

Владимир М. Мацура

Београд

Миодраг К. Ференчак

Београд

Мирјана С. Гвоздић

Регионална управа Рогаланд,

Сектор за саобраћај

Архитекте Екхолта 1, Ставангер, Норвешка

Весна В. Томић

ЈП Скијалишта Србије

Милутина Миланковића 9, Београд

Vladimir M. Macura

Belgrade

Miodrag K. Ferencak

Belgrade

Mirjana S. Gvozdic

County Council Rogaland,

No. 1 Architect Eckhoffs,

Stavanger, Norway

Vesna V. Tomić

PE Ski resorts of Serbia

No. 9 Milutina Milankovića, Belgrade

ГЕНЕРАЛНИ ПЛАН БЕОГРАДА 2021. И ЊЕГОВЕ РЕВИЗИЈЕ: КОНТИНУИРАНО ПЛАНИРАЊЕ ГРАДА

АПСТРАКТ: Чланак приказује Генерални план Београда 2021. (ГП 2021), усвојен 2003, којим је иницирана деценија континуираног планирања Београда, што је био нов урбанистички приступ после 2000. године. За разлику од конвенционалног, континуирано планирање се заснива на редовним испитивањима потребе за изменама и допунама иницијалног плана, чиме се одржава његова актуелност. У чланку је приказан општи поступак израде иницијалног ГП 2003, затим партиципација јавности, као и ревизије плана рађене од 2005. до 2014. године. Истраживање се заснива на материјалима из архиве Урбанистичког завода, на *Службеним листовима града Београда* и личној документацији аутора. У периоду од једне деценије, ГП 2003 је имао четири ревизије различитог обима. Прва, из 2005, коришћена је за укључивање сложених пројеката као што су Мост преко Аде и спортско село за Универзијаду, данас Белвил, а друга, из 2007, урађена је ради обезбеђења локације за нову Амбасаду САД на Дедињу. Следећа, из 2009, послужила је за прихватање иницијатива за реализацију 12 великих пројеката. Последња, четврта ревизија, из 2014, употребљена је за успостављање новог концепта физичког развоја централног подручја града пројектом реконструкције Савског амфитеатра, данас Београд на води, као и за давање могућности за изградњу високих објеката широм града. У закључном разматрању показујемо специфичност београдске праксе континуираног планирања, која се уклапа у европски приступ, али уважава и домаће посебности, а која је окончана 2016. године доношењем новог планског документа.

КЉУЧНЕ РЕЧИ: *Београд, Генерални план Београда 2021, континуирано планирање, ревизија плана, партиципација, претходник важења ГП 2021*

THE GENERAL PLAN OF BELGRADE IN 2021, AND ITS REVISIONS: THE CONTINUOUS PLANNING OF THE CITY

ABSTRACT: The article displays a General plan of Belgrade in 2021 (GP 2021), adopted in 2003, which initiated a decade of continuous planning of Belgrade, and was a new urbanistic approach after 2000. Unlike the conventional, the continuous planning is based on regular examinations of the need for changing and complementing the initial plan, with which its topicality is kept alive. In the article, the general procedure of making the initial GP 2003, and then the participation of the public was presented, as well as, the revisions of the plan made from 2005. to 2014. The research is based on the documentation from the Town Planning Institute archive, *The Gazette of the City of Belgrade* and the personal documentation of the author. In the one decade period, the GP 2003 has had four revisions of different volumes. The first, from 2005, was used for the involvement of complicated projects like the Ada Bridge and the Universiade sports village, which stands as Belville today, and the second, from 2007, was performed for the procurement of the location for the new USA embassy in Dedinje. The next, from 2009, served for accepting the initiative for the realization of 12 grand projects. The last, fourth revision, from 2014, was used for establishing the new concept of physical development of the central area of the city, with the reconstruction project of the Sava amphitheater, which is the Belgrade Waterfront today, as well as, for providing the possibility for constructing tall buildings across the city. For the concluding remarks, we show the specificity of the Belgrade practice of continuous planning, which fits in the European approach, but respects the domestic specialty, but was ended in 2016 with the adoption of the new plan document.

KEYWORDS: *Belgrade, the General plan of Belgrade in 2021, continuous planning, plan revision, participation, the termination of the GP 2021*

1. УВОД

Овај чланак говори о *Генералном плану Београда 2021* (ГП 2021), усвојеном 2003,¹ којим је отворена једна деценија континуираног планирања града (сл. 1 и 2). Осим тога, аутори се баве и са два теоријско-методолошка питања, која су у тесној вези с процесом континуираног планирања као методом имплементације ГП 2021 – општим поступком израде ГП 2021 и партиципацијом јавности као једним од темељних захтева. Ове теме су приказане онако како су спроведене током 2001. и 2002. јер су биле, а углавном су и остале, новина у домаћем урбанистичком планирању. Оријентација овог текста ка методолошким питањима је последица чињенице да

су просторно решење ГП 2021 и његово образложење публиковани на многим местима, као што су додаток уз дневни лист *Полиџика*,² на CD-ROM издањима која је Урбанистички завод објавио у великом тиражу,³ затим у поменутом *Службеном листу града Београда*,⁴ а што је све доступно на интернет адреси Града Београда,⁵ као и у недавном чланку о урбанистичким иновацијама у ГП 2021.⁶ Но, кратки приказ финалног производа, *Генералног плана Београда 2021*, који је усвојила Скупштина града Београда (СГБ) у септембру 2003, читалац може наћи и у овом тексту. ГП 2021 престао је да важи 2016, када је Београд прешао на другачији стил планирања, услед измене Закона о планирању и изградњи Републике Србије.

О ГП 2021 писали су многи аутори, са различитих стајалишта и са различитим намерама. У средишту пажње појединих текстова је неки особен проблем, док се ГП 2021 помиње само узгредно. Међу радовима чија је тема више везана за ГП 2021, или говоре само о њему, налазе се

1 *Службени лист града Београда* 27/2003, 15.10.2003. У неким текстовима, ГП 2021 је именован као ГП 2003 јер се у њима пошло од става да су до 2000. године сви генерални планови Београда традиционално идентификовани према години њиховог усвајања – ГУП 1951, ГУП 1972, ГУП 1985, а не према години њиховог домета. Овде је згодно место да дамо и обавештење о радном тиму ГП 2021, који је рађен у Урбанистичком заводу Београда. У свим фазама његове израде учествовало је 235 стручњака из Урбанистичког завода и ван њега, и они су поименце наведени у интегралном списку радног тима ГП. Од овог броја, у финализацији Нацрта и Предлога ГП учествовале су 144 особе. У Извршном тиму за синтезу ГП били су Владимир Мацура, руководилац радног тима, Миодраг Ференчак, одговорни урбаниста, Јованка Ђорђевић Цигановић, главни урбаниста, Вера Ристић Михаљевић, главни урбаниста, Душан Милановић, главни планер саобраћаја, Радмила Грубишић, руководилац реализације графичког дела и ГИС-а плана, Драгана Аћимовић, руководилац реализације текстуалног дела, Весна Томић, организатор реализације програма сарадње, и Зоран Жегарц, координатор сарадње сектора и општина. Главни сарадници извршног тима за синтезу били су Марија Миловановић, Емил Димитров, Ненад Радојчић и Александра Ђумић (извор: АУЗ, 350-2581/01, К5).

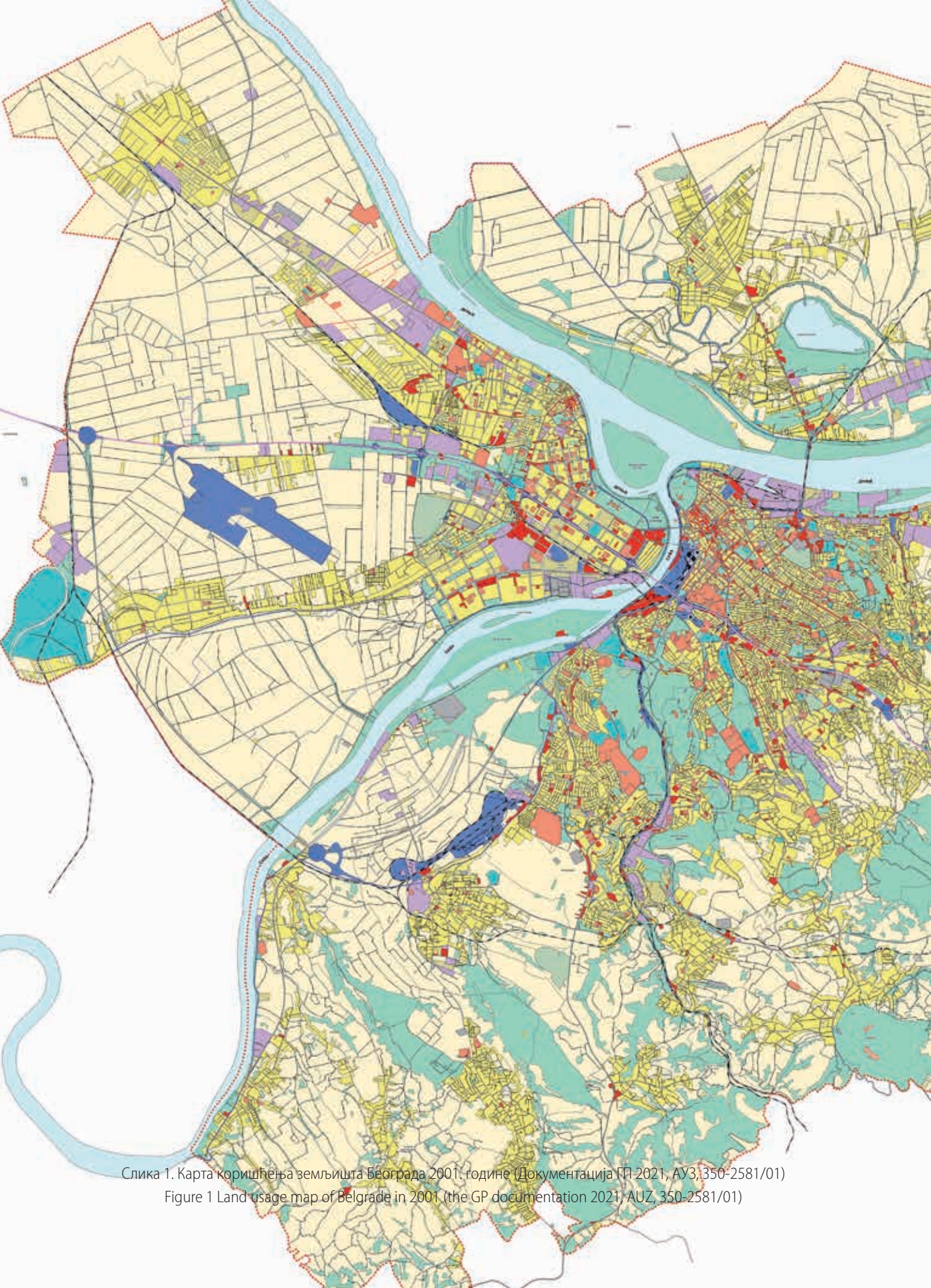
2 Секретаријат за урбанизам и грађевинске послове, Хронологија активности, у Образложење Генералног плана Београда 2021, *Генерални план Београда 2021*, књига 5, документација (АУЗ, К5-7.1). У даљем тексту (Хронологија).

3 Урбанистички завод Београда, *Генерални план Београда до 2021*. (Београд: Урбанистички завод Београда, 22. септембар 2003), CD-ROM издање.

4 Генерални план Београда 2021, *Службени лист града Београда* 27/2003, 15.10.2003, <http://sllistbeograd.rs/pdf/2003/27-2003.pdf#view=Fit&page=1> (приступљено: 15.5.2019).

5 „Генерални план Београда 2021“, Град Београд, <http://www.beograd.rs/cir/beoinfo/1124-generalni-plan-beograda-2021/> (приступљено: 26.8.2019).

6 Владимир Мацура и др., „Урбанистичке иновације из Генералног плана 2003: чување идентитета Београда“, *Архитектура и урбанизам* 49 (2019): 40–59.



Слика 1. Карта коришћења земљишта Београда 2001. године (Документација ГП 2021, АУЗ, 350-2581/01)
Figure 1 Land usage map of Belgrade in 2001 (the GP documentation 2021, AUZ, 350-2581/01)






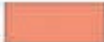











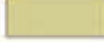

















ДОКУМЕНТАЦИЈА

6. ПОСТОЈЕЋЕ КОРИШЋЕЊЕ ЗЕМЉИШТА
(2001)



ПРЕДСЕДНИК СКУПШТИНЕ
ГРАДА БЕОГРАДА

Радмила Хрустановић

-  Становање и стамбено ткиво
-  Комерцијалне зоне и градски центри
-  Трговачке улице
-  Јавне службе, јавни објекти и комплекси
-  Привредне делатности и привредне зоне
-  Зелене површине
-  Спорт, спортски објекти и комплекси
-  Спортско рекреативне зоне
-  Комуналне делатности и инфраструктурне површине
-  Саобраћај и саобраћајне површине
-  Гробља
-  Пољопривредне површине и објекти
-  Огледна пољопривредна поља
-  Фарме
-  Водене површине
-  Неизграђено земљиште
-  Водоизворишта
-  Ауто пут
-  Ауто пут у тунелу
-  Магистралне саобраћајнице
-  Магистралне саобраћајнице у тунелу
-  Улице првог реда
-  Улице првог реда у тунелу
-  Улице другог реда
-  Денивелисане раскрснице
-  Железничка пруга
-  Железничка пруга у тунелу
-  Главне путничке железничке станице
-  Путничке железничке станице
-  Међуградске аутобуске станице
-  Речно путничко пристаниште
-  Ужа зона санитарне заштите водоизворишта
-  Граница ГП

Р 1 : 20 000

Београд, 22. септембар, 2003. године












































Слика 2. ПП 2021 усвојен 2003, План намене површина, Р 1:20.000 (АУЗ, 350-2581/01)
Figure 2 The GP 2021 adopted in 2003, area purpose plan, Р 1:20.000 (AUZ, 350-2581/01)



**2. ПЛАНИРАНО КОРИШЋЕЊЕ
ЗЕМЉИШТА (2021)**

НА ПОДЛОЗИ ВЕКТОРСКИХ БЛОКОВА
ИЗ 2001. ГОДИНЕ



-  Становање и стамбено ткиво
-  Комерцијалне зоне и градски центри
-  Трговачке улице
-  Јавне службе, јавни објекти и комплекси
-  Јавне службе и јавни објекти чији се комплекси одређују детаљнијим плановима
-  Привредне делатности и привредне зоне
-  Зелене површине
-  Спорт, спортски објекти и комплекси
-  Планиране спортско рекреативне зоне
-  Комуналне делатности и инфраструктурне површине
-  Саобраћај и саобраћајне површине
-  Гробља
-  Пољопривредне површине и објекти
-  Огледна пољопривредна поља
-  Фарме
-  Водене површине
-  Водоизворишта
-  Намена земљишта ће се одредити након усклађивања постојећих намена са посебним прописима
-  Делатности и зоне које се трансформишу у комерцијалне делатности и опште градске центре или усклађују са околином
-  Привредне делатности и привредне зоне које се трансформишу у становање или усклађују са околином
-  Ауто пут
-  Ауто пут у тунелу
-  Магистралне саобраћајнице
-  Магистралне саобраћајнице у тунелу
-  Улице првог реда
-  Улице првог реда у тунелу
-  Улице другог реда
-  Коридори за будуће путне и железничке правце
-  Денивелсане раскрснице
-  LRT - Лаки шински транспорт деонице по терену
-  LRT - Лаки шински транспорт деонице у тунелу
-  Железничка пруга
-  Железничка пруга у тунелу
-  Нова железничка пруга
-  Главне путничке железничке станице
-  Путничке железничке станице
-  Локотеретне станице
-  Међуградске аутобуске станице
-  Речно путничко пристаниште
-  Ужа зона санитарне заштите водоизворишта и подручје за детаљну анализу утицаја постојећих намена и објеката на ужу зону заштите водоизворишта
-  Граница ГП

текстови Верице Гбурчик и сарадника,⁷ Јасне Марићевић⁸ и Снежане Микавице,⁹ сви из 2003, затим Дарка Радовића (2005),¹⁰ Миодрага Вујошевића и Зорице Недовић-Будић (2006),¹¹ Сретена Вујовића и Мине Петровић (2007),¹² Јелице Петровић и сарадника (2009),¹³ Игора Марића, Ане Никоковић и Божидача Манића (2010),¹⁴ Дејана Ђорђевића и Тијане Дабовић (2010),¹⁵ два

интервјуа Бојана Бојанића (2011. и 2013),¹⁶ Драгане Вучић (2012),¹⁷ Јасминке Цвејић и сарадника (2013),¹⁸ Александре Ступар, Мире Милаковић и Ане Граовац (2013),¹⁹ Миомира Јовановића и Ивана Радкаја (2014),²⁰ Тање Бајић, Божидача Манића и Бранислава Ковачевића (2014),²¹ Предрага Милошевића (2015),²² Радојка Обрадовића и Маријане Стругар (2015)²³, Ане Перић

7 Verica Gburčik et al., "Topoclimate and air pollution effects on respiratory diseases occurrences in Belgrade", in *Fifth International Conference on Urban Climate 1-5 September, 2003 Łódź, Poland: proceedings*, vol. 2 (Łódź: Department of Meteorology and Climatology Faculty of Geographical Sciences University of Łódź, 2003), 31–34.

8 Јасна Марићевић, „Интервју Владимир Мацура: Трајне вредности Београда“, *Архитектура* 63 (2003): 4–5.

9 Снежана Микавица, „Савски амфитеатар и Прокоп – кључне локације“, *Савски венац: информативни лист ошине*, 19.3.2003, 3–5.

10 Darko Radović, "Belgrade: De(con)structing urbanity", in *Cityedge: Case studie sin contemporary urbanism*, ed. Esther Charlesworth (Oxford: Architectural Press, 2005), 140–152.

11 Miodrag Vujošević and Zorica Nedović-Budić, "Planning and societal context – The case of Belgrade, Serbia", in *The urban mosaic and post socialist Europe – Space, Institutions and Policy*, eds. Sasha Tsenkova and Zorica Nedović Budić (Heidelberg: Physica-Verlag, 2006), 275–293.

12 Sreten Vujović and Mina Petrović, "Belgrade's post-socialist urban evolution: Reflections by the actors in the development process", in *The Post-Socialist City – Urban Form and Space Transformations in Central and Eastern Europe after Socialism*, ed. Kiril Stanilov (Dordrech: Springer, 2007), 361–383.

13 Jelica Petrović et al., "Possibilities of buses on alternative fuel in public urban transport in Belgrade", *Ukio Technologistis ir Ekonominis Vystymas* 15:1 (2009): 78–89.

14 Igor Marić, Ana Niković and Božidar Manić, "Transformation of the New Belgrade urban tissue: filling the space instead of interpolation", *Spatium* 22 (2010): 47–56.

15 Дејан Ђорђевић и Тијана Дабовић, „Идеологије и пракса планирања Београда 1867–1972: период успона“, *Зборник радова – Географски факултет Универзитета у Београду* LVIII (2010): 153–174.

16 Бојан Бојанић, „Интервју са архитектором Миодрагом Ференчаком. Пренос идеја у послератним генералним плановима Београда“, *Архитектура и урбанизам* 32 (2011): 77–91; Bojan Bojanić, „Intervju sa Vladimirom Macurom. Kristalizacija ideja kao razvojna perspektiva Beograda“, *Arhitektura i urbanizam* 37 (2013): 57–71.

17 Драгана Вучић, „Валоризација и предлог унапређења непосредног окружења дела трасе Београдске градске железнице“, *Архитектура и урбанизам* 34 (2012): 73–79.

18 Jasminka Cvejić i dr., „Potencijali rubne zone Beograda za formiranje multifunkcionalnog „zelenog pojasa“ grada: savremeni izazovi ublažavanja klimatskih promena i adaptacija na njih“, u *Uticao klimatskih promena na planiranje i projektovanje: kreiranje strategija i obrazaca*, ur. Vladan Đokić i Zoran Lazović (Beograd: Arhitektonski fakultet, 2013), 95–127.

19 Александра Ступар, Мира Милаковић и Ана Граовац, „Реактивација природних потенцијала Београда: биофилија и биомимикрија као нове компаративне предности“, *Архитектура и урбанизам* 37 (2013): 35–42.

20 Miomir Jovanović and Ivan Ratkaj, „Functional Metamorphosis of New Belgrade“, *disP – The Planning Review* 4 (2014): 54–65.

21 Тања Бајић, Божидар Манић и Бранислава Ковачевић, „Социјално становање у Београду: пракса архитектонско-урбанистичких конкурса (2003–2014)“, *Архитектура и урбанизам* 39 (2014): 29–43.

22 Predrag Milošević, "Making Belgrade a greener city - master planning of the past vs environmentally, socially and economically sustainable future", *Architecture Civil Engineering Environment* 8:3 (2015): 29–42.

23 Radojko Obradović and Marjana Strugar, "Planned transformations within residential structure in the central zone of Belgrade", *Spatium* 33 (2015): 84–91.

