tehnička faza i obuhvata obradu i evaluaciju prikupljenih predloga, ideja i scenarija za realizaciju koja treba da rezultira predlogom plana. Šesta faza je usvajanje, implementacija i praćenje sprovođenja plana.

U zaključku ostaje otvoreno pitanje da li je strateški plan metodološki problem ili problem odlučivanja? Različiti primeri i iskustva doprinose shvatanju da je strateški plan dvojni proces – najpre zajedničkih odluka, ali i uspostavljanje mogućnosti za pojedinačne odluke koje moraju da donose lideri uključenih organizacija sposobnih da artikulisu dobrobit teritorije i zahteve društva. Time je za lokalne uprave strateški plan više problem odluke da vodi transformativni proces, zajedno sa javnim i privatnim organizacijama koje operativno vode grad.

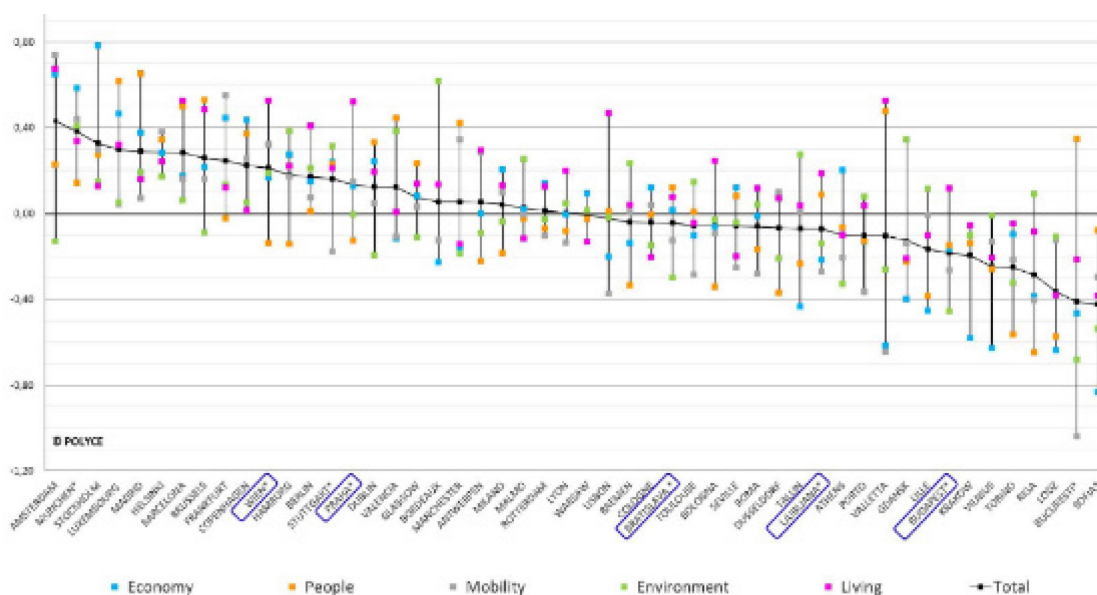
Savet Evrope je 2010. godine usvojio Dunavsku strategiju (EU Strategy for the Danube Region, EUSDR), kao drugu evropsku makroekonomsku strategiju i političku osnovu za saradnju gradova, regiona i 14 država na zajedničkim projektima u slivu Dunava od Austrije do Crnog mora.<sup>34</sup> Akcioni plan Dunavske strategije pripremljen je kroz 11 prioriternih oblasti i zasnovan na četiri osnovna cilja: povezivanje u regiji, zaštita životne sredine, prosperitet i razvoj Dunavske regije. Grad Beč je imao vodeću ulogu u formulisanju strategije te je po njenom formalnom usvajanju Komisija za evropsku i međunarodnu saradnju gradskog veća Beča usvojila oktobra 2011. godine Deklaraciju o ulozi Beča u implementaciji EU Dunavske strategije. Kroz dokument se u 12 tačaka Beč odredio o projektima i temama na kojima želi da saraduje, investira novac, vreme i znanje. Još u fazi pripreme Beč je isticao značaj gradova i regiona u razvoju Dunavske regije, a u akcionom planu se posebno ističe nastavak prethodno ostvarene saradnje u mrežama kakve su ARGE Donauländer (Working Community of the Danube Countries), Savet dunavskih gradova i regiona (The Council of Danube Cities and Regions) i drugih, preko odgovarajućih službi grada. U tački 10 se ističe njegova uloga kao ključnog partnera u doprinosu da se urbana dimenzija ugradi u Dunavsku regiju i koheziju politike EU

---

<sup>34</sup> <http://www.danube-region.eu/about/key-documents>

2014–2020, da pozicionira svoje projekte i pomogne uspostavljanju struktura i generalnih uslova da se obezbedi razvoj održivih, organizovanih gradova u celoj Dunavskoj regiji (2010, p.10). Ovakva pozicija otvara Beogradu i gradovima regije donjeg Dunava mogućnost za saradnju, uz tehničku podršku ostalih razvijenih gradova dunavske regije, ali i uzor za formulisanje sopstvene strategije kao osnove za zajedničke projekte.

Takođe, u komplementarnoj mreži u okviru projekta POLYCE, osam partnera i pet gradova iz regiona Centralne Evrope upoređuju svoje agende i profile gradova kako bi se uklopili u evropske preporuke za SMART gradove. Grad Beč kao glavni partner ponovo promovise saradnju umesto kompeticije, kao najjaču političku, ekonomsku i društvenu snagu u izgradnji Dunavskog megaregiona. Na slici 22. prikazana je pojednostavljena matrica gradova učesnika u projektu *City Networks & Metropolises in Central Europe* sa uporednim podacima, glavnim karakteristikama, vizijama i izazovima, kako bi se razumele sličnosti i razlike i formirala zajednička vizija, osnov za saradnju i predložila politika metropola za održivi razvoj gradova u Dunavskoj regiji.



Slika 22 – Profil 50 metropola u Evropi, i POLYCE5 gradova Nulta linija pokazuje prosek, kratke linije povezuju opšte pokazatelje gradova po svim indikatorima, prema podacima iz 2008. godine. izvor: Projekat POLYCE (2010–2012), Briefing paper to the POLY\_CE Press Conference, Vienna, 1.6.2012

Evropska komisija 2013. promovise aktivno učešće, sinhronizaciju ciljeva i politika razvoja sa evropskim strategijama i za gradove u zemljama u razvoju, pa i Beogradu, obezbeđuje osnov za komunikaciju u mreži gradova baziranu na zajedničkim opredeljenjima i ciljevima, razmenu znanja i pristup fondovima kroz zajedničke projekte,

edukaciju i vidljivost za investicije (EC ICD, 2013). Uslov za umrežavanje i usaglašen regionalni razvoj je strateški plan razvoja grada čiji ciljevi i projekti korespondiraju sa regionalnim opredeljenjima. Evropska podrška je moguća široj skali urbanih procesa u sledećim oblastima: urbano planiranje, upravljanje i infrastruktura, rehabilitacija neuslovnih naselja, upravljanje otpadom, smanjenje i prevencija rizika od katastrofa, kao i geodezija, urbana ekonomija, stambena pitanja, održivi transport, bezbednost i polna ravnopravnost, kooperacija između gradova i odnos urbano/ruralno.

Tabela 3. Poređenje gradova iz komparativne istraživačke studije projekta POLYCE, Metropolizacija i policentričan razvoj u Centralnoj Evropi, Beč, 2010–2012.

|   | <b>Beograd</b>  | <b>Budimpešta</b>  | <b>Prag</b>  | <b>Beč</b>   | <b>Bratislava</b>   |
|---|---|--|--|--|---|
| <b>Glavni grad</b>                          | <b>Srbija</b>   | <b>Mađarska</b>  | <b>Češka Republika</b>   | <b>Austrija</b>  | <b>Slovačka</b>   |
| Površina grada(km <sup>2</sup> )            | 359   | 525  | 496  | 414  | 367   |
| Populacija                                  | 1.639.121   | 1.733.685  | 1.258.106  | 1.714.142  | 425,533   |
| BDP   | E 2.800 (2005)<br>Statistika grada Beograda   | E 24.900 (2006),<br>Nacionalna statistika, PPS metoda  | E 42.800 (2007)<br>Eurostat PPS metoda   | E 40.600 (2007)<br>Eurostat, PPS   | E 39.900 (2007)<br>Eurostat PPS metoda  |
| Glavne karakteristike i ekonomska struktura | Orijentisan na usluge.<br>Od kraja devedesetih pokušava se da se uspostavi saobraćajni čvor na tri koridora EU; Grad razonode, turizma i sporta | Orijentisan na usluge.<br>Od ranih devedesetih finansije posebno u porastu, konsalting i maloprodaja.<br>IT sektor i investicije u izgradnju i konstrukcije, takođe i u umetnost i obrazovanje | Širenje novog centra širom grada, Međunarodni aerodrom u Ruzyně, važan administrativni i komercijalni centar u Centralnoj Evropi; Unutrašnja i spoljašnja obilaznica | Veoma dobra ponuda javnih službi (javni saobraćaj, voda, socijalne službe i zdravstvena zaštita). Duga tradicija socijalnog stanovanja; visok kvalitet života. | Projekti su locirani u blizini glavne autobuske, železničke stanice i Severo-zapadne zone Borija; Razvoj duž reke Dunav |
| Vizija                                      | 2020 prestonica kulture EU, Orijentisan ka nauci, inovacije i životna sredina   | Metropola dunavskog regiona; Cilj je više uravnotežena distribucija ekonomskih funkcija u gradskom području  | „Znanje“ kultura   | Kombinacija obezbeđivanja evropske konkurentnosti i atraktivnosti za stanovnike; Definicija grada u okviru Dunavskog regiona                                   | Istraživački i razvojni klasteri.   |
| Izazovi                                     | Ekonomsko okruženje, odnosi sa Eu i politička stabilnost. Decentralizacija, policentizam i održivi i integrisani razvoj u regionu.              | Promena dominacije glavnog grada u monocentričnoj gradskoj zoni  | Saradnja na regionalnom nivou; Prevazilaženje nasleđenih institucionalnih barijera za saradnju; posebno između grada i regionalnog nivoa.                            | Institucionalni i saobraćajno-povezan integrisan urbani region; Raspodela metropolskih funkcija u regionu.   | Potencijal Dunavskog regiona; Jačanje konkurentnosti metropole; Konstantna razmena informacija.                         |

Strategija grada zato treba da bude formulisana u odnosu na razvijeno evropsko okruženje, ali u kontekstu država koje su u postupku ili pred procesom pridruživanja EU. Ovaj status postaje šansa za upravu i profesiju, uz balansiran odnos sa gradovima u regionu tranzicione Jugoistočne Evrope, imajući u vidu zajedničku planersku tradiciju,

nasleđe, sličnu praksu planiranja i zajednički ili slični jezik i pojmove. Zbog toga su dragocena iskustva regiona i gradova EU koji su se sa sličnim problemima već suočili.

### **3.2.3. Odnos strukturalnih planova i strateških projekata**

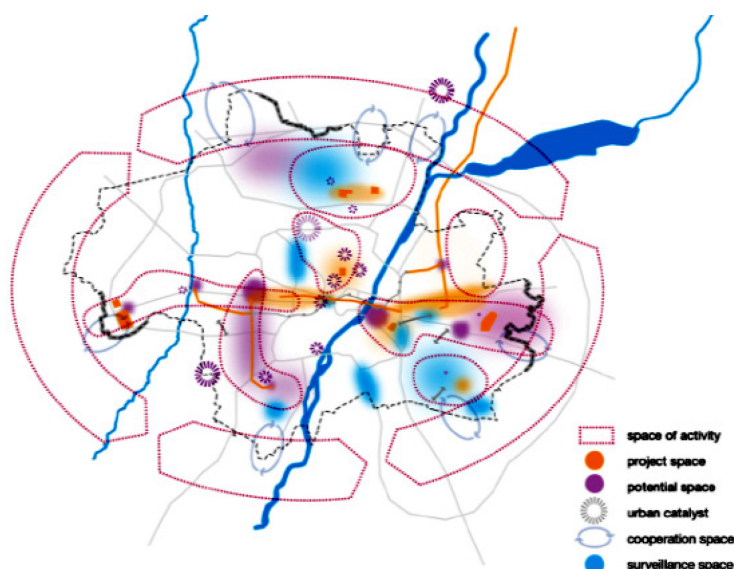
Tema komplementarnosti strukturalnih planova i urbanih projekata značajna je u periodu početka 21. veka zbog globalizacije kapitala koji traži lokaciju, sa jedne, i nadmetanja gradova da ponude projekte i lokacije za investicije, sa druge strane. Međunarodni godišnji sajmovi nekretnina (Kan, Minhen, Beč) pokazuju zabrinjavajuću sličnost projekata koje gradovi nude, izgubljenog identiteta i lokalnih karakteristika kako ne bi zasmetali univerzalnom kapitalu u nameri da se naseli, a pomogli lokalnom da ostane u internacionalnom stilu, slično tradiciji svetskih izložbi 19. veka (EXPOREAL, Minhen, MIPIM, Cannes, Vienna Property Fair, Moscow International Property Show ). Usaglašavanje interesa i potreba aktera u planiranju razvoja gradova sa savremenim gradskim projektima postaje globalna urbana tema, a za ovo istraživanje relevantna su iskustva gradova srednje veličine i regionalnog značaja kakvi su, na primer, Bilbao, Barselona, Beč, Milano, Antverp, Ghent, Bordo.

Mazza (2007, pp.12-27) tvrdi da je Milano do 2000. godine bio ili potpuno strateški neopredeljen i rastao nekontrolisano ili bio tako kruto određen klasičnim planovima i urbanističkim pravilima, da je 90-ih godina zapao u korupcijski skandal. Neophodan je bio novi tip planova, fleksibilnih, transparentnih, otvorenih za učešće lokalne zajednice, koji zadovoljava potrebe investitora i skraćuje procedure. Politička pretpostavka plana bila je princip supsidijarnosti, učešće svih u odlučivanju, a tehničke pretpostavke bile su: otvoreni pregovori za veće finansijske dobiti i zemljište za zajednicu, ubrzanje procedure, transparentnost i smanjenje prepreka i davanje više sloboda urbanistima i arhitektima. Poslednji princip nikako nije uspevao da se postigne u skladu sa inovativnim projektima zbog čega je 1999. bilo neophodno da se uvede paralelni sistem nacionalnim i regionalnim propisima, te da se izglasa poseban dokument o politikama planiranja namena i instrument „integralni program intervencija” za posebne slučajeve. Ovaj dualizam je pogodovao zajednici i investitorima, koji su mogli da biraju sistem po kome konkurišu za projekte. Bazni dokument Milana (Milan Framework Document, 2000) je bio svojevrsna strategija do 2030, u kojoj su praktično postala legalna i legitimna partnerstva javnog i privatnog sektora kroz projekte i izuzeci od pravila iz regulacionog plana, prema jasnim uslovima za obe strane (*Urban Visions*, 2009).

Uspostavljena praksa kompleksnih strategija koje zamenjuju sveobuhvatne planove na prelasku dva veka dala je očekivane rezultate u evropskim gradovima: kao podrška velikim gradskim projektima, katalizatorima ekonomskog, socijalnog i kulturnog razvoja i podizanju konkurentnosti. Beč, koji je dugo zadržao tradicionalni sistem planiranja, takođe se okreće strateškom planiranju i gradskim važnim projektima (13 gradskih projekata u STEP 2005) tako da u vrednovanju rezultata 2011. godine i uprava i građani smatraju novi metod planiranja uspešnim. Generalna direktorka za urbano planiranje, razvoj i izgradnju Beča Brigitte Jilka kaže za veliki strateški projekat uređenja priobalja, da je posle 20 godina iskustva u očuvanju, uređenju i razvijanju projekta on, i pored mnogih grešaka u implemenciji, ipak ocenjen kao uspešan od strane građana. Ključ uspeha vidi u odluci da se u takvim projektima ne dizajnira svaki detalj već da se ostavi građanima da pronađu i predlože pravi način kako da koriste obale (Jilka, 2011).

Sa novom ekonomskom krizom koja kulminira u Evropi 2008, uz stalne promene konteksta, intenziviraju se istraživanja održivih modela planiranja urbanog razvoja. Dva su interesantna istraživanja promene obrasca planiranja i to kroz dva aktuelna nemačka projekta. Wiese sa timom autora (2014) istražuje revitalizacije zone Nirnberg Zapad i strateškog plana Minhena. Prostor grada je rezultat različitih, jednovremenih ili naizmeničnih procesa, pri čemu se različiti prostorni kvaliteti javljaju kao privremeni proizvod tih procesa. Ljudi ulaze u interakcije u zavisnosti od kvaliteta prostora, a ta socijalna komponenta, povratno, pozitivno utiče na prostornu. Boesch (1989, cit Weise 2014, p.1) razlikuje tri međuzavisna nivoa prostora: materijalni ili udaljeni prostor, funkcionalni prostor i procesni prostor. Fizička komponenta se odnosi na međudnos različito organizovanih prostora, a funkcionalna... na mogućnost prostora da obezbedi odvijanje aktivnosti ili zadataka u njima (Gustaffsson, 2006). Urbani prostor, po Lefevru (Lefebvre, 1991) je formiran između njegovog fizičkog sadržaja i ne-fizičkih tokova, kao i njegove pozicije i značaja u globalnoj mreži međudnosa. Fizička, prostorna organizacija prostora retko evoluiru u istoj dinamici kao nefizički prostorni atributi te ako prostor uslovno shvatimo kao privremeno stanje za stalno promenljivu mrežu društvenih odnosa na različitim nivoima, njegove fizičke komponente i potencijal mogu s vremenom postati smetnja razvoju. Zbog toga je važno razumeti „relacionu kompleksnost” između forme, funkcije i vremena (Heili, 2006), odnosno uvažiti „relacioni prostor” (Mertius 2011, p.70–72, cit Milenković, 2015).

Proces urbanističkog projektovanja treba da obezbedi mogućnost transformacije kroz usaglašavanje različitih disciplina, za razliku od tradicionalnog normativnog plana, „statičke slike fizičke dimenzije prostora”. Poznati urbanistički instrumenti kakvi su master (generalni) ili regulacioni planovi se dovode u pitanje, jer ne mogu da budu efikasni vodič kroz proces prostorne urbane transformacije. Za urbani dizajn se smatra da, lociran između prostornog planiranja, arhitekture i ostalih različitih disciplina koje se bave prostorom, može kroz novi pristup da prevaziđe fragmentaciju urbanog razvoja. Predlaže se strateški, procesni pristup stvaranju gradskog prostora („place making”) koji omogućava dinamične perspektive razvoja lokacija. Kako je prostor rezultat fizičkih i nefizičkih procesa i njihovog značaja u različitim periodima, istraživači (Alaily-Mattar, Thierstein, 2014) su utvrdili pet važnih kompetencija koje mora da ispunjava urbani dizajn: ne može biti ni potpuno fizički zadatak niti samo društveni (1); mora biti zasnovan u sadašnjosti, a rešenja okrenuta budućnosti (2); to je kombinovani rezultat mnogih promena u prostoru, ali i društvu (3), osim estetski i funkcionalno zadovoljavajućeg rešenja, njihov uticaj na neposredno okruženje mora se razmatrati strateški, kratkoročno, srednjoročno i dugoročno (4). Tek tada urbani dizajn može biti medij (5) za debatu između uprave, planera, institucija i javnosti. U prilog ovoj tezi Eisinger (2012) naglašava jednaki značaj specifičnih rešenja za određene prostore i procesa kojima ta rešenja treba da se realizuju.



Sl. 23 – Prostori aktivnosti u „Perspektiva Minhen” (Thierstein i dr., 2010), izvor: Wiese et al. City, Territory and Architecture 2014, 1:13, str.6, preuzeto sa <http://www.cityterritoryarchitecture.com/content/1/1/13>.



Za ovo istraživanje je zanimljiva analiza Strategije Minhena ('Munich Perspective' project) usvojene 2008. godine kao revizija klasičnog strateškog plana iz 1998.godine. Razlikuje se u fokusu i primenjenom metodu zasnovanom na procesnom planiranju grada (Thierstein, 2008) i pomenutih pet osnovnih kompetencija: (1) okrenuta je budućnosti, jer analizira globalne i lokalne trendove, aktuelne izazove uključujući i projekte; (2) utvrđuje „prostore akcije” izložene različitim promenama, dakle relevantna za sve aspekte prostora; (3) proizvodi uticaj, jer dobro povezane višedimenzionalne aktivnosti (funkcionalna, politička, prostorna i simbolična) ih multiplikuju, bilo da je u pitanju lokalna inicijativa ili vladin projekat; (4) ima stratešku orijentaciju, jer izvlači zaključke iz tradicionalnog plana 60-ih i neprostorne gradske strategije 90-ih i koristi dobre strane iz oba procesa, angažujući prostorne aspekte u strateškim tačkama; (5) medij je za debatu, jer su „prostori akcija” vezali prostorne i tematske diskusije a široka javna i internet debata pomogle da stvaranje novih prostora bude mnogoznačni, međusektorski komunikacioni poduhvat. „Perspektiva Minhen” je strategija grada u kojoj se metodološki integrišu različite prostorne dimenzije u jedinstven okvir na nivou grada (Thierstein, 2014, pp.5–7).

Prikazana iskustva strateških planova i procesi impementacije u evropskim gradovima zasnovani su na globalnim iskustvima i specifičnosti lokacija, pre nego usvajanju normativnih sektorskih koncepata (Madden, 2011, p.658). Istraživanja gradskih strategija su postala kompleksnija u skladu sa sve većim i kompleksnijm odnosom kvalitetnog održivog razvoja urbanog društva i ekonomije gradova. Kako još nije postignut konsenzus planera i urbanih dizajnera oko toga „šta čini dobar urbanizam” (Elin, 2013, p.1), opšti je stav da su neophodna dalja istraživanja i usaglašavanja oba postupka, i strateško i operativno planiranje.

#### **3.2.4. Strategija planiranja u tranzicionom periodu Srbije**

Početakom 90-ih godina prošlog veka u Srbiji se sa manifestacijama društvene promene najpre suočava privatni, nevladin sektor, kroz promenu poslovne politike u susret investicijama, korišćenjem promena nadležnosti i problemima međusobno neusaglašenih planova. Potreba da se hitno preduzimaju izmene u sistemu: upravljanje – planiranje – projektovanje – izgradnja iskazuje se kroz strukovne konferencije kakve su na primer „Komunikacije”, Centra za planiranje urbanog razvoja ili Udruženja urbanista Srbije.

Teme konferencija sa kraja 80-ih i početka 90-ih godina predstavljaju apel upravi za preispitivanjem i inovacijama u planiranju grada (*Apsurdi vremena sadašnjeg, Urbana reciklaža, Koncept „Između“*) koji prati ispitivanje mogućnosti promena u teoriji planiranja gradova. Jedan primer je naučnoistraživački program „Uticaj procesa urbanizacije na prostorni i privredni razvoj Srbije” koji vodi 1993. Arhitektonski fakultet u Beogradu. Praksa i nauka u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja, kao i urbanisti u lokalnoj administraciji saglasni su da sistem planiranja, počev od legislative, treba da pretrpi promenu, što ubrzo rezultira donošenjem Zakona o planiranju i uređenju prostora i naselja („Službeni glasnik Republike Srbije”, br.44/95).

#### **3.2.4.1. Promena konteksta 90-ih godina 20. veka**

Ambijent promene se u gradovima Srbije ustalio počev od kasnih 80-ih godina, a to stanje se smatra trajnim *stresom* između pojedinačnih, akutnih *šokova*, prema metodologiji „100 Resilient Cities“ projekta (*Rockefeller Foundation, 2015*). Stručni autoriteti početkom perioda prepoznaju potrebu istraživanja planiranja u uslovima neizvesnosti, tako da Mihaljević (1991, p.29) ukazuje obavezu prihvatanja povećanja polja nepoznatog, potrebu savladavanja više znanja, horizontalnim i vertikalnim povezivanjem u globalnim razmerama; apeluje na svest o intenzivnom tehničkom progresu koji može da ugrozi planetu, pojavu pozitivnih i negativnih ekonomija unutar i izvan privrednih jedinki i naselja i, posebno, promenu opštih, ljudskih sistema vrednosti. Planiranje u tim uslovima vidi kao korektiv u „vekovnoj utakmici sa tržištem” i stoga povećanu potrebu i svrhu planiranja. U elaboraciji ljudskih potreba u kontekstu grada, Nikezić (1993) ističe njihovu izrazitu dinamičnost kao dominantnu odliku urbane sredine, koja potiskuje tendencije trajnosti i statičnosti prostorno - fizičkih struktura (ibid.p.94). U dinamičnom procesu obezbeđenja i razvoja i promena, arhitektura i urbanizam ih predviđaju, što je trajno iskušenje ovih disciplina.

Jedan od sekundarnih ciljeva ovoga istraživanja je ispitivanje mogućnost bolje integracije i komunikacije Beograda u sistemu evropskih gradova. Sociolozi tvrde (Vujović, Pušić, 1996, p.55) da će bivše socijalističke zemlje sporije prolaziti tranziciju u odnosi na post-industrijske kapitalističke gradove, oslanjajući se na tezu da karakter življenja u savremenom gradu određuju model pretežne proizvodnje i globalno društvo (Castels, 1978). Nije realno očekivati da ta društva isprate uzlaznu dinamiku promena

kapitalističkog sistema koja će sve češće biti zahtev modernog društva, a raskorak će biti najveći u oblasti kulturne i duhovne urbane transformacije. Tako, predviđa probleme značajne za integraciju svih postsocijalističkih metropola pa i Beograda (Pušić, 1996, p.57; Kojić, 1996, p.324). Transformacija u kosmopolitske centre zahteva duži period adaptacije imajući u vidu pola veka drugačijeg sistema; njihovim institucijama, ekonomiji i građanima neophodno je vreme da uspostave proces intenzivne dinamične promene, a gradovima da uspostave svoje mesto i ulogu u novoj regionalnoj mreži, kao i novi model urbanizacije koji će zameniti prevaziđene rutine demografske i teritorijalne ekspanzije. Zaključuje da je jedna od osnovnih prepreka nedostatak sposobnosti predviđanja i volje donosioca odluka, uprava, uključujući i urbane planere, da se uključe u novi ekonomski, kulturni obrazac društva i novi način života (ibid, p.58). Neminovno zadržavanje određenog urbanog identiteta, u slučaju Srbije i drugih istočnoevropskih naroda, nije bez opasnosti za buduću adaptaciju i EU integraciju (p.60) što treba imati na umu u analizi procesa tranzicije.

Situaciju u prostornom i urbanom planiranju Srbije sredinom 90-ih godina karakteriše nedovoljno razvijena teoretska osnova i nedostatak novih metoda rada. Lazarević Bajec (1996) identifikuje četiri karakteristike tranzicionog ambijenta za planiranje: a) razvoj je proizvod kompleksnih ekonomskih i političkih procesa, kombinacija državne intervencije i tržišnih snaga; b) tržište uvodi nove aktere u odlučivanje, demokratizaciju političkih odnosa i česte promene strana koje donose odluke; c) ekonomija i politika u uslovima nerazvijenosti traže da se ograničenja razvoja svedu na najmanju meru; d) promene se dešavaju brzo sa naglim zaokretima, te planiranje ne treba da bude krut, hijerarhijski postavljen sistem, jer će se izgradnja onda desiti van tog sistema. Neophodnost utvrđivanja strategije urbanizacije u uslovima neizvesnosti je od presudnog značaja za aktuelni proces tranzicije a ima pouzdanu bazu u ciljevima i vrednostima zajednice kao što su: demokratizacija, prihvatanje pluralizacije legitimnih različitih interesa, vlasnička transformacija i privatizacija u pravcu formiranja tržišne privrede (Nikezić, 1996).

Nikezić smatra neophodnim usvajanje strategije (ponašanja) u nedostatku strategije razvoja i jasne preporuke planiranja razvoja u novim uslovima. Važna funkcija dodeljuje se formiranju restriktivne, zaštitne „vizije” razvoja grada, gde se jasno formuliše „šta ne treba” a podržavajući su mehanizmi u dostizanju više poželjnih ciljeva

„šta treba”. Posmatrati razvoj u uslovima neizvesnosti kao šansu a ne pretnju je bilo napredno i neophodno stanovište planera, a karakteristike takvog planiranja su sasvim aktuelne: planom treba da se utvrđuju „hijerarhijski i drugačije uređeni integralno povezani uslovi upravljanja odnosno usmeravanja razvoja, i to neposredno, kroz niz različito determinisanih uslova i posredno, putem odgovarajućih politika i van-planskih instrumenata” (Ibid, pp.36,37). Uslov efikasnosti predstavlja usklađivanje javnog i pojedinačnih interesa, dvojni stepen determinisanosti plana, za usmeravanje razvoja celine i konkretne regulatorne mere izgradnje i otvorenost prema novim događajima i velikim preokretima. Insistiranje teoretičara urbanizma na definiciji pojmova „javno dobro” (Sidgwick, 1901 i Stiglitz, 1988, cit. Begović, str.122) i „javni interes” govori o zabrinutosti da je dugoročno strateško planiranje, to jest upravljanje razvojem gradova, prevaziđeno i da ne može društvu da obezbedi instrumente da ove bitne elemente održi i njima upravlja: jasno se uspostavlja problem redefinisavanja urbanog planiranja (Lazarević Bajec, 1996, p.5) i predlažu mogućnosti kakve su kompleksno planiranje, promena pozicije planiranja u odnosu na dominantne ekonomske procese, formulisanje strategije, ulogu koordinacije umesto uređenja celokupnog sistema grada (Lazarević Bajec, pp.15,21,25), privatno obezbeđenje javnih dobara kroz posebne instrumente, mehanizmi kroz planove, unapređenje sistema lokalnih javnih finansija (Begović, p.238). Mnoge razmatrane teme i dalje su aktuelne a neke su u praksi primenjene znatno kasnije, u periodu posle revizije urbanističke legislative 2003. i 2009. godine, kakve su urbanističke analize, privatno-javni projekti, različiti instrumenti sprovođenja generalnog plana o čemu će biti reči u sledećem poglavlju.

U periodu od 1996. do 1998. godine stručnjaci i teoretičari intenzivno promišljaju budućnost planiranja, zahvaljujući i pokrenutoj međunarodnoj saradnji i naučnim projektima, a uprkos kritici da je za tržišne uslove planiranje prevaziđeno, preovladava jedinstven stav o njegovoj neophodnosti. Preispitivuju se uloga planiranja unutar i van granica Srbije na Međunarodnoj konferenciji *Arhitektura i urbanizam na pragu III Milenijuma* (AF, 1996), kroz savetovanjaj projekte kakvi su *Strategija urbanizacije u uslovima neizvesnosti* (AF, 1996.), *Strategija razvoja i uređenja naselja u novim uslovima* (UUS, 1998) i u projektu *Obnova i rekonstrukcija gradova Srbije i Rusije* (IAUS i Ruska akademija arhitekture i građevinskih nauka, 1997), koje je podržalo je Ministarstvo za nauku i tehnologiju Republike Srbije. Opšti interes i vizije razvoja moraju se sagledavati

kroz planiranje, ali kroz drugačiji pristup i uz preispitivanje mita „o očiglednosti planiranja“ (Lazarević Bajec, 1996, p.133-135, Lazarević Bajec, 1996a, pp. 5-12, Lazarević Bajec, & Ralević, 1998, p.41), sagledavanjem ingerencija planera u novim uslovima, redefinisanjem, uspostavljanjem pozitivne „vizije“ za horizont nešto dalje budućnosti kao uslov obezbeđenja održivosti (Radović,1996, p.137, Stojanović, 1996, p.155), uz razumevanje zahteva sadašnjosti, uključivanje urbanog dizajna (Đokić, V., Đokić, L., Milić & Mitrović, 1996, p.347) i neophodnu veliku mudrost i kreativnost da se obezbedi svrsishodnost u kriznim vremenima agresivnih ekonomskih sila i uhvati korak sa izazovima budućnosti (Lazarević Bajec, 1996a, p.136, Gligorijević, 1996, p.269, Radović, 1996, p.142, Borovnica i Manojlović, 1996, p.476).

Osim kvalitetnih teorijskih radova koji je trebalo da pripreme uprave, planere i institucije na promenu, u ovom periodu publikovan je i prevod priručnika „Održiv razvoj ljudskih naselja u zemljama u tranziciji“ (Janjić, 1997) Ekonomske komisije za Evropu, Ujedinjenih nacija (ECE OUN), jedan od četiri u okviru stručne i tehničke pomoći istočnoevropskim zemljama u prevazilaženju izazova tranzicije ka tržišnoj privredi. Preostala tri odnose se na upravljanje zemljištem, na stambenu politiku i obnovu i modernizaciju ljudskih naselja i svi su pripremani sa materijalima za međunarodnu konferenciju OUN o održivom razvoju ljudskih naselja, 1996. godine u Istanbulu. Prevedeni priručnik obrađuje teme upravljanja i planiranja gradova, uravnotežene mreže gradova i naselja i sprečavanje ekoloških disbalansa. Već u uvodnim poglavljima se objašnjavaju razlike između urbanog planiranja istočnih zemalja i zemalja tržišnih privreda, gde druge uvode novu planersku praksu: od 80-ih godina 20. veka napustile su administrativno planiranje i prešle na planiranje projekata, u meri da posle deset godina urbanističko planiranje postaje ponovo značajno, sada otvoreno i participativno, za procese pregovaranja i regulacije (Stojkov, 1997, p.13). Teži se da se naučna i tehnička znanja povežu i ponude za unapređenje aktivnosti javnog sektora, što je jedan od najvećih problema srpskog sistema planiranja u koji se unose elementi privatnog poslovanja, ekonomske racionalnosti i konkurencije. Planiranje ima dvojnu funkciju: da rešava probleme (socioekonomsku) i pravnu (regulativnu), pri čemu prva funkcija, osim za pregovaranje između privatnih i javnih aktera, ima i edukativnu ulogu otvorenog foruma u okviru koga se vrši širenje novih znanja i podizanje kapaciteta građana, kao garancija implementacije planiranih rešenja i stvaranja „održivog društva“.

Politiku i planiranje urbanog razvoja tranzicionih zemalja određuju političke i ekonomske reforme, prestrukturiranje državnih preduzeća, privatizacija i inflacija, stambena reforma, obavezna promena tradicionalnih institucija i promena uloge činilaca u razvojnim procesima, a pozitivni efekti promena ne mogu se očekivati u kratkom roku. Upravljanje je posebno značajno, jer se ne razdvaja od planiranja (održivog) razvoja i u priručniku se daju jasni dijagrami odnosa između aktivnosti i aktera u planiranju i upravljanju gradom. Dragocena je preporuka kako se manifestuje urbanističko planiranje odnosno strategija integralnog održivog razvoja (ibid. p.7) da planiranje treba da reaguje na promenljive socijalne i ekonomske pojave u okruženju i razvije „fleksibilne planerske metode i tehnike“, a u praksi različite mehanizme kakvi su uredbe o zoniranju, o građenju, planerske norme i standardi i druge arhitektonske i urbanističke metode i tehnike, zbog unapređenja već izgrađenih struktura i savladavanja promena u odnosu na planom utvrđene pretpostavke.

Poseban doprinos temi promene shvatanja i prakse strateških u odnosu na operativne planove donosi saradnja domaćih i ruskih autora (Belousov, Smoljar, 1998), na osnovu skoro decenije iskustva planiranja gradova u postsocijalističkoj tranziciji, u specifičnim uslovima svake zemlje (Stojkov, ed.1998, p.6). Uz prethodno iskustvo i saradnju sa planerima zapadne i centralne Evrope dragocena je analiza i realno sagledavanje stanja i posledica promena u društvenom sistemu, ekonomskoj tranziciji kroz politički kapitalizam (Begović, pp.105–110, Mihaljević, p.125, Vujošević, p.88), socijalnoj strukturi i odgovornosti lokalne uprave (Petovar, pp.173–183) ingerencijama i odgovornostima urbanista i urbanizma (Macura, p.169, Tošković, p.15, Lazarević Bajec & Ralević, pp.41,42) i relacijama stvarnosti i postulatima održivog razvoja posle konferencije Habitat II, ugrađenih nominalno u nacionalnu legislativu (Vujošević, pp.85-105, Lješević, p.167), problema i anticipacija izazova sa kojima će se gradovi u Srbiji susresti posle perioda izolacije i krize, takozvane izgubljene decenije (Ferenčak, p.193).<sup>35</sup> Stojkov (1998. pp.1–13) analizira status generalnih planova gradova Srbije, nove puteve dugoročnog planiranja gradova, odnos generalnog planiranja (grada) i urbanističkog projektovanja (lokacija) i nalazi da je najznačajnija i aktuelna razlika urbanističkog, posebno strateškog planiranja i projektovanja u uvažavanju i zaštiti javnog, opšteg

---

<sup>35</sup> 4.1.1. Društvo. Tri osnove generalnog plana. *Koncepcija Generalnog plana Beograda 2021*, Urbanistički zavod Beograda, p.6.

interesa, sadržaja i vrednosti koje se tiču čitave zajednice i utvrđivanja i opredeljenja održivog razvoja grada, dok se urbanistički projekti tiču legitimnog ali ipak partikularnog interesa pojedinačnih lokacija i investitora. Ova dva tipa plana, kao i dva interesa, preklapaju se u meri u kojoj javni interes obezbeđuje ostvarivanje partikularnog, a ovaj drugi se ostvaruje saglasno javnom interesu. U preporukama za planiranje strategije razvoja gradova, Stojkov predlaže jedinstveni, strateški generalni plan grada koji definiše građevinski rejon i zaštitni pojas a potom seriju većih regulacionih planova za zone grada u kojima se očekuje izgradnja u sledećih desetak godina, kroz regulaciju, parcelaciju i nivelaciju (p.9). Na osnovu evropskih i lokalnog iskustva postavlja osam ključnih ideja o generalnom planu kao strategiji razvoja grada: metod izrade mora da bude induktivan, na osnovu lokalnih uslova i iskustva, da okosnicu treba da čine objekti i sadržaji značajni za javni interes, strategija treba da bude integralna umesto sektorska, a planska rešenja fleksibilna umesto fiksirana i konačno, mora da sadrži instrumente i politike za njenu implementaciju. Generalni plan treba da bude osnovni instrument realizacije strategije, to jest instrument kontrole i usmeravanja razvoja grada. Na kraju, ali ne manje važno, strategija razvoja mora biti odgovornost lokalne i nacionalne politike razvoja, instrument upravljanja i ugovor o partnerstvu svih sektora u ostvarenju zajedničkog cilja, umesto samo administrativnog dokumenta.

U zaključku, druga Jugoslavija i posebno Srbija su krajem 80-ih godina prošlog veka bile na najvišem stepenu ekonomskog razvoja, sa osvojenim teorijskim i praktičnim znanjima, imale kulturnu širinu i dobre međunarodne kontakte. U tom smislu je država bila znatno spremnija za procese evropskih integracija u poređenju sa ostalim zemljama istočnog bloka (Gligorijević at.al. 2008, Hirt 2009). Period sankcija i stagnacije, sudeći po objavljenoj građi, posle prvog šoka i suočenja sa realnošću, u teoriji je očigledno iskorišćen za razumevanje procesa koji su se dešavali u okruženju, u regionu i u Evropi, za analizu nedostataka lokalne prakse i sticanje novih znanja koja u oblasti planiranja nisu ugrađena ni u legislativu nastalu posle političkih promena, niti u značajnoj meri primenjena u praksi planiranja.

#### **3.2.4.2. Osnove planiranja u Srbiji početkom 21. veka**

Posle političkih promena 2000. godine i postepenog otvaranja Srbije prema međunarodnim projektima i saradnji, tema strategija i strateškog planiranja bila je stalno

aktuelna. Tema CEP-ovog savetovanja Komunikacije 2001. godine bila je *Planiranje za demokratiju, demokratija u planiranju* (Gligorijević, 2001) sa idejom da se stručni kontakti obnove u regionu bivše Jugoslavije i preko njih započne proces adaptacije sistema planiranja na nove evropske uslove. Stručnjaci iz osam zemalja i sa tri kontinenta obradili su aktuelne teme: regioni i regionalno planiranje, životna sredina, upravljanje, GIS, transparentnost, participacija, neizvesnost. Mogućnosti autentične tranzicije sistema planiranja u Srbiji i adaptacije na evropske modele se i dalje istražuju a aktuelna znanja stižu i razmenjuju najpre u okviru nacionalnih i evropskih projekata u kojima participira akademska zajednica i lokalne uprave preko nevladinog sektora i uz podršku međunarodnih organizacija. Indikativno je da se strateškim planiranjem manje bave arhitekti urbanisti a više stručnjaci opredeljeni za oblast prostornog i regionalnog planiranja, ekonomisti, sociolozi, pejzažni arhitekti. Jedan od razloga može biti novi legislatorni ciklus (Zakon o planiranju i izgradnji, 2003, zatim 2009) u kome se lokalne samouprave obavezuju da izrade sistem operativnih prostornih i urbanističkih planova prema novim pravilima, čime se interesovanje za strateško planiranje unekoliko smanjuje ili odlaže za period posle ispunjenja zakonskih obaveza. Dnevna rutina i potreba hitne obnove gradova i prostora ne ostavlja mesta za analizu i evaluaciju.

Vujošević (2004, p.17) tvrdi da je Srbija početkom 21. veka, 15 godina posle pada Berlinskog zida još uvek u post-socijalističkoj proto-demokratiji, bez razvijenih institucija predstavničke demokratije, građanskog društva i tržišne ekonomije, dok je sa druge strane izgubila sposobnost participacije iz ranijeg razvijenog samoupravnog sistema. „Divlji kapitalizam” i privatizacija bez objektivnog društvenog i političkog dijaloga i konsenzusa o strateškim pitanjima tranzicionih reformi doveo je planersku teoriju u stanje konfuzije (zbog velikih promena postsocijalističkog perioda) a praksu u stanje da ne reaguje na promene konteksta, ne preispituje društvena i politička pitanja, pri čemu većina planera demonstrira birokratsku revnost i aroganciju na kritike i zagovornike drugačijih mehanizama i narativa, osim tradicionalnih. Trvdi da su neophodne radikalne promene planerskog pristupa i metodologije, posebno: nova uloga planiranja, utvrđivanje javnog interesa, vrednovanje planiranja, odnos planiranja prema zahtevima tržišta, odnos vizije i načina (sindroma) implementacije, odnosno održivi model održivog razvoja, „treći put”, između prevaziđenog tradicionalnog i planiranja za uslove tranzicije.



(Mandelbaum, 1979) i neophodnosti da se stvori nova planerska ideologija za tranzicioni period (po Harvey, 1982).

Stojkov (2007, 2009) se bavi tranzicijom u strateškom planiranju, posebno obnovi gradova i upravljanju posle 2000, posebno u temama regionalnog planiranja, implementacije strategija i planova. Lazarević Bajec (2009) dosledno zagovara promenu obrasca urbanističkog planiranja i promoviše široku participaciju, uključivanje šire zajednice i svih aktera u proces planiranja. Temom implementacije prostornih planova bave se Milić i Stefanović (2009, 2012, 2013) planiranjem u novim uslovima Vujošević, Spasić (2007), u kontekstu novih društvenoekonomskih odnosa i regionalnih mogućnosti u Evropi (Vujošević 2003, 2004, 2009, 2012, 2013, 2014, Zeković, 2009, 2013).

U periodu do 2006. godine Srbija je jedna od pet (i jednom jednostrano otcepljenom) novih država nastalih raspadom Jugoslavije i ima teorijska znanja za prelazak sa strukturnih na akcione, strateške planove, doprinose u nacionalnoj i internacionalnoj literaturi o strateškim planovima i regionalnim politikama (Stojkov, Vujošević, Zeković), i osvojena nova, praktična znanja o problemima tradicionalnog, sveobuhvatnog planiranja i mogućim prednostima integrativnog, projektnog i procesnog planiranja. Ono što nedostaje jeste praktična primena teorijskih znanja u upravljanju i planiranju razvoja gradova u komunikaciji svih aktera kojima je razvoj cilj.

#### **3.2.4.3. Strategije lokalnog ekonomskog razvoja**

Izrada i usvajanje strategija razvoja lokalnih samouprava u Srbiji bio je rezultat obaveza proisteklih iz Zakona o lokalnoj samoupravi („Sl. glasnik RS” br. 129/07, 83/2014) i kasnije Zakona o regionalnom razvoju („Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 51/2009 i 30/2010), da donesu strategije lokalnog ekonomskog razvoja (LER). Za polje arhitekture i urbanizma, odnosno planiranja prostora, strateške postavke ekonomskog razvoja gradova bile su polazna osnova. LER je, međutim, pojam nastao kao rezultat ekonomskih kriza koje pogađaju privredu, najpre državu a zatim i lokalne samouprave kroz smanjenje prihoda, povećanje rashoda, uključujući pomoć socijalno ugroženim kategorijama stanovništva i racionalizaciju trošenja sredstava (Vasiljević, 2011, pp.15–17). Privredne nedaće i krizu javnih finansija najdramatičnije osele organizacije civilnog društva, čiji opstanak često zavisi od podrške koju dobijaju od ova dva sektora, tako da se u kriznim uslovima javlja interes svih ključnih sektora da se

mobilišu potencijali lokalne zajednice. Ovaj koncept je globalno prihvaćen čak i u razvijenim zemljama u vremenu krize, na prelasku u 21. vek a njegov prvi korak je zajedničko formiranje strategije i akcionog plana za oporavak zajednice.

Koncept LER predstavljen kao alat u sklopu pomoći međunarodnih organizacija lokalnim samoupravama u Srbiji u restrukturiranju sistema uprave, planiranja i privrede, i organizacije u novim političkim, ekonomskim uslovima, imajući u vidu prevaziđen sistem planiranja ekonomskog i prostornog razvoja iz državnog, centralno planskog perioda. Integralne i sektorske strategije lokalnih samouprava u Srbiji se razlikuju od grada do grada, u zavisnosti od konsultantske podrške, realnih potreba, veličine grada i kapaciteta, kako lokalne uprave tako i organizacije koja izrađuje strategiju. Nakon donošenja Zakona o lokalnoj samoupravi u decembru 2007. godine („Službeni glasnik RS”, br. 129/07) kroz EU finansiran projekat „Exchange 2” koji sprovodi Kancelarija Evropske komisije u saradnji sa Stalnom konferencijom gradova i opština, 20 lokalnih samouprava u Srbiji izradilo je strategije održivog razvoja, među kojima su gradovi Šabac, Kraljevo, Čačak, Kragujevac, Niš i drugi. One se nekada zovu Strategije integralnog razvoja, nekad održivog, ekonomskog a nekada samo razvoja, ali se suštinski bave vizijom razvoja lokalne samouprave. Strategija održivog razvoja grada Šapca na primer je opšti strateški plan razvoja koji treba da pruži smernice i podsticaje za budući razvoj grada Šapca do 2020 i odnosi se na održivi razvoj života, rada i funkcionisanja na teritoriji grada, pri čemu podrazumeva korišćenje prirodnih resursa u meri koja dozvoljava da se ti resursi prirodno obnove.

Značajno za ovo istraživanje, za definiciju i razumevanje značaja novih odnosa u savremenim gradovima, uključujući Beograd, jeste uvođenje novog obrasca koji donosi LER. On zahteva promenu tradicionalnih uloga, zadataka, odgovornosti i obaveza; obavezuje na saradnju javnog sektora i mreže organizacija, institucija, grupa i pojedinaca „koji imaju čime da doprinesu ostvarivanju javnih ciljeva i koji imaju šta da dobiju njihovom realizacijom. Radi se o fundamentalnoj transformaciji načina na koji javni sektor obezbeđuje javna dobra...” (Vasiljević, 2012). Element prisutan u različitim definicijama LER-a je i tvrdnja da je lokalni ekonomski razvoj proces, a ne neko željeno stanje kome se teži. Isti princip se deklarativno zastupa i iskazuje u urbanističkom planiranju, u teoriji i generalnim planovima, jer se oni smatraju prostornom strategijom lokalnog razvoja (Đorđević, Glavički, 1972, Macura, Ferenčak, 2003, Shane, 2011, pp

66-83).<sup>36</sup> Zakonom o lokalnoj samoupravi (2007) u Srbiji je utvrđena obaveza lokalnih samouprava, uključujući gradove, da donesu svoje strategije razvoja.<sup>37</sup>

U oblasti ekonomskog razvoja takođe se istražuju modeli strategija razvoja lokalnih uprava zasnovani na iskustvu upravljanja organizacijama (Đuričin, Janošević, 2005, Lončar & Dobrilović, 2007, pp.343–360), komplementarna prostornom i urbanom planiranju. Empirijske projekte integrativnih strategija razvoja lokalnih samouprava Srbije finansijski i metodološki podržavaju međunarodne organizacije u sklopu izgradnje kapaciteta lokalnih uprava u Srbiji. (GIZ je podržao izradu strategija za nekoliko gradova u Srbiji uz tehničku pomoć međunarodnih konsultantskih firmi „Umbero” i „Complan”, takođe WB i UNDP.) Kroz projekat „Unapređenje upravljanja zemljištem na nivou lokalnih samouprava u Srbiji” poseban fokus stavljen je na praksu participacije u strategijama različitih gradskih projekata u Užicu, Kraljevu, Kragujevcu, Despotovcu, Majdanpeku i drugim (Čolić, 2013).

Strategije LER, iako predstavljene kao integralni dokument razvoja lokalnih uprava, takođe se u praksi kritikuju kao apstraktne, zatvorene i uglavnom zadovoljene forme propisane zakonima i takođe ne komuniciraju sa strateškim planskim i urbanističkim politikama i dokumentima. Beogradsku SRGB (2011) je pripremio planerski tim, ali se revizija strategije i planova radi u nezavisnim postupcima. Šabac, takođe, kroz razdvojene procedure i sa različitim akterima priprema revizije svog generalnog plana i Strategije integralnog razvoja (JUP „Plan“, Šabac, 10.2.2016). Šira slika je neophodna kako bi se strateški i operativni urbanistički planovi stavili u službu integralnog procesa planiranja i praćenja razvoja grada. U tom smislu, ovo istraživanje može biti dopuna postojećem korpusu znanja, dok će u kontekstu Beograda, nadamo se, biti doprinos u ponovnom pokretanju teme i približavanju problema profesionalnoj javnosti, jer se ovde pretežno razmatra i iz ugla urbanističke prakse.

---

<sup>36</sup> Videti: Shane, D.G. 2011 *Urban Design since 1945, A global perspective*, o evoluciji Fukoovih heterotipija, četiri urbane ekologije od 1045 do 2010; takođe Generalni urbanistički plan Beograda, Đorđević, A, Glavički, M. 1972, Macura, V. i Ferenčak, M. 2003.

<sup>37</sup> Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi, „Sl.glasnik RS” br. 129/07, 83/14.

### 3.3 Savremene urbane strategije i taktike za prevazilaženje kriza

Elin (2004, p.viii, 2005, p.28) tvrdi da samo otporni, elastični i inteligentni sistemi uspevaju da ostanu zdravi u promenama koje izazivaju trajni stres i krize i predlaže pet kvaliteta Integralnog urbanizma koji mogu da podrže gradove i društva da opstanu i suštinski napreduju. Za razliku od funkcionalno zoniranog grada u kome se odvaja, izoluje, udaljava i povlači, Elin predlaže „povezivanje, komunikaciju i proslavljanje”. Novija rešenja i optimizam izražen u teorijama planiranja sigurno su rezultat svih prethodnih teorijskih znanja i praktičnih strategija i taktika i za savladavanje političkih, ekonomskih, društvenih kriza, ekoloških katastrofa u gradovima. Ovde će se u najkraćem podsetiti na široku lepezu odgovora koji su danas prihvatljivi i ugrađeni u opseg mogućnosti na raspolaganju gradovima, njihovim upravama i planerima u procesima planiranja i oporavka.

Od sredine prošlog veka gradovi su pokazali vitalnost u borbi za opstanak, ekonomski oporavak i privlačenje investicija, kreativnog potencijala i turista. Tradicionalne metode oporavka industrijskog doba od tada nisu efikasne i nove industrije, novi prioriteti i novi problemi su teme kojima se bave prirodne i društvene nauke. Tradicionalno razmišljanje o gradu se menja, prostor se posmatra kao resurs a ne kao mesto potrošnje, oslanjajući se na novu „participativnu magmu“, spajajući temu mladih, zaposlenih u industriji znanja i ekonomiju održivosti. Nova „urbana tvorevina” kako savremeni grad nazivaju Mostafavi i Doherty (2010) mora biti shvaćena, interpretirana i planirana da bude otporna na nove društvene, etničke, funkcionalne i ekonomske konflikte.

U snage koje pokreću grad uključuju se novi senzibiliteti *Kreativnog grada* i novog obrasca planiranja da podstaknu talente u specifičnu urbanu obnovu, reciklažu (De Carlo, 1972, Gligorijević 1996, 1998, 1999, Herzog, 2006, Carta, 2007, 2010, 2013), za ponovno korišćenje urbanog nasleđa, ranijih industrijskih područja, ograničavanje potrošnje, korišćenje inteligentnih tehnologija, obnavljanje ciklusa voda–energija–otpad i upravljanje digitalnim i mobilnim mrežama na održiv način. Novi trendovi ko što su „postcarbon” i „inovativna” ekonomija, „multiplikatori investicija”, „urbana agrikultura” ili „retrofitting infrastruktura” podržavaju inteligentne strategije gradova i smatraju se „aktivatorima novog metabolizma” današnjeg neefikasnog grada. Nove teme, nekad

istraživačke, moraju da budu u osnovi važnih gradskih projekata. Među problemima sa kojima se sreću gradovi u savremenom dobu najkompleksniji su znanja i veštine, jer nove tehnologije i zahtevi iziskuju promenu tradicionalnih obrazaca planiranja i obnove gradova. Shirky (2010) objašnjava i novu vodeću strategiju „crowdsourcing“ kao interdisciplinarnu, inkluzivnu i lidersku strategiju kojom se radeći povezano, u mrežama, kreira „opšti stav“ koji obuhvata sve aktere, i glasače i donosiocice odluka, ukidajući razlike i obezbeđujući prostor za komunikaciju bez neophodnog fizičkog prisustva. Inteligentan grad nije onaj koji samo uvodi inteligentne i efikasne infrastrukture u tradicionalnu organizaciju, već koji suštinski menja svoju razvojnu dinamiku (Carta, 2014, p.125).

Nekoliko primera ilustruju različite strategije i taktike koje su gradovi odabrali kao pokretače svoje urbane promene. Urbanistički planovi su samo jedan, arhitektonskoj profesiji najbliži instrumenti implementacije strategija, dok su prostorna rešenja koja su predmet planova rezultat kompleksnih procesa i mnogobrojnih odluka o svim elementima budućeg gradskog prostora. Gradovi koji mogu biti inspiracija Beogradu u izboru modela strategije razvoja odabrani su prema nekoliko kriterijuma: veličina, značaj u regionu, sličan istorijski put, uspešna postindustrijska tranzicija i dostupnost izvora i podataka kroz profesionalnu i institucionalnu saradnju, iz koje je bilo moguće bolje razumeti i razjasniti procese koji su doveli do izuzetnih rezultata.<sup>38</sup> Treba imati u vidu da odabrani primeri uspešno transformisanih gradova pripadaju zapadnoevropskim zemljama i da se njihova iskustva kao ni njihova znanja ne mogu neposredno koristiti. Moguće je koristiti ih uz neohodna prilagođavanja i ograničenja koja nameću drugačiji ekonomski i socijalni uslovi, nasleđe i drugo. Saradnja sa učesnicima u procesima, upravama i planerskim autoritetima ovih gradova u periodu 2005 – 2015, kao i analiza dostupne literature, pokazuju da svaki od gradova pruža dobar uzor Beogradu u pojedinim aspektima, jer su primenjene strategije, politike i projekti rezultat lokalnih i regionalnih prilika i globalnih procesa, u vremenima autentične tranzicije svakog od njih. Kako se u ovom istraživanju proučava generalna politika planiranja transformacije gradova u tranziciji, ovaj odabir uzora smatra se relevantnim za praktičnu primenu rezultata u oblasti planiranja razvoja Beograda.

---

<sup>38</sup> Saradnja Urbanističkog zavoda Beograda sa kolegama i upravama Beča (2005–2014), Barselone (2007, 2008, 2011, 2104) ili grada Bilbao (2005, 2014,2015).

### 3.3.1 Kreativni grad

Porast klase „znanja”, naučnika i inženjera i prelaz od proizvodnje ka uslugama predviđa Bel još 1973. Pojam “kreativne industrije“ se vezuje za postindustrijsko društvo i „drugi” („kasni”) modernizam. Za razliku od „prvog” modernizma tipičnog za industrijsko društvo i društvenu promenu koju je doneo u odnosu na pred-industrijske društvene institucije, „drugi modernizam” usmeren je na individualne biografije i karijere, promene uloga u porodici i među polovima, na odnose na radom mestu i u društvu i slično. Osnova modernizacije je individualnost, a ekonomija koja zauzima važno mesto u nastajućim „kreativnim centrima” 90-ih oslanjala se na individualizovanu, visokoobrazovanu i veoma mobilnu radnu snagu koja je pretvarala sopstveni „kulturni kapital” u izvor zarade (Gligorijević, 2006, p.305).

Pojam se pojavio prvi put kao „kreativne industrije” u Australiji u ranim 90-im godinama prošlog veka, a krajem 90-ih godina britansko Ministarstvo kulture, medija i sporta ustanovljava Odeljenje za kreativne industrije.<sup>39</sup> Čitava postavka kulturne politike Britanije zasnovana je na njihovom razvoju, smatrajući ga za značajan sektor za nacionalnu ekonomiju (Gibson, 2001). Zvanična definicija pojma jeste da su kreativne industrije one industrije koje se zasnivaju na individualnoj kreativnosti, veštini i talentu i koje imaju potencijal za stvaranje bogatstva i kreiranje radnih mesta kroz stvaranje i eksploataciju intelektualnih prava (DCMS, 2005).<sup>40</sup> Po zvaničnoj klasifikaciji obuhvataju: advertajzing, arhitekturu, tržište umetnina i antikviteta, rukotvorine, dizajn, modnu, filmsku i video produkciju, interaktivni zabavni softver, muziku, scenske umetnosti, izdavaštvo, proizvodnju kompjuterskih programa i igara, TV i radio produkciju. UNESCO definiše kreativne industrije kao one koje stvaraju, proizvode i komercijalizuju sadržaje nematerijalne prirode, dok neki autori u prvi plan stavljaju „kreativni sektor” bez obzira kojoj grani pripada, a čija je osnovna karakteristika da promoviše rast i razvoj zasnovan na znanju.

Smatra se da je „kreativni rad” zaslužan za ekonomski rast Amerike krajem 20. veka (Florida, 2009, 4177– 4180), kao i za 30% zaposlenja i oko polovine svih plata u

---

<sup>39</sup> UK Department of National Heritage je 1997. preimenovan u Department of Culture, Media, and Sport (DCMS), što dovoljno govori o shvatanju uloge nacionalnog nasleđa krajem XX veka u Britaniji.

<sup>40</sup> U Londonu taj procenat 2005. iznosi 12% gradskog BDP, a Singapur teži da taj udeo poveća do 7,5% do 2010. Iste godine rast zaposlenja u kreativnom sektoru Londona bio je 5%, a u sektoru biznisa i finansije 2,5 %. Izvor: Neih, D. (2005, p.14).

Americi 2005.<sup>41</sup> Javni sektor ozbiljno istražuje i stimuliše kreativne industrije, jer se smatra da su važan faktor u transformaciji i ekonomiji uspešnih gradova. Florida objašnjava da pripadnici „kreativnog sektora” vrednuju „autentičnost” i „jedinstvenost” prostora koji nastaje iz mešavine različitih osobenosti pružajući „jedinstveno i originalno iskustvo”. To, između ostalog, uključuje: istorijske zgrade, tradicionalna susedstva kao i specifične kulturne attribute mesta. Prema Floridi, ekonomski rast će se pojaviti samo u centrima koji imaju visokoobrazovane ljude, a oni će sebi birati urbani okvir u kome postoji visokokvalitetna usluga i iskustvo, otvorenost prema različitostima svih vrsta i iznad svega mogućnost da vrednuju svoj identitet kao kreativni ljudi. Uslov da grad, zona, deo grada bude kreativni centar je istovremeno postojanje 3T ekonomskog razvoja: tehnologije, talenta i tolerancije. Svaki od ovih uslova je neophodan, ali pojedinačno nedovoljan uslov da mesto bude privlačno, generiše inovacije i stimuliše ekonomski razvoj.