Оригинални назив плана према Службеном листу града Београда	Број Службеног листа у коме је објављен план	Датум објаве у Службеном листу
Генерални план Београда 2021.	27-2003	15. 10. 2003.
Измене Генералног плана Београда 2021. (Измене ГП 2005/1)	25-2005	25. 10. 2005.
Измене и допуне Генералног плана Београда 2021. Фаза 1 (Локација Амбасаде САД)	34-2007	17. 10. 2007.
Измене и допуне Генералног плана Београда 2021. Фаза 2 (Измена и допуна ГП 2/2006)	63-2009	31. 12. 2009.
Измене и допуне Генералног плана Београда 2021.	70-2014	18. 09. 2014.
Генерални урбанистички план Београда	11-2016	07. 03. 2016.

Табела 1. *Службени листови града Београда* као извор за анализу ГП Београда у периоду 2001–2016. године
Table 1 *The Gazettes of the City of Belgrade*, as sources for analyzing the Belgrade GP, in the period from 2001-2016.

(2016),²⁴ Биљане Аранделовић, Милене Вукмировић и Николе Самарџића (2017),²⁵ Злате Вуксановић-Маџура и Ангелине Банковић (2018),²⁶ те Монике Грубауер и Небојше Чампраге (2019).²⁷ Већина радова, говорећи о разним аспектима ГП 2021, нуди занимљиве, на махове и критичке ставове. Многи аутори су из богатог концептуалног трезора ГП 2021 бирали поједине теме које су их занимале и о њима су писали, ван целовитости погледа на овај план.

24 Ana Peric, "The evolution of planning thought in Serbia: Can planning be 'resilient' to the transitional challenges?", *International Planning History Society Proceedings* 17:7 (2016): 181–194.

25 Biljana Arandelovic, Milena Vukmirovic and Nikola Samardzic, "Belgrade: Imaging the future and creating a European metropolis", *Cities* 63 (2017): 1–19.

26 Злата Вуксановић-Маџура и Ангелина Банковић, „Стварајући културно добро: планови Урбанистичког завода Београда“, у *70 година Урбанистичког завода Београда*. Књ. 4, *Есеји*, ур. Жаклина Глигоријевић и Ана Граовац (Београд: Урбанистички завод Београда, 2018), 96–102.

27 Monika Grubbauer and Nebojša Čamprag, "Urban megaprojects, nation-state politics and regulatory capitalism in Central and Eastern Europe: The Belgrade Waterfront project", *Urban Studies* 56:4 (2019): 649–671.

Оно што је уочљиво јесте да, са изузетком рада Аранделовићеве, Вукмировићеве и Самарџића, у овим текстовима нема ни речи о континуираном планирању, иако је оно било једна од најважнијих основа у коришћењу и спровођењу ГП 2021 у читавој једној деценији.

Намера аутора овог чланка је да испуне управо ту празнину у познавању ГП 2021. Његово писање ослоњено је на *Службене листове града Београда* као званичне изворе о ГП 2021 и о његовим каснијим ревизијама, а што је приказано у табели 1. Треба скренути пажњу на то да *Службени листи града Београда* није конципиран тако да садржи и урбанистичке графичке прилоге. Зато су једини званични извори за графику плана и његових ревизија, најчешће публикованих у двадесетак примерака, Секретаријат за урбанизам и други градски органи.

Други добар извор је архива Урбанистичког завода (АУЗ). Архивски инвен-



Слика 3. Пет књига Генералног плана Београда 2021 (АУЗ, 350-2581/01, К1 до К5)
Figure 3 Five books of the General plan of Belgrade 2021. (AUZ, 350-2581/01, K1 to K5)

тарни број ГП 2021 у АУЗ је 350-2581/01.²⁸ Под њим је архивиран план који се налази у пет плавих књига (К), с графиком, текстовима, табелама и документацијом ГП 2021, који је септембра 2003. усвојен на седници Скупштине града Београда (сл. 3).²⁹

28 Напомена за акрониме уз коришћену документацију Урбанистичког завода: АУЗ – архив Урбанистичког завода; К – књига ГП 2021 (с редним бројем књиге или и с бројем књиге и документа); Р – број регистратора у коме су списи везани за ГП 2021 (с редним бројем или и с редним бројем и бројем документа).

29 Књигу 1 чини текст ГП 2021; књиге 2 и 3 садрже графички део ГП 2021, односно све планове које је потписала председница СГБ Радмила Хрустановић; књига 4 обухвата графички део ГП 2021–документација; књига 5 садржи текстуалну документацију и специјалне планове заштите споменика културе и заштите природе (АУЗ, 350-2581/01, К1 до К5).

Осим тога, под наведеним бројем су и 34 регистратора (Р) са списима о изради ГП 2021, четири регистратора са оригиналним записницима са јавног увида.³⁰ Генерални план је израђен у шест радних фаза, и после сваке је публикована одговарајућа свеска, што је приказано у табели 2.

За писање чланка су коришћене и публикације из радних фаза ГП 2021, и то

30 Изворно је било пет регистратора са око 500 дописа. У међувремену је један регистратор са око 150 листова изгубљен, тако да је остало око 350 дописа.

Назив радне фазе у изради ГП 2021 и назив радне свеске или документа	Датум завршетка у Урбанистичком заводу	Орган који је усвојио фазу или документ и датум усвајања
Одлука о приступању изради ГП 2021*	-	СГБ 15. 2. 2001.
Програм израде ГП 2021*	04. 3. 2001.	ИО 13. 3. 2001; СГБ 16. 4. 2001.
1. Хипотеза плана	мај 2001.	КИО 19. 06. 2001.
2. Концепција плана	јун 2001.	ИО 11. 1. 2002.
3. Преднацрт плана	јануар 2002.	Није усвајан, рад је настављен
4. Нацрт плана – I верзија	април 2002.	КИО 30. 7. 2002. потребна корекција**
5. Коригован Нацрт плана – II верзија	16. 12. 2002***	ИО 27. 12. 2002.
ИО је 27.12. 2002. донео одлуку да се коригован Нацрт плана – II верзија упути на јавни увид и стручну расправу **** Јавни увид је трајао од 27. 01. 2003. до 27. 03. 2003. Стручна расправа је одржана 26–31. 03. 2003.*****		
Нов Закон о планирању и изградњи донет је 13. 5. 2003. Предлог ГП је од тог датума завршаван у складу с новим Законом		
6. Предлог ГП 2021	05. 9. 2003.	СГБ 22. 9. 2003.

Табела 2. Радне фазе у изради ГП 2021, називи радних свезака публикованих након сваке фазе и орган који је усвојио радну фазу

Table 2 Working phases in making the GP 2021, titles of workbooks published after each phase and the authority which adopted the working phases

Извор: Ставке које нису означене дате су према *Службеним листовима града Београда*

*Хронологија, стр. 1, **Хронологија, стр. 4, ***Хронологија, стр. 6, ****Хронологија, стр. 6, *****Хронологија, стр. 7.

Source: The items that are not marked are given according to the *Gazette of the City of Belgrade*

*Hronology, p. 1, **Hronology, p. 4, ***Hronology, p. 6, ****Hronology, p. 6, *****Hronology, p. 7.

1. *Хипотеза* из маја 2001,³¹ 2. *Концепција* *плана* из јуна 2001,³² 3. *Преднацрт* *плана*

из јануара 2002,³³ 4. *Нацрт* *плана* – *Прва* *верзија* из априла 2002,³⁴ 5. *Нацрт* *плана* – *Друга* *верзија* из децембра 2002.³⁵ и, најзад, 6. *Предлог* *плана* с почетка септембра

31 Урбанистички завод Београда, *Хипотеза Генералног плана Београда 2021*. (Београд: Урбанистички завод Београда, мај 2001). У даљем тексту (*Хипотеза ГП 2021*). Читалац ће запазити да се у чланку најчешће позивамо на *Хипотезу плана*, материјал из маја 2001, да бисмо почели да се за израду ГП 2021, од самог почетка рада постојала јавна идеја какав план се жели, а што је потврђено и одговарајућим одлукама СГБ.

32 Урбанистички завод Београда, *Концепција Генералног плана Београда 2021*. (Београд: Урбанистички завод Београда, јуни 2001).

33 Урбанистички завод Београда, *Преднацрт Генералног урбанистичког плана Београда 2021*. (Београд: Урбанистички завод Београда, новембар 2001).

34 Урбанистички завод Београда, *Нацрт Генералног плана Београда 2021 – Прва верзија* (Београд: Урбанистички завод Београда, април 2002).

35 Урбанистички завод Београда, *Нацрт Генералног урбанистичког плана Београда 2021 – Друга верзија* (Београд: Урбанистички завод Београда, децембар 2002). У даљем тексту (*Нацрт ГП 2021 – Друга верзија*).



Слика 4. Завршне публикације из шест радних фаза на ГП 2021 (документација В. Мацуре)
Figure 4 Final publications from six working phases on the GP 2021. (Documentation of V. Macura)

2003³⁶ (сл. 4). Осим тога, коришћене су и забелешке, записници и концепти које су сачували аутори чланка. За писање о ревизијама ГП 2021 у периоду од 2003. до 2014. ослањали смо се на *Службене листове гра-*

да Београда, као и на графику из Урбанистичког завода.

Чланак је подељен у пет секција. Иза увода следи друга секција, која говори о *теоријским аспектима континуираној планирања. Продукција ГП 2021 – од моћива до њаршицијације*, у којој се наводе разлози покретања новог плана после завршетка владајућег периода Слободана

36 Урбанистички завод Београда, *Генерални план Београда 2021 – Предлој* (Београд: Урбанистички завод Београда, 5. септембар 2003). У даљем тексту (*Предлој ГП 2021*).

Милошевића, а приказ основних намера плана је тема треће секције; читалац ће у њој наћи експликацију о две методолошки важне теме: о поступку израде плана и о партиципацији јавности у тој изради. Четврта секција, *Послѝпродукција – континуирано планирање*, почиње кратким приказом ГП 2021 као иницијалног производа, што је увод за објашњење увођења континуираног планирања у Закон из маја 2003. и у ГП 2021; следе прикази ревизија плана које су рађене од 2005. до 2014. године. У Закључном разматрању се говори о специфичностима континуираног планирања у Београду.

У чланку је компилирано неколико пасуса из појединих текстова које су аутори писали од 2001. до 2019. године.³⁷ Специјално за ову прилику, Мирјана Гвоздић је приказала норвешки и европски концепт континуираног планирања, Весна Томић је припремила анализу и текст о учешћу јавности током периода израде плана 2001–2002, а Миодраг Ференчак је написао приказ четири ревизије ГП 2021. Поједине делове чланка, као и његову укупну структуру и редакцију, урадио је Владимир Мацура.

2. ТЕОРИЈСКИ ПОГЛЕД – КONTИНУИРАНО ПЛАНИРАЊЕ ДАНАС

Овде ћемо укратко приказати развој идеје и одлике континуираног планирања, а затим ћемо, с неколико најзначајнијих европских система, представити тај планерски стил. Београд није сам креирао континуирано планирање, већ се у његовом стварању ослонио на искуства гра-

да Ставангера у Норвешкој, тако да ће на крају овог дела бити и о томе речи.

Мала историја великог концепта који је настао у другој половини XX века била је, у главним цртама, следећа. Почети онога што ће се назвати континуираним планирањем јављају се 1920-их, када су урбанисти у САД дошли у посед првих војних авио-фотографија и схватили да оне могу да се користе за планирање и уређење градова.³⁸ Пуна примена војних иновативних авио-техника догодила се у време Хладног рата. Тада је један од водећих промотера повезивања ваздухопловства, аеро-фотографије и урбанизма био М. Ц. Бранч.³⁹ Џенифер С. Лајт, објашњавајући његове идеје, каже: „Континуирано планирање је знатно лакше када планери имају најновије теренске снимке на дохват руке”.⁴⁰ Схватање да су градови после Другог светског рата постали нешто друго – оштећени, али врло динамични организми, утицало је на то да се предратно мастер планирање замени континуираним концептом. Године 1947, Велика Британија уводи обавезу ревизије планова сваких пет година.⁴¹ Још неке државе су кренуле овим путем и континуирано планирање је почело да се шири западним светом. Дугорочно мастер планирање, повезано са идеологијом централизоване планске привреде, царевало је на

38 Jennifer S. Light, *From Warfare to Welfare – Defense Intellectuals and Urban Problems in Cold War America* (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 2003). У даљем тексту (Light, *From Warfare to Welfare*).

39 Melville Campbell Branch, *Aerial Photography in Urban Planning and Research* (Cambridge: Harvard University Press, 1948), 8.

40 Light, *From Warfare to Welfare*, 114.

41 Peter Hall, *Urban and Regional Planning* (London and New York: Routledge, 1975).

37 Ове референце су дате у библиографији.

истоку, у СССР-у,⁴² и југоистоку Европе до рушења Берлинског зида.⁴³ Сличан модел урбаног планирања постојао је и у СФРЈ све до почетка 2000-их, што јасно показују Цагић-Милошевић и Међо у својој збирци урбанистичких и сродних закона од 1945. до 2012. године.⁴⁴ Мада су у Србији и Београду, а овде говоримо о том простору, планови бивали ревидирани, то је чињено на нескривеној волунтаристичкој основи. До увођења континуираног планирања у редовну праксу, у Србији ће доћи тек 2003, са доношењем Закона о планирању и изградњи⁴⁵ и усвајањем Генералног плана Београда.⁴⁶

Тај приступ постоји у многим државама Европе и овде ћемо истаћи неколико његових одлика на основу систематске претраге законодавства већег броја земаља, коју смо спровели у претходним годинама. Континуирано планирање је и планирање и имплементација; то је процес у коме су спојени традиционално одвојени поступци урбанистичког планирања и имплементације планираних решења; у томе је његова моћ. Начелно говорећи, континуирано планирање, у земљама у којима постоји, законом је прописан процес у коме се врше

стална испитивања плана и, евентуално, ревизије иницијалног или наредних планова, а које имају *йравилан*, законом дефинисан – а не произвољан – ритам с релативно кратким интервалом, који је, начелно, дуг од неколико до десетак година. Принципи континуираног планирања су такви да се законом може дефинисати захтев за редовну проверу потребе за ревизијом на сваком нивоу плана, рецимо на државном, регионалном или локалном. Основни смисао ревизионог поступка је спречавање застаревања плана. Сваком ревизијом се прихватају нове потребе градске заједнице и антиципирају оне које се могу јавити у догледном времену, што омогућава да процес планирања буде окренут ка будућности. Што је друштво динамичније, то је потреба за ревизијама планова већа. Земље у којима демократија и владавина закона имају дугачку и темељну традицију суочене су данас са задатком да усагласе и помире два важна захтева планирања простора. С једне стране, просторни планови морају бити дугорочни и подложни формалним законским процедурама како би обезбедили неопходну сигурност свим учесницима у формирању простора. С друге стране, друштвени развој директно утиче на просторни, тако да је све бржи и непредвидљивији, што захтева континуирано проверавање релевантности већ усвојених поставки и просторних иницијатива.

Данас приступ континуираног планирања постоји у многим земљама Европе. Оне су се прихватиле тог изазова и прилагодили решења локалним традицијама и условима. Начин на који се проверава релевантност планова, као и начин на који се они формално прилагођавају евенту-

42 Nikita A. Kharlamov, „Moskow, Russian Federation”, in *Encyclopedia of Urban Studies*, ed. R. Hutchison (Los Angeles et al.: SAGE Publications, Inc. 2010), 517–521.

43 David Clapham, „Housing policy”, in *Encyclopedia of Urban Studies*, ed. R. Hutchison (Los Angeles et al.: SAGE Publications, Inc., 2010), 381–384.

44 Весна Цагић-Милошевић и Верица Међо, *Законои за архитектуру и урбанизам у Србији од 1945. до 2012.* (Београд: Архитектонски факултет Универзитета у Београду, 2014).

45 Закон о planiranju i izgradnji, *Službeni glasnik RS* br. 47/2003.

46 Biljana Arandelovic, Milena Vukmirovic i Nikola Samardzic, „Belgrade: Imaging the future and creating a European metropolis”, *Cities* 63 (2017): 1–19.

алним променама, специфичан је за поједине земље. У готово свим случајевима, формално се усвајају дугорочни генерални планови (*master plan* или *general plan*), који су у тесној вези са стратегијама просторног развоја. Како изгледају системи континуираног планирања у Европи, показаћемо са неколико примера.

Норвешка⁴⁷ и Данска су изабрале форму планске стратегије, која се доноси сваке четири године и која дефинише потребу за евентуалном изменом општинског плана. Једна од ставки норвешке легислативе каже да „Општинско веће мора да усвоји и објави стратегију плана сваке 4. године.”⁴⁸ На тој основи се одлучује, с једне стране, о мери у којој мора да се изврши ревизија општинског плана, а с друге, о елементима који треба у општинском плану да се ревидирају. Јасно је да ревизија плана следи налазе и одлуке стратегије.

У Финској⁴⁹ и Немачкој⁵⁰ се захтеви за континуираним проверавањем статуса и релевантности постојећих смерница просторног развоја везују за регионални или државни ниво, док локално планирање мора у потпуности да буде усклађено с плановима вишег реда. Тиме се захтеви кон-

тинуираног планирања на локалном нивоу могу схватити као одозго-на-доле процес.⁵¹ У Финској је Центар за економски развој, саобраћај и животну средину одговоран за имплементацију регионалних пројеката који долазе из централне владе. Програм регионалног развоја садржи развојне циљеве и кључне пројекте, и утврђује се сваких три до пет година према потребама региона, а на основу стратегије регионалног развоја којом су дефинисани национални циљеви. Такође су одређене и националне смернице за коришћење земљишта, које на локалном нивоу морају да се поштују. Да би се то постигло, Центар и локалне управе договарају се једном годишње о питањима планирања коришћења земљишта, чиме се обезбеђује континуитет локалног развоја у складу с националним интересима. У Немачкој, према савезном Закону о просторном планирању, на савезном нивоу се утврђују задаци, смернице и принципи просторног планирања, чиме се обезбеђује оквир за одлуке о просторном планирању на државном нивоу. Закон о просторном планирању налаже Савезном уреду за изградњу и регионално планирање да Савезном министарству надлежном за просторно планирање редовно, сваке четири године, подноси извештај о прошлим и будућим кретањима, чиме се добија целовита слика стања просторног планирања, секторског планирања и просторног развоја. На нижем нивоу, државни развојни програми и планови имају дугорочни карактер, и ажурирају се у ре-

47 “Guides and brochures. The municipal master plan, 2009”, Government, Ministry of Local Government and Modernisation, <https://www.regjeringen.no/en/dep/kmd/id504/> (приступљено: 13.4.2019).

48 “Planstrategi”, Erhvervsstyrelsen Planinfo, <https://planinfo.erhvervsstyrelsen.dk/planstrategi> (приступљено: 13.4.2019).

49 OECD, *Land-use Planning Systems in the OECD Country Fact Sheets* (Paris: OECD Publishing, 2017) <https://doi.org/10.1787/9789264268579-en> (приступљено: 6.5.2019).

50 Elke Pahl-Weber and Dietrich Henckel, eds., *The Planning System and Planning Terms in Germany: A Glossary*, vol. 7 (Hanover: Academy for Spatial Research and Planning, 2008).

51 Lukas Behrend, *Urban and land use planning in Finland and Germany: Cases Helsinki and Hamburg* (Helsinki: City of Helsinki, Executive Office, Urban Research and Statistics, 2017), https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/17_10_16_Tyopaapereita_5_Behrend.pdf (приступљено: 15.5.2019).

довним интервалима, углавном сваких 10 година, али многи други делови планског система се обнављају у краћим роковима. „За Берлински план коришћења земљишта, имамо састанке сваких шест месеци, где заиста сви седе за великим столом и разговарају о потребним променама. Тада се не ради о неким мањим детаљима, већ о томе како се наши критеријуми или консензуси у урбанистичким плановима односе према променама. Ово је континуирани процес.”⁵²

У Енглеској,⁵³ Шведској⁵⁴ и Ирској⁵⁵ је развијена форма „целовитог” или „развојног” плана, који се обнавља сваке четврте или пете године и служи као основа за израду или корекцију дугорочног плана. Све укупно, планирање је процес, а не израда слике. У Енглеској, „Локални планови и стратегије просторног развоја морају поштовати степен одрживости који се захтева у релевантним законима. План мора документовати како се релевантни економски, социјални и еколошки циљеви испуњавају. Најмање једном у пет година треба преиспитати политике у локалним плановима и стратегијама просторног развоја да би се проценило да ли их треба ажурирати, а затим их по потреби мењати и допуњавати. Прегледи треба

да буду завршени најкасније пет година од датума усвајања плана [...]”⁵⁶ У Шведској, Закон о планирању и изградњи, Поглавље 3, прописује да општина, и то свака, треба да има стратешки прегледни план. Општинска управа, најмање једном у току свог мандата, мора да провери да ли је план у складу са одређеним захтевима које дефинише закон.⁵⁷ Стратешки прегледни план одређује правац дугорочног развоја физичког окружења, што обухвата коришћење земљишта, водених површина, начин на који ће се изграђена средина користити, развијати и штитити. За град Стокхолм важе одредбе које се односе на регионални план који, најмање једном у току мандатног периода, мора да се провери и, евентуално, усклади с неким захтевима.

Према нашој оцени, у Шпанији је просторно планирање умногоме децентрализовано, тако да аутономне покрајине имају своје законе о овој материји. Овде ћемо приказати специфичан мастер план, публикован под називом Дрвеће за живот, за период 2017–2037, који је донела управа Барселоне и чији је предмет дрво и површине под дрвећем. У његовом Оперативном програму стоји да „План има глобалну, међуполитичку перспективу која је динамична и која зависи од многих спољних фактора. Предвиђено је годишње праћење плана и петогодишњи преглед циљева, стратегија и акција како би се план прила-

52 Philipp Rode, *Integrated city making. Governance, planning and transport. Detailed Report* (London: Urban Age Programme, London School of Economics and Political Science, 2008), 4–47.

53 “National Planning Policy Framework”, Gov.UK, <https://www.gov.uk/guidance/national-planning-policy-framework> (приступљено 17.1.2020).

54 “Promoting Spatial Development by Creating Common MINDscapes: Planning System of Sweden”, http://commin.org/upload/Sweden/SE_Country_and_Planning_System_in_Swedish.pdf (приступљено: 2.8.2019).

55 “Guidance, Local Plans”, Gov.UK, <https://www.gov.uk/guidance/local-plans> (приступљено: 2.8.2019).

56 Michael Oxley et al., *Review of European Planning Systems* (London: National Housing and Planning Advice Unit, 2009).

57 “Plan- och bygglag (2010:900) t.o.m. SFS 2020:13”, Sveriges Riksdag, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/plan-och-bygglag-2010900_sfs-2010-900 (приступљено: 25.12.2019).

годио свим променама које се могу десити. Након пет година, резултати утицаја стратегије ће одлучити оријентацију, приоритете и правце деловања које треба спровести у узастопним акционим плановима”.⁵⁸ У ових неколико примера можемо да уочимо јасно дефинисање ритма прегледа и ревизија, као и чврсту вертикалну везу између различитих нивоа планова и везу између различитих планских типова.

Развој града је континуиран и планови треба да одговарају том процесу. Међутим, често је, и то не случајно, већ по правилу, врло ненадан. Планирање се суочава с тим и својом еластичношћу мора да одговори. Даље додајемо неколико напомена о изненадним догађајима и неизвесној будућности. Један од америчких урбаниста је то још раније, 1972, изразио на следећи начин: „По самој природи свеобухватног процеса планирања, свеобухватни план преиспитује континуирану динамику нашег урбаног окружења. Он не може бити статичан, крути, идеалан план дугог домета”.⁵⁹ Другим речима, у интервалу између две ревизије плана, град и даље расте, мења се, поправља, реконструише, адаптира, некада се и скупља и сужава, прихватајући или одбијајући нове захтеве, жеље, потребе и визије. Понекад се промене могу предвидети, а некад се појављују ненадано, изненађујући и планере и градске управе. М. Ц. Бранч је то рекао на овај начин:

58 Joan Guitart, Izaskun Martí and Coloma Rull, *Trees for life. Master Plan for Barcelona's Trees 2017–2037* (Barcelona: Àrea d'Ecologia Urbana. Ajuntament de Barcelona, 2017), 34.

59 Robert Warren, ed., *The Wired City of Los Angeles: Papers and Discussions from a Seminar on Urban Cable Television* (Los Angeles: USC Center for Urban Affairs, 1972), преча Light, *From Warfare to Welfare*, 66.

„Континуирано мастер планирање мора да обухвати спектар у коме су и извесности и несигурности”.⁶⁰ Одговор на непредвидљивост градских мена, Торил Несит је видела у *флуидном њланирању*, које није фиксно, стабилно, чврсто, које се лако мења и прилагођава новим, до тада непознатим потребама.⁶¹ Пример је лондонски план који делује као *живи документи* (почет је 2004, а ревизије су рађене 2008, 2011, 2013. и 2015), који се може прилагодити променљивим потребама и најновијим догађајима.⁶² Прихватање иницијатива девелопера, које долазе „с дна” а не из врхова градских управа, јесте изазов који намеће данашњи град. Ту флексибилност показује Партанен, на случају Писпале, атрактивног кварта Тампере у Финској, где се користе савремена планска средства у приступу „од доле ка горе”, што одговара условима ликвидне и представничке демократије.⁶³

Питања с којима се сусрећу градови развијених земаља чинила су и питања, али и проблеми, с којима се суочавало, или се очекивало да се суочи, и београдско планирање почетком 2000-их. Законска утемељеност, измене усвојеног плана ради прихватања повољније опције за коју

60 Melville Campbell Branch, “Continuous City Planning”, in *The Comprehensive Planning Process: Several Views* (Washington, DC: American Institute of Planners, 1975), 35.

61 Torill Nyseth, “Fluid planning”, in *Advances in Spatial Planning*, ed. Jaroslav Burian (Rijeka: IntechOpen, 2012), 27–46.

62 “Past versions and alterations to the London Plan”, Mayor of London and London Assembly, <https://www.london.gov.uk/what-we-do/planning/london-plan> (приступљено: 12.8.2019).

63 Jenni Partanen, “Liquid planning, wiki-design – Learning from the Case Pispala”, *Environment and Planning B: Planning and Design* 43:6 (2016): 997–1018.

се раније није знало, повезивање временна преиспитивања планова с временом мандата градске управе и тд., можда су била најкрупнија питања континуираног планирања. Оно што је почетком 2000-их било важно јесте како спречити ентропију плана, како зауставити његово неумитно пропадање током времена.

Норвешки модел, који је стигао у Србију почетком 2000, имао је одговоре и на то, као и на горе поменуто изазове.⁶⁴ Укратко, то је плански систем који почива на закону, у коме се сви плански елементи преиспитују синхронизовано с политичким мандатом, у коме су стратегија и општински план (сродан нашем ГП према закону из 2003) чврсто повезани, у коме је резултат преиспитивања основ за модификацију општинског плана, ако се покаже да је потребна, систем који даје могућности прихватања (али и одбијања) развојних акција које се рађају у интервалу и ван управе итд. Јасно је да су се Београд и Србија срели с потпуно разрађеним норвешким системом.

Друго тешко питање континуираног планирања јесте поступак прихватања иницијатива које стижу „одоздо“. Како приватна, берзанска, коморска, социјална, грађанска, црквена, омладинска, пијачна, финансијска, банкарска, задружна или било која друга иницијатива за градњу може да буде прихваћена у периоду из-

међу два прегледа или ревизије плана? То се чини споредним, детаљним, чак и малим питањем. Међутим, одговор на њега је кључ демократског развоја града – град треба да ниче *down-up* и *bottom-down* јер свако, а не само управа, има право на иницијативе и реализације.

С обзиром на то да ово питање сматрамо једним од централних у комплексу континуираног планирања, позваћемо се на норвешку праксу. Неколико ставова о формалном третману предлога који нуди приватни предлагач/девелопер то најбоље показује. У Норвешкој, девелопер може да изради предлог детаљног регулационог плана, који мора бити усклађен са општинским планом. Тај предлог затим пролази кроз сложену процедуру, да би стигао до коначне одлуке (прихватања или одбијања). „Када прими предлог плана, општина, што је пре могуће, а најкасније у року од дванаест недеља, одлучује да ли предлог ставља на јавни увид, чиме предлог улази у одређену законом предвиђену процедуру. Општина може паралелно са тим да промовише своје алтернативне предлоге за уређење подручја. Ако општина не нађе разлог да добијени предлог стави у процедуру, мора о томе обавестити предлагача у року од три недеље. Ако је предлог плана усклађен са општинским планом приватни предлагач може захтевати да се план стави на увид општинској политичкој управи.“⁶⁵ Београд 2000-их није имао разрађене процедуре овог типа.

64 О преношењу норвешког модела из Ставангера у Београд и Србију постоји неколико чланака. Видети: Bojan Bojanić, „Intervju sa Vladimirom Macurom. Kristalizacija ideja kao razvojna perspektiva Beograda“, *Arhitektura i urbanizam* 37 (2012): 57–71. Такође: Владимир Мацура, „Сећање на акцију: Генерални план Београда из 2003 за 2021“, у *70 година Урбанистичког завода Београда*. Књ. 4, *Есеји*, ур. Жаклина Плигоријевић и Ана Граовац (Београд: Урбанистички завод Београда, 2018), 24–32.

65 Норвешки Закон о планирању и изградњи, чланови 12.1–12.7 (“Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven: Kapittel 12. Reguleringsplan”, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/lovkommentar-til-plandelen-i-/id554282/> (приступљено: 25.12.2019).

Међутим, сви су били свесни потенцијалног проблема. Тим Урбанистичког завода Београда радио је на другом правцу – уградити у ГП 2021 алате који ће омогућити управи да реагује на изненадне предлоге који стижу ко зна од куда и од кога, али су примамљиви. Скупштина града Београда је, усвајајући ГП 2021, прихватила и неколико алата, као што је *Таблица трансформације намена*, за излагање у сусрет иницијативама које долазе од стране инвеститора.⁶⁶ Упркос постојању различитих механизма за сналажење у неочекиваној будућности, која је увек другачија у различитим друштвеним околностима, ова област је тек била начета. Процедуре чекају да буду откривене. То поготову важи за садашњу ситуацију, у којој је дозвољена израда детаљних планова на основу „захтева лица које са јединицом локалне самоуправе закључи уговор о финансирању израде тог планског документа”,⁶⁷ али у којој су прописи за овакву сарадњу далеко од оних који обезбеђују сигурност свих учесника.

3. ПРОДУКЦИЈА ГП 2021: ОД МОТИВА ДО ПАРТИЦИПАЦИЈЕ

3.1. ПРОБЛЕМИ БЕОГРАДА 2001. КАО МОТИВИ ПОКРЕТАЊА НОВОГ ГП

Главни проблеми Београда почетком XXI века били су истовремено и мотиви да се покрене нов ГП као један од инструментата за побољшање стања. Тешкоће које су описане биле су „привредни колапс Београда, запостављен и неусклађен саобраћајни

систем са потребама града, инфраструктурни систем на граници експлоатационих могућности, деградација просторних вредности града, нарочито јавних простора и рубних зона, бесправна градња објеката и интервенције различитих намена распрострањене по целој територији града, и недовољно развијен управљачки систем Београда. Резултат ових проблема [био] је озбиљно опадање квалитета живота у граду”.⁶⁸ Или, другачије написано, реч је о „стихијној и нелегалној стамбеној изградњи, додељеном, али неизграђеном градском земљишту, ницању сиромашних градских четврти и сламова, замирању постојећих индустријских зона, ширењу киоск привреде, девастираним саобраћајном систему, нерегулисаној градској пољопривреди, енормном умножавању нехигијенских депонија смећа, недовољеном прикључивању на комуналне инсталације, слабој реализацији урбанистичких планова, и [...] ружењу града”.⁶⁹ Београд је тражио и поправку и перспективу.

Неколико сажетих цитата из материјала који су сукцесивно припремани за градске секретаријате, јавна предузећа, Извршни одбор (ИО) и Скупштину града Београда (СГБ), свакако и за београдску јавност,⁷⁰ показује оцене које је радни тим ГП 2021 формирао током бројних истраживања о стању града које је наслеђено из периода пре окончања владавине Милошевићевог режима. Деградација укупног живота во-

66 Табела 90, страна бр. 1049. (Генерални план Београда 2021, СЛГБ 27/2003).

67 Закон о планирању и изградњи, члан 27. *Службени гласник РС* 31/2019 и 37/2019.

68 *Хиџоџеза ГП 2021*, 9.

69 Јасна Марићевић, „Интервју Владимир Мацура: Трајне вредности Београда”, *Архитектура* 63 (2003): 4.

70 Писмо Урбанистичког завода Београда упућено редакцијама медија – Информација за новинаре: Генерални план Београда по европским узорима и савременим потребама Београђана, 28. јануар 2003. Документација В. Мацуре.

дила је осиромашењу београдске популације. Економска анализа из 2001. показала је да је „Суноврат стандарда повећао јаз између богатих и сиромашних, погађајући и припаднике средње класе. Пауперизација је више погодила градове, односно урбано становништво, тако да на прелазу два века постоји око 40% сиромашног становништва, око 40% на граници сиромаштва, око 15% се може сврстати у средњу класу, док је богатих око 5%, од чега су 0,5% врло богати. Врх друштвене лествице богатства сведочи о расту диференцијације, а на дну се дешава хомогенизација.”⁷¹ Одговор становништва, и староседелаца и досељеника пристиглих под налетом ратних дешавања у бившој Југославији и, након 1999, са Косова и Метохије, била је енормна самоградња, која се означавала нелегалном. „Просторне последице у области организације насеља вишеструко су [биле] негативне: масовна полулегална и нелегана дозиђивања и надоградње стамбених [...] и других објеката, укључивала је градске блокове и читава насеља.”⁷² Круг је био затворен: политички систем последње деценије ХХ века чинио је становништво сиромашним, сиромашно становништво је раубовало градске ресурсе без обнављања и одржавања, остављајући за собом упропашћен урбани миље, који је политички систем и надаље експлоатисао за нејасне циљеве.

„Данас [2001. године] Београд је притиснут многим проблемима. Општа урбана деградираност [...], али и јављања новог друштвеног устројства, заснованог на идејама демократије, тржишне економије, модерног грађанског друштва и но-

⁷¹ Предлој ГП 2021, 6.

⁷² Предлој ГП 2021, 6.

вог места Београда у европском окружењу, условила је потребу за новим генералним планом Београда.”⁷³

Овакве и сличне анализе биле су основ да Скупштина града Београда оцени „житним решавање низа значајних урбанистичких питања” и да 14. фебруара 2001. донесе Одлуку о приступању изради Генералног плана Београда.⁷⁴ На основу ње, Урбанистички завод је 15. марта 2001. саставио Програм израде Генералног плана 2021. и упутио га на усвајање Извршном одбору Скупштине града. Закључком од 6. априла 2001, ИО СГБ дао је позитивно мишљење на предложени Програм и Скупштина града га је усвојила 16. априла 2001. године. Тиме је рад на ГП 2021 започет. Програмом су биле зацртане четири основне карактеристике које је нов ГП требало да има⁷⁵ – и имао их је. Прва је била да ГП треба да буде „реалан план заснован на потенцијалима постојећег стања”; друга, да план треба да буде и визионарски и оперативан, и да су те димензије плана равноправне. Надаље, план треба да буде „једноставан у спровођењу [...] да процедуре примене и промене плана буду поједностављене”. Најзад, нов ГП треба да отвори процес континуираног планирања.⁷⁶

3.2 ВИЗИЈА И ЦИЉЕВИ ГП 2021

Циљеви који се постављају пред било који план треба и могу да пођу од реалне визије развоја града. Визија је нека врста

⁷³ Нацрт ГП 2021 – Друја верзија, 3.

⁷⁴ Одлука о приступању изради Генералног плана Београда, СЛБ 4/2001, 15.2.2001.

⁷⁵ Програм рада на изради ГП са дијаграмом активности на изради, израђен 15.3.2001. (АУЗ, К5-2). У даљем тексту (Програм рада на изради ГП).

⁷⁶ Хийоџеза ГП 2021, 4.

светлог тела, кључна тежња, из које се изводе, или рађају, циљеви које план треба да испуни у ходу ка визији. Београд је велики град, то је увек био у односу на своје природно, геополитичко и административно окружење. У време израде ГП 2021 постављало се питање који *модел града* Београд треба да заступа. Који је то модел који кроз ГП 2021 треба даље да се развија? Одговор који је формиран у обимној политичкој расправи на градском, регионалном и републичком нивоу, те теоријским испитивањима варијантних модела, био је да ГП 2021 треба Београд да схвати као *град-регион (регионални град)*. То је визија којој би Београд могао да тежи у наредним годинама и деценијама.⁷⁷ На основу те идеје, други тим Урбанистичког завода радио је, истовремено с тимом који је водио ГП, *Регионални просторни план административне подручја града Београда*, који је усвојен 2004,⁷⁸ а за који је касније, 2011, донета измена и допуна.⁷⁹

Регионални град је урбани, боље речено урбано-предеони тип, сачињен од водећег урбаног језгра и околних већих и мањих градова и насеља повезаних у дневни урбани систем, који нужно почива на јакој саобраћајној и инфраструктурној мрежи. У случају Београда, схваћеног на овај начин, реч је о систему насеља кога почетком XXI века, а и данас, чине Београд (Стари, Нови и Земун), Панчево и Стара Пазова, као интегрални део функционалне агломерације Београда, околних шест градова и општинских центара (Лазаревац, Младеновац, Обреновац, Гроцка, Ба-

рајево и Сопот), као и периферна полуурбана ткива створена од некадашњих села, проширена и повезана с већим и водећим суседним местима. „Регионални град није исто што и велики град окружен спаваоницама [...]. Регионални град пружа могућност великом броју становника да живе у пријатном, лако, локалном окружењу у коме могу да задовоље велики број својих најчешћих потреба, и у којем и највећи број њих ради. [...] То је могуће постићи кроз озбиљно подстицање отварања нових радних места у мањим насељима, намењених не само локалном становништву већ и оном из суседних места, али и из Београда. [...] И треће, добро развијени саобраћајни систем, који ће омогућити ефикасно међусобно повезивање насеља унутар регионалног града, је важна његова претпоставка.”⁸⁰

За остварење ове визије, рачунало се на сет од 12 међусобно усклађених урбанистичких циљева.⁸¹ Први циљ, *Београд, град наше земље*, подразумева да „[...] Београд треба, а то и може, своје вођство по величини и по квалитету [унутар система насеља Србије] да претвори у пажљиву подршку градовима наше земље. [...] Београд, суседни градови и удаљенији градови треба да се развијају на бази регионализма.” Други циљ је да *Београд, европска метропола* може и треба да поврати своје место у мрежи градова Старог континента, да с њима уђе у утакмицу „на пољу престижа, економске ефикасности и лепоте”. *Дунавска оријентација Београда* је трећи, посебан стратегијски циљ, који упућује на ослањање града, у многим функцијама,

77 *Хијоџеза ГП 2021*, 10.

78 *СЛБ 10/2004*, 26.5.2004.

79 *СЛБ 38/2011*, 22.9.2011.

80 *Хијоџеза ГП 2021*, 10.

81 *Предлој ГП 2021*, 34–38.

од промета и индустрије до рекреације и културе, на најважнији ток Европе. Потенцијал дунавске оријентације, у ГП први пут је препознат на нов начин, као потенцијал за сарадњу и умрежавања с градовима и регионима Европе. *Београд у послушју са природом* јесте циљ рекултивације и ренатурализације отворених предела, који су још увек природне оазе које егзистирају у мрежи изграђеног ткива. Пети циљ – *Београд, по мери одрживости* – упућује првенствено на одрживост животне средине, која може и треба да се унапреди мерама као што су изградња унутар већ заузетог земљишта, унапређење услова живота у нелегалним и нехигијенским насељима, заокруживање производних зона, ефикасан унутрашњи саобраћај итд. *Београд, урбанистички реулисани град* је шести циљ, по коме Београд треба да се врати, са свим својим професионалним и административним капацитетима, планском развоју. Наредни циљ, *Београд, град сложених усйомена*, подразумева примену концепта интегралне заштите градитељског наслеђа, укључујући и модерну и послератну архитектуру. *Београд, град заокруженог изгледа* је осми циљ, окренут ка сузбијању појаве амбијентално лоших простора и санацији оних које су оставиле деведесете. *Београд, град привредне вишталности* је можда један од најважнијих циљева, с погледом на ревитализацију привредних зона, модернизацију постојећих, отварање нових, али и ка градској лепоти, која је један од фактора економског раста. *Београд, град за све људе* се ослања на потребу да се успостави равнотежа, пре свега у стамбеној области, између различитих друштвених слојева и да се ојача друштвена брига за унапређење усло-

ва у сламовима, нехигијенским насељима, на неприступачним периферијама, у сектору социјалног становања. Једанаести циљ, *Београд, повезан и прикључан град*, има у виду и спољне и унутарградске комуникационе мреже и канале, међу којима је унапређивање саобраћаја на високом месту као један од кључева привредног развоја. Најзад, дванаести циљ, *Београд, град културе*, извире из структуре установа које су у нашем граду настале у некадашњој земљи, а која треба и даље да се допуњује.

3.3. ПОТРЕБА ЗА ПРОМЕНОМ МЕТОДОЛОШКЕ ПАРАДИГМЕ ИЗ XX ВЕКА

„Како урадити генерални план?“, била је енигма на различитим професионалним урбанистичким скуповима на прелазу XX у XXI век⁸² Одговор, не само професионални већ и легислативни, био је да урбанистички метод израде плана почиње анализом, а завршава се синтезом. Закон из 1995. каже исто: „План се израђује на основу података и анализа о стању и променама у простору [и] анализа могућности развоја“⁸³ [нагласили аутори]. И претходни Закон из 1989. истицао је слич-

82 Владимир Мацура, „Приступ изради ГП Београда“, у *Урбани менаџмент, урбани маркетинг и регулаторноштво у функцији (квалитативног) развоја урбаних агломерација*, ур. Новица Ранђеловић и Миодраг Ралевић (Београд: Удружење урбаниста Србије, 2001), 17–26.

83 Закон о планирању и уређењу простора и насеља, *Службени гласник РС* 44/1995, члан 29. У раду је наведено неколико закона из периода од 1945. до 2001, према: Весна Цагић Милошевић и Верица Међо, ур., *Закони за архитектуру и урбанизма Србије од 1945. до 2012.* (Београд: Архитектонски факултет, Универзитет у Београду, 2014).

но.⁸⁴ Сродан „аналитички” приступ владао је широм Србије крајем XX века. Основни проблем овог поступка био је недостатак почетне синтезне визије, или хипотезе, која би усмеравала рад. Та мањкавост поступка израде плана имала је за последицу енормно губљење креативне снаге пошто се није знало у ком правцу треба радити, постојале су тешкоће повезивања анализираног у кохерентне планске целине, затим проблем недовољног времена за планирање (пројектовање) коришћења земљишта, саобраћајница, инфраструктуре јер је оно потрошено на „истраживања и анализе”. Био је то лош метод. Али се користио, планови су се, без обзира на методолошке недостатке, радили по њему.