U diskusijama o kreativnim industrijama uvek su gradovi i regioni koji ih okružuju lokacije za njihovu pojavu i razvoj. Gradovi su u postindustrijskom vremenu centri globalne ekonomije u kojoj su ključne reči „mreže i tokovi”: kapitala, informacija, roba i usluga, ljudi i ideja (O’Connor, 2006).<sup>42</sup> Sa druge strane, u njima je jedino moguće razviti individualne intelektualne i kreativne produkcije koje tu imaju inspiraciju, infrastrukturu i tržište, sve neophodno da se kreativni sektor uopšte razvije i održi, a obezbeđuju mogućnosti da sami rešavaju svoje probleme i utiču i unapređuju kvalitet života u čitavom regionu (Landry, 2000, p.105, Florida, 2005, pp. 27– 41, 61, 143). Ova procena može biti od značaja za razmatranje strategije kreativnog grada za prostor Jugoistočne Evrope i Beograda koji su pokazali vitalnost i mogućnost unapređenja sopstvenim snagama u teškom periodu kriznih 90-ih godina.

Ryser i Ng (2005, pp.7,8) tvrde da su važni elementi kreativnog grada: kultura kao pokretač razvoja i osnov lokalne ekonomije, raznolika ponuda, radoznalo i obrazovano okruženje, prihvatanje kreativne klase, „visoki kvalitet urbanog dizajna; aktivan urbani život (24 časa, 7 dana nedeljno); brendiranje i marketing, različitost, sopstveni gradski vrednosni sistem i internacionalizam”. Institucionalni preduslovi da se grad razvije u „kreativan” su: snažna uprava koja podržava građansku hrabrost,

---

<sup>41</sup> US Bureau of Labor Statistics, 2005.

<sup>42</sup> Justin O’Connor, direktor Instituta za popularnu kulturu, Manchester.

optimizam, čvrstina i diplomatija; fokusiran pristup i realni ciljevi uz oslanjanje u velikoj meri na sopstvene resurse. Neophodan je entuzijazam uprave, dugoročno javno opredeljenje za inovativne i netipične strategije razvoja, realno shvatanje sopstvenih mogućnosti, prednosti i slabosti kako bi jasno i opravdano tražili podršku kod privatnih, javnih ili društvenih partnera. Drugim rečima, „kreativnost” grada se najviše odnosi na proces upravljanja, planiranja, ekonomije, kulture, socijalne uključenosti i lokalnog identiteta, odnosno obezbeđenje strateških osnova za takvo delovanje.

### **3.3.2. Postindustrijski grad – Barselona**

Gradonačelnik Barselone Joan Clos (2004) tvrdi da je Barselona najambiciozniji produkt i posledica katalonske kulture, „jakog kolektivnog duha, identiteta i kosmopolitske vokacije, što zajedno omogućava da se grad stalno gradi i obnavlja”.<sup>43</sup> Grad se specijalizovao za urbano planiranje i arhitektonsku kulturu oslanjajući se na tradiciju koju su uspostavili Cerdá, Montaner i Gaudi, nastavili savremenici, u dizajnu javnog prostora i zgrada, zbog čega je kao izuzetak, grad, umesto arhitekta, bio nagrađen Zlatnom medaljom koju dodeljuje RIBA (Royal Institute of British Architecture) 1999. godine. Nagrada je dodeljena za formulisanje i široku implementaciju strategije obnove, razvoja i uređenja grada, koja uključuje veliki broj arhitekata i političara u dužem vremenskom periodu i obezbeđuje političku stabilnost i opredeljenost da dosledno izgradi planirano (Balibrea, 2004, pp. 205–220).

Oporavak grada od dvadesetogodišnje stagnacije započeo je 1975. posle smrti diktatora Franka i tranzicije Španije ka nacionalnoj demokratiji. Krajem 70-ih godina Evropa se oporavlja od krize a Španija već sredinom 80-ih ulazi u Evropsku trgovinsku uniju koja joj omogućava veće tržište i plasman robe, veće kreditne mogućnosti, otvaranje ka internacionalnim ulagačima, što povećava nacionalno poverenje u ekonomski oporavak i razvoj. Političkim promenama u Španiji 1982. godine socijalisti dodeljuju regionima veću autonomiju i podršku za samostalni ekonomski oporavak (Herzog, 2006, pp.96 –104). Tokom 10 godina tranzicije u Kataloniji, dva gradonačelnika, Narcis Serra i Pascal Maragall, imaju isti stav: da će dobra urbana strategija oporavka Barselone kroz velike projekte, kakav je Olimpijada 1992. i otvaranje za strane investicije, promovisati

---

<sup>43</sup> *Barcelona in progress*, izložba i prateći materijal urbanističke konsultantske firme „Barcelona Regional”, gostovanje u Beogradu 2007, Urbanistički zavod Beograda.



grad, Kataloniju i celu Španiju. Takav stav doneo je podršku nacionalne vlade i viziju razvoja Barselone gradonačelnika Maragalla (1986, cit. Balibrea 2004, p.204) da grad može biti „sever juga Evrope”, centar kulture, turizma i investicija, sa jakim regionalnim ekonomskim i saobraćajnim vezama sa francuskim gradovima (Monpelije, Marselj i Tuluz) i sa lukama Mediterana (Hughes,1993). Takođe, ako Barselona želi da se ekonomski unapredi mora da se ponovo otkrije kao grad, „da bude mesto otkrića, kreativosti i slobode” (Hughes,1993, p.37) te da je urbanizam osnovna atrakcija grada i to sistem javnih radova koji je uprava započela i izgradila (Moix, 1994,p.9).

Tri su osnovna principa na kojima je zasnovana prva planska strategija Barselone, krajem 80-ih, koja su u sledećih petnaestak godina doprinela „renesansi” grada: prvi, naglasak na opipljivim, stvarnim projektima umesto na „planu”; drugi, da su susedstva (barris) centar svih projekata revitalizacije i treći, regionalna decentralizacija, odnosno pomeranje pojedinih aktivnosti iz centralnog poslovnog distrikta na lokacije na periferiji grada. Ova strategija nazvana je „Zone novog centraliteta“, ustanovljeno je 12 poslovnih centara koji je trebalo da smanje opterećenje starog grada i modernog dela, Eixample. Konkretno projekte osmislio je zajedno sa gradonačelnikom arhitekta Oriol Bohigas, operativni rukovodilac strategije i šef „kancelarije urbanih servisa”. Ti projekti odnosili su se na izmeštanje ili denivelaciju saobraćajnica iz centra grada, izgradnju podzemnih garaža, uređenje priobalja, na reciklažu napuštenih prostora u gradske parkove, trgove i druge javne prostore, postavljanje skulptura i umetnost u javnom prostoru, rehabilitaciju istorijskog centra (Busquets et al. eds. 2003), Starog grada (Ciutat Vella) i četiri važna tradicionalna susedstva (Raval, Barrio Gotico, Barceloneta i Casco Antiguo).

Olimpijske igre 1992. godine, odnosno otvaranje lokacija za izgradnju i uređenje priobalja doneli su Barseloni preko 2 milijarde dolara u infrastrukturne projekte. Organizacija olimpijskih igara smatra se jednom od najuspešnijih sa stanovišta dobrobiti za grad domaćin i zaslugom gradske uprave koja je odlično upravljala projektom i pozicionirala grad na svetskom finansijskom tržištu (Borja, 1996. cit. Herzog, 2006, p.102). Dva su cilja strategije grada: da se učini privlačnim za internacionalni visoki biznis, turizam i institucionalne grupe (kongresi i forumi) i drugi, da izgradi sopstveni brend, poželjan set specifičnih proizvoda i servisa. Osim ovoga, Barselona je ostvarila 160 konkretnih projekata u sledećih 10 godina, od uređenja komercijalnih ulica, preko javnih parkova, trgova i industrijskih kompleksa rekonstruisanih i prenamenjenih za

javne sadržaje. Važno je pomenuti i insistiranje uprave na dizajnu, najpre u javnom prostoru i u javnoj umetnosti (Joan Miró, Josep Llimona, Roy Lichtestein, u *BARCELONA 100*, pp.122–146). Moto Barselone bio je „dizajn prodaje”, te mu je tada, u međuvremenu i danas, posvećena izuzetna pažnja zbog čega se tretira kao jedna od prestonica dizajna (Calvet, 1997. cit. Herzog 2006, p.101). U izgradnji tog brenda učestvovali su svetski arhitektonski autoriteti (Rogers, Ghery, Hadid, Nouvel, Soriano, Perault, Ito, Zeara, Herzog i De Meiron i drugi) i lokalna intelektualna i arhitektonska elita (Acebillo, Bohigas, Bru, Bofill, Brulet, Miralles, Pinos, Torres, Tusquets, Sola Morales, i drugi). Izraz „urbana akupunktura” nastao je, takođe, u procesu dizajniranja, revitalizacije i povezivanja javnih prostora Barselone kao metoda za jačanje identiteta susedstva, grada i izgradnje poverenja i osećaja bezbednosti i pripadnosti građana.

Proces formiranja ciljeva i učesnici u postupku su jednako važni koliko i projekti. Osnovana je Asocijacija „Barselona 2000“ koja je udružila lokalnu vladu i ostale gradske organizacije od kojih zavisi razvoj: privrednike, sindikate, profesionalne organizacije, asocijacije susedstava. U procesu su bila suštinski važna tri aspekta: (1) koordinacija i konsenzus oko važnih pitanja kao mehanizam razvoja grada, za administraciju veliki politički kapital kako u procesu stvaranja i usvajanja strategije tako i u procesu implementacije. (2) Ovakav sistem donošenja odluka nudi atraktivan okvir koji prihvata i „inteligencija”, učestvuje u procesu u svim fazama stvarajući sinergiju koja pomaže da se odluke sprovode bez zastoja i pregovora. (3) Struktura plana, sadržaj, metodološka i organizaciona forma postaju demokratski instrumenti koji promovišu participaciju, generišu bazične saglasnosti između svih zainteresovanih strana.

Eksperiment kakav je bio Strateški plan Barselone ocenjen je kao pozitivno iskustvo, što govori primena metoda već treći put, na trećem strateškom planu (Maravillas, 1998). Njegova metodologija, saradnja, kooperacija su postali način upravljanja gradom. Jedna gradska studija pokazuje da je Olimpijada 1992. postala katalizator ne samo za urbani razvoj već i za pozicioniranje Barselone i Katalonije na svetskom tržištu. Dva su cilja bila okosnica strategije Barselone: a) da privuče visok nivo biznisa, turizma i institucionalnih grupa (konferencije, forumi), i b) da stvori „Barselona brend”, set internacionalno privlačnih proizvoda i servisa (Herzog, 2006, p.102). Da dosegnu ovaj internacionalni cilj, gradski lideri formirali su sedam strategija sa ciljem da grad bude: evropski proizvodni centar prve kategorije, posebno u oblastima

dizajna i industrijskih sistema, distributivni centar južноеvropskih i mediteranskih proizvoda, jedan od šest najvećih evropskih turističkih centara, jedan od šest svetskih kongresnih centara, centar visokog obrazovanja, posebno u arhitekturi, dizajnu, inženjerstvu i poslovnom menadžmetu, grad medicinskih usluga, zdravstva, ishrane, farmaceutike i hrane i evropski finansijski centar zasnovan na novim proizvodima značajnim u eri globalizacije (Borja, 1996, cit. Herzog). Za ovako ambiciozne ciljeve neophodna je bila unapređena infrastruktura, proširenje aerodroma, luke, brza željeznica i savremene telekomunikacije.

Važno je razumeti funkcionisanje na relaciji strategija– operativne akcije u sferi upravljanja prostorom – urbanizam. Dugoročna strategija za revitalizaciju skladišno-poslovne zone sektora 22 u planu Barselone, simbolično nazvanog 22@, preneti je najpre u plan zoniranja (*Normativa urbanistica metropolitana*, 2005, p.187) prema kome je skladišna zona dobila poseban status i mogućnost bonusa površine kada primeni visoke ekološke, energetske i estetske standarde, nisku emisiju ugljen-dioksida, pokaže inovativnost u gradnji i proizvodnji (Walliser, 2007, pp.213–224). Kao pandan zahtevnim privrednim i privatnim projektima grad je obezbedio javne sadržaje i prostore visokog standarda, kakav je Parc Central del Poblenou, reciklirao industrijske objekte u kulturne, formirao socijalno stanovanje u novim susedstvima, revitalizovao stara radnička siromašna susedstva, stvorio atraktivan javni prostor i efikasan javni saobraćaj. U praktičnom smislu, strategija primenjena u ovom susedstvu je slična inteligentnoj tehnološkoj, socijalnoj i identitetskoj reciklaži čitavog dela grada koji novom osovinom Avenija Diagonal Mar spaja Moderni deo grada Enchanche (Cerdá) i savremeni komercijalni stambeni i kulturni centar sa ikoničnom zgradom na obali FORUM (Herzog & de Meuron). Proces rehabilitacije i postepene zamene struktura na potezu 22@ traje u kontinuitetu 20 godina uz tradicionalno veliku pažnju posvećenu dizajnu, kulturi i javnom prostoru grada i susedstava (dva nova parka dizajnirali su svetski poznati arhitekti Miralles i Nouvell).

Metodologija izrade urbanističkih planova je zanimljiva sa stanovišta prakse u Srbiji. Pojedinačni blokovi ili grupe blokova razrađuju se početkom veka takođe detaljnim planovima koji sadrže namenu površina, urbanističke parametre i uslove izgradnje na pojedinačnim delovima blokova, dok se infrastruktura i javni sadržaji, kao obaveza grada, posebno detaljno obrazlažu, do nivoa opreme javnog prostora. Time se u

planovima sam grad obavezuje da gradi i uređuje javni domen i time šalje poruku developerima i stvara okvir privatnom sektoru da paralelno pristupa aktivnostima na pojedinačnim lokacijama. Plan je time operativni, tehnički dokument gradu sa pregledom investicija, energetske i estetske standardom javnog sektora a vodič i ponuda developerima za privatne razvoje projekte.<sup>44</sup>

Upravljanje primenom strategije kontrolišu posebno oformljene gradske komisije, na primer, komisija za kvalitet ili urbane strategije. 1999. godine one su primenile inovativnu taktiku u nezavisnom i nepristrasnom vrednovanju postignutih rezultata projekata i metoda primene strategije, koristeći metode lekara iz Univerzitetske bolnice. Krajem 90-ih godina se vrednuje opredeljenje Barselone za inovacije, kulturne industrije što se pokazalo posebno izazovno posle napora u organizaciji Urbanog FORUM-a 2004 čije implikacije nisu mogle da se mere sa koristima koje je grad imao posle Olimpijade 1992. Zbog toga je neophodna stalna budnost, ažuriranje i kalibriranje strategija grada kako bi se proces progresa i entuzijazam uprave i građana održao na visokom nivou. Politički, poslovni i građanski segment društva svesni su krize u razvojnem modelu grada i obaveze da se svi sektori povežu u nove projekte. U tom kontekstu prepoznata je vrednost lokalne inicijative, uključujući biznis i kulturni segment, kao snage grada, čemu se mora dodati i poštovanje i uvažavanje koje građani i institucije imaju za grad.

Vizija Barselone za 2015. bila je ekonomija zasnovana na inovativnoj kulturi zavisnoj od razvoja novih i specifičnih industrija: audiovizuelne, dizajna, avio -industrije i biomedicine; unapređena mobilnost i, posebno, obrazovni sistem koji obezbeđuje upotrebnost vrednost i kvalitet stanovništvu za nove proizvodne procese i poboljšanje uslova za zaposlene u obrazovnom sistemu i školskoj administraciji (Clos 2004, p.88).

Globalizacija utiče na ekonomske aktivnosti i tera na tranziciju, tako da se gase privredne aktivnosti koje ne proizvode dodatnu vrednost, dok radna snaga mora da se adaptira na nove, globalne trendove. Sa stanovišta promocije grada, strategija mora da se fokusira na međunarodno povezivanje kako bi se obezbedile tehnološke veze potrebne za razvoj specifičnih aktivnosti, na primer avio-industrije i biomedicine. U tom smislu, fizička i virtuelna povezanost grada sa regionom postaje značajna, neophodno je stvoriti uslove za dobre komunikacije, saobraćajnu mrežu i infrastrukturu za čitav region i

---

<sup>44</sup> Urbanistički plan 2007, sa detaljnom regulacijom samo obaveza lokalne uprave, izvor: Barcelona Regional 2009.

obezbediti tok ljudi i dobara, a telematika je uslov da se aktiviraju i povežu delovi proizvodnih procesa koji ostvaruju velike dodate vrednosti. Konačno, velike promene dešavaju se u socijalnoj strukturi grada zbog sve većeg broja imigranata te je obaveza grada da se izbori sa diskriminacijom i obezbedi inkluziju svih građana bez razlike.

Na nacionalnom nivou i dalje su najznačajniji transferi između regionalne i nacionalne uprave, kao i preuzimanje odgovornosti, regulisanja i upravljanje procesima imigracije, njihove integracije, bezbednosti, obrazovanja i socijalnog stanovanja. Na lokalnom nivou, najznačajniji zadatak je upravljanje gradom, kroz politike, vođstvo i organizaciju. U tom smislu najveći izazovi su obrazovanje i unapređenje (inovacije), koje zahtevaju javne investicije u nove institucije (naučne, tehnološke), podršku inovativnim delatnostima, kao i privlačenje privatnog sektora u zajedničke projekte.

Održavanje globalne vodeće pozicije zahtevalo je hrabre korake u privlačenju investicija i razvoju novih aktivnosti za koje je neophodna fleksibilna organizacija društva, novo vođstvo koje kreira novu dinamiku integracija u gradskoj oblasti.

Biznisi imaju veliku podršku grada i to je snaga na koju se oslanja strategija, ali je važna komponenta i participativnost, interes društva da se angažuje u stvaranju politika, novih inicijativa i odluka koje su ranije bile domen javne uprave. Novi gradski projekti vrednuju se uvek kroz civilni sektor kako bi u sinergiji održali „self-made-city”, tradiciju razvijenu od 80-ih godina prošlog veka (Clos,2004, p.89).

Na političkom planu neophodno je snažno liderstvo, na strateškom i operativnom planu. Za prvo su neophodne strategije zasnovane u civilnom sektoru, dok je za drugo neophodno te strategije uvesti u praksu. Reputacija i prestiž Barselone će u sledećim godinama zavisiti od: a) pristupačnosti administracije građanima kroz motivisanu upravu, b) kvaliteta grada i javnih servisa, c) određenosti i transparentnosti grada za poslovne ljude i biznis i d) kapaciteta za dijalog, apsorpciju imigranata i kosmopolitizam. Ipak se smatra da je najveći izazov za uspešan dalji razvoj grada: tranzicija sa industrijske ekonomije ka novom modelu urbanog razvoja zasnovanog na ekonomiji znanja.

### **3.3.3 Kultura kao katalizator razvoja - Bilbao**

Urbana regeneracija i socioekonomska kohezija su ciljevi evropskih programa zasnovanih u kulturi, a njena „nova” uloga se proučava od 70-ih godina (Bianchini, 1993), posebno kao mehanizam uspostavljanja ravnoteže i rehabilitacije osiromašenih

susedstava u gradovima. Evropski programi i mreže kakva je, na primer, UNESCO mreža „Culture in Neighbourhoods”, za 11 gradova u periodu 1993–1996. godine sa priručnicima za podršku lokalnim programima, okupljaju istraživače, umetnike socijalne radnike i upravljače da pomognu integraciju inače isključenih socijalnih grupa i pojedinaca. Projekat URBACT formiran je da uspostavi međunarodnu mrežu gradova i susedstava koji se suočavaju sa nezaposlenošću, delinkvencijom, siromaštvom i lošim servisima kako bi se kroz projekte pomoglo formiranje podržavajućih kulturnih politika i akcija (URBACT Culture, CHORUS, i drugi, po Keresztely, 2007. p.97). Kultura i kreativni sektor čine deo urbanih politika revitalizacije bivših industrijskih gradova kakvi su Glazgov, Bilbao, čak i Pariz („Aménager Paris 2005”).

U teorijskoj debati o strategijama urbane regeneracije zasnovane na kulturi, Johnson (2012, p.65) analizira takmičenje gradova za kulturne prestonice a sam pojam ocenjuje kao metaforu čvrste odluke gradske uprave i političke podrške da se mobilišu objektivne i institucionalne forme u obnovu prostora gradova (Miller, 2011. pp.268,269). Kreativni sektor i potencijale uprava gradova da kreiraju spektakle smatra odličnom taktikom ,ali ne i dobrom strategijom mnogobrojnih politika gradova, jer doprinose „industriji kulturnih prestonica” zasnovanoj na ideji „kreativnih gradova” (Florida 2005, Landry, 2005). Tako, daje primere gradova koji su uspešno prošli tranziciju iz industrijske u proizvodnju tercijalnog sektora, preduzetništva, unutargradske kompeticije.

Kultura je, međutim, važan deo strategija regeneracije i transformacije regiona i grada Bilbaoa 80-ih godina 20. veka, koju su odabrale uprave regiona, grada i nacionalna vlada. Grad Bilbao razvio se duž 12 km obala reke Nervion i broji oko milion stanovnika. Problem krize industrijske proizvodnje, depresije i devastacije okruženja, razdvojenih stambenih četvrti, te konačno velika poplava koja je zadesila grad 1983. Godine, uprava grada je iskoristila kao šansu i pokrenula projekat urbane regeneracije koji i danas traje. Osnovna ideja utvrđena kroz prvi Generalni plan Bilbaoa (1987) bila je da se izmeštanjem ugašenih i zagađujućih industrija, železnice, luke i teškog saobraćaja oformi novi centar grada na reci, spoje susedstva i osmisli nova ekonomska baza za razvoj regiona. Prvi strateški plan grada do 2000. godine donet je 1991. i zasnivao se na urbanim, kulturnim i transportnim projektima. Proces transformacije zasnovan je na tri osnovna opredeljenja (Bengoetxea, 2013): spoljna dostupnost i unutrašnja mobilnost (1), kreativna urbana i

regeneracija elemenata životne sredine, uz očuvanje prirodnog okruženja (2) i inovativno upravljanje (3).

Prvo je realizovano izgradnjom aerodroma, uključivanjem u evropsku mrežu železnice i izgradnjom mreže puteva u regionu, ali i forsiranjem javnog, biciklističkog i pešačkog saobraćaja u gradu, izgradnjom metroa, tramvajske mreže. Bilbao strateški plan predvideo je revitalizaciju gradskog prostora kroz uređenje bivših industrijskih kompleksa i prostora, kroz širenje i raznovrsnost ekonomskih grana prema kreativnim i industrijama znanja, modernizacijom industrije i povećanjem kapaciteta ljudskih resursa. Urbana rehabilitacija je podrazumevala uključivanje lokalnih, nacionalnih i svetskih arhitekata i dizajnera u izgradnju novog urbanog identiteta grada kroz značajne projekte (Gehry, Calatrava, Foster, Hadid, Pelli, Starck i drugih) i posebno rehabilitaciju istorijskog nasleđa i uređenje javnog prostora (angažujući umetnike kao što su Serra, Holzer, Koons, Bourgeois, Navarro i Larrel).<sup>45</sup> Urbana regeneracija obuhvatila je 25 projekata za 25 godina od kojih su najznačajniji rehabilitacija istorijskog centra, transformacija industrijskog, Abandoibara distrikta, ranije industrijske i transportne zone sa lukom i železnicom, u autentični komercijalni i kulturni centar (Azua, 2005, pp. 26–45). Zatim, izgradnja nove luke, Guggenheim muzeja, čišćenje i nova regulacija reke Nervion i ponovo „otkrivanje” i uređenje obala, transformacija i revitalizacija modernog centra grada 19. veka (Enchache), izgradnja novih muzeja (Maritime Museum), auditorijuma (Eskalduna), novih hotela, uređenje parkova, javnih prostora i mikrocelina u susedstvima koje čeka rehabilitacija, obnova nasleđa, umetnost u javom prostoru i urbana reciklaža (La Alhóndega, Campos Iliseos Theatre).<sup>46</sup> Javnost urbanu transformaciju grada vezuje za arhitekturu generalno, a posebno za zgradu Bilbao Guggenheim muzeja. Zgrada, po sebi, specifična lokacija i ambijent koji ona stvara sa prirodnim i urbanim okruženjem čine jedinstvenu urbanističku i arhitektonsku celinu i katalizator je ukupne transformacije grada u teoriji poznate kao „Guggenheim efekat“.

Za realizaciju ambicioznog strateškog plana bilo je neophodno pronaći odgovarajući metod, partnere i način finansiranja, zbog čega se koalicija političkih lidera udružila u implementaciju plana (Aldekoa, cit. Doherty).<sup>47</sup> Nacionalna vlada Španije,

---

<sup>45</sup> Guggenheim Museum Bilbao (2013).

<sup>46</sup> <http://www.azkunazentroa.com/az/ingl/home/visit-azkuna-zentroa/the-building>

<sup>47</sup> Andoni Aldekoa, Managing Director, Bilbao City Council u intervjuu datom Megan K. Doherty, GMF, 9.12.2014, preuzeto sa <http://www.gmfus.org/publications/index.cfm>, 23.10.2015.p.4.

Baskijskog regiona, provincije Bizkaia i grada Bilbao udružene 1991. godine formiraju „Bilbao Metropol – 30” javno preduzeće, razvojnu agenciju za sprovođenje plana i 1992. godine „Bilbao Ría 2000”, posebnu agenciju za urbanu transformaciju grada Bilbao. Za održivo planiranje potrebna je i održiva organizacija; što je bio razlog da se razvojni ciljevi brže i koordinisano ostvare. Sa po 50% akcija svake strane, agencija je vodila proces integrišući najveća državna javna preduzeća i resurse, uključujući železnicu i luku, vlasnike najvećeg dela zemljišta za rehabilitaciju. Ove institucije izradile su i sopstvene planove transformacije pod zajedničkom krovnom agencijom i sukcesivno i koordinisano sprovodile izmeštanje postrojenja, uređenja nove zone Abandoibarra, izgradnju savremene saobraćajne i tehničke infrastrukture, nove mostove, uređenje obale, obnovu starog grada i drugo (Bilbao RIA, 2000). 2009. godine organizacija OCDE ocenjuje *Bilbao Metropol-30* kao „vizionarsku, kolaborativnu, ambicioznu, lidersku, spretnu i fokusiranu” agenciju.



Sl. 24 – Abandoibarra Bilbao: Guggenheim Museum Bilbao (Frenk Ghery), Deusto biblioteka i uređen javni prostor Eskaldu; Sl.25. Kula Torre Iberdrola u ambijentu kompleksa Abandoibarra, prema prvonagrađenom konkursnom radu (César Pelli, Eugenio Aguinaga i Diana Balmori, foto,autor 2015)

Političkom odlukom da Baskijski region reguliše, raspolaže i upravlja značajnim delom lokalno prikupljenih poreza, uz dobru industrijsku bazu koja je uspela da se održi u ekonomskim krizama, finansijska solventnost grada je učinila da se uklope strateška vizija razvoja sa političkom i institucionalnom snagom. Dobra industrijska i ekonomska baza doprinele su, takođe, da se strategija efikasno sprovede, što treba imati u vidu kod neopravdanih očekivanja „Bilbao - efekta” u daleko siromašnijim i manje razvijenim sredinama. Projekat transformacije je izveden uz veliku podršku javnosti, stalnu



transparentnost i uz niska javna zaduženja (Bilbao je 2012. jedini grad Španije bez javnog duga, za 2015. nema bankarske kredite) zbog čega je 2012. nagrađen Evropskom nagradom za najbolju javnu administraciju (EPSA).<sup>48</sup>

Tabela.4 Udeo državnih, regionalnih i gradskih javnih i drugih akcionara u agenciji BILBAO RIA 2000, izvor: Časopis Bilbao Ria 2000 (X/20) 2010.



Sl. 26. – Zubi Zuri most (Calatrava ) i Isozaki Atea projekat uz reku Nervion; Sl.27. Hotel vinarije Marqués de Riscal, Region Rioja (Frenk Ghery), (izvor: autor, 2014, 2015)

Regionalna razvojna strategija formirana je kao zajednička vizija, policentrični sistem tri urbana centra sa resursima teritorije regiona u celini. Bilbao, kao najjači saobraćajni, industrijski, kulturni i obrazovni centar, San Sebastijan - Donostia kao istorijska, turistička i festivalska destinacija i Vitoria-Gasteiz, koja je administrativni centar regiona visokih ekoloških standarda, funkcionalno su komplementarni, saobraćajno dobro povezani centri. Vinski Region La Rioja se delom nalazi u Baskijskoj regiji i deo je svetske vinske turističke ponude. Turističku ponudu čini i tradicionalno kvalitetna i raznolika kuhinja, komponovana od zdravih lokalnih proizvoda, kontinentalne i morske hrane, promoviše zdrave životne navike, kroz zdravstveni i rekreativni turizam.

Uz moto da je znanje ključ ekonomskog razvoja, industrija znanja odabrana je da zameni konzervativne industrije 20. veka: region je usvojio Plan nauke i tehnologije 1997–2000, sledeći EU Regional Innovation Strategy, i Strategiju nauke, tehnologije i inovacija 2000–2004, prema kojoj regionalna uprava podržava projekte osam neprofitnih

<sup>48</sup> European Public Administration Award, videti na: <http://www.epsa2013.eu/>.

i 24 istraživačka (R&D) privatna i javna centra i tehnološka parka. Mreža univerziteta prati njihov razvoj privlačeći kvalitetne, obrazovane, talentovane ljude u Bilbao region visokim kvalitetom sredine i standardom života, što je takođe važan element strategije razvoja grada (Azua, 2005, pp.34,35).

Treća komponenta procesa je široka participacija u donošenju odluka i vrednovanju rezultata projekta. Iako na samom početku procesa javnost nije prihvatila nove projekte i posebno specifičan dizajn i koncept Guggenheim muzeja, posle prvih uspešnih godina i velikog broja turista dobio je podršku javnosti. U prve tri godine rada, turisti su potrošili 100 miliona evra više kroz poreze za regionalnu upravu, što je iznad troškova izgradnje muzeja; 2012. je preko milion ljudi posetilo muzej, najmanje polovina iz inostranstva, i to je bila treća najveća poseta od otvaranja (“The Economist”, 2013). Javni radovi, izgradnja metroa i tramvajskih linija, uređenje javnih prostora, fasada i javnih zgrada znatno su doprineli kvalitetu života u gradu, obezbedili podršku građana i poverenje privatnog sektora uverenog u zajednički uspeh partnerskih projekta. Cearra (2005) ističe značaj stalne saradnje, povratne veze građana i institucija koje sprovode proces kao garanta uspešne transformacije, što je uslovalo uspostavljanje novih formi komunikacije.<sup>49</sup>



SI 28. Kampanja grada za nove ciljeve razvoja i vrednosne kategorije za 2030.

Izvor: Cearra (2011). Bilbao’s Economic Renaissance, prezentacija, *Innovative and Sustainable Cities Symposium*, Beč. Word Bank Group/ Austrian Ministry of Finance

Strateški plan je revidiran 2010. godine i uspostavljeni su ciljevi do 2030. Skoro 30 godina od uspostavljanja strategije razvoja gradska uprava ima cilj da održi korak u realizaciji predviđenih velikih projekata i posle ekonomske krize koja je potresla Evropu,

<sup>49</sup> Direktor “Metropoli 30”: City of Bilbao’s Civic Council, Neighborhood Urban Observatory, Area of participation and District Councils, Sectorial Councils.

kao i da održi dobru energiju i sinergiju građana, uprave i privatnog sektora u procesima urbanog razvoja. Zbog toga je strategiji dodata četvrta komponenta: inovativna i otvorena ekonomija (4), novi model grada zasnovan na inteligentnom rastu koji treba da ojača razvoj kroz znanje, inovacije i kreativnost (Bengoetxea, 2011). Neophodna je konsolidacija i izgradnja nove ekonomije grada u četiri sektora: a) kroz napredne biznis servise (istraživački centri, univerziteti, tehnološki parkovi, dizajn i marketing, logistički centri, kongresne usluge, IT usluge, konsultantske usluge), b) eko-tehnologiju i nove urbane solucije (arhitektura, tehnologija, bioklimatske i karbon-neutralne zgrade, smart-distrikti, hibridne zgrade i drugo), c) umetnost i tehnologija, dizajn, i d) turizam, kvalitet života i zdravlje.

U zaključku, tri su elementa prepoznata kao ključna za uspeh transformacije grada Bilbao: (1) dugoročna vizija, mogućnost da se predvidi promena i da se integriše u urbanističko, ekonomsko i društveno planiranje, (2) partnerstvo, konsenzus između institucija i političkih aktera, očuvanje motivacije i jedinstva u vremenima neslaganja i konflikta, i (3) dobro upravljanje, kroz očuvanje odgovornosti, skromno zaduživanje i visoku transparentnost. Agencija Bilbao RIA 2000 je iznedrila široku mrežu lidera koji će obezbediti da se reforme nastavljaju kroz nove generacije a politička, građanska i energija privatnog sektora udružene privlače investicije i turizam i ostanu uzor drugim gradovima (Doherty at.al. 2015, p.5). Kao reakciju na globalizaciju Bilbao je svetu doneo jedan novi, autentičan identitet (Viarte, 2005) i cilj inovirane gradske strategije je da zadrži poziciju grada u kome se nabolje živi, radi, studira, posećuje i sklapaju poslovi.<sup>50</sup>



Sl. 29 i 30 – Moto strategije Bilbao 2030, a ključni element ekonomije: liderstvo i profesionalizam Izvor: Cearra (2011)

<sup>50</sup> Juan Ignacio Viarte, direktor Bilbao Gugenhajm muzeja 2005.

Tabela 5. Pregled razvojnih agencija svetskih gradova,  
Izvor: Cearra, A.M.(2011).

| Tipologija | Razvojne i agencije za obnovu | Proizvodne i agencije ekonomskog rasta          | Integrativne ekonomske agencije             | Agencije za internacionalizaciju       | Agencije za kreiranje vizije i partnerstava |
|------------|-------------------------------|---|---|--|---|
| Opis       | <i>Pokretači mesta</i>        | <i>Pokretači zapošljavanja i produktivnosti</i> | <i>Lideri izgradnje mesta i proizvodnje</i> | <i>Promoter mesta i produktivnosti</i> | <i>Kreatori mesta i vizionari</i>           |
| AGENCIJE   | BILBAO RÍA 2000               | AUCKLAND PLUS                                   | CREATIVE SHEFFIELD                          | INVEST TORONTO                         | BILBAO METROPOLI-30                         |
|            | BUILD TORONTO                 | BARCELONA ACTIVA                                | LIVERPOOL VISION                            | MADRID GLOBAL                          | CAPE TOWN PARTNERSHIP                       |
|            | HAFENCITY                     |   | MILANO METROPOLI                            |  |   |
|            | JOHANNESBURG DEV. AGENCY      |   | NEW YORK CITY ECONOMIC DEV. CORP.           |  |   |
|            |                               |   | PROSPECT LEICESTERSHIRE                     |  |   |
|            |                               |   | ABYSSINIAN DEV. CORP.                       |  |   |

### 3.3.4 Kultura kao katalizator – Providens i Njujork

Gradovi u SAD i Velikoj Britaniji se takođe oslanjaju na kulturu kao katalizatora urbane obnove, bez obzira na značajne razlike u političkoj organizaciji, nadležnostima ili instrumentima implementacije. Iako je za ekonomski oporavak presudno planiranje centralne, regionalne ili gradske uprave, oba režima koriste razvojne projekte nekretnina kao primarnu strategiju za stimulisanje razvoja (Fainstein, 2001, p.81) i kad je kao osnov kultura i zabava, odnosno kulturne i kreativne industrije. Veliki razvojni projekti kroz specijalne poslovne distrikte (Times Square CBD, Njujork ili King's Cross, London) rezultat su partnerstava privatnog i javnog sektora kroz posebne instrumente sprovođenja i kontrole strategije obnove (ibid, pp.118–137). Drugi inovativni projekat je obezbeđenje privatnog javnog prostora kroz bonus komercijalnih kvadrata na Menhetnu (Kayden, 2000) uz administrativnu, pravnu i urbanističku podršku i kontrolu kroz sve faze sprovođenja. Sve veći značaj i snagu u formulisanju strategija dobijaju projekti koji su inicirani iz lokalnih sredina, takozvani odozdo-nagore („bottom-up“) projekti i individualne inicijative. Posebno su brojni posle ekonomske krize 2008. godine zbog kritika posledica projekata obnove gradova krajem 20. veka (Lefevre, Harvy, Marcuse, Soja, Castells) a zatim zbog nemogućnosti uprave da standardnim metodama pokrenu

razvojni ekonomski ciklus ranije snažnih a osiromašenih gradova (kakvi su Detroit ili Baltimor) zbog čega se očekivanja usmeravaju i partnerstva grade sa kreativnim sektorom (Florida 2002, 2004, Landry 2000, O’Conor 2006, Carta 2007, 2009).



Sl. 31. – Tri faze revitalizacije centra grada Providens: stanje 1979, plan 1979. za uklanjanje železnice i otkrivanje reka i plan iz 1984. po kome je revitalizacija izvedena (izvor: Far, J. at all, 2003. pp.84–119)

Revitalizacija jezgra grada Providens u državi Rhode Island je takođe razvijana kao kulturna inicijativa i zasnovana na kulturi kao katalizatoru. Tri reke i ušće, pokriveno ulicama, parkinzima i železničkom prugom, revitalizovane su projektom izmeštanja pruge iz grada i revitalizacijom gradskog centra u 1984. U projekat su bili uključeni univerzitet, umetnici i arhitekti koji su ambijent centra dizajnirali prema evropskom ukusu i uzoru uključujući intervencije u zongingu i pravilima izgradnje. Barnaby Evans, umetnik i aktivan društveni radnik, od 1994. godine organizuje, vodi i promoviše gradski festival „WaterFire” (<http://waterfire.org>, pristupljeno 09.12.2015.). Festival i projekat celovite revitalizacije centra Providensa dobili su mnoge nagrade, uključujući 2003. Rudy Bruner Award for Urban Excellence, koja se dodeljuje za kompleksne realizovane projekte koji posle godina funkcionisanja uspevaju da održe kvalitet u upravljanju, društvenom značaju, ekologiji i dizajnu. Od 1994. ova tradicija daje primer kako uređenje, dizajn i animacija javnog prostora utiču na urbani razvoj. Grad i festival su uvršćeni u turističke bedekere Severne Amerike i svake letnje subote ga posećuje između 10.000–100.000 ljudi iz celog sveta. Festival saraduje i gostuje u američkim i gradovima širom sveta (Petrograd, Singapur, 2011, Rim, 2012). Uspeh revitalizacije pripisuje se sinergiji dizajna gradskog javnog prostora, kvalitetnog umetničkog i socijalnog programa, podrške lokalnog stanovništva i lokalne uprave kroz doslednu podršku i netipičnu politiku urbane revitalizacije. Deo uspeha ovog projekta je potpuna medijacija gradskog prostora koji postaje ne samo dobra scenografija za urbani događaj, ozvučen,

osvetljen, tematski pripremljen, prilagođen klimatskim uslovima, programu u kome u svim fazama učestvuju sve generacije, lokalno stanovništvo i gosti.



Sl. 32.i 33 – Providens, centralni bazen u ušće oko koga se tokom letnjih meseci svake subote u suton formira bina za centralni događaj. Performansi se dešavaju u čitavom centru, duž obala, na reci, na trgovima i ulicama do ponoći. (izvor, autor, 2004.)

Smatra se da je u Njujorku svetska koncentracija kreativnih ljudi: naučnika, umetnika, dizajnera, pozorišnih i muzičkih zvezda, IT klase, brokera i biznis orijentisanih ljudi. Iako se grad između 1990. i 2000. godine povećao za 685.000 ljudi, lokalna uprava i planeri su na ovu činjenicu odgovorili strategijom postindustrijske revitalizacije. Umesto izgradnje novih poslovnih i stambenih kula strategija predlaže da se „reciklira i reaktivira” (Wright, 2005, pp. 254, 258) ranije industrijski i skladišni pojas na obali i u zoni prema reci Hadson. U analizi savremene kulture, kvalitetna susedstva su ona u kojima žive ljudi različitih nacija, kultura, običaja, religija pa i ekonomskog statusa (Sennett, Frog, Young). Sa druge strane, promenom planiranih namena iz zona skladišta u stambene, neminovno je bilo da se investitori izbere za velike gustine i izgradnju kula koje uništavaju atmosferu mesta i privlače samo određen društveni sloj koji takve stanove može sebi da priušti, čime se stvaraju hladne četvrti bez identiteta koje priželjkuju samo investitori, ali ne i građani, njihovi predstavnici i planeri.

Savet susedstva (Community Board 4), West Chelsea, okuplja aktivne, obrazovane i cenjene članove zajednice koji ravnopravno odlučuju o budućnosti grada kao i Planska komisija Donjeg Menhetna. Godine 2005. ovaj odbor se izborio protiv inicijative grada za promenu namene zone i izgradnju stadiona, zbog kandidature za Olimpijske igre 2012, i stambenih i poslovnih kula kao kompenzacije za neizgrađena susedstva. Ma koliko developeri obećavali poboljšanje uslova i povećanje visine rente,

identitet i atmosfera susedstva su ovom odboru bili vredniji od obećanog povećanja vrednosti nekretnina.



*Sl. 34* – High Line, West Chelsie, (izvor: West Chelsea District zoning ordinances <http://owningnewyork.com/blog/featured/chelsea-nyc-introducing-micro-neighborhoods/>, pristupljeno 13.3.2016 ), *Sl. 35* - Meat Packing District: skladišta mesa i prestižni brendovi i restorani u istoj ulici (izvor fotografija: autor 2005)



*Sl. 36* –Argumentacija planera za zadržavanje mešovitih namena i urbane reciklaže umesto zamene fonda i povećanje gustina u West Chelsea District na Menhetnu (izvor: <http://www.nyc.gov/html/dcp/html/westchelsea/westchelsea3a.shtml>, 2008)

Iako se ovaj projekat revitalizacije najpre slavio kao pobeda demokratije, participativnog odlučivanja, vrhunskog dizajna kroz inovativne, odgovorne politike grada prema nasleđu i promenama, danas se čitav proces ocenjuje kao manipulacija tada aktuelne uprave i gradonačelnika. Šarm susedstva očuvanog zbog autentične mešavine industrijske istorije i doseljene, umetnički nastrojene, kreativne populacije, nestao je, a područje postalo svetska turistička destinacija, izložba dela najvećih svetskih arhitektonskih imena, visokih cena nekretnina i izmenjenog stanovništva, opet u interesu korporacija (Dudaš & Roth, Mitrašinić, 2015). Dinamično vreme donosi sa sobom odgovarajuće promene ciljeva, prioriteta, modela transformacije, uloga i učesnika, i zahteva stalnu pažnju i emotivnu distancu. Sa druge strane, kako kaže Harvy (2004), bez utopijskog, inovativnog „nečega”, bez ushita i cilja da grad i mi u njemu budemo drugačiji i bolji, ne može se ni očekivati promena.

### 3.3.5. Smart strategije gradova – Beč

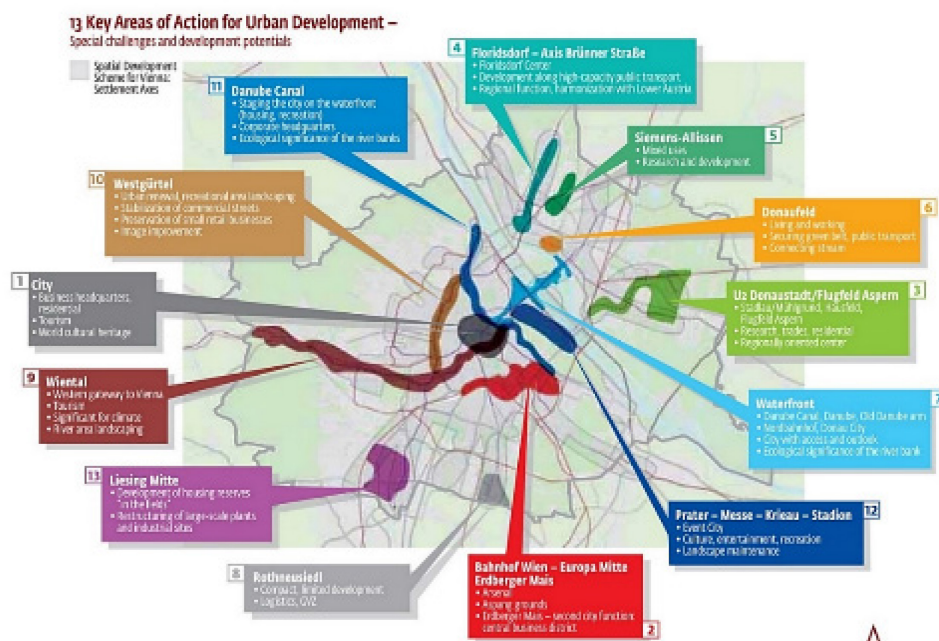
Najnoviji trend inteligentnih (smart) gradova je dovoljno neodređen da se gradovi rangiraju na listama prema veoma različitim atributima, zbog čega su i rezultati rangiranja različiti: magazin *Forbes* kroz *World Smartest Cities* (2010) favorizuje Singapur, Hongkong, Curitiba, Monterey i Amsterdam. Boyd Cohen (2012) kao najinteligentnije izdvaja Beč, Toronto, Pariz, Njujork i London, a Evropski *Smart City projekat*, Luksemburg, Arhus, Turku, Olburg i Odense (Franz, 2012, pp.28–34). Nema tačne definicije u literaturi, ali se u ovom istraživanju inteligentnim gradovima smatraju oni koji obezbeđuju minimalnu potrošnju resursa i maksimalni kvalitet života koristeći informacione i komunikacione tehnologije, koji upravljaju mobilnošću i primenjuju nove forme participacije (Franz, p.29). U svim svetskim listama gradova Beč obezbeđuje najviši kvalitet života, dok je u isto vreme lider u regionu u istraživanju i primeni inteligentnih strategija razvoja grada (Cohen, 2012).

„Globalizacija, klimatske promene, nove tehnologije su novi zadaci za urbani razvoj. Uverenje da možemo da kreiramo i utičemo na budućnost ako smo svesni suštinskih međuzavisnosti i odnosa podstiče prijatno istraživanje grada kao kompleksnog sveobuhvatnog sistema”, kaže Jilka (2011, p.1291) objašnjavajući dosadašnje i nove ciljeve planiranja Beča. Od granične oblasti Evrope posle Drugog svetskog rata, preko centra slobodne Evrope posle pada Berlinskog zida i ulaska u Evropsku uniju 1995. do današnjeg vodećeg grada u smart politikama, promenjena je njegova geografska, politička i ekonomska pozicija što je zahtevalo nekoliko ciklusa strateških odluka i planova. Svest o značaju životne sredine postoji od vremena pristupanja grada „Austrijskoj klimatskoj alijansi“ (1991) čiji je cilj smanjenje emisije ugljen-dioksida, preko različitih novijih sektorskih strategija kao što su *Program zaštite klime* (KliP), *Gradski program Energetske efikasnosti* (SEP), *Master plan saobraćaja i transporta* (MPV) i *Strateški plan urbanog razvoja* (STEP) u kome se uspostavlja osnov za sveobuhvatni, holistički razvoj grada (Madreiter& Haunold, p.37).

Beč ima inicijativu za uspostavljanje komunikacije sa susednim regionima od 2003. kada je uspostavljen European CENTROPE region između austrijskih provincija Beč, Donja Austrija i Burgenland i susednih regiona u Mađarskoj, Slovačkoj i Češkoj. Od tada saraduje sa regionima u EU, u slivu Dunava, uključujući države Jugoistočne Evrope. Kako je u periodu 1980–2011. grad porastao sa 1,5 na 1,7 miliona stanovnika, a očekuje



se da do 2035. dostigne dva miliona, motiv za urbane planere i gradsku upravu jeste da održe kvalitet života u gradu za izuzetno dinamičan rast, postavljajući visoke ciljeve u integraciji novih stanovnika, različitih zahteva i navika („city software“), uključujući prostor, tehničku i socijalnoj infrastrukturu, stanove, radna mesta i javni prostor („city hardware“). Strategija urbanog razvoja Beča STEP 05 dala je odličan pravac i dovoljno fleksibilan instrument gradskoj upravi da odgovori na stalno nove izazove urbanog razvoja. Osnovni postulati urbane vizije bili su: moderna ekonomija zasnovana na istraživanju i obrazovanju, internacionalizacija, svetska prestonica kulture, visokog kvaliteta života, u kojoj se svi građani osećaju dobro; grad inteligentne mobilnosti i održive životne sredine.<sup>51</sup>



Slika 37–13 ključnih oblasti za urbani razvoj Beča, STEP 2005, izvor <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategien/step/step05/download/pdf/step05kurz-en.pdf>, preuzeto 19.2.2016.p.68.

Četiri je osnovnih principa na kojima je zasnovana vizija Beča: održivost, participacija, jednakost polova i socijalna raznolikost. Ocena implementacije važećeg tokom pripreme novog plana (STEP 2015) pokazala je njegov kvalitet kao planske smernice nezavisne od planerskih zakona, fleksibilnog instrumenta koji se inovira prema profesionalnom i političkom diskursu i adaptira kada se promene osnovni uslovi (Jilka 2011, p.1292). Grad je 2014. godine usvojio svoju novu Smart City strategiju i inovirani plan urbanog razvoja STEP 2025 kao jedan od instrumenata njenog sprovođenja.

<sup>51</sup> Dr. Michael Häupl, gradonačelnik Beča u STEP 05 - Urban Development Plan Vienna 2005, izvor: <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategien/step/step05/download/pdf/step05kurz-en.pdf>

Najveći doprinos unapređenju planiranja 2005. smatra se metod „ciljanih oblasti” utvrđenih konsenzusom, odnosno velikih projekata koji se sprovode sukcesivno, uključujući sve privatne i javne aktere, kroz različite platforme i modele. Drugi strateški cilj, rodna ravnopravnost i solidarno društvo, sproveden je kroz različite sektore i oblasti i razrađen kroz priručnik za potrebe urbanističkog planiranja i projektovanja (*Manual for Gender Mainstreaming in Urban Planning and Urban Development*, 2013). Osim ovih internih, strategija je uspostavila ciljeve za aktivnosti grada na regionalnom, evropskom i međunarodnom nivou, gde je urbani razvoj zauzeo značajno mesto sa projektima „green centre” Dunavskog forlanda (Danube floodplains) i Grad na jezeru Aspern (Aspern Urban Lakeside), kao deo regionalne vizije. Opšti koncept urbanog razvoja fokusira se na 13 prioriteta tema značajnih za sve sektore i građane, za različite urbane probleme, različite oblasti, koji zajedno formiraju bogat razvojni potencijal za celinu grada. Oni su različiti po obuhvatu, dinamici, vremenskom horizontu, a osnov za implementaciju su programi implementacije formirani u saradnji sa administrativnim jedinicama, javnim i biznis partnerima i građanima. Prioriteti su kao odgovornost u implementaciji dodeljeni članovima tima iz *Departmana za urbano planiranje grada* kako bi se koordinacija pratila od usvajanja planova do izgradnje. Takođe je formirano posebno telo, *Grupa za izgradnju i tehnologije* koje konstantno prati i odgovorno je političkom i administrativnom rukovodstvu za sprovođenje ciljeva strategije.

Smatra se da je urbano planiranje ključni faktor za novu ekonomsku strukturu, jer pruža osnov i lokacije za obnovu, investicije, stanovanje, istraživanje i edukaciju, a time doprinosi stvaranju radnih mesta i obezbeđuje međunarodnu kompetitivnost. Opređenje za nove ambiciozne projekte, revitalizaciju postojećih susedstava, visok kvalitet javnog prostora i arhitekture i učešće javnosti u svim fazama odlučivanja obezbediće efikasnije planiranje i sprovođenje planova (*Vienna Know How*, pp.20-23). Ambiciozni gradski projekti sinergično pokreću sve teme, kao, na primer, rekonstrukcija zona dve važne železničke stanice: „Vienna Central Station” i „Northern Railway Station”. U saradnji sa državnim železnicom (Austrian Federal Railways ÖBB) i Austrijskom privrednom komorom, koja predstavlja privatni sektor, na zemljištu oslobođenom uklanjanjem šina i starih stanica formiraju se novi kompleksi mešovite namene.

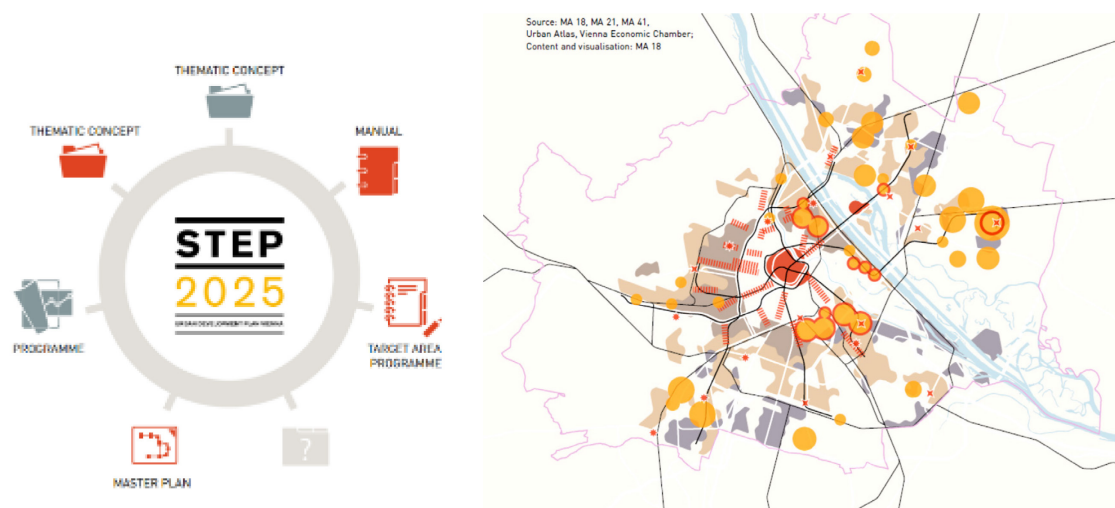


*Slike 38 i 39 –Kompleks Centralne stanice u Beču, Hauptbahnhofcity 2015. i promotivni materijal kompleksa, preuzeto sa <http://hauptbahnhofcity.wien/en/explore/urbanitaetsoffensive/> i <http://www.bgg.at/84-1-The-New-Vienna-Central-Railway-Station.html> 2.2016.*

U komercijalnom kompleksu „Belvedere“ planirana je izgradnja pola miliona kvadratnih metara komercijalnog prostora za novih 20.000 radnih mesta, na njegovom oblikovanju su uključeni poznati svetski arhitekti a visina novih objekata povećana u odnosu na gradski standard. Susedni planirani stambeni i edukativni kompleksi („Sonwendviertel“), na 57 hektara, za 13 000 stanovnika i sa 7 hektara zelenila, javnim sadržajima, objektima društvenog standarda i javnim prostorom je deo sprovedene politike urbanog razvoja grada koja uključuje interdisciplinarnost, saradnju svih nivoa uprave, privrednika, primenu javnih konkursa i kontinualne javne participacije u odabiru arhitektonskih rešenja. Stanica je izgrađena i otvorena prema planu započetom 2006. godine, kroz Stratešku analizu uticaja na životnu sredinu; pripreme terena započete su 2009, početak izgradnje stanice i uređenje Südtiroler Platz 2010., rekonstrukcija gradskog saobraćajnog prstena Gurtel 2011., postepeno stavljanje u funkciju stanice 2013. i 2014. i izgradnja prvih stambenih objekata i kompletiranje železničkog projekta 2015. godine (<http://hauptbahnhofcity.wien/en/>).

Najznačajniji gradski projekat u kontekstu inteligentnih gradova je Grad na jezeru Aspern („Aspern Vienna’s Urban Lakeside“) na 240 hektara zemljišta. Grad je 2007. usvojio master plan prema kome se predviđa izgradnja 8.500 stanova i formiranje oko 20.000 radnih mesta, praktično novi grad u gradu, sa svim potrebnim sadržajima trgovine, usluga, socijalnog standarda, parkovima, igralištima i istraživačkim centrima (kao „aspern IQ“ – inovativni energetska centar koji proizvodi više energije nego što troši). Prvi biznis koji je useljen u naselju je „research TUb“ – ogranak bečkog Tehnološkog univerziteta (TU) koji funkcioniše u zoni između biznisa i nauke. Posebna istraživačka kompanija ASCR (Aspern Smart City Reserch) i Siemes Austria rade paralelno na

testiranju održivih, inovativnih projekata u energetsom sektoru u „živoj laboratoriji” kroz urbano planiranje i u prostoru Asperna od 2013. godine, koristeći ukupni budžet od € 40 Mil namenjen za unapređenje sektora tehnologije gradnje, energije, životne sredine i inteligentnih mreža u saradnji sa javnošću (Smart City Wien, p.47).



Slika 40 –STEP 2025 kao strateški okvir i Multifunkcionalnost kao princip razvoja Beča (Urban Atlas, Vienna Economic Chamber) izvor: *Urban Development Plan Vienna STEP 2025*, Vienna City Administration, Municipal Department 18 (MA 18) - Urban Development and Planning, preuzeto sa [www.step.wien.at](http://www.step.wien.at), posećeno 18.12.2015., pp.32, 67.

Strategija grada je stvorila osnove da se ponude prostori inovativnim preduzećima, jer preduzetnički ambijent, takođe, podržava edukaciju i univerzitete, posebno inovativne delatnosti u oblastima energije, životne sredine i novih tehnologija. Aspern je novi „inteligentni distrikt” Beča i smatra se jednim od najvećih i najznačajnijih inovacionih projekata u Evropi. Formiran je na pola puta između Bratislave i Beča, na 15 minuta od aerodroma, opremljen je novom infrastrukturom, linijama javnog prevoza, značajnim prostorima za pešake i bicikliste, kvalitetnog javnog prostora i privlačnih, inovativnih poslova i sadržaja.

Aktivan odnos prema životnoj sredini, resursima i energiji utvrđen je kroz projekte korišćenja obnovljivih izvora energije (solarna energija, energija dobijena preradom čvrstog otpada i otpadnih voda, biomase, visoki standardi energetske efikasnosti postojećih i novih zgrada, daljinsko grejanje i hlađenje zgrada, korišćenje geotermalne energije iz postojećih tunela i drugo). Gradska Energetska kompanija sprovodi program vredan € 51 mil. za tehnologiju hlađenja vode za daljinsko hlađenje zgrada, a centrala Pfaffenu, koja pretvara otpad u energiju i biogas-elektrana Simmering

proizvode energiju za grejanje stanova i zgrada u radijusu od 100 km. Cilj gradskog Programa energetske efikasnosti (SEP) je da grad poboljša korišćenje energije za 12% standardnih, odnosno još dodatnih 7 % kroz unapređenje tehnologije. Kroz program subvencija THEWOSUN 149.000 stanova je unapredilo termičke karakteristike izolacijama i doprinelo da se smanji emisija CO<sub>2</sub> za 243.000 t godišnje.<sup>52</sup>

Grad je 2011.godine pristupio izradi a 2014. je usvojena Strategija okvira Inteligentnog grada (Smart City Wien) koju implementira Sektor za urbani razvoj i planiranje (MA18) i u kojoj je vizija grada za 2050 godinu. Ta vizija je: najviši kvalitet života za sve građane Beča uz minimiziranje potrošnje resursa kroz sveobuhvatne inovacije. Smart strategija utvrđena je u skladu sa Evropskim strateškim energetske tehnološkim planom i bazirana na tri gradska dokumenta: Vizije smart energija do 2050, na predlogu koraka do 2020. i Akcionom planu do 2015. Precizni ciljevi grada do 2050. godine jesu: smanjenje emisije ugljen-dioksida sa 3,1 na 1 t/stanovniku (odnosno 80% smanjenja od 1990. do 2050), 50% energetske potreba iz obnovljivih resursa (uz smanjenje potrošnje sa 3.000 na 2.000 vati po stanovniku), smanjenje individualnog motorizovanog prevoza (MIT) sa 28% na 15% do 2030, smanjenje korišćenja energije zgrada za grejanje/hlađenje/grejanje vode za 1% godišnje. Utvrđeno je da Beč ima teorijsku mogućnost da 45 % krovih površina koristi za fotonaponske ćelije, dok stanovnici kao akcionari učestvuju u vlasništvu 19 od 40 gradskih vetro-parkova, kroz inovativan model zajedničkog ulaganja u proizvodnju energije i energetske tranziciju grada (Drüneis, 2014, p.61).<sup>53</sup> Model je razvijen 2013.godine kroz Wien Energie GmbH sa trgovačkim lancem SPAR za solarnu elektranu BürgerInnen Kraftwerken.<sup>54</sup>

Vizija inteligentnog Beča do 2030. je da će Inovacioni trougao Beč-Brno-Bratislava biti najznačajniji prekogranični inovacioni region Evrope, a Beč sa povećanjem udela izvoza tehnološki intenzivnih proizvoda (sa 60% na planiranih 80%) treba da postane jedan od pet najvećih evropskih istraživačkih i inovacionih centara. Svi stanovnici treba da uživaju dobre susedske i bezbedne životne uslove bez obzira na poreklo, fizičke i psiho-socijalne uslove, polnu ili seksualnu pripadnost. Udeo zelenih površina u gradu će ostati preko 50%. Marketing strategija i uporište dugoročnih

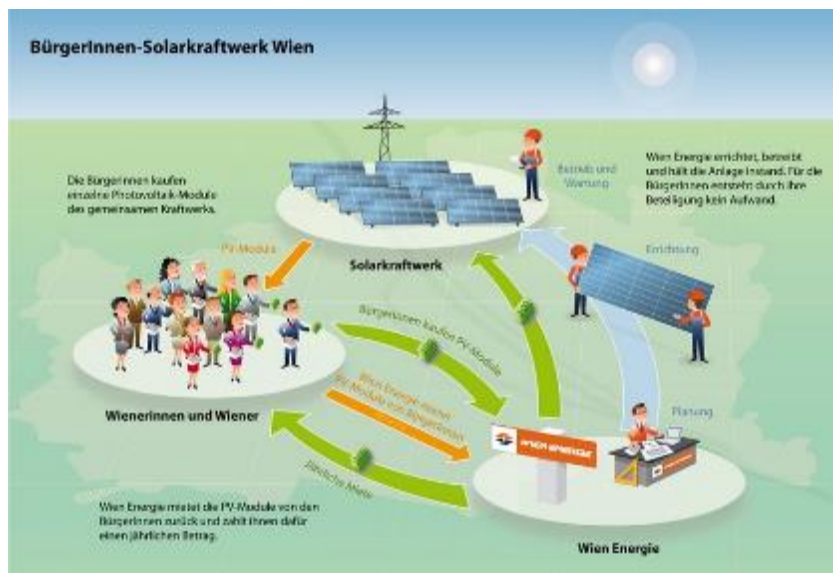
---

<sup>52</sup> Izvor: Vienna Know How - Urban Technologies and Strategies (2009). Beč: Tinna Vienna, pp.17–19.