Међутим, способност плана да одговори на потребе друштва временом се смањивала, те је било потребно његово новелирање. То својство плана, да застарева уколико се не обнавља, било је познато од првих деценија XX века, можда и од времена Емилијана Јосимовића и његовог првог дугорочног плана из 1867, који је веома често мењан.⁸⁵ Али, то својство је први пут јасно исказано у закону из 1974. године, у коме се среће став да је израда и доношење урбанистичких планова перманентна и континуирана активност „јер се односи у простору стално мењају, па се донесени планови морају повремено, према потребама развоја, ревидирати и новелирати.”⁸⁶

Ревидирање и новелирање ГУП-а из 1972. урађено је десетак године касније, 1983,⁸⁷ а наредна измена и допуна 1985. године.⁸⁸ Као и претходни београдски генерални планови, и овај из 1985. доживео је измене и допуне, које су изведене 1987,⁸⁹ 1997,⁹⁰ 1999.⁹¹ и 2000. године.⁹² Међутим, последње три модификације, оне с краја 1990-их, биле су изнуђен одговор на насумична кретања услед хаотичног стања у Београду. Оно што се дешавало тих година није било погодно за нормалан друштвени и урбани развој. У економској студији израђеној за потребе ГП 2021 пише: „За постсоцијалистичку и транзициону трансформацију у Београду [1990-их] може се рећи да је, у поређењу са централноевропским друштвима и градовима, била успорена и блокирана.”⁹³ Био је то ретроградни друштвени миље, који је, природно, имао и ретроградну животну средину. Ово стање, придружено другим лошим околностима у земљи, неминовно је водило ка друштвеној промени која се догодила 5. октобра 2000. и ка каснијој измени урбанистичког погледа на развој града, која је тражила нов метод креирања плана.

3.4. НОВ МЕТОД ИЗРАДЕ ПЛАНА

Синтеза—>синтеза—>синтеза—>итд. Низ састављен од ове једне речи био је темељни метод, сасвим неконвенционалан, установљен 2001, када је започета израда

84 Закон о планирању и уређењу простора и просторном плану Социјалистичке Републике Србије, *Службени гласник СРС* 44/1989, члан 12.

85 Злата Вуксановић-Мацура, „Инжењер и кнез: модернизација и европеизација Београда”, *Израдња* 4–6 (2018): 140–150.

86 Закон о планирању и уређењу простора, *Службени гласник СРС* 19/1974, члан 3.

87 *СЛГБ* 31/1983.

88 *СЛГБ* 2/1985.

89 *СЛГБ* 28/1987.

90 *СЛГБ* 14/1997.

91 *СЛГБ* 2/1999.

92 *СЛГБ* 13/2000.

93 *Генерални план Београда 2021 – Предлој* (Београд: Урбанистички завод Београда, 5. септембар 2003), 6.

ГП.⁹⁴ Метод је почивао на поставци да је процес израде једног урбанистичког плана састављен од сукцесивних целовитих корака који се рађају један из другог и усавршавају до тренутка када градска заједница одлучи да је „ово оно чему тежимо”. Тада је план завршен. Саставни део ових синтеза су и анализе појединих градских појава и процеса. У почетним фазама формулисања ГП 2021, израђено је око 40 студија у којима су обрађиване различите теме. Израда појединачних студија уобичајено је трајала два месеца, при чему је истраживачко-аналитички део рађен месец дана, док је други месец био посвећен провери и усаглашавању изведених закључака, решења и препорука.⁹⁵

Кретање из једног у други синтезни корак није новина коју је увео ГП 2021. У Србији је и раније постојао метод близак оваквом приступу. Из међуратног периода, након Првог светског рата, остало је забележено да је израда Генералног плана за Београд из 1923–1924. године почела након усвајања програма за тај план. Програм је чинила синтеза исказана текстуалним, а не графичким језиком.⁹⁶ Такав приступ је прихваћен и у другој Југославији, што у планској регулативи за Србију срећемо од 1961. године. Тада је писало: „Урбанистички план израђује се и доноси у следећим видовима и по следећем ре-

94 Владимир Мацура, „Сећање на акцију: Генерални план Београда из 2003 за 2021”, у *70 година Урбанистичког завода Београда*. Књ. 4, *Есеји*, ур. Жаклина Глигоријевић и Ана Граовац (Београд: Урбанистички завод Београда, 2018), 24–32.

95 Програм рада на изради ГП, израђен 15.3.2001. (АУЗ, К5-2); Радне свеске (АУЗ, Р16).

96 Zlata Vuksanović-Macura, *San o Gradu: međunarodni konkurs za urbanističko uređenje Beograda 1921–1922*. (Beograd: Orion art, 2015), 53–56.

доследу: *урбанистички програм* [нагласили аутори], генерални урбанистички план, детаљни урбанистички план”.⁹⁷ Урбанистички програм је садржао смернице за просторни развој насеља, по потреби „одговарајућу програмску скицу”, која је, у размери 1:10.000, од 1965. постала обавезна, као и урбанистичку документацију везану за смернице. Програм је био почетна синтезна визија, која је била основ за израду ГУП-а.⁹⁸ Овај приступ се задржао и касније, све до Закона из 1989, када је укинута израда урбанистичког програма.⁹⁹ Године 2003, у Закон је поново враћен Програм урбанистичког плана,¹⁰⁰ а Закон из 2014. замењује га институцијом *раној јавној увида* као почетном фазом рада.¹⁰¹

Развијена идеја приступа „синтеза–>синтеза–>итд” среће се у Центру за планирање урбаног развоја (ЦЕП) крајем 1970-их. Тада је ова група разрађивала идеју о увођењу *синтезне планерске хијерархије* као првог корака рада на урбанистичком плану. ЦЕП-ови тимови су великим делом радили у средњим и малим градовима – Пироту, Тивту, Лазаревцу, Рожају, Краљеву, Будви, Дрвару, Титограду, Светозареву, Бору, Иванграду, итд.¹⁰²

97 Закон о урбанистичком и регионалном просторном планирању, *Службени тласник НРС* 47/1961, члан 13.

98 Закон о урбанистичком и регионалном просторном планирању, *Службени тласник НРС* 47/1961, члан 14.

99 Закон о планирању и уређењу простора и просторном плану Социјалистичке републике Србије, *Службени тласник СРС* 44/1989, члан 11.

100 Закон о планирању и изградњи, *Службени тласник РС* 47/2003, члан 45.

101 Закон о планирању и изградњи, *Службени тласник РС* 72/2009. и 81/2009. и исправке и одлуке УС до 145/2014, члан 45а.

102 Елаборати за наведене градове се највећим делом налазе у Центру за планирање урбаног развоја у Београду.

Показало се, у многобројним контакти-ма, да те средине знају у ком правцу желе да се развијају. Иза тог знања постојао је, временом колекциониран, озбиљан „документациони” фондус на коме су градови градили свест о сопственом идентитету. Тај материјал је ЦЕП-у служио за обликовање почетне претпоставке о правцима урбаног развоја – за стварање *синџезне ѿланерске хийѿѿезе*. Примена хипотезе била је моћно средство партиципације, те је она названа *конѿѿакѿи ѿланом* да би се истакла интеракција урбаниста и града, као најважнији моменат у изради плана. Увођење хипотезе у исто време је било и средство усмеравања даљег размишљања о граду и плану.

Искуство ЦЕП-а коришћено је у раду на ГП. У периоду 2001–2003. године остварено је шест кључних резултата рада на ГП 2021, о чему смо писали у уводу (*1. Хийѿѿеза ѿлана, 2. Конѿејѿија ѿлана*, итд). Сваки од тих резултата био је изложен оцени и сугестијама Комисије за архитектуру и урбанизам ИО СГБ, касније Комисије за план (КИО), Савета за ГП, Секретаријата за урбанизам и Дирекције за грађевинско земљиште и изградњу града, општина, као и јавности.¹⁰³ Ова тела, институције и грађани деловали су на планска решења на различите начине. КИО је била оријентисана на ужи урбанистички аспект ГП, Савет је посматрао ГП кроз призму далекосежних решења и последица, Секретаријат за урбанизам је био првенствено окренут легислативном аспект, Дирекција је била заинтересована за питања реализације, општине за уређење своје територије, а

јавност углавном за појединачне потребе. Мишљења и сагласности законом овлашћених органа, организација и предузећа о извештајима из радних фаза саставни су део документације ГП.¹⁰⁴ Запазиће се да је ИО усвојио Усаглашен нацрт ГП децембра 2002, а да је СГБ усвојила ГП у септембру 2003. године. У тих 10 месеци, план је био припреман за усвајање. У јануару 2003. вођена је широка дебата о решењима у Нацрту ГП,¹⁰⁵ од јануара до краја марта 2003. план је изложен јавности и анализиран у стручној расправи.¹⁰⁶ Те, 2003. године, 13. маја, у Србији је усвојен нов Закон о планирању и изградњи,¹⁰⁷ и „процедура доношења Генералног плана Београда 2021. године настављена је у складу са одредбама новог Закона”. Овај рад је трајао до 5. септембра 2003, када је публикован Предлог ГП 2021 и предат Скупштини града Београда, која га је усвојила 22. септембра 2003. године.

3.5 ПАРТИЦИПАЦИЈА ЈАВНОСТИ У ИЗРАДИ ГП 2021

Учешће јавности у генералном планирању, као и у другим видовима креирања градских простора, у већини земаља утемељених на демократским принципима, сматра се једним од базних начина стварања плана. Основна поставка партиципације јавности почива на праву оних којих се тиче неки план, или одлука, да уче-

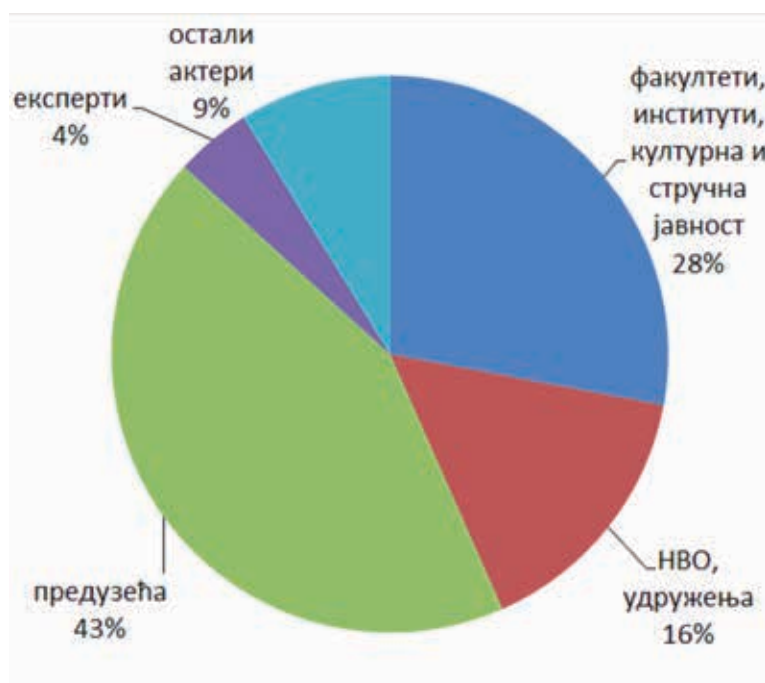
104 Извештај о сарадњи са обавезним учесницима (АУЗ, К5-4).

105 Комисија за планове ИО СГБ, Извештај о јавном увиду у вези нацрта Генералног плана Београда 2021 (АУЗ, К5-7.2).

106 Комисија за планове ИО СГБ, Извештај о јавном увиду у вези нацрта Генералног плана Београда 2021 (АУЗ, К5-7.2).

107 Закон о планирању и изградњи, *Службени тласник РС* 47/2003, од 13. маја 2003.

103 Програм рада на изради ГП, израђен 15.3.2001. (АУЗ, К5-2); Хронологија (АУЗ, К5-7.1).



Слика 5. Структура актера који су партиципирали у изради ГП 2021, изражено у процентима (документација В. Томић)

Figure 5 The structures of active participants in the making of the GP 2021, stated in percentages (Documentation of V. Tomić)

ствују у изради тог плана или одлуке. ГП 2021 Београда тицао се укупне социјалне структуре града, и отуда се она јављала као заинтересована страна с правом партиципације. За многе њене сегменте, као што су органи власти, актуелне политичке констелације с мандатом, поједине јавне институције или јавна предузећа итд., право партиципације у Србији је почетком XXI века било гарантовано важећим Законом о планирању и изградњи; штавише, они су били обавезни да суделују у изради

плана,¹⁰⁸ и то је био формални облик укључивања јавности.

Приступ изради ГП 2021 представљао је креативан одговор на друштвене околности, потребе, законодавни оквир и устаљену праксу, а био је и „хватаће корака” са актуелним трендовима. У Европи се 90-их година XX века развијала нова теорија и пракса просторног и урбанистичког планирања, која је, с полазним циљем да се повећа ефикасност и смање конфликти, усмерена на развијање концепта активнијег укључивања свих битних актера, са јасним

¹⁰⁸Службени гласник РС 4/95, 23/96, 16/97 и 46/98.

издвајањем процеса одлучивања и са развијањем метода и техника партиципације у интерактивном процесу планирања.¹⁰⁹ Овај концепт је промовисан у међународним документима, као основ демократичног друштва и успостављања новог начина управљања.¹¹⁰ У том периоду, у Србији није било могућности, нити је било интереса, да се планирање мења у том правцу; урбанистичко и просторно планирање било је конципирано као рационално, засновано на експертским знањима, с формално утврђеним учешћем јавности,¹¹¹ али са значајним утицајем неформалних центара моћи, и најчешће је било усмерено на задовољење приватног интереса.

У тренутку кад је рађен ГП, овај нови концепт партиципације, комуникативно-колаборативни приступ планирању, није био довољно познат јавности. Постепено је, тек неколико година касније, увођен, уз техничку помоћ међународних организација, кроз појединачне пројекте и публикације.¹¹² Партиципацију јавности, која је спроведена у току израде ГУП-а у периоду

2001–2002. године, конципирао је део синтезног тима, на основу ранијих искустава на појединим пројектима и личног ангажовања у погледу коришћења расположивих ресурса и примена техника партиципације.

У овом чланку се не разматра учешће јавности у изради плана, које је Законом било регулисано. Овде ће се изложити концепт, поступак и методе неформалне партиципације, којима су у изради ГП биле укључене Законом необухваћене, али заинтересоване групе, класе или скупине актера (које смо, све заједно, овде назвали „актери“), као и грађани без припадности групи и без групних атрибута. Као актере смо идентификовали оне ентитете који су се, на позив Урбанистичког завода, јавили да се укључе у рад на ГП 2021, а то су били културна и стручна јавност, факултети, институти, НВО, удружења, предузећа, експерти, разне установе ван система власти, политичке партије и верске заједнице (сл. 5)

Тим ГП 2021 је сматрао да актери и грађани треба да учествују током читаве израде плана. Став о потреби њиховог сталног ангажовања део је Програма рада на изради ГП, који је Скупштина града Београда донела 16. априла 2001.¹¹³ Сврха радних фаза у изради плана – Хипотезе, Концепције, Преднацрта и Нацрта ГП – била је, између осталог, да се обезбеди „стварно повезивање поступка израде Генералног плана са могућношћу увида, учешћа и утицаја квалификоване и широке јавности на план”.¹¹⁴ Очекивани ефекат ду-

109 Patsy Healey, "The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation", *Environment and Planning B: Planning and Design* 23 (1996): 217–234.

110 Olivier De Schutter, Notis Lebessis and John Paterson, eds., *Governance in the European Union* (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001), <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/26c627a2-0a78-42dc-a8d8-726d9471ffec> (приступљено: 28.1.2020).

111 Vesna Tomić, "Chance for "Creative City" Turn in Belgrade", in *Understanding Post-Socialist European Cities: Case Studies in Urban Planning and Design*, eds. Melinda Benkő and Kornélia Kissfazekas (Budapest: L'Harmattan, 2019), 28–43.

112 Ratka Čolić, "Evaluation of the Capacity Development of actors Within Participatory Planning Process", *Spatium* 31 (2014): 45–50.

113 Програм рада на изради ГП, израђен 15.3.2001. (АУЗ, К5-2).

114 *Генерални план Београда 2021*, књига 1 (АУЗ, К1); Генерални план Београда 2021, *СЛБ* 27/2003, од 15. октобра 2003; Хронологија (АУЗ, К1-7.1).



Слика 6. Први позив београдској јавности да учествује у раду на ГП 2021 (илустрација објављена у часопису *Modul* 13, 2002)

Figure 6 The first invitation to the Belgrade public to participate in the works of the GP 2021 (illustration published in the *Modul* magazine number 13, 2002)

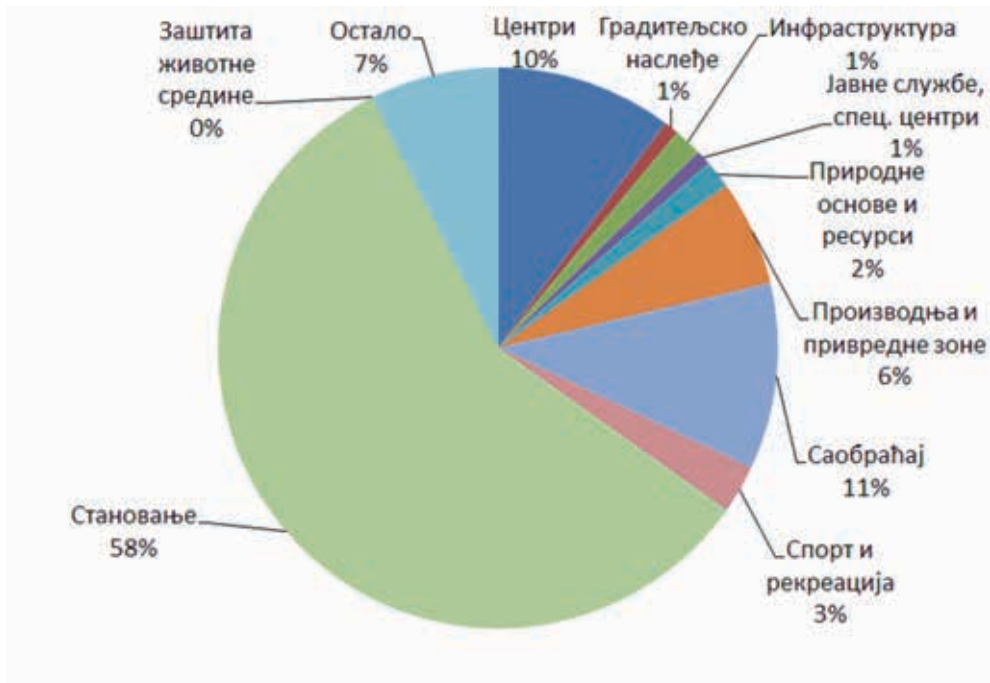
гог учешћа јавности у изради ГП 2021 приказан је у Хипотези, у тачки 1.3 *Метод израде њлана* следећим речима: „Метод рада који се примењује, јасно показује да план схвата[мо] као својеврсни договор свих којих се Београд тиче, а не као уско професионални документ.”¹¹⁵ То је подразумевало да Урбанистички завод и јавност имају заједнички или бар сродни поглед на неко од питања или решења, без обзира на то ко их је креирао, јавност или радни тим ГП.

Завод је од почетка израде плана иницирао комуникацију с јавношћу. У реакцији на позив Завода, актери и грађани су тражили додатна обавештења и објашњења из разних урбанистичких области, као и да се њихови предлози за неке појединачне или колективне потребе или побољшање неких решења разматрају и унесу у ГП. Завод је подржавао такву реакцију током читавог тока рада на плану, понављањем позива актерима и грађанима, објашњавањем идеје, замисли, ставова, решења итд., на којима је радио, и дистрибуирањем заинтересованим актерима публикација и другог материјала који је настајао током рада.

На почетку израде ГП 2021 објављен је први оглас у новинама, са обавештењем да је почела израда новог Генералног плана (сл. 6). Јавност је позвана да се укључи са својим питањима, предлозима и сугестијама. Оглас је понављан неколико дана, у тиражним новинама *Данас*, *Полићика*, *Вечерње новости*, *Блиц*, *Експрес* и још неким.

Јавност је преко прес-конференција, путем дневне штампе, телевизије, радија и интернета, као и слањем публикација које је Урбанистички завод издавао, обавештавана о раду на ГП. До априла 2002. одржано је укупно 13 прес-конференција, што је у просеку било по једна конференција месечно. На њима су презентоване разне теме, као што су, рецимо, планирање саобраћаја и лаког метроа (ЛРТ), планирање централне зоне, затим алтернативни извори енергије, заштита животне средине, стамбене зоне и социјално становање, рекреација, зелене површине и реке, уређивање неформалних насеља, Савски амфитеатар и др. Објављено је у

115 *Хипотеза ГП 2021*, 5.