<sup>53</sup> *Smart City Wien, Intelligent and Innovative Solutions*, p.61.

<sup>54</sup> izvor: <https://www.buergerkraftwerke.at/eportal2/ep/tab.do/pageTypeId/67349>, pristupljeno 20.2.2016.

inteligentnih opredeljenja grada potiču iz 19. veka kada je izgrađen 120 km dug cevovod koji Beč snabdeva vodom za piće sa Alpa, a tradicija socijalnog stanovanja kao katalizatora započeta je još 1920. godine (Gründerzeit).<sup>55</sup> Svi planovi i projekti formirani su imajući u vidu evropske smernice i projekte koji omogućavaju finansiranje istraživanja, strateških projekata i modela gradskih „smart distrikta“.<sup>56</sup>



Slika 41 – Stanovnici Beča su akcionari u solarnoj elektrani izvor

<https://www.buergerkraftwerke.at/eportal2/ep/contentView.do/pageTypeId/67349/programId/68018/contentTypeId/1001/channelId/-47864/contentId/68229>, pristupljeno 20.12.2016.

U zaključku, strategija inteligentnog grada samo se na prvi pogled odnosi na primenu savremenih tehnologija u funkcionisanju gradskih servisa i usluga. Analiza strategije Beča potvrđuje u teoriji prihvaćenu definiciju inteligentnog grada, kojom se obuhvataju tri aspekta: energetska i aspekt zaštite životne sredine, jer je cilj minimalna potrošnja resursa u obezbeđenju maksimalnog kvaliteta života; tehnološki, jer se odnosi na korišćenje informacione i komunikacione tehnologije u obezbeđenju kvalitetnih servisa građanima i privredi i upravljanje mobilnošću; i socijalni, jer se insistira na ravnopravnosti svih građana i unapređenim formama široke participacije. Beč je samo jedan regionalni primer uspešnog strateškog opredeljenja i dosledne implementacije

<sup>55</sup> Smart City Wien (2014), op.cit.

<sup>56</sup> „Transformation Agenda for Low Carbon Cities” je jedan od programa u EC 7th Framework Programme for Research i budžetom od oko 7,5 miliona evra. TRANSFORM projekat treba da podrži evropske gradove u prelasku ka inteligentnim oblicima funkcionisanja. Climate and Energy Fund, austrijske Agencije za promociju istraživanja (Austrian Research Promotion Agency) utvrdila je 2013. projekat „Transform+”, kroz koji se podržava saradnja, razmena iskustava, izrada baza podataka i praćenje pilot projekata za smart modele urbanih distrikta, kao što su „Liesing-Gross Erlaa” ili „asperm - Vienna’s Urban Lakeside” (smart urban labs).

inteligentne strategije i može biti uzor i inspiracija Beogradu iz nekoliko razloga: dobre komunikacije, regionalnih karakteristika, interesa Beča da saraduje sa gradovima jugoistočne Evrope i učešća u projektima koje finansira EU, razmene iskustava, formiranja baza podataka u prelasku ka inteligentnim oblicima funkcionisanja.

### **3.4. Zaključci analize urbanih strategija**

Strategije i planovi gradova od kraja 19. veka i metode kojima su nastojali da realizuju razvojne vizije analizirani su sa ciljem da se stave u kontekst aktuelnih globalnih promena. Uloga planiranja razlikovala se u zavisnosti od lokacije, organizacije i sistema države i namera uprava, a menjala u 20. veku u skladu sa društvenim, ekonomskim i političkim promenama. Do sredine 20. veka planovi su predviđali, odnosno kreirali sliku budućih gradova, dok se sa prvim ekonomskim krizama povećala neizvesnost koju su planeri i uprave imali zadatak da prevaziđu, a jedan od metoda bile su strategije pozajmljene iz vojne doktrine ili upravljanja organizacijama.

Razumevanje istorijske uloge i značaja planiranja neophodno je za formulisanje njegove uloge u savremenom dobu. Planiranje gradova bilo je najčešće vezano za organizaciju i ustrojstvo država, a od sredine 20. veka za regione koji dele zajedničke vrednosti i u kojima se gradovi ostvaruju funkcionalno, ekonomski i kulturološki. Sa druge strane, upoznavanje savremenih urbanih fenomena poslužilo je da se razumeju zahtevi današnjeg vremena i sagleda širi kontekst u kome treba projektovati viziju budućnosti i planirati gradove, odnosno Beograd. Saznanja iz ova dva konteksta neophodna su da se formira stav prema strategijama i ponude rešenja za održivo planiranje.

Savremeno planiranje razmatra se iz različitih aspekata, u različitim sredinama: na Mediteranu (Segura, 1998) i u Velikoj Britaniji (Frederiksen, 2015), u kontekstu neoliberalne ekonomije (Kaufman, Jacobs, 1987; Albrechts, 2005, Mazza, 2010), kao proizvod nezadovoljstva efektima standardnih i traženjem efikasnijih metoda (Faludi, Van der Valk, 1994), u novim uslovima podeljene odgovornosti uprava i drugih aktera u donošenje odluka o gradu (Harris, 2015). Zbog dilema i potrebe gradova i vlada da se nose sa problemima urbanizacije UN Habitat (2015) postavlja osnovne principe održive urbanizacije i kvaliteta prostora i tvrdi da planiranje ne sme biti samo tehničko sredstvo

već (a) integrativni i participativni proces donošenja odluka i (b) ključna komponenta inovirane paradigme upravljanja koja treba da promoviše participaciju, transparentnost i odgovornost.

Značajni primeri urbanih strategija, najpre u formi novih matrica gradova, bili su planovi za rekonstrukciju Pariza (Hausmann, 1860) i Barselone (Cerdá, 1859) formirani zbog tehničkog unapređenja, veće kontrole, zdravijeg stanovanja i poboljšane mobilnosti u gradovima 19. veka. Moderni pokret i postulati Atinske povelje bili su temelj i kasnije uticali na formiranje sveobuhvatnih, strukturnih planova 20. veka, prihvaćenih u zemljama bivšeg socijalističkog bloka i Jugoslavije, ali i Zapadne Evrope, Severne i Latinske Amerike i Azije. Tako su sredinom veka nastali i novi moderni gradovi kakvi su Brazilija, Čandigar i Novi Beograd. Od 60-ih godina jača socijalna komponenta u procesima obnove gradova a sa krizom 70-ih godina nastupa period postepene promene obrasca planiranja od funkcionalističkog, ka urbanizmu pod uticajem postmoderne. Profesionalni i društveni kritičari funkcionalističkog planiranja zagovaraju napuštanje pravila zoniranja i primenu kontekstualnog (fizički i društveno) urbanističkog projektovanja, uz više vlasti lokalnim zajednicama a manje planskim komisijama i drugim državnim planerskim agencijama, ističu značaj centara i javnog prostora grada (Mumford, 1961, Habermas, 1962, Senett, 1970, 1973).

Zaoštava se jaz između planera i planiranja koje sprovodi uprava, i sociologa, politikologa i umetnika. Schulz (1979) zagovara uvažavanje „duha mesta” a Alexander (1977) istorijski identitet pod novim okolnostima. Definisane uloge, predmeta rada i margina opusa planera i arhitekata intrigira teoretičare (Cerdá, 1867, Lynch, 1966, 1967, 1974, Kostof, 1991) tražeći svrsishodno određenje pojmova planiranje, urbani dizajn, dizajn grada, urbanizam, novi urbanizam. Poslednju deceniju 20. veka obeležava informatička revolucija i velike promene u ekonomiji gradova, zbog čega Shane (2005) tvrdi da su za kompleksne mreže kompaktnih, digitalnih gradova 21. veka arhitektima i urbanim akterima neophodne nove strategije i taktike. Krajem 20. veka tema planiranja gradova postaje složenija zbog velikih političkih i ekonomskih promena i dinamičnih procesa u evropskom prostoru sa kojima se teorija do tada nije srela. Briga za globalni eko-sistem i opstanak u potrošačkom društvu je komplementarni zadatak opštem napretku tehnologije i komunikacija, koje otvaraju nova polja znanja i medija u urbanom napretku (Vuja, Čolić Damjanović, 2013). Globalno je pitanje kako odabrati planerski model koji



će odgovoriti na savremene zahteve društva, predviđanje budućnosti, biti estetski i socijalno prihvatljiv a praktičan i efikasan.

Rezultati analiza strategija gradova i regiona u SAD, zbog svoje ekonomske snage i uloge katalizatora razvoja, pokazuju da se one ne mogu unificirati na nivou državnog ili globalnog planiranja i da je potrebno usvajati specifične programe, strategije i očekivati efekte za svaki pojedinačni slučaj, a institucionalno planirane akcije obavezno treba proverati kroz kontakt sa korisnicima prostora (Wagner at al, 1995). Evropske regionalne i urbane strategije, međutim, nastaju kao rezultat ekonomskih potreba i neophodne saradnje gradova i regiona. Problemi nastali naseljavanjem stanovništva privučenog brzim razvojem područja i novim šansama u mediteranskoj regiji morali su biti rešavani u gradovima (Parpal, 1998, pp. 11,12). Strateški planovi gradova postaju jače forme integracije u novom ekonomskom i komercijalnom okviru, poštujući autentičan ekonomski, geografski, društveni i institucionalni karakter svakog od njih (Marvillas, 1998). Strategija razvoja regiona postaje tradicija a Evropska komisija promovise izgradnju partnerstva za promene u zemljama u razvoju, aktivno učešće, sinhronizaciju ciljeva i politika razvoja, obezbeđuje osnov za komunikaciju i pristup fondovima kroz zajedničke projekte, i edukaciju i vidljivost za investicije (ECICD, 2013). Uslov za umrežavanje i usaglašen regionalni razvoj je strateški plan grada čiji ciljevi i projekti korespondiraju sa regionalnim opredeljenjima.

Tema komplementarnosti strukturalnih planova i gradskih projekata postaje značajnija početkom veka zbog globalizacije kapitala koji traži lokaciju, sa jedne, i takmičenja gradova da ponude projekte i lokacije za investicije, sa druge strane. Proces savremenog urbanističkog projektovanja treba da obezbedi mogućnost transformacije kroz usaglašavanje različitih disciplina, za razliku od tradicionalnog normativnog plana, „statičke slike fizičke dimenzije prostora”. Mazza (2011) istražuje savremene procese planiranja Milana u tranziciji ka projektnim strateškim planovima, Jilka i Puchinger (2011) predstavljaju uspešnu promenu paradigme planiranja Beča, a Wiese (2014) analizira metode revitalizacije zone Nirmberg Zapad i strateški plan Minhena. Poznati urbanistički instrumenti, kakvi su generalni ili regulacioni planovi, ne mogu da budu efikasni vodič kroz proces prostorne urbane transformacije, dok se za urbani dizajn smatra da, između prostornog planiranja, arhitekture i ostalih različitih disciplina, može kroz novi pristup da prevaziđe fragmentaciju urbanog razvoja. Kako je prostor rezultat fizičkih

i nefizičkih procesa i njihovog značaja u različitim periodima Alaily-Mattar i Thierstein (2014) utvrđuju pet kompetencija urbanog dizajna od društvenog i fizičkog zadatka uprave do medija za komunikaciju među akterima. Elin (2013) tvrdi da još nije postignut konsenzus planera i urbanih dizajnera oko toga šta čini dobar urbanizam zbog čega se insistira na daljem istraživanju i usaglašavanju oba postupka, strateškom i operativnom planiranju.

U formiranju predloga lokalne planske politike neophodno je sagledati mogućnosti tranzicije ka strateškom planiranju na osnovu tradicije konvencionalnog. Period sankcija i stagnacije 90-ih godina 20. veka u Srbiji je iskorišćen za razumevanje procesa u okruženju i Evropi, za analizu prakse i nova znanja koja nisu našla primenu u legislativi i praksi. Jasno je bilo da će bivše socijalističke zemlje sporije da prolaze tranziciju u odnosu na postindustrijske kapitalističke gradove (Vujović, Pušić, 1996), zbog modela pretežne proizvodnje i globalnog društva (po Castels, 1978). Prepoznaju se karakteristike novog, tranzicionog ambijenta za planiranje (Lazarević Bajec, 1996), kompleksni procesi između državne intervencije i tržišta, demokratizacija, pritisak ekonomije za smanjenje planerskih ograničenja razvoja. Nikezić smatra neophodnom strategiju urbanizacije u uslovima neizvesnosti zasnovanom u novim ciljevima i vrednostima zajednice: demokratizacija, prihvatanje pluralizacije legitimnih različitih interesa, vlasnička transformacija i privatizacija u pravcu formiranja tržišne privrede (Nikezić, 1996, pp.30,31). Saradnja i upoznavanje iskustava gradova u post-socijalističkoj tranziciji doprinosi razumevanju promene u specifičnim uslovima svake zemlje (Stojkov, 1997, p.6). Teoretičari pokazuju razumevanje i realno sagledavaju stanje i posledice promena u društvenom sistemu, u ekonomskoj tranziciji kroz politički kapitalizam (Begović, Mihaljević, Vujošević, 1996), socijalnoj strukturi i odgovornosti lokalne uprave (Petovar, 1996) u ingerencijama i odgovornostima urbanista i urbanizma (Macura, Tošković, 1995, Lazarević Bajec & Ralević, 1996) i relacijama stvarnosti i postulatima održivog razvoja (posle konferencije Habitat II) ugrađenih nominalno u nacionalnu legislativu (Vujošević, Lješević) kao i realno sagledavanje problema i anticipaciju izazova sa kojima će se gradovi u Srbiji susresti posle perioda izolacije i krize, takozvane izgubljene decenije (Ferenčak, 2001, p.6).

Vujošević (2004) i Stojkov (2007, 2009) insistiraju na promenama planerskog pristupa i metodologije, novoj ulozi planiranja, bave se tranzicijom ka strateškom

planiranju u regionalnom kontekstu i metodama implementacije strategija i planova, utvrđivanju javnog interesa, novom modelu održivog razvoja i „trećem putu” planiranja za uslove tranzicije. Lazarević Bajec (2009) dosledno zagovara promenu paradigme urbanističkog planiranja i promovise široku participaciju; Milić i Stefanović (2009, 2012, 2013) se bave temom implementacije prostornih planova, Vujošević & Spasić (2007) planiranjem u novim uslovima i dosledno kritikom inercije u kontekstu novih društveno-ekonomskih odnosa i regionalnih mogućnosti u Evropi (Vujošević 2003, 2004, 2009, 2012, 2013, 2014, Zeković, 2009, 2013).

Donošenjem zakona van oblasti uređenja prostora utvrđuje se obaveza izrade strategija uz promenu tradicionalnih uloga i obavezuje na saradnju javnog sektora i mreže organizacija, institucija, grupa i pojedinaca kroz novi razvojni proces a ne projekcijom željenog stanja (Vasiljević, 2012) što se prihvata kao princip u urbanističkom planiranju (Đorđević, Glavički, 1972, Macura, Ferenčak, 2003, Shane, 2011). Strategije LER, iako integralni dokumenti razvoja lokalnih uprava, u praksi se tretiraju kao apstraktne, uglavnom zadovoljene forme koje ne komuniciraju sa strateškim planskim i urbanističkim politikama i dokumentima. U novim teorijama planiranja predlažu se povezivanje i komunikacija, umesto sveobuhvatnog konzervativnog administrativnog plana jednog sektora administracije. Novija rešenja i optimizam izražen u teorijama planiranja rezultat su prethodnih teorijskih znanja i praktičnih dobrih praksi u savladavanju političkih, ekonomskih, društvenih kriza i ekoloških katastrofa.

Zbog sticanja poverenja u procese transformacije i korišćenja dobrih praksi i uzora prikazuju se neke savremene urbane strategije i taktike uspešnih gradova primenjene u prevazilaženju kriza i pokretanju urbane promene: od kreativnog grada (Bianchini 1993, Florida, 2000, 2004, 2009, Landry 2000, 2005) primenjene u Barceloni, Londonu, New York-u, kulturnih industrija i kapitala (O'Connor, 2006, Jonson, 2009) u Providence i Bilbao, do urbane reciklaže (Di Carlo, 1973, Gligorijević, 1996, 2008, Carta, 2007, 2013) i novih paradigmi - „postcarbon” i „inovativna” ekonomija, „urbana agrikultura”, „retrofitting infrastruktura”, u okviru koncepta „inteligentnog” grada (Giffinger 2011, Cohen 2012, Carta, 2014) koje primenjuju Barcelona, Beč i Kopenhagen. Uzori za nove strategije Beograda odabrani su prema nekoliko kriterijuma: veličina, značaj u regionu, sličan istorijski put, uspešna postindustrijska tranzicija i

dostupnost resursa i kontakata kako bi bilo moguće razumeti procese koji su doveli do izuzetnih rezultata.

U zaključku, tri su elementa ključna za uspeh transformacije uspešnih gradova: (1) dugoročna vizija, mogućnost da se predvidi promena i da se integriše u urbanističko, ekonomsko i društveno planiranje, (2) partnerstvo, konsenzus između institucija i političkih aktera, očuvanje motivacije i jedinstva u vremenima neslaganja i konflikata, i (3) dobro upravljanje, kroz očuvanje odgovornosti, skromno zaduživanje i visoku transparentnost.

#### **4. Strategije i planovi Beograda**

U prethodnim poglavljima su predstavljeni problem istraživanja, pojmovi, urbani fenomeni kao širi kontekst planiranja gradova, uključujući teorijska razmatranja i praktična iskustva gradova. U ovom poglavlju se analiziraju kontekst i istorija planiranja Beograda, problemi, prioriteti i taktike za prevazilaženje tranzicionog perioda Srbije. Smatra se da je proces tranzicije u Srbiji započet istovremeno sa zemljama tada socijalističkog bloka, u periodu kraja 80-ih godina prošlog veka, iako je po svemu specifičan sistem Jugoslavije već poznavao neku vrstu kvazitržišne ekonomije (Begović, Mihaljević, 1996). Usled trajnih društvenoekonomskih promena, specifične političke situacije, u ratnom okruženju i pod političkim sankcijama, Beograd i Srbija su do 2000. godine prolazili neočekivan i za Evropu nezapamćen proces izolacije i krize, a zatim tranziciju i ulaženje u period usaglašavanja sa uslovima i pravilima Evropske unije. Poremećaji i promene u društvu su izazivali probleme u sistemu upravljanja i planiranja gradova, ciklične promene resornih zakona, nadležnosti i procedura, obično rezultat i nezadovoljavajućih urbanističkih praksi u vremenima kriza, okvirno, sredinom 90-ih godina (1995), posle političkih promena (2000, 2008. i 2014) i kao odgovor na globalne ekonomske poremećaje (2009).

Najpre će biti predstavljen status i problemi sistema planiranja iz ugla srpske prakse i međunarodnih konsultantskih organizacija u pripremi procesa reformi javnog sektora, zatim osvrt na posleratnu tradiciju i teoriju planiranja Beograda, strateške urbanističke planove i, konačno, probleme i šanse planiranja u dinamičnom vremenu poslednje decenije prošlog i prve decenije ovog veka. Predstaviće se standardna i

alternativna planerska rešenja i taktike za prevazilaženje problema planiranja u uslovima tranzicije imajući stalno na umu društveni i kulturni obrazac Beograda. Na kraju će se izvesti zaključci o mogućim uzrocima nezadovoljavajućih rezultata planiranja u Srbiji i kapacitetu profesije i uprave da pokrenu promene i uspostave nove modele planiranja Beograda.

#### **4.1 Kritike planiranja u Srbiji**

Krajem 80-ih godina 20. veka i prekretno 1989. godine Jugoslavija deli probleme koje proizvode politička previranja i promene u Evropi a država uporno traži modele ekonomske stabilizacije sistema na zalasku, kroz prve privatizacije i naznake tržišne ekonomije (Vujošević, 2004,2007). Decentralizacija nadležnosti u planiranju najvećim delom dogodila se iz potrebe države da nastalu krizu finansiranja lokalnih uprava prebaci na niže nivoe a instrument upravljanja zemljištem takođe preda na odgovornost opštinama (Radović, Gligorijević, 1991). Gradovi počinju da građevinsko zemljište i lokacije posmatraju kao resurs za ponudu investitorima, a slabljenjem državnih investicija ponude za nove projekte postaju od vitalnog značaja za opstanak i razvoj (Begović, 1993, 1996). Kako tradicionalni planovi nastali u uslovima planske privrede uglavnom nisu bili odgovarajući okvir za nove investicione predloge, dovedeni su u pitanje urbanistička tradicija i sistem planiranja u Srbiji. Nezadovoljstvom uprave i zahtevima za promene sistema od kraja 80-ih i početkom 90-ih godina 20. veka započinje niz koji se nastavlja u vremenima kriza, posle političkih promena ili promena bitnih državnih dokumenata, ustava (1990, 2000, 2004, 2008, 2012), prirodnih ili stvorenih katastrofa, rata u zemlji i u regionu (1992, 1995, 1999, 2014), talasa migracija (1993, 1995, 1999) i slično. Atributi sistema planiranja u Srbiji, počev od 90-ih godina bili su: zastareo, komplikovan, neprimeren tržištu, neuređen, neusklađen sa savremenim potrebama i evropskim trendovima (Adžić, Vukanović, Plavšić, Stanić, Stojkov, ed. Gligorijević, 1993). Kritike se, posebno privatnog sektora, nastavljaju bez obzira na pokušaje uprava da se izmenama regulative poveća efikasnost planiranja i fleksibilnost pravila u korišćenju prostora gradova (Kaličanin, 2012).

Uobičajene su primedbe i nezadovoljstvo uprave kada planovi ne obezbeđuju uslove za investicije, dok u situaciji kada se planovi namenski izrađuju kao osnov za

investicione projekte, javnost kritikuje planere da služe samo trenutnim interesima aktuelne vlasti. Zatim, i uprava i javnost kritikuju suviše dug proces izrade planova, međusobnu neusaglašenost planskih dokumenata, preveliku determinisanost, neogovarajuće planirane namene i drugo. Mazza (2010, p.9) tvrdi da su problemi strateškog planiranja uglavnom vezani za tri kompleksna odnosa: planiranja i politike, uprave i upravljanja i razvojnih politika i planiranja prostora. U vremenu brzih društvenih i ekonomskih promena koje povećavaju meru neizvesnosti urbanisti, ne samo u Srbiji, fokusiraju se na kraće planske horizonte i aktuelne periode „odustajući od budućnosti i ne razumevajući da će aktuelni događaji oblikovati sutrašnjicu” (Alvarez at al. 2011, p.551). Internacionalna grupa autora razmatrala je dugoročne promene kao „kontekst za dnevno mlevenje birokratskih planera” sprečenih da oblikuju dugoročne vizije, jer izazivaju suviše kompleksna pitanja kakva su „šta je grad, šta je urbanizam?” i slična.

Generalni urbanistički planovi u Beogradu su od 70-ih godina prošlog veka u javnosti tradicionalno smatrani najznačajnijim strateškim dokumentima grada i pored formalno donošenih strategija razvoja. Izazivali su veliko interesovanje i učešće institucija, profesije, asocijacija. Rađeni su na osnovu široke prethodno pripremane studijske osnove, kvalitetnih analiza, procena resursa, nacionalnih dugoročnih društvenih planova, želja uprave, potreba stanovništva, čak i globalnih trendova, u mnogobrojnim višedisciplinarnim timovima i širokog opusa znanja. Visoki ciljevi i veliki projekti generalnih planova, međutim, ni u jednom planskom periodu nisu bili dostignuti, ideje i vizije planera bile su znatno iznad potreba svakodnevice, po modelu „velikog talasa” (Alvarez at al, cit. Braudel, p.552). Beogradski metro, železnička stanica „Prokop” kao osnov novog sistema železnice, uređenje i izgradnja Savskog amfiteatra, nova luka na Dunavu, „treći Beograd” (2004) ili privredni parkovi oko obilaznica (2009), važni projekti Beograda, održali su se u vizijama planera u generalnim planovima Beograda od 1952. godine do danas. Motivi za istrajnost u ciljevima koji se dugo ne realizuju su opravdani i nalaze se u osobitom, dvojnem karakteru strateških planova: oni su jednim delom vizije, želje uprave, zajednice i planera da se pojedini procesi započnu a projekti dogode, dok su delom izvršni dokumenti, uspostavljeni da bi obezbedili funkcionisanje grada i osnov za izradu planova, projekata ili izdavanje građevinskih dozvola.

Dvojni karakter planova nije specifičnost samo Srbije. Međutim, inercija sa kojom lokalna praksa ostaje dosledna tradicionalnim planerskim procedurama implicira da

postoji trajni nesklad između namera zakonodavca i uprava da reše potrebe gradova, uvažuje kritike javnosti, investitora i međunarodnih organizacija, sa jedne, i formiranih zakonskih odredbi sa druge strane. Kompleksnost planova kakav je do skoro bio Generalni plan proizvodi usporavanja i nesporazume u sprovođenju zbog krutih tumačenja baš onog dela uprave koji je nadležan za sprovođenje, stručnu kontrolu, odnosno za tumačenje Zakona, čime se krug nesporazuma zatvara. Različiti stavovi i razumevanja procedura, dinamike izrade ili pravila propisanih u planovima postaju jasno vidljivi u procesima priprema izmena zakona i zakonskih odredbi, kroz proces usaglašavanja stavova: centralne i lokalne uprave, prakse i administracije, planera i investitora. To je bio slučaj tokom konsultacija resornog ministarstva, to jest radnih tela zaduženih za izmene Zakona, u periodima 2000–2003, 2009. i 2013–2014. godine. Ova činjenica ukazuje na nedostatak komunikacije ili nedovoljno razumevanje uloga i odgovornosti različitih aktera u svim fazama procesa planiranja.

Jedan od najvećih problema sa kojima se tradicionalno suočava administracija je tumačenje strateških planova sa elementima sprovođenja, kakav je na primer Generalni plan Beograda 2021. U pet mandata Komisije za planove Skupštine grada Beograda u periodu od 2006. do 2013. godine, u postupku stručne kontrole planova različitih nivoa, od GP Beograda 2021 do pojedinačnih urbanističkih projekata, desetine sednica bilo je posvećeno oceni zakonitosti i procenama mogućnosti sprovođenja Generalnog plana, čak i kada su pravila definisana u planu (poglavlje 12) i za taj postupak utvrđene posebne procedure.<sup>57</sup> Različita tumačenja odredbi Generalnog plana smatrala su se, zavisno od konteksta, lošom navikom administracije sa kojom se praksa sa manje ili više uspeha nosila, dok u vremenima ekonomskih kriza i političkih promena, političari ili nezadovoljna javnost ovakve prakse ozbiljno kritikuju i ocenjuju kao kočenje procedura, usporavanje investicija ili, sasvim suprotno, kršenje zakona iz interesa. Atribut koji dobija način donošenja odluka prema ovakvom planu je arbitrarna, nepredvidiva, što se u sistemima koji rezultiraju upravnim aktima, građevinskim dozvolama i finansijskim odlukama smatra nepoželjnim a investicioni ambijent nesolidnim.

Koliko mogu biti značajna različita tumačenja zakona, pravila i planova, i po tom osnovu nečinjenje, što javnost smatra birokratskom odbranom od odgovornosti, pokazuje

---

<sup>57</sup> Videti na primer 16. sednicu Komisije za planove, od 9.7.2013. na kojoj se raspravljalo o odredbama zakona i tumačili se izvodi iz važećeg Generalnog plana Beograda 2021.(prim. autora).

jedna nedavna ocena investicionog i poslovnog ambijenta Srbije. U Dokumentu o politikama o konkurentnosti Srbije – Kako do stabilnije srpske privrede: Unapređenje konkurentnosti, jačanje privatnog sektora i otvaranje novih radnih mesta, u Izveštaju Svetske banke (2014, p.3) se kaže da treba „olakšati investicije i širenje poslovnih aktivnosti kroz unapređenje procedura za izdavanje dozvola za planiranje i izgradnju”. Srbija tada zauzima 182. mesto od 189 zemalja po brzini izdavanja građevinskih dozvola, zbog čega treba „.....pripremiti nedostajuće opštinske planske dokumentacije i unaprediti kvalitet planova; ojačati kapacitete za planiranje u javnom i privatnom sektoru” kako bi se ubrzalo i učinilo transparentnim izdavanje građevinskih dozvola i pokretanje i širenje poslovanja. Od političkih promena 2000. godine, posle više izmena resornih zakona, pravila i procedura, sistem planiranja u Srbiji se slično ocenjuje i sugerišu slična rešenja, što je još jedan argument u prilog tezi da je sistem planiranja neophodno preispitati i preduzeti suštinska, umesto površna i parcijalna unapređenja i usaglašavanja, što uključuje i odnos između strateških i operativnih planova.

U prilog naporima za izmenu, bolje reći, stvaranje nacionalne i lokalnih politika planiranja Srbije grupa autora (Marić, Žarković-Rakić, Aleksić-Mirić & Lazarević, 2014, p.14) nalazi da je „u uslovima demokratske konsolidacije i ekonomske tranzicije, obaveza da država institucionalizuje mehanizme i prakse putem kojih bi se nosioci vlasti pozivali na odgovorno delovanje i ponašanje”. Praćenje sprovođenja reformi i evaluacija ostvarenih rezultata postaju posebno značajni za dinamiku pregovora o prijemu Srbije u članstvo Evropske unije. Iskustva Letonije i Estonije u usaglašavanju strukture administracije, politika i procedura sa standardima EU mogu biti poučna za Srbiju, kao primer efikasne i kvalitetne organizacije uprave. Uključivanje u regionalnu mrežu i korišćenje prednosti regiona EU zahtevalo je da Letonija promeni politike na nacionalnom i regionalnom nivou, kroz teritorijalnu i administrativnu reformu lokalne uprave i usvoji strategije regionalnog razvoja, a povratni uticaj politika EU na lokalne uprave bio je: prioriteti u investicionim projektima, povećano interesovanje da se takmiče i saraduju u evropskim projektima, značajnija uloga lokalnih vođa, značaj partnerstava, razvijanje sistema upravljanja projektima, povećanje kapaciteta u energetici, energetske efikasnosti, zaštiti životne sredine i klimatskim promenama (Raugze, 2011, 2016).



| Šta bi trebalo da bude fokus lidera   | Moramo drugačije da mislimo o gradovima                          |  |
|---|--|--|
|   | Staro viđenje  | Novo viđenje   |
| <b>1. Poboljšanje poslovnog okruženja</b><br><i>A) Razumevanje ekonomskog konteksta</i><br><i>B) Postavljanje realnih ciljeva</i>   | Mesto nije bitno i gradovi su „nevidljivi“ (fokus na problemima) | Mesta su osobena i drugačija (fokus na mogućnostima)                     |
| <b>2. Koordinacija, utvrđivanje prioriteta, delegiranje vlasti</b><br><i>A) udruživanje resursa i ovlašćenja lokalnih upravama</i><br><i>B) centralna vlast prenosi nova sredstva</i><br><i>C) podsticanje ekonomskog rasta</i> | Pojedinačna mesta (mesta kao ostrva okružena otvorenim morem)    | Međuzavisna mesta  |
| <b>3. Koristiti pokretače razvoja</b><br><i>A) Strateško planiranje</i><br><i>B) Intervencije prema lokalnim veštinama</i><br><i>C) integrisanje saobraćaja</i>   | Specifična geografija (susedstvo)                                | Preklapanje geografije (funkcionalna geografija)                         |
| <b>4. Direktno poslovne intervencije</b><br><i>A) komunikacija sa biznisima</i><br><i>B) fokusiranje na firme visokog rasta</i><br><i>C) pripremanje za i suočavanje sa potencijalnim problemima</i>                            | Statičke analize<br><br>Nema principa kako „mesta“ funkcionišu   | Dinamičke analize<br><br>Razvijanje okvira o tome kako mesta funkcionišu |

Sl. 42,43 – Carter, A. (2011). Centre for Cities, *Cities*, prezentacija: *Jobs & Growth* (pdf)  
(Izvor: WBI SEE Urban Partnership forum / Austria-World Bank, Viena, 26.5. 2011)

U cilju ispitivanja mogućnosti da Beograd unapredi pristup u planiranju i formuliše planske politike u skladu sa novim uslovima i evropskim okruženjem, neophodno je osim dobrih uzora upoznati njegove osnovne elemente, istoriju i tradiciju, probleme zbog kojih je u tranzicionom vremenu izazivao kritike. Takođe, u vremenima kriza pojavila su se i neka inovativna rešenja koja pokazuju da u profesiji postoji kapacitet za iskorak iz konzervativne prakse a time i neophodna suštinska promena.

#### 4.2. Planiranje gradova u nacionalnom zakonodavstvu

Slično mnogim metropolama Evrope, strategije razvoja grada Beograda većim delom 20. veka bile su utvrđivane kroz strateške urbanističke planove. U zakonodavstvu Jugoslavije su se razvojni planovi gradova, u zavisnosti od perioda, vezivali za dokumente društvenoekonomskog razvoja, dok se kroz ostale vrste urbanističkih planova utvrđivala regulacija površina i fizičke karakteristike prostora. Zakoni u kojima se uređivao urbanizam bili su resor ministarstva građevina 1938, 1995, 2003, za urbanizam, stambeno-komunalne delatnosti i građevinarstvo 1989, ministarstva građevina, životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja 2009, građevinarstva, saobraćaja i infrastrukture 2014. Da bi se shvatio uticaj na planiranje prostora važno je razumeti kako

su nastali, na koji način ih tumače različiti učesnici u procesu planiranja, da li se smatraju instrumentom planiranja što je u srpskoj praksi čest slučaj. Zakoni nemaju uticaj po sebi, već kroz tumačenja, a formalni sistem je često sasvim različit od načina na koji se odvijaju procesi u praksi (Cullingworth & Nadin, 2002, p.76, cit. Beunen & Van Dijk, 2009).

U periodu istraživanja, od 1995. godine Beograd i gradovi u regionu susreli su se sa neuobičajenim temama u planiranju kao delu procesa političke i ekonomske tranzicije zemalja Istočne Evrope, često usklađivali organizaciju lokalnih uprava, format, procedure i nadležnosti (grad – država i grad– opštine), prakse i vrste planova (regulacioni, generalni, detaljni urbanistički, planovi detaljne regulacije). Iako su se zakoni menjali u proseku svakih 4 do 8 godina, karakter i sadržaj planova nije značajno menjan, kao ni procedure u planiranju, dok su planeri uglavnom radili isti posao, prema sličnoj metodologiji u sličnom administrativnom ambijentu. Menjani su nazivi, definicije pojedinih pojmova i, u manjem obimu, procedure donošenja i sprovođenja planova.<sup>58</sup>

Razvoj grada i planiranje prostora su uređeni u nacionalnom zakonodavstvu u dve oblasti i četiri zakona. Strategije su propisane u zakonima koji uređuju upravljanje: Zakonu o lokalnoj samoupravi, Zakonu o finansiranju lokalnih samouprava, Zakonu o regionalnom razvoju i Zakonu o glavnom gradu, dok se strateški prostorni i urbanistički planovi uređuju Zakonom o planiranju i izgradnji.<sup>59</sup> U periodu istraživanja usvojeno je četiri paketa zakona kojima se uređuje oblast strateškog i urbanističkog planiranja i izgradnje i to: 1995, 2003, 2009, 2014. Dinamika izmena legislative govori o promenljivom političkom, društvenom i ekonomskom ambijentu, međutim, može se uočiti da se ciljevi izmena zakona i iz njih proizašla rešenja i problemi ciklično ponavljaju, kao na primer: preklapanje nadležnosti, neusklađene procedure, preciziranje procedura i slično. Značajniji zaokreti u pristupu, predmetu planiranja i odnosu prema širem kontekstu i globalnim politikama napravljeni su u dva zakona koji za predmet imaju prostor, 1995. i 2003. godine.

Za analizu urbanističke regulative i razumevanje odnosa strategija i planova Beograda na kraju 20. veka potrebno je razumeti odnos i kapacitet uprave, nauke i struke

---

<sup>58</sup> videti uporednu tabelu u poglavlju 4.2.3.

<sup>59</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi, „Sl. glasnik RS”, br.129/07, Zakon o glavnom gradu, „Sl. glasnik RS”, br. 129/2007 i 83/2014 - dr. Zakon, Zakon o regionalnom razvoju, „Službeni glasnik RS“, br. 51/2009 i 30/2010, Zakon o planiranju i izgradnji, „Sl. glasnik RS”, br. 72/2009, 81/2009 - ispr., 64/2010 – odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - odluka US, 50/2013 - odluka US, 98/2013 - odluka US, 132/2014 i 145/2014.

planiranja u Beogradu, odnosno Srbiji, u periodu koji se istražuje, jer je značajan za rezultate u sve tri oblasti: upravljanje, planiranje i teorija planiranja grada.

#### **4.2.1. Teorijske osnove i praksa planiranja na pragu novog milenijuma**

Za analizu urbanističke regulative i razumevanje odnosa strategija i planova Beograda na kraju 20. veka neophodno je podsetiti na tradicionalnu razliku u razvoju teorijskih znanja od 90-ih godina u naučnoj i stručnoj javnosti i prakse planiranja nespremne da se suoči sa manifestacijama velike krize svih elemenata tadašnjeg društva, vrednosti, morala i urbaniteta. Poznate tehnike planiranja i znanja iz uređenog sistema u tom periodu nisu mogle da se primene. Tokom stresnih 90-ih godina u Srbiji je, međutim, živa teorijska rasprava u intelektualnim i naučnim krugovima, nastavlja se aktivno učešće u evropskim projektima, tada baziranim na individualnim kontaktima i mrežama, preko nevladinog sektora, stručnih udruženja i slično (Stojkov, 1995, 1996, 1997, IAUS i CEP u CADSES INTERREG projektima i slično). Univerzitet se angažuje da sagleda uslove izmenjene realnosti i predloži strategije za opstanak planerske struke i grada u uslovima sankcija, ekonomske krize i nezapamćene inflacije.

Istraživanja su rađena kroz različite lokalne studije i nacionalne naučne projekte. Ministarstvo građevina RS je, u tom periodu, bilo izuzetno aktivno i ambiciozno da Srbija dobije najobrazovanije mlade kadrove u administraciji, bude uključena u sve savremene tokove, povezana u dostupne profesionalne mreže (UIA, ISOCARP, ECTP, UN Habitat). Nekoliko projekata i istraživanja ilustruju kontekst i pokazuju kapacitet profesije da se suoči sa problemima koji su proizvod spoljnog okruženja i koji se mora prihvatiti kao kontekst za planiranje gradova i regiona. Naučni projekat i Međunarodnu konferenciju „Arhitektura i urbanizam na prelasku u treći milenijum“ organizovao je Arhitektonski fakultet krajem 1996. godine a podržalo pet republičkih i Savezno ministarstvo za razvoj, nauku i životnu sredinu, nacionalna arhitektonska i urbanistička udruženja, Udruženje za pasivnu i nisko energetska arhitekturu, kao i Gradsko veće grada Beograda. Oko projekta se okupilo nekoliko stotina istraživača, naučnika, akademskih radnika i profesionalaca da osvetle stanje i mogućnosti održivog razvoja gradova i prostora. Za ovo istraživanje značajni su radovi urbanista i planera svesnih ograničenja koje stvara neizvesni okvir planiranja, ali sa jasnim i danas aktuelnim preporukama za istraživanja i praktičnu

primenu (Đjokić at al., Ferenčak, Gligorijević, Lazarević Bajec, Vujošević, 1996). Zbornik „Strategija urbanizacije u uslovima neizvesnosti” (Lazarević Bajec & Ralević, 1996.) daje dodatne argumente u prilog promeni razmišljanja i ponašanja u planiranju grada insistirajući na krizi, stresu, kao na šansi i izazovu umesto prepreci planiranju (Nikezić, p.30).

U periodu od 1995. do 1998. godine planerska profesija se kroz individualne i retke državne kontakte upoznaje sa situacijom u planiranju Evrope, a nacionalna asocijacija urbanista i univerzitet se udružuju i u tom periodu organizuju brojne nacionalne i međunarodne konferencije i savetovanja, jer političke sankcije postaju porodne za nauku. U Beogradu se održava međunarodna konferencija Arhitektura i urbanizam na pragu III milenijuma, koja okuplja stručnjake i naučnike da ocene dotadašnje i usmere buduće profesionalno delovanje, dok nekoliko naučnih projekata ima u fokusu planiranje i uređenje gradova. Uviđa se da je sistem planiranja prevaziđen i ističe potreba prelaska sa generalnih, funkcionalističkih i sveobuhvatnih planova na strateške planove i obezbeđenje implementacije strateških projekata. Srbija u tom periodu ima siromašnu urbanističku produkciju, ali stvara značajnu teorijsku podlogu za unapređenje sistema planiranja. Ističe se potreba usklađivanja planiranja sa promenama društvenoekonomskog sistema u Srbiji, primetno je uključivanje teoretičara iz domena ekonomije i finansija u teorijske rasprave o gradu i strategijama razvoja (Begović, Mihaljević, Plavšić, Vujošević, 1996), zagovara se napuštanje konzervativne škole sveobuhvatnog birokratskog planiranja i uspostavljanje plana kao procesa, definisanje strateških prioriteta razvoja, fokusiranje na projekte, inkluzivno i participativno planiranje (Lazarević Bajec, Nikezić, 1996). Teoretičari u tom periodu pokazuju visoku svest o stanju planiranja gradova i neophodnosti da se pomogne i upravi u pripremi za vreme kada će Srbija biti ponovo deo međunarodne zajednice.

Udruženje urbanista Srbije se sredinom i krajem 90-ih godina intenzivno bavi temom strategija i planiranja gradova u novim uslovima, a zaključci i postavke naučnika i stručnjaka izneti u zborniku „Strategija razvoja i uređenja naselja u novim uslovima” (Stojkov, ed. 1998) malo su, do danas, primenjeni u praksi. Struka pokazuje potpuno razumevanje promene političkog, ekonomskog i društvenog ambijenta i uloge koju planiranje u tim promenama ima, odnosno treba da ima. Jasan je odnos između javnog-opšteg, odnosno privatnog - pojedinačnog – interesa, i instrumenata kojima se oni

usaglašeno zadovoljavaju (Stojkov, p.2–6.); takođe je vrednovano praktično delovanje i inercija profesije u lokalnim upravama, uticaj Atinske povelje (1932) i Modernog pokreta na planiranje gradova, kao i preporuke i odgovorosti uprava za integralno i usaglašeno planiranje proizašlih iz UN Habitat agende (1996). U tom smislu se raspravlja i o sveobuhvatnim, generalnim i strukturalnim, strateškim planovima koje Evropa i SAD već u to vreme dugo koriste i insistira se na neophodnoj promeni obrasca planiranja u Srbiji, ističući kao poseban argument nove društvenoekonomske okolnosti i izmenjen ambijent; odnos prevaziđenog stava plan - slika prema plan - proces (Tošković, 1998, pp.17,18) ili preispitivanje mita o očiglednosti planiranja koje već neko vreme ne daje zadovoljavajuće rezultate ne uvažavajući ni stvarnu niti promenu teorijskog okvira, ka post- strukturalističkoj teoriji (Lazarević Bajec & Ralević, p.41-43). Kroz naučni projekat „Obnova i rekonstrukcija gradova Srbije”, u periodu 1996–2000. Godine, detaljno se analiziraju svi aspekti urbane obnove, od strategije, terminologije, do ekonomskih i socijalnih efekata i traga se za metodama u novim uslovima razvoja (Stojkov, 2000, p.32,34). Usklađujući strategije sa preporukama i postulatima svetskih i evropskih povelja i dokumenata iz ove oblasti, jasno je da postoji teorijska podloga za unapređenje planiranja.

Razlike i poseban status Beograda u ekonomiji, standardu, profesionalnim dometima pa time i strukturi i karakteru grada u odnosu na druge u bloku Istočne Evrope pokazuju istraživanja kakvo je, na primer, komparativna studija postkomunističkih gradova Bukurešta, Sofije i Beograda (Hirt, 2008). Pokazalo se da isti model planiranja, isti urbani dizajn društvenih (državnih) stambenih zgrada i stanova sasvim različito izgleda, razvija se i modifikuje u različitim gradovima, posebno u vreme tranzicije iz socijalističkog u liberalno tržišni sistem. Dok se slična stambena naselja u Moskvi, Sofiji ili Bukureštu ocenjuju kao problematična, neodržavana, stecišta delinkvencije i najsiromašnijih slojeva društva, Hirt tvrdi (2009, p. 296) da Novi Beograd, zahvaljujući masovnoj privatizaciji stambenog fonda tokom 90-ih godina, vitalnoj mešanoj socijalnoj strukturi stanovništva, ali i činjenici da je najveći deo građevinskog zemljišta u državnoj svojini, postaje jedna od najskupljih rezidencijalnih lokacija Beograda i resurs građevinskog zemljišta za ponudu investitorima.

#### **4.2.2. Zakon o planiranju i uređenju prostora 1995. godine**

Rad na Zakonu započela je, posle promene Ustava Republike Srbije 1990.godine, posebno formirana komisija Udruženja urbanista Srbije (UUS) sa ciljem da pruži profesionalnu pomoć resornom ministarstvu. Cilj izmene Zakona je bio da ponudi odgovarajuća pravna rešenja koja „svim akterima u uređenju prostora... i žiteljima treba da obezbedi punu pravnu sigurnost što u (tadašnjoj) zakonodavnoj praksi nije bio slučaj” (Macura, 1993, p.II.). Stav stručnjaka bio je da jedino „jasno i holistički zasnovano zakonodavstvo vodi smanjenju svekolike entropije u svakodnevnom razvijanju i unapređivanju prostora zemlje i naselja, posebno gradova”.(ibid). Posle usaglašavanja tokom godinu dana i učešća značajnog broja profesionalaca, firmi i organizacija, formiran je materijal „Koncept projekta zakona o uređenju prostora i građenju” i prosleđen Ministarstvu za urbanizam, stambeno-komunalnu delatnost i građevinarstvo 1991. na dalje postupanje. Skupština Republike Srbije usvojila je 1995. godine paket zakona kojim se uređuju oblasti planiranja, izgradnje i održavanja stambenog fonda: Zakon o planiranju i uređenju prostora, Zakon o građevinskom zemljištu, Zakon o izgradnji i Zakon o održavanju stambenih zgrada („Službeni glasnik Republike Srbije”, br.44/95).

Legislatura se, takođe, usaglašava sa globalnom politikom razvoja, strategijom održivog razvoja teritorija i naselja i načelima decentralizacije i partnerstva u duhu zaključaka II Konferencije UN Habitat (1996). Jugoslovenska nacionalna delegacija učestvovala je na konferenciji u Istanbulu i predstavila nacionalni izveštaj sa četiri gradske studije, koji su ugrađeni u završne dokumente konferencije. Predsednik nacionalnog Komiteta bio je ministar građevina Republike Srbije Branislav Ivković, a aktivnosti je koordinirao Nacionalni punkt UNCHS za SR Jugoslaviju u saradnji sa nacionalnom i gradskim asocijacijama urbanista Beograda, Niša, Novog Sada i Podgorice. Težišta nacionalnog plana akcije u oblasti razvoja ljudskih naselja SR Jugoslavije bila su: (1) održivi razvoj, stvaranje institucionalnog i zakonodavnog okvira za domaće i strane investicije u razvoj urbanih područja, (2) partnerstvo svih aktera u procesima urbanog razvoja i (3) obezbeđenje staništa za sve, posebno integraciju izbeglica koji se opredele da se trajno nastane u Srbiji, u smislu podrške razvoju pojedinih područja. Za implementaciju je formiran Nacionalni plan aktivnosti u saradnji sa organima državne uprave, lokalnih uprava, stručnim i naučnim institucijama i organizacijama, profesionalnim asocijacijama (Ivković, Stojadinović, 1996).

Od novog zakona se očekivalo da vrati urbanističko planiranje u okvire javne delatnosti, preciznije, da javni sektor ponovo uspostavi kontrolu nad planiranjem razvoja i zaštitom resursa, uključujući i prostor. Vraćen je značaj državnim, javnim urbanističkim preduzećima i propisani uslovi pod kojima je moguće baviti se delatnošću urbanističkog planiranja, verovatno kao odgovor na procese razgradnje urbanih struktura krajem 80-ih i početkom 90-ih godina 20.veka, proizašlih iz prve privatizacije, decentralizacije i deregulacije, neusaglašene legislative (Radović, 1991, p.3). Ukida se Detaljni urbanistički plan i zamenjuje Regulacionim planom, a pažnja planera i uprave usmerava se na utvrđivanje pravila uređenja i regulaciju javnih površina, obezbeđenje socijalne i tehničke infrastrukture, praktično svih odgovornosti javnog sektora. Urbanizam se više ne bavi fizičkom formom građevina već pravilima uređenja i izgradnje, uvažava se parcela, privatna svojina i pravo korišćenja prostora, obavezno se reguliše javni domen, ulice, koridori infrastrukture i slično, u skladu sa savremenom evropskom praksom.

Po ugledu na evropsko zakonodavstvo i praksu, i prema preporukama UNECE, menja se status strateških planova kakvi su generalni i prostorni plan i pažnja se usmerava ka formulaciji strateških ciljeva i načela razvoja, umesto stroge anticipacije strukture naselja. U periodu primene Zakona, Udruženje urbanista Srbije se bavi temom „Strategije razvoja i uređenja naselja u novim uslovima” (Stojkov, ed.1996), otvarajući i druga ekonomska, strateška i metodološka pitanja na koja legislativa treba da da odgovore. Stojkov i Tošković (1996, 1998) predlažu mogući strateški karakter nove generacije generalnih planova, Begović, Vujošević, Zeković (1996, 1998) zahtevaju uvažavanje novih ekonomskih odnosa u društvu kao uslov za razvoj, saradnju sa privatnim sektorom u novim uslovima planiranja za sve manje izvesnu budućnost (Nikezić, 1996, p.29–39).

Neke kritike Zakona odnose se na ukidanje široke participacije civilnog sektora u formiranju urbanističkih rešenja u planovima, jedinstvenog izuma Jugoslavije iz samoupravnog socijalističkog sistema 70-ih godina 20. veka i vraćanja stroge forme jednokratnog javnog uvida, poznate još iz Građevinskog zakona Kraljevine Jugoslavije 1931. godine (Krešić 1996, p.45, Stojkov, Damjanović, Pavlović Križanić & Petrović, 2015, p.26). U periodu posle 2000. godine osnove participacije u planiranju predmet su projekata zapadnih konsultantskih organizacija kakve su GIZ, UN Habitat, WB i UNDP,

a proširena planska procedura koja podrazumeva još jedan, rani javni uvid dodata je na predlog GIZ u Izmene i dopune Zakona o planiranju i izgradnji tek 2014. godine.<sup>60</sup>

Opravdanje za kašnjenje u donošenju podzakonskih akata, poverenih pojedinačnim urbanističkim firmama i organizacijama do 1997. godine, bila je kriza u državi, a lokalne samouprave su u zavisnosti od finansijskih i stručnih kapaciteta ili pritiska investitora, postupale po odredbama Zakona vezanih za usvajanje obavezne planske dokumentacije. Gradovi su pristupili izradi ili reviziji generalnih planova (Kraljevo, 1997, Beograd, 1994, 1995, 1997) ili regulacionih planova centara naselja, kakav je, na primer, plan za centar beogradske opštine Barajevo (CEP, 1998). Zbog velikog pritiska građana za građevinskim dozvolama za porodičnu izgradnju, posebno izbeglih i raseljenih lica čiji smeštaj i stambeno pitanje uglavnom nisu bili predmet urbanističkih i strateških planova, Vlada RS usvojila je „Pravilnik o opštim pravilima urbanističke regulacije i parcelacije“ koji praktično preuzima ulogu nedostajuće urbanističke dokumentacije i koji će iz tih razloga u svakom sledećem zakonu dobijati sve veći značaj, kao osnov za građevinske dozvole („Službeni glasnik RS”, br. 37/1998). Privremena pravila građenja bila su efikasni odgovor države na masovnu nelegalnu gradnju nastalu samo delom iz socijalnih potreba migranata i osiromašenog stanovništva, za koju je izgovor često bio nedostajuća planska dokumentacija (Milić, Petovar & Čolić, 2004).

Implikacije novog zakona na urbanističko planiranje Beograda su značajne zbog vraćanja nadležnosti za izradu urbanističkih planova gradu i otvaranja procesa izrade novog Generalnog urbanističkog plana u skladu sa načelima održivog razvoja i odredbama konferencije Habitat II. Generalni urbanistički plan iz 1972. sa značajnim izmenama 1985. bio je u tom smislu prevaziđen, a gradu je već neko vreme bio neophodan novi strateški okvir za planiranje i izgradnju (Bojović, Tomić, 1996). Zakon je, dakle, obavezivao gradove i naselja da za svoje područje donesu plansku dokumentaciju koja najviše odgovara svakoj pojedinačnoj situaciji, da obezbede uspostavljanje strateških načela i operativne mere za njihovo sprovođenje. Racionalna, dozvoljena rešenja bili su, na primer, generalni urbanistički planovi sa elementima detaljne razrade, koji i dalje zadržavaju dvojni karakter, strateški u odnosu na čitavu teritoriju, ali jasno definisana

---

<sup>60</sup> Zakon o izmenama i dopunama Zakona o planiranju i izgradnji („Sl. glasnik RS”, br. 72/2009, 81/2009 - ispr., 64/2010 - odluka US, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - odluka US, 50/2013 - odluka US, 98/2013 - odluka US, 132/2014 i 145/2014).



područja u okviru posebnog, operativnog instrumenta sa utvrđenom regulacijom zbog direktnog sprovođenja strategije. U Beogradu se u tom periodu radi na dva inovativna regulaciona plana: „Pilot plan Bulevara revolucije” (u Centru za planiranje urbanog razvoja, CEP) i Regulacioni plan ulice Vojvode Stepe (Institut za urbanizam i arhitekturu Srbije IAUS, 1991) u kojima se istražuju modeli i metodi izrade regulacionog plana linearnih centralnih područja Beograda, modeli participacije, scenariji razvoja celine i delova plana i drugo.

#### **4.2.3. Zakon o planiranju i izgradnji 2003. godine**

Posle krize, rata i političkih promena 2000. godine je usledila priprema novog zakona koji je trebalo, pre svega, da obezbedi radikalnu operacionalizaciju urbanističkih dokumenata kako bi poslužili efikasnoj obnovi zemlje, stvaranju uslova za efikasnu regulaciju naselja i prostora radi obezbeđenja investicija, izgradnje, sanacije nelegalne gradnje, zaštitu prirodnih i kulturnih dobara i životne sredine. Politički cilj koji je proklamovalo Ministarstvo građevina Republike Srbije bio je uspostavljanje pravne sigurnosti, transparentnost i efikasnosti svih procesa i postupaka do građevinske dozvole. Namera zakonodavca je bila da se legislativa objedini i pojednostavi, integriše u jedan dokument za uređenje oblasti planiranja, građevinskog zemljišta, legalizacije i izgradnje. Prvi ponuđeni koncept zakona bio je inspirisan pomenutim Građevinskim zakonom iz 1931. godine, verovatno u nameri zakonodavca da ponovi jednostavna, jasna i razumljiva rešenja kojima nije neophodno naknadno pravno tumačenje. Zbog izuzetne kompleksnosti pitanja vlasništva, nerešene restitucije nekretnina oduzetih posleratnom nacionalizacijom, prava korišćenja i posebno regulisanja prava stečenih u privatizaciji privrednih subjekata i legalizaciji, ipak je usvojen kao Zakon o planiranju i izgradnji (i integrisanoj legalizaciji) dok su nerešena vlasnička pitanja ostavljena za period u kome će se pronaći adekvatni, pravičan model i odgovor na nabrojane izazove.

Zakon iz 2003. godine formalizuje društenu promenu i u oblasti planiranja i izgradnje: uvažavaju se tržište, kompeticija i konkurencija kao uslov razvoja društva i gradova, ali i kao uslov asimilacije Srbije u ujedinjenu Evropu. Samo strateški dokumenti države i nacionalna dobra ostaju u ingerenciji države, dok se prava i odgovornost za planiranje i uređenje prostora ponovo prenose na lokalne samouprave. Insistira se na javnom domenu, na odgovornosti uprave za javne prostore, socijalnu i tehničku

infrastrukturu, javne zelene površine i prirodna i kulturna dobra, dok se ostale namene i izgradnja, uključujući i formiranje pravila i propisa, ostavljaju privatnom sektoru da u skladu sa inicijativama i potrebama tržišta formira i usklađuje. U urbanističkim planovima, uključujući i generalne, insistira se na podeli građevinskog zemljišta na „javno” i „ostalo” i kako je prvo odgovornost javne uprave, na detaljima samo u tom domenu (član 68. i 69. Zakona o planiranju i izgradnji, „Službeni glasnik RS”, broj 44/2003). Planirane namene postaju „pretežne”, kako bi se smanjila kritikovana determinisanost urbanističkih planova, što je delom postignuto i prethodnim Zakonom, a insistira se na fleksibilnijem i jednostavnijem planiranju, manjem broju obaveznih planova itd.

Članom 130. Zakona se osniva Inženjerska komora Srbije 2003. godine i uspostavlja se licenciranje inženjera, urbanista i prostornih planera za projektovanje i planiranje, čime se smanjuje značaj javnih i drugih urbanističkih preduzeća. Kao reakcija na monopol javnog sektora promovise se i podržava preduzetništvo, lična odgovornost, prema preporukama i međunarodnih organizacija koje su pružale državi podršku u reformama zakona i uprave (Urban project, WB, UNDP, 2003, USAID BEP, GIZ, 2014).

Nastavljena je praksa ustanovljena prethodnim Zakonom da lokalne uprave imaju mogućnost da odaberu i odluče kojim će planskim dokumentom da propišu pravila uređenja prostora na svojoj teritoriji i prema kojima će njime da upravljaju. Odgovornost lokalne uprave se povećava do mere da su propisani rokovi za postupanje po Zakonu, od roka izdavanja uslova i saglasnosti u procedurama izrade planova, do roka za donošenja planskih dokumenata (članovi 169. i 170.). Takođe, skupština lokalne samouprave ima pravo da pre usvajanja plana po osnovu amandmana odbornika promeni planska rešenja koja su prošla punu Zakonom propisanu proceduru.<sup>61</sup> Shvatanje demokratije kao mogućnosti da se biraju opcije i snose posledice za donete odluke je pozitivno, ali se u ovom slučaju dovodi u pitanje smisao procedura, jedne od osnovnih instrumenata demokratije, a konačni sud se ipak daje političkoj vlasti. Značaj lokalnog konteksta u

---

<sup>61</sup> Skupština grada Beograda je najmanje u 4 plana detaljne regulacije u periodu 2007 – 2012. iskoristila pravnu mogućnost: Amandman, odnosno predlog za izmenu i dopunu Predloga plana se može podneti shodno čl. 115. Poslovnika Skupštine grada Beograda („Sl. gl. grada Beograda” br. 15/09). Tako je izglasala povećanje parametara na jednoj parceli u Planu detaljne regulacije Slavujev venac 2007. godine, prema amandmanu jedne poslaničke grupe. Isti predlog je u prethodnoj redovnoj proceduri stručne kontrole plana odbijen u javnom uvidu. Pravni osnov za ovu intervenciju nalazi se u Zakonu o glavnom gradu i Poslovniku o radu Skupštine grada Beograda.

ovakvom zakonskom rešenju dobija svoj pravi značaj, na čemu insistira direktorka planiranja Berlina, Lucher (2012, p.89) poredeći urbane politike Nemačke i Švajcarske, ističući važnost nacionalne tradicije, inercije birokratije i mentaliteta u demokratizaciji planiranja. U tranzicionoj i i dalje birokratizovanoj Srbiji dodeljeno pravo izbora u donošenju odluka o vrsti plana je retko korišćeno, ali srećom i mogućnost izmena planskih rešenja amandmanima. Ponovo je uspostavljen instrument privremenih pravila građenja zbog zahteva da se ubrza odgovor administracije na zahteve za izgradnju do donošenja urbanističkih planova („Sl. glasnik RS”, br.75/2003) često oslonjene na prethodne zakone i iz istog razloga uspostavljeni Pravilnik o opštim pravilima urbanističke regulacije i parcelacije („Službeni glasnik RS”, br. 37/98).

Brzina u donošenju pravila i propisa proizvodi slična, poznata rešenja, koja bez uvažavanja lokalnog konteksta daju neadekvatna tehnička rešenja. Dinamika promena, pritisak uprave ili javnosti ponovo je bio povod za ishitrena legislativna rešenja umesto sistemskog kontinualnog procesa planiranja kao instrumenta uprave za upravljanje prostorom. Racionalnije rešenje daje član 169. Zakona o planiranju i izgradnji prema kome su lokalne uprave bile obavezne da u roku od šest meseci donesu odluku o određivanju delova urbanističkih planova koji nisu u suprotnosti sa odredbama Zakona. Tim Urbanističkog zavoda Beograda preispitao je ukupno 620 urbanističkih planova prema dve grupe kriterijuma: usklađenost sa Zakonom i održivost planskog rešenja i formirao elaborat sa kataloškim listovima za svaki od planova sa uputstvom koji njegov deo može da se sprovodi. („Sl.list grada Beograda”, br. 30/03 i 23/04).

Činjenica da se u integralnom zakonskom rešenju jednovremeno uređuju pravila uređenja prostora i legalizacije objekata izgrađenih bez građevinske dozvole, pri tom bez utvrđene državne stambene politike, ukazuje na nedovoljan kapacitet uprave za sistemsko rešenje ovog kompleksnog problema. Nove mogućnosti za legalizaciju postoje kroz preispitivanje planova, izradu privremenih pravila gradnje uz istovremenu prijavu bespravne gradnje. To je treći pokušaj države od 1993. godine da se evidentira, stimuliše proces uvođenja u zvanične tokove i zaustavi dalja nelegalna izgradnja (redukcijom neophodnih uslova i dokumentacije u postupku pribavljanja dozvola a opštinama je prepušteno da procene i utvrde minimalne naknade za građevinsko zemljište i komunalno opremanje). Na administrativnom području Beograda do kraja 2003. godine evidentirano

je 146.792 zahteva, a prema nezvaničnim podacima Sekretarijata za legalizaciju Grada Beograda taj broj 2015. iznosi 238.911.

Posebno su sporna podzakonska akta i uputstva o implementaciji zakona kojima se omogućava legalizacija objekata koji krše urbanističke norme i civilizacijski standardi. (Na primer, Odluka o privremenim pravilima i uslovima za izdavanje odobrenja za izgradnju i upotrebnu dozvolu za objekte izgrađene, odnosno rekonstruisane bez građevinske dozvole do 13. maja 2003. godine, „Službeni list grada Beograda”, br. 30/2003.) Teoretičari smatraju da ovaj dokument daje legitimitet kršenju urbanističkog reda, dok se inkriminisanje bespravne gradnje kao krivičnog dela smatra praznim slovom na papiru „kako zbog korumpiranih inspekcijских službi (opštinskih, gradskih i republičkih) koje retko podnose prijave protiv investitora i graditelja koji krše propise, tako i zbog sudova koji te prijave ne procesuiraju ili odlažu u nedogled.” (Milić, Petovar & Čolić, 2004). Ovaj pokušaj legalizacije dao je loše rezultate i svega 3% nelegalnih objekata je legalizovano do zakonom predviđenog roka.

Nesporno je da je donošenjem Zakona o planiranju i izgradnji napravljen pomak u demokratizaciji i operacionalizaciji procesa planiranja, skraćanju procedura izdavanja građevinskih dozvola (odnosno „odobrenja za izgradnju”, u roku od 15 dana od podnošenja zahteva, član.95 Zakona) ili rokova za izradu planova (u roku od 18 meseci, čl.170), pojednostavljenju i propisivanju procedura, ali se u relaciji strateško – operativno planiranje nije učinio znatan pomak. Suština regulacije prostora gradova je zadržana osim u detaljima saržaja, naziva pojmova i procedurama. Jedina nominalna „strategija” u ovom zakonu odnosila se na razvoj Republike Srbije (član 17) dok se razvoj regiona a posebno gradova reguliše uglavnom prostornim i urbanističkim planovima. U članu 36. se, na primer, potvrđuje operativni karakter Zakona i svih urbanističkih planova i kaže: „Generalnim planom određuje se dugoročna projekcija razvoja i prostornog uređenja naselja.”, iz koga se, prema podzakonskom aktu koji propisuje sadržaj i procedure, donetom godinu dana kasnije, očekuje da on bude osnov za izdavanje „izvoda iz plana radi dobijanja odobrenja za izgradnju” na ukupnom građevinskom zemljištu obuhvaćenom planom, kao osnova za građevinsku dozvolu.<sup>62</sup> Iako se u članu 24. Pravilnika, u poglavlju Kriterijumi za izbor vrste urbanističkog plana, kaže da se

---

<sup>62</sup> Pravilnik o sadržini, načinu izrade, načinu vršenja stručne kontrole urbanističkog plana, kao i uslovima i načinu stavljanja plana na javni uvid („Službeni glasnik RS”, br. 12704. član 3. Pravila građenja u Generalnom planu, stav. 3)

generalni plan donosi kao strateški, razvojni plan, njegova preciznost, jasna pravila sprovođenja i operativan karakter ne ostavljaju prostor za ciljeve razvoja i posebno ne za različite scenarije, instrumente, fleksibilnost. Slično drugim sredinama, dvojna uloga generalnog plana, o kojoj se govorilo u prethodnim poglavljima, ostala je u nameri zakonodavca, ne i u praksi planiranja. Iako se demokratičnost Zakona potencira kroz pravo i odgovornost lokalne uprave da izabere vrstu plana (odnosno planova) kroz koje će utvrditi ciljeve prostornog razvoja i regulaciju, dinamika potreba u gradovima a posebno Beogradu apsolutno nije dopuštala eksperimente, hipoteze i proceduralne inovacije, čime je generalni plan morao biti usvojen kao operativni instrument regulacije čitavog gradskog područja. O percepciji planera i rezultatima izrade plana po Zakonu iz 2003. biće više reči u sledećem poglavlju.

Godina 2000. je vreme ozbiljnih promena praćenih legalnim, političkim, socijalnim i ekonomskim reformama. Od 2000. do 2008. godine usvojen je set državnih i gradskih dokumenata regulacije planiranja i građenja, organizacije i finansiranja lokalnih samouprava, javno-privatnih partnerstava, usvojen Zakon o glavnom gradu, antikorupcijska legislativa i drugo. Prema Zakonu o lokalnoj samoupravi („Sl.glasnik RS” br. 129/07) sve lokalne samouprave, uključujući grad Beograd, bile su u obavezi da izrade svoje strategije razvoja, a takođe je dopunjena legislativa kojom se uređuju pitanja organizacije i finansiranja lokalnih samouprava, uključujući i Zakon o glavnom gradu („Sl. glasnik RS”, br. 129/2007 i 83/2014 - dr. zakon).

U zaključku, nesporna operativnost integralnog Zakona i zakonskih rešenja verovatno je bila neophodna u kontekstu političkih i ekonomskih promena, nasleđenih problema u prostoru gradova i deregulacije, delom planirane a delom izazvane nestabilnim političkim, bezbednosnim i ekonomskim uslovima Srbije u poslednjoj deceniji 20. veka. Zakon po sebi nije bio prepreka strateškom mišljenju niti strateškom planiranju gradova, međutim, kontekst, zahtevana efikasnost administracije, ubrzane procedure, koje navodno obezbeđuju obnovu gradova nisu omogućile ove procese u javnom sektoru. Pretpostavlja se da je i to razlog da se u periodu posle 2000. godine u Srbiji znatno razlikuje ocena stanja planiranja u praksi, pohvale za povećanu produkciju planova i angažovanje sada većeg broja ovlašćenih urbanista, sa jedne, i kritike procesa i propisa teoretičara i nevladinog sektora, sa druge strane, jer insistiraju na promeni obrasca planiranja, kompleksnijem sagledavanju konteksta, drugačijoj definiciji ciljeva,

javnog dobra, strateškom mišljenju i strateškom planiranju (Gligorijević, 2004, Nenadović Budić, 2004, Vujošević, 2004, Vujović, 2004).

#### **4.2.4. Izmene i dopune Zakona o planiranju i izgradnji**

##### **2009. i 2014. godine**

Od donošenja Zakona o planiranju i izgradnji 2003. godine, konstantne su inicijative za izmene i dopune Zakona i rasprave o njegovoj strukturnoj promeni, kao i shvatanje da se izmenama u legislativi mogu rešiti urbani problemi i urediti procesi. Od 2003. godine u Srbiji je u proseku svake godine usvajan po jedan podzakonski akt, izmena i dopuna Zakona, ili novi zakon o planiranju i izgradnji, poslednji krajem 2014, uz najavu donošenja novog zakona. Posle šest godina primene i prihvatanja zakonskih odredbi inertnog birokratskog aparata lokalnih uprava, Ministarstvo ponovo pokreće proces izmena Zakon 2009. godine. Osim potrebe nacionalne vlade da se zakonska rešenja približe standardima EU, uvodeći članove o energetske efikasnosti, ponovljena su očekivanja državne uprave da će se novim zakonskim rešenjima i skraćivanjem rokova postići efikasnija proizvodnja planova i povećati transparentnost. Standardizacija planova trebalo je da učini planove dostupnim i razumljivijim investitorima i građanima i doprinese smanjenju korupcije u ovoj oblasti. Značajna promena u odnosu na prethodni zakon jeste uvođenje imovine nad građevinskim zemljištem u propise o planiranju i izgradnji.

U toku pripreme Zakona Grad Beograd je insistirao da se na glavni grad, zbog kompleksnosti i veličine, ne primenjuju iste odrednice kao na ostale lokalne samouprave u Srbiji. Decentralizacija i autonomija lokalnih samouprava postignuta Zakonom iz 2003. godine je praktično ukinuta, jer su Zakonom i podzakonskim aktima propisani svi postupci prema kojima će se planirati teritorije lokalnih samouprava, uz centralnu kontrolu postupaka uključujući i saglasnosti države na planove koji su do tada bili nadležnost opština.<sup>63</sup>

Lokalne uprave su povodom novih zakonskih rešenja bile u obavezi da ponovo pokreću postupke izrade novih ili reviziju i usaglašavanje postojećih urbanističkih

---

<sup>63</sup> U članu 33 Zakona, *Usklađenost planskih dokumenata*, stav 4, propisuje se prethodna saglasnost resornog ministra na planove jedinice lokalne samouprave, odnosno za Beograd, na sve prostorne planove, GUP i PGR.

planova sa novim, sličnim propisima (1993, 2001, 2009)<sup>64</sup>, dok su urbanistička preduzeća ponovo bila pred zadatkom da ovoga put u roku od 18 meseci izrade, a lokalne uprave usvoje, novi set planova u novom, pretežno javnom investicionom ciklusu. Sredstva i vreme neophodni za proces usaglašavanja važećih ili izrade novih planova gradova bili bi opravdani da su izmene donele radikalnu promenu sistema ili metodološka unapređenja, nove instrumete ili komplementarne propise kojima se pojednostavljaju ili ubrzavaju projekti ili premošćuje proceduralni vakuum do donošenja novih planova, u skladu sa potrebama društva, investitora i uprave.

Iskustvo Urbanističkog zavoda Beograda, od skoro 70 godina, na izradi i sprovođenju planova, i posebno dva ubrzana postupka posle 2000. Godine, pokazalo je da su za ciljeve zakonodavca neophodna druga, ne uvek i samo zakonska rešenja (Gligorijević, Danilović Hristić, Radovanović, 2009). Tri godine kasnije, posle puno prepreka u reviziji svih planova grada Beograda a u toku procedure javnog uvida (Nacrt PGR Beograda, 2012), rukovodeći tim za izradu seta planova prema Zakonu rezimira iskustva u primeni Zakona (Gligorijević, Joksić, Radovanović, 2013) prikazuju probleme standardnih metoda planiranja i inovativna planerska rešenja, specifičan odgovor lokalnih samouprava, umesto krute zakonom propisane forme planova i procedura, nezavisno od lokalnog konteksta i kapaciteta. Ciklične kozmetičke izmene zakona i prema njima tradicionalne prakse izrade planova proizvode nepotrebne budžetske rashode i vanredne napore uprava i planera, dok je rezultat sličan sistem planova u odnosu na prethodne zakonom propisane obaveza, u sve kraćim rokovima (propisan rok izrade svih planova LSU je 18, odnosno 24 meseca). Zbog kompleksnosti plana, prevelikog obima, nepoznate procedure, različitih tumačenja i političkih promena, izrada je trajala preko šest godina, od donošenja Zakona i prema njemu Odluke o pristupanju izradi Plana generalne regulacije građevinskog područja jedinice lokalne samouprave Grad Beograd (PGR) i Generalnog urbanističkog plana Beograda (Dnevni list „Politika“, 2013, p.17).<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> Odluka o Generalnom urbanističkom planu Beograda („Službeni list grada Beograda”, br. 17/72, 31/83), Odluka o pristupanju izradi Generalnog urbanističkog plana Beograda („Službeni list grada Beograda”, br. 17/2001, Izmene i dopune Generalnog plana Beograda 2021. („Službeni list grada Beograda”, br. 27/03, 25/05, 34/07, 63/09, 70/2014), Odluka o pristupanju izradi GUP „Službeni list grada Beograda”, br. 78/09

<sup>65</sup> Mučibabić, D. 12.1.2013. beogradska@politika.rs; Povodom izrade PGR, „Praktičan efekat biće skraćivanje vremena za dobijanje dozvola za gradnju, brža realizacija investicija i samim tim otvaranje novih radnih mesta”, zatim 11.10.2013. „Politički sukob odložio usvajanje 'urbanističkog ustava'”.

Planom je predviđeno da se planski uredi teritorija u okviru 10 centralnih gradskih opština, i na oko 55.000 ha građevinskog područja Beograda, propišu pravila uređenja i izgradnje za čitavo područje i revidiraju i integrišu svi do tada važeći urbanistički planovi, njih u tom trenutku oko 600. Iako je nominalni „nosilac izrade” planova, po Zakonu, Sekretarijat za urbanizam i građevinske poslove, obrađivač najvećeg broja planova koje finansira javni sektor je JUP Urbanistički zavod Beograda. Opsežna stručna debata trajala je praktično od perioda pripreme i donošenja Zakona 2009. do upućivanja planova na usvajanje Skupštini grada Beograda, prvi put posle četiri godine, 2013. Izrada i usaglašavanje stavova trajali su dva puta duže od Zakonom propisanog roka za donošenje plana i još skoro dve godine u reviziji metodologije i planskih rešenja posle promene lokalne vlasti u gradu. U raspravi o ovom planu su učestvovali predstavnici Republike, resornog ministarstva, Grada Beograda, Sekretarijata za urbanizam, Komisija za planove Grada Beograda i obrađivač plana Urbanistički zavod Beograda, kao i posebne komisije koje su formirala dva gradonačelnika u dva mandata (Komisija za praćenje izrade planova po Zakonu o planiranju i izgradnji, 2009 i posebna radna grupa, 2014.). Cilj je u oba slučaja bio formiranje programskog zadatka za izradu racionalnog urbanističkog plana, koji treba da sadrži efikasan, svrsishodan, pravičan set pravila, dovoljno fleksibilan da može da zadovolji zahteve investitora i projekte grada a dovoljno strog da obezbeđuje zaštitu javnih dobara i javnog interesa. Koliko su očekivanja bila različita i nerealna pokazuje dokumentacija plana i obimna prepiska obrađivača sa gradskom upravom, kabinetom gradonačelnika, komisijama, investitorom, Direkcijom za građevinsko zemljište i izgradnju Beograda i drugo.<sup>66</sup>

Očigledno su neopravdano bila velika očekivanja svih, od zakonodavca, preko državne i lokalne uprave, profesije i građana, od novog modela urbanističkog plana predviđenog Zakonom, u sličnoj formi, identičnom pravnom i administrativnom ambijentu i sa zadržanim navikama i praksom. Dugotrajni a nezadovoljavajući proces je još jedan važan argument u prilog tezi postavljanoj u radovima iz vremena 90-ih, da je neophodna ozbiljna revizija sistema planiranja i upravljanja prostorom u Beogradu i Srbiji, da su stari modeli usvojeni sredinom prošlog veka prevaziđeni i ne odgovaraju savremenim potrebama.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> Dopis Urbanističkog zavoda br.350-120/11 gradskoj upravi i Komisiji za koordinaciju aktivnosti i nadzor nad izradom planskih dokumenata, 12.1.2012.

<sup>67</sup> Elaborirano u poglavlju 3.



U Zakonu o planiranju i izgradnji („Sl. glasnik Republike Srbije”, 72/2009), u članu 19. je navedeno da „prostorni plan jedinice lokalne samouprave određuje smernice za razvoj delatnosti i namenu površina, kao i uslove za održivi i ravnomeran razvoj jedinice lokalne samouprave” (JLS), prema metodologiji koja je veoma slična metodologiji izrade strategija. Takođe u članu 23. poglavlje 3. propisuje da se generalni urbanistički plan donosi za naseljeno mesto koje je sedište jedinice lokalne samouprave kao strateški razvojni plan sa opštim elementima prostornog razvoja. U kakvom su odnosu i gde se onda nalaze strateški planovi i strategije (integralnog, održivog, ekonomskog) razvoja gradova u Srbiji?

Pojam „razvoj” se posebno uz pojam „strategije” koristi često, u različitim kontekstima i sa različitim značenjima; u ovom istraživanju se pod ovim pojmom podrazumeva održivi razvoj gradova, uključujući planske smernice za korišćenje i uređenje prostora užeg područja grada Beograda. U tom smislu se u aktuelnom zakonu u poglavlju 3. član 3. „Načela za uređenje i korišćenje prostora“ definiše održivi razvoj kao „usklađivanje ekonomskih, socijalnih i ekoloških aspekata razvoja, racionalno korišćenje neobnovljivih i obezbeđenje uslova za veće korišćenje obnovljivih resursa, što sadašnjim i budućim generacijama omogućava zadovoljavanje njihovih potreba i poboljšanje kvaliteta života.“ Ova definicija prihvata se kao odgovarajuća i ne razmatra se.

Godine 2014. je napravljen korak ka operacionalizaciji strateških planskih dokumenata kroz odredbe Zakona o Izmenama Zakona o planiranju i izgradnji.<sup>68</sup> Iako radikalno u operacionalizaciji tehničke dokumentacije, skraćanju vremena propisanog za lokalne uprave u izdavanju građevinskih dozvola i većoj profesionalizaciji u oblasti projektovanja i izgradnje (preneta odgovornost licenciranim profesionalcima, započete 2003. godine) u delu koji se bavi urbanističkim planovima nema značajnih izmena. Jedna izmena ipak ima značaj za sistem planova: omogućena je direktna primena pravila svih planova, od regionalnog prostornog plana do plana detaljne regulacije. Ovakav princip obezbeđuje planski osnov i nesporno skraćuje vreme potrebno za realizaciju važnih projekata u lokalnim upravama, ali u postojećem sistemu planova ne obezbeđuje dovoljan nivo podataka za kvalitetno donošenje odluka o prostoru. Sistem planova se dovodi u pitanje slično kao Zakon iz 2009. godine koji je vratio generalnom urbanističkom planu

---

<sup>68</sup> Zakon o planiranju i izgradnji („Službeni glasnik RS”, br. 72/09, 81/09, 64/10, 24/11, 121/12, 42/13, 50/13, 98/13, 132/14 i 145/14).

karakter strateškog plana bez mogućnosti neposredne primene pravila izgradnje, a istovremeno dozvolio sprovođenje pojedinačnih lokacija na osnovu prostornog plana, koji ne sadrži ni minimum elemenata i podataka za kvalitetno donošenje odluka i projektovanje. Isti princip je verovatno moguće postići uspostavljanjem drugačijeg sistema planiranja ili uvođenjem posebnih instrumenata implementacije strateških odluka, umesto ponovnom (cikličnom) korekcijom postojećih zakonskih rešenja u konzervativnom sistemu planiranja. U tom pravcu mogu biti dragocena pomenuta iskustva gradova kakvi su Beč, Berlin, Barselona ili Minhen.

Ovim izmenama zakona se zatvara drugi ciklus centralizacija-decentralizacija započet Zakonom iz 1987. (godine 1995. centralizacija, 2003. decentralizacija, 2009. i 2014. centralizacija) koji dosledno prate ciklusi promena nadležnosti i operativnosti urbanističkih i prostornih planova. U legislativi kao i u politikama urbanog razvoja države i grada nema jasnih, konsenzusom formulisanih, ciljeva i vizija urbanog razvoja, u skladu sa tim politika upravljanja prema kojima svi sektori, pa i planski, treba da funkcionišu. Takođe, nedostaju jasno iskazani ciljevi grada, stepen, na primer, poželjnog kvaliteta života koji treba grad da dostigne u planskom horizontu ili mera zaštite životne sredine, pa time i odnosa prema resursima i opredeljenja za održiv inteligentan razvoj. Kako ove teme treba da budu predmet lokalnih i nacionalnih politika, a ne zakona, neophodna je revizija sistema planiranja i upravljanja prostorom u skladu sa nastalim promenama u svim sferama društva koristeći znanja i iskustva zemalja u regionu i Evropi.

Tabela 6. Sistem prostornih i urbanističkih planova u Republici Srbiji prema Zakonu o planiranju i uređenju prostora („Sl. glasnik RS”, br.45/89) i Zakonu o planiranju i uređenju prostora i naselja („Sl. glasnik RS”, br.44/95), Zakonu o planiranju i izgradnji („Službeni glasnik RS”, broj 44/2003) i Zakonu o planiranju i izgradnji („Službeni glasnik RS”, br. 72/09, 81/09, 64/10, 24/11 121/12, 42/13, 50/13, 98/13, 132/14 i 145/14)

| <b>Zakoni koji regulišu oblast prostornog i urbanističkog planiranja Republike Srbije</b> |  |  |  |
|---|--|--|--|
| do 1995.  | 1995.  | 2003.  | 2009, 2104.  |
| Prostorni plan republike  | Prostorni plan Republike Srbije                            | Prostorni plan Republike                                 | Prostorni plan Republike   |
|   | Regionalni prostorni plan                                  |  | Regionalni prostorni plan  |
| Prostorni plan opštine  | Prostorni plan opštine                                     | Prostorni plan posebne namene                            | Prostorni plan posebne namene  |
|   |  | Prostorni plan opštine                                   | Prostorni plan JLS   |
| Generalni urbanistički plan   | Generalni plan naselja                                     | Generalni plan   | Generalni urbanistički plan  |
|   |  | Plan generalne regulacije                                | Plan generalne regulacije  |
| Detaljni urbanistički plan  | Regulacioni plan   | Plan detaljne regulacije                                 | Plan detaljne regulacije   |
| Urbanistički projekat   |  | Plan opšteg uređenja                                     |  |
|   | Urbanistički projekat                                      | Urbanistički projekat                                    | Urbanistički projekat  |
| Urbanističko- tehnički uslovi kao deo Akta o uslovima za uređenje prostora                | Urbanističko- tehnički uslovi kao deo urbanističke dozvole | Urbanističko- tehnički uslovi kao deo lokacijske dozvole | Urbanističko- tehnički uslovi kao deo lokacijske dozvole lokacijskih uslova (2014) |

### 4.3. Strateški urbanistički planovi Beograda

Tri su razloga za analizu strateških planova grada van vremenskog okvira ovog istraživanja, odnosno od perioda posle Drugog svetskog rata. Prvi je istorijski, zasnovan u činjenici da je 20. vek bio izuzetno dinamičan i da promene konteksta utiču na modele planiranja grada. U Evropi su u 20. veku vođena dva svetska rata, registrovane su najmanje tri velike ekonomske krize koje su zahvatile planetu: pre Prvog, pre Drugog rata i 70-ih godina 20. veka (Elin, 2004, pp.228–231). Društva su tražila izlaz iz kriza u različitim političkim i ekonomskim sistemima: Evropa je upoznala komunizam i socijalizam i po tom osnovu bila podeljena na dva politička i vojna bloka, zatvorena, ideološki suprotstavljena i konkurentna. Period „hladnog rata“ se završava krajem 80-ih godina raspadom Istočnog bloka i početkom procesa tranzicije u delu zemalja Evrope i Rusije (tada SSSR) ka liberalnoj ekonomiji, demokratizaciji i uključivanju u globalne trgovinske, ekonomske, bezbednosne, energetske i ostale procese. Vreme krize i velikih promena na globalnom i lokalnom nivou neminovno je zahtevalo sagledavanje ambijenta i usaglašavanje ciljeva razvoja (Giles 1910, cit. Fridman, 2013, Porter, 1980, Segura 1989). Tako značajan istorijski okvir zaslužuje analizu strategija Beograda i odnosa uprave prema pojavama u širem kontekstu.

Drugi razlog za analizu planova van okvira istraživanja je profesionalni, jer se na urbanistička rešenja GUP-a Beograda iz 1950, a zatim iz 1972. godine oslanjaju i nadovezuju sva kasnija istraživanja, studije i planovi, zbog u njima začetih ideja i započete realizacije velikih dugogodišnjih projekata. Oni su izvor inspiracije i osnov planiranja procesa razvoja grada Beograda i pored potpuno izmenjenih okolnosti, vremenskog i prostornog okvira planiranja.

Treći razlog je metodološki, jer analiza istorijskog okvira doprinosi sagledavanju šire slike, boljem razumevanju konteksta Beograda u novijoj istoriji, poređenjem pozicije grada i planova u različitim okolnostima i kontekstu. Iako su planovi Beograda sredinom veka bili slični planovima istočnoevropskih prestonica posleratnog vremena (Bukurešt, Sofija) planirana i izgrađena stambena naselja bila su višeg standarda, ocenjena kao savremenija, humanija, prema primenjenim metodima, sadržaju, vizijama i profesionalnom kadru, znatno bliži urbanističkoj misli zapadne Evrope (Hirt, 2012, p.58). Ovi planovi su pokazatelj kvaliteta i kapaciteta profesije, ali i kapaciteta zajednice

za strateško mišljenje druge polovine 20. veka, znatno pre perioda koji se u ovom istraživanju posmatra.

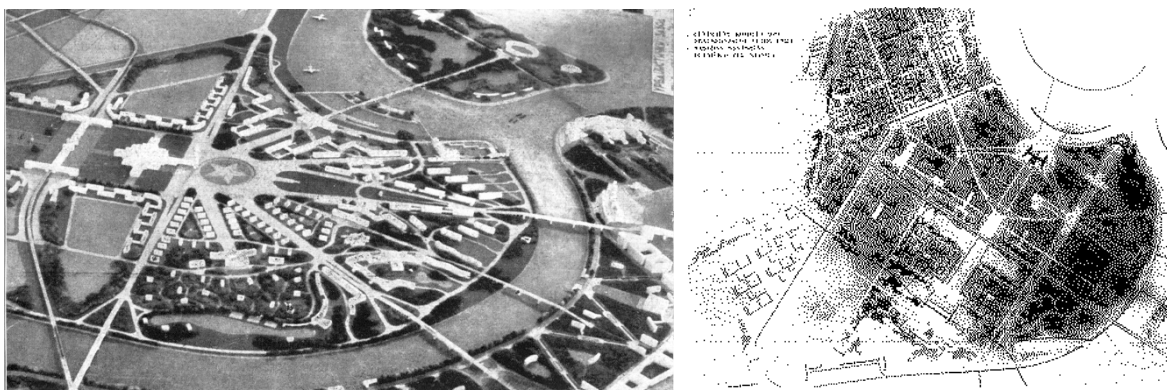
#### **4.3.1. Doba naučnog socijalizma - GUP Beograda 1950.**

Prva posleratna formulisana strategija razvoja Beograda utvrđena je kroz Generalni urbanistički plan Beograda (GUP) 1950. godine. Plan razvoja prestonice nove Jugoslavije jedan je od brojnih planova kapitalnih gradova rađenih u periodu velikog posleratnog entuzijazma i sadrži adekvatna očekivanja društva od novog socijalističkog doba. U skladu sa dotadašnjim iskustvom i shvatanjima procesa stvaranja slike poželjne budućnosti grada, Generalni plan Beograda bio je izrađen u modelu koji pripada „intuitivno-kreativnom projektovanju” kako ga kasnije ocenjuju planeri Đorđević i Glavički (1969) i u duhu demokratskog centralizma (Stojkov at.al. 2015, p.24). Ambiciozan program rasta i razvoja, značajni gradski sistemi i stavovi kako organizovati grad bili su ugrađeni u plan, ali je najznačajniji iskorak bilo stvaranje osnova za izgradnju Novog Beograda.

Ideja da se na drugoj obali Save od istorijskog centra izgradi novi grad potiče iz Generalnog plana iz 1923. godine, kroz umetnički Ilustrativni plan grada na levoj obali Save. Posle romantičnih vizija novog grada (Perko, 1922, Kovaljevski, zatim Dubovi, 1924, Pantović, 1940) osmišljavanje i oblikovanje prostora za formiranje novog centra Novog Beograda („City”) za 500 000 stanovnika prvi je započeo arhitekta Dragiša Brašovan 1941. godine (Blagojević, 2007, pp.46-53). Pretpostavlja se da je na toj osnovi arhitekta Nikola Dobrović, direktor Urbanističkog instituta Srbije, formirao dva predloga, 1946. i 1949. godine (Stojanović,1974). Forma budućeg novog grada formirana je po uzoru na matrice važnih svetskih prestonica, barokne radijalne šeme u čijim je ključnim tačkama trebalo da budu najvažnije institucije i servisi novog glavnog grada Jugoslavije (Radonjić & Nikolić, 2011. p.76). Kao inspiracije za plan Novog Beograda u dokumentaciji se pominju Vašington, D.C., Palata i park Versaj i plan za Karlsruhe. Krstić (2014, pp. 12, 75) tvrdi da su arhitekti iz Dobrovićevog tima za pripremu plana Novog Beograda radili u Parizu u studiju čuvenog arhitekta Le Korbizjea, tvorca modernog pokreta u urbanizmu, i učestvovali u stvaranju povelje (Jovan Krunić, a iz Jugoslavije Ravnikar, Pantović, Antolić i drugi). Najpre je 1937. godine izgrađen prvi balkanski sajamski kompleks, pokazujući rani industrijski razvoj Jugoslavije (Tatić, 2008), a već

1948. počinje izgradnja susedstava u megablokovima na levoj obali Save, opremljenih tehničkom i socijalnom infrastrukturom, javnim sadržajima i objektima i velikim javnim površinama, prema principima Atinske povelje i Generalnom planu 1950. (Blagojević, 2007; Gajić i Dimitrijević-Marković, 2006; Grozdanić, 2008).

Prvi posleratni Generalni urbanistički plan Beograda urađen je u Urbanističkom zavodu Beograda prema programu koji je pripremila planska komisija Izvršnog odbora narodnog odbora (IONO) u saradnji sa republičkim i saveznim institucijama. Planom je rukovodio Miloš Somborski, a usvojila ga je kao svoj dokument Skupština grada Beograda 1950. godine. Beograd je bio znatno oštećen u ratu, 40% porušenih i oštećenih zgrada i oko 20% saobraćajne i tehničke infrastrukture, i plan je trebalo da obezbedi uputstvo za neophodnu obnovu i da dugoročnu viziju budućeg razvoja. Prvi put je planom obuhvaćena ukupna naseljena teritorija grada a ne samo njen centralni deo, te se pominju gradski region (200.841 ha), u okviru koga je gradska teritorija (37.081ha) i uža gradska teritorija, kompaktn grad Beograd na 8.150 ha. Predviđanja plana iz 1972. su još ambicioznija, do oko 70.000 ha gradskog područja do 2000. Planirano je da kompaktni grad proširi teritoriju za oko 2,5 puta a populaciju 3 puta i poveća broj stanovnika na milion do 1980.godine.



Sl. 44. i 45– Dva predloga plana za Novi Beograd arhitekta Nikole Dobrovića: Skica regulacije Beograda na levoj obali Save 1946. godine i Konkurs za urbanistički plan Novog Beograda 1947. Glavni projekat Urbanističkog instituta Srbije (izvor: Blagojević, 2007, pp.67,76).

Najznačajniji elementi i prema planu realizovani dugoročni projekti bili su: izgradnja Novog Beograda i spajanje sa Zemunom, unapređenje i izgradnja svih vidova saobraćaja, uključujući autoput kroz Beograd, aerodrom „Surčin” i ranžirne stanice Makiš i Zemun, više od 20 „stambenih zajednica”, naselja izgrađenih po obodu kontinualno izgrađenog gradskog tkiva sa pratećom saobraćajnom i komunalnom infrastrukturom na

oko 16.000 ha, izgradnja mreže objekata „pratećih sadržaja” društvenog standarda i usluga kakvi su osnovne i srednje škole, objekti dečije, socijalne i zdravstvene zaštite i osnovno snabdevanje. Poseban značaj u planu dat je velikim industrijskim zonama u Rakovici, priobalju Dunava, Krnjači, delu Novog Beograda i Gornjeg Zemuna, kao i formiranju železničkog kompleksa u Makišu i Luke Beograd na Dorćolu (Koncept GP Beograda 2021, 2001, p.4). Takođe je predviđena korenita izmena železničkog čvora, izmeštanje u Mokrolušku dolinu i „silazak grada na reke, koje treba da postanu privlačno mesto sa izrazitim humano funkcionalnim vrednostima“ (Đorđević, Glavički, 1971, p.II). Veliki deo projekata iz ovog plana je započet ili realizovan.

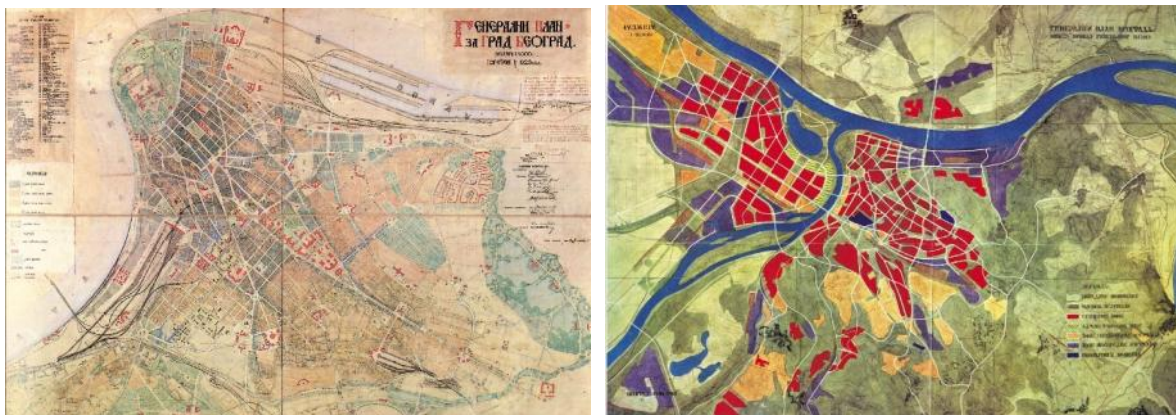
Razvoj grada je bio potpuno zavisan od snage države koja je u prvim posleratnim godinama ekonomske i političke stabilizacije imala vodeću ulogu u privrednom planiranju i političkom odlučivanju. Analizirajući proces pripreme plana, definisanje ciljeva razvoja grada, kadrovska rešenja i donošenje odluka Ferencak (2015) ističe značaj direktne komunikacije između uprave, predsednika države i najviših partijskih organa i planera.<sup>69</sup> Plan je bio određen, jasan i ambiciozan, obavljen je zakonom predviđen javni uvid u predlog plana u trajanju od 30 dana, u kome su predlozi i primedbe (pretežno tehničke prirode stručnih lica i institucija) najvećim delom bili prihvaćeni u završnom dokumentu. Proveru planskih rešenja je vršio politički vrh i lično predsednik Tito (Stojkov et al. 2015, p.24).

Ocena implementacije GUP-a iz 1950, koju je uradio tim Urbanističkog zavoda Beograda prilikom pripreme novog plana 1972, mogla bi se doslovce preneti na svaku sledeću reviziju strateških planova grada Beograda do danas. Naime, do 1955. godine je kao razrada opredeljenja GUP-a urađeno nekoliko detaljnih planova za najvažnije poteze centra Beograda, koji, međutim, nisu bili dovoljan uslov da se dogode investicije i izgradnja. Kaže se da su razlozi u „ekonomsko-političkoj situaciji toga vremena“, jer grad nije uspeo da obezbedi javnu investiciju za planirane velike poteze i komplekse (ansamble), dok je interes za izgradnjom postojao na pojedinačnim neizgrađenim lokacijama po celoj teritoriji grada. Razlog za neuspeh nađen je u nedostajućim detaljnim regulacionim planovima za celu teritoriju grada (Đorđević, 1972, p.8). Beograd se razvijao naglo i burno, ali ne kroz velike planirane poteze koji su izgledali „nerealni i

---

<sup>69</sup> Iz razgovora sa arhitektom Miodragom Ferencakom, rukovodiocem GP Beograda 2021. iz 2003. godine, u Sekretarijatu za urbanizam i građevinske poslove grada Beograda 3.9.2015.

nesprovodivi”. Smatra se da je razlog za obimnu polulegalnu izgradnju porodičnih kuća po obodu Beograda i početka „upropašćavanja gradske okoline“ bila mogućnost da se jeftino (ili besplatno) dođe do građevinskog zemljišta. Fenomen neplanske gradnje, koji se najčešće vezuje za period tranzicije krajem 20. veka, započeo je znatno ranije.



Sl. 46. i 47– Generalni urbanistički plan Beograda iz 1923. (Kovaljevski) i 1950. (Somborski), izvor: arhiva Urbanističkog zavoda Beograda

Već od 1959. godine grad je pristupio izradi regulacionih planova po područjima opština i za najbliža prigradska naselja. Najveći doprinos očuvanju gradskog zemljišta i obezbeđenju javnih servisa upravo su regulacioni planovi u kojima je urađena urbanistička regulacija svih površina (namena, gustine, urbanistički parametri), urbanistička organizacija po jedinicama susedstva – mesnim zajednicama (MZ) i u njima određene teritorije za „opštegradske potrebe i rejonske centre”, prema normativima za sve javne sadržaje tzv. socijalne infrastrukture: škole, obdaništa, domovi zdravlja i slično. Smatra se da su oni odigrali korisnu ulogu u „obezbeđenju jedinstvenih kriterijuma i urbanističke discipline u sprovođenju Generalnog plana na celoj teritoriji grada”, jer su do savremenog doba očuvali resurs zemljišta i bili osnov za izradu planova razvoja i revitalizacije izgrađenih gradskih područja.

Kritika ovog plana oko 2000. godine odnosila se na nedovoljnu pažnju planera posvećenu građevinskom zemljištu, pažljivoj rekonstrukciji i obnovi starih jezgara Beograda i Zemuna, mogućnosti efikasnog opremanja saobraćajnicama i infrastrukturom i zaštiti prirode i životne sredine, što je pripisano ideološkim i doktrinarnim razlozima kao i očekivanom nedostatku kritičke svesti o uticaju grada na prirodu (Macura, Ferenčak, 2000.p.4). Može se zaključiti da je ovaj plan rađen u uslovima nedovoljno razvijenog metodološkog aparata, međutim, rezultat je uprkos tome bio značajan.

Verovatno je da je intuitivni model, uz veliku motivaciju, entuzijazam da se što pre obnovi srušeno i izgradi savremena prestonica i snažna kontrola države dao značajne rezultate u realizaciji. Nasuprot njemu Generalni urbanistički plan Beograda 2000 iz 1972. godine je, iako metodološki dobro utemeljen, imao preambiciozno postavljene ciljeve koji su se u kratkom periodu pokazali nerealni, a realizacija plana neuporedivo slabija.

#### **4.3.2. Doba samoupravnog socijalizma – GUP Beograda 1972.**

Revizija GUP-a iz 1950. godine započeta je decembra 1966. godine, u vreme jugoslovenskog samoupravnog socijalizma, kada je bilo neophodno uspostaviti društvene i ekonomske odnose koji će obezbediti „razvoj zasnovan na sopstvenim snagama, a u odlučivanje o budućim društvoekonomskim pitanjima uključuju se građani...koji neposredno učestvuju u tom 'javnom društvenom poslu' kao proizvođači i kao potrošači” (Đorđević, A., Glavički, M. 1971.). Kao glavni grad države koja je prosperirala krajem 60-ih i početkom 70-ih godina prošlog veka, Beograd takođe beleži najplodnije razdoblje a ovaj plan je dokumentacija o stanju i projekcija izgradnje koja obeležava epohu (Krstić, 1996).<sup>70</sup> To vreme obeležava i napor da se stane na put neumerenoj i stihijskoj izgradnji i rastu velikih gradova, uključujući Beograd, zahtev za planskom izgradnjom, koncentracija sredstava za izgradnju grada prema prioritetnim celinama i poduhvat izgradnje Novog Beograda. Plan je promovisao „arhipelag naselja u moru zelenila” u skladu sa aktuelnim trendovima i bitno izmenio viziju grada za 1980. godinu, formiranu dvadeset godina ranije (po Olmsted-u).<sup>71</sup>

Godine 1969. se u Beogradu jugoslovenski planeri i urbanisti bave temom „Pravno regulisanje i izgradnja gradova i uređenje prostora” na konferenciji Komisije za urbanizam i prostorno uređenje Savezne skupštine, Stalne konferencije gradova Jugoslavije i Saveznog zavoda za urbanizam (Krstić, 1982). Teorija i praksa urbanizma doživljavaju intenzivan razvoj i transformaciju: „planiranje gradova prerasta u integralno planiranje prostora, parcijalno korišćenje prostora ustupa mesto kompleksnom uređenju a statički urbanizam restrikcije transformira se u dinamičan urbanizam akcije”.

---

<sup>70</sup> Branislav Krstić u Urbanističkom zavodu Beograda 22.1.1996. posvećeno urbanizmu u Jugoslaviji 60-ih i prve polovine 70-ih godina (In memoriam Aleksandru Đorđeviću).

<sup>71</sup> Frederick Low Olmsted (1822 –1903).



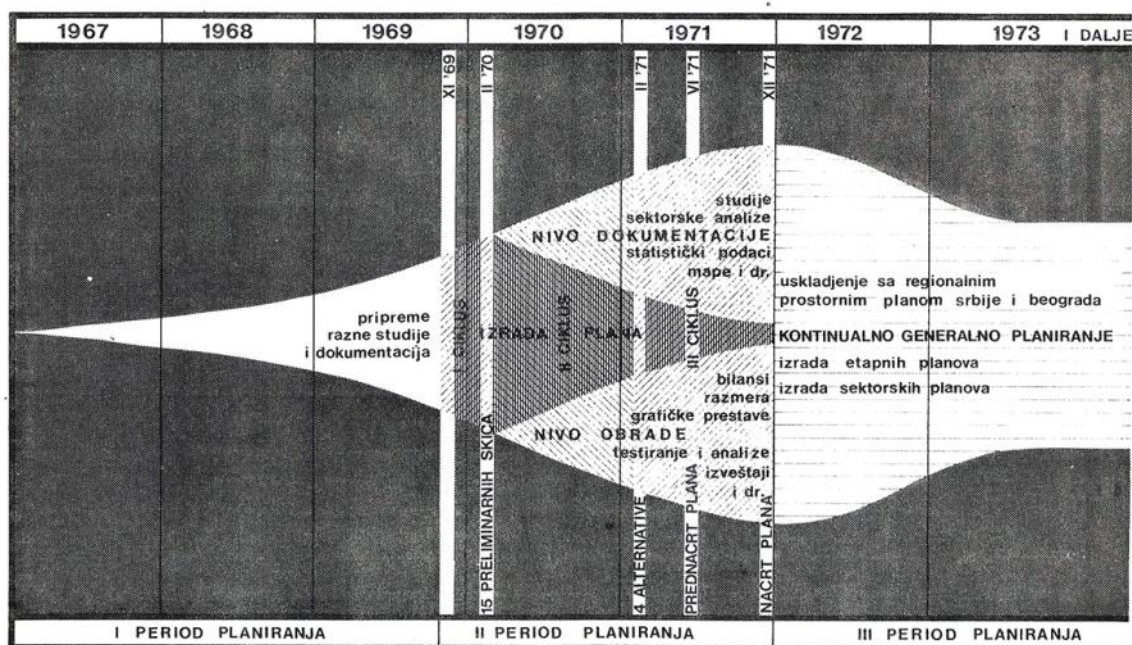
(ibid.p.239). Država tada usvaja „Osnove politike urbanizma i prostornog uređenja” i uvodi planiranje kao posebnu naučnu oblast.

Percepcija današnjeg vremena kao dinamičnog i neizvesnog za planiranje gradova malo se razlikuje od percepcije budućnosti planera u vreme izrade GUP-a 1972. Naime, Jugoslavija je u to doba nezavisna, dobro povezana i otvorena država posebno za privrednu, naučnu i stručnu komunikaciju sa svetom. Prema „Opštem izveštaju o Prednacrtu Generalnog urbanističkog plana Beograda 2000” (1971) na pripremi i izradi generalnog urbanističkog plana Beograda učestvovali su konsultanti u oblasti saobraćaja sa Wayne State University Detroit, firme „Voorhees” i „Harris” i pojedinačni eksperti iz SAD i Jugoslovensko-američkog projekta (1971, p.205). Za razliku od ostalih država Istočnog bloka, profesija je bila na zavidnom nivou i u tekstu plana se otvaraju pitanja globalnog značaja, revizija ideja i sumnja u metode savremenog urbanističkog planiranja, preispitivanje opštih načela, znanja i moralnih vrednosti kao odraz dubokih socijalnih promena koje savremeno čovečanstvo doživljava. Socijalna komponenta koja 60-ih godina dobija mesto u praksi planiranja američkih i zapadnoevropskih gradova (Jacobs, 1965) sasvim se ukopila u koncept socijalističkog samoupravljanja i do tada isključivo naučna disciplina postaje predmet provere i ocene javnosti. U predstavljanju Generalnog plana Beograda 1974. godine jedan od njegovih rukovodilaca Aleksandar Đorđević kaže: „Zadatak planera, stručnjaka, urbaniste u izradi GUP je u tome da kroz naučno istraživački rad otkrije zakonitosti ponašanja i razvoja sistema i da na osnovu toga predloži društvu alternativne mogućnosti razvoja. Sa te tačke gledišta ovaj naš GUP može da se definiše i kao svojevrsan društveni dogovor o budućem razvoju grada Beograda” („Beograd u 21. veku”, 1974).

Takođe, sva dobra inostrana iskustva morala su biti preispitana i tek ukoliko su mogla biti društveno korisna, bila bi prihvatana kroz strateški plan grada. Sa žaljenjem se konstatuje da je „plan rađen bez inputa o konceptima razvoja širih prostornih celina, Jugoslavije, Srbije i regiona Beograd, jer bi tada njegovi ciljevi bili usklađeni regionalno, a planirani razvoj bio ravnomeran” (Đorđević, 1971, p.XIV). Ovi koncepti iz početka 70-ih godina prošlog veka bili su u širem kontekstu savremeni i inovativni i tek znatno kasnije primenjeni u strateškom planiranju ujedinjene Evrope.

Novina u odnosu na tradicionalni model planiranja grada jeste stav da je plan kontinualni proces a ne ciljana fizička realnost. Pokušaj da se ovakav željeni, teorijski

ispravni i potpuno savremeni pristup urbanističkom planiranju vrati u praksu dogodio se tek kasnije u Generalnom planu Beograda 2021. u kome se insistira na „kontinualnom planiranju” kao procesu (Ferenčak, Macura, 2003.), slično aktuelnim strateškim planovima evropskih gradova (Beč, STEP 05, 25, Barselona 2000).

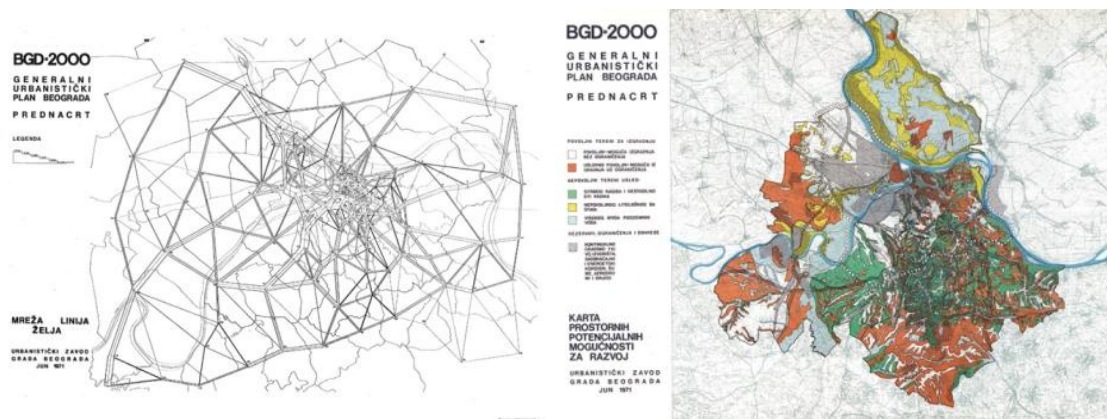


Sl.48 – Uprošćena šema planiranja i tok procesa izrade plana, Glavički, M., 1971. (izvor: Opšti izveštaj o Prednacrtu Generalnog urbanističkog plana Beograda 2000, p.199)

Demokratizacija i decentralizacija, postulati održivog planiranja, bili su procesi na kojima su se zasnivala rešenja GUP-a Beograda 1972. godine, koje, na primer, Barselona uvodi u strateškim planovima tek krajem 80-ih godina (Maravillas, 1988). Prema materijalu „Osnovne politike urbanizacije i prostornog uređenja” Savezne skupštine Jugoslavije, plan prostornog razvoja društene zajednice kakva je Beograd zahteva aktivno učešće svih kornika prostora u toku izrade Plana, prema kome su sve međufaze planskog procesa stavljane na stručnu i proveru javnosti (Stojkov at.al 2015, p.24).

Sprovođenje GUP-a Beograda predviđeno je u skladu sa optimističkim predviđanjima rasta društvenog proizvoda Beograda do 2000. godine kroz srednjoročne programe razvoja i izgradnje Beograda i obimnim Detaljnim urbanističkim planom (DUP) i Urbanističkim uslovima (UTU). Prema GUP-u Beograda, nacionalni dohodak po stanovniku predviđeno je da poraste sa 1.140 američkih dolara u 1970. godini na 4.500 dolara u 2000. godini. Ocena implementacije plana već posle 10 godina sprovođenja

pokazala je da su vizije bile preambiciozne, kao i da se ekonomski razvoj nije dogodio prema planiranom, tako da veliki strateški projekti kakvi su metro, gradske transverzale ili sekundarni gradski centri nisu ni započeti. Dosledna primena plana sprečila je grad da u promenjenim ekonomskim uslovima razmišlja o drugačijim rešenjima sve do 1985. godine i revizije planskog rešenja.



Slike 49 i 50 – Prednact GUP-a Beograda do 2000, Đorđević, Glavički 1972. izvor: Urbanistički zavod Beograda

Po donošenju GUP-a Beograda, Skupština grada Beograda donela je 1981. godine Prostorni plan Beograda kao dugoročni plan razvoja teritorije 16 gradskih opština do 2000. i 2010. godine. Plan je rezultat težnje da se grad intenzivnije prostorno i funkcionalno poveže se širim područjem grada, Srbije i zemlje u svim oblastima privrednog i društvenog razvoja, „...u kome su iskazani usaglašeni integrisani zajednički, pojedinačni i opšti interesi subjekata razvoja i kroz koji se obezbeđuju osnove za izradu planova svih vrsta i nivoa sa povratnim uticajima u procesu jedinstvenog društvenog planiranja.” To je prva, svojevrsna strategija razvoja celine grada Beograda, smernica za usaglašen razvoj ukupne teritorije Beograda i planski osnov za sve generalne i detaljne planove beogradskih naselja.

#### 4.3.3. Strateško mišljenje van javnih institucija – Izmene i dopune GUP-a

Period osamdesetih godina 20.veka bio je obeležen vidnim znacima slabljenja snažne države Jugoslavije, započeto 70-ih godina pod ekonomskim pritiskom dve svetske naftne krize (1973–1974 i 1979–1980). Država je bila u transformaciji, promenjen je Ustav (1974) i sprovedena ekonomska decentralizacija (1976–1977) a time problemi u vođenju državne ekonomske politike. Zbog nagomilanih problema, 1982. godine se

donosi Dugoročni program ekonomske stabilizacije, uvode ekonomski „paketi”, restrikcije električne energije što izaziva nestašicu robe široke potrošnje; primenjuju se taktike za ublažavanje krize i pad standarda (racionalizacija, stabilizacija, taktike „par-nepar” i druge). Promena društvene klime i usporen ekonomski rast u odnosu na planirani proizveo je u periodu implementacije nesklad između GUP-om planiranih rešenja i aktuelnih potreba grada. Procenjeno je da je neophodno izmeniti viziju urbanog razvoja, usmeriti javna ulaganja i stvoriti uslov za investicije privatnog i javnog sektora u skromnije projekte. Skupština grada Beograda utvrdila je krajem 1984. godine Nacrt odluke o izmenama i dopunama Generalnog urbanističkog plana Beograda do 2002. godine.

Grad pristupa reviziji GUP-a i smanjuje obim planirane teritorije za izgradnju za skoro 30 % u korist slobodnih, zelenih i poljoprivrednih površina. Revidira se mreža saobraćaja zbog ambicioznih a nezapočetih projekata kakvi su Unutrašnji magistralni poluprsten – UMP i metro sistem, a vraća se tramvajski u sistem javnog prevoza. Zatim, uvodi se sedam „tipova izgrađenosti“, mešovite stambene izgradnje sa delatnostima izmenjenih urbanističkih parametara i promene u ciljevima plana u kojima se insistira na urbanoj revitalizaciji i obnovi. U reviziji strateškog plana Grad bira ostvarive ciljeve i menja princip „razvoja prema spolja” za „razvoj prema unutra”, odnosno pogošćavanje i unapređenje već izgrađenog građevinskog zemljišta umesto osvajanja novih teritorija za izgradnju.

Racionalni zaokret u strateškom planu nije pratila racionalizacija u sprovođenju plana. Izgubljena je kontrola države i grada nad procesima izgradnje a decentralizacija nadležnosti je samo povećala nestabilnost i omogućila, između ostalih, pojavu neplanske („bespravne”, „divlje”) izgradnje. Osim ekonomske situacije, zastoje u planiranju proizvela je nasleđena kruta urbanistička praksa i administrativni, državni sistem neosetljiv na promene, tržišne zahteve i nedovoljno efikasna realizacija planova (Macura, Ferenčak, 2000, p.8). Sprovođenje je bilo predviđeno programima društveno-ekonomskog razvoja, kroz etapne planove, međutim, i pored znatno pragmatičnijih ciljeva ni ovaj GUP nije uspešno sproveden. Analiza Programa društveno-ekonomskog razvoja i izgradnje Beograda u periodu od 1986. do 1995. godine pokazala je da je realizacija javnih sadržaja (infrastruktura, saobraćaj, privreda i društvene delatnosti) do 1994. ostvarena svega 20% od planirane (Macura & Ferenčak, 2000).



Sl.51 i 52 – Razvojne vizije za 2000. godinu u generalnim urbanističkim planovima Beograda (Đorđević, Glavički, 1972), i Izmena i dopuna (Kostić, (1985), iz arhiva Urbanističkog zavoda Beograda, 9. 2008.

Krajem 80-ih i posebno tokom 90-ih godina, usled nastalih društvenopolitičkih okolnosti, sve ozbiljnije krize, pomešanih nadležnosti i nejasnih autoriteta, i uloga urbanizma i urbanističkih planova je obezvređena. Nagli mehanički priliv stanovništva i specifična politička situacija proizveli su veliku stihijsku, neplansku i privremenu gradnju na oko 3.000 ha u području GUP-a i veliki broj sitnijih intervencija na postojećim objektima ili izgradnjeu manjeg obima u izgrađenom području grada. Ovaj trend potpuno negira urbanistički planski razvoj, evropsku tradiciju uređenja, pravila i procedure i proizvodi ogroman pritisak na grad. Problemi urbanizacije Beograda rešavani su najpre kroz izmene Generalnog plana Beograda („Sl.list grada Beograda”, br. 17/72, 31/83, 2/85, 28/87) utvrđivanjem uslova za novu kolektivnu stambenu izgradnju na lokacijama bivših vojnih kompleksa („Jakub Kuburović”, „Lisičji potok” i „Jelezovac”), rešavanje stambenog pitanja mladih naučnih radnika Univetziteta u Beogradu (Blok 32, Novi Beograd), izmenom namena za individualnu stambenu izgradnju u Rakovici i Dedinju (osnov za pokretanje izmene DUP-a Dedinje) i slično. Na većini ovih lokacija desila se, u međuvremenu, neplanska individualna izgradnja koja se do danas legalizuje kroz izradu planova regulacije.

Gradska uprava je imala poverenje i očekivanja da se situacija u sektoru planiranja i izgradnje može popraviti ili bar donekle regulisati donošenjem nekog izmenjenog, adekvatnog generalnog plana grada. Ubrzo posle donošenja Izmena i dopuna GUP Beograda 1985. Godine, Skupština grada donosi Odluku o pripremanju novog GUP Beograda („Službeni list grada Beograda”, br.10/87), zatim niz odluka o pripremanju parcijalnih, namenskih izmena u sledećem desetogodišnjem periodu (1987,1994,

1995,1996).<sup>72</sup> U tom periodu bilo je nekoliko pokušaja izrade novog GUP Beograda, metodološki i sadržajno različitih, za nove tehničke, ekonomske, tržišne i tehnološke uslove (rukovodioci Bobić, 1987, Janjić, 1989, Kostić, 1996). Cilj pristupanja izradi Izmena i dopuna GUP-a Beograda bio je „usklađivanje faktičkog stanja izgrađenosti i mogućnosti nove izgradnje... sa stanovišta racionalnijeg korišćenja gradskog građevinskog zemljišta i postojećih kapaciteta infrastrukture, kao i unapređenja stanja životne sredine” („Službeni list grada Beograda” br. 14/97, član 1.3).

Tokom i krajem 90-ih godina velika ekonomska i društvena kriza, sankcije, nelegalna gradnja, nedostatak podataka o stanju u prostoru, studijske osnove i projekcija razvoja onemogućile su usvajanje strateškog plana grada, ali je njegov operativni aspekt došao do izražaja. Oslanjajući se na Zakon o Prostornom planu Republike Srbije,<sup>73</sup> u poglavlju „Usmeravanje procesa urbanizacije, izgradnja gradova i prigradskih naselja” se preporučuje „intenzivnije i racionalnije korišćenje gradskog građevinskog zemljišta, obnavljanje urbanog identiteta i humanizacija grada kroz primenu posebnih programa za intervenciju u gradskom tkivu u zonama koje se mogu identifikovati po vremenu nastanka, ulične matrice, matrice parcelacije, način i režim izgradnje, pa tako Skupština grada Beograda donosi GUP (Dopune GUP-a Beograda do 2000. godine) da se omogući neposredna primena pravila GUP-a na pojedinačnim lokacijama i u blokovima koji imaju utvrđenu regulaciju. Kroz poseban instrument, Urbanističke analize bloka, dokazuje se mogućnost sprovođenja GUP-a i stvara planski osnov za intervencije na pojedinačnim lokacijama i dogradnju i transformaciju nestambenih potkrovlja u stambena. Ovaj princip biće korišćen i unapeđivan u svakoj od revizija generalnih planova u narednih dvadesetak godina.

#### **4.3.4. Tranzicija i „treći put“ – GP Beograda 2021.**

Sa prelaskom u novi vek, ne samo simbolički, nastupa i nova faza u urbanom planiranju i dizajnu Beograda. Deo globalne atmosfere donose otvaranje granica, ukidanje političkih i ekonomskih sankcija i politika države da se što pre pridruži Evropskoj uniji. Centar Beograda ponovo dobija izgled tipičnog evropskog glavnog

---

<sup>72</sup> Odluka o pripremanju izmena i dopuna Odluke o Generalnom urbanističkom planu Beograda „Službeni list grada Beograda“, br. 21/94, Odluka o pripremanju Izmena i dopuna Generalnog urbanističkog plana Beograda, „Službeni list grada Beograda“, br. 4/95, Odluka o pripremanju Izmena i dopuna Generalnog urbanističkog plana Beograda, „Službeni list grada Beograda“, br. 9/96.