Слика 7. Интересовање актера (горе) и грађана (доле), по областима ГП 2021, изражено у процентима (документација В. Томић)

Figure 7 The interest of participants (top) and citizens (bottom), by areas of the GP 2021, stated in percentages (Documentation of V. Tomić)

штампи око 300 разних текстова¹¹⁶ – вести, информација, реаговања и коментара на тему Генералног плана. Публикације које су биле резултат појединих фаза рада на ГП редовно су достављане струковним организацијама, факултетима, предузећима, невладиним организацијама, верским заједницама, политичким партијама итд., односно свима који су могли да кажу шта очекују и да изнесу своје виђење о томе како би Београд требало да изгледа и да се развија. Публикација *Хийоџеза ѿлана* достављена је на 108 адреса, *Концејџија ѿлана* на 135, а *Преднаџрџи ѿлана* на 150 адреса. Преко Удружења урбаниста Србије, ови материјали су електронском поштом достављани члановима Удружења.

Актери и грађани су показали диференцирано занимање за области које су биле предмет ГП 2021 (сл. 7). Као што се из приложене слике види, актери су имали релативно уједначено интересовање за различите теме. Нешто веће интересовање, ова група је показала за јавне службе и специјализоване центре из области школства, здравства, социјалне заштите и сл. (21%), као и за питања везана за саобраћај (18%). Нешто мање занимање је било за становање (10%), привредне капацитете (9%), спорт и рекреацију (8%), и градитељско наслеђе (7%). Већ се у раним фазама рада показало да је грађанство највише заинтересовано за одговоре на питања становања (58%), а у изради плана је тој теми, независно од става грађана, посвећена посебна пажња. Грађани су, у односу на друге теме, показали занимање за решавање пробле-

ма саобраћаја (11%), за развој централних функција (10%) и за производне капацитете (6%). Интересантно је да су грађани, у оквиру теме становања, највећим делом имали питања о различитим урбанистичким и законским опцијама.

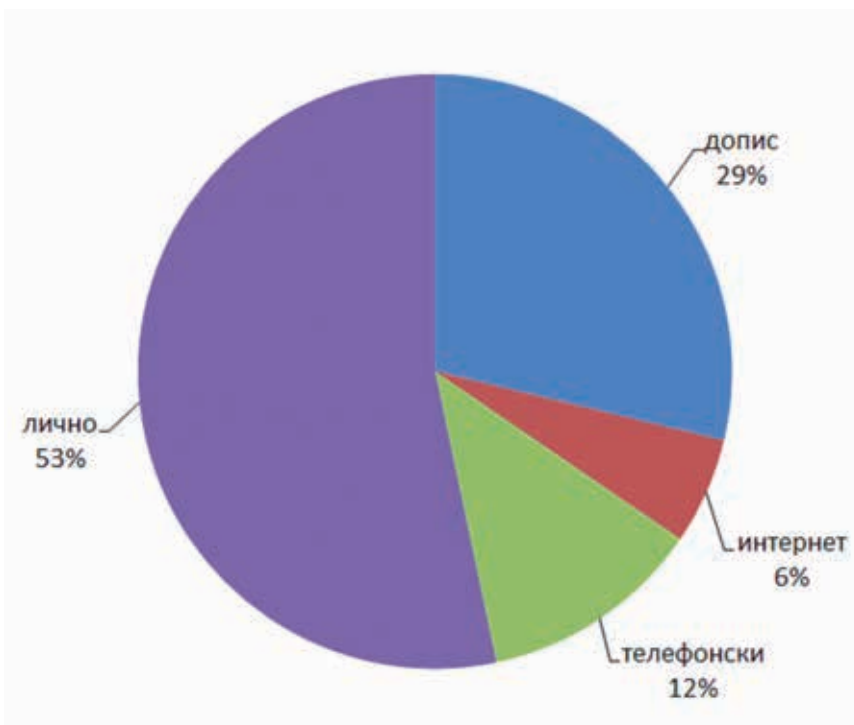
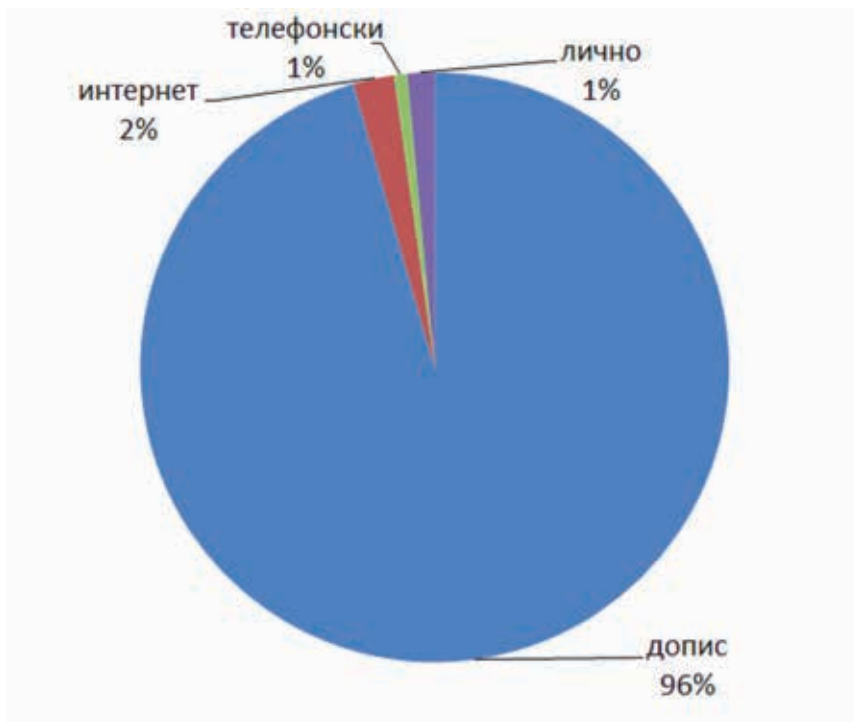
Доминантни облици комуникације између тима ГП 2021 и заинтересоване јавности била су „лицем у лице” и кореспонденција (сл. 8). Грађани су давали своје предлоге и примедбе путем дописа (29%), телефоном (12%) и преко интернета (6%), али им је највише одговарало да то учине лично, разговором с неким од чланова тима ГП (53%). За разлику од њих, актери – стручна, културна и друга заинтересована јавност, која је на организованим састанцима и дебатама била укључена у питања о решењима ГП, скоро искључиво су реаговали дописима (96%), на које је Завод редовно одговарао писменим путем. Дебате са актерима су биле форма за разговоре о њиховим предлозима, и оне су организоване по групама, као што је, рецимо, група представника архитектонских и урбанистичких удружења (УУС, ДУБ, САС, ДАБ, ДИТ, АППС, УПАЈ),¹¹⁷ или институција и удружења повезаних с привредом и економијом, од којих је Заводу стигао велики број писама, на основу којих је такође организована расправа,¹¹⁸ или хуманитарних организација, међу којима је био и Центар за самостални живот инвалида¹¹⁹ итд.

116 Даница Бранковић-Плованић, Генерални план Београда и сарадња са јавношћу, интерни извештај, јул 2002. Документација В. Томић.

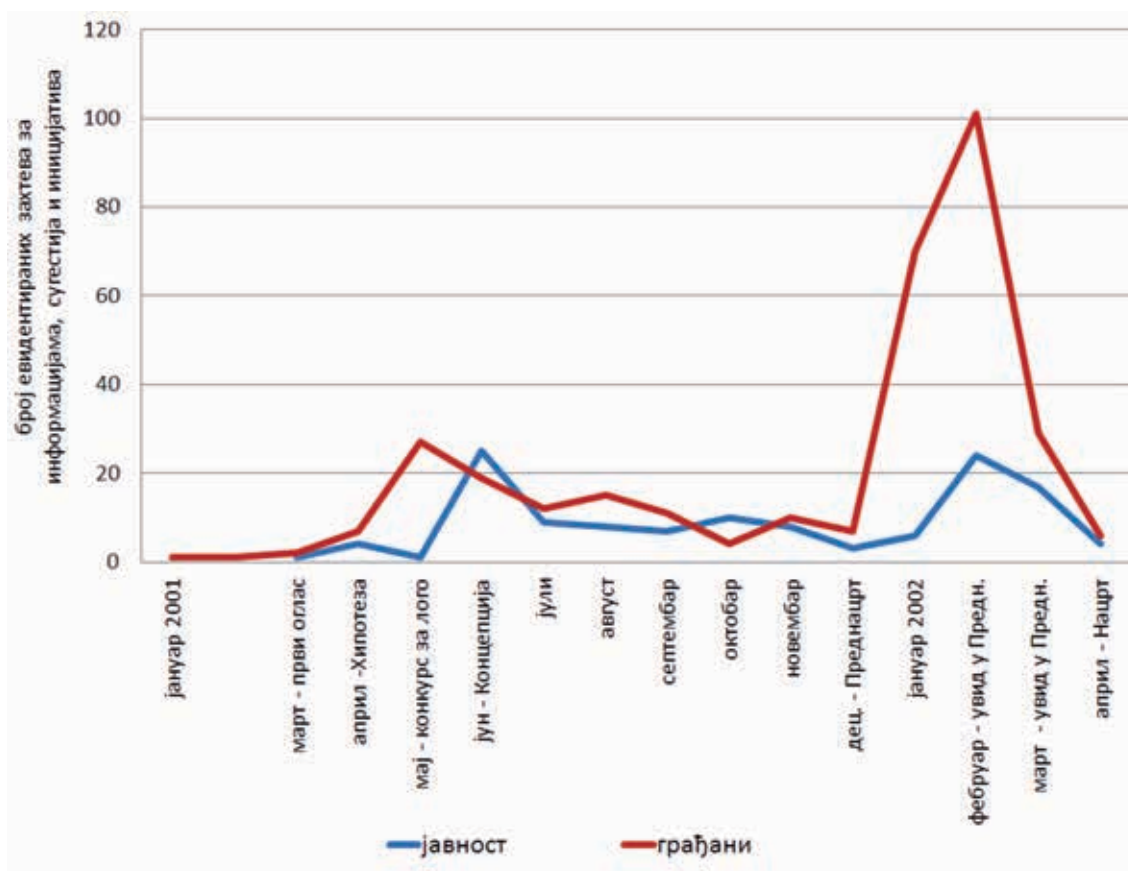
117 Подсетник за директора, тачка 1, фебруар. 2002. Документација В. Томић.

118 Подсетник за директора, тачка 4, фебруар 2002. Документација В. Томић.

119 Подсетник за директора сектора за просторно, генерално и детаљно планирање, тачка 5, октобар 2001. Документација В. Томић.



Слика 8. Форме учешћа актера (горе) и грађана (доле) (документација В. Томић)
Figure 8 The forms for the active participants (top) and citizens (bottom) (Documentation of V. Tomić)



Слика 9. Временска линија учешћа грађана и актера од јануара 2001. до априла 2002. (документација В. Томић)
 Figure 9 The timeline of the involvement of citizens and active participants from January 2001, until April 2002.
 (Documentation of V. Tomić)

Од јануара 2001. до априла 2002. године, динамика учешћа јавности и грађана се мењала, зависно од фазе рада и упућених позива на сарадњу (сл. 9). Интересовање је било „померено” за 3–5 недеља од промовисања резултата рада током неке фазе. То се види на графикону временске линије, где је повећано интересовање наступило након публиковања Хипотезе и Концепције плана. Највеће интересовање је било када је приказан Преднацрт. Интересантно је да се објављивање конкурса за

најбоље решење за лого ГП, из јуна 2001, подудара с повећањем учешћа грађана.

Знатна разлика између актера и грађана постоји у погледу разлога њихове партиципације (сл. 10). Стручна и културна јавност, организације, предузећа и сл. укључивали су се скоро искључиво ради давања предлога (93%), а сасвим незнатно због добијања неког обавештења (7%). Предлози су највећим делом били од општег интереса, а мање од значаја за заинтересовану страну. Достављени предлози били су од

концепцијских до јасно, просторно и нормативно, исказаних иницијатива. Грађани су готово подједнако били заинтересовани да, с једне стране, дају конкретне предлоге и сугестије (49%), и да се, с друге стране, информишу о решењима плана (51%), најчешће у вези са сопственом имовином. Такође их је занимало на које све начине могу да се укључе у процес израде урбанистичког плана, да би на тај начин утицали на његов резултат.

Преднацрт ГП 2021 био је изложен два месеца у великој сали Урбанистичког завода, од 15. јануара до 15. марта 2002. године. Преко средстава информисања, објављен је у више наврата број телефона на коме су грађани могли да добију потребне информације о Преднацрту. Заинтересовани су имали непосредан увид у ову фазу израде плана и могућност разговора с људима из Завода, када су им пружена сва обавештења, објашњења и образложења и када су забележени њихови предлози, захтеви и примедбе. Други канал за упознавање с Преднацртом плана била је интернет адреса Града Београда (тада: www.beograd.org.yu), на којој је био постављен и која је имала око 5.500 посета.

Учешће јавности од почетка 2001. до априла 2002, када је завршена израда Нацрта плана – I верзија, било је вишеструко корисно. С једне стране, актери и грађани су истакли своје потребе и неке од њих су унете у ГП 2021. Могуће је да су искази актера били највреднији допринос јер су се касније, после 2003, у току континуираног процеса измена и допуна ГП 2021, захваљујући искуству сарадње са Заводом на изради ГП, поново јављали, те су поједини додатно прихваћени и унети у ревидоване

планове. На другој страни, захтеви и актера и грађана су испитивани и делом уграђени у Коригован нацрт плана – II верзија, што је резултовало са свега 579 дописа после јавног увида, са нешто више од 1.000 примедби на овај документ.¹²⁰ Притом, у време јавног увида и стручне расправе, штампа је била изузетно активна. У децембру 2002. је изашло 59 текстова, у јануару 2003. објављена су 22 текста, у фебруару 71, а у марту 67. Све то су велики бројеви када се зна да је просек од јануара 2001. до краја марта 2003. износио 15,6 текстова месечно.¹²¹ Према томе, сви заинтересовани су могли да се обавесте и да дају своје примедбе на Нацрт ГП 2021.

4. ПОСТПРОДУКЦИЈА – КONTИНУИРАНО ПЛАНИРАЊЕ

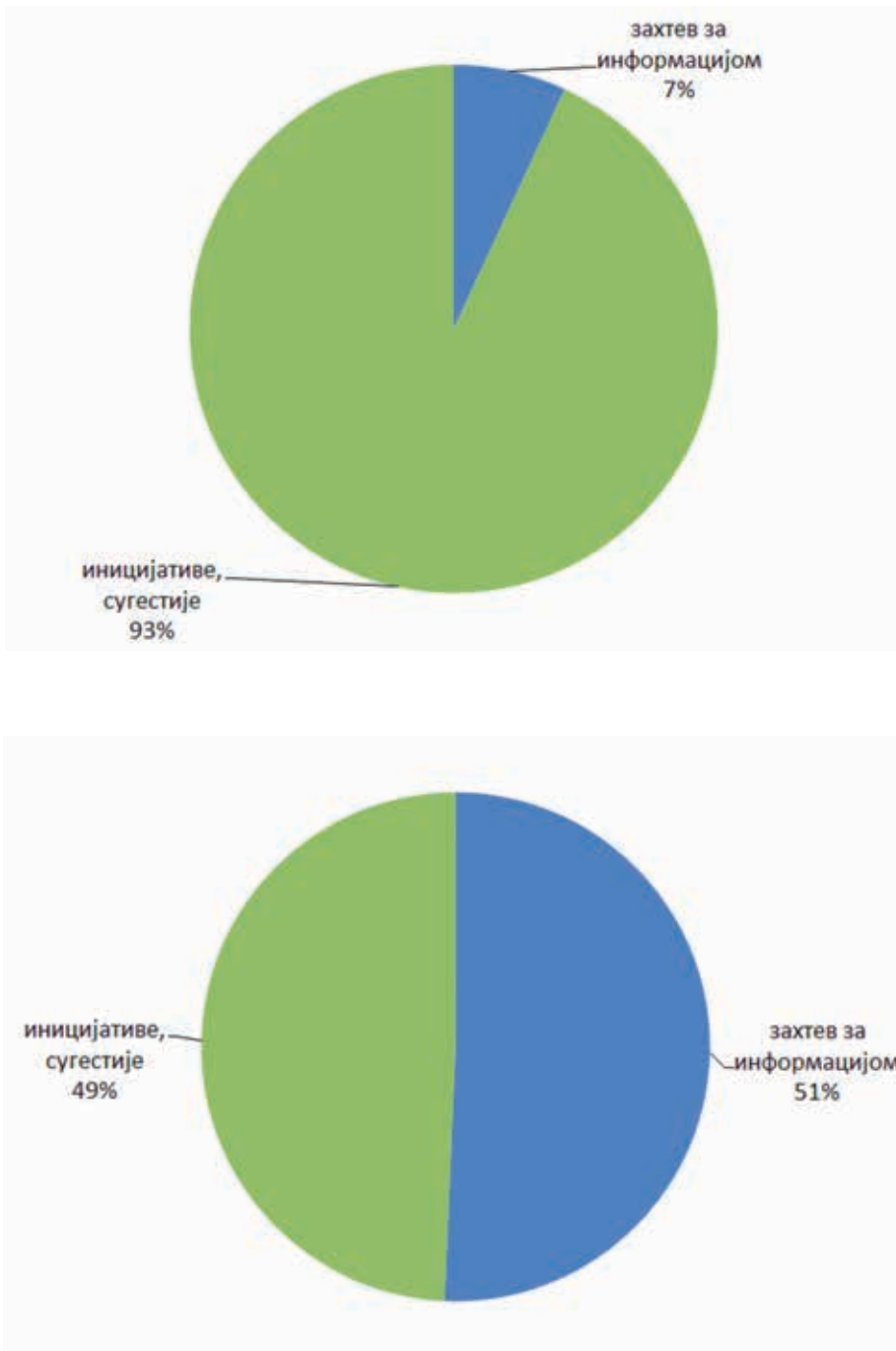
4.1. КРАТКИ ПРИКАЗ ГП 2021 – ИНИЦИЈАЛНОГ ПЛАНА ЗА КONTИНУИРАНО ПЛАНИРАЊЕ

У уводу смо истакли да је тема овог рада првенствено методолошки аспект; међутим, неколико напомена о најважнијим садржајима ГП 2021 (сл. 2) је потребно као почетно обавештење корисно за јасније сагледавање измена и допуна плана из 2005, 2007, 2009. и 2014. године. Територија обухваћена са ГП 2021 је нешто већа од 770 km², с перспективном популацијом од око 1.400.000 становника и око 550.000 запослених.¹²² За постојеће и

¹²⁰Хронологија, стр. 7 (АУЗ, К1-7.1).

¹²¹Списак текстова у вези са ГП 2021 објављених у новинама у периоду од 27.1.2001. до 25.3.2003. Документација В. Мацуре.

¹²²Подаци у овом пасусу потичу из: „Нацрт Генералног плана Београда до 2021“, *Инфо/Урбанистички завод Београда* 1 (2003): 5–20.



Слика 10. Разлози учешћа актера (горе) и грађана (доле) у раду на ГП 2021 (документација В. Томић)
Figure 10 The reasons for the involvement of active participants (top) and citizens (bottom) in the works of the GP 2021. (Documentation of V. Tomić)

ново становање планирано је земљиште од око 14.000 ха, на коме је било идентификовано 490 локација за нову стамбену изградњу, за око 52.000 станова, односно око 150.000 становника. Унутар тог простора било је резервисано око 60 локација за социјално становање, са око 250 ха. Површина подручја намењених привреди процењена је на око 2.900 ха, од чега би највећи део, око 2.500 ха, био у већим производним зонама, а 400 ха на локацијама у граду. Комерцијалне зоне и градски центри требало је да заузимају око 1.750 ха, од чега би за нову изградњу било ангажовано око 1.050 ха. Пољопривредне површине је требало да се смањују са тадашњих око 39.000 ха (што је више од 50% површине територије ГП) на око 25.100 ха. Некадашње пољопривредно земљиште би највећим делом, око 8.800 ха, било намењено повећању површине под шумама, тако да би зелене површине града, уместо 11.200 ха, могле да износе око 20.000 ха.

Једна од главних замисли, која је уграђена у ГП 2021, јесте да „ГП мора да буде отворен за сваку инвестицију, поготову за оне значајне које покрећу привредни живот и доприносе бољитку грађана. [...] ГП зато поседује висок степен флексибилности који обезбеђује да се инвестициони захтеви изведу тако да задовоље привредне потребе, али не и да угрозе заједнички и јавни интерес града као целине”.¹²³

Ослонац ове замисли чини неколико концептуалних поставки. Једна је да *унушрашњост њрада њреба њостейено да се њтрансформише* из претежно ниског у више урбано ткиво, уз одговарајућу спољну изградњу у оним секторима у којима

постоји потреба за новим грађевинским земљиштем. Реч је о новим привредним капацитетима, систему јавног зеленила, новој стамбеној изградњи, а све у складу с развојем града као целине. Друга поставка јесте да *Београд њреба и може да се развија њреко великих њројеката*, за које треба имати припремљено грађевинско земљиште, што је град у прошлости и чинио, уз поштовање потреба малих инвеститора, који теже да граде практично на целој територији града. Трећа поставка јесте да свакој обимнијој изградњи треба да предстоји *развијање саобраћајница и комуналних инфраструктура*. Замисао је такође да се земљиште главних саобраћајних коридора за масовни транспорт и главних инфраструктура чува за време када ће бити изграђени. Затим, физички развој и раст града треба да буду ослоњени на природну подлогу и средину, уз свест да ти *ресурси њрипадају и бдугућности, а не само садашњем времену*. Три одлике ГП 2021, који је усвојен на Скупштини града Београда последњег дана лета 2003, биле су „флексибилност уместо крутости, динамичност уместо статичности и план који подржава процесе уместо плана који подржава 'слику’”.¹²⁴

4.2. РАЗВОЈ ИДЕЈЕ КОНТИНУИРАНОГ ПЛАНИРАЊА У БЕОГРАДУ

Након 2000. године, у Србији и Београду сазрела је снага која је јасно тражила нов системски модел планирања. Реч је, поред осталог, и о потреби да ГП Београда, током година задржи свежину, актуелност, да буде заштићен од ентропије која би га, ако заштите нема, кад-тад послала

¹²³Предлој ГП 2021, 42–43.