<sup>73</sup> „Službeni glasnik Republike Srbije” br. 3/96.

grada, vraćaju se svetski brendovi u trgovačkoj, pešačkoj Knez Mihailovoj ulici koja se ponovo ne razlikuje bitno od trgovačkih ulica u Beču ili Minhenu. U prvim godinama 20. veka grad se oporavlja od perioda sankcija, a naponi uprave su uloženi u javni domen, često uz finansijsku pomoć i donacije, u uređenje javnog prostora, trgova, ulica i pešačkih zona kao reprezenta ukusa, volje i sposobnosti lokalne i državne uprave. Takvi su projekti rekonstrukcije ulice Kralja Milana (ranije Srpskih vladara, a pre toga Maršala Tita), uređenje pešačkih i biciklističkih staza u priobalju ili konkursa za manje javne prostore i skverove u centru grada (Topolska, Cvetni trg, Savsko pristanište).<sup>74</sup> Takođe, dobro iskustvo i navika da je javni prostor važan element grada i da se aktivno koristi u slobodnom vremenu, ali i za političke proteste, stimulisao je uprave da javni prostor i osmišljeno animiraju pa se veliki broj manifestacija održava na gradskim ulicama, trgovima i u otvorenom prostoru (Festival brodova, Beer Fest, kulturne manifestacije u prostoru Beogradske tvrđave, Ulica otvorenog srca i slično).

Tržište i kapital takođe značajno utiču na planiranje i dizajn, čega su u prethodnom socijalističkom periodu ove oblasti bile zaštićene. Pokazatelj da se sa malim zakašnjenjem zapadni trendovi javljaju u Beogradu početkom veka jeste i činjenica da lokalna uprava i gradska agencija, Direkcija za građevinsko zemljište i izgradnju Beograda nude svoje resurse, zemljište, infrastrukturu i lokacije na svetskim sajmovima nekretnina. Ovakav marketing je rezultat političke odluke i realne potrebe da se inostrani kapital privuče a Beograd promoviše kao tradicionalni regionalni centar i destinacija za ulaganje i izgradnju. Čitav Beograd postaje veliko gradilište, a u Novom Beogradu se grade bulevari i javne zgrade koje se nisu gradile čitavu deceniju pre, zatim stambene, poslovne zgrade za najam, kao i nekoliko tržnih centara. Poslovni centar „Ušće”, GTC, Airport City, Delta City su nekoliko primera poslovnih centara na Novom Beogradu koji su izgrađeni u prvim godinama 21. veka, kao i nekoliko iz lanaca tržnih centara (Merkator, Veropulos, Metro, domaći Tempo, Rodić i sl.). Arhitektura ovih građevina je prilično neutralna i one, bilo iz razloga korporativnih pravila izgradnje ili zbog činjenice da je budući korisnik nepoznat, uglavnom nemaju autentičan arhitektonski karakter, osim što su nove i tehnološki savremene.

U strukturi grada prepoznaju se i druge pojave i urbani fenomeni koje slede zapadne modele, na primer prave „zatvorene zajednice”, ograđene i čuvane stambene

---

<sup>74</sup> Iz arhive CEP, 2002.

zone stanovnika sa višim prihodima, kao i porodične vile i kompleksi kojima nije dozvoljen slobodan pristup (Gated communities, Dillon, 1994, Luymes, 1997, cit. Hirt, 2009). Takve su, na primer, luksuzne vile na Dedinju, zatvoren stambeni blok „Oaza” na mestu ranije fabrike čarapa „Partizanka“ u stambenoj zoni Zvezdare. Sa druge strane, smatra se da je 3.000 ha zauzeto neplanskom, divljom gradnjom, pretežno individualnog stanovanja, a dogradnje i intervencije na postojećim zgradama i parcelama doprinose slici izgubljenog urbanog identiteta.

Generalni plan se od 2001. godine priprema za novo vreme sa tri metodološke osnove: socijalnom, ekonomskom i ekološkom. Posle generalnih iskustava iz 70-ih i 80-ih godina 20. veka radni tim predlaže umeren plan imajući u vidu realnost nastalu kao posledicu ratova u okruženju i u Srbiji, velikih migracija, ekonomske krize, post-socijalističke transformacije u vidu „usporene, blokirane i obrnute tranzicije” (Ferenčak & Macura, Konceptija GUP Beograda 2021, p.3). Grad tek 1990. postiže 53% urbane populacije, sa 52% stambenog fonda u društvenoj svojini (čak 88% na Novom Beogradu), zbog čega plan treba da bude orijentisan ka građanskom društvu. Posle čitave decenije bez plana i zbog prevelikih očekivanja, najavljen je dvojni karakter generalnog plana: on mora biti i strateški i utvrditi ciljeva razvoja grada, ali i operativni kako bi se mogao sprovesti direktno, odnosno kako bi se mogli izdavati uslovi za izgradnju na osnovu pravila tog plana, bez dugotrajne detaljne razrade kroz detaljne planove i urbanističke projekte. Poželjnim modelom društvenopolitičkog sistema smatra se model između neoliberalizma i tradicionalne socijaldemokratije, „treći put”, obnovljena socijaldemokratija (Ibid, p 9). Plan treba da održi kontinuitet GUP-a iz 1985. godine uvažavajući postojeću izgrađenost i procenu mogućnosti daljeg razvoja, umesto nerealnih, neosnovanih projekcija; da održi kontinuitet planiranja saobraćaja i infrastrukture, održivi razvoj, da zastupa model „kompakt grada”, integrisane mešane namene, zaštitu preostalih prirodnih resursa i negovanje unutargradskog zelenila, a posebno da unapredi instrumente za neposredno sprovođenje u izgrađenim i uređenim delovima grada.

Promene su neophodne u ekonomskim i socijalnim projekcijama razvoja: fokusiranje na nekoliko velikih gradskih projekata, pronalaženje površina za individualnu gradnju kako bi se zadovoljila velika tražnja, uređenje naselja na obodu grada, smanjenje površina za radne zone (postindustrijska tranzicija) i racionalnija rešenja saobraćaja i

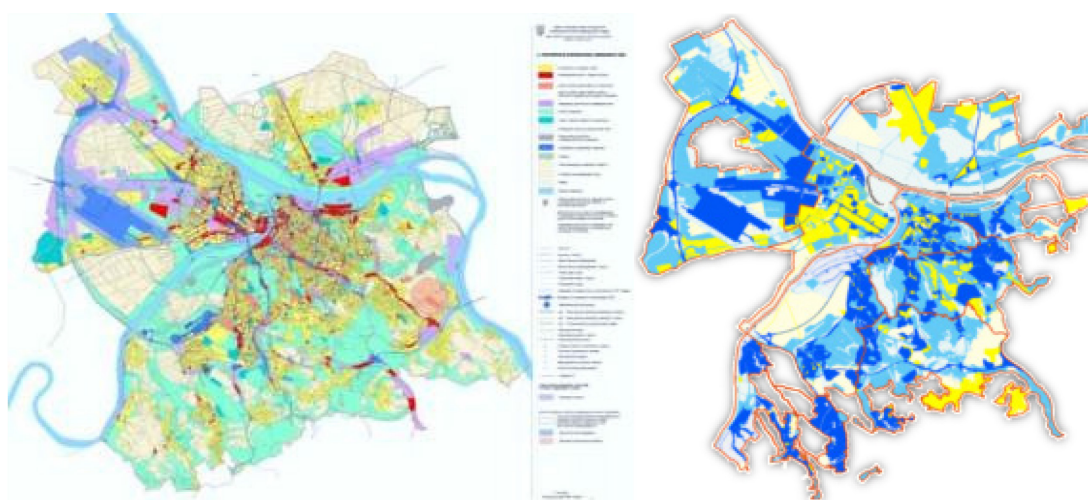


transporta. Posebnu temu ovog plana čini isticanje tri kraka prirodnog koridora Dunava i Save i Ratnim ostrvom kao elementom identiteta grada (ibid, p.9). Od plana se očekuje da bude smernica razvoja za kratak rok, „...da obezbedi sanaciju grada i urbanizma” i da bude dovoljno otvoren da se obezbedi mogućnost izbora puta kada se društvo opredeli za neki razvojni model. Izučavajući tranziciju drugih postsocijalističkih metropola, ispostavilo se da je obavezan obrazac prema kome su se skoro svi gradovi i društva ponašali, koji uključuje ustavne i zakonske reforme, ozakonjenje privatizacije, povraćaj vlasničkih prava, obuhvatna stambena politika i „nove mere kontrole i planiranje tržišno određene upotrebe zemljišta”.

Macura i Ferenčak ističu tri grupe činjenica u strateškom jezgru plana. To su: akteri društvenog razvoja (centralni i lokalni) zatim, obavezni prostorni likovi ili „žanrovi” (metropola, velegrad, zavičajni grad i periferija) i treće, nekoliko mogućih nepoželjnih procesa (grad – javno dobro bez cene, grad – kopija kapitalističkog ili postsocijalističkog centralnoevropskog grada i grad – transformacija na četiri nivoa: gradski, prigradski, regionalni i internacionalni). Ovaj GUP u potpunosti odgovara na zahteve koje treba da ispuni strateški dokument u uslovima krize i povećane neizvesnosti, odnosno ima sve elemente strategije. Najpre, sadrži formulisane Opšte urbanističke ciljeve (poglavljje 2.2) kakvi su: da grad bude evropska metropola, dunavske orijentacije, urbanistički regulisan, za sve ljude, složenih uspomena, privredno orijentisan ali i grad kulture. Zatim, plan ima u vidu velike gradske projekte za koje se predviđa izrada studijske osnove i javnih stručnih konkursa, kao što su Savski amfiteatar na levoj i desnoj obali Save sa mogućnošću fazne realizacije (novobeogradski centar na Savi kao prva faza), Beogradska tvrđava, nova velika privredna zona autoput, novo ostrvo i rekreativna zona na Dunavu „Čaplja”, nova železnička stanica „Centar” u Prokopu, Ada Huja, Autokomanda, Veliko ratno ostrvo, izvorište Makiš, Avala. Na kraju, plan sadrži skalu mogućih načina i instrumenata implementacije (poglavljje 12), od razrade kroz planove detaljne regulacije do izdavanja uslova za izgradnju obekata direktno iz Generalnog plana.

Posebna vrednost ovog plana je formalizacija kontinualnog planiranja grada (poglavljje 10). U prethodnom periodu bio je narušen sistem praćenja, kontrole i korekcije procesa u prostoru, te je neophodno, nakon usvajanja Plana, da se uspostavi koordinirani sistem stalnog unapređenja procesa sprovođenja. To znači da je Generalni plan Beograda

„upravljački instrument grada koji se koriguje i usvaja povremeno, ali se analizira, održava i priprema kontinualno tako da je njegovo usmereno unapređenje moguće u svakom trenutku, a takođe u jednogodišnjim, četvorogodišnjim i desetogodišnjim ciklusima”. Ovako savremeno tumačenje sveobuhvatnog generalnog plana inovativno je i integriše nove strateške tendencije neophodne u vremenu liberalnog tržišta ka kojem društvo u tranziciji teži, kao i tradiciju planiranja i sprovođenja kroz standardne instrumente, poznate i usvojene kroz praksu sprovođenja i u sistemu gradske uprave. Plan je, dakle, ispunio zadatak da u periodu intenzivnih promena pomeri način mišljenja i donošenja odluka, obrazac planiranja grada, ali da koristi poznate instrumente bez konflikata zbog inovativnih, pozajmljenih rešenja.



Sl.53 i 54 – Generalni plan Beograda 2021, (Ferenčak, Macura, 2003, Izmene GP/2, Ferenčak, Gligorijević, 2009), Generalni urbanistički plan i Nacrt 10 Planova generalne regulacije građevinskog područja JLS grad Beograd, u izradi (Joksić, Radovanović, Đorđević 2012), izvor; arhiva i radni materijali, Urbanistički zavod Beograda

#### **4.3.5. Kontinualno planiranje – Izmene i dopune GP Beograda 2021.**

Posle lokalnih izbora 2004. godine u Beogradu menja se i praksa planiranja: direktno sprovođenje se ukida zbog povećanog interesovanja za lokacije koje nisu bile predviđene za izgradnju, kakve su, na primer, lokacije u Zoni zaštite beogradskog vodoizvorišta, u bivšim industrijskim zonama koje su u međuvremenu privatizovane ili napuštene, u neizgrađenim zonama uz autoput, u zonama poljoprivrednog zemljišta koje su nominalno u građevinskom području a planski predviđene za zaštitno zelenilo ili poljoprivredu i drugo. Posebno su učestali zahtevi za različitim tipovima izgradnje, najviše prioizvodnih pogona i skladišta uz pristupne saobraćajnice gradu a u zonama poljoprivrednog zemljišta. Otuda pokretanje izmena i dopuna Generalnog plana u sklopu

takozvanog kontinualnog planiranja, koje započinje gradskom odlukom 2005. za izmenu trase UMP, lokaciju mosta na Adi i trasu lakog šinskog sistema LRT (Light Rail Transport), ali i drugih tema u kontinuitetu do 2009. godine.

Period globalne ekonomske krize je uticalo na investicionu klimu, ali i javne finansije grada Beograda. Rašireno je shvatanje uprave i javnosti da su nepostojeći ili neusvojeni planovi prepreka za investitore da grade, dok se činjenica da je možda loša investiciona klima ili nepovoljan teren za izgradnju razlog zbog koga nema novih investicija na čitavom području grada. Ovoj tezi doprinosi nasleđeni karakter i Zakonom određena uloga i način donošenja i sprovođenja planova. Velika inercija u donošenju i stalne dileme uprave oko primena često menjanih propisa, konzervativna, prevaziđena praksa urbanističkog planiranja, suviše duge procedure koje se produže nekad i na nekoliko godina, problemi su koji su, apsurdno, planiranje prostora doveli u poziciju prepreke za izgradnju.<sup>75</sup>

Analiza koju je Urbanistički zavod pripremio u okviru izveštaja gradskoj upravi u periodu po usvajanju Generalnog plana Beograda 2003. i obrazloženja kako dostići ideal da se za najveći deo teritorije ažuriraju pravila uređenja i izgradnje pokazuje odnos dužine trajanja izrade plana u odnosu na procedure stručne kontrole u institucijama i procedure usvajanja. Takođe, u vreme ekonomske krize, u periodu 2009 – 2012, ti se podaci nisu bitno promenili (rokovi izrade planova, stručne kontrole itd.). Prema tekstu Odluke o pristupanju izmeni Generalnog plana one su

*„...deo postupka održavanja i obnavljanja urbanističkih planova u Beogradu propisanih Zakonom o planiranju i izgradnji, predviđenih Generalnim planom kao postupak kontinualnog unapređenja donetih planova i uslovljenih aktuelnim potrebama republike, grada, aktivnih subjekata privrednog razvoja i gradskih opština. Posle donošenja Generalnog plana Beograda 2021, 2003. godine, donete su Izmene Generalnog plana 2005, 2007. i 2009. godine.”<sup>76</sup>*

---

<sup>75</sup> Komentar anonimnog građanina na tekst u dnevnom listu „Blic”: „Visoka rizičnost tržišta koči investicije u Srbiji: Više stranih investitora već godinama pokušava da dobije dozvolu za gradnju hotela na mome zemljištu na Novom Beogradu. Al, uvek dobijaju `brzi odgovor`: Ne može, ne postoji generalni plan”, 16.6.2014. - <http://www.blic.rs/Vesti/Ekonomija/473840/Visoka-rizicnost-trzista-koci-investicije-u-Srbiji>; pristupljeno 25.7.2015.

<sup>76</sup> Izmene i dopune Generalnog plana Beograda 2021. Stav I. Povod i cilj izmena i dopuna, izvor Urbanistički zavod Beograda 2015.

Odluka o izradi Izmena i dopuna Generalnog plana Beograda 2021. (Izmena i dopuna GP 2/2006) sa Programom izmena GP Beograda 2021. (Izmenе GP 2006/2), („Službeni list grada Beograda”, broj 24/06) doneta je novembra 2006. godine, a pregled hitnih izmena za Fazu 2. inicirala je Direkcija za građevinsko zemljište i izgradnju Beograda. Pregled izmena za Fazu 2. je obrazložen u aktu Urbanističkog zavoda Beograda: „Intenziviranje donošenja izmena i dopuna GP 2021. Faza 2” (2007). U drugoj fazi Izmena i dopuna istraživano je prilagođavanje krupnih strukturalnih promena u prostoru kao što su: unapređenje korišćenja zona zaštite Makiša, Surčinskog polja, priobalja Save i Dunava, mogućnost urbanizacije Ade Huje, dotadašnjih vojnih lokacija za koje više nije zainteresovana Vojska Republike Srbije, zatim izmene tipologije, planiranih namena, parametara za izgradnju i korišćenje prostora i usklađivanje sa prostornim planovima i uredbama koje je donela Vlade Republike Srbije. Takođe su razmatrani i rešavani brojni pojedinačni zahtevi za precizno prilagođavanje namena i uslova na zemljištu pojedinačnih korisnika i institucija, što je bila obaveza prema Zakonu o planiranju i izgradnji i osnovnom planu (Generalni plan BGD 2003. godine). Radi obezbeđenja obrade, stručne kontrole i odlučivanja, izdvojeno je dvanaest grupa izmena i dopuna, od kojih deset čine predlog faze označene kao Faza 2, dok je za ostali deo izmena predviđen nastavak rada, stručna kontrola i donošenje za preostale Programom predviđene izmene, kroz sledeću radnu fazu izmene GP.<sup>77</sup>

Sledeće grupe tema su najvažniji predmet izmena: usklađivanje organizacije prostora prema Prostornom planu autoputa „Južni Jadran”; usklađivanje lokacija kapitalne infrastrukture, konsolidacija nekih prostora i funkcija železničkog čvora povodom razvoja privrednih i pristanišnih funkcija na banatskoj strani i promene namene prostora u zoni Ade Huje iz saobraćaja u komercijalnu i stambenu; nove planirane trase saobraćajnica, uvođenje „privrednih parkova” kao nove ponude velikih kompleksa na izvodnim saobraćajnim pravcima; transformacija privrednih zona unutar urbanog tkiva centralne i srednje zone u komercijalne, stambene i javne sadržaje; reorganizacija sportsko-rekreativnih kompleksa – radi unapređenja turizma i rekreacije građana; dopuna ili korekcija najnužnijih parametara, revizija komercijalnih zona radi preciznijeg sprovođenja plana; promene odredbi o sprovođenju plana radi kvalitetnijeg ukupnog i

---

<sup>77</sup> Saglasnost Ministarstva životne sredine i prostornog planiranja, br.350-01-01438/2009-07. Od 24.12. 2009. godine. Iz dokumentacije Plana, Urbanistički zavod Beograda.

pouzdanog neposrednog sprovođenja planiranih rešenja. Cilj je, takođe, da se izaberu i obrade samo one promene koje se mogu prihvatiti bez dodatnih novih studija u 2009. godini, a koje će povećati preciznost, konstatovati u međuvremenu izvedene radove i omogućiti operativnost Generalnog plana do donošenja novih izmena ili novih planova detaljne regulacije.

Veliki gradski projekti ili vizije, kakvi su u tom periodu bili „treći Beograd”, mogućnost da se grad i funkcije grada šire na banatski deo teritorije, master plan područja „Luka Beograd”, za transformaciju privredne zone uz Dunav od lokacije današnje luke do špica Ade Huje u površini od preko 600ha, uz angažovanje svetskih arhitektonskih autoriteta (Danile Libeskind Studio i Ghel Architects), zatim kompleksi izuzetno visokih objekata na Novom Beogradu i u centru grada, bili su svi razmatrani u okviru procesa izmena i dopuna Generalnog plana Beograda 2021. Ovakvi projekti su osim stručnih debata izazivali veliku pažnju javnosti i za njihovu verifikaciju kroz Generalni plan bilo je potrebno da se prikupe valjani argumenti kroz studijsku osnovu, master planove, konkursna rešenja, ankete i da na kraju prođu ocenu javnosti kroz procedure javnog uvida. Ovi značajni projekti su zbog svoje kompleksnosti, sa jedne strane, usporavali proces ažuriranja Generalnog plana, dok su, sa druge strane, bili povod da se preduzimaju intenzivne aktivnosti kako bi se došlo do stručnih zaključaka ili političkog i stručnog konsenzusa o njihovom prihvatanju. Od usvajanja osnovnog plana 2003. godine započeta je izrada različitih studija i analiza koje je trebalo da budu pomoć planerima i upravi u donošenju važnih odluka u prostoru grada a njihova izrada se intenzivira u periodima posebnih investicionih aktivnosti. Tako su, na primer, od 2005. izrađene analiza lokacija za beogradsku operu, Studija plesnog odseka, Organizacija i finansiranje grada Beograda, Studija beogradskog priobalja, I faza, prirodnog jezgra Beograda, socijalnog stanovanja, javnog prostora Beograda za područje opštine Stari grad, 2009, zatim Studija visokih objekata, 2010. Plan postavljanja objekata na vodi, projekat Zelena regulativa Beograda i druge.

Zakon o planiranju i izgradnji u članovima o strateškim prostornim i generalnim planovima omogućava direktno sprovođenje pravila izgradnje koja su tradicionalno bila deo operativnih urbanističkih planova („Sl. glasnik RS” br. 47/03). Smatra se da je princip i pravilo neposredne primene GP-a jedan od značajnih doprinosa procesu urbanizacije Beograda od 2009. godine. Naime, „potvrda ispunjenosti kriterijuma za neposrednu

primenu pravila Generalnog plana” se kao argument radi pre izrade urbanističkog projekta i vrednuje na sednicama Komisije za planove Skupštine grada Beograda te se smatra efikasnim instrumentom koji omogućava izgradnju do donošenja planova detaljne regulacije. Kako se i vrednovanje analiza razlikuje u zavisnosti od stava Komisije a odluke smatraju arbitrarnim, i ovaj instrument postaje predmet kritike i svodi se na odluku uprave da li će ili neće odabrati restriktivan ili liberalan način sprovođenja Generalnog plana. Kako se urbanizam često, ne samo u Beogradu već u čitavom regionu krajem prve decenije 21. veka, bazira na malim razmerama, dobija i atribut privatni, investitorski (Milosavljević, 2011), često korišćen u kritikama urbanističkih planova i odluka od sredine 90-ih godina 20. veka, ili lokacijski, dovodi se u pitanje svrha planiranja, jer se ono svodi na intervencije i mere „upravljanja krizom urbanosti, a urbana zajednica na posledicu mikropolitčkih i privatnih interesa”. (Sanjčanin, 2008).

Izmena Generalnog plana Beograda je sprovedena 2014. godine kako bi se omogućila realizacija projekta „Beograd na vodi“, to jest obezbedio odgovarajući planski osnov. Projekat je Republici Srbiji i Gradu Beogradu partnerski ponudila kompanija „Eagle Hills“ u prostoru koji se tradicionalno naziva Savski amfiteatar, na delu desne obale Save, predviđenom svim strateškim planovima Beograda od 1952. za urbanu rehabilitaciju i izgradnju novog centra grada. Projekat nudi obimnu izgradnju stambenih, komercijalnih i poslovnih sadržaja i kulu na obali Save, što je bio jedan od povoda za izmene Generalnog plana Beograda. Naime, u Generalnom planu iz 2003. propisana je maksimalna dozvoljena spratnost u Beogradu od 32 m, to jest ekvivalentnih devet etaža (prizemlje, osam spratova i povučeni sprat ili potkrovlje) i to samo u slučaju komercijalnih namena. Zbog velikog pritiska investitora za izgradnju izuzetno visokih objekata u Beogradu pre ekonomske krize 2008. godine (na primer, na lokacijama Hotel „Jugoslavija”, području master plana „Luka Beograd“ i na lokaciji u bombardovanju oštećenog objekta bivšeg Saveznog MUP-a u ulici Kneza Miloša) gradska uprava i kabinet gradonačelnika zatražili su od Urbanističkog zavoda Beograda da uradi vrednovanje lokacija i studiju mogućnosti izgradnje visokih objekata u području Generalnog plana Beograda. Studija je urađena u saradnji lokalnog tima sa ekspertima iz Srbije (Arhitektonski fakultet u Beogradu, Srpska akademija nauka i umetnosti, Društvo arhitekata Beograda) i razvijenih gradova sa iskustvom odlučivanja o visokim objektima

(Kurt Puchinger, Beč, Josep Acebillo, Barselona) a njeni rezultati ugrađeni u poglavlja o sprovođenju Generalnog plana Beograda 2009.

Kako u Studiji visokih objekata područje Savskog amfiteatra nije predviđeno za izgradnju izuzetno visokih objekata, Izmenama i dopunama GP Beograda 2021. iz 2014.godine („Službeni list grada Beograda”, br. 25/05, 34/07, 63/09 i 70/14) se ukida ova restrikcija, ali se zadržava metod obavezne analize mogućnosti izgradnje visokih objekata na lokacijama na čitavoj teritoriji GP-a. Verifikacija takvih analiza vrši se na Komisiji za planove Skupštine grada Beograda. Takođe, u poglavlju „12.2.3 Područja za obaveznu primenu posebnih instrumenata razrade i sprovođenja Generalnog plana”, posle stava 4. dodat je novi stav 5. kojim se menja propisana obaveza izrade međunarodnog javnog konkursa za celinu područja projekta koji glasi:

*„Ukoliko se za neku od napred navedenih lokacija, utvrdi da je od značaja za Republiku Srbiju, kroz dalju plansku razradu preispitaće se potreba za raspisivanjem konkursa za celo područje, delove područja ili pojedinačne lokacije, u zavisnosti od značaja lokacije i načina realizacije.”*

Pozivanje na nacionalni značaj projekata nije nepoznat u istoriji planiranja gradova, na primer 90-ih godina u Milanu, kako bi se argumentovalo odstupanje od opših pravila. Međutim, mogućnost izuzetnih pravila u resornom zakonu ili drugačiji sistem koji omogućava donošenje strateških odluka u drugačijoj proceduri doprineli bi da se odluke o važnim projektima ne donose arbitrarno, suprotno opštim pravilima ili bez konsenzusa. U periodu 2009–2010 sličan metod primenjen je u stvaranju pravnog osnova da se na lokaciji bivše kasarne „Stepa Stepanović” na Voždovcu izgradi stambeno naselje u partnerstvu Grada, Republike Srbije i Vojske Srbije, na osnovu „Zakona o podsticanju građevinske industrije Republike Srbije u uslovima ekonomske krize” („Sl. glasnik RS”, br. 45/2010 i 99/2011). U tom smislu, ova dva primera su argument za tezu da je u uslovima krize i povećane neizvesnosti u kojoj današnji gradovi funkcionišu neophodno obezbediti drugačiji sistem planiranja, nove instrumente sprovođenja strateških odluka i upravljanja procesom, kroz koji će se važne odluke o gradu donositi legitimno, prema posebnoj i efikasnoj proceduri i na osnovu jasnih, racionalnih argumenata. Time se izbegavaju presedani kojima uprava narušava sistem planiranja i poverenje javnosti i investitora u pravni sistem države i grada, a obezbeđuje odgovarajući odgovor na zahteve koje donosi novo doba.

*Tabela.7 – Stanovništvo Beograda 1900 – 2011 (izvor: dopunjeni Izveštaj o stanju grada Beograda u reviziji Nacrta Strategije razvoja grada Beograda, Urbanistički zavod Beograda JUP, 2011. Pojedinačni izvori navedeni u tabeli)*

| <i>Godina</i> | <i>Grad Beograd</i> | <i>Država</i> | <i>Gradska populacija</i> | <i>Izvori i napomene:</i>  |
|---------------|---------------------|---------------|---------------------------|--|
| 1900.         | 69.100              |               |                           | <i>Belgrade, History of Belgrade, www.znanje.org, "Treasures from Yugoslavia", An Encyclopedic touring guide; Kretanje stanovništva prema podacima iz popisa 1948, 1953, 1961, 1971, 1981, 1991, 2002, 2011;</i><br><i>Strategija razvoja grada Beograda, 2011, Regionalni prostorni plan administrativnog područja grada Beograda, 2004.i 2011;</i><br><i>Statistički godišnjak Beograda 1921,1931,1948, 1953, 1961, 1971, 1981, 1991, 2002, 2005, 2006, 2010, Statistički godišnjak Republike Srbije 2000, 2005, 2010</i><br><i>Podaci iz popisa 1991. i 2002. su vođeni samo za Centralnu Srbiju i Vojvodinu, bez Kosova;</i><br><i>Prvi rezultati popisa stanovništva, domaćinstava i stanova Republike Srbije</i> |
| 1910.         | 90.000              |               |                           |  |
| 1921.         |                     | 4.819.430     |                           |  |
| 1931.         |                     | 5.725.912     |                           |  |
| 1948.         | 634.003             | 6.527.966     |                           |  |
| 1953.         | 731.837             | 6.979.154     |                           |  |
| 1961.         | 942190              | 7.642.227     | 612.732                   |  |
| 1971.         | 1.209.361           | 8.446.591     | 807.664                   |  |
| 1981.         | 1.470.073           | 9.313.676     | 995.858                   |  |
| 1991.         | 1.602.226           | 7.576.837     | 1.089.996                 |  |
| 2000.         | 1.618.166           | 7.516.346     | 1.174.860                 |  |
| 2002.         | 1.576.124           | 7.498.001     | 1.061.727                 |  |
| 2005.         | 1.600.000           | 7.440.769     | 1.160.000                 |  |
| 2006.         | 1.613.000           |               | 1.168.000                 |  |
| 2011.         | 1.639.121           | 7.120.666     |                           |  |
| 2015          | 1.675.043           | 7.236.519     |                           |  |

#### **4.4 Strategije i taktike za prevazilaženje tranzicije**

U Evropi, u drugoj polovini 20. veka u zavisnosti od sredine, započinju procesi odvajanja strategija i strateških planova od operativnih (sprovedbenih, regulacionih) urbanističkih planova, a u Srbiji formalno tek usvajanjem posebnih zakona o lokalnoj samoupravi 2007. („Sl. glasnik RS” br. 129/07, 83/14) i regionalnom razvoju 2010. („Službeni glasnik Republike Srbije”, br. 51/2009 i 30/2010). Integralne i sektorske strategije održivog razvoja lokalnih samouprava u Srbiji se razlikuju od grada do grada, u zavisnosti od konsultantske podrške, realnih potreba, veličine grada i kapaciteta, kako lokalne uprave tako i organizacije koja izrađuje strategiju. Za Strategiju integralnog urbanog razvoja centralne gradske zone Kraljeva se, na primer, u članu 2. gradske Odluke kaže da je to „strateški plan urbanog razvoja, u skladu sa principima Lajpciške povelje Evropske unije (2007)”.

Beograd je svoju prvu strategiju prostornog razvoja administrativnog područja (metropolitan) dobio kroz Prostorni plan Grada Beograda 1981. godine. Ona je rađena



prema Zakonu o društvenom planiranju SR Srbije, čl. 10. i 25. i Statutu grada Beograda 197., a prema metodologiji i sadržaju kakve u to vreme imaju strategije evropskih gradova. Ona je „globalni model opšteg razvoja Beograda u kome su saopštena osnovna opredeljenja i globalni koncept za dugoročni razvoj beogradske zajednice.” (1981, p.1). U redovnim zakonskim i planskim ciklusima izrađene su i usvojene još dve strategije grada: Metropoliten Beograda / Strategija prostornog razvoja grada Beograda (2001) i Strategija razvoja grada Beograda (2010). Na drugoj se zbog specifičnih okolnosti i dinamike promena u strukturi grada radilo ukupno pet godina, u tri politička mandata različitih političkih koalicija, kroz nekoliko zakonskih revizija i po uzoru na strategije kapitalnih gradova regiona centralne i istočne Evrope.

Sve tri strategije su bile dokumenti u kojima su objedinjavani programi razvoja različitih sektora grada i najvećim delom su bile vezane za usaglašavanje stavova, planova i projekata gradske uprave, organizacija i institucija, dosledno prateći i usaglašavajući ciljeve planova prostornog razvoja. Činjenica da su rađene u institucijama koje se pretežno bave prostorom pokazuju da je tradicija planiranja prostora, odnosno planerska profesija ona koja ima kapacitet da usaglašava, integriše, objedinjava različite programe, oblasti i učesnike u zajedničkom stvaranju vizije budućnosti grada. Strategije su bile obavezni deo sistema planova grada, ali čak i za profesionalce a posebno za građane imale su znatno manji značaj od urbanističkih planova. Nekoliko je mogućih razloga za ovakav status strategija. Verovatno je deo shvatanja proizašao iz velike tradicije i operativnog karaktera urbanističkih planova, znatno bližih i razumljivijih prosečnom građaninu. Zatim, činjenica da se sistem planiranja nije suštinski promenio od druge polovine 20.veka, to jest da strateško mišljenje i planiranje nisu prihvaćeni kao efektivan način planiranja budućnosti grada. Na kraju, ali ne manje važno, čini se da nije postojala ili ne postoji istinska namera uprava i planera da se proces strateškog planiranja usvoji kao praktičan u vremenu velikih promena i da se tema izbora vizije budućnosti grada zaista otvori za sve aktere, profesionalce i amatere, struku, nauku i građane. Za razliku od strategija, taktike za prevazilaženje kriza su gradu, njegovim upravama, institucijama i građanima bile neophodne i korisne za prevazilaženje kriza u planiranju.

Tabela 8. Pregled urbanih i planskih politika Beograda u periodu 1990 –2015.

| <b>Period</b> | <b>kontekst</b>   | <b>Zvanična strategija i urbana politika</b>   | <b>Planska politika i operativni dokumenti</b>   |
|---------------|---|--|--|
| <b>1990.</b>  | Prva tranzicija, prepoznavanje tržišta, prva privatizacija privrede i stambenog fonda, rat u okruženju, političke i ekonomske sankcije, pad standarda, nezapamćena inflacija. | Decentralizacija, deregulacija, Planiranje u ingerenciji gradske opštine, dogradnje, nadgradnje,   | DUP,<br>Akt o uslovima za uređenje prostora,<br>Privremeni uslovi i dozvole  |
| <b>1995.</b>  | Raspad Jugoslavije, migracije, neplanska izgradnja, komunikacija van granica svedena na individualne kontakte   | Zakon o planiranju i uređenju prostora i naselja, vraćanje gradu nadležnosti za planiranje, Održivi razvoj, usaglašavanje sa međunarodnim dokumentima UN Habitat agenda, GIS | Izмене GUP-a,<br>Regulacioni plan,<br>Prva legalizacija<br>Urbanistički projekt sa snagom plana  |
| <b>1999.</b>  | Rat u Srbiji  | Vanredno stanje  | Urbanističke analize za direktno sprovođenje GUP-a   |
| <b>2000.</b>  | Političke promene, obnova, obezbeđenje privlačnog okruženja za investicije  | Promene regulative, U susret investicijama, skraćenje procedura  | Urbanistički uslovi do donošenja novih planova, pripreme za novi GUP   |
| <b>2003.</b>  | Strane investicije, Međunarodna promocija, Kapitalni gradski projekti   | Zakon o planiranju i izgradnji, Novi planski ciklus, Kontrola procedura, Javno zemljište, Realizovani javni konkursi, Promocija lokacija                                     | Generalni plan sa neposrednim sprovođenjem, obavezom kontinualnog ažuriranja, Preispitivanje važećih planova, Planovi za kapitalne gradske projekte (UMP, LRT), PGR mreža javnih službi, Planovi sanacije nelegalno izgrađenih naselja |
| <b>2006.</b>  | Zakon o glavnom gradu (2007)  | Urbani razvoj, lokacije za izgradnju, Opera, Treći Beograd, Grad budućnosti južne Evrope (Ft), Saradnja sa evropskim gradovima, evropski projekti                            | Studije, anlike, konkursi kooperacija, veliki broj urbanističkih planova za revitalizaciju i novu izgradnju.   |
| <b>2008.</b>  | Ekonomska kriza, reforma uprave, izmena Statuta   | Javni radovi, kapitalni projekti Socijalna infrastruktura Studije, analize, konkursi intenzivna saradnja sa drugim gradovima   | Izмене GP Beograda Planovi za kapitalne gradske projekte (Obilaznica, Severna tangenta, UMP, Strategija razvoja grada Beograda   |
| <b>2009.</b>  | Zakon o planiranju i izgradnji, Specijalni zakoni   | Novi planski ciklus Strategija razvoja grada Beograda  | GUP, PGR, PDR analize i urbanistički projekti za direktno sprovođenje GP-a   |
| <b>2014.</b>  | Zakon o planiranju i izgradnji, Specijalni zakoni   | Veliki gradski projekti, javni prostor, javni konkursi 100 Resilient cities  | Izмене GP Beograda, PP Posebne namene, procedura za GUP i PGR  |

#### **4.4.1. Inovativni projekti, lokalne strategije i taktike 90-ih godina**

Period 90-ih godina je za čitavo društvo bilo stanje šoka zbog rata u okruženju, ekonomskih sankcija, nezapamćene inflacije, siromaštva, nelegalnih postupaka, porasta kriminala. Procesi i pojave koje su u Beogradu pratile ovakav ambijent su bile fatalne po urbani karakter grada i sa njima se država, grad i profesija do danas nisu izborili: neplanska, poluplanska i privremena izgradnja u svim delovima grada, od glavnih gradskih trgova do rubnih oblasti na poljoprivrednom zemljištu. Sa druge strane, konsultantske organizacije preporučuju a profesija i nauka traže legalne i efikasne načine da se sa nepoznatim i neuređenim sistemom izbore na inovativni i profesionalno dostojanstven način. Kroz malobrojne atipične projekte u odnosu na birokratizovanu urbanističku strukturu, u Beogradu se prepoznaje kapacitet profesije da se nosi sa izazovima tržišne ekonomije i tranzicije na bazi prethodnih iskustava, kontakata, razumevanja procesa i pojava, elastičnog mišljenja i dobre prakse u sredinama koje su bile manje krute i administrativno ustrojene. U nastavku se predstavljaju tri teme, tri primera, opšte, institucionalne i individualne inovativnosti u nalaženju rešenja za probleme grada u dinamičnom periodu kraja 20.veka.

##### **4.4.1.1 Neplanska, poluplanska i privremena gradnja**

Proces promene postsocijalističkih gradova, uključujući Beograd, bio je tema istraživača upravo zbog nemogućnosti gradova da tradicionalnim planerskim instrumentima i dinamikom savladaju izazove nestabilnog tranzicionog vremena (Berto, Begović, 1994, Tošić, 1997, Tsenkova, Budić, Gligorijević, 2004, Van Dijk, 2006, Hirt, Petrović, 2008, Stojkov, 2013, Hirt 2013). Koliko je sistem planiranja bio ograničavajući pokazuju materijali koje je Ekonomska komisija za Evropu (Economic Commission for Europe – OUN) priredila u okviru stručne i tehničke pomoći istočnoevropskim zemljama i posebno Priručnik za obnovu i modernizaciju ljudskih naselja (Janić, 2007, pp.318,319). U njima se nalaze i konkretne preporuke prema kojima se podržavaju inovativna istraživanja u urbanoj obnovi. Za zemlje u kojima su sredstva države i stanovništva ograničena predloženi su „meki” programi koji bi najpre unosili samo neophodne promene, a zatim stvarali uslove za buduću modernizaciju i tako uštedeli i državna i privatna sredstva. Isti princip se predlaže i u odnosu na regulativu te se kaže da je „...neophodno propise prilagoditi potrebama...a tehničke zahteve i standarde stanovanja

treba učiniti fleksibilnijim kako bi se izašlo u susret rehabilitaciji i obnovi zgrada putem samopomoći”. Ovi stavovi koji se odnose na stambene objekte, zbog obezbeđenja elementarnih potreba stanovništva, bili su korišćeni kao argument u predlozima za primenu inovativnih strategija obnove gradova u Srbiji kakva je bila npr. Urbana reciklaža u periodu 1996–1999. godine (Gligorijević, 1996, 1999, Šijaković, 2015).

Jedan od aktuelnih fenomena karakterističnih za tranzicione gradove, posebno zemalja u razvoju i u brzo rastućim gradovima širom planete, jeste neplanska, neformalna izgradnja, a problem sa kojim se sreću uprave na čitavom području jugoistočne Evrope je regulacija naselja i sanacija neplanske izgradnje (Mojović, Ferencak, 2011, Regionalni projekat Svetske banke 2011–2014).<sup>78</sup> Političke, ekonomske i društvene promene priozvele su dramatično drugačiju urbanu matricu u poređenju sa onom koja je bila planirana kao održiva u gradu: nekontrolisani rast, posebno na neurbanizovanim područjima, izmene u strukturi i broju stanovnika, itd. Grad je kroz faze realnog i samoupravnog socijalizma i tranziciju dobijao nove arhitektonske forme (uključujući privremenu gradnju, slamove, nelegalne objekte, dogradnje, splavove i kioske). Mnogo je bilo razloga za neformalnu izgradnju, uključujući društvene, ekonomske i administrativne slabosti uprave, ali je jedan od najvažnijih za Beograd bila velika migracija kao rezultat restrukturiranja bivše Jugoslavije. Procenjuje se da je 90% došljaka u Beograd (procenjuje se na ukupno oko 230.000. do 2000. godine) naselilo periferne delove grada, stvarajući hitan smeštaj za život svojih porodica. Obično su gradili kuće na poljoprivrednom zemljištu ili u zonama retke izgradnje, doprinoseći već značajnom neformalnom sektoru. Prema UNECE studiji iz 2006, Beograd je značajno doprineo procenjenom broju od milion neplanski izgrađenih zgrada u Srbiji (Mojović, 2011). Podaci iz Dokumentacije Generalnog plana Beograda 2021 (2003) pokazuju da 43% stambenih površina i oko 22% građevinskog područja na teritoriji 10 centralnih opština čine neformalna naselja. Procena je, takođe, da je broj izgrađenih objekata bez građevinske dozvole jednak onima sa dozvolom u 1997. godini (Petrović, 2001, Vujović & Petrović, 2007).

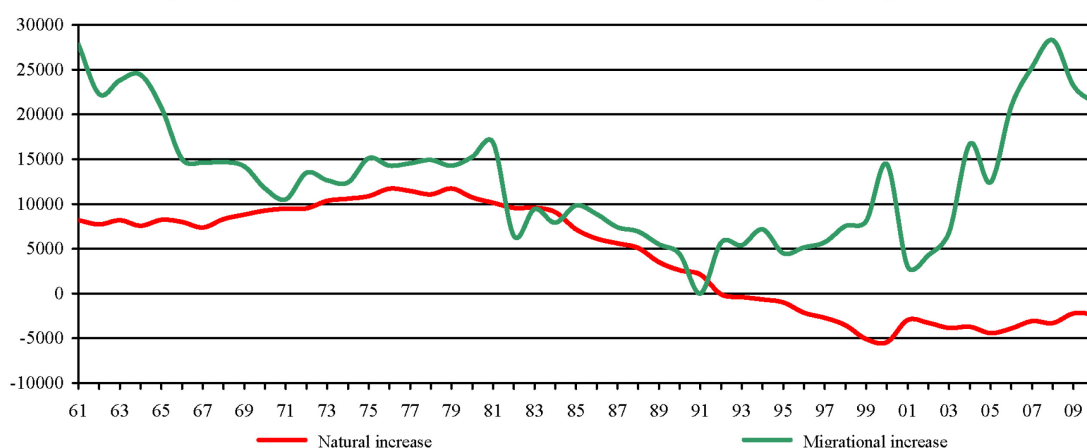
Zadatak planera je bio da za zone neplanske gradnje utvrde regulaciju kako bi se obezbedio elementarni standard stanovanja, bez rušenja, a za upravu, da obezbedi

---

<sup>78</sup> WB-Austria Urban partnership program, City to City dialogue, Municipal finance, urban planning and land management, 2011–2014.

neophodnu tehničku i socijalnu infrastrukturu za sve građane, uključujući one koji žive u neformalnim naseljima. Pored prigradskih opština, proces se takođe odvijao i na užoj teritoriji grada sa idejom da se stvori životni prostor ili ostvari profit van zakonom propisane procedure. Nelegalna gradnja je u Beogradu postala obeležje i viših socijalnih grupa, u elitnim naseljima kakva su Dedinje ili Senjak, delom i Padina, izgrađeni suprotno urbanističkim pravilima, često na javnom zemljištu. Često su objekti ovoga tipa bogato ukrašeni simbolima imućnosti, kako Weiss (2007) naziva turbo-arhitektura, u skladu sa turbo-folk muzičkim žanrom u kome se mešaju zapadni pop i balkanski folk, koji su arhitektonska ostavština perioda 90-ih godina u Srbiji. (Ćurčić, 2006, cit. Hirt 2009).

Dijagram 1 – Prirodni i migracioni priraštaj stanovništva, 1961–2010, Statistički godišnjak 2010, Zavod za informatiku i statistiku Grada Beograda, preuzeto 7.2012.



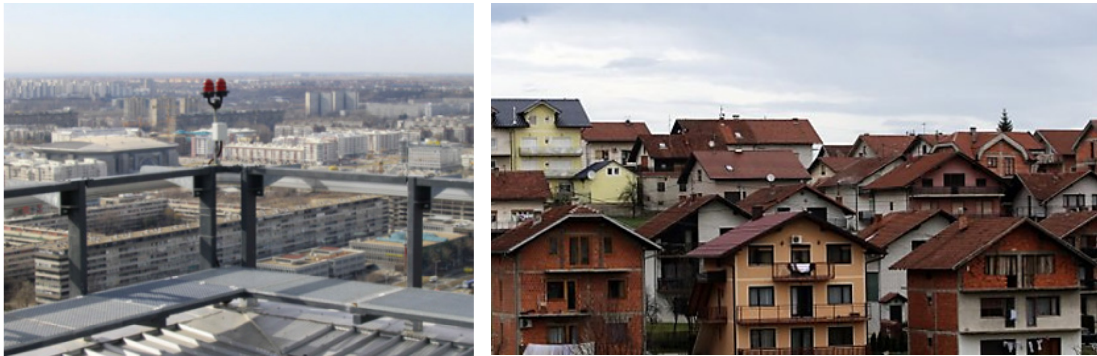
Funkcionalne posledice nelegalne gradnje su dugoročne: zauzeti koridori za izgradnju saobraćajnica i infrastrukture, potrošeno neizgrađeno i poljoprivredno zemljište, podstandardna naselja bez adekvatne infrastrukture i arhitekture, i takođe važno, urušavanje sistema upravljanja i planiranja grada i poverenja u institucije. Direktnе finansijske posledice za gradsku upravu i budžet grada su manje finansija javnog sektora od koga se neopravdano očekuje obezbeenje javnih potreba i standarda. Grad i država su, praktično, ostali bez poreza na imovinu, nadoknade za opremanje i korišćenje građevinskog zemljišta, administrativnih taksi, od čega se, između ostalog, finansira opremanje i održavanje gradske infrastrukture. Poslednje i takođe važno je masovno zauzimanje javnog zemljišta, planiranih putnih i infrastrukturnih koridora i resursa zemljišta koje nikad neće moći da bude adekvatno vrednovano i uređeno kao dragoceno gradsko građevinsko zemljište.



*Sl. 55* – Beogradska bespravna gradnja: Karaburma 2001. godine – stambene zgrade proširene u gabaritu, dograđeni spratovi, ne uvažavajući kontekst, regulaciju, arhitekturu.

*Sl. 56* – Kuća u trajnoj izgradnji na privatnoj parceli u Ripnju (kreativni samograditelj izvor: <http://www.telegraf.rs/vesti/beograd/1030651-svi-se-krste-kad-je-vidе-da-li-je-ovo-najčudnija-kuca-u-srbiji-foto, autor: Milena Đorđević>).

Osim što je neplanska gradnja bila nesigurna investicija za vlasnika, ona je i nepovratno štetna za funkcionisanje gradskih sistema, opterećenje infrastrukture i, naravno, za identitet. Često na koridorima saobraćajnica i infrastrukture, na javnim zelenim površinama, ali i na postojećim zgradama, ona negira svako planiranje, a urbanistički planovi se u to vreme sve više bave legalizacijom umesto regulacijom i dizajnom urbanog prostora (Gligorijević at al. 2008). Iako potpuno ili delimično nezakonita, ovakva gradnja je po nekim autorima doprinela da se Beograd razlikuje i izbegne sudbinu sličnih kolektivnih novih stambenih naselja socijalističke epohe ili socijalnog stanovanja kapitalističkih gradova. Hirt (2008, p.296) tvrdi da su akcija otkupa državnih stanova 90-ih godina prošlog veka, mešana socijalna struktura stanovništva pa i, paradoksalno, obično negativne urbane pojave nelegalne izgradnje učinile da grad bude autentičan. Planska šema grada izmenjena je od longitudinalne u policentričnu, jezgrovitu strukturu, opasanu sa dva saobraćajna prstena, stanovanje visokih i viših gustina sa puno zelenila planirano za 20. vek samo je delimično izgrađeno, dok su porodične kuće rasle brzo, često nelegalno, u potpuno drugačijoj matrici, oslonjenoj na katastar, i malim privatnim parcelama (Đokić, Gligorijević.& Čolić Damjanović, 2015).



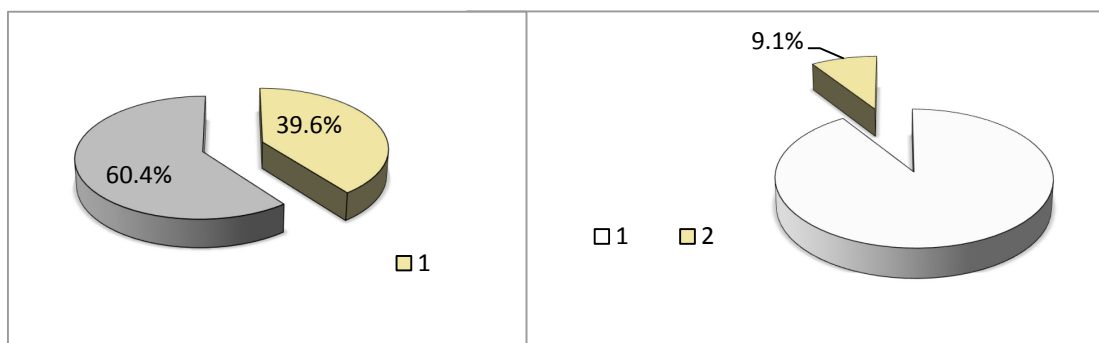
Sl. 57, 58. – Raznolikost kao atribut grada: Novi Beograd, 2007 (foto autor 2006) i beogradsko najveće neformalno naselje Kaluđerica (preuzeto sa <http://www.blic.rs/Vesti/Republika-Srpska/244804/Bez-popusta-za-legalizaciju> 2011)

Iako je legalizacija kao kompromisni instrument i lek uvedena prvi put kasnih 80-ih godina, verovatno kao posledica socijalne politike, uprava nije tokom proteklih godina uspela da zaustavi ovaj proces. U tom smislu je proces legalizacije bio i jeste problem za Srbiju i zemlje u regionu koliko i planiranje, zbog čega je bio predmet Zakona o planiranju i izgradnji 2003. i 2009. godine. Koliko je problem kompleksan govori i činjenica da je 2013. godine donet i poseban Zakon o legalizaciji objekata, a 2015. i novi zakon o ozakonjenju objekata („Sl. glasnik RS”, br. 96/2015). Sektor planiranja od 90-ih godina urbanistički reguliše, odnosno radi planove sanacije nelegalnih naselja za naselja kakva su Padina (2004), Busije i Grmovac (2005), Mali Mokri Lug, (2012), Ovču, Jajince i Jelezovac, u okviru Plana generalne regulacije jedinice lokalne samouprave - Grad Beograd 2012. Ukupna površina neplanski izgrađenih zona, koje se praktično legalizuju kroz urbanističke planove od 2000.godine, iznosio je oko 30% ukupnih stambenih površina, odnosno oko 9% građevinskog područja.<sup>79</sup>

I pored novih pravila i procedura u skladu sa preporukama međunarodnih konsultanata, praksa planiranja ne uspeva da prati dinamiku promena, legalnih ili nelegalnih. Argument za tezu je činjenica da su urbanistički planovi koje je gradska uprava pokrenula na područjima obimne neplanske izgradnje (kakvi su npr. područja Jajinci, Kamendin ili Altina) u periodu 2004. i 2005. godine zbog dugih procedura usvajani posle oko deset godina i time bili zakasneli kao osnov za regulaciju, jer se na

<sup>79</sup> Informacije iz Plana generalne regulacije građevinskog područja jedinice lokalne samouprave Grad Beograd, 2012. Urbanistički zavod Beograda;

terenu odvijao proces nove izgradnje koja danas sprečava opremanje infrastrukturom čitavih naselja.



SI 59– Zone stanovanja pretežno neformalnog tipa (S4) u odnosu na ostale tipove stanovanja za koje su predviđene sanacione mere i snabdevanje infrastrukturom, podaci iz Dokumentacije PGR (Urbanistički zavod Beograda, 14.1.2013)

#### 4.4.1.2. Regulacioni plan zone Bulevara revolucije

Primer inovacije u stručnom rešavanju problema tranzicije u urbanističkom planiranju Beograda jeste Regulacioni plan zone Bulevara revolucije, započet Pilot planom Bulevara revolucije (CEP, Beograd, 1991). Plan je trebalo da ponudi rešenja za hitne potrebe grada u zoni Bulevara kroz tri separata: izbor lokacija za novu izgradnju, podaci o prostorima koji zahtevaju hitnu sanaciju (u 34 bloka) i mogućnosti i ograničenja razvoja poslovanja u čitavoj zoni. Projekat je inicirao privatni sektor kod Gradskog fonda za građevinsko zemljište i jedan je od prvih eksperimentalnih i inovativnih projekata strateškog procesa planiranja i principa oblikovanja gradskog prostora, umesto proizvodnje standardnog plana.

Regulacioni plan Bulevara revolucije (CEP, 1996) i njegov prvi podprojekat „Prostorno-programsko rešenje zone Regulacionog plana Bulevara revolucije” je jedan od zvaničnih projekata Grada Beograda koji potvrđuje da zakonske odredbe nisu prepreka da se prevaziđe tradicionalno birokratsko planiranje, ukoliko se primeni inovativni pristup profesije i autoritet uprave za kvalitetan iskorak iz konzervativne prakse. Projekat je prva faza Regulacionog plana, Zakonom i GUP-om preporučenog instrumenta regulacije Beograda. Osnov za Plan čini Pilot plan Bulevara revolucije, široka studijska osnova i istraživanje praktičnih modela za izradu pojedinih regulacionih planova Beograda, u ovom slučaju na 300 ha mešovite stambeno-poslovne zone oko linearnog centra uz Bulevar revolucije sa gravitirajućim stambenim blokovima, od Narodne skupštine u samom centru grada do Malog Mokrog Luga, periferije Beograda. U

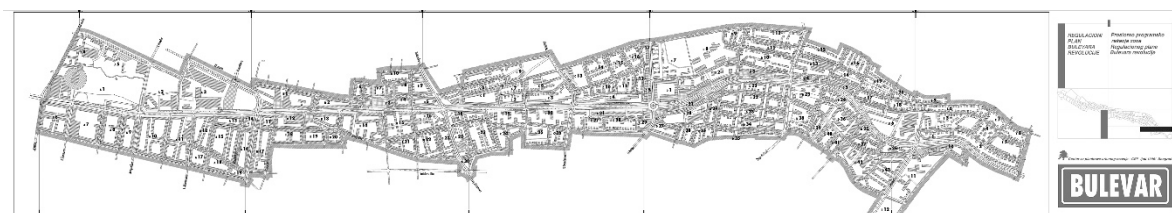


povodima za izradu Regulacionog plana urađena je ocena stanja planiranja i utvrđen nedostatak vizije transformacije velike gradske zone, neusaglašeni važeći urbanistički planovi međusobno i sa strateškim planovima grada. Samo 21,7% teritorije DUP-a Bulevara revolucije 1973. godine razrađeno je planovima detaljne regulacije, a urbanistička rešenja ocenjena su kao preambiciozna, nerealna i u neskladu sa Izmenama i dopunama GUP-a Beograda 1985. Osim toga, na području plana postojali su različiti detaljni urbanistički i regulacioni planovi i urbanističko- tehnički uslovi pojedinačnih delova ili blokova iz različitih perioda, od kojih veliki broj privremenog karaktera. Rezultat u prostoru je bila nekontrolisana izgradnja proizašla iz tako neusaglašenih planova, decentralizovanih ovlašćenja na teritoriji četiri gradske opštine i nestrpljenja investitora i stanovnika da čekaju donošenje planova zbog čega preduzimaju gradnju privremenih i nelegalnih objekata, nadziđivanje i dogradnju (Gligorijević, Radović 1996).

Gradu je bio potreban instrument kontrole i naplate naknada za uređenje i korišćenje građevinskog zemljišta (Fond za građevinsko zemljište) a urbanistima i arhitektima motiv i instrument da planiraju i proveravaju mogućnosti buduće urbane strukture u zoni Bulevara prema savremenim principima. Dva su iskazana cilja izrade ovakvog plana: prvi je evidencija stanja i usaglašavanje planske dokumentacije iz koje je neophodno formirati dovoljno precizan i realan regulacioni plan za koordinisani dalji razvoj zone, i drugi, formiranje objedinjene informacione osnove dela gradskog prostora za dalje praćenje i sprovođenja planova, izgradnje i planiranja urbanog razvoja (Radović, 1991, p. 5).

Na projektu je angažovan multidisciplinarni tim, eksperti iz javnog, privatnog i civilnog sektora, koji je obavio opsežna istraživanja i analizu sadržaja, kapaciteta i programa, anketu građana, evidenciju problema i trendova, ali i istraživanje urbane i arhitektonske forme kao odgovora na tranziciju kroz proces javne ankete, arhitektonskih programskih i arhitektonskih konkursa. Koordinaciju o odnosu na planove višeg reda i širih prostornih celina radio je Urbanistički zavod Beograda. Materijal sadrži digitalnu bazu podataka o svim aspektima prostora, tzv. funkcionalne mreže, najznačajnijih funkcionalnih sistema u prostoru plana, saobraćaja, javnog prostora i zelenila, urbanističke predloge za deset ključnih lokacija ili urbanističkih tema koje formiraju novi identitet prostora i rešenja za saobraćajnu, programsku i prostornu komponentu ukupnog prostora podeljenog u zone sa preciznim modelom urbane rekonstrukcije (rukovodilac

plana Vuk Đurović, 1996). Ovaj dokument je bio predmet stručne i kontrole javnosti, uključujući i susedstva, bez obzira što takav postupak nije bio propisan tada važećim zakonom koji reguliše planiranje. Projekat je bila svojevrsna integralna strategija prostornog razvoja zone Bulevara revolucije prema svim savremenim principima planiranja, jednovremeno i programski i planski osnov za sve pojedinačne regulacione i kasnije planove detaljne regulacije u obuhvatu ovog plana.



Sl.60– Prostorno-programsko rešenje zone Bulevara revolucije, Regulacionog plana, Centar za planiranje urbanog razvoja, CEP, 1996, izvor Arhiva CEP, decembar 2015.

#### 4.4.1.3 Urbana reciklaža

U poslednjoj deceniji prošlog veka, u vreme nastanka kreativnog sektora u razvijenim privredama, Srbija je u predtranzicionom periodu (ili u prvoj tranziciji) obeleženom ekonomskim i političkim sankcijama koje su proizvele kolaps ukupne ekonomije, osiromašenje i propadanje svih elemenata urbanog nasleđa. Gradski prostori u zabrinjavajuće lošem stanju, kako sa stanovišta održanja, očuvanja identiteta, ekologije, a neretko su postajali nehigijenske zone ili skloništa za beskućnike. Drugi dodatni razlog bilo je smanjenje ili gašenje industrijske proizvodnje i izmeštanje iz urbanog područja. Pronalaženje efikasnih modela da se ovakve lokacije uredi i ponovo uključe u savremeni život grada predstavljalo je jednu od strateških akcija grupe kreativnih ljudi početkom 90-ih godina u Srbiji (Gligorijević, 1996). Motivaciju za pokretanje ovakvih istraživanja urbanisti su pronašli u dobroj praksi gradova zapadne Evrope, Australije i SAD, a uporište je nađeno u makar i deklarativnom strateškom opredeljenju urbanističke struke i institucija za planiranje održivog razvoja gradova, uz korišćenje svih resursa, kako zemljišta tako i građevinskog fonda. Kao jedan od predloga rešenja problema predložena je strategija „urbane reciklaže”. Cilj ove strategije bio je da rešava istovremeno dva problema: potrebu za radnim i stambenim prostorom za, tada još neimenovan, kreativni sektor u Srbiji, ali i za osiromašenu populaciju u uslovima potpunog kolapsa ekonomije

pod sankcijama (1) i način da se zapušteno urbano, istorijsko i građevinsko nasleđe na inovativan način sačuva i rehabilituje kroz nove, nekad i samo privremene namene (2).