¹²⁴Предлој ГП 2021, 41.

на гробље планова или у историју. Питање решавања проблема застаревања плана било је у центру интересовања људи који су водили израду ГП. У пролеће 2001, као консултант на изради Хипотезе ГП, учествовала је и Мирјана Гвоздић, колегиница која је потицала из ЦЕП-а, а која је у то време била урбаниста у Ставангеру у Норвешкој. Током дискусије коју смо имали о проблему застаревања планова, она је с неколико савета помогла да се крене ка решењу, објаснивши процес „чувања свежине плана”, који се у Норвешкој базира на редовним четворогодишњим преиспитивањима потребе за ревизијама плана, у време када на сцену ступа нова политичка гарнитура.¹²⁵ Сличан приступ је постојао и у Финској, где се генерални план подвргавао испитивању сваке четврте године.¹²⁶ Међутим, ова линија није даље продубљивана јер је норвешко искуство било потпуно елаборирано и на њему је могла да се заснива даља разрада континуираног планирања у Београду.

Идеја је била јасна: треба преиспитати потребу за мењањем плана и мењати га, ако је потребно, сваке четврте године, онда када дође нова градска власт, и ревидирати га сваке године, заједно с буџетом. Такву идеју је Урбанистички завод изложио београдској управи и, недуго након тога, потпредседник ИО СГБ, задужен за урбанизам, рекао је да је приступ сталног

одржавања ГП прихватљив.¹²⁷ Тако је у *Хипотези ГП 2021*, која је формулисана маја 2001, унет став о континуираном планирању, који гласи: „Уместо дугорочног планирања које се реализује преко етапних планова, нов Генерални план ће усвојити метод континуалног планирања. Он подразумева да се Генерални план мења на основу законске обавезе након прописаног периода од неколико година. Нов Генерални план Београда неће бити само документ, већ процес планирања. Истовременост дугорочне и оперативне димензије плана захтевају перманентно усклађивање, допуњавање основног концепта, као и инструменте који омогућавају реаговање на непосредне потребе града.”¹²⁸

Упоредо је одржан и састанак с ресорним министром и његовим тимом. У ресорном министарству су се саветовали и такође закључили да је идеја о континуираном планирању прихватљива. У то време, у том министарству је радила Комисија за израду новог закона о планирању и изградњи,¹²⁹ тако да је била погодна прилика да се та идеја унесе у њега. Скупштина Србије је нови Закон о планирању и изградњи усвојила маја 2003. године.¹³⁰ То је био транспарентан и демократски систем-

125 Предавање Мирјане Гвоздић, „Планирање у Норвешкој”, одржано у склопу Програма перманентног образовања Урбанистичког завода, јануар 2001.

126 Записник са састанка од 12.2.2001, Свеска 1, са записницима директора Завода В. Мацуре.

127 Владимир Мацура, „Сећање на акцију: Генерални план Београда из 2003 за 2021”, у *70 година Урбанистичког завода Београда*. Књ. 4, Есеји, ур. Жаклина Глигоријевић и Ана Граовац (Београд: Урбанистички завод Београда, 2018), 28, 29.

128 *Хипотеза ГП 2021*, 4.

129 Marin Kešić, *prig.*, „Ka novom zakonu o planiranju i izgradnji”, Beograd, 20.1.2002. Tekst priređen po pozivu Centra za liberalno demokratske studije.

130 Закон о планирању и изградњи, *Службени гласник РС* 47/2003, од 5.5.2003.

ски акт,¹³¹ који је нудио модел планирања заснован на слободи јединица локалне самоуправе да самостално уређују простор свог живота и привређивања, уз поштовање правила уређивања града и изградње објеката. Налог Закона из 2003, који се тичао континуираног планирања, одређен је чланом 55. *Измене и допуне урбанистичких планова*, који гласи: „Проверу решења и утврђивање потребе да се приступи измени и допуни урбанистичког плана врши орган надлежан за његово доношење [...] најмање сваке четири године. Измене и допуне урбанистичког плана врше се на начин и по поступку прописаном за његово доношење.”¹³²

У ГП 2021, који је Скупштина града Београда усвојила септембра 2003, у делу 12.12. *Конципуално планирање и унапређење Генералног плана*, пише да се „надлежни орган управе [Секретаријат за урбанизам], Планска комисија и Урбанистички завод задужују да сваке године припреме извештај о спровођењу Генералног плана [...]. Истовремено они треба да пре краја године припреме предлог унапређења [...] Генералног плана новим детаљима од значаја за његово спровођење или детаљима од посебног значаја за нове градске акције или развојне пројекте и да их у форми нацрта измена и допуна Плана предају надлежном органу” ради даље процедуре усвајања.¹³³

131 Darko Radović, “Belgrade: De(con)structing urbanity”, in *Cityedge: Case studie sin contemporary urbanism*, ed. Esther Charlesworth (Oxford: Architectural Press, 2005), 140–152.

132 Закон о планирању и изградњи, *Службени тласник РС* 47/2003, члан 55.

133 СЛГБ 27/2003, од 15.10.2003, стр. 1077.

Оно што се из свега претходног учавља јесте да су Србија и Београд почетком 2000-их закорачили ка систему континуираног планирања, при чему је, приликом измена закона из 2006,¹³⁴ задржан члан 55. Међутим, у новом Закону из 2009.¹³⁵ и у његовим ревизијама из 2011.¹³⁶ и 2014,¹³⁷ више се не наводе измене и допуне урбанистичког плана као обавеза коју треба испуњавати сваке четврте године. Мада је Република, доносећи Закон 2009, укинула системско решење континуираног планирања као обавезу, Београд је ову позитивну праксу наставио и у наредној деценији.

ГП 2021 је предвиђао потребу многих и систематских измена и допуна у конкретним детаљима на територији и у времену развоја градских система,¹³⁸ заокружујући све те мере у описани концепт континуираног планирања. Под том претпоставком и са исправним или натегнутим позивом на континуирано планирање, започета је припрема више поступака измена и допуна плана, али су само четири проведене кроз читав правно-професионални процес и усвојене у Скупштини града Београда. На правном и планском основу, измене и допуне ГП 2021 рађене су и усвојене 2005,¹³⁹

134 Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи, *Службени тласник РС* 34/2006, члан 55.

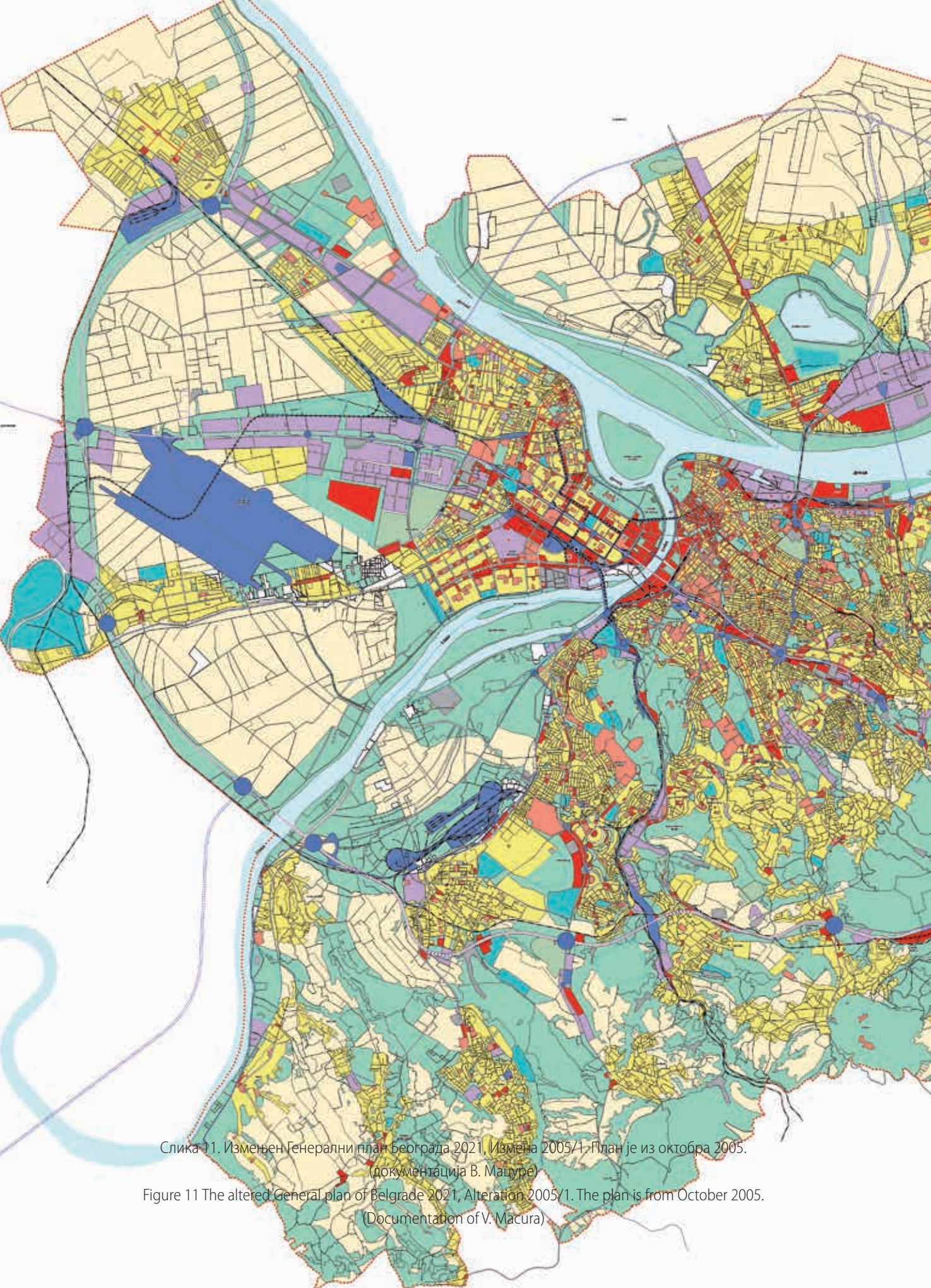
135 Закон о планирању и изградњи, *Службени тласник РС* 81/2009.

136 Закон о изменама и допунама Закона о планирању и изградњи, *Службени тласник РС* 24/2011.

137 Закон о изменама Закона о планирању и изградњи, *Службени тласник РС* 145/2014.

138 Миодраг Ференчак, „Централна зона Београда – од етапног плана до програмско просторних студија”, у *70 година Урбанистичког завода Београда*. Књ. 4, *Есеји*, ур. Жаклина Глигоријевић и Ана Граовац (Београд: Урбанистички завод Београда, 2018), 33–38.

139 СЛГБ 25/2005.

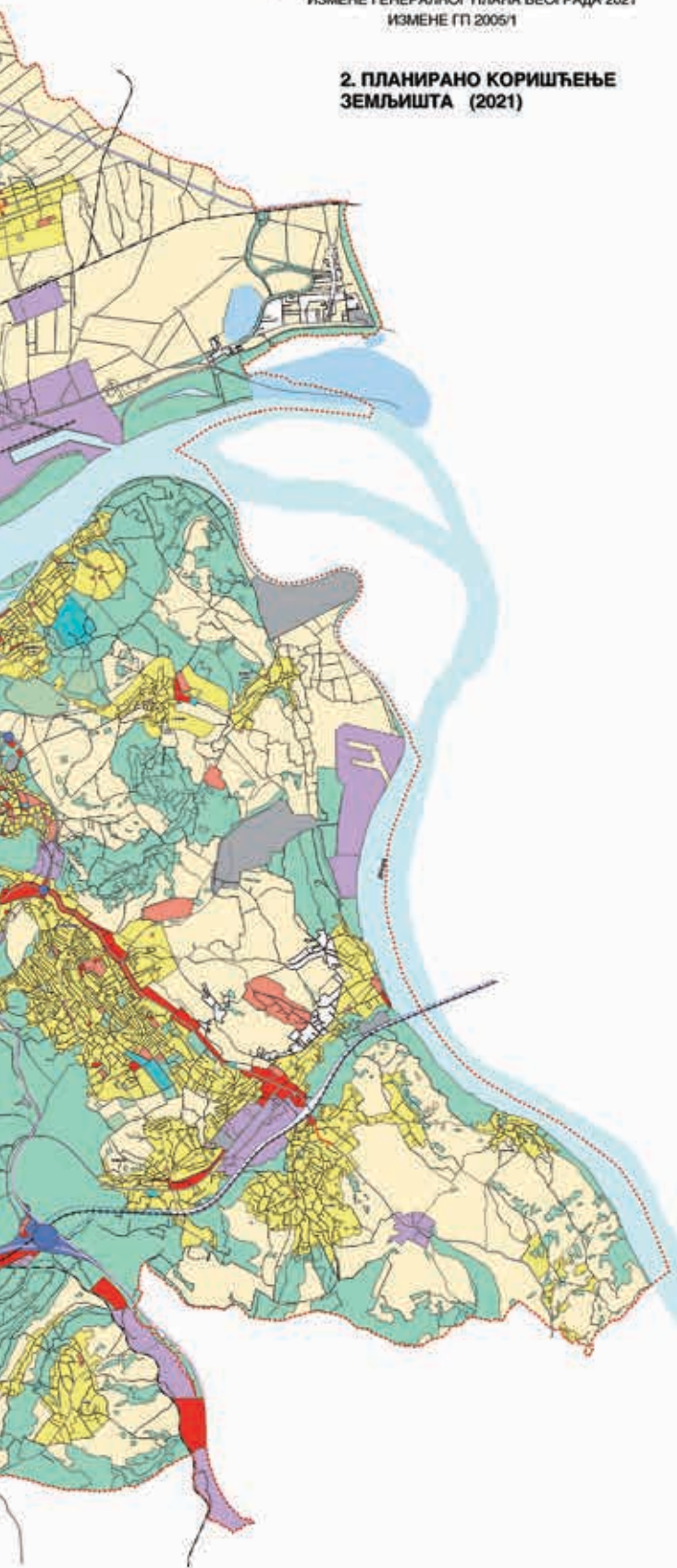













































Слика 11. Измењен Генерални план Београда 2021, Измења 2005/1, План је из октобра 2005.
(документација В. Маџуре)

Figure 11 The altered General plan of Belgrade 2021, Alteration 2005/1. The plan is from October 2005.
(Documentation of V. Macura)



2. ПЛАНИРАНО КОРИШЋЕЊЕ ЗЕМЉИШТА (2021)



-  Становање и стамбено ткиво
-  Комерцијалне зоне и градски центри
-  Трговачке улице
-  Јавне службе, јавни објекти и комплекси
-  Јавне службе и јавни објекти чији се комплекси одређују детаљнијим плановима
-  Приредне делатности и приредне зоне
-  Зелене површине
-  Спорт, спортски објекти и комплекси
-  Планиране спортско рекреативне зоне
-  Комуналне делатности и инфраструктурне површине
-  Саобраћај и саобраћајне површине
-  Гробља
-  Пољопривредне површине и објекти
-  Огледна пољопривредна поља
-  Фарме
-  Водене површине
-  Водозворишта
-  Намена земљишта ће се одредити након усклађивања постојећих намена са посебним прописима
-  Делатности и зоне које се трансформишу у комерцијалне делатности и опште градске центре или усклађују са околином
-  Приредне делатности и приредне зоне које се трансформишу у становање или усклађују са околином
-  Ауто пут
-  Ауто пут у тунелу
-  Магистралне саобраћајнице
-  Магистралне саобраћајнице у тунелу
-  Улице првог реда
-  Улице првог реда у тунелу
-  Улице другог реда
-  Коридори за будуће путне, железничке и ЛРТ правце
-  Коридор за планирање и реализацију УМП
-  Денивелисане раскрснице
-  LRT - Лаки шински транспорт деонице по терену
-  LRT - Лаки шински транспорт деонице у тунелу
-  LRT - Техничка веза са депоом преве линије
-  Железничка пруга
-  Железничка пруга у тунелу
-  Нова железничка пруга
-  Главне путничке железничке станице
-  Путничке железничке станице
-  Локотеретне станице
-  Међуградске аутобуске станице
-  Речно путничко пристаниште
-  Ужа зона санитарне заштите водозворишта и подручје за детаљну анализу утицаја постојећих намена и објеката на ужу зону заштите водозворишта
-  Граница ГП

Р 1 : 20 000

Београд, октобар, 2005. године

ПРЕДСЕДНИК СКУПШТИНЕ
ГРАДА БЕОГРАДА

Назив ревизије Генералног плана 2021. према графичким прилозима „План намене површина“	Датум ревизије на плану	Статус
Измене Генералног плана Београда 2021. – Измене 2005/1	10.2005.	Усвојен
Измене и допуне Генералног плана Београда 2021. – Фаза 1 – Локација Амбасаде САД	22.5.2007.	Усвојен
Нацрт измена и допуна Генералног плана Београда 2021. – Измена ГП 2/2006 – Фаза 2	28.5.2007.	Није усвојен
Нацрт измена и допуна Генералног плана Београда 2021. – Измена ГП 2/2006 – Фаза 2	28.12.2007.	Није усвојен
Измена и допуна Генералног плана Београда 2021. – Измена ГП 2/2006 – Фаза 2	Нов. 2009.	Усвојен
Генералног плана Београда 2021.	јул 2011.	Није усвојен
Генералног плана Београда 2021.	дец. 2012.	Није усвојен
Измене и допуне Генералног плана 2021. (овај план нема графичке листове)	18.9.2014.	Усвојен

Табела 3. Преглед усвојених и неусвојених ревизија ГП 2021 у периоду 2005–2014.

Table 3 The review of adopted and unacknowledged revisions of the GP 2021 in the period from 2005-2014.

2007,¹⁴⁰ 2009.¹⁴¹ и 2014. године.¹⁴² Међутим, ревизије су у овом периоду рађене непрекидно, али неке од њих нису окончане, самим тим ни усвајане. Подаци о усвојеним и неусвојеним ревизијама дати су у табели 3. Правни основ за њихово покретање, као и усвојених, била је Одлука о покретању измене и допуне ГП 2021,¹⁴³ која је могла да се спроводи фазно и важила је за све наредне ревизије. На основу ње су 2007. урађене две варијанте ревизије, из маја 2007. и децембра 2007, али нису биле усвојене јер их је „претекла” потреба за сасвим другачијом изменом ГП – а то је дефинисање локације Амбасаде САД. Слично се догодило и с ревизијама из 2011. и 2012, чији је рад практично обустављен јер су

140 СЛГБ 24/2007.

141 СЛГБ 63/2009.

142 СЛГБ 70/2014.

143 Одлука о покретању измене и допуне ГП 2021, СЛГБ 24/2006, од 30.11.2006.

већ тада, на вишим политичким нивоима, били разматрани велики пројекти, који ће ускоро бити реалност. Тако је, уместо ових ревизија, урађена нова 2014, која је отворила могућност изградње високих објеката у читавом граду и реконструкције Савског амфитеатра у кварт Београд на води.

4.3. ПРВА ИЗМЕНА ГП 2021 ИЗ 2005. ГОДИНЕ – УНИВЕРЗИЈАДА

Прва измена ГП 2021 урађена је 2005. године, а на основу *Одлуке о изради измене Генералног плана Београда 2021 (измене ГП 2005/1)* (сл. 11). Измењени план је усвојен октобра 2005. године.¹⁴⁴ У Одлуци се, као разлози измене, помињу три задатка: корекција коридора унутрашњег магистралног полупрстена (УМП), дефинисање трасе коридора за лаки шински транспорт (ЛРТ) и промена намене површина у бло-

144 СЛГБ 25/2005, од 25.10.2005.

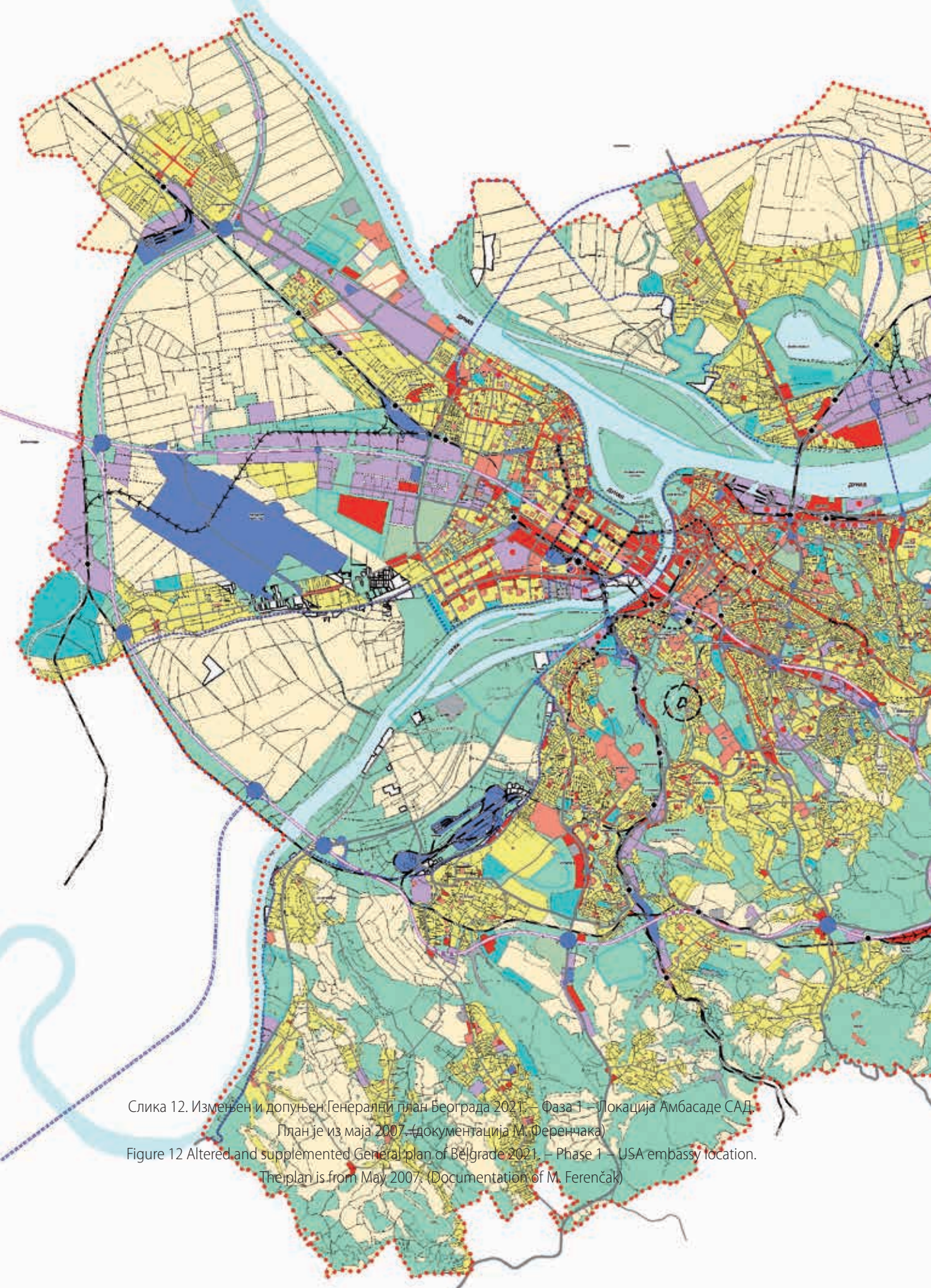
ку 67 на Новом Београду. У оквиру првог задатка, корекције коридора УМП, требало је испитати већи број варијанти трасе и објеката, имајући у виду и изградњу моста преко Аде Циганлије и Саве, што је била инвестиција у припреми. Измењеним ГП 2021 је усвојен, осим Моста преко Аде, на њеном низводном шпицу, и тунел испод Дедиња, као једно од саобраћајно ефикасних, али скувих решења за вођење УМП кроз брдовити терен овог дела Београда. Од три наведена задатка, најхитнији је био у вези блока 67, у коме је требало да буде изграђено Спортско село за Универзијаду, међународну спортску манифестацију поверену Београду 2009. године. Та локација је, по изворном ГП 2021, била намењена за „комерцијалне зоне и градске центре”, односно, детаљније, за „посебне пословне комплексе”. Постојала су мишљења да измена ГП 2021 није нужна. Супротно томе, градска управа је желела да добије одлуку Скупштине града, с обзиром на то да је изградња спортског села била међународна обавеза, и да избегне било каква евентуална накнадна изненађења. Спортско село за Универзијаду, које је потом успешно прерађено у стамбени и пословни комплекс Белвил, реализовано је према измењеном плану. Испитивања и разраде лаког шинског транспорта – трећи задатак – које су рађене након усвајања ГП 2021, септембра 2003, показале су да постоји више малих урбанистичких и техничких унапређења, која могу да допринесу бржој и ценовно повољнијој реализацији ЛРТ, али да то изискује измене ГП 2021, што је и усвојено. Међутим, до извођења овог вида масовног превоза није дошло, као ни до изградње тунела испод Дедиња. Случај ове прве из-

мене ГП 2021 показује, с методолошког становишта, да су републичке и градске власти схватиле континуирано планирање – које је омогућено Законом из маја 2003. и ГП 2021 из исте године – као средство даљег проучавања и разраде врло захтевних саобраћајних и грађевинских подухвата, као што су УМП и ЛРТ, а од чега је касније само мали део реализован. На другој страни, континуирано планирање је виђено и као средство за савладавање и прихватање „изненадних догађаја”, што је у овом случају била изградња „села” за освојену организацију Универзијаде, а за коју се 2003. године, у време израде и усвајања ГП 2021, није могло знати.

4.4. ДРУГА ИЗМЕНА ГП 2021 ИЗ 2007. ГОДИНЕ – АМЕРИЧКА АМБАСАДА

Друга измена ГП 2021. је урађена 2007. године, ради премештања Амбасаде САД из Улице кнеза Милоша у део поред Белог двора на Дедињу, у комплекс Маршалата, који је био порушен у НАТО бомбардовању 1999. године (сл. 12). Назив плана је Измене и допуне Генералног плана Београда 2021. – фаза 1 (локација Амбасаде САД).¹⁴⁵ Изградња амбасаде на тој локацији је сигурно била осетљиво политичко питање. Текст овог плана, који је објављен у *Службеном листу*, садржи фусноту у којој се каже да је „Министарство за инфраструктуру дало сагласност на овај акт 25. септембра 2007. године под бројем 350-01-00805/2007-10.” Разлика између овог плана и друга три која су формирана током измена и допуна (из година 2005, 2009. и 2014) јесте чињеница да је само у њему измена и допуна урађена искључиво за један објекат релативно

¹⁴⁵ СЛГБ 34/2007, од 17.10.2007.



Слика 12. Измењен и допуњен Генерални план Београда 2021. – Фаза 1 – Локација Амбасаде САД.
План је из маја 2007. (документација М. Ференчака)
Figure 12 Altered and supplemented General plan of Belgrade 2021. – Phase 1 – USA embassy location.
The plan is from May 2007. (Documentation of M. Ferencak)



2. ПЛАНИРАНО КОРИШЋЕЊЕ ЗЕМЉИШТА (2021)



УЖИ ПРОСТОР ИЗМЕНА

ПРЕДСЕДНИК СКУПШТИНЕ
ГРАДА БЕОГРАДА

Милош Јерошић

Р 1 : 50 000

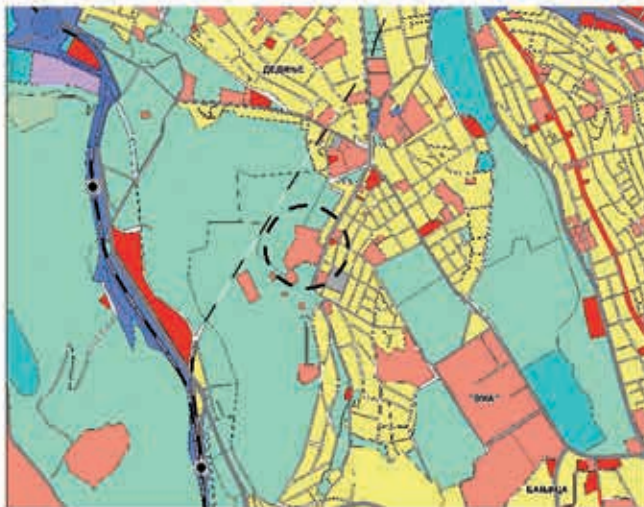
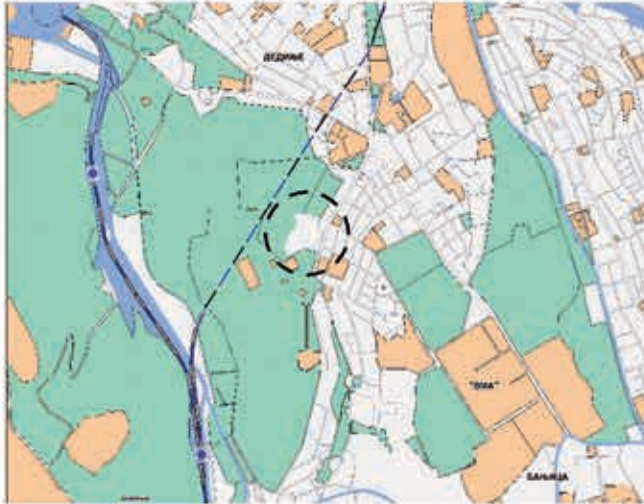
Београд, октобар, 2005. године

	Становање и стамбено ткиво
	Комерцијалне зоне и градски центри
	Трговачке улице
	Јавне службе, јавни објекти и комплекси
	Јавне службе и јавни објекти чији се комплекси одређују детаљнијим плановима
	Привредне делатности и привредне зоне
	Зелене површине
	Спорт, спортски објекти и комплекси
	Планиране спортско рекреативне зоне
	Комуналне делатности и инфраструктурне површине
	Саобраћај и саобраћајне површине
	Гробиља
	Пољопривредне површине и објекти
	Огледна пољопривредна поља
	Фарме
	Водене површине
	Водозворишта
	Намена земљишта ће се одредити након усклађивања постојећих намена са посебним прописима
	Делатности и зоне које се трансформишу у комерцијалне делатности и опште градске центре или усклађују са околином
	Привредне делатности и привредне зоне које се трансформишу у становање или усклађују са околином
	Ауто пут
	Ауто пут у тунелу
	Магистралне саобраћајнице
	Магистралне саобраћајнице у тунелу
	Улице првог реда
	Улице првог реда у тунелу
	Улице другог реда
	Коридори за будуће путно, железничке и ЛРТ правце
	Коридор за планирање и реализацију УМП
	Денивелационе раскрснице
	LRT - Лаки шински транспорт деонице по терену
	LRT - Лаки шински транспорт деонице у тунелу
	LRT - Техничка веза са депоом прве линије
	Железничка пруга
	Железничка пруга у тунелу
	Нова железничка пруга
	Главне путничке железничке станице
	Путничке железничке станице
	Локомотивне станице
	Међуградске аутобуске станице
	Речно путничко пристаниште
	Уж зона санитарне заштите водозворишта и подручје за детаљну анализу утицаја постојећих намена и објеката на уж зону заштите водозворишта
	Граница ГП



ИЗМЕНЕ И ДОПУНЕ
ГЕНЕРАЛНОГ ПЛАНА БЕОГРАДА 2021
(ФАЗА 1. ЛОКАЦИЈА АМБАСАДЕ САД)

ГРАФИЧКИ ДЕО ГЕНЕРАЛНОГ ПЛАНА:
КАРТА 1 - ГРАНИЦЕ



ПРЕДСЕДНИК СКУПШТИНЕ ГРАДА

Милорад Перовић



УЖИ ПРОСТОР ИЗМЕНА



Р 1:20 000
Београд, 22. мај, 2007. године

1.2. ПЛАНИРАНО ЈАВНО ГРАЂЕВИНСКО ЗЕМЉИШТЕ И ОСТАЛО ГРАЂЕВИНСКО ЗЕМЉИШТЕ (2021)
(ДЕО СА ПРОСТОРОМ ЗА АМЕРИЧКУ АМБАСАДУ)

ПЛАНИРАНО ЈАВНО ГРАЂЕВИНСКО ЗЕМЉИШТЕ

	Површине за објекте и активности од општег интереса (1)
	Јавне површине за паркове и јавно зеленило (2)
	Јавне површине за саобраћај (3)
	Ауто пут
	Магистралне саобраћајнице
	Коридори за будуће путне и железничке правце
	Денивелсане раскрснице
	LRT - Лаки шински транспорт деонице по терену
	LRT - Лаки шински транспорт деонице у тунелу
	Железничка пруга
	Железничка пруга у тунелу
	Нова железничка пруга
	Јавне водене површине и ретензије (4)

ПЛАНИРАНО ОСТАЛО ГРАЂЕВИНСКО ЗЕМЉИШТЕ

	Остало грађевинско земљиште унутар грађевинског реона (5)
	Остало грађевинско земљиште ван грађевинског реона (5)









2. ПЛАНИРАНО КОРИШЋЕЊЕ ЗЕМЉИШТА (2021)

(ДЕО СА ПРОСТОРОМ ЗА АМЕРИЧКУ АМБАСАДУ)

	Становање и стамбено ткиво
	Комерцијалне зоне и градски центри
	Трговачке улице
	Јавне службе, јавни објекти и комплекси
	Јавне службе и јавни објекти чији се комплекси одређују детаљнијим плановима
	Привредне делатности и привредне зоне
	Зелене површине
	Спорт, спортски објекти и комплекси
	Планиране спортово рекреативне зоне
	Комуналне делатности и инфраструктурне површине
	Саобраћај и саобраћајне површине
	Гробља

14. ПЛАНИРАНЕ ЈАВНЕ СЛУЖБЕ, ЈАВНИ ОБЈЕКТИ И КОМПЛЕКСИ (2021)

(ДЕО СА ПРОСТОРОМ ЗА АМЕРИЧКУ АМБАСАДУ)

	Дечије установе
	Дечије установе чији се комплекси одређују детаљнијим плановима
	Основне школе
	Основне школе чији се комплекси одређују детаљнијим плановима
	Област образовања стандардни ниво
	Установе примарне медицинске заштите
	Установе примарне медицинске заштите чији се комплекси одређују детаљнијим плановима
	Специјализована здравствена заштита
	Специјализовани центри
	Амбасаде
	Верски објекти и њихови центри
	Култура

16. ПЛАНИРАНЕ ЗЕЛЕНЕ ПОВРШИНЕ (2021)



(ДЕО СА ПРОСТОРОМ ЗА АМЕРИЧКУ АМБАСАДУ)

Самосталне градске зелене површине






	Паркови
	Скверови
	Зоолошки врт и ботаничка башта
	Предлог нових локација за зоолошки врт и ботаничку башту
	Градске шуме
	Гробља

Пратеће зелене површине уз друго намено

Спортови центри

	Спортови центри
	Зеленило дуж путне мреже

Друге приградске и ванградске зелене површине

	Расадници
	Приградско шумо
	Заштитне шуме
	Израђено подручје
	Привредне делатности и привредне зоне

мале површине, а у осталим плановима за веће комплексе, за већи број њих и за више врста намене површина. Наиме, треба знати да је око 800 иницијатива за измену и допуну ГП 2021 пристигло у београдску управу од 2004. до 2007. године.¹⁴⁶ Неке од њих су биле мале, односиле су се на једну зграду, док су друге биле значајне површине и садржаја. Интерес свих заинтересованих је био да се што већи број иницијатива прихвати, тако да је у току 2006–2007. године текао рад на мењању ГП 2021, што ће касније, 2009, бити усвојено. Изградња Амбасаде није могла да чека тај сложенији процес. Жеља државне и градске управе да одржи политичку сигурност – боље са одлуком Скупштине града о таквој промени, него без ње – и за брзином, условиле су да предмет једног посебног промењеног плана буде само комплекс Амбасаде и ништа друго.¹⁴⁷ Тај задатак, после већ раније донесене одлуке републичких органа о уступању комплекса Маршалата влади САД, је извршен, а све текстуалне и графичке измене и допуне биле су одговарајуће за реализацију ове једине измене. Након доношења промењеног плана, октобра 2007, његово спровођење је одмах настављено донетом одлуком о приступању изради Плана детаљне регулације, објављеном у истом броју *Службеној листи*. Било је појединачних примедби због ове проме-

не, неких са еколошким образложењима, а неких идеолошко-политичке природе, али је промена прихваћена. Оно што је овде значајно с методолошког становишта јесте да су и републичке и градске власти концепт континуираног планирања схватале и примењивале и у решавању појединачних, изненадних, а друштвено важних иницијатива, а не само ради анализе и прихватања или одбијања мноштва других идеја и захтева. Многе земље, с развијенијим системом континуираног планирања, имају и инструменте за решавање ненаданих иницијатива које се појављују између две редовне ревизије плана, односно за преиспитивања ажурности плана.

4.5. ТРЕЋА ИЗМЕНА ГП 2021 ИЗ 2009.

ГОДИНЕ – ДВАНАЕСТ ВЕЛИКИХ ПРОЈЕКТА

Проток времена и рад на конкретном спровођењу плана до 2009. године је истакао неке пожељне корекције у детаљима решења и дефиницијама, без иједне концепцијске промене. Стога је припремљена нова фаза измена и допуна, која се ослања на *Одлуку о измени и допуни Генералног плана Београда 2021. (Измене и допуне ГП2/2006)* са програмом.¹⁴⁸ Ова Одлука, као што смо претходно рекли, дозвољавала је да се иницијативе за промене, допуне, измене ГП 2021, које су поднели заинтересовани субјекти, а којих је 2006. већ било више стотина, могу третирати у фазама, што је значило да се измене и допуне ГП 2021 могу доносити фазно, по неким приоритетима. Производ који је урадио Урбанистички завод Београда, на основу Одлуке из 2006, који је Скупштина града Београда усвојила 2009. године, носи на-

¹⁴⁶Урбанистички завод Београда, Сектор за генерално планирање, Радни предлог: Неке опције за интензивирање доношења измена и допуна ГП 2021. Фаза 2, од 20. 11. 2007, стр 1. Документација М. Ференчака.

¹⁴⁷Урбанистички завод Београда, Сектор за генерално планирање, Радни предлог: Неке опције за интензивирање доношења измена и допуна ГП 2021. Фаза 2, од 20.11.2007, стр 1. Документација М. Ференчака.

¹⁴⁸СЛГБ 24/2006, од 30.11.2006.

зив *Измена и допуна Генералног плана Београда 2021. Фаза 2. (Измена и допуна ГП 2/2006)*.¹⁴⁹ Ресорно министарство је на овај документ дало сагласност, као и на измене и допуне ГП за америчку амбасаду две године раније.¹⁵⁰

Од краја 2006. до краја 2009, тим Урбанистичког завода је радио на измени и допуни ГП 2021. Припремљене су и усвојене измене и допуне у следећим основним групама решења: 1) усклађивање планиране организације простора с прикључком ауто-пута Јужни Јадран и додатног приступа планираног на левој обали Саве преко Новог Београда; 2) усклађивање локације нове трафостанице у Миријеву, једне од највећих у граду, са условима ЈП ЕМС и надлежног министарства; 3) поводом развоја привредних и пристанишних капацитета на левој обали Дунава, као и промене намене земљишта Аде Хује у комерцијалну и стамбену, потребно је консолидовати просторе и функције железничког чвора; 4) предмет измена су и нове планиране саобраћајнице, те коридори ауто-пута Е 70, Авалског пута и Банатске обилазнице; 5) допуна намене земљишта новом категоријом „привредни паркови”, што су површине намењене најсавременијим заокруженим технолошким и научним јединицама и предузећима високих еколошких стандарда, и локације с повољним инфраструктурним, саобраћајним и теренским условима; 6) трансформација наслеђених привредних зона у градском центру у пословне комплексе (комерцијал-

не зоне и градске центре), а такође и око Луке „Београд” и на Ади Хуји, у сврху привлачења јединица са актуелним савременим процесима привређивања; 7) реорганизација спортско-рекреативних центара у сврху унапређења рекреације грађана и развоја туризма; 8) допуна или корекција параметара и табела грађења, побољшање дефиниција за спровођење плана, корекције у правилима уређења и грађења комерцијалних зона; 9) промена одредби о спровођењу плана у карти и тексту; 10) промена у картама и текстовима инфраструктурних система, према условима ЈКП; 11) за пет инфраструктурних система дефинисана су правила уређења, грађења и смернице за реализацију објекта; 12) у документацију ГП унети су ажурирани спискови културних добара, према условима Завода за заштиту споменика културе града Београда. Ревизија ГП 2021 довела је и до ревизије докумената и других елемената плана, као што су Правила уређења и грађења, која су такође ушла у концепт континуираног ревидовања.¹⁵¹

У овој измени и допуни ГП 2021 циљ је био да се прихвате оне иницијативе које у том тренутку нису изискивале додатне студије и проучавања, већ су могле одмах да се спроводе. Ова измена и допуна је публикована у једном целом *Службеном листу града Београда*, и других одлука овде нема. Из броја и обима измена и допуна стиче се утисак да је континуирано планирање било искоришћено за темељну модификацију оног ГП 2021 који је усвојен 2003. године. То је и природно с обзиром на то да је читаво друштво у социјалном,

¹⁴⁹ СЛГБ 63/2009, од 31.12.2009.

¹⁵⁰ Министарство животне средине и просторног планирања дало је сагласност на овај акт 24. децембра 2009. године, под бројем 350-01-01438/2009-07, СЛГБ 63/2009, од 31.12.2009, стр. 1.

¹⁵¹ СЛГБ 63/2009, од 31.12.2009, став 114. Континуирано унапређење Правила уређења и грађења, стр. 19.

привредном и политичком погледу било у превирању, идеје су се множиле, испитивале, прихватале и одбацивале. Систем планирања је био отворен и ишао је у сусрет свакој замисли за унапређење Београда.