Prvi put se pojam Urbana reciklaža pominje u Srbiji u stručnoj javnosti u okviru godišnjeg CEP-ovog savetovanja urbanista i planera „Komunikacije”, 1996. godine, kao strategija u korišćenju i rehabilitaciji fizičkog fonda gradova, devastiranih, zapuštenih ili neadekvatno korišćenih prostora. Njenom primenom se obezbeđuje očuvanje, održavanje i aktiviranje njihovih urbanih potencijala. Moguće je koristiti kao celovitu ciljnu aktivnost kroz urbanističke planove ili kao tehniku kojom se objektima i prostorima dodeljuje privremeno nova namena, a kojom se funkcionalno i fizički održavaju do realizacije planom predviđenih intervencija. Istraživanje je vršeno u dve faze: kroz analizu pojedinačnih akcija i efekata primene novog metoda na konkretne, pojedinačne objekte ili lokacije, prema uzorima metoda, strategija i instrumenata koji su primenjivani širom sveta u procesu obnove ili iskorišćavanja postojećih resursa gradova. Prikazana iskustva korišćena su u formulisanju strategije primene sličnih intervencija u našoj sredini i u okvirima tada važeće regulative (Gligorijević,1999). Druga faza istraživanja vršena je u kontekstu društvene, ekonomske i socijalne neizvesnosti i u sistemu „konzervativnog”, hijerarhijskog planiranja kroz formiranje smernica za moguća unapređenja ili redefinisanje.

Istraživanje i dokazivanje moguće primene inovativnih metoda kakva je urbana recuklaža imalo je isti cilj kao i ovo istraživanje: unapređenje sistema planiranja, legislative i planerske prakse krajem 90-ih godina 20. veka, a jedan od sekundarnih ciljeva bilo je skretanje pažnje na racionalno korišćenje resursa gradova predtranzicione Srbije tada još u izolaciji i zaštiti vrednih gradskih lokacija aktivnim korišćenjem.

#### **4.4.2 Strategija razvoja grada Beograda za 21. vek**

Sledeći preporuke Mreže planera za centralnu i jugoistočnu Evropu (PlaNet CenSE) u projektu „Pokretanje potencijala centralne i jugoistočne Evrope – šanse, izazovi i izbori za budući razvoj” i koristeći iskustva postsocijalističkih prestonica Evrope, Grad Beograd je na inicijativu nevladinog sektora pristupio 2005. godine izradi strategije razvoja grada nove generacije. Sektori grada i njegovih pripadajućih 17 opština, evidentirali su i vrednovali stanje i formulisali ciljeve razvoja za nastupajući period.

Prostorni i urbani razvoj dobili su značajnu ulogu baveći se identitetom, planiranjem prema novim zahtevima tržišta, urbanoj revitalizaciji i principima transformacije prema novoj regionalnoj transportnoj, prostornoj i politici zaštite životne sredine. Osnovni cilj Strategije bio je pozicioniranje Beograda u mreži kompetitivnih i poželjnih destinacija jugoistočne Evrope, ističući vrednosti, potencijale i optimalno korišćenje resursa za održivi razvoj u zdravom okruženju (*Ciljevi, koncept i strateški prioriteti održivog razvoja*, SRGB, 2011),

Oko projekta PALGO Centra je okupljen višedisciplinarni tim eksperata (rukovodeći tim Stojkov i Damjanović) kako bi pripremio „Izveštaj o stanju zajednice” i resursima ukupne teritorije grada Beograda i njegovih opština kao polazni osnov za odlučivanje o budućim ciljevima razvoja. Izveštaj je bio objektivni opis stanja za 19 odabranih sektora grada, više nego kritička analiza, kako ne bi uticao na donošenje odluke o izboru metoda i formiranje ciljeva strategije. Gradonačelnik Beograda Nenad Bogdanović u periodu 2004–2007, prvi posle političkih promena, u uslovima degradirane ekonomije, zapuštene infrastrukture i jedva opstajućih komunalnih preduzeća, zanemarene životne sredine i osiromašene socijalne politike oformio je posebnu gradsku komisiju čiji je cilj da projektu obezbedi stalnu tehničku, institucionalnu i političku podršku.

Strategija je rađena u specifičnom kontekstu: nasleđe političkog ambijenta u regionu 90-ih, pad bivše Jugoslavije kao deo istočno-vropske tranzicije, rat u okruženju i, na kraju, na sopstvenoj teritoriji, bile su sve okolnosti koje su izazvale diskontinuitet u dugom, trajnom procesu planiranja Beograda. Izveštaj nudi osnovnih deset promena koje utiču na status i buduća strateška opredeljenja grada (izveštaj, p.9). Prva je promena sistema proizvodnja/potrošnja, iz industrijskog modela, velike potrošnje svih resursa prema trećem sektoru, usluga i novih industrija znanja, novih tehnologija; zatim, lokalna proizvodnja mora da ispuni tržišne, ne više lokalne i zahteve ranijeg regionalnog tržišta; kapacitet Beograda, glavnog grada bivše Jugoslavije, prevazilazi tadašnji prostor uticaja, ali, takođe, grad dobija veliku konkurenciju novih, naprednijih regionalnih centara i mora da se bori za novu poziciju na novim tržištima; ulaganja u privredu i kapitalnu infrastrukturu su tokom 90-ih bila neznatna, tako da je grad nespreman da ulaže u razvojne projekte, da obezbedi odgovarajući standard stanovnicima, ali i da konkuriše za razvojne projekte na evropskim infrastrukturnim koridorima.

Migracije su posebno obrađene, jer su one činilac rasta grada, a ne prirodni priraštaj, unutrašnje i migracije iz bivših jugoslovenskih republika. Drugi problem je izmena strukture stanovništva, jer je iz grada odlazio visokoobrazovan mlad kadar, dok se doseljavala radna snaga nedovoljno obrazovana za tek nastajući novi sistem proizvodnje i sa malim kapacitetom za prekvalifikacije. Proces socio-ekonomsko-političke tranzicije doneo je čitav opseg promena u svim sferama, koje iziskuju posebne napore, pažnju i promenu sistema, od socijalnih, društvenih, etičkih, vlasničkih, finansijskih i prostornih. Drastičan je pad društvenog proizvoda po stanovniku, nisko akumulativna privreda i niske cene rada, sirovina i energije dugoročno nisu dobar osnov za opstanak i razvoj grada, posebno u uslovima izmenjenih vrednosti i značaja pojedinih delatnosti. Tako su obrazovanje, kultura, inovacije i kreativni sektor, visoke tehnologije, usluge zdravstva globalno visokokonkurentne i profitabilne i time potencijalna šansa Beograda za razvoj.

Tradicija urbanističkog planiranja Beograda utemeljena u vreme bivše Jugoslavije, zasnovanog na dugoročnom društvenoekonomskom planiranju u odnosu sa prostornim razvojem, osnov je za jednu od hipoteza Izveštaja da je moguće da nova strategija razvoja grada ostane, slično nekim gradovima i ranijoj praksi, deo Generalnog urbanističkog ili drugog strateškog plana teritorije u kome se „upravljajući i evolucionirajući mehanizmi primenjuju u rešavanju problema kada oni nastanu”. Uzor je bio strateški plan Beča (STEP 05) koji je svoj razvoj planirao na ovom principu (p.6 i poglavlje 3.Izveštaja).

Beogradska ekonomija postigla je dinamičan rast u to vreme, prema svim ekonomskim indikatorima. Grad je 2005. dosegao BDP od 4,6 milijardi evra, odnosno 2.800/ BDP po stanovniku. To je bilo znatno više nego 2000. godine, ali ipak manje nego 1989. koja se smatra godinom najvišeg nivoa razvoja u beogradskoj ekonomiji, sa BDP-om od 6,2 milijarde evra i oko BDP 4.000 evra po stanovniku. To je bila poslednja godina kontinualnog ekonomskog rasta posle Drugog svetskog rata i pre krize 90-ih. Brzi ekonomski razvoj posle 2000. bio je uslovljen dinamičnom investicionom aktivnošću u periodu 2001–2004. Godine, kada je prema podacima Direkcije za građevinsko zemljište i izgradnju Beograda oko 4 miliona evra bilo investirano u Beograd, odnosno, u proseku milion godišnje. Ovo je bio period značajnih aktivnosti privatnog i javnog sektora, uključujući direktne strane investicije, zbog čega se uprava angažovala na promociji grada kao nove destinacije za ulaganje u regionu. Kako su „Financial Times” i „Di

Magazine” Beograd proglasili Gradom budućnosti južne Evrope 2006/2007, nagrada je ohrabrila investitore i upravu i izazvala pomake u gradskim politikama i planiranju. Ovakva socijalna dinamika zahtevala je nove veštine, alate i instrumente za efikasno planiranje uključujući strategiju razvoja grada.

Pripremajući prijavu za titulu Evropskog grada budućnosti Urbanistički zavod Beograda podržao je kampanju Beograda lansirajući tezu o „tri jezgra Beograda”. Reke Sava i Dunav su osnovni elementi identiteta grada a jedinstveni pejisaž, Ušće i Veliko ratno ostrvo proglašeni 2005. godine nacionalnim spomenikom prirode. Prirodni kompleks koji čine ušće Save u Dunav sa Velikim ratnim ostrvom i neposrednim priobaljem dobili su naziv „Prirodno jezgro Beograda”, okruženo raznovrsnim urbanim strukturama. Stari Zemun, moderni Novi Beograd, stari grad Beograd sa Beogradskom tvrđavom iznad reka i budući „treći Beograd”, na severnom, banatskom delu grada, preko Dunava, su svi različiti elemeti urbanog jezgra Beograda. Treće jezgro, neposredno uz reke, jeste prostor na kome su očekivanja građena decenijama, neizgrađeno, neuređeno područje i bivše industrijske zone, sa prugom i železničkim postrojenjima, skladištima, beogradski tzv. braunfeld. To područje je jedan od najznačajnijih gradskih resursa za budući razvoj u priobalju i decenijama fokus planera i gradskih uprava u generalnim i urbanističkim planovima.



Sl. 61–Tri jezgra Beograda: Staro jezgro Beograda, moderno urbano jezgro Novog Beograda i industrijsko priobalje, izvor: autor

Izveštaj o stanju grada Beograda bio je baza za realnu strategiju razvoja, jasnu viziju, ciljeve i strateške prioritete za grad. Izveštaj je komentaran i ocenjivan na sednicama Komisije za pripremu Strateškog plana Beograda u većini gradskih službi i bio je korišćen za SWOT analize. Parcijalna sinteza je bila korišćena umesto integralnog modela kako bi se dobili precizniji zadaci za gradske institucije, organe uprave i administraciju u postizanju strateških prioriteta. Tim za izradu Strategije analizirao je usvojene strategije Beča, Praga, Budimpešte, Minhena i Varšave i imao ekspertsku podršku internacionalnih konsultanata: Dr. Athena Yiannakou (Solun), Prof.Dr. Bernhard

Muller (Drezden), Dr. Friedrich Schindegger (Beč) i Katalin Pallai (Budimpešta). Svi najvažniji akteri grada bili su uključeni u proces donošenja odluka. Proces je bio otvoren, transparentan, proveravali su ga strani eksperti, ali i javnosti kroz javno razmatranje koje je organizovala „Strategic marketing” agencija 2007. godine.

Polaznu osnovu strategije čine relevantne ranije usvojene opšte i sektorske strategije, nacionalni i gradski planovi, posebno planovi infrastrukture i saobraćaj a razvijena je na osnovu sledećih principa: održivost, konkurentnost, kohezija, policentričnost, pristupačnost, identitet. Teme, to jest, oblasti koje su posebno obrađene su: a) ekonomski razvoj, b) socijalni razvoj, c) održiva prirodna i životna sredina, d) urbani razvoj i identitet, e) razvoj saobraćaja, f) razvoj tehničke infrastrukture i energetska održivost, g) institucionalni razvoj. Zaključna ocena je da je Grad Beograd na kraju 20. veka izgubio visoki rang jedne od evropskih metropola i vezu sa evropskim okruženjem, da je bio isključen iz procesa evropskih integracija u kojima su se sa manje ili više uspeha našle sve evropske metropole, ali da je početkom 21. veka, u periodu rehabilitacije, stekao laskavi status grada budućnosti južne Evrope kao šanse upravi za bolje pozicioniranje.



Sl.62 i 63 – Struktura oko Prirodnog jezgra Beograda i zaštićeno područje Velikog ratnog ostrva na ušću Save u Dunav, izvor: Studija *Prirodno jezgro Beograda*, Urbanistički zavod Beograda, 2011.

Posle četiri godine rada, usaglašavanja tri gradske uprave i dva gradonačelnika, Strategiju je usvojila Skupština grada Beograda. Dokumentacionu osnovu čine tri obimna materijala: Izveštaj o stanju grada Beograda, 2006, SWOT analiza u integralnom obliku, 2007, i Nacrt Strategije razvoja grada Beograda, 2008. Operativni deo strategije čini poglavlje o strateškim prioritetima za period 2011–2016, sa navedenim projektima po sektorima, predviđenim budžetom, izvorima finansiranja i delu gradske uprave koji je

odgovoran za njegovu implementaciju. Tokom 2008. Nacrt Strategije razvoja grada Beograda bio je izložen javnosti pre usvajanja, međutim, to je bila i godina političkih promena, nove administrativne organizacije, izmena Statuta grada i početka svetske ekonomske krize koja se reflektovala i u regionu. Zbog toga je Urbanistički zavod Beograda preuzeo inoviranje nacrtu i izradu predloga Strategije tokom 2010. godine, zajedno sa PALGO centrom i istim timom eksperata, i uz podršku specijalne Komisije koju je posebno imenovao tadašnji gradonačelnik Dragan Đilas. Dokument je korigovan i usaglašen sa tada aktuelnim zakonskim i administrativnim uslovima i konačno ga je Skupština grada Beograda usvojila početkom 2011. godine. Ova duga procedura je još jedan dokaz da planiranje mora da prati dinamiku globalnih i lokalnih društvenih promena kako bi predložena rešenja bila relevantna i sprovodiva.

SRGB i revizija Regionalnog prostornog plana administrativnog područja grada Beograda bili su prvi strateški dokumenti u kojima je grad iskazao vizije budućeg razvoja u kontekstu šireg evropskog regiona. Ciljevi razvoja u SRGB su bili: povećanje ranga grada Beograda među metropolitenskim gradovima i prestonicama centralne, istočne i jugoistočne Evrope, prema merilima održive ekonomije, napredne tehnologije, veće teritorijalne kohezije, višeg nivoa pristupačnosti, policentričnosti i decentralizacije. Drugi dokument je takođe plan nove generacije, u kome se koriste evropske preporuke i vokabular a proklamuje saradnja kao baza za urbano planiranje, unapređenje identiteta, očuvanje slobodnog, neizgrađenog zemljišta, vodeći računa o energetske teme, klimatskim promenama, principima održivosti, kompetitivnosti i pristupačnosti. U ovom dokumentu postavljen je osnov za saradnju sa regionima duž Dunava, unutar mikroregiona, mezoregiona i makroregiona i država.

Prioritet do 2016. u poglavlju urbanog razvoja i identiteta bio je usvajanje svih urbanističkih i prostornih planova za 77.000 ha područja grada i deset gradskih rubnih opština. Osim osnovnog prioriteta: da se obezbedi efikasan i fleksibilan plan zoniranja za čitavu teritoriju grada, teme koje su obrađene u ovim planovima bile su javni prostor, prema rezultatima tematske studije; nove lokacije za socijalno i pristupačno stanovanje; urbana revitalizacija i rehabilitacija bivših industrijskih zona u gradskom centru i izmeštanje gradske industrije u nove industrijske i tehnološke parkove uz gradske obilaznice; studija i planski preduslovi za urbanističke parametre Savskog amfiteatra, najvažniji Beogradski braunfield i drugo.



Praćenjem sprovođenja strategije ispostavilo se da se dve gradske vlasti od usvajanja Strategije pretežno drže realizacije utvrđenih prioriteta i sprovode ih u najvećoj meri prema planiranoj dinamici. Jedan od elemenata za vrednovanje kvaliteta strategije je upravo taj da se bez obzira na političko opredeljenje, ciljevi razvoja grada nisu bitno promenili a ono što se menjalo su bili detalji u implementaciji, instrumenti ili kapaciteti.

#### **4.5. Zaključci analize planiranja Beograda**

Problem koji je predmet istraživanja, odnos strategija urbanog razvoja i planskih politika Beograda, mora se sagledavati u dve oblasti: u planiranju grada i u upravljanju. Strategije se utvrđuju i sprovode u okviru gradske, odnosno državne uprave i u Beogradu su najčešće shvaćene kao formalna zakonska obaveza. U zavisnosti od kapaciteta i politike, lokalne uprave formulišu ciljeve razvoja, sadržaj i mehanizme sprovođenja strategije. U beogradskoj tradiciji je urbanistički plan dugo bio istovremeno i prostorna strategija i instrument sprovođenja, međutim, dinamika izrade planova nije usklađena sa predviđenim rokovima za kratkoročne a posebno ne za strateške ciljeve i projekte. U tom smislu su planovi decenijama opterećeni preteranim očekivanjima uprave i javnosti, jer se često pogrešno poistovećuju sa strategijom a zapravo su instrument za njeno sprovođenje u prostoru. U tako pojednostavljenom shvatanju sistema planiranja, beogradski urbanizam od kraja 80-ih godina ne daje zadovoljavajuće rezultate i trpi kritike uprave, investitora i građana.

Beograd je uspostavio osnovne elemente prostornog razvoja i strategiju razvoja kroz urbanističke i prostorne planove rađene u skladu sa planovima društvenoekonomskog razvoja, u vreme stare Jugoslavije. GUP 1952. se smatra prvim strateškim planom, jer je nastao kao vizija i osnov posleratne obnove izgradnje nove prestonice Jugoslavije. Plan je bio ambiciozan rezultat entuzijazma nove vlasti i romantičnih urbanističkih ideja arhitekata prve polovine 20.veka. Polet u izgradnji nove države i snaga koju država ulaže u prestonicu daju rezultate u novim javnim projektima, najviše saobraćajne i tehničke infrastrukture i velikih stambenih naselja. Ferećak ističe važnost direktnog odnosa državnog vrha sa planerima i period naziva periodom naučnog socijalizma. Već tih godina atraktivnost prestonice rezultira neplanskom izgradnjom na jeftino kupljenim parcelama na obodu grada, umesto izgradnje kolektivnih stambenih

zgrada. Smatra se da je plan 1952. postavio osnov novog razvoja Beograda, ali da je bio urađen pod velikim uticajem pokreta Moderne.

Generalni plan iz 1972. se sa pravom pominje kao savremen strateški plan, inovativan po metodi, učesnicima i rezultatima. Velike ambicije koje su ugrađene u plan rezultat su opšte društvene klime i velikog entuzijazma socijalističke samoupravne i nesvrstane države u razvoju. Plan je značajan iz više razloga: on je dostojna reprezentacija samoupravljanja, jer se smatra svojevrsnim „društvenim dogovorom” o razvoju grada, dok je zadatak planera, stručnjaka, urbaniste da kroz naučnoistraživački rad otkrije zakonitosti ponašanja i razvoja urbanih sistema i da na osnovu toga predloži društvu alternativne mogućnosti razvoja. Za potrebe generalnog plana urađena je obimna studijska osnova i angažovani lokalni i strani eksperti, a u raspravu o rešenjima uključeni su gradski i državni vrh, ekspertske grupe i građani. Primenuju se nove teorije o gradu koji se projektuje kao „arhipelag naselja u moru zelenila” i promovišu visoki standardi života sa odgovarajućom socijalnom infrastrukturom, sportskim i rekreativnim zonama, modernom mrežom saobraćajnica i javnog prevoza uključujući metro. Metod i rezultati ovog plana pokazuju veliki kapacitet i uprave i profesije i odlike su savremenih strategija, pre nego klasičnih sveobuhvatnih urbanističkih planova druge polovine 20. veka u zemljama centralno- planskog socijalističkog sistema. Mana ovog plana je preveliki entuzijizam i ambicija da se grad urbanizuje prema posleratnoj dinamici i trendovima.

Plan je usvojen 1972. Godine, a svetska naftna kriza nastupa 1973–1974.godine ostavljajući posledice i na ekonomiju Jugoslavije. Već 1985. godine se donosi Izmena dopuna GUP-a Beograda do 2000. u kome se smanjuju ambicije, redukuju površine za izgradnju, povećavaju slobodne, zelene i poljoprivredne površine, vraća tramvaj u javni prevoz i počinje istraživanje mogućnosti za rekonstrukciju postojećih izgrađenih delova gradova umesto osvajanja novih teritorija. Osamdesete godine su obeležene izrazima „stabilizacija”, „racionalizacija” i drugima koji pokazuju napore države da nastupajuću ekonomsku i političku krizu prvaziđu kroz javnu štednju i uz podršku građana. U stresnom periodu smanjenja ekonomske moći i entuzijazma krajem 80-ih i posebno u vremenu političkoekonomskih sankcija UN tokom 90-ih godina 20. veka strateški prioriteti se teško formulišu dok operativna komponenta strateških planova postaje dominantna (1999). Potrebe građana, države i investitora menjale su se brzo i planovi postaju prepreka izgradnji pre nego instrument za njeno obezbeđenje.

U opštem dinamičnom ambijentu, promene veličine, statusa države, broja i strukture stanovništva, menjali su se i pravni okviri planiranja: Srbija je u dvadesetogodišnjem periodu od 1995. promenila četiri seta zakona koji se bave prostorom i tri ciklusa planskih dokumenata, dok su se u međuvremenu istraživali instrumenti i tehnike za prevazilaženje zakonskih i planskih vakuuma i izmenjenih potreba uprave, investitora i građana. Zajednički imenilac za sistem planova u svim zakonskim ciklusima od početka 90-ih godina je nedovoljna efektivnost i efikasnost planova, kao i nedovoljna fleksibilnost planova za promenljive zahteve investitora. Planovi su u zakonima i dalje zamrznute slike, projekcije budućnosti a ne proces, transformacija ka zajednički usvojenoj viziji grada.

U kriznom periodu 90-ih godina 20. veka teorija planiranja je i dalje na visokom nivou i u skladu sa evropskim trendovima, najavljuje se neophodnost promene obrasca planiranja, uočava inertnost tradicionalnog i prednosti strateškog planiranja za novo liberalno tržište i kompetitivni ambijent, ne više plansku privredu koja diktira prostorni razvoj unutarnacionalne države. Promoviše se planiranje za uslove neizvesnosti, strategije umesto sveobuhvatnih planova, uvažavanje tržišta, ekonomije jednako koliko i javnog interesa, participacija i kotinualni proces planiranja umesto kreiranja jednoznačne slike budućeg grada. Učešće nacionalne delegacije na konfernciji UN Habitat 1996. donosi u teoriju i zakon o planiranju kao pojam i koncept održivog razvoja Na žalost, predlozi univerziteta i stručnih asocijacija, kao i nominalno ugrađivanje preporuka svetskih organizacija ne obezbeđuju pomeraj u praksi planiranja, niti dobijaju mesto u čestim izmenama planerske legislative. Iz oblasti upravljanja i finansiranja lokalnih samouprava prodire talas strategija kao obaveznih dokumenata i po drugačijem obrascu usaglašavanja, konsenzusa i uključivanja šireg spektra aktera u odnosu na tradiciju planiranja.

U krizno vreme krajem 20.veka građani, investitori, stručnjaci i institucije pokazuju izuzetnu kreativnost u preživljavanju sankcija i savladavanju problema tranzicije u domenu planiranja i izgradnje. Jedna od opštih taktika koju su koristili kako pojedinci zbog potrebe za osnovnim stambenim prostorom ili, suprotno, profitom, tako i država i uprava kao deo socijalne politike, bila je privremena i neplanska gradnja. Građani su je primenjivali a država tolerisala, bez obzira na pokušaje uvođenja pravila i legalizacije u svakom od četiri ciklusa promene zakona. Neplanska izgradnja dugo nije

bila tema kojom su se planeri bavili smatrajući je pojedinačnom pojavom u ingerenciji građevinske inspekcije. Na žalost, smatra se da se krajem 90-ih broj neplanski izgrađenih objekata izjednačio sa brojem objekata sa građevinskom dozvolom i postao fenomen koji je obeležio urbanizaciju u regionu Jugoistočne Evrope.

Planerske organizacije se sa svoje strane trude da inovativnim programima i projektima unaprede procese planiranja Beograda razumevajući inertnost zakonodavnog i administrativnog okvira planiranja i nemoći da se uskladi sa dinamikom promena koje se dešavaju. Jedan inovativni projekat je Pilot plan Bulevara revolucije, Centra za planiranje urbanog razvoja, CEP (1991–1993); prethodna aktivnost regulacionom planu zone Bulevara koji treba da prevaziđe neusaglašenosti pojedinačnih planova i projekata na teritoriji plana, izvedenih neplanski izgrađenih objekata sa regulacijom blokova i predloži viziju prostora novog linearnog gradskog centra. Sličan plan radi IAUS za zonu ulice Vojvode Stepe, dok Urbanistički zavod Beograda nudi novi metod sprovođenja Generalnog urbanističkog plana (Dopuna GUP Beograda 1999) posebnom Analizom mogućnosti neposrednog sprovođenja pravila GUP na nivou bloka. Individualni napor profesionalaca je, na primer, predlog primene metode „urbane reciklaže”, kojom se predlaže stvaranje pravnih osnova za ponovno korišćenje postojećih urbanih resursa bilo kao privremena aktivnost do utvrđivanja precizne namene i statusa, bilo kao dugoročna aktivnost u susret planiranoj novoj nameni. Svi primeri taktika za prevazilaženje neodgovarajućeg planskog stanja samo su pokazatelj da su neophodne izmene u sistemu planova i novi instrumenti upravljanja prostorom, mimo poznatih, nasleđenih iz vremena sredine prošlog veka, često i van ingerencija urbanističkog planiranja.

U Zakonu o planiranju i izgradnji iz 2003. godine, kao i u Generalnom planu Beograda formiranom u skladu sa tim zakonom primetni su pomaci u shvatanju uloge generalnog, strateškog plana, ali nedovoljno jasno iskazani za čvrsta ubeđenja i ustaljenu praksu gradske administracije. U nekoliko izmena i dopuna Generalnog plana Beograda 2021. između 2003. i 2014. godine napravljeni su kvalitativni pomaci u savladavanju dugotrajnih procedura, ali se najvećim delom i dalje poboljšanja svode na taktike u izmenama i arbitrarno odlučivanje o projektima i prioritetima u okviru istih elemenata sadržaja generalnog plana.

Takođe je važno da gradovi insistiraju na komunikaciji sa svim sektorima i utvrde savremene, odgovarajuće planske politike kako bi predlagali izvodljive projekte. Uspešno

planiranje je moguće jedino u zajedničkom naporu lokalne uprave, privatnog i nevladinog sektora voljnih da izgrade organizacione, finansijske i pravne veštine za saradnju i zdrave zajedničke projekte, na liniji evropskih preporuka i gradskih prioriteta. U lokalnim analizama u periodu 2005–2008, javni sektor planiranja identifikuje četiri grupe problema za javno privatne projekte (JPP): rigidna regulativa, nejasno vlasništvo, nedostatak poverenja u upravu i nedostatak spremnosti za inovativno mišljenje (Gligorijević, 2007, p. 22). Neophodni su razlozi za oba sektora da se upuste u neku vrstu partnerstva: za javni sektor da pronađe partnera kako bi prevazišao finansijske i operativne slabosti (u čemu mogu da pomognu razvijeni modeli gradova), a za privatni da pronađe dovoljno isplative projekte koji angažuju neiskorišćene resurse, ne samo finansijske.

Jedan od osnovnih uslova za uspešnu primenu Strategije razvoja grada je vezivanje planiranja sa javnim finansijama, jer je najveći deo planiranih ciljeva odgovornost lokalne samouprave, odnosno javnog sektora, iz budžeta ili u zajedničkom finansiranju iz drugih izvora i fondova. Kako nema obaveza proisteklih iz posebnog plana kapitalnih investicija, već samo konsenzusa oko prioriternih projekata potvrđenih usvajanjem Strategije i njenih prioriternih projekata Skupštine grada, ovaj aspekt se može smatrati nezadovoljavajućim. Neophodno je da planiranje prostornog razvoja i javnih finansija bude usklađeno, sinhrono, kako bi se javni izdaci planirali za konkretne, saglasno odabrane prioritne projekte. Tako, gradovi primenjuju posebne instrumente u procesu modernizacije, rešavanja problema životne sredine i postizanja održivosti, kakvi su održivi planovi urbane mobilnosti, strategije karbon neutralnog urbanog razvoja, planovi energetske efikasnosti, urbane elastičnosti i drugo. Dobre prakse uspešnih evropskih gradova kakvi su Barselona ili Beč, visoko kotirani po kriterijumu kvaliteta života, energetske politika ili smart strategija su uzori koje Beograd može da sledi.<sup>80</sup>

Zaljučci posle prvog perioda sprovođenja Strategije razvoja grada Beograda mogu se sumirati u nekoliko stavova. Planeri nemaju moć da menjaju ambijent gradova, ali mogu da doprinesu njihovom boljem prilagođavanju na brze promene. Nekoliko lekcija koje je Beograd naučio mogu da budu korisne u periodima promena. Lokalne uprave moraju biti spremne na kreativno i inovativno mišljenje u preživljavanju tranzicije bilo da je politička, ekonomska, društvena ili klimatska. Stari modeli u planiranju više nisu

---

<sup>80</sup> <http://www.wien.gv.at/english/environment/klip>, <https://smartcity.wien.at/site/en/das-projekt/strategie/>, Energy, Climate Change and Air Quality Plan 2011–2020. Barcelona.

prihvatljivi niti primenljivi, niti su efikasni za nove investicije i projekte. Gradovi kao Beograd, u stanju konstantne promene, moraju da razviju veštine, isprobavaju modele i koriste instrumente da bi se što brže prilagodili promenama, jer su tradicionalni planerski obrasci i tehnike učinili da grad zaostane za evropskim gradovima slične veličine, a da se uprave zbog realizacije strateških projekata upuštaju u arbitrarne i kozmetičke izmene umesto suštinske promene planova i propisa.

## **5. Zaključna razmatranja**

### **5.1 Svest o promeni**

Gradeći hipotezu o promenama gradova Harvy (2004) parafrazira Robert Park-a, sociologa i mislioca urbane ekologije, da je grad najtrajniji i najuspešniji ljudski pokušaj da svet napravi po želji svoga srca. Razvijajući tezu kaže da je praveći gradove čovek ponovo gradio sebe pitajući se kakvi ljudi želimo da budemo. U tom kontekstu „pravo na grad” (Lefebvre, Harvy) se može razumeti kao suštinsko pravo da se učestvuje u promeni, u stvaranju grada po meri svog srca, i menjajući grad i njegovu formu, pravo da menjamo sebe. Kao trajni centri revolucija, mirnih ili nasilnih, gradovi su mesta procesa promene u kojima se prekomponuje postojeće i stvara novo. Za stvaranje grada i promenu neophodan je utopijski, imaginativni model kako bi se u procesu, delom naučnom a delom političkom „konstruisao grad prema želji našeg srca”.

Ovo istraživanje je započeto iz potrebe da se na teorijskom i praktičnom polju sagledaju ambijent u kome se planira savremeni grad i mogućnosti da se saznanja i lekcije primene na unapređenje planiranja Beograda. U kontekstu četvrt veka duge tranzicije i novih fenomena koji obeležavaju savremeno urbano doba, dinamični ambijent mora se prihvatiti kao trajno, neizbežno stanje koje zahteva nove veštine, prakse i drugačije principe planiranja i za koji su primerene upotrebe strategija i strateško planiranje. Kroz istraživanje je utvrđeno da postoje teorijski osnovi, zakonske obaveze, međunarodne preporuke, ali i iskazana potreba da se započne promena modela i prakse tradicionalnog planiranja Beograda. Promena uloge planiranja i potreba za njegovim usaglašavanjem sa izmenjenim društvenoekonomskim uslovima države utvrđena je u srpskoj teoriji početkom 90-ih godina prošlog veka, sa najavom tranzicije iz centralnoplanskog ka

liberalnom tržišnom sistemu. U posmatranom periodu, od 1995. godine, pored nekoliko reformskih ciklusa uprave i zakona, uključujući tri paketa zakona koji se odnose na planiranje i izgradnju, 1995, 2003, 2009. i nekoliko izmena zakona koji ovu oblast menjaju u detalju ili delovima, suštinska promena sistema planiranja sa tradicionalnog ka procesnom, strukturnom planiranju se nije dogodila.

Ocenjujući efekte promena legislative i dosledno prakse planiranja u periodu istraživanja, zaljučak može biti da nedostaje svest urbanističke profesije o izmenjenom profesionalnom okviru i prihvatanje dela odgovornosti za kvalitet i efekte planiranja. Pod profesijom se ovde misli na stručnjake, teoretičare i deo uprave uključen u procese planiranja grada, koji imaju na raspolaganju veliku teorijsku osnovu, dovoljan kapacitet za promene, ali i evidentan zamor u ponavljanju tradicionalnih a neefikasnih metoda i praksi. Kako je neminovna tranzicija svih komponenti društva u savremenim procesima promena, teorija preporučuje upravama i planerima da za adaptaciju koriste sve raspoložive resurse i multidisciplinarna znanja (Bridger 2001, p.218, Spero, 2006). Neka ponovljena ponašanja i obrasci mogu se analizirati u oblastima koje se bave psiho-socijalnim procesima, a čvrsta vezanost za tradicionalne, poznate forme planiranja, kao i konzervativna uverenja o ulozi planera u sistemu mogu prepoznati kao neophodne komponente tranzicionog procesa, od kojih je jedan „prostor i vreme” a drugi „pokrivač”, bezbedni objekat, sigurni ambijent za koji se objekat tranzicije vezuje u procesu promene (Winnicott, 1951, cit. Bridger 2001).

Drugi deo odgovornosti je na izvršnom delu uprave, jer urbanistička delatnost najvećim delom pripada javnom domenu, od kreiranja politike razvoja i planova, legislative, iniciranja planova, sprovođenja procedura i delom izrade i implementacije planova. Zato je neophodno da postoji i svest uprave da je planiranje *de facto* upravljanje procesima i prostorom gradova i da je u tom ukupnom procesu promena neophodna i korisna. Čomski (2012) smatra da su promene i progres vrlo retko darovi „odozgo”, da su rezultat unutrašnjih napora i borbi, te da u situaciji neizvesnosti i kompleksnih tema integrativnog razvoja grada, kao i u svemu, jedini način da se nešto postigne je da se u tu svrhu napravi dobra osnova i iskorak ([www.massivesmall.com](http://www.massivesmall.com)).

U ovom istraživanju nema senzacionalanih nalaza, jer o potrebi unapređenja prakse planiranja, formiranja i sprovođenja strategija, odnosno upravljanja gradom u uslovima neizvesnosti postoje teoretska znanja i studije u Evropi od sredine, a u Srbiji od

kraja prošlog veka. Osim značajne nacionalne i internacionalne literature, nacionalnih, regionalnih i lokalnih politika planiranja, novih saznanja o urbanim procesima, dobrih praksi evropskih gradova i tradicije planiranja Beograda, osvojena su i praktična znanja o problemima tradicionalnog, sveobuhvatnog planiranja i potrebi uvođenja integrativnog, projektnog i procesnog planiranja i strategija. Modeli i metode izrade strategija razvoja se u Srbiji pored oblasti planiraja prostora (Lazarević Bajec, Stojkov, Vujošević, od 1993.) istražuju u oblasti ekonomskog razvoja, zasnovani na iskustvu upravljanja organizacijama (Đuričin, Janošević, 2005, Lončar, Dobrilović, 2007) uključujući projekte integrativnih strategija razvoja lokalnih samouprava Srbije, finansijski i metodološki podržane od međunarodnih organizacija (GIZ, Svetska Banka, UNDP).

U svetlu produžene tranzicije regiona Jugoistočne Evrope, globalnih trendova, političkih, ekonomskih i prirodnih nepogoda, velikih migracija, velike potrošnje resursa i dominacije moderne tehnologije, posebno je izražen problem inertne, nedovoljno efikasne urbanističke prakse, zbog čega je neophodno otvoriti mogućnost da se svesno započne proces promene u planiranju Beograda, za vreme u kojem će neizvesnost i krize biti konstante (Elin, 2010, Foster, 2012). U tom smislu ovo istraživanje može biti dopuna postojećem korpusu znanja, dok će u kontekstu Beograda, nadamo se, biti doprinos u razumevanju, približavanju problema profesionalnoj javnosti i podizanju svesti o neophodnim procesima promene.

## **5.2 Globalni kontekst – pojmovi i urbani fenomeni**

Analiza pojmova koji su predmet istraživanja je uslov i jedan od ciljeva istraživanja, jer se često slobodno tumače i neprecizno koriste. Strategije razvoja gradova su dokumenti i postupci novije generacije kojima se definišu ciljevi razvoja gradova, dok su planske politike odabrane da označe deo urbanih politika uprava i širok spektar mera i aktivnosti za usmeravanje urbanih procesa u ostvarivanju razvoja gradova (OECD) uključujući sistem planiranja, planova i instrumenata za donošenje i sprovođenje odluka o budućnosti gradova.

Pojam „strategija” (στρατηγία) potekao je iz vojne doktrine i odnosi se na veštinu uspešnog vođenja ratnih operacija (Liddell & Scott, 1940) a podrazumeva i ratne taktike, retoriku i diplomatiju (po Lutwak, 1987, cit. Freedman, 2013). Od sredine 20. veka se koristi u poslovnoj ekonomiji i upravljanju organizacijama, u igrama na sreću i



sve češće u upravljanju razvojem teritorija, zajednica ili pojedinih sektora. U teoriji ne postoji saglasnost oko definicije strategije, oblasti ili opisa granica (Freedman, 2013, p.xi) a za razumevanje strategija razvoja gradova dragoceno je iskustvo iz teorije upravljanja organizacijama od sredine 20. veka. Porter (1996) primenu strategije vidi u upravljanju, za razliku od rukovođenja, čiji je cilj operativna efektivnost i postizanje visokih kvaliteta proizvoda ili funkcije. Rumelt (2011) strategiju smatra procesom, načinom za rešenje problema organizacije, pre nego precizno utvrđenim planom, Mintzberg (1996) za razliku od planiranja definiše strategiju kao „potku u masi odluka”, McKeown (2011) smatra da je strategija kreiranje budućnosti i ljudski pokušaj da dosegne željene ciljeve raspoloživim načinima i raspoloživim resursima, dok je Kvint (2009) vidi kao sistem nalaženja, formulisanja i razvijanja doktrine koja će obezbediti dugoročne uspehe ukoliko se verno primenjuje.

Strategija uključuje aktivnosti kakve su strateško planiranje i strateško mišljenje. U domaćoj teoriji planiranja Vujošević (2013) se bavi relacijama između strateškog upravljanja, mišljenja i planiranja. Teoretičari ističu razliku između strateškog planiranja i dugoročnog planiranja, u kome je postojeće znanje o budućim uslovima dovoljno pouzdano da osigura pouzdanost plana tokom njegove primene. Strateško planiranje pretpostavlja da organizacija, teritorija ili zajednica moraju biti prijemčive na okruženje koje je dinamično i često teško predvidivo, te se značaj daje donošenju odluka koje će biti uspešan odgovor na promene u okruženju. Imajući u vidu predmet istraživanja: razvoj grada u periodu koji se globalno može označiti kao period opšte političke, ekonomske, energetske i klimatske neizvesnosti, odabrana je kao primerena definicija strategije koju daje Segura (1998) kao plana visokog nivoa za postizanje jednog ili više ciljeva u uslovima neizvesnosti. Smatra se da javna administracija i privatne kompanije treba da imaju svest o životu u svetu stalne krize, promene svih odnosa, kompetitivnosti, šansi i pretnji, terorizma, saveznika i konkurenata. U tom smislu Segura (1998, p.150) tvrdi da strategija nije plan uprave u kome planer ima „na umu” stavove javnosti, za razliku od klasičnog plana, već je to forma planiranja i administriranja grada koja uključuje posvećenost političkih predstavnika ciljevima utvrđenim kroz konsenzus svih aktera, ali i podjednako legitimne i komplementarne ciljeve različitih privatnih činilaca koji funkcionišu unutar (gradske) teritorije, u cilju opšteg globalnog razvoja.

Do 60-ih godina 20. veka se u evropskoj tradiciji kroz urbanističke planove predstavljala i strategija razvoja teritorija. Značajni planovi gradova prošlog veka rađeni su zbog potreba rasta, velikog povećanja broja stanovnika i zdravstvenog i tehnološkog unapređenja, a uprave su težile da uspostave harmoniču organizaciju prostora kroz fizičko planiranje (Villascusa, 1988). Bilo da su to moderni ili novi gradovi, oni su proizvod pravila i planiranja uprave (Borha, Kastels, 1998). Klasični planovi su zasnovani na sagledavanju stanja, projekcijama fizičkog i ekonomskog razvoja, koje su pratila pravila i norme i anticipirali su budućnost formirajući vizije, slike materijalne fizičke stvarnosti budućih gradova. Potreba za drugačijom vrstom planiranja nastala je zbog zahteva koje proizvodi neoliberalna kultura, zahteva investitora šezdesetih godina prošlog veka i krutosti tradicionalnih planova prema izmenljivim potrebama društava u celini (Bryson, Roering, 1987 cit. Healey, 2007). Od uprave se očekuje regulatorna i promotivna uloga u procesu trajnog donošenja strateških odluka za neizvesnu budućnost i stalnoj pripremi podrške za tzv. velike projekte, često u partnerstvu sa privatnim sektorom (Balducci & Fedeli, 2011, pp.101, Friend & Hickling, 2012). Ovi zahtevi stvorili su iluziju u profesionalnim i akademskim krugovima da su strateški planovi jedina ispravna forma planiranja (Faludi, van der Valk, 1994 cit, Mazza 2010).

Međutim, prelazak iz tradicionalnog u strateško planiranje, ili veza znanja i akcije nije jednostavna, jer zahteva transformacije prakse, pravila i institucija (Balducci, Fedeli, 2011). Friedmann (2007) stoga tvrdi da je u praksi planiranja neophodno studirati lokalne dinamike društvenoprostornog razvoja, umesto samo izrade strateških planova i predlaže rešenja uz korišćenje i tradicionalnih planova. Teoretičari priznaju da profesija nije postigla konsenzus o tome šta je definicija strateškog planiranja, jer je opseg suviše širok i obuhvata tradicionalne i institucionalne formule, prostorno, regionalno i struktorno planiranje 60-ih, čudne primene iskustava iz kulture biznis sektora u javnom sektoru, upravljanje, organizaciju institucija, ili komunikacije, uz dodavanje kreativnosti i strateške imaginacije (Mazza, 2010).

Istraživanje strategija se vrši u dva konteksta: širem, razmatranjem globalnih tema, procesa i promena koje utiču na gradove i njihovih strategija za opstanak i održivi razvoj, i lokalnom, u gradu Beogradu, analizirajući tradiciju, okvire i probleme planiranja u periodu prethodnih dvadeset godina. Koliko se vizije budućnosti savremenih gradova razlikuju u odnosu na tradicionalne modele 20. veka pokazuje debata Internacionalne

asocijacije gradskih/opštinskih uprava (ICMA, 2015) o tome šta će odrediti pravac i napore lokalnih uprava u sledećoj deceniji i kasnije. Gde će biti „sledeći gradovi”, koja mesta imaju attribute da privuku talentovane individue? Kakve implikacije će tehnologija, klimatske promene, demografija imati na lokalne zajednice i ljude koji im služe i koji ih vode? Istraživanje se sprovodi zarad razumevanja stanja i procesa koji utiču na gradove generalno i na metodološke i praktične aspekte njihovog planiranja kako bi se nalazi koristili u preporukama za unapređenje politika i sistema planiranja Beograda.

Od sredine 20.veka tranzicija je aktuelna tema u literaturi za procese adaptacije društava i gradova na globalne izazove, a obično se vezuje za zemlje kao što su Kina, Rusija, bivše socijalističke zemlje Istočne Evrope ili zemlje Latinske Amerike i Afrike (IMF, 2000, EBRD, 1994, UN Habitat, 2013). Definiše se i kao namerna, neophodna i pozitivna promena najpre svesti a zatim svih elemenata grada (upravnih, društvenih i fizičkih) ka održivom sistemu otpornog na promene, bile one voljne, planirane ili neočekivane prirodne, društvene ili ekonomske (Olbrycht, 2013). U regionu Balkana smatra se procesom prilagođavanja i nametnute postepene promene društva, institucija, propisa i navika od socijalističke, centralnoplanske ekonomije ka demokratskom sistemu slobodnog tržišta (Feige, 1994, Gligorijević, 2007, Hirt, 2009). Sve češće se pojam „tranzicija” koristi za društveni trend u razvijenom svetu gde je neophodna ozbiljna promena bazičnih elemenata da bi se prihvatila nova globalna paradigma: živi se u vremenu krize i u Urbanoj eri (Burdet, Suđić, 2007, cit. Carta 2014) koja zahteva metamorfozu svih urbanih sistema.

### **5.3 O teorijskoj osnovi, iskustvima i dobrim praksama planiranja**

U teoriji se istražuju procesi promene društava i ekonomija i posebno gradova od industrijskog ka postindustrijskom, modernom ka postmodernom, od proizvodnog do grada trećeg sektora i kreativog grada (Florida, 1996, Mancini, 2002, Scot, 1998, Landry 2006), od evropskog metropolisa do azijskog megagrada (Shane, 2011). Analiziraju se procesi promena u razvoju gradova i regiona na postulatima tehnoekonomskeg razvoja, cena i rasta („veliki talas” i ciklične promene, Kondratiev, 1925., Booth, 1987, Berry, 1997). Lourenco uspostavlja plan-process model u kome prepoznaje povremene talase u planiranju, načinu života, aktivnostima; spaja proces planiranja i razvoja (Alvarez et al,

2011, p.553) dok se Schilling i Mallach (2012) se bave posledicama svetske ekonomske krize koja proizvodi sledeći talas tranzicije, probleme gubitka radnih mesta i stanovništva, napuštena imanja i ekonomski pad.

Planeri imaju značajnu ulogu u transformaciji gradova kroz izgradnju građanske i političke podrške za kreativne pristupe, a nauka i praksa planiranja se suočavaju sa procesom i značajem promena kao realnosti sa kojom se treba suočiti. U istraživanju je prikazana istorija urbanih strategija od 19. veka, metoda kojima su gradovi pokušavali da realizuju svoje vizije i uloga urbanističkih planova u tim procesima. Pogled unapred, upoznavanje savremenih procesa i trendova u organizaciji gradova poslužilo je da bi se sagledao širi kontekst u kome treba projektovati grad i posebno Beograd. U tom procesu neophodan je i pogled unazad, podsećanje na istoriju i tradiciju planiranja, kako bi se razumeli uticaji i posledice različitih planova, njihov društveni i politički kontekst, kada su neophodni standardi a kada inovacije, kao i odnos prema planiranju kroz istoriju. Urbana teorija i organizacije koje se bave ljudskim naseljima formulišu periodično principe i moguće modele za održivi, inteligentan opstanak, funkcionisanje i planiranje gradova, a intenzivni globalni proces urbanizacije zahteva nove principe i modele planiranja gradova.

Urbane strategije i vizije razvoja gradova nastale su najpre u formi sveobuhvatnih planova gradova 19. veka (Hausmann 1860, Cerdá, 1859). Moderni pokret i postulati Atinske povelje proizveli su sveobuhvatne, strukturne planove početkom 20. veka i utvrdili tradiciju planiranja, globalno i u socijalističkim državama Istočne Evrope i Jugoslaviji. Obnova gradova posle Drugog svetskog rata, vizije industrijskog grada i automobilski saobraćaj kao mera plana uslovlili su organizaciju razdvojenih namena, diferenciranih socijalnih slojeva, gašenje centara gradova i gubitak značaja javnog gradskog prostora (Elin, 2004). Od 60-ih godina jača socijalna komponenta u procesima obnove gradova (Luis, Jacobs, 1965), a sa krizom 70-ih godina počinje period postepene promene principa planiranja od funkcionalističkog ka postmodernom. Vizija grada je ponovo romantična, traži se vraćanje identitetu, formi, istorijskim gradovima i vrednostima koje su u njima nastale (Lynch, 1953, Rosi, 1966, Stirling, braća Krier, 1978), a strategiju za stvaranje takvog grada sprovode predstavnici društvenih nauka, građana, umetnika, umesto samo planera i inženjera. Zahteva se takođe više prava u odlučivanju za lokalne zajednice a manje za planske komisije i državne planerske agencije (Mumford

1961, Habermas 1962, Senett 1970, 1973). Definisanje uloge, predmeta rada i margina opusa planera i arhitekata intrigira teoretičare (Linch, 1966, 1967, 1974, Cerdá, 1867, Kostof, 1991) tražeći precizno određenje pojmova planiranje, urbani dizajn, dizajn grada, urbanizam, novi urbanizam (Shane, 2005, pp.59, 61, 67, 79). Urbani dizajn se u Evropi pozicionira kao „prelazna” disciplina od koje se očekuje da premosti jaz između strukturalnog planiranja teritorija i arhitektonskog oblikovanja, a princip saradnje i komunikacije smatra neophodnim, jedinim pouzdanim načinom utvrđivanja ciljeva razvoja i održivog planiranja i upravljanja gradovima (Castells, 2008, p.217). Osamdesetih godina 20.veka započinje nova, informatička revolucija i velike promene u ekonomiji gradova zbog čega Shane (2005, p.11) tvrdi da su za kompleksne mreže kompaktnih, digitalnih gradova neophodne nove strategije i taktike.

Krajem 20. veka tema planiranje budućnosti gradova postaje još složenija zbog velikih političkih i ekonomskih promena i dinamičnih procesa u evropskom prostoru sa kojima se teorija do tada nije srela. Briga za globalni eko-sistem i opstanak u potrošačkom društvu je komplementarni zadatak napretku tehnologije i komunikacija, otvaraju se nova polja znanja i medija u urbanom razvoju. Globalno je pitanje kako odabrati planerski model koji će odgovoriti na savremene zahteve društva, izazove neizvesne budućnosti, biti estetski i socijalno prihvatljiv, a praktičan i efikasan? Strategije gradova su posebno izučavane u SAD, zbog ekonomske snage i uloge katalizatora razvoja regiona (Wagner at al, 1995). Analiza je pokazala da se strategije ne mogu unificirati na nivou državnog ili globalnog planiranja te da je potrebno usvajati specifične programe, strategije i očekivati efekte za svaki pojedinačni slučaj i proveravati ih obavezno kroz kontakt sa korisnicima prostora.

Planiranje u 21. veku kompleksnije je i razlikuje se u zavisnosti od sredine (Segura,1998, Frederiksen, 2015) obavezno se stavlja u kontekst neoliberalne ekonomije (Kaufman, Jacobs, 1987; Albrechts 2005, Mazza 2010), nezadovoljstva efektima standardnih i traženja efikasnijih metoda (Faludi, van der Valk, 1994, Lindblom, Kent) i uključuje podelu odgovornost, zbog šireg spektra aktera u donošenju odluka o gradu (Harris, 2015). Zbog dilema i potrebe uprava da se nose sa savremenim izazovima urbanizacije, UN Habitat je usvojio dokument „Međunarodne preporuke o urbanom i prostornom planiranju” (2015) u kome postavlja osnovne principe planiranja. Da bi se obezbedila održiva urbanizacija i kvalitet prostora planiranje ne sme biti samo tehničko

sredstvo već (a) integrativni i participativni proces donošenja odluka i (b) ključna komponenta inovirane paradigme upravljanja koja treba da promoviše participaciju, transparentnost i odgovornost (UN Habitat, 2015,p.2).

Evropske regionalne i urbane strategije, međutim, nastaju kao rezultat ekonomskih potreba i neophodne saradnje gradova i regiona. Shvatajući značaj gradova kao kulturnih pokretača, ekonomske snage i nosioca društvenih promena, jače forme integracije prepoznate su u strateškim planovima gradova kao instrumenata za pozicioniranje u novom kontekstu, poštujući autentičan identitet svakog grada (Marvillas, 1998). Strategija razvoja regiona postaje tradicija EU početkom 21.veka i Evropska komisija (2013) promoviše aktivno učešće, sinhronizaciju ciljeva sa evropskim strategijama i pristup fondovima kroz zajedničke projekte, edukaciju i vidljivost za investicije, a uslov za saradnju je strateški plan usaglašen sa regionalnim ciljevima.

Tema komplementarnosti strukturalnih planova i urbanih projekata postaje značajna u periodu početka veka, zbog globalizacije kapitala koji traži lokaciju, sa jedne, i utakmice gradova da ponude projekte i lokacije za investicije ,sa druge strane. Za razliku od tradicionalnog normativnog plana, statičke slike fizičke dimenzije prostora, proces savremenog urbanističkog projektovanja treba da obezbedi mogućnost transformacije gradova kroz usaglašavanje različitih disciplina. Evropski gradovi ispituju moguće modele planiranja pa tako Mazza (2011) istražuje procese planiranja Milana u tranziciji ka projektnim strateškim planovima, Jilka i Puchinger (2011) predstavljaju promenu modela planiranja Beča, a Wiese (2014) analizira proces planiranja revitalizacije dela Nirnberga i strateški plan Minhena. Poznati urbanistički instrumenti kakvi su generalni ili regulacioni planovi ne mogu da budu efikasan vodič kroz proces prostorne urbane transformacije, dok se za urbani dizajn smatra da, lociran između prostornog planiranja, arhitekture i ostalih disciplina koje se bave prostorom, može, kroz novi pristup, da prevaziđe fragmentaciju urbanog razvoja. Pored različitih iskustava i dobrih praksi još nije postignut konsenzus planera i urbanih dizajnera oko toga šta čini dobar urbanizam, zbog čega Elin (2013, p.1) insistira na daljem istraživanju i usaglašavanju oba postupka, i strateškom i operativnom planiranju.

Elin takođe tvrdi da samo otporni, elastični i inteligentni urbani sistemi uspevaju da se održe zdravim u promenama koje izazivaju stres i krize (2004) i za razliku od funkcionalno zoniranog i generalno planiranog grada predlaže povezivanje i

komunikaciju i promoviše entuzijizam i veru u moć dobrog planiranja. Novija rešenja i optimizam izražen u teorijama planiranja rezultat su prethodnih teorijskih znanja i dobrih praksi u savladavanju političkih, ekonomskih, društvenih kriza, ekoloških katastrofa. U cilju sticanja poverenja u procese transformacije u planiranju grada prikazane su urbane strategije i taktike koje su koristili evropski gradovi u prevazilaženju kriza. Uzori koji mogu koristiti u odabiru nove strategije za Beograd odabrani su prema nekoliko kriterijuma: veličina, značaj u regionu, sličan istorijski put, uspešna postindustrijska tranzicija, kao i dostupnost podataka i dobri profesionalni kontakti kako bi bilo moguće razumeti procese koji su doveli do izuzetnih rezultata.

Taktike i strategije održive transformacije savremenih gradova različite su, od kreativnog grada koje istražuju Bianchini (1993), Florida (2000, 2004, 2009), Landry (2000, 2005) a koje su primenili Barselona, London, Njujork ili kulturne industrije i kulturni kapital koje su izučavali O'Connor (2006), Jonson (2009) na kojima su bazirane strategije grada Providensa ili Bilbaoa. Inovativnom strategijom se smatra „urbana reciklaža” (Di Carlo, 1973, Gligorijević, 1996, 2008, Carta, 2007, 2013) a od nedavno koncepti koji odgovaraju na savremene urbane probleme kakvi su: postcarbon strategija, cirkularna ekonomija, urbana agrikultura i drugi, uglavnom u okviru šireg koncepta inteligentnog (smart) grada (Giffinger 2011, Cohen 2012) koje primenjuju Kopenhagen, Barselona i Beč.

U zaključku, bez obzira na odabranu strategiju razvoja gradova, tri su elementa ključna za uspeh: (1) dugoročna vizija, mogućnost da se predvidi promena i da se integriše u urbanističko, ekonomsko i društveno planiranje, (2) partnerstvo, konsenzus između institucija i političkih aktera, očuvanje motivacije i jedinstva u vremenima neslaganja i konflikta, i (3) dobro upravljanje, kroz očuvanje odgovornosti, skromno zaduživanje i visoku transparentnost.

#### **5.4 O kapacitetu profesije za promenu obrasca planiranja u Srbiji**

Poredeći novija istraživanja, uglavnom evropskih autora, na temu strategija i planova u periodu istraživanja i teoriju planiranja u Srbiji, utvrđeno je da je pre, u vreme i tokom zakasnele društvenoekonomske tranzicije iz centralne planske u liberalnu privredu, Srbija dosledno pratila promene u svetu planiranja. U naučnim projektima i

nacionalnim i međunarodnim konferencijama 90-ih godina prošlog veka autori se bave savremenim temama i nude odgovore za aktuelnu situaciju i probleme planiranja u Srbiji. Srbija je održala dobru međunarodnu komunikaciju proizašlu iz posebne pozicije koju je Jugoslavija i njen glavni grad Beograd imao u vreme druge polovine 20. veka. Jugoslovenski arhitekti i urbanisti učestvovali su u stvaranju Atinske povelje i kasnije primeni ideja pokreta moderne u praksi planiranja i projektovanja Beograda pre i posle Drugog svetskog rata (Blagojević, 2007, Krstić, 2014). Iako region Jugoistočne Evrope sa promenljivim interesovanjem reaguje na ideje i rezultate modernog pokreta, danas ga smatra svojim kulturnim nasleđem koje zaslužuje evidenciju i institucionalnu zaštitu, što pokazuju rezultati u urbanističkoj zaštiti celina i delova Novog Beograda kroz Generalne urbanističke planove Beograda (2003, 2009) i Strategiju razvoja grada Beograda (2011). Savremeni regionalni pokreti kakav je na primer „Nezavršena modernizacija” započet 2010.godine pokazuju uticaj modernog pokreta na urbanizam i arhitekturi Beograda. Tokom 80-ih godina 20.veka srpski arhitekti, mislioci u društvenim naukama i stručnjaci bili su aktivni u kritici modernizma i imali rezultate u postmodernom pokretu, učestvuju u evropskim događanjima, na konkursima i u intenzivnoj komunikaciji.

Bivša Jugoslavija je 80-ih godina prošlog veka bila na najvišem stepenu ekonomskog razvoja, sa osvojenim teorijskim i praktičnim znanjima, znatno spremnija za procese evropskih integracija u poređenju sa ostalim zemljama Istočnog bloka (Gligorijević at.al. 2008, Vujošević 2012). Period političkih i ekonomskih sankcija i stagnacije 90-ih godina, sudeći po objavljenoj građi, iskorišćen je za razumevanje procesa koji su se dešavali u okruženju, u regionu i u Evropi, analizu slabosti prakse i sticanje novih znanja. Ona su dostignuta u teoriji planiranja, ali nisu ugrađena u legislativu niti sprovedena kroz praksu planiranja posle političkih promena, do danas. Značaj društvene promene 90-ih godina udružio je stručnjake i teoretičare u oblasti prostornog i urbanističkog planiranja i projektovanja, kao i urbaniste u lokalnim upravama u zahtevima da ukupni sistem planiranja pretrpi promenu. Prepoznaje se neizvesnost u planiranju (Mihaljević,1991) kroz povećanje polja nepoznatog, promene sistema vrednosti i utakmicu planiranja sa tržištem. Nikezić (1993) ističe izrazitu dinamičnost ljudskih potreba koji arhitektura i urbanizam treba da predvide što je trajno iskušenje ovih disciplina, a Pušić (1996) tvrdi da će bivše socijalističke zemlje sporije da prolaze tranziciju u odnosi na postindustrijske kapitalističke gradove, zbog modela pretežne



proizvodnje globalnog društva. Lazarević Bajec (1996) identifikuje karakteristike tranzicionog ambijenta za planiranje i prepoznaje razvoj kao proizvod kompleksnih procesa, kombinacija državne intervencije i tržišnih snaga, brze političke promene i zahtev da se ograničenja planiranja svedu na najmanju meru. Neophodnost utvrđivanja strategije urbanizacije u uslovima neizvesnosti je od presudnog značaja za trajni proces tranzicije, a ima pouzdanu bazu u ciljevima i vrednostima zajednice kao što su: demokratizacija, prihvatanje pluralizacije legitimnih različitih interesa, vlasnička transformacija i privatizacija u pravcu formiranja tržišne privrede (Nikezić, 1996). Posmatrati razvoj u uslovima neizvesnosti kao šansu a ne pretnju je bilo napredno i neophodno stanovište planera, ali se jasno uspostavlja problem redefinisavanja urbanog planiranja (Lazarević Bajec 1996, p.5) i predlažu mogućnosti kakve su kompleksno planiranje (Nikezić), promena pozicije planiranja u odnosu na dominantne ekonomske procese, formulisanje strategije, ulogu koordinacije umesto uređenja celokupnog sistema grada (Lazarević Bajec, pp.15,21,25), privatno obezbeđenje javnih dobara kroz posebne instrumente, mehanizmi kroz planove, unapređenje sistema lokalnih javnih finansija (Begović, p.238) i tako dalje. Uslov efikasnosti predstavlja usklađivanje javnog i pojedinačnih interesa, dvojni stepen determinisanosti plana, za usmeravanje razvoja celine i konkretne regulatorne mere izgradnje i otvorenost prema novim događajima i velikim preokretima.

Poseban doprinos temi promene shvatanja i prakse strateških u odnosu na operativne planove donosi saradnja domaćih i ruskih autora (Belousov, Smoljar, 1998) na osnovu skoro decenije iskustva planiranja gradova u postsocijalističkoj tranziciji, u specifičnim uslovima svake zemlje. Teoretičari pokazuju realno sagledavanje stanja i posledica promena u društvenom sistemu, ekonomskoj tranziciji kroz politički kapitalizam (Begović, Mihaljević, Vujošević, 1996), socijalnoj strukturi i odgovornosti lokalne uprave (Petovar) ingerencijama i odgovornostima urbanista i urbanizma (Macura, Tošković, Lazarević Bajec & Ralević, 1998) i relacijama stvarnosti i postulatima održivog razvoja ugrađenih nominalno u nacionalnu legislativu (Vujošević, Lješević), problema i anticipacija izazova sa kojima će se gradovi u Srbiji susresti posle perioda izolacije i krize, takozvane „izgubljene decenije” (Ferenčak).

Posle političkih promena 2000. godine i postepenog otvaranja prema međunarodnim projektima i saradnji, tema strategija i strateškog planiranja bila je stalno

aktuelna. Traže se mogućnosti autentične tranzicije sistema planiranja i adaptacije na evropske modele. Indikativno je da se strateškim planiranjem sve manje bave arhitekti urbanisti a više stručnjaci opredeljeni za oblast prostornog i regionalnog planiranja, ekonomisti, sociolozi. Jedan od razloga može biti novi legislatorni ciklus (Zakon o planiranju i izgradnji, 2003, zatim 2009) u kome se insistira na izradi sistema operativnih prostornih i urbanističkih planova, čime se interesovanje za strateško planiranje smanjuje ili odlaže za period posle ispunjenja zakonskih obaveza. Dnevna rutina i potreba hitne obnove gradova i prostora ne ostavlja mesta za analizu i evaluaciju.

U analizi kapaciteta i formiranju predloga za nove planske politike Beograda neophodno je sagledati mogućnosti tranzicije ka strateškom planiranju na osnovu tradicije konvencionalnog. Beograd ima dugu istoriju i tradiciju planiranja. Osnovni strateški i operativni plan grada tradicionalno je bio Generalni urbanistički plan, iako su zakonom propisani a gradska uprava donosila i strateške, prostorne planove i strategije razvoja grada, od 1981. do 2011. Oni su u percepciji građana najčešće ostali apstraktni dokumenti i dok je Generalni plan bio dovoljno jasno predstavljena vizija i slika budućnosti koju i uprava i građani mogu da prate. Istražujući ulogu, metode planiranja, kvalitet u širem evropskom kontekstu i realizaciju generalnih planova kroz istoriju pokazalo se da su oni bili direktno uslovljeni snagom države od perioda posle Drugog svetskog rata do kraja 20. veka. Prvi posleratni plan imao je karakter dokumenta naučnog socijalizma i bio rezultat sinteze prethodnih vizija urbanista i arhitekata i očekivanja za brzu obnovu i rast glavnog grada nove mlade države. Trebalo je da stvori uslove za progres, drugačiji, kvalitetniji život i rad građana, odluke su se donosile u direktnoj komunikaciji planera i državnog vrha.

Revizija ovog plana se pripremala od 1969. godine i bila je rezultat nove politike samoupravnog socijalizma, bazirana na velikom znanju, širokoj studijskoj osnovi i velikim očekivanjima sada snažne države Jugoslavije. U viziju Beograda do 2000. godine ugrađene su moderne planerske teorije, evropsko i američko iskustvo planiranja, napredna metodologija u kojoj se od urbanista očekivalo da koordiniraju interese države, grada i pojedinačnih sektora u gradu, interese građana za kvalitetnim stambenim okruženjem, zdravom životnom sredinom, snažnim saobraćajnim sistemima i vrhunskim javnim prevozom. Participacija je proklamovana kao jedan od osnovnih principa novog sistema planiranja tako da je plan smatran vrstom „društvenog dogovora o zajedničkoj

budućnosti”. Najveća mana ovoga plana pokazalo se da su ambiciozna prostorna rešenja i očekivanja velikog rasta, kao rezultat entuzijazma uprave i planera zbog projekcija snažnog razvoja ekonomije tadašnje samoupravne socijalističke države.

Sve do 80-ih godina 20. veka i ekonomske i političke krize profesionalno delovanje i dostignuća se mogu smatrati izuzetnim. Kriza urbanističke prakse nastupa u periodu slabljenja savezne države, gubi se oslonac planiranja prostora i gradova u društveno-ekonomskom planiranju i praksa počinje da reaguje na dnevne promene i potrebe, na zahteve centralne i lokalnih uprava, promene pravila u finansiranju i upravljanju, nove tržišne ekonomije i potreba osiromašenog stanovništva da reši stambene potrebe van sistema urbanističkih planova i dnevnih politika. Treći strateški urbanistički plan u periodu istraživanja usvojen je kao Izmena i dopuna ambicioznog plana iz 70-ih godina i u njemu se planska rešenja koriguju prema promenama u političkom, ekonomskom i društvenom sistemu, kao i u fizičkoj strukturi grada. Veliki sistemi i ambiciozni projekti su preformulisani ili se od njih odustalo dok su planeri uvažili potrebe da se grade različiti tipovi stambenih zgrada zahvaljujući i činjenici da je na obodima grada, ali i u drugim delovima nastala neplanska izgradnja.

U periodu od 1985. do 2003. nije bilo kapaciteta da se struka i gradska uprava bave dugoročnim niti strateškim planiranjem u okolnostima dnevnih izmena u ekonomiji, politici i organizaciji grada, uključujući i izmene nadležnosti za planiranje i izgradnju između grada i njegovih opština. Prvi plan koji je bio odgovor na promenu sistema i potreba uprave, investitora i građana bio je Generalni plan Beograda 2021, usvojen 2003. godine posle promene društvenopolitičkog sistema u zemlji. Ovaj plan sa ukupno četiri izmene do 2014. godine pokazuje izvesnu stabilnost ambijenta, za razliku od prethodnog desetogodišnjeg perioda, i pored nastavljene druge faze tranzicije, promena u strukturi države i globalnih poremećaja u ekonomiji koji se reflektuju i na ekonomiju Srbije i Beograda. Ovaj plan je imao dvojni karakter: zadržao je stratešku ulogu, jer je posle skoro tri decenije trebalo da odgovori na pitanje kakav grad Beograd treba da bude 2021. godine i na koji način da se ta vizija ostvari. Osnovni zahtev uprave tada, kao i tokom sledeće decenije, bio je urbanistička regulacija površina, mogućnost neposredne primene pravila na što većoj teritoriji grada i fleksibilne namene kako bi se zadovoljile potrebe stanovništva i investitora koji su se vraćali u Srbiju. Jedan značajan korak u strateškom mišljenju napravljen je kroz usvajanje principa kontinualnog planiranja, propisanog

usaglašavanja planskih rešenja sa ciljevima grada u redovnim vremenskim razmacima i po potrebi u vanrednim okolnostima u skladu sa potrebama. Takođe se u ovom periodu radilo i na studijskoj osnovi, analizama gradskih javnih službi, sistema zelenila, saobraćaja, javnog prevoza, mogućnosti organizovanog stanovanja, uređenja javnog prostora i slično, kao i specifičnim temama kakve su visoki objekti, prostorne provere pojedinih lokacija, javni konkursi i slično. Ovakve aktivnosti spadaju u domen strateškog planiranja, odnosno donošenja strateških odluka o pojedinim sektorskim temama koje se smatraju polaznim osnovama u izradi izmena Generalnog plana kao i operativnih planova detaljne regulacije ili urbanističkim projektima.

Vujošević (2004, p.17) tvrdi da je Srbija početkom 21. veka, 15 godina posle pada Berlinskog zida, još uvek u postsocijalističkoj protodemokratiji, bez razvijenih institucija predstavničke demokratije, građanskog društva i tržišne ekonomije, dok je sa druge strane izgubila sposobnost participacije iz ranijeg razvijenog samoupravnog sistema. Kapitalizam i privatizacija bez objektivnog društvenog i političkog dijaloga i konsenzusa o strateškim pitanjima tranzicionih reformi doveo je planersku teoriju u stanje konfuzije, zbog velikih promena postsocijalističkog perioda a praksu u stanje da ne reaguje na promene konteksta, ne preispituje društvena i politička pitanja. Takozvana kultura planiranja doživljava pogoršanje i ne razvija se prema idealu demokratskog, participativnog i emancipatornog modela, komunikativno - kolaborativnog planiranja, već naprotiv planiranjem dominira klijentizam i paternalizam (po Sanyal, 2005, cit. Vujošević, 2012). Smatra se da su neophodne radikalne promene planerskog pristupa i metodologije, posebno: nova uloga planiranja, utvrđivanje javnog interesa, vrednovanje planiranja, odnos planiranja prema zahtevima tržišta, odnos vizije i načina (sindroma) implementacije, odnosno održivi model održivog razvoja, „treći put”, između prevaziđenog tradicionalnog i planiranja za uslove tranzicije (Mandelbaum, 1979) i neophodnosti da se stvori nova planerska ideologija za tranzicioni period (po Harvey, 1982).

Takođe, Stojkov (2007, 2009) analizira tranziciju ka stratešom planiranju u obnovi gradova posle 2000. u regionalnom kontekstu i metode implementacije strategija i planova, dok Lazarević Bajec (2009) dosledno zagovara promenu obrasca urbanističkog planiranja i promoviše široku participaciju; Milić i Stefanović (2009, 2012, 2013) analiziraju metode implementacije prostornih planova, Vujošević & Spasić (2007)

planiranje u novim uslovima i dosledno kritikuju inerciju u kontekstu novih društvenoekonomskih odnosa i regionalnih mogućnosti u Evropi (Vujošević, 2003, 2004, 2009, 2012, 2013, 2014, Zeković, 2009, 2013).

Izrada i usvajanje strategija razvoja lokalnih samouprava rezultat je obaveza proisteklih iz Zakona o lokalnoj samoupravi i Zakona o regionalnom razvoju, ali bez konekcija na Zakon o planiranju i izgradnji.<sup>81</sup> Koncept lokalnog ekonomskog razvoja (LER) nudi metodologiju zajedničkog formiranja strategije i akcionog plana za oporavak zajednice iz kriza (Vasiljević, 2012, p.15-17) zahtevajući promenu tradicionalnih uloga i saradnju svih sektora i pojedinaca. To je razvojni proces, a ne neko željeno stanje kome se teži, princip koji se takođe zastupa samo u urbanističkoj teoriji, ali ne i u praksi (Đorđević, Glavički, 1972, Macura, Ferenčak, 2003, Shane, 2011). Strategije LER su donete u velikom broju lokalnih samouprava u Srbiji, ali su ostali izolovani sektorski dokumenti. Neophodno je da se integrišu sistemi planiranja prostora, ekonomskog i društvenog razvoja gradova, prema jasnim teorijskim preporukama i dobrim praksama gradova uzora, a šira slika je neophodna kako bi se strateški i operativni urbanistički planovi stavili u službu integralnog procesa planiranja i praćenja razvoja grada.

U zaključku, teorijska podloga i donete urbanističke i planerske nauke značajne su od sredine 20. veka do danas. Ono što se u periodu velikih društvenih promena okruženja kritikuje, a što ne razlikuje bitno sprsku teoriju od savremene evropske, jeste primena teorijskih znanja i adekvatna adaptacija prakse planiranja i na sve značajnije i sve brže promene konteksta. Takav ambijent zahteva od gradova, planera i uprava da reaguju na drugačiji način, koristeći nova znanja, drugačije veštine i instrumente kako bi strateški i operativni planovi omogućili održiv razvoj i prosperitet gradovima u dinamičnom savremenom vremenu.

---

<sup>81</sup> Zakon o lokalnoj samoupravi „Sl. glasnik RS” br. 129/07, 83/2014; Zakon o regionalnom razvoju „Službeni glasnik Republike Srbije“, br. 51/2009 i 30/2010;

## 5.5 O praktičnim pitanjima planiranja i uzorima

Pored vere u znanje i iskustvo stečeno u profesiji u prethodnom periodu, za značajne promene će biti neophodno savladati i inerciju administracije. Baveći se najvećim delom praktičnim aspektima urbanizma u periodu istraživanja stiže se utisak da saveti, sugestije i predlozi za prilagođavanje prakse promenljivom ambijentu i usklađivanje sa međunarodnom i nacionalnom teorijskom bazom nisu ni delom prihvaćeni ni primenjeni i pored, u tom smeru, iskazanih političkih opredeljenja uprave (Gligorijević 2012, Vujošević 2004, 2010). Naime, stavovi u teoriji i praksi urbanizma su bitno različiti a dijalog nije uspostavljen (Lazarević Bajec, 2009, Vujošević 2010, 2012). Treba takođe imati u vidu potpuno različite odgovornosti teoretičara, stručnjaka, administracije i uprave, što rezultira različitim stavovima u različitim sektorima profesije, odnosno inercije sistema planiranja da se uskladi sa znatno izmenjenom stvarnošću.

Iako se bave istom materijom, teoretičari koriste kreativnu slobodu pokušavajući da daju doprinos, istražuju urbane pojave, prate međunarodnu debatu o suštini i granicama planiranja, usmeravaju i nude konceptualna rešenja. Stručnjacima su, međutim, neophodna rešenja za dnevne probleme i urbanističke teme (analize, brojanja, statistike, administrativne prečice), a političarima i argumenti za političke poene i rukovođenje. Konačno, planerima na tržištu i njihovim investitorima, čak i kada je to javni sektor, neophodan je rezultat, usvojen plan ili projekat koji rezultira izgradnjom. Ukoliko teorija ne obezbedi rešenja za probleme ostalih sektora, ostaje nerazumljiva i suvišna za konzervativnu, birokratizovanu praksu, kojoj su krute procedure garant pravičnosti sistema (Alvarez, 2011, Elin, 2000, Vujošević, 2004). Komunikacija između ova dva, odnosno tri konstitutivna elementa konstrukta koji se u svakodnevnom govoru naziva urbanizam grada se teško uspostavlja, dok je za formiranje i uspostavljanje odgovarajućeg budućeg modela planiranja Beograda, ona apsolutno neophodna.

Različita percepcija uloga različitih aktera u sistemu planiranja Beograda takođe je tema bez koje je nemoguć iskorak iz rutine planiranja i pristupanje promeni obrasca. Urbanisti, posebno u javnom sektoru, ne retko se deklarišu kao branioci „javnog interesa”, braneći time svesno ili nesvesno tradicionalne stavove i pozicije, trudeći se da istovremeno udovolje zahtevima uprave i pomire interese investitora. U priručniku koji je Udruženje urbanista Srbije priredilo kako bi se stručna javnost u Srbiji upoznala sa

temeljnim principima urbanizma Evrope (prevod Janjić, ed. Stojkov, 1996.) se ovakvi stavovi vezuju za prve godine centralnog posleratnog planiranja, kada je sveobuhvatno planiranje bilo odvojeno od donošenja odluka o razvoju i postajalo fizičko planiranje. Šta je javni interes je možda bilo nedvosmisleno jasno u Jugoslaviji u vreme izgradnje novog socijalističkog, pa samoupravnog društva i njegovih institucija, ali već od kraja 70-ih godina prošlog veka u Srbiji je toliko postao nejasan i neodređen, skoro mit, koji se koristi u zavisnosti od potrebe ili od strane političkih lidera ili birokratskih planera (Begović, 1996., Vujošević 2000, 2004). Iako se čini aksiomatski i univerzalan, periodično se javljala potreba bilo države ili profesije da se taj pojam preciznije ako ne potpuno definiše. Tako na primer, Zakon o planiranju i izgradnji usvojen 2003. godine uvodi pojam javnog i ostalog zemljišta, ali ostaje nejasno tranziciono pitanje da li se javne potrebe mogu zadovoljavati i posredstvom privatnih aktera i kakvi su onda prioriteti i pravila? Savetovanje „Komunikacije” 2004. ponovo otvara temu (Gligorijević, Mihaljević, Radović, Vujošević) ali u praksi ostaju nerazrešene dileme, jer se interes procenjuje u skali od arbitrarne ocena različitih komisija do krutih uslova nadležnih resora uprave. Kako tretirati zemljište na kome se gradi privatna škola ili bolnica, koji su argumenti i parametri za njihovo dimenzionisanje i koliko su takve odluke trajne, imajući u vidu slobodu privatnog sektora na profitom vođenu poslovnu politiku, kompleksno je pitanje koje se najčešće razrešava povratkom u sigurnu zonu konvencionalnih pravila.

Ukupni ambijent u kome se odvija proces planiranja menja se dinamikom koja ne ostavlja vremena za promišljanja, zahtevi da se reaguje brže su motivacija da se proučavanja, strategije i nova pravila ostave za druge prilike. Iskoraci iz konzervative prakse u periodu istraživanja javljali su se u nedržavnim urbanističkim preduzećima ili organizacijama, ili kao rezultat individualne inicijative. Kada se uporede inovativne ambicije gradova odabranih kao uzor za moguća unapređenja sistema planiranja Beograda, uočeno je da su inovacije bile značajni element strategija i strateških planova, dok su konkretni projekti bili regulisani i realizovani kroz detaljnije planove ili projekte.

Ne postoji recept ili pravilo oko usvajanja prave planske politike niti su se teoretičari oko toga složili (Elin, 2004). Na internacionalnim studijama planiranja na MIT se istražuju i argumentuju oba procesno različita modela: prvi, za korišćenje alata i tradicije sveobuhvatnog strukturalnog planiranja uz modifikacije (Faludi) i drugi, koji snažno kritikuje sveobuhvatni model i predlaže postepeno napuštanje i upotrebu sasvim

drugačijih modela, inkrementalizam (Lindblom). Postoje mišljenja (Friedmann) da se teškoće u uspostavljanju dugoročnih politika i planova mogu savladati koncentracijom na dugoročne projekte, da je strateški fokus ubedljiviji model u odnosu na statičnu prirodu tradicionalnog planiranja i kroz detaljne studije obezbeđuje dovoljno brz odgovor na probleme koji se često ne mogu predvideti.

Različite principe strateškog planiranja usvojili su evropski gradovi kakvi su Beč ili Barselona, koristeći urbanističke planove u sprovođenju strateških opredeljenja i kada nije neophodno da se prostor precizno reguliše kroz jedan urbanistički plan. Strateški plan Beča STEP 2025, praćen brojnim priručnicima, uputstvima i sektorskim politikama, rešava problem sveobuhvatnosti i adaptacije na nepredviđene situacije kakva je bila evropska ekonomska kriza 2008. Instrumenti koje koriste strateški planovi i uprave u sprovođenju politika i strategija različiti su i predmet su pojedinačnih odluka, pa tako Arhitektonska politika Kopenhaga, usvojena kao poseban stručni dokument prethodno usaglašen sa javnošću, pomaže da se strateški plan oslobodi detalja a javnost i investitori obaveste o uslovima koje je uprava u širokoj debati formulisala i koje očekuje u dizajnu od svakog pa i javnog investitora.

Navedene teorijske postavke i praktična iskustva nekoliko evropskih gradova pružaju skalu mogućnosti koje se mogu koristiti u unapređenju prakse planiranja Beograda, bilo u okviru postojeće zakonske regulative ili kao povod za predloge izmena nacionalnog sistema planiranja.

## **5.6 O rezultatima istraživanja i preporukama za primenu**

Dvadeset godina kontinualnog pritiska investitora, uprave i međunarodnih organizacija da se sistem planiranja grada unapredi, učini efikasnim, dovoljno pouzdanim a dovoljno fleksibilnim, uz sve inovativne tehnike i dobru nameru profesije u Srbiji uglavnom je nailazio na otpor i inerciju administracije. Ukoliko se usvoji stav da je strateško planiranje, posle iznetih argumenata, moguće rešenje za probleme tradicionalnog planiranja u vremenu velike dinamike promena, neophodno je odabrati odgovarajući model koji će odgovarati Beogradu; koji će uneti novine, ali obezbediti kontinuitet, uvažiti tradiciju i specifične uslove kompleksnog grada i zatim ga ugraditi u sistem nacionalnih propisa, povezujući oblasti organizacije, upravljanja i finansiranja lokalnih uprava, regionalni razvoj i planiranje prostora.



U donošenju zaključaka o mogućim promenama sistema planiranja Beograda predlaže se princip da se istovremeno analiziraju efikasni modeli predloženi u planerskim teorijama i oni koji su se potvrdili kroz dobre prakse gradova, ali da se uvek uma u vidu specifičnost sredine i kapacitet aktera u planiranju da neki od ponuđenih modela ili ideja prihvate i primene. Različiti metodi i modeli koje su evropski gradovi iskoristili u pokušajima da pronađu prihvatljivi i efikasni model transformacije planiranja sigurno nude neka prihvatljiva rešenja za primenu u sistemu planiranja Beograda.

Spremnost profesije da se upusti u promene neophodan je, ali ne i dovoljan uslov za promene u sistemu planiranja, jer se u razmatranjima strateškog planiranja mora stalno pomerati granica između planerskih i političkih aktivnosti, kao i jednako delikatna granica između tehnike i etike. U tom smislu, ovo istraživanje predstavlja osnovu za dalje aktivnosti formiranu sa pozicije planerske prakse i može biti inspiracija za dalja istraživanja mogućih unapređenja do predloga integralnog i inkluzivnog sistema planiranja Beograda za dinamično i nepredvidivo vreme u novom urbanom dobu. Odluke o načinu planiranja grada, izboru modela, otvorenog strateškog ili kombinovanog sa tradicionalnim, o veličini željene systemske promene u kontekstu započetih projekata ili nacionalnih urbanih i planskih politika neophodno je doneti nezavisno od konsultantskih preporuka, aktuelnih zakonskih prepreka ili rezultata iskustava iz drugih gradova, a na osnovu rezultata daljih istraživanja i konsenzusa svih kojih se budućnost grada tiče.

Svaki je grad autentičan, u svom istorijskom, političkom, pravnom i društvenom ambijentu i zato se ne mogu primeniti šabloni niti univerzalna pravila (Davis, 2002, Mazza, 2010, Lušer, 2012, p.89). Profesionalno planiranje treba da bude vođeno univerzalnim normama dobre prakse, generalnim principima pravičnosti, efikasnosti, odgovornosti i tehničkom izvrsnosti, koje moraju biti definisane za svaku pojedinačnu situaciju. Stoga su legitimne dileme sa kojima se planeri sreću u praksi: regulacija uprave ili oslanjanje na tržište, jednakost ili efikasnost, sveobuhvatno planiranje ili inkrementalizam, „odozdo nagore” ili „odozgo nadole”, utopijsko ili pragmatično, javni interes ili pluralizam interesa, ekonomski razvoj ili zaštita živote sredine i druge (Davis, 2002).

Sistem planiranja treba da odgovara istoriji, kulturi, identitetu grada, odnosno odabranoj viziji, odgovoru na pitanje Kakav grad želimo? Kako želimo da u tom gradu živimo, komuniciramo i njime upravljamo? (Harvy, 2004) i zato ga treba uspostaviti tako

da omogućava a ne sprečava postizanje ciljeva, razvoj. Takođe, novije vrednovanje strategija evropskih gradova usvojenih pre ekonomske krize 2008, koja je značajno pogodila pojedine evropske regione i gradove, pokazuje i neke loše strane otvorenog strateškog plana i stimuliše na nove predloge i ideje, što daje šansu Beogradu za izbor umerenijeg, autentičnog modela. Pravi odabir treba da bude mera neophodne promene koja može da stimuliše kreativna razmišljanja i uključivanje, ali istovremeno obezbedi sigurnost upravi i administraciji da odgovore na kontinualne zahteve svakodnevice i vanredne šanse i ponude, uz pomoć savladanih, poznatih instrumenata planiranja.

Ovo istraživanje daje argumente za podizanje svesti o neophodnosti promene mišljenja i prakse planiranja Beograda, podseća na šanse i dobrobiti promene, na kapacitet profesije i institucija da se upuste u te procese i nudi neka iskustva i uzore. Izbor mogućeg modela kroz koji se grad Beograd može efikasnije planirati u skladu sa odabranom i usaglašenom vizijom jeste proces u kome treba da učestvuju svi akteri kojih se planiranje grada tiče. Kao i planiranje, i ovo istraživanje će biti svrsishodno ukoliko posluži kao osnov za akciju, za dalja istraživanja ili bude podrška upravama i urbanistima da krenu na put promene načina planiranja budućeg urbanog razvoja.

## 6. Bibliografija

### 6.1 Izvori

#### 6.1.1 Neobjavljena građa i propisi

- Arellano, F.A. et al. (2005) *Transformacions urbanitzadores 1977 – 2000, Area metropolitana i region urbana de Barcelona*, Barcelona: Catedra d'urbanistica de la Universitat Politecnica de Catalana, Scola Tecnica superior d'Arcquitectura del Valles.
- Barcelona in Progress (2007) Izložba i prateći materijali, Beograd: Urbanistički zavod Beograda.
- Bengoetxea, I. (2014) Strategic Evolution of Bilbao – Metamorphosis of an Industrial Metropolis. prezentacija (11. 2. 2014), Vienna: Mayors Symposium on City Leadership.
- Catalog of Federal Domestic Assistance (1999), „Excerpt from Executive Office of the President”, Office of Management and Budget and General Services Administration.
- Cearra (2011) Bilbao's Economic Renaissance, Innovative and Sustainable Cities Symposium, prezentacija, Vienna: World Bank Group/Austrian Ministry of Finance.
- Frenchman, D. (2003) Urban Design and Development, Departman za urbane studije i planiranje, predavanja i skripte sa poslediplomskog kursa 11.301 J - jesenji semestar, Cambridge, MA: MIT.
- Generalni urbanistički plan Beograda (1972) Urbanistički zavod grada Beograda , Beograd: Arhitektura i urbanizam, s.d.
- Generalni urbanistički plan Beograda (1952), Beograd: Urbanistički zavod Beograda. GUP Beograda 1972. (1972) Beograd: Zavod za planiranje razvoja grada Beograda.
- Dopune Generalnog urbanističkog plana Beograda 1999.(1999), Beograd: Urbanistički zavod Beograda.
- Generalni plan Beograda 2021. (2003) Beograd: Urbanistički zavod Beograda (Arhivski materijal).
- Gligorijević, Ž. (1991) Potez Bulevara revolucije i GUP Beograda. In Pilot plan Bulevara revolucije, Beograd: CEP.
- Gligorijević Ž. (1999) Urbana reciklaža, metod i primena u urbanističkom planiranju. Magistarski rad, Beograd: Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Gligorijević Ž. et al. (2008) *Elaborat primene okvira održivog razvoja na spomeničkom fondu Beograda–Prva faza, Elementi za strategiju održivog razvoja arhitektonskog nasleđa Beograda*, radni materijal, Beograd: Zavod za zaštitu spomenika kulture Grada Beograda.
- Gligorijević, Ž. (2012) Belgrade Planning in a New Cycle of Transition. In *Fast Forward: Planning in a (hyper) Dynamic Urban Context*, Proceedings, prezentacija, (oktobar, 2012) Perm: 48th ISoCaRP Congress,.
- Dopis Urbanističkog zavoda br.350–120/11 gradskoj upravi i Komisiji za koordinaciju aktivnosti i nadzor nad izradom planskih dokumenata, (12. 1. 2012), Beograd: Urbanistički zavod Beograda.

- Informal construction (2006) Country profiles on the housing Sector: Serbia and Montenegro, publication, Geneva: UN.
- Izmene i dopune Generalnog urbanističkog plana Beograda 1985. (1985), Beograd Zavod za planiranje razvoja grada Beograda.
- Izmene i dopune Generalnog plana Beograda 2021. (2003, 2005, 2007, 2009), „Službeni list grada Beograda”, br. 27/03, 25/05, 34/07 i 63/09.
- Izmene i dopune Generalnog plana Beograda 2021. (2003, 2005, 2007, 2009, 2014), „Službeni list grada Beograda”, br. 27/03, 25/05, 34/07, 63/09, 70/2014.
- Izveštaj o stanju grada Beograda (2006) Beograd: PALGO Centar, Development Alternatives, Inc.
- Jilka, B. (2011) Anketa institucija i profesionalaca upućena Urbanističkom zavodu grada Beograda tokom izrade Studije prirodnog jezgra Beograda, (brigitte.jilka@wien.gv.at, e-mail, 18.8.2011)
- Kaličanin, B. (2012) Guided Urban Land Development: Reconciling Public and Private Interests. Workshop 2, City to City Dialogue: Urban Planning and Land Management, (November 5–7, 2012), Budva: World Bank-Austria Urban Partnership Program,.
- Kayden, J. S. (2003) Design, Law, Policy, predavanja i skripta u studiju, jesenji semestar 2003. Cambridge, MA: Harvard Graduate School of Design.
- Kayden, J. S. (2004) Public - Private Development, predavanja i skripta u studiju, prolećni semestar 2004., Cambridge, MA: Harvard Graduate School of Design.
- Kiepenheuren, F./Wolfensberger, L. (2006) Extended Riverspace, Belgrade Urban Landscape, Dipolomski rad, Basel: ETH Studio, Institute of Contemporary City.
- Koncepcija Generalnog plana Beograda 2021 (2000) Beograd: Urbanistički zavod Beograda.
- Krstić, B. (1996) Urbanizam u Jugoslaviji 60-ih i prve polovine 70-ih godina (In memoriam Aleksandru Đorđeviću), beleške za pripremu predavanja, (22. 1. 1996), Beograd: Urbanistički zavod Beograda.
- Metropolitan Beograda / Strategija prostornog razvoja grada Beograda (2001). Beograd: Geografski fakultet Univerziteta u Beogradu, Institut za prostorno planiranje.
- Nacrt Strategije razvoja grada Beograda (2008) Beograd: PALGO Centar, Skupština grada Beograda.
- Odluka o određivanju urbanističkih planova koji u celini ili u delovima nisu u suprotnosti sa Zakonom o planiranju i izgradnji (2003, 2004). „Sl.list grada Beograda”, br. 30/03 i 23/04
- Odluka o pristupanju izradi strategije integralnog urbanog razvoja centralne gradske zone Kraljeva (2013) „Službeni list Opštine Kraljevo”, br. 13/13.
- Opšti izveštaj o Prednacrtu Generalnog urbanističkog plana Beograda 2000 (1971) Beograd: Urbanistički zavod grada Beograda.
- Pilot plan Bulevara revolucije (1991). Beograd: Centar za planiranje urbanog razvoja, CEP.
- Pravilnik o opštim uslovima o parcelaciji, izgradnji i sadržini, uslovima i postupku izdavanja akta o urbanističkim uslovima za objekte za koje odobrenje za izgradnju izdaje opštinska odnosno gradske uprava (2003.). „Sl. glasnik RS”, br.75/2003.
- Predlog za zaštitu Velikog i Malog ratnog ostrva na Dunavu, kod Beograda, kao predela izuzetnih odlika, „Veliko ratno ostrvo“ (2002, 2005) Beograd: Zavod za zaštitu prirode Srbije, „Službeni list grada Beograda”, br. 7/05).

- Prostorni plan grada Beograda (1976) Beograd: Urbanistički zavod grada Beograda.
- Prostorni plan grada Beograda (1981) Beograd: Zavod za planiranje razvoja grada Beograda, p.1.
- Prostorno programsko rešenje zone Regulacionog plana Bulevara revolucije (1996) In Regulacioni plan Bulevara revolucije, Podprojekat 1, Beograd: CEP, pp. 3,4 i 11.
- Radović, D. , Plovanić, E. (1991) Stanje planiranja i realizacije planske i projektne dokumentacije i stepen izvršenosti dosadašnjih odluka o pristupanju izradi nove planske dokumentacije. In Pilot plan Bulevara revolucije, Beograd: CEP, pp.3–10.
- Regionalni prostorni plan administrativnog područja Beograda (2004, 2010). Beograd: Urbanistički zavod Beograda, „Službeni list grada Beograda”, br. 104/04, 35/10.
- Regulacioni plan centra naselja Barajevo (1998) Beograd: Urbanistički zavod Beograda, „Službeni list grada Beograda” br. 22/98.
- Regulacioni plan ulice Vojvode Stepe (1991) Beograd: Institut za urbanizam i arhitekturu Srbije IAUS, „Službeni glasnik R S”, br. 71/03, 129/2007, 62/2006, 54/1999, 22/2001.
- SMART City WIEN (2014). „The Viennese way of living”, *Enjoy Vienna* magazin, Special edition 13/14. Vienna: Public Relations Municipal Department 53, Vienna City Administration, p.47.
- Statut grada Beograda (2004, 2008, 2013) „Službeni list grada Beograda”, br. 14/04, 39/08, 23/13.
- Strategija razvoja grada Beograda (2010) Beograd: Urbanistički zavod Beograda, PALGO Centar. Dostupno na:  
(<http://www.beograd.rs/download.php/documents/SRGBpredlog.pdf>)
- Studija „Zaštita prirode i prirodnih objekata na užem i širem području grada Beograda” (1970). Beograd: Republički zavod za zaštitu prirode SR Srbije.
- Studija javnog prostora, Prva faza (2009). Beograd: Urbanistički zavod Beograda.
- Studija visokih objekata (2011). Beograd: Urbanistički zavod Beograda.
- Studija prirodnog jezgra Beograda, Prva faza (2011). Beograd: Urbanistički zavod Beograda, neobjavljen materijal.
- Zakon o glavnom gradu, „Službeni glasnik RS”, br. 129/07.
- Zakon o javnoj svojini, „Službeni glasnik R S”, br. 72/2011.
- Zakon o lokalnoj samoupravi, „Službeni glasnik RS”, br. 9/02 i 33/04, 129/07.
- Zakon o planiranju i izgradnji „Službeni glasnik R S”, br. 44/03; 26/06; i br. 72/09, 81/09, 64/10, 24/11, 121/12, 42/13 i 50/13.
- Zakon o regionalnom razvoju, „Službeni glasnik R S”, br. 51/2009 i 30/2010.
- Zakon o teritorijalnoj organizaciji Republike Srbije, „Službeni glasnik R S”, br. 129/07.
- Uribe, A. (2015) *Metro Panama and the challenges of the Fragmented City*. prezentacija, Universidad de Panamá / MPSA, FAST FORWARD CITY, (23. 4. 2015.) Wien: TU Wien, World Bank Group.
- 100 Resilient Cities (2015) *City Resilience and City Resilience Framework*, New York: ARUP, Rockefeller Foundation. Dostupno na:  
([http://www.100resilientcities.org/page/-/100rc/What%20is%20City%20Resilience%20%26%20the%20CRF%20-%20100%20Resilient%20Cities\\_4.pdf](http://www.100resilientcities.org/page/-/100rc/What%20is%20City%20Resilience%20%26%20the%20CRF%20-%20100%20Resilient%20Cities_4.pdf))

### 6.1.2 Objavljena građa

- Aménager Paris 2005* (2006) Urban development Strategy, Paris: Municipality Paris.
- Arellano, F.A. et al. (2005) *Transformacions urbanitzadores 1977 – 2000, Area metropolitana i region urbana de Barcelona*, Barcelona: Catedra d'urbanística de la Universitat Politècnica de Catalunya, Escola Tècnica superior d'Arquitectura del Valles.
- Barcelona In Progress* (2004) Barcelona: Lunewerg. (ISBN9-788-497-85109-1)
- BARCELONA 100*, Imatges dels cent llocs més interessants de la ciutat seleccionats per deu fotògrafs i deu periodistes (2007) Madrid: La Vanguardia, M:17325-2007, pp.122-146.
- Barril, J. (2010) *The palimpsest of Barcelona*, Menorca: Triangle Postals.Ltd.
- Bilbao - La cultura como proyecto de ciudad* (2001) Projet urbain, 23, Ministerio de Fomento (Francia) Paris: Direction general de urbanismo, vivienda et construction. (ISBN 2-11093151-5)
- Bilbao Urban Solutions, Solutions for the Future* (2014) Bilbao: Bilbao City Hall.
- COMM2001.(2003) In Jerold Kayden, Design, Law, Policy Course Reader, Semester 2, 2003, Cambridge, MA: Harvard Graduate School of Design.
- Culture has found its capital* (2013) Provisional Programme 2012, Marseille: Provence.
- Drucker, P (1962) Praksa menadžmenta. In Chandler, A. (ed.) *Strategy and Structure: Chapters in the history of industrial enterprise*, New York: Doubleday.
- Frederiksen, M. (2015) Delivering Better Development, London: RTPI & Global Planners Network (pdf), p.4. Dostupno na: <http://www.rtpi.org.uk/briefing-room/news-releases/2015/november/events-and-new-vital-guide-to-planning-help-rtpi-to-celebrate-world-town-planning-day>.
- Gligorijević, Ž. (ed.)(1993) *Apsurdi vremena sadašnjeg*, zbornik, Savetovanje Komunikacije. Beograd: Centar za planiranje urbanog razvoja, CEP.
- Gligorijević, Ž. (ed.)(1996) *Urbana reciklaža*, zbornik, Savetovanje Komunikacije. Beograd: Centar za planiranje urbanog razvoja, CEP.
- Gligorijević, Ž. (ed.)(2004) *Javno dobro*, zbornik, Savetovanje Komunikacije. Beograd: Centar za planiranje urbanog razvoja, CEP.
- Gligorijević, Ž. et al. (2008) Organizacija i finansiranje grada Beograda, Studija, Beograd: Urbanistički zavod Beograda.
- Gligorijević, Ž. (2008) Javno privatni projekti (JPP) - Iskustva razvijenih zemalja i šansa razvoja lokalnih uprava Srbije. In Stojkov B. & Milić, Đ. (eds.) *Strategija prostornog razvoja Republike Srbije*, 2, Sektorski izveštaji o prostornom razvoju Republike Srbije od 1996. do 2008. godine. Beograd: Agencija za prostorno planiranje Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja Republike Srbije, pp. 13–22. (ISBN 978-86-86977-03-08).
- Gligorijević, Ž., Danilović Hristić, N., Đorđević, S. (2009) (pdf) „Iskustvo urbanističkog zavoda Beograd u primeni novog Zakona o planiranju i izgradnji – planovi u toku primena novih procedura pripreme i donošenja planskih dokumenata”, seminar u okviru programa Permanentne obuke članova Inženjerske komore Srbije, Beograd, (9. i 30. 10. 2009) Dostupno na: <http://www.ingkomora.org.rs/materijalpu/>.
- Gligorijević, Ž., Božović, R. (2012) Klimatske promene i zelena ekonomija – inovacije u praksi urbanističkog planiranja Beograda. seminar u okviru programa

- Permanentne edukcije članova Inženjerske komore Srbije, Beograd, (18. 5. 2012.) Dostupno na <http://www.ingkomora.org.rs/materijalpu/>.
- Gligorijević, Ž., Macura, V. (2014) Natural Core of Belgrade – Urbanization for Sustainability. In ISOCARP 2014 Congress *Urban Transformations – Cities and Water*, CD-Proceedings, Gdynia: ISOCARP.
- Graber, D. (1997) Elections in the television age. In *Mass media and American politics*, CQ Press, Washington DC, p. 228.
- Guggenheim Museum Bilbao (2013) *Connaissance des Arts*- special issue, Paris:Planète Couleurs. (I.H.S.No 59771SSN1242-91198)
- Izveštaj br. ACS8575 Svetske banke, Grupa za trgovinu i konkurentnost, Evropa i Centralna Azija, (2014) p.3, Dostupno na: [http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2014&mm=09&dd=30&nav\\_id=905888](http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2014&mm=09&dd=30&nav_id=905888)
- Delbene, G.G.(2007) *Projecto BCN*, Barcelona: Ajuntament de Barcelona.
- Doherty, M., Cottrell, K., Berg L., Kifayat A. (2015) *Transformational leadership / Models for Policy Innovation from the Continents of the Atlantic Basin*, (pdf), Washington, DC: The German Marshall Fund of the United States and OCP Policy Center. Dostupno na: <http://www.gmfus.org/publications/index.cfm>
- Drüneis, R. (2014) Inteligent and Innovative Solutions, *Perspectiven*, 05-06 2014, Wien: Magistrat derStadt Wien, MA 53, p.61.
- Đokić, A. et al. (2002) Belgrade: Fragments for Wild City. In Beograd-Den Haag, About the impossibility of planning, Stroom haags centrum voor beeldende kunst, Gent: Design Academy Eindhoven, Vanhelle, Gent. (ISBN 90-73799-37-6)
- Kayden, S.J. (1978) Incentive zonong in Ney York City: A Cost Benefit Analysis, *Policy, Analysis Series No. 201*, Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy.
- Koncepcija Generalnog plana Beograda 2021(2001) Beograd: Urbanistički zavod Beograda, p.6.
- Krstić, B. (1982) *Čovjek i prostor*, Sarajevo: Svjetlost, p. 239.
- Krstić, B. (2014) *Atinska povelja i misao arhitekata i urbanista FNRJ 1950-ih*, Beograd: Zadužbina Branislava Krstića, pp. 12, 75. (ISBN 978-86-918241-0-5)
- Kvint, V. (2009) *The Global Emerging Market: Strategic Management and Economics*. New York, London: Routledge.
- Making Places Special, Providence Rhode Island, In Far, J. et al. (eds.) (2003) *Creative Community Building: 2003 Rudy Bruner Award for Urban Excellence*, Cambridge, MA: Bruner Foundation, Inc., pp.84-119.
- Manual for Gender Mainstreaming in Urban Planning and Urban Development* (2013) Vienna: M18 Urban Development and Planning. (ISBN 978-3-902576-79-8)
- Metropoliten Beograda / Strategija prostornog razvoja grada Beograda* (2001) Beograd: Geografski fakultet Univerziteta u Beogradu, Institut za prostorno planiranje.
- Medvedev, M.(ed.)(1996) *Održivi razvoj kao perspektiva urbanog razvoja u XXI veku*, Zbornik radova naučno - stručnog skupa u okviru V salona urbanizma 96 Aktuelna urbanistička teorija i praksa i grad budućnosti, Niš:Udruženje urbanista Srbije.
- Milić, A.V., Petovar, K., Čolić, R. (2004) Bespravna izgradnja u Srbiji: geneza i perspektive rešavanja problema. In Nacionalni izveštaj o problemima neformalnih naselja u Srbiji, Beč: Ministarska konferencija o nacionalnim i

- regionalnim politikama i programima koji se odnose na neformalna naselja u Jugoistočnoj Evropi. preuzeto sa <http://documents.tips/documents/13-bespravna-izgradnja-i-uzurpacija.html>, (pristupljeno 10. 02. 2016.)
- Mintzberg, H.& Quinn, J.B. (1996) *The Strategy Process: Concepts, Contexts, Cases*. Prentice Hall. (ISBN 978-0-132-340304)
- Mojović, Đ. et al. (2011) Izazovi regulacije neformalnih naselja u jugoistočnoj Evropi. *Pregled relevantnih zakona i prakse iz oblasti urbanističkog planiranja i legalizacije*, Sažetak, Skoplje: NALAS. (ISBN 978-608-65394-7-4)
- Mučibabić, D. (2009) „Pred istim šalterom veliki i mali investitori”, dnevni list *Politika* objavljeno 27. 3. 2009.
- Miquel D. (ed.)(2000) *L’Espai Públic. Metropolità 1989–1999*, Barcelona: Mancomunitat de municipis, Area metropolitana de Barcelona.
- National Urban Development Policy, A joint initiative by the federal, state and local governments* (2012) Berlin: Federal Ministry of Transport, Building and Urban Development (BMVBS).
- Normativa urbanistica metropolitan (2005) Barcelona: Area Metropolitana de Barcelona, Mancomunitat de Municipis.
- Olbrycht, J. (2013) *The State of European Cities in Transition 2013, Taking stock after 20 years of reform*, Nairobi: UN-Habitat, United Nations Human Settlements Programme, p. 5. (ISBN (Series): 978-92-1-133397) Dostupno na: [habitat.publications@unhabitat.org](mailto:habitat.publications@unhabitat.org)
- Organizacija i finansiranje grada Beograda, *INFO*, VI. Urbanistički zavod Beograda–Specijalno izdanje. (ISSN 1451-5393, dostupno na: [http://www.urbel.com/default.aspx?ID=uzb\\_Finansiranje&LN=SRL](http://www.urbel.com/default.aspx?ID=uzb_Finansiranje&LN=SRL)).
- Porter, M. E. (1980) *Competitive Strategy*. Free Press. ISBN 0-684-84148-7
- Prostorni plan grada Beograda 1981(1981) Beograd: Zavod za planiranje razvoja grada Beograda.
- Tatić, D. (2008) Staro sajmište, Beograd: Urbanistički zavod Beograda.
- The International Guidelines on Urban and Territorial Planning (2015) Nairobi: United Nations Human Settlements Programme, UN-Habitat, pp.2.
- The Future we Wont, The City we Need (2013) Nairobi: World Urban Campaign Secretariat, UN-Habitat.
- Transformaciones urbanizadores 1977–2000 (2008) Barcelona: Area Metropolitana i regio urbana de Barcelona.
- Urban Development in the Mediterranean: Strategic planning as a way of urban management (1998) Barcelona: Area Metropolitana de Barcelona.
- Urban Development Programme* (2015) Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD, Dostupno na: <http://www.oecd.org/gov/regional-policy/urbanmetroreviews.htm>
- Urban Energies, Positions of the Policy Bard on the National Urban Development Policy* (2012) Berlin: Federal Ministry of Transport, Building and Urban Development (BMVBS), Department City Development Policy, part of the public relations program of the Federal Government.
- Espas Metropolitanans 2000-2004*, (2005) Barcelona: Area Metropolitana de Barcelona, ancomunitat de Municipis,
- Smart City Wien/The Viennee way of living (2014) *Enjoy Vienna magazin*, specijalno izdanje 13/14. Public Relations Municipal Department 53, Vienna City Administration.



- Smart City Wien, Intelligent and Innovative Solutions (2014) *Perspectiven*, 05-06 2014, Beč: Magistrat der Stadt Wien, MA 53.
- Statistički godišnjak Beograda 2002 (2002) Beograd:Zavod za informatiku i statistiku grada Beograda.
- Statistički godišnjak Beograda 2006 (2006) Beograd: Zavod za informatiku i statistiku grada Beograda.
- Statistički godišnjak Beograda 2011 (2011) Beograd: Zavod za informatiku i statistiku grada Beograda.
- Time to think urban* (2013) Nairobi: United Nations Human Settlements Programme. UN Habitat.(pdf), Dostupno na: <http://unhabitat.org/time-to-think-urban-un-habitat-brochure-2013/> The Future we want – The City we Need (2013) UN HABITAT, World Urban Campaign Secretariat, Nairobi: UN-Habitat.
- Cities and Climate Change. Global Report on Human Settlements* (2011) Nairobi: UN-Habitat.
- Vaggione, P. (2013) *Urban Planning for City Leaders* In V. Quinlan (ed.) Nairobi: UN-Habitat.
- Vienna Know How - Urban Technologies and Strategies* (2009) Vienna: Tinna Vienna, pp.17-19.
- Vienna and the EU Strategy for the Danube Region, History, Plans, projects* (2012) Vienna: City of Vienna Municipal Department 53, p.10
- Visions of Urban Excellence* (2003) Cambridge, MA: Rudy Bruner Award for Urban Excellence, Bruner Foundation, Inc.

### 6.1.3. Elektronski izvori

- A Brief History of LED* (2012) World Bank, <http://www.worldbank.org/urban/local/toolkit/pages/history.htm>, (pristupljeno 15. 12. 2015.)
- Bailly, A., Gibson, L.J. (2004) Regional Science: Directions for the Future, In *Fifty Years of Regional Science*, izvor: Polenske, 2010, <http://ocw.mit.edu>, pristupljeno 15. 12. 2015.)
- „Beograd u 21. veku“ (1974) TV Serijal „Trezor“, RTS2. Televizija Beograd II program, Redakcija dokumentarnog programa, urednik Zora Korać, objavljeno 2.7. 2014. <https://www.youtube.com/watch?v=BeF-3PIyk7A> (pristupljeno 18. 10. 2015.)
- Beunen, R. & Van Dijk, T. (2009) Laws, people and land use: A sociological perspective on the spatial effects of laws. *European Planning Studies* 17 (12) pp.1979-1815. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09654310903322314>, (pristupljeno 21. 01. 2016.)
- Bojović, B. (2012) Urbanizam, građenje, građevinarstvo, država, YU Build – *Građevinarstvo i arhitektura: Naše građevinarstvo*, objavljeno 11. 10. 2001., [http://www.yu-build.rs/index2.php?option=com\\_deeppockets&task=catContShow&cat=32&id=1466&pop=1&page=0&Itemid=35](http://www.yu-build.rs/index2.php?option=com_deeppockets&task=catContShow&cat=32&id=1466&pop=1&page=0&Itemid=35), (pristupljeno 9. 8. 2015.)
- Bouton, S., Newsome, D., & Woetzel, J. (2015) Building the cities of the future with green districts - Better design can make sense aesthetically, environmentally and

- economically, In *McKinsey Insights & Publications*,  
[http://www.mckinsey.com/insights/sustainability/building\\_the\\_cities\\_of\\_the\\_future\\_with\\_green\\_districts](http://www.mckinsey.com/insights/sustainability/building_the_cities_of_the_future_with_green_districts), (pristupljeno 27. 5. 2015.)
- Building partnerships for change in developing countries, (2013) EC INTERNATIONAL COOPERATION AND DEVELOPMENT  
[https://ec.europa.eu/europeaid/sectors/policy-10\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/sectors/policy-10_en), (pristupljeno 12. 12. 2015.)
- Clos, J. (2004) Cities in focus, Barcelona – City of knowledge. In *Cities of the future, global competition, local leadership*, PricewaterhouseCoopers,  
<https://www.pwc.com/gx/en/government-public-sector-research/pdf/cities-final.pdf> pp.88,89. (pristupljeno 1.1. 2016.)
- Cultural centres: The Bilbao effect | *The Economist*, objavljeno 21.12.2013.,  
<http://www.economist.com/news/special-report/21591708-if-you-build-it-will-they-come-bilbao-effect>, (pristupljeno 04. 3. 2015.)
- GMF-BUILD-2014, <http://www.gmfus.org/sites/default/files/GMF-BUILD-2014-Report-For-Web-Upload.pdf>, (pristupljeno 08. 08. 2014.)
- Davis, D., Keyes, L. & Susskind, L. 11.201 Gateway: Planning Action, Fall 2002. (Massachusetts Institute of Technology: MIT OpenCourseWare),  
<http://ocw.mit.edu> (pristupljeno 20. 12. 2015) License: Creative Commons BY-NC-SA
- Foster, N (2012) A Dream Grows in Copenhagen. *The New York Times*.  
[http://www.nytimes.com/2012/03/06/business/energy-environment/in-new-copenhagen-suburbs-aim-is-sustainable-living.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2012/03/06/business/energy-environment/in-new-copenhagen-suburbs-aim-is-sustainable-living.html?_r=0), objavljeno 5. 3. 2012., (pristupljeno 29. 7. 2015.)
- Gligorijević, Ž., Joksić, M., Radovanović, V. (2013) „Iskustvo urbanističkog zavoda Beograd u primeni novog Zakona o planiranju i izgradnji – 4 godine posle”, seminar u okviru programa Permanentne edukacije Inženjerske komore Srbije, Beograd, (mpeg4) održano 29. 5. 2013. dostupno na:  
<http://www.ingkomora.org.rs/materijalpu/>.
- Goodyear, S. (2015) A National Model for Better Streets Is Suddenly at Risk, *CITYLAB*, The Atlantic Monthly Group. CDN powered by Verizon Digital Media Services, <http://www.citylab.com/commute/2015/08/a-national-model-for-better-streets-is-suddenly-at-risk/402129/>, objavljeno 24. 8. 2015., (pristupljeno 5. 9. 2015.)
- Harris, W. „How Urban Planning Works”, objavljeno 5. 5. 2008.  
<http://science.howstuffworks.com/environmental/green-science/urban-planning.htm> . pristupljeno 10. 9. 2015.
- Harvey, D. (2004) snimak prezentacije. Diane Davis & Lawrence Vale. 11.949 City Visions: Past and Future, Spring 2004. (Massachusetts Institute of Technology: MIT OpenCourseWare), <http://ocw.mit.edu> (pristupljeno 24. 12. 2015) License: Creative Commons BY-NC-SA., <http://ocw.mit.edu/courses/urban-studies-and-planning/11-949-city-visions-past-and-future-spring-2004/video-lectures/week-5/>
- Izveštaj br: ACS8575 Svetske banke, Grupa za trgovinu i konkurentnost, Evropa i Centralna Azija (2014)  
[http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2014&mm=09&dd=30&nav\\_id=905888](http://www.b92.net/biz/vesti/srbija.php?yyyy=2014&mm=09&dd=30&nav_id=905888); (pristupljeno 07. 12. 2015.)
- The International Guidelines on Urban and Territorial Planning (2015) United Nations Human Settlements Programme, Nairobi: UN-Habitat p.2.

- Kirkpatrick, M. (2014) Never Waste a Crisis. *The Wall Street Journal*, 21.11.2014. <http://www.wsj.com/articles/book-review-the-resilience-dividend-by-judith-rodin-1416527775>, (pristupljeno 11. 08. 2015.)
- Kunigam, S. (2015) The Role of Foundations in Advancing Resilient Prosperity. *Resilient Prosperity*, objavljeno 01. 09. 2015., <http://revitalizationnews.com/article/sneak-peek/>, (pristupljeno 06. 09. 2015)
- “Massive Small”, Ideas, Tools & Tactics to build Urban Society, <http://www.massivesmall.com>, (pristupljeno 26. 11. 2015.)
- Liddell, H.G.& Scott, R. A (1940) Greek-English Lexicon, <http://www.perseus.tufts.edu/hopper/text?doc=Perseus%3Atext%3A1999.04.0057%3Aentry%3Dstrathgi%2Fa>, (pristupljeno 08. 08. 2015.)
- Milosavljević, M.(2011) Grad kao žrtva „investitorskog urbanizma”[Twitter] 26.09.2011. <http://pistaljka.rs/home/read/147>, (pristupljeno 27. 8. 2015.)
- Mintzberg, H. at al. (1998) A Guided Tour through the Wilds of Strategic Management, New York, The Free Press, [https://en.wikipedia.org/wiki/Strategy#cite\\_note-15](https://en.wikipedia.org/wiki/Strategy#cite_note-15), (pristupljeno 27. 05. 2015.)
- Mučibabić, D. 12.01.2013. [beogradska@politika.rs](mailto:beogradska@politika.rs), p.17; 11.10.2013. „Politički sukob odložio usvajanje ’urbanističkog ustava’”, <http://www.politika.rs/scc/clanak/275403//Политички-сукоб-одложио-усвајање-урбанистичког-устава>,(pristupljeno 28. 12. 2013.)
- Nears, P. (2015) Business investment decisions and spatial planning policy, *Planning Theory & Practice*, 2015.Vol. 16, No. 2, 251–275, <http://dx.doi.org/10.1080/14649357.2015.1021574>, (pristupljeno 21. 1. 2016.)
- Pavličić, J. „Jutarnji list”, objavljeno 10. 8. 2015., <http://www.jutarnji.hr/u-opcoj-sutnji-struke-i-politike-pocinje-unistavanje-splita-3/1395894/> , (pristupljeno 14. 8. 2015.)
- Polenske, K.R. (2010) History of Regional Planning In 11.201 Gateway to the Profession of Planning, Fall 2010, (Massachusetts Institute of Technology: MIT OpenCourseWare), <http://ocw.mit.edu> (pristupljeno 15. 12. 2015.) License: Creative Commons BY-NC-SA
- Porter, M.E.(1996) „What is a Strategy?“, Harvard Bussines Review, 11/1996. <https://hbr.org/1996/11/what-is-strategy>, (pristupljeno 19. 3. 2015.)
- Raugze, I. (2011) Re-organising local and regional governance to meet EU imperatives and opportunities: the case of Latvia. (pdf) WBI Partnership forum, Vienna: Austria-World Bank Urban Partnership Program, Prezentacija, 26. 5. 2011., (pristupljeno, 23. 5. 2012.)
- Roth, M & Dudaš, K. (2015) History of the Present: Belgrade, *Magazine Places*, oktobar 2015. <https://placesjournal.org/article/history-of-the-present-belgrade/> (pristupljeno 12. 11. 2015.)
- SmartCode, <http://www.newurbanism.org/newurbanism.html>, (pristupljeno 19. 08. 2015.)
- Smart Growth Principles: izvor: <http://www.smartgrowth.org/engine/index.php/principles/mix-land-uses>, (pristupljeno 12. 05. 2012.)
- Smart City Wien! July 2014, Vienna City Administration, <https://smartcity.wien.gv.at/site/en/initiative/rahmenstrategie/>, (pristupljeno 18. 02. 2016.)
- Smart City Wien/The Viennee way of living (2014) Enjoy Vienna magazin, 13/14, p.47.

- STEP 05 - Urban Development Plan Vienna 2005.  
<https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategien/step/step05/download/pdf/step05kurz-en.pdf> (pristupljeno 10. 02. 2016.)
- Storper, M. (2013) Keys to the city: how economics, institutions, social interactions, and politics shape development. (pdf) Princeton: Princeton University Press, <http://press.princeton.edu/chapters/i10022.>, (pristupljeno 21. 01. 2016.)
- Strategija razvoja grada Beograda (2011) Beograd: Urbanistički zavod Beograda, [www.beograd.org.rs](http://www.beograd.org.rs).<http://data.worldbank.org/topic/urban-development>, (pristupljeno 29. 7. 2015.)
- Schumann, A. (2015) The Metropolitan Century, [online] OECD, објављено 20.8.2015. [http://prezi.com/twhdaziomfmi/?utm\\_campaign=share&utm\\_medium=copy&rc=ex0share](http://prezi.com/twhdaziomfmi/?utm_campaign=share&utm_medium=copy&rc=ex0share), (pristupljeno 12. 12. 2015.)
- Scott, J.A. & Storper, M. (2013) THE NATURE OF CITIES: The Scope and Limits of Urban Theory, International Journal of Urban and Regional Research, (pristupljeno 10. 5. 2014)
- The International Guidelines on Urban and Territorial Planning (2015) United Nations Human Settlements Programme, Nairobi: UN-Habitat pp.2 The Global Development Framework, <https://www.habitat3.org/the-new-urban-agenda>, (pristupljeno 10. 4. 2016.)
- The Next Big Thing: Local Government's Next Century  
[http://icma.org/en/icma/newsroom/highlights/Article/105552/The\\_Next\\_Big\\_Thing\\_Local\\_Governments\\_Next\\_Century](http://icma.org/en/icma/newsroom/highlights/Article/105552/The_Next_Big_Thing_Local_Governments_Next_Century), objavljeno 18. 3. 2015., (pristupljeno 16. 06. 2015.)
- The World Bank's new Urban & Local Government Strategy (2009) The International Bank for Reconstruction and Development /The World Bank, <http://siteresources.worldbank.org/INTURBANDEVELOPMENT/Resources/336387-1269651121606/FullStrategy.pdf>
- Time to think urban (2013) [pdf]. Nairobi: UN-Habitat. <http://unhabitat.org/time-to-think-urban-un-habitat-brochure-2013/>, p.5, (pristupljeno 06. 08. 2014.)
- Tores, M. (2012) The City that Never Sleeps: NYC as a case study in physical and economic transformation, E-Institute for Development, Gianluca Galleto, NYC Economic development Corporation.  
<https://olc.worldbank.org/content/generating-new-employment-and-entrepreneurship-through-investing-innovation>, (pristupljeno 07. 08. 2013.)
- Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development (2015) objavljeno 4. 8. 2015, <http://www.citiscopes.org/habitatIII/news/2015/08/urban-sdg-and-habitat-iii-safe-marathon-negotiations-reach-consensus#sthash.3ViADanp.dpuf>, (pristupljeno 19. 8. 2015.)  
[http://www.ace-cae.eu/fileadmin/New\\_Upload/7\\_Publications/Others/2014/ACE\\_URBA\\_ISSUE\\_S\\_2014\\_EN\\_FORMAT\\_A5\\_HORIZ\\_PANORAMIQUE\\_WEB.pdf](http://www.ace-cae.eu/fileadmin/New_Upload/7_Publications/Others/2014/ACE_URBA_ISSUE_S_2014_EN_FORMAT_A5_HORIZ_PANORAMIQUE_WEB.pdf), (pristupljeno 19. 2. 2016.)
- <http://www.danube-region.eu/about/key-documents>  
<https://www.buergerkraftwerke.at/eportal2/ep/tab.do/pageTypeId/67349>, (pristupljeno 20. 2. 2016.)
- <http://www.dpz.com/Initiatives/Transect>, (pristupljeno 25. 1. 2016.)
- <http://hauptbahnhofcity.wien/en/explore/urbanitaetsoffensive>, (pristupljeno 15. 11. 2015.)

<https://www.imercer.com/content/quality-of-living.aspx>, (pristupljeno 8. 8. 2015.)  
<http://landarchs.com/vienna-unveils-longest-shared-space-in-europe/>, (pristupljeno 6. 9. 2015.)  
<http://www.fdiintelligence.com/Locations/Global-Cities-of-the-Future-2014-15-FDI-Strategy-winners>, (pristupljeno 08. 08. 2015.)  
<http://geography.about.com/od/urbaneconomicgeography/a/newurbanism.htm>, (pristupljeno 10. 8. 2015.)  
<http://www.oecd.org/gov/regional-policy/urbanmetroreviews.htm>, (pristupljeno 12. 12. 2015.)  
<http://www.gmfus.org/audio/two-urban-and-regional-policy-fellows-discuss-high-speed-rail-neighborhood-revitalization>, (pristupljeno 5. 4. 2015.)  
[http://www.mckinsey.com/insights/public\\_sector/building\\_better\\_cities](http://www.mckinsey.com/insights/public_sector/building_better_cities). (pristupljeno 12. 5. 2015.)  
<http://www.milkeninstitute.org/publications/view/720>, (pristupljeno 8. 8. 2015.)  
19.8.2015.<http://www.uk.mercer.com/content/mercer/europe/uk/en/newsroom/2015-quality-of-living-survey.html>, (pristupljeno 10. 8. 2015.)  
<http://www.planet-cense.net>, (pristupljeno 21. 9. 2015.) © Planners Network for Central and South East Europe, ed. Federal Office for Building and Regional Planning (BBR), Bonn, Berlin, Germany, 2006.  
<http://www.100resilientcities.org/blog/entry/how-mayors-became-the-united-states-infrastructure-mavens>, (pristupljeno 30. 3. 2015.)

## 6.2. Knjige i časopisi

### 6.2.1 Primarna literatura

- Azua, J. & Fundacion Metropoli (2005) Bilbao Ria 2000 and the Guggenhnheim effect, In Waikien Ng (ed.) *Making spaces for the creative economy*, review, Madrid: IsoCaRP, pp.26-45. (ISBN 978-9-075-52437-6)
- Alvarez A.E. et. al (2011) Long Waves, Lifecycles, and Urban Development: Context for Short-Term Purposeful Action. In M. Schrenk et al. (eds.) *Proceedings REAL CORP 2011, CHANGE FOR STABILITY: Lifecycles of Cities and Regions*, Essen: Tagungsband, (CD-ROM); pp. 551-560. (ISBN: 978-3-9503110-0-6)
- Balducci, A. & Fedeli, V. (2011) New Planning approaches/ Challenges for Urban and Territorial Planning in Contemporary Cities In Alessandro Balducci, Valeria Fedeli & Gabriele Pasqui (eds.) *Strategic Planning for Contemporary Urban Regions - City of Cities: A Project for Milan*. (pdf), pp. 99–120. (ISBN: 978-0-7546-9923-1).
- Balibrea, M.P. (2004) Urbanism, culture and the post-modern city: challenging the Barcelona Model. In Marshall, T. (ed.) *Transforming Barcelona*, New York: Rutledge, pp.204-220. (ISBN:0-415-28840-X).
- Beunen, R. & Van Dijk, T. (2009) Laws, people and land use: A sociological perspective on the spatial effects of laws. *European Planning Studies* 17 (12) pp1979-1815.  
<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09654310903322314>, (pristupljeno 21. 1. 2016.).
- Blagojević, L.J. (2007) „Novi Beograd: osporeni modernizam”, Beograd: Zavod za udžbenike, Arhitektonski fakultet Univerzitet u Beogradu, Zavod za zaštitu

- spomenika kulture grada Beograda, pp.46-53,58,67,76. (ISBN 978-86-17-147795-0).
- Bogdanović, R. (ed.)(2006) „Rekonstrukcija i revitalizacija grada”, Beograd: Društvo urbanista Beograda.
- Bojović, M., Tomić, V. (1996) In. Medvedev, M.(ed.) „Održivi razvoj kao perspektiva urbanog razvoja u XXI veku.”, pp.8-13.
- Borha J., Castels, M. (1998) Strategic plans and metropolitan projects. In *Urban Development in the Mediterranean, Strategic planning as a way of urban management*; pp.23–32.
- Boonstra, B. (2015) Planning Strategies in an Age of Active Citizenship: A Post-structuralist Agenda for Self-organization in Spatial Planning, PhD Series In Planning, volume 7(Dissertation), Utrecht University: In Planning, pp.146. (ISBN: 978-94-91937-15-6).
- Busquets, J. at al.(eds.)(2003) The old town of Barcelona, a past with a future, Barselona: Ajuntament de Barcelona i Universidad Politecnica de Catalunya. (ISBN 9-7884-7609-983-4).
- Busquets, J. (2005) Barcelona: the urban revolution of an urban city, Cambridge, MA: Harvard University, Graduate School of Design.(ISBN 9-788-8447-204-5).
- Cabaarera I Massanes, P. (2007) Ciutat Vella de Barcelona: Memoria de un proceso urbano, Ajuntament de Barcelona, Badalona: Ara Llibres, SL.
- Carmona, M., Heath, T., Oc, T., Tiesdell, S. (2003) *Public Places - Urban Spaces*, Burlington, MA: Architectural Press.
- Carta, M. (2009) Creative City 3.0 New scenarios and project, (pdf) in Monograph.it, n.1.
- Carta, M. (2014) Smart Planning and Intelligent Cities: A New Cambrian Explosion In E. Riva Sanseverino et al. (eds.) *Smart Rules for Smart Cities*, Sxi 12, DOI: 10.1007/978-3-319-06422-2\_8, Springer International Publishing Switzerland, p.125.
- Carta, M. (2014) Re-imagine, Re-load, Re-cycle: New Urbanism for the City of Future. In Calcatinge, A. (ed.) *Critical Spaces. Contemporary Perspectives in Urban, Spatial and Landscape Studies*, Zurich, LIT, pp. 131-146. (ISBN: 978-3-643-90495-9).
- Castells, M. (2008) Prostor protoka, prostor mesta – materijali za teoriju urbanizma informacionog doba. In Bojanić, P. & Đokić, V. (eds.)(2011) *Misliti grad*, Beograd: Univerzitet u Beogradu, Arhitektonski fakultet, p. 217. (ISBN 978-86-7924-053-8).
- Christiaanse, K., Schüller, N. & Wollenberg, P. (eds.)(2009) Urban Reports, Urban strategies and visions in mid-sized cities in a local and global context, Chicago:The University of Chicago Press Books.
- Collier, M., Dunne, L. & Nedović-Budić, Z. (2012). TURaS: Transitioning to Urban Resilience and Sustainability. In Schrenk, M. at al (eds.) REAL CORP, Tagungsband, CD Proceedings (ISBN: 978-3-9503110-2-0), Dostupno na: <http://www.corp.at>.
- Collins, G.R., Crasemann, C. (2006) *Camilo Sitte: The Birth of Modern City Planning*, Dover Publicati.(ISBN 978-86-907727-7-3).
- Costonis, J. (1989) *Icons and Aliens, Law, Aesthetics and Environmental Change*, Urbana, IL: University of Illinois Press. (ISBN 0-252-01553-3).

- Čolić, R. et al. (2013) Vodič za participaciju u planiranju urbanog razvoja, Priručnik u okviru programa GIZ „Unapređenje upravljanja zemljištem na nivou lokalnih samouprava u Srbiji”, Beograd: AMBERO Consulting.
- Đokić, V., Đokić, L., Milić, V. & Mitrović, B. (1996) Planning Places Whole. In *Architecture and Urbanism at the Turn of the III Millennium*. zbornik, Beograd: Arhitektonski fakultet Beograd, p.347. (ISBN 86-80095-21-4).
- Đokić, V., Gligorijević, Ž, Čolić Damjanović, V. M. (2015) Towards sustainable development of social housing model in Serbia: Case study of Belgrade. In *Spatium*. Issue 34, pp. 18-26. (DOI: 10.2298/SPAT1534018D).
- Eisinger, A. & Seifert, J. (eds.) (2012) *UrbanRESET: Freilegen immanenter Potenziale städtischer Räume: How to activate immanent potential of urban spaces*. Basel: Birkhäuser. (ISBN 9783034607766).
- Elin, N. (2013) *Good urbanism, Six Steps to Creating Prosperous Places*. Washington: Island Press. p.1. (eISBN 978-1-61091-447-5).
- Elin, N. (2004) *Postmoderni urbanizam*, Beograd: Orion-Art, reprint. (ISBN 86-83305-05-8, VIII).
- Fainstain, S.S. (2001) *The City Builders, Property development in New York and London, 1980-2000* - 2nd ed.revised. Lawrence, KS:University Press of Kansas, p.81. (ISBN 9-780-7006-1133-1).
- Farr, D. (2008) *Sustainable Urbanism, Urban Design with nature*. Hoboken, New Jersey, NY:Wiley (ISBN:978-0-471-77751-9).
- Ferenčak, M. (1996) Integration of Individual, Cooperative, Private and Public Potential in the Same Housing Model. In *Architecture and Urbanism at the Turn of the III Millennium*, zbornik, Beograd: Arhitektonski fakultet Beograd. p.125.(ISBN 86-80095-21-4).
- Florida, R. (2005) *The Flight of the Creative Class*. New York, NY: S. Harper Collins Publishers.
- Florida, R. (2005) *Cities and the Creative Class*. New York, London: Routledge, pp. 27-45,61,129. (ISBN 978-0-415-94887-6).
- Florida, R (2009) *Who's Your City?: How the Creative Economy Is Making Where to Live the Most Important Decision of Your Life*, Basic Books. Kindle Edition. (Kindle Locations 1591; 4177-4180).
- Franz, I. (2012) Smart or not smart: What makes the city intelligent? In Widmann, H. (ed.) *Smart City/ Viennese expertise based on science and research*, Vienna:Schmid Verlag, p.28-34. (ISBN 978-3-900607-51-7).
- Friedmann, J. (2007) Strategic spatial planning and the longer range. *Planning Theory & Practice*. V5, pp 49-67.
- Freedman, L. (2013) *Strategy – A History*. New York: Oxford University Press. Kindle Edition. pp. xi, 44.
- Friend & Hickling (2012) *Planning Under Pressure / The Strategic Choice Approach (Urban and Regional Planning)* (Kindle Location 473). Taylor and Francis. Kindle Edition. (DOI-9392053-9193823).
- Gastil, R.W. & Ryan, Z. (2004) *OPEN: new designs for public space*. New York, NY: Van Alen Institute: Projects in Public Architecture.
- Ghel, J., Gemzoe, L., Kirknaes, S. & Sondergaard, B.S. (2006) *New City Life*. Copenhagen: Danish Architectural Press.

- Gilbert, R., Stevenson, D., Girardet H. & Stren, R. (1996) *Making cities work, The Role of Local Authorities in the Urban Environment*. London: Earthscan Publications Ltd.
- Gligorijević, Ž. (1996) Urban Recycling: New Life for Good Old Places. In *Architecture and Urbanism at the Turn of the III Millenium*, zbornik, Beograd: Arhitektonski fakultet Beograd, p.269-274. (ISBN 86-80095-21-4).
- Gligorijević, Ž. (2006) Kreativni sektori u procesima urbane rehabilitacije: Pojam i strategije transformacije gradova. In Bogdanović, R. (ed.) *Rekonstrukcija i revitalizacija grada*, Beograd: Društvo urbaista Beograda, pp. 305-320. (ISBN 86-907727-2-3).
- Graham, S. & Marvin, S. (2001) *Splintering Urbanism, Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*. London and New York: Routledge.
- Hall, P.G. (2000) *Cities of Tomorrow: an intellectual history of urban planning*, Malden, Massachusetts: Blackwell Publishers Inc. (ISBN0-631-19943-8).
- Herzog, A.L. (2006) „City of Architects“ Public Space and the Resurgence of Barcelona. In *Return to the Centre: Culture, Public Space and City Building in a Global Era*. Roger Fullington Series in Architecture Austin, TX: University of Texas Press, pp.9, 96-104. (ISBN-13: 978-0-292-71262-6).
- Hirt, S. (2008) *Landscapes of postmodernity: changes in the built fabric of Belgrade and Sofia since the end of socialism*, Program of Urban Affairs and Planning Virginia; Polytechnic Institute and State University, Urban Geography Bellwether Publishing, Ltd., pp.785-810.
- Hirt, S. (2009) City profile, Belgrade, Serbia, Magazine *Cities*. 26, pp. 293–303.
- Hirt, S. & Stanilov, K. (2009) *Twenty Years of Transition: The Evolution of Urban Planning in Eastern Europe and the Former Soviet Union 1989-2009*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT).
- Hirt, S. (2012) *Iron curtains: gates, suburbs, and privatization of space in the post-socialist city*. Chichester, West Sussex: John Wiley & Sons, Ltd. (ISBN 978-1-4443-3827-0 (cloth)).
- Ivković, B. & Stojadinović, B. (1996) Izveštaj sa druge konferencije Ujedinjenih nacija o ljudskim naseljima HABITAT II i Program implementacije HABITAT Agende na nacionalnom nivou. In Medvedev, M. (ed.) *Održivi razvoj kao perspektiva urbanog razvoja u XXI veku*. Zbornik radova naučno stručnog skupa u okviru V salona urbanizma '96, „Aktuelna urbanistička teorija i praksa i grad budućnosti”, Niš: Udruženje urbanista Srbije, p.4.
- Jacobs, A.B. (1980) *Making city planning work*. Chicago, IL: American Planning Assosiation. (ISBN-13: 978-091828612).
- Janić, M. (1997) *Održiv razvoj ljudskih naselja zemalja u tranziciji*, Beograd: JUGINUS, pp.318,319. (ISBN 86-82247-02-X).
- Jenks, M. & Dempsey, N. (2005) *Future Forms and Design for Sustainable Cities*. Burlington, MA: Architecture Press, Elsevier.
- Jilka, B. (2011) Innovative Urban Development Projects in Vienna. In Schrenk, M., Popovich V.V. & Zeile, P.(eds.) *Proceedings REAL CORP 2011*, Essen. p.1291.
- Johnson, C.L. (2012) *Cultural Capitals: Revaluating the Arts, Remaking Urban Spaces*. Farham, Surrey: Ashgate, (pdf), p.65. (ISBN 978-0-7546-8917-1).



- Kayden, S. J., The New York City Department of City Planning & the Municipal Art Society of New York, (2000) *Privately Owned Public Space: The New York City Experience*. New York: John Wiley & Sons. (ISBN 978-0-471362579).
- Katz, B. & Bradley, J. (2013) *The Metropolitan Revolution: How Cities and Metros Are Fixing Our Broken Politics and Fragile Economy*, Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Kostof, S. (1991) *The City Shaped, Urban Patterns and Meanings Through History*. The Grand Manner, London: A Bulfinch Press Book, Thames and Hudson Ltd., pp.209-276. (ISBN 978-0-8212-2016-0).
- Kostof, S. (1992) *The City Assembled: The Elements of Urban Form Through History*. Boston, New York, London: A Bulfinch Press Book, Little, Brown and Co.
- Kovačević, L. Medak, T. Milat, P. Sančanin, M. Valentić, T. & Vuković, V. (eds.)(2008) *Operacija: grad, Priručnik za život u neoliberalnoj stvarnosti*. Zagreb: Savez za centar za nezavisnu kulturu imlade, Multimedijalni institut, Platforma 9,81- Institut za istraživanja o arhitekturi, BLOK – Lokalna baza za osvježavanje kulture, SU Klubtura/ Clubture. (ISBN 978-953-95317-2-8).
- Krešić, M. (1996) Samoupravno planiranje – karika koja nedostaje. In Medvedev, M. (ed.) *Održivi razvoj kao perspektiva urbanog razvoja u XXI veku*. pp.45-49.
- Laundry, C. (2000) *The Creative City: A toolkit for urban innovators*. London/Sterling: Earthscan Publications Ltd, p. 105.
- Laundry, C. (2006) *The Art of City Making*. Trowbridge: Cromwell Press, Earthscan Publications Ltd.
- Lazarević Bajec, N. (1996) „New” Ideology of Urban Planning. In *Architecture and Urbanism at the Turn of the III Millenium*, zbornik, Beograd: Arhitektonski fakultet Beograd, p.133–136. (ISBN 86-80095-21-4).
- Lazarević Bajec, N. & Ralević, M. (eds.)(1996) Strategija urbanizacije u uslovima neizvesnosti. edicija *Urbanologija*, 3, Beograd: Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu. (ISBN 86-80095-27-3).
- Lazarević Bajec, N. & Ralević, M. (1998) Proces planiranja u uslovima neizvesnosti. In Stojkov, B. (ed.) *Strategija razvoja i uređenje naselja u novim uslovima*. zbornik, Beograd: Udruženje urbanista Srbije, p. 41–49. (ID 62400012).
- Lazarević Bajec, N. & Ralević, M. (eds.)(1996) Strategija urbanizacije u uslovima neizvesnosti. Edicija *Urbanologija* 6, Beograd: Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu. (ISBN 86-80095-27-3).
- La Greca, P., Albrechts, L. & Van Der Broeck, J. (eds.)(2007) *Urban Trialogues: Co-productive ways to relate visioning and strategic urban projects*. Antwerp: ISOCARP. (ISBN 978-90-755-24-529).
- Lücher, R. & Merk, E. (2012) Re-thinking the mixed city. In *Urban energies, Position on the policy board on the National urban development policy*, Berlin: Federal Ministry of Transport, Building and Urban Development, pp. 89-94.
- Locsmándi, G. et al. (2000) *Urban Planning and Capital investment Financing in Hungary*, Budapest: OSI LGI. (ISBN: 963 00 3798 X).
- Lončar D. & Dobrilović, M. (2007) Formulisanje i implementacija strategije razvoja opština i gradova Srbije – metodološko softverski pristup. In Spasić, N. (ed.) *Održivi prostor gradova*, zbornik, 2, Beograd: IAUS, pp.343-360. (ISBN 978-86-80329-52-9).
- Madreiter, T. & Haunold, V. (2012) *Smart City Vienna: Sustainable Success*, p. 35.

- Mazza, L. (2007) Milan's Strategies. In Greca, P. at all (eds.) *Urban Dialogues: Co-productive ways to relate isioning and strategic urban projects*, ISOCARP, New Goff, Ghent, pp.12-27. (ISBN 978-90-755-24-529).
- Mazza, L. (2010) Strategic Planning and Republicanism. In Vujosevic, M. (ed.) *SPATIUM International Review* [Online] No. 22,UDC 338.481.31, p.9
- Marić, S., Žarković Rakić, J., Aleksić Mirić, A. & Lazarević, M. (2014) *Kako do rezultata u javnim politikama?* Studija, Beograd: Fondacija za razvoj ekonomske nauke Centar za evropske politike. ( ISBN 978-86-916185-3-7).
- Marvillas, R (1998) *Urban Development in the Mediterranean, Strategic Plan as a Way of Urban Management*, Barcelona:Area Metropolitana de Barcelona, p. 7 (ISBN 84-930080-0-1).
- Macura, V. (1993) In Ferenčak, M., Macura, V., Medvedev, M., Savić,M. & Stojkov, B. (eds.) *Ka urbanističkom zakonu*, Beograd: Udruženje urbanista Srbije, CIP 711.4.000.34, II.
- Mihaljević, G. et al. (eds.)(1993) *Procesi urbanizacije–principi, postupci i problemi na primeru Srbije, Sveske Urbanologija*, deo istraživačkog naučnog programa Republičkog fonda nauke pri Ministarstvu nauke Srbije, pripremljen 1991, objavljen 1993.
- Marshall, T. (ed.)(2004) *Transforming Barcelona*, New York, NY: Routledge. (ISBN:0-415-28840-X).
- Moix, L.(1994) *La ciudad de los arquitectos*, Barcelona: Editoriar Anagrama.
- Mihaljević, G. et.al. (eds.)(1993) *Procesi urbanizacije-principi, postupci i problemi na primeru Srbije, Sveske Urbanologija*, Istraživački naučni programa Republičkog fonda nauke pri Ministarstvu nauke Srbije, Beograd: Arhitektonski fakultet.
- Miller, J.R. (2011) Arts and culture in urban redevelopment/ It's not all bad. *City*. 15(2). pp. 268, 269.
- Nan, S. at al (eds.)(2015) *Reinventing planning, Examples from the proofession*. Romania: ISOCARP review 11. (ISBN978-94-90354-42-8).
- Nears, P. (2015) Business investment decisions and spatial planning policy, *Planning Theory & Practice*. 2015. Vol. 16, No. 2, 251–275, Dostupno na: <http://dx.doi.org/10.1080/14649357.2015.1021574>.
- Neih, D. (2005) Silicon Valley and Beyond In Waikien Ng. (ed.) *Making spaces for the creative economy*. review. Madrid: IsoCaRP, p.14. (ISBN 978-9-075-52437-6).
- Nikezić, Z. (1996) Strategija urbanizacije u uslovima neizvesnosti. In Lazarević Bajec, N.& Ralević, M. (eds.) *Strategija urbanizacije u uslovima neizvesnosti*. Edicija *Urbanologija* 6. Beograd: Arhitektonski fakultet Beograd, pp.30,31. (ISBN 86-80095-27-3).
- Pallai, K. (1999) *Financial management and reform in the Municipality of Budapest, between 1990-98, Intergovernmental fiscal relations*. Budapest Campus: Central European University.
- Parpal, J. (1998) Introduction: The Mediteranean Strategic Planning and the Ecos-Ouverture Programme In Area Metropolitana de Barcelona, 1998. *Urban Development in the Mediterranean, Strategic Plan as a Way of Urban Management*. pp.11,12. (ISBN 84-930080-0-1).
- Perry, C. (1929) *The Neighborhood Unit*. Monograph One. Vol. 7, Regional Survey of New York and Its Environs, Neighborhood and Community Planning. New York: New York Regional Plan, In *The Neighbourhood Unit* (1998) Reprinted. London: Routledge/Themmes, pp. 25-44.

- Pušić, L.J. (1996) Sustainable development and Cultural identity, In *Architecture and Urbanism at the Turn of the III Millenium*, zbornik, Beograd: Arhitektonski fakultet Beograd, p.55-60. (ISBN 86-80095-21-4).
- Radović, D. (1996) Imperatives of Eco-Sustainable Urban Development. In *Architecture and Urbanism at the Turn of the III Millenium*, zbornik, Beograd: Arhitektonski fakultet Beograd, p.137. (ISBN 86-80095-21-4).
- Richard P. (2011) *Good Strategy/Bad Strategy*. Crown Business. (ISBN 978-0-307-88623-1).
- Robbins, E. (2008) Novi urbanizam u XXI veku – Progres ili problem. In Bojanić, P. & Đokić, V. (Eds.)(2011) *Misliti grad*, Beograd: Univerzitet u Beogradu, Arhitektonski fakultet, pp.198-203. (ISBN: 978-86-7924-053-8).
- Rodin, J. (2014) *The resilience dividend, Being Strong in a World Where Things Go Wrong*, Rockefeller Foundation Rumelt.
- Rowe, P.G. (2006) *Building Barcelona: A Second renaixenca*, Barcelona: Barcelona Regional I ACTAR. (ISBN: 84-96540-28-6).
- Rykwert, J. (2004) *The Seduction of Place: the city in the twenty-first century*. New York: Pantheon Books, a division of Random House, Inc., pp.7,260. (ISBN:0-19-280554-1).
- Ryser, J. & Ng, W. (eds.)(2005) *Making spaces for the creative economy*, review, Madrid: IsoCaRP, pp.7,8. (ISBN 978-9-075-52437-6).
- Salet, W., Vermeulen, R., Savini F. & Dembski, S. (2015) Planning for the new European metropolis: functions, politics, and symbols. *Planning Theory & Practice*, 2015. Vol. 16, No. 2, 251–275, Dostupno na: <http://dx.doi.org/10.1080/14649357.2015.1021574>.
- Sančanin, M. (2008) Kapitulacija zagrebačkog urbanizma. In Kovačević, L. at al. (eds.) *Operacija: grad, Priručnik za život u neoliberalnoj stvarnosti*. Zagreb: Savez za centar za nezavisnu kulturu i mlade, Multimedijalni institut, Platforma 9,81- Institut za istraživanja o arhitekturi, BLOK – Lokalna baza za osvježavanje kulture, SU Klubtura/ Clubture, pp.148, 149. (ISBN 978-953-95317-2-8).
- Segura, A. (1998) Methodological Synthesis of strategic planning. In *Urban Development in the Mediterranean, Strategic planning as a way of urban management*, Barcelona: Area metropolitana de Barcelona, pp.150- 159. (ISBN 84-930080-0-1).
- Sennett, R. (2006) Otvoreni grad. In Kovačević, L., Medak, T., Milat, P., Sančanin, M., Valentić, T. & Vesna Vuković (eds.)(2008) *Operacija: grad, Priručnik za život u neoliberalnoj stvarnosti*. Zagreb: Savez za centar za nezavisnu kulturu i mlade, Multimedijalni institute, Platforma 9,81- Institut za istraživanja o arhitekturi, BLOK –Lokalna baza za osvježavanje culture, SU Klubtura/ Clubture, pp.105, 112. (ISBN 978-953-95317-2-8). (prevod iz *Urban Age* 2006, Berlin).
- Schatz, L.& Piracha, A. (2013) Investigating the motivations, rethoric and controversy surrounding recent planning reforms in New South Wales, Australiaand Ontario, Canada. In Colman, J. & Gossop, C. (eds.) *Frontiers of Planning: Visionary futures for human settlements*, China: ISOCARP review 09, pp. 97-109. (ISBN 978-94-90354-21-3).
- Schilling, J.& Mallach, A. (2012) *Cities in Transition - A Guide for Practicing Planners*, FAICP, APA, Planning Advisory Service. (ISBN: 9781611900088).

- Scott, J.A. (2011) Emerging Cities of the third wave, *Cities*, 15 (3-4), Oxfordshire: Routledge Journals, Taylor&Francis, pp. 289-321. (ISBN 9780415675116). (DOI:10.1080/13604813.2011.595569)
- Shane, D.G. (2005) *Recombinat Urbanism, Conceptual modeling in Architecture, Urban Design, and City Theory*, West Sussex: John Wiley & Sons Ltd., pp. 59, 61, 67, 79. (ISBN 978-470-0933-5).
- Shane, D.G. (2011) *Urban Design since 1945, A global perspective*, Chichester, UK: John Willez & Sons., pp. 66-83. (ISBN 978-0-470-51526-6).
- Sklair, L.(2011) Iconic Architecture and Urban, National and Global Identities. In Davis, D.& Libertun de Duren, N. (eds.) *Cities and Sovereignty*, p.179.
- Squires, G. (ed.) *Unequal Partnerships: The political Economy of Urban Redevelopment in Post-war America* (pp.12-31), New Brunswick: Rutgers University Press.
- Stojanović, B. (1974) Iz građe za istoriju Novog Beograda, *Urbanizam Beograda* br. 25.
- Stojkov, B. (1996) Obnova naselja u Srbiji u novim uslovima razvoja. In Stojkov, B. (ed.) *Obnova gradova u Srbiji – temeljne odrednice*, Beograd: IAUS, pp. 32, 34. (ISBN 86-80329-16-9).
- Stojkov, B. (1997) Mogućnost obnove Beograda u današnjim uslovima. In Stojkov, B. & Belousov, V. (eds.) *Grad u promenama, Obnova gradova Srbije i Rusije*, Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije i Ruska akademija arhitekture i građevinskih nauka, p. 45. (ISBN 86-80329-19-3).
- Stojkov, B. (ed.)(1998) *Strategija razvoja i uređenja naselja u novim uslovima*, zbornik. Beograd: Udruženje urbanista Srbije, 711(497.11) (082), p.6.
- Stojkov, B. & Milić, Đ. (eds.)(2008) *Strategija prostornog razvoja Republike Srbije*, 2, Sektorski izveštaji o prostornom razvoju Republike Srbije od 1996. do 2008. godine. Beograd: Agencija za prostorno planiranje Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja Republike Srbije. (ISBN 978-86-86977-03-08)
- Stojkov B.& Dobričić, M. (2012) *Prostorno planiranje u Srbiji: aktuelne teme*, Beograd: Agencija za prostorno planiranje RS.
- Stojkov, B., Damjanović, D., Pavlović Križanić, T., Petrović, M. (2015) *Mogućnosti unapređenja javnog uvida kod pripreme i donošenja urbanističkih i prostornih planova*. Beograd: PALGO Centar.(ISBN 978-86-84865-13-9).
- Stojković, B. (2009) Različiti pristupi pojma strategija u savremenom dobu. *Pojmovno terminološka usklađivanja*. Beograd: Vojno delo. 3, Dostupno na: [http://www.odbrana.mod.gov.rs/odbrana-stari/vojni\\_casopisi/arhiva/VD\\_2009-3/15.%20Upotreba%20pojma%20strategija%20u%20savremenom%20dobu.pdf](http://www.odbrana.mod.gov.rs/odbrana-stari/vojni_casopisi/arhiva/VD_2009-3/15.%20Upotreba%20pojma%20strategija%20u%20savremenom%20dobu.pdf)
- Tošković, S. (1998) Jedan put ka generalnom planu. In Stojkov, B. (ed.) *Strategija razvoja i uređenje naselja u novim uslovima*, zbornik, Beograd: Udruženje urbanista Srbije, p. 15-24. (ID 62400012).
- Wagner, W.F, Joder, E.T.& Mumphrey Jr.J.A. (1995) *Urban Revitalization - Policies and programs*, Thousand Oaks: Sage publications.p.xi.
- Walliser, A. (2007) A Place in the World: Barcelona's Quest to Become a Global Knowledge City. In *Creative Cultural Knowledge Cities, Built environment*, 30. 3. pp. 213-224.
- Widmann, H. (ed.)(2012) *Smart City/ Viennese expertise based on science and research*. Vienna: Schmid Verlag. (ISBN 978-3-900607-51-7).
- Wiese, A., Förster, A. Gilliard, L.& Thierstein, A. (2014) A spatial strategy for the production of place in two German cities – Urban design interventions as a driver

- for spatial transformation. *City, Territory and Architecture*, 2014 1:13, Dostupno na: <http://www.cityterritoryarchitecture.com/content/1/1/13>. Creative Commons Attribution License (<http://creativecommons.org/licenses/by/2.0>)
- Wright, T.K. & Ronderos, L.N. (2005) Manhattan: Meatpacking District's Cool: Creativity at the Water's Edge. In Waikeen, Ng. (ed.) *Making spaces for the creative economy*, review. Madrid: IsoCaRP, p.254-271. (ISBN 978-9-075-52437-6).
- Van Dijk, M.P. (2008) *Managing Cities in Developing Countries: The Theory and Practice of Urban Management*, Northampton, MA: Edward Elgar Publishing. (ISBN:978-8420-775-3).
- Vale, L.J. (2008) Designed Capitals After World War Two: Chandigarh and Brasília. In *Architecture, power, and national identity*. New York: Routledge, pp.121-145. (ISBN:978-0-415-95515-7).
- Vale, L.J. (2008) Capital and Capitol, The locus of political power. In *Architecture, Power, and National Identity*. New York: Routledge, p.3,4, 44, 70, 74. (ISBN 978-0-415-95515-7).
- Vasiljević, D. (2012) *Lokalni ekonomski razvoj - Zašto su jedne opštine dobitnici a druge gubitnici tranzicije*, Beograd: PALGO Centar. pp.15-17. (ISBN:978-8684865-10-8).
- Villascusa E.R. (1988) Funding Strategic projects. In *Development in the Mediterranean, Strategic planning as a way of urban management*. Barcelona: Area metropolitana de Barcelona, pp.133 - 140. (ISBN 84-930080-0-1).
- Vujošević, M. et al. (2000) Reintegrating Yugoslavia Into European Development Schemes - The Urge to Reform the Planning System and Planning Practice, Edition: The Use of Resources, *Sustainable Development and Spatial Planning*, 5, 38, Belgrade: Institute of Architecture and Urban & Spatial Planning of Serbia (IAUS) (ISBN 86-80329-27-4).
- Vujošević, M. (2004) The search for a new development planning/policy mode: problems of expertise in the transition period. *Spatium*, No.10, 12-18 (DOI:10.2298/SPAT0410012V), pp. 16, 17. Dostupno na: <http://www.doiserbia.nb.rs/issue.aspx?issueid=1097>
- Vujošević, M., Zeković, S. & Maričić, T. (2012) Post-Socialist Transition in Serbia and Its Unsustainable Path In *European Planning Studies* Vol. 20, Iss. 10, 2012, Dostupno na: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09654313.2012.713330>. (pristupljeno 23. 04. 2016.).
- Vujošević, M. & Zeković, S. (2013) Renewal of strategic research, thinking and Governance in spatial development of Serbia: mid-term Priorities. In Vujošević, M. & Milijić, S. (eds.) *2nd International Scientific Conference Regional Development, Spatial Planning and Strategic Governance - RESPAG 2013*, Belgrade, Belgrade: Institute of Architecture and Urban & Spatial Planning of Serbia (IAUS), pp.13,14. (ISBN 978-86-80329-76-5).
- Vujošević, M. & Milijić, S. (eds.) (2013) *Regional development, spatial planning and strategic governance*, Conference Proceedings, Belgrade, Institute of Architecture and Urban & Spatial Planning of Serbia (IAUS).

## 6.2.2 Sekundarna literatura

- A Matter of Things: Manuel de Sola Morales (2008) Rotterdam: NAI Publishers, p.13. (ISBN 978-90-5662-520-7).
- Bridger, H. (2001) *The Transitional Approach to Change*. London: Karnac Books, pp. xii, 218-233.
- Brodel, F. (1992) *Istorija civilizacija, Spisi o istoriji*, Beograd: Srpska književna zadruga.
- Burdett, R. & Sudić, D. (eds.)(2007) *The Endless City*, London: Phaidon.
- Coaffee, J. et al (2008) *The Everyday Resilience of the City: How Cities Respond to Terrorism and Disaster*. Palgrave MacMillan, Dostupno na: <https://www.scribd.com/doc/242594124/The-Everyday-Resilience-of-the-City-Respond-to-Terrorism-and-Disaster>
- Darlington, T. (2000) *The Preoccupations of the Citizen, Reflections from the OPUS Listening Post. Organizational and Social Dynamics 1*, London: Karnac Books, pp.94-122.
- Davis, E.D.& Libertun de Duren, L. (2011) *Cities and Sovereignty: Identity in urban spaces*, Bloomington: Indiana University Press. (ISBN 978-0-253-22274-9).
- Edelman, M. (1995) *Architecture Spaces and Social Order*. In *From Art to Politics: How Artistic Shapes Create Political Conceptions*, Chicago, Unuversity of Chicago press, p. 75.
- Gabriel, Y. (2004) *Organizational Culture In Organizations in Depth*. London: Sage Publications. (pdf). p.182.
- Gustafsson C. (2006) *Organizations and Physical Space*. In Clegg S. & Stablein R (eds.) *Space, Organizations and Management Theory*. Ljubljana: Liber & Copenhagen Bu.
- Hughes, R. (1993) *Barcelona*. NewYork: Vintage Books.
- Jacobs, J. (2001) *The Nature of Economies*, Canada: Vintage Canada Edition.
- Levine, M.V. (1989) *The Politics of Partnership: Urban Redevelopment since 1945*,
- Lefebvre, H. (1991) *A production of space*, Oxford and Cambridge: Blackwel publishing.
- Luttwak, E. (1987) *Strategy*. Harvard: Harvard University Press, pp. 239– 240.
- Moix, L. (1994) *La ciudad de los arquitectos*. Barcelona: Editoriar Anagrama.
- Radonjić, M. & Nikolić, Z. (2011) *Tajna Novog Beograda 2*, Novo doba, Beograd: Službeni glasnik, p.76. (ISBN 978-86-519-1321-4).
- Milenković, V. (2015) *Forma prati temu, petodelni metodološki esej*, Beograd: Univerzitet, Arhitektonski fakultet/Muzej primenjene umetnosti.(ISBN 978-86-7924-140-5).
- Nan, S. & Gossop, C. (eds.)(2012) *Fast Forward: City Planning in a Hyper Dynamic Age*, Perm: ISOCARP. (ISBN 978-94-90354-16-9).
- Nenadović-Budić, Z.& Tsenkova. S. (eds.)(2004)*Winds of Societal Change: Remaking Post-Communist Cities*, zbornik, Champaign, IL: Russian, East European, and Eurasian Center, University of Illinois at Urbana Campaign.
- Vuja, A.& Čolić Damjanović, V. M. (2013) *Instant grad: Arhitektonski ogledi*, Beograd: Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu. (ISBN 978-86-7924-104-7)
- Švob-Đokić, N. (ed.)(2005) *The Emerging Creative Industries in South-eastern Europe*, Culturelink joint publication series; 8, Zagreb: Institute for International Relations.

## 7. Spisak ilustracija i tabela

- Sl. 1 Dvadeset pet tehnologija i elemenata dizajna ide dalje od zelene gradnje do zelenih susedstava izvor: „Building the cities of the future with green districts“ preuzeto sa <http://www.mckinsey.com/business-functions/sustainability-and-resource-productivity/our-insights/building-the-cities-of-the-future-with-green-districts>, pristupljeno 2015., p.30.
- Sl.2 i 3 Preporučeno i tipično uređen trotoar u zoni tzv. Federalni trougao u Vašingtonu, kao i šema mogućeg uređenja sa urbanim mobilijarom kao preprekom za napadače, izvor: skripte sa predmeta Design, Law, Policy, prof. Jerold Kayden, Harvard GSD, 2003. p. 34.
- Sl. 4 Šta je planiranje? (izvor: Delivering Better Development, London: RTPI & Global Planners Network (pdf) p.4. objavljeno 04.11.2015. <http://www.rtpi.org.uk/briefing-room/news-releases/2015/november/events-and-new-vital-guide-to-planning-help-rtpi-to-celebrate-world-town-planning-day>. /pristupljeno 08.11.2015., p.36.
- Sl. 5 „Ensanche - eixample - Barcelona”, Plan Barselone, Cerdá, 1859. izvor <http://www.arch2o.com/winners-saycheesegrater-competition-opening-leadenhall-building/>, „Ensanche - eixample – Barcelona”by Ildefons Cerdà i Sunyer - Museu d'Historia de la Ciutat, Barcelona.. Licensed under Public Domain via Wikimedia Commons - [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Ensanche\\_-\\_eixample\\_-\\_Barcelona.jpg#/media/File:Ensanche\\_-\\_eixample\\_-\\_Barcelona.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Ensanche_-_eixample_-_Barcelona.jpg#/media/File:Ensanche_-_eixample_-_Barcelona.jpg), pristupljeno 9.8.2015. p. 40.
- Sl. 6 Svetska izložba, Barselona 1929. izvor: <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:BarcelonaExpositionPanorama.1929.ws.jpg#/media/File:BarcelonaExpositionPanoram.a.1929.ws.jpg>, pristupljeno:05.12.2015. p. 41.
- Sl.7 Svetska izložba, Čikago, 1893. izvor: <http://bahaiteachings.org/wp-content/uploads/2013/08/View-of-the-Worlds-Columbian-Exposition-in-Chicago-1893.png>, pristupljeno:5.12.2015. p. 41.
- Sl.8 i 9 Linkoln Memorijal i Kapitol, obe institucije izgrađene u neoklasicističkom stilu, sa simboličnim i metaforičnim značenjem, impresivne u formi i dimenziji (izvor: autor, 2003.) p. 42.
- Sl. 10, 11 Atina, 1833. i 1912. izvor: Vale (2008, op.cit. str.44.) p. 43.
- Sl. 12 i 13 Beč pre 1857. sa sistemom odbrambenih zidova, čijim se rušenjem omogućila izgradnja tzv. Ringa, kružne saobraćajnice oko starog centra. Nove administrativne, kulturne i obrazovne institucije novog liberalnog sistema izgrađene su u toj sad slobodnoj zoni kao deo postojeće gradske matrice.(Vale, 2008, p.23), p. 44.
- Sl. 14 Bukurešt, izvor: konkursni materijal međunarodnog urbanističkog konkursa za transformaciju i revitalizaciju dela Bukurešta 1995. „Bukurešt 2000”(1995) p.45.
- Sl.15 Jedinica susedstva, Clarence Perry, Regionalni plan Njujorka 1929. p.46.

- Sl. 16 Čandigar, plan grada sa zelenim koridorom (*uzorok* <http://i1.wp.com/download.masterplansindia.com/maps/chandigarh/acquisition-plan-chandigarh.jpg>) pristupljeno 03.08.2015.) p.46.
- Sl. 17 Čandigar, Pandžab, Indija: mapa grada izgrađenog od 1948. godine prema Le Korbizjeovim planovima (izvor: [http://www.slideshare.net/gridworks2/chandigarh-11952896?next\\_slideshow=2](http://www.slideshare.net/gridworks2/chandigarh-11952896?next_slideshow=2), pristupljeno 5.12.2015.), p. 47.
- Sl. 18 Vido Vrbanić, Plan Novog Beograda, 1950., izvor: Blagojević, LJ.(2007) *Novi Beograd: osporeni modernizam*. p.131., p. 47.
- Sl. 19 Geometrijska matrica ulica kao osnova modernih gradova: uporedna kvadratna milja (izvor <http://www.slideshare.net/gridworks2/chandigarh-11952896/15>, pristupljeno 05.12.2015), p. 48.
- Sl. 20 Plan urbanog razvoja Paname sa predgrađima, Bruner 1940. (Izvor: prezentacija *Metro Panama and the challenges of the Fragmented City*, Beč, 2015), p. 48.
- Sl. 21 TRANSECT, idealizovan geografski isečak grada američkog Novog urbanizma od ruralnog ambijenta do centra, u kome je za svako povećanje gustine stanovanja formiran adekvatan set principa izgradnje i uređenja, (izvor: <http://www.dpz.com/Initiatives/Transect>, pristupljeno 19.08.2015.) p. 51.
- Sl. 22 Profil 50 metropola u Evropi, odnosno 5 POLYCE metropola, nulta linija pokazuje prosek, kratke linije povezuju opšte pokazatelje gradova po svim indikatorima, prema podacima iz 2008. godine. izvor: Projekat POLYCE (2010-2012), p. 58.
- Sl. 23 Prostori aktivnosti u „Perspektiva Minhen” (Thierstein i dr., 2010), izvor: Wiese et al. *City, Territory and Architecture* 2014, 1:13, str.6, preuzeto sa <http://www.cityterritoryarchitecture.com/content/1/1/13>, p. 62.
- Sl. 24 Abandoibara Bilbao: Guggenheim Museum Bilbao (arch. Frenk Ghery), Deusto biblioteka i uređen javni prostor Eskaldu, p. 86.
- Sl. 25 Kula Torre Iberdrola u ambijentu kompleksa Abandoibarra, prema prvonagrađenom konkursnom radu (César Pelli, Eugenio Aguinaga i Diana Balmori, foto, autor 2015.), p.86.
- Sl. 26 Zubi Zuri most (Santiago Calatrava) i Isozaki Atea projekat uz reku Nervion; p.87.
- Sl. 27 Hotel vinarije Marqués de Riscal, Region Rioja (arch. Frenk Ghery) izvor: autor, 2014., 2015. p.87.
- Sl. 28 Kampanja grada za nove ciljeve razvoja i vrednosne kategorije za 2030. Izvor: Alfonso Martínez Cearra 2011. *Bilbao's Economic Renaissance*, prezentacija, *Innovative and Sustainable Cities Symposium*, Beč. Word Bank Group/ Austrian Ministry of Finance, p.88.
- Sl. 29, 30 Moto strategije Bilbao 2030, a ključni element ekonomije: liderstvo i profesionalizam. Ibid. p.89.
- Sl. 31 Tri faze revitalizacije centra grada Providens, stanje 1979, plan 1979. za uklanjanje železnice i otkrivanja reka, i plan iz 1984. po kome je revitalizacija izvedena, izvor: Far, J. at all, 2003. p.91.
- Sl. 32, 33 Providens, RI, centralni bazen u ušće oko koga se tokom festivala formira bina za centralni događaj svake subote u suton. Performansi se dešavaju u



- čitavom centru, duž obala, na reci, na trgovima i ulicama, do ponoći. izvor: autor, 2003. p.92.
- Sl.34 High Line West Chelsea, (izvor: West Chelsea District zoning ordinances izvor, <http://owningnewyork.com/blog/featured/chelsea-nyc-introducing-micro-neighborhoods/>, pristupljeno 13.03.2016), p.93.
- Sl. 35 Meat Packing Districti: skladišta mesa i prestižni brendovi i restorani u istoj ulici, izvor: autor 2005. p.93.
- Sl. 36 Planerska argumentacija za zadržavanje mešovityh namena i urbane reciklaže umesto zamene fonda i povećanje gustina u West Chelsea District na Menhetnu(izvor: <http://www.nyc.gov/html/dcp/html/westchelsea/westchelsea3a.shtml>, 2007.) p.93.
- Sl. 37 13 ključnih oblasti za urbani razvoj Beča, STEP 2005, izvor <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategien/step/step05/download/pdf/step05kurz-en.pdf>,preuzeto 19.02.2016.p.68. p.95.
- Sl. 38 i 39 Komplex Centralne stanice u Beču, Hauptbahnhofcity 2015. i promotivni materijal kompleksa, preuzeto sa <http://hauptbahnhofcity.wien/en/explore/urbanitaetsoffensive/> i <http://www.bgg.at/84-1-The-New-Vienna-Central-Railway-Station.html> 2.2016. p.97.
- Sl. 40 STEP 2025 kao strateški okvir i Multifunkcionalnost kao princip razvoja Beča prema Urban Atlas, Vienna Economic Chamber, <sup>82</sup> izvor: Urban Development Plan Vienna STEP 2025, Vienna City Administration, Municipal Department 18 (MA 18) - Urban Development and Planning, preuzeto sa [www.step.wien.at](http://www.step.wien.at), posećeno 18.12.2015., pp.32, 67. p.98.
- Sl. 41 Stanovnici Beča su akcionari u gradskoj solarnoj elektrani, izvor <https://www.buergerkraftwerke.at/eportal2/ep/contentView.do/pageTypeId/67349/programId/68018/contentTypeId/1001/channelId/-47864/contentId/68229>,pristupljeno 20.12.2016. p.100.
- Sl. 42 i 43 Andrew Carter (2011) Centre for Cities, *Cities, Jobs & Growth* (pdf) (Izvor: WBI Partnership forum / Austria-World Bank Urban Partnership Program, Beč, 26.05. 2011.) p.111.
- Sl. 44 i 45 Dva predloga plana za Novi Beograd arhitekta Nikole Dobrovića: Skica regulacije Beograda na levoj obali Save, 1946. godine i Konkurs za urbanistički plan Novog Beograda, 1947. Glavni projekat Urbanističkog instituta Srbije (izvor: Blagojević, 2007, str.67,76). p.131.
- Sl.46 i 47 Generalni urbanistički plan Beograda iz 1923.(Kovaljevski) i 1950. (Somborski), izvor: arhiva Urbanističkog zavoda Beograda, p.133.
- Sl.48 Uprošćena šema planiranja i tok procesa izrade plana, Glavički, 1971. izvor: *Opšti izveštaj o Prednactu Generalnog urbanističkog plana Beograda 2000*, p.199.) Urbanistički zavod Beograda, p.136.
- Sl. 49 i 50 Prednact GUP Beograda do 2000, Đorđević, Glavički 1972. izvor: arhiva Urbanističkog zavoda Beograda, p.137.
- Sl.51 i 52 Razvojne vizije za 2000. godinu u Generalnim urbanističkim planovima Beograda, Đorđević, Glavički, 1972. i Izmena i dopuna GUP, Kostić, 1985., izvor: arhiva Urbanističkog zavoda Beograda, 2008., p.139.

<sup>82</sup> Mapa, izor: MA 18, MA 21, MA 41, Urban Atlas, Vienna Economic Chamber; Content and visualisation: MA 18

- Sl.53 i 54 Generalni plan Beograda 2021, Ferencak, Macura, 2003, Izmene GP/2, Ferencak, Gligorijević, 2009, Generalni urbanistički plan i Nacrt 10 Planova generalne regulacije građevinskog područja JLS grad Beograd, u izradi, Joksić, Radovanović, Đorđević, 2012., izvor; arhiva i radni materijali, Urbanistički zavod Beograda, p.144.
- Sl. 55 Beogradska bespravna gradnja: Karaburma 2001. godine – stambene zgrade proširene u gabaritu, dograđeni spratovi, ne uvažavajući kontekst, regulaciju, arhitekturu. p. 156.
- Sl. 56 Kuća u trajnoj izgradnji na privatnoj parceli u Ripnju (kreativni samograditelj izvor: <http://www.telegraf.rs/vesti/beograd/1030651-svi-sekrste-kad-je-vidе-da-li-je-ovo-najčudnija-kuca-u-srbiji-foto>, autor: Milena Đorđević). p. 156.
- Sl. 57 i 58 Raznolikost kao atribut grada: Novi Beograd (foto: autor 2006.) i Beogradsko najveće neformalno naselje Kaluđerica (preuzeto sa <http://www.blic.rs/Vesti/Republika-Srpska/244804/Bez-popusta-za-legalizaciju-2011>) p.157.
- Sl. 59 Zone stanovanja pretežno neformalnog tipa za koje su predviđene sanacione mere i opremanje infrastrukturom. Podaci iz dokumentacije PGR (Urbanistički zavod Beograda, preuzeto 14.1.2013.) p.158.
- Sl. 60 Prostorno - programsko rešenje zone Bulevara revolucije, Regulacionog plana, Centar za planiranje urbanog razvoja, CEP, 1996, izvor Arhiva CEP.p.160.
- Sl. 61 *Tri jezgra Beograda: Staro jezgro Beograda , moderno urbano jezgro Novog Beograda i industrijsko priobalje*, izvor autor.p.164.
- Sl.62 i 63 Urbana struktura oko Prirodnog jezgra Beograda i zaštićeno područje Velikog ratnog ostrva na ušću Save u Dunav, izvor: Studija *Prirodno jezgro Beograda*, Urbanistički zavod Beograda, 2012, p.165.

### Spisak tabela:

- Tabela 1. Tri perioda regionalne nauke, Bailly, A.,Gibson, L.J. (2004) *Regional Science: Directions for the Future*, in *Fifty Years of Regional Science*, (izvor: Polenske, 2010, preuzeto sa <http://ocw.mit.edu> (pristupljeno 15.12.2015.) p. 53.
- Tabela 2. Matrica strategija revitalizacije američkih gradova (1975–1995) *Urban Revitalization - Policies and programs*, p.XI, p. 54.
- Tabela 3. Poređenje gradova iz komparativne istraživačke studije projekta POLYCE, Metropolizacija i policentričan razvoj u Centralnoj Evropi, Beč, 2010-2012, p.59.
- Tabela.4 Udeo državnih, regionalnih i gradskih javnih i drugih akcionara u agenciji BILBAO RIA 2000, izvor: Časopis Bilbao Ria 2000 (X/20) 2010. p.87.
- Tabela 5. Pregled razvojnih agencija svetskih gradova, Izvor: Alfonso Martínez Cearra 2011. *Bilbao's Economic Renaissance*, prezentacija, *Innovative and Sustainable Cities Symposium*, Beč. Word Bank Group/ Austrian Ministry of Finance. p.90.
- Tabela 6. Sistem prostornih i urbanističkih planova u Republici Srbiji prema:

Zakonu o planiranju i uređenju prostora („Sl. glasnik RS”, br.45/89) i Zakonu o planiranju i uređenju prostora i naselja („Sl. glasnik RS”, br.44/95), Zakonu o planiranju i izgradnji („Službeni glasnik RS”, broj 44/2003) i Zakonu o planiranju i izgradnji („Službeni glasnik RS”, br. 72/09, 81/09, 64/10, 24/11 121/12, 42/13, 50/13, 98/13, 132/14 i 145/14), p.128.

Tabela 7. Stanovništvo Beograda 1900 – 2011 (izvor: dopunjeni Izveštaj o stanju grada Beograda u reviziji Nacrta Strategije razvoja grada Beograda, Urbanistički zavod Beograda JUP, 2011. Pojedinačni izvori navedeni u tabeli) p.150.

Tabela. 8. Pregled urbanih i planskih politika Beograda u periodu 1990–2015. p.152.

Dijagram 1. Prirodni i migracioni priraštaj stanovništva, 1961–2010., Statistički godišnjak 2010, Zavod za informatiku i statistiku Grada Beograda, preuzeto 7.2012, p.155.

## 8. Biografija autora

Rođena u Boru 18.9.1961. Završila VI beogradsku gimnaziju, diplomirala i magistrirala na Arhitektonskom fakultetu u Beogradu (1986. i 1999.) i usavršavala se na posle diplomskog programu SPURS MIT i Harvard GDS, 2003/2004. godine. Profesionalni rad započela je na urbanističkim planovima u Sektoru za saradnju sa privredom Arhitektonskog fakulteta u Beogradu, zatim Zavodu za planiranje razvoja grada Beograda, „Osnova projektu” i Centru za planiranje urbanog razvoja CEP, gde se izgradila profesionalno i kao rukovodilac. Sa mesta direktora CEP-a otišla je na akademsko usavršavanje u SAD i po povratku radi u javnom sektoru Grada Beograda, najpre kao saradnik gradskog arhitekta u kabinetu gradonačelnika (2004), zatim kao rukovodilac u Sektora za generalno planiranje (2005) i direktor Urbanističkog zavoda Beograda (2008–2012) gde i danas radi na posebnim poslovima sektora za Strateško planiranje i razvoj.

Potpisala je arhitektonske projekte, prostorne, generalne urbanističke i regulacione planove u Beogradu, u Srbiji i Crnoj Gori, tematske gradske studije, uključujući Strategiju razvoja Grada Beograda. Dobitnik je brojnih nagrada na javnim urbanističkim konkursima, učesnik u njihovoj pripremi i stručnim žirijama, na nacionalnim Salonima urbanizma i arhitekture. Organizovala je brojne nacionalne i internacionalne konferencije, savetovanja i izložbe, uključujući 10 godina „Komunikacija” Centra za planiranje urbanog razvoja CEP, i aktivno učestvuje na međunarodnim stručnim i naučnim konferencijama. Uspostavila je međunarodne kontakte i saradnju Beograda sa gradovima i brojnim ekspertima (Beč, od 2005, Barselona, od 2007). Od 2000. godine učestvuje kao konsultant i partner u evropskim regionalnim i međunarodnim projektima u Srbiji i Crnoj Gori. Angažovana je u profesionalnim asocijacijama, bila je predsednik Društva urbanista Beograda (1998–2000), član je IO Sekcije urbanista Inženjerske komore Srbije (od 2008), Komisije za kontinualnu edukaciju (2008–2012). Član je upravnog odbora Društva arhitekata Beograda (od 2007), nacionalni predstavnik UAS u Savetu arhitekata Evrope (od 2014) i predsednik Nacionalne delegacije u Međunarodnoj asocijaciji urbanista i planera (ISOCARP). Angažuje se na unapređenju urbanističke profesije u Srbiji, na uspostavljanju komunikacije između struke, uprave, naučnih institucija i civilnog sektora, objavljuje u stručnim i naučnim časopisima i prevodi.

## **Prilog 1.**

### **Izjava o autorstvu**

Potpisana

Žaklina Ž.Gligorijević

**Izjavljujem**

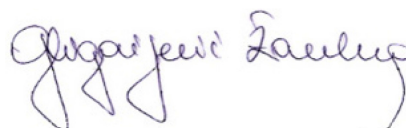
**da je doktorska disertacija pod naslovom**

***Odnos strategija urbanog razvoja i planskih politika  
Beograda, 1995 – 2015.***

- rezultat sopstvenog istraživačkog rada,
- da predložena disertacija ni u celini ni u delovima nije bila predložena za dobijanje bilo koje diplome prema studijskim programima drugih visokoškolskih ustanova,
- da su rezultati korektno navedeni i
- da nisam kršila autorska prava i koristila intelektualnu svojinu drugih lica.

**Potpis doktoranda**

U Beogradu, 6.5.2016.



## Prilog 2.

### Izjava o istovetnosti štampane i elektronske verzije doktorskog rada

Ime i prezime autora            Žaklina Ž. Gligorijević

Naslov rada                        ***Odnos strategija urbanog razvoja i planskih politika  
Beograda, 1995–2015.***

Mentor                              Prof. dr Vladan Đokić

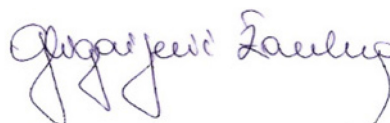
Potpisana                         Žaklina Ž. Gligorijević

Izjavljujem da je štampana verzija mog doktorskog rada istovetna elektronskoj verziji koju sam predala za objavljivanje na portalu **Digitalnog repozitorijuma Univerziteta u Beogradu.**

Dozvoljavam da se objave moji lični podaci vezani za dobijanje akademskog zvanja doktora nauka, kao što su ime i prezime, godina i mesto rođenja i datum odbrane rada. Ovi lični podaci mogu se objaviti na mrežnim stranicama digitalne biblioteke, u elektronskom katalogu i u publikacijama Univerziteta u Beogradu.

**Potpis doktoranda**

U Beogradu, 6.5.2016.



## **Prilog 3.**

### **Izjava o korišćenju**

Ovlašćujem Univerzitetsku biblioteku „Svetozar Marković” da u Digitalni repozitorijum Univerziteta u Beogradu unese moju doktorsku disertaciju pod naslovom:

*Odnos strategija urbanog razvoja i planskih politika Beograda, 1995 – 2015.*

koja je moje autorsko delo.

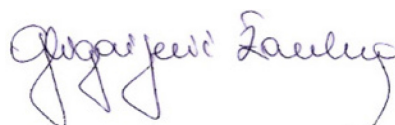
Disertaciju sa svim prilozima predala sam u elektronskom formatu pogodnom za trajno arhiviranje.

Moju doktorsku disertaciju pohranjenu u Digitalni repozitorijum Univerziteta u Beogradu mogu da koriste svi koji poštuju odredbe sadržane u odabranom tipu licence Kreativne zajednice (Creative Commons) za koju sam se odlučila.

1. Autorstvo
2. Autorstvo – nekomercijalno
- 3. Autorstvo – nekomercijalno – bez prerade**
4. Autorstvo – nekomercijalno – deliti pod istim uslovima
5. Autorstvo – bez prerade
6. Autorstvo – deliti pod istim uslovima

**Potpis doktoranda**

U Beogradu, 6.5.2016.



1. **Autorstvo –** Dozvoljavate umnožavanje, distribuciju i javno saopštavanje dela i prerade, ako se navede ime autora na način određen od strane autora ili davaoca licence, čak i u komercijalne svrhe. Ovo je najslobodnija od svih licenci.
2. **Autorstvo – nekomercijalno.** Dozvoljavate umnožavanje, distribuciju i javno saopštavanje dela i prerade, ako se navede ime autora na način određen od strane autora ili davaoca licence. Ova licenca ne dozvoljava komercijalnu upotrebu dela.
3. **Autorstvo – nekomercijalno – bez prerade.** Dozvoljavate umnožavanje, distribuciju i javno saopštavanje dela bez promena, preoblikovanja ili upotrebe dela u svom delu, ako se navede ime autora na način određen od strane autora ili davaoca licence. Ova licenca ne dozvoljava komercijalnu upotrebu dela. U odnosu na sve ostale licence, ovom licencom se ograničava najveći obim prava korišćenja dela.
4. **Autorstvo – nekomercijalno – deliti pod istim uslovima.** Dozvoljavate umnožavanje, distribuciju i javno saopštavanje dela i prerade, ako se navede ime autora na način određen od strane autora ili davaoca licence i ako se prerada distribuira pod istom ili sličnom licencom. Ova licenca ne dozvoljava komercijalnu upotrebu dela i prerada.
5. **Autorstvo – bez prerade.** Dozvoljavate umnožavanje, distribuciju i javno saopštavanje dela, bez promena, preoblikovanja ili upotrebe dela u svom delu, ako se navede ime autora na način određen od strane autora ili davaoca licence. Ova licenca dozvoljava komercijalnu upotrebu dela.
6. **Autorstvo – deliti pod istim uslovima.** Dozvoljavate umnožavanje, distribuciju i javno saopštavanje dela i prerade, ako se navede ime autora na način određen od strane autora ili davaoca licence i ako se prerada distribuira pod istom ili sličnom licencom. Ova licenca dozvoljava komercijalnu upotrebu dela i prerada. Slična je softverskim licencama, odnosno licencama otvorenog koda.