4.6. ЧЕТВРТА ИЗМЕНА ГП 2021 ИЗ 2014 - САВСКИ АМФИТЕАТАР И ВИСОКИ ОБЈЕКТИ

Године 2009. покренута је нова ревизија ГП 2021, с циљем његовог усаглашавања са изменама и допунама Закона о планирању и изградњи.¹⁵² Међутим, тај процес се одужио. Током 2013. године искрсао је ултимативни државни приоритет који се односио на организацију и брзо напредовање пројекта изградње Београда на води, као државно/приватног партнерства. У оквиру те иницијативе, за површину земљишта железничких постројења у Савском амфитеатру постојао је низ унапред познатих услова и идејних решења великог страног партнера. То је, у априлу 2014, довело до доношења посебне нове Одлуке о изменама и допунама ГП 2021,¹⁵³ која ће бити ослонац ове ревизије, а не Одлука из 2006, на којој су се заснивале измене и допуне из 2007. и 2009. године. Циљ модификације, што се показало када је ова измена и допуна ГП 2021 завршена, био је да се из текста и графичких одредби ГП 2021 уклони свака могућа урбанистичка сметња брзом пројектовању и реализацији великог пројекта, који се паралелно развијао. Измене плана су брзо конципирани и спроведене прописаним поступком, и усвојене у септембру 2014. године, под називом *Изме-*

не и дојуне Генералног плана Београда 2021,¹⁵⁴ са две целине.

Прва целина нових измена односи се на Савски амфитеатар. Изменама и допунама извршено је брисање обавеза из ГП 2021 које се односе на овај простор, и то:¹⁵⁵ задржавање градске и регионалне железнице, железничке станице и железничке обилазне пруге око Калемегдана; јединствено решавање леве и десне обале као повезаног градског центра; расписивање конкурса за простор Савског амфитеатра; обавезе да половина простора буде јавни простор за улице, тргове, скверове, паркове, кејове и сл., да однос становања и пословања буде до 1:1, затим, да максимална висина објеката буде до П+5. Изменама и допунама је уведена релаксација свих услова и ограничења за изградњу на плочи изнад приступног и перонског нивоа, на коти 105, нове железничке станице Прокоп.

Друга целина измена и допуна ГП 2021 односила се на брисање ограничења и успостављање нових правила, која су омогућавала изградњу високих објеката на читавој територији ГП.¹⁵⁶ Као граница висине венца зграде, од које се објект сматра „високим”, утврђено је 32,0 метара. Према измени и допуни ГП 2021, могуће је да висина објекта буде повећана израдом плана детаљне регулације, који треба да садржи Анализу и потврду испуњености критеријума за изградњу високог објекта.

Измена и допуна ГП 2021 из 2014. године позива се на континуирано планирање

¹⁵² Одлука о изради Генералног урбанистичког плана Београда, СЛБ 57/2009, од 16.12.2009.

¹⁵³ Одлука о изради измена и допуна Генералног плана Београда 2021, СЛБ 36/2014, од 17.4.2014.

¹⁵⁴ СЛБ 70/2014, од 18.9.2014.

¹⁵⁵ СЛБ 70/2014, од 18.9.2014, првенствено измене 02 и 03, а посредно и 04 и 05.

¹⁵⁶ СЛБ 70/14, од 18.9.2014, првенствено измене 07, а посредно 04 и 05.

успостављено 2003, што она и јесте. Овде се види да су републичке и градске власти континуирано планирање прихвати- ле као могућност напуштања једног концепта физичког развоја – успостављеног иницијалним ГП 2021 из 2003. – и постављања новог, другачијег. Измена и допуна плана из 2014. није имала графичких прилога јер је Закон о планирању и изградњи допуштао такву могућност. У односу на постављене циљеве, овај план је био успешан. Касније су републичке и градске власти одустале од концепта континуираног планирања и, већ од октобра 2014, јавности је дат на увид просторни план посебне намене, за нову градску четврт Београд на води.¹⁵⁷

Београд је 2016. усвојио *Генерални урбанистички план*, који није био измена и допуна претходног, већ сасвим нов документ, с новим приступом развоју Београда. Са усвајањем ГУП-а из 2016, Београд је прешао на другачији стил планирања, што је довело до престанка важности ГП 2021: „Ступањем на снагу овог плана престаје да важи Генерални план Београда 2021. (*Службени лист града Београда*, бр. 27/03, 25/05, 34/07, 63/09 и 70/14) [...], а у складу са чл. 216, став 5. Закона о планирању и изградњи (*Службени лист РС*, бр. 72/09, 81/09, 64/10, 24/11, 121/12, 132/14 и 145/14).”¹⁵⁸ Тиме је период континуираног планирања Београда завршен.

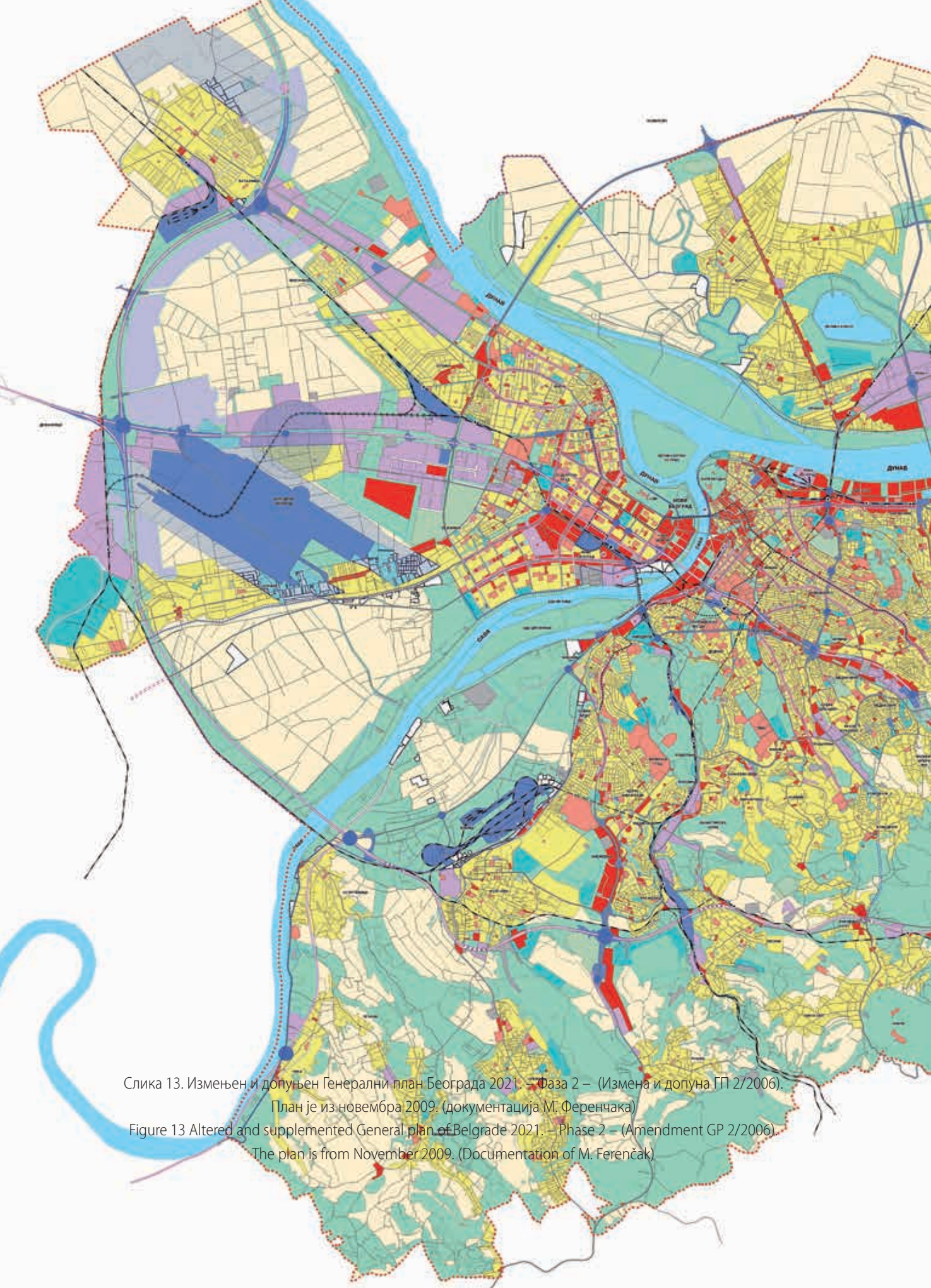
5. ЗАКЉУЧНО РАЗМАТРАЊЕ: СПЕЦИФИЧНОСТИ КОНТИНУИРАНОГ ПЛАНИРАЊА БЕОГРАДА

У литератури, писаној од стране домаћих и неколицине страних аутора, највише у форми чланака и неретко објављиваној у међународним часописима, у којој је обрађиван ГП 2021, скоро да уопште није обрађена пажња на концепт континуираног планирања, који је овим планом био покренут у Београду у периоду 2003–2014. године. Овај рад је написан да би се испунила професионална и научна празнина, и да би се повећало знање о концепту и искуству које је Београд имао са континуираним планирањем у тој деценији.

Из претходног прегледа измена и допуна ГП 2021 јасно је да су у Београду урађене четири ревизије за девет година развоја града. Између иницијалног плана из септембра 2003. и прве ревизије 2005. протекло је 25 месеци, од овог плана до ревизије 2007. било је 19 месеци, до ревизије из 2009. наредних 30 месеци и, најзад, до ревизије из 2014. било је 48 месеци. У просеку, један интервал је био дуг око 2,5 године, а распон од 1,6 до четири године. Таква учесталост, а и неправилност интервала, била је последица процењених потреба и одређења Закона из маја 2003, у коме је речено да се ревизије могу радити и пре истека четворогодишњег периода. За разлику од тог темпа, земље стабилне демократије имају махом редован ритам преиспитивања потребе за изменама и допунама плана, од четири, пет па и десет година. Ситуација у Србији, у годинама које овде описујемо, била је сасвим другачија од оне која се среће у Норвешкој, Финској или Немачкој. Према једном тумачењу, које ћемо овде пренети, реч је о

157 „Izrađen prostorni plan „Beograda na vodi“, *Beobild*, 9. oktobar 2014. <http://beobuild.rs/izra%C4%91en-prostorni-plan-beograda-na-vodi-p2433.html> (приступљено: 15.5.2019).

158 СЛГБ 11/2016, од 7.3.2016.



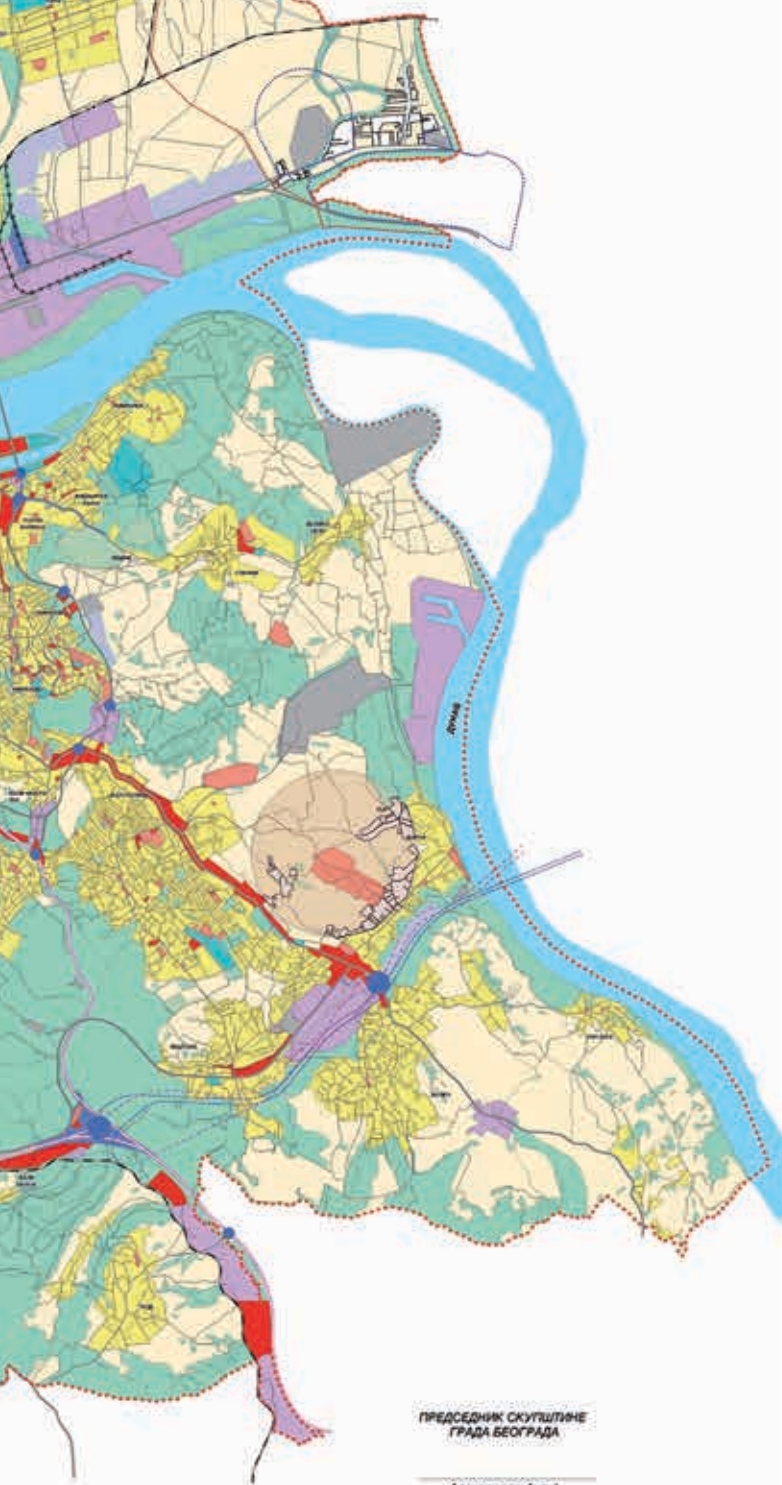
Слика 13. Измењен и допуњен Генерални план Београда 2021. – Фаза 2 – (Измена и допуна ГП 2/2006).

План је из новембра 2009. (документација М. Ференчака)

Figure 13 Altered and supplemented General plan of Belgrade 2021. – Phase 2 – (Amendment GP 2/2006).

The plan is from November 2009. (Documentation of M. Ferencak)

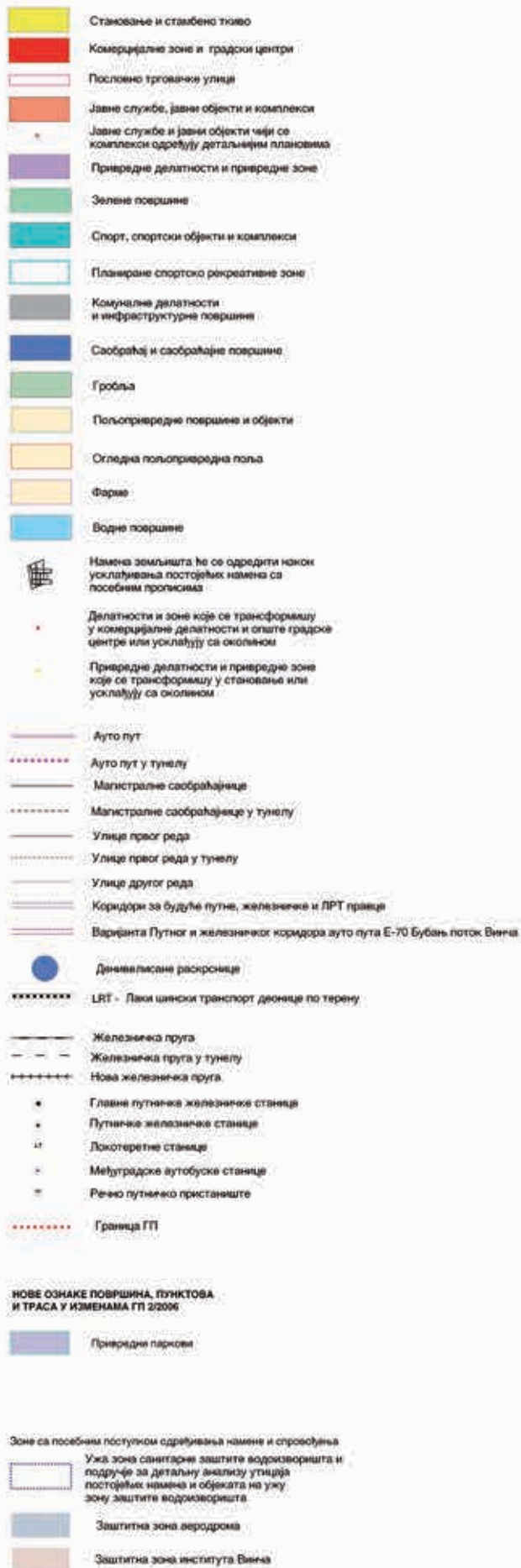
2. ПЛАНИРАНО КОРИШЋЕЊЕ ЗЕМЉИШТА 2021



ПРЕДСЕДНИК СКУПШТИНЕ
ГРАДА БЕОГРАДА

Александар Антић

Р 1:20 000
 Београд, новембар 2009. год.



моделу транзиције у којој су транзициони кораци били измешани.¹⁵⁹ У Србији, први корак, односно *йолийичка и инстийиуционална йрансформација*, кроз коју се одвијало успостављање новог друштвеног поретка и новог система власти, није још ни био завршен, а елементи другог – *економско ресйрукйурирање*, што је била промена власничког и економског система, већ су делимично били спровођени. Тај процес је започет у 1990-им, када је извршена велика реформа којом је изведена приватизација оног дела стамбеног фонда који је претходно био друштвена својина. Касније, после 2000, на ред су дошла велика предузећа и градско грађевинско земљиште, при чему нова власт ни изблиза није била стабилизована. Тако су текла упоредо два транзициона корака, уместо да су се надозивавала један на други, односно да је други наступио када се претходни стабилизовао. Током периода ревизија ГП 2021 јавиле су се и идеје о новим великим градским структурним и инфраструктурним пројектима. Неки од њих, као што је Мост преко Аде, били су реализовани, али многи други нису били покренути. Промене у физичком амбијенту града – *йрансформација урбане сйрукйуре*, што је трећи транзициони корак – догађале су се највише у приватном сектору изградње станова.

Измешаност транзиционих корака морала је да се одрази и на концепт континуираног планирања, у коме није могла да се успостави правилност интервала јер

су друштвени догађаји били изненадни, а притом су изискивали урбанистичке одговоре за које се чинило да ће се најбоље досегнути кроз ревизију ГП 2021. То је била специфичност континуираног планирања Београда, које је морало да се повинује политичким, друштвеним и економским лутањима у потрази за пожељним друштвеним системом.

Друга специфичност је била у сфери функције континуираног планирања. На основу законске могућности да се план ревидује и пре истека четворогодишњег периода, оно је коришћено за различите ситуације које су извирале из различитих визија развоја Београда, рођених већим делом у оквирима републичке и градске власти, а мањим унутар урбанизма, као и за отварање шанси да тадашње и наслућене потребе добију просторни и физички одговор. Континуирано планирање је 2005. коришћено за додатно проучавање и разрађивање сложених саобраћајних и грађевинских пројеката (УМП и Мост преко Аде, ЛРТ, Универзијада), затим је 2007. употребљено да би се прихватила иницијатива за изградњу свега једног важног објекта, за коју се није знало 2003, када је ГП 2021 усвајан (Амбасада САД); после тога, 2009. је послужило за темељну ревизију почетног ГП 2021 и прихватање 12 иницијатива за велике пројекте; године 2014. употребљено је за укидање једног концепта физичког развоја централног подручја града и успостављање другачијег (Савски амфитеатар и високи објекти). Посматрана с методолошког становишта, оваква употреба ревизије планова у потпуној је сагласности с концептом континуираног планирања, које је данас повезано са стра-

¹⁵⁹О транзиционим корацима видети у: Дејана Недучин, *Постйосоцијалистйички йрад – Промена друштйивене и йросййорне сйрукйуре Новој Сада у йерйоду йранзиције* (докторска дисертација, Универзитет у Новом Саду, Факултет техничких наука, 2014), 36–51.

тешким планирањем, али и даље оставља могућност за волунтаризам.

Овај чланак је важан јер показује да концепт континуираног планирања није повезан са ширином ревизија које ће бити извршене у садржајном аспекту генералних планова. Другим речима, метод континуитета ревизија није заслужан, или одговоран, за садржајну, функционалну, системску, структурну и формалну страну визије која се политички или професионално заступа или која се на терену реализује. Осим тога, искуство на изради ГП 2021 је показало да су за спровођење концепта континуираног планирања неопходни организовање активног учешћа јавности и жива интеракција с тимом који израђује план. У чланку је јасно показано да

континуирани приступ ревизијама може да се користи за врло различите циљеве, а овде би, као један од капиталних, истакли доследније придржавање принципа одрживог развоја у све три његове компоненте (економској, социјалној и енвајерменталној), а можда и у четвртој, политичкој. Узевши у обзир ту његову способност, имало би смисла разматрање његовог враћања у легислативни оквир урбанизма и просторног планирања Србије, и на професионалну радну сцену. Могло би се очекивати да се то догоди јер постоји основ у Закону о планском систему. Могуће је да би доследнија апликација континуираног планирања на ГУП као стратешком документу, значи напуштање волунтаристичке праксе, водила бољем граду.

БИБЛИОГРАФИЈА

Arandelovic, Biljana, Milena Vukmirovic and Nikola Samardzic

„Belgrade: Imaging the future and creating a European metropolis”. *Cities* 63 (2017): 1–19.

Бајић, Тања, Божидар Манић и Бранислава Ковачевић

„Социјално становање у Београду: пракса архитектонско-урбанистичких конкурса (2003–2014)”. *Архитектура и урбанизам* 39 (2014): 29–43.

Behrend, Lukas

Urban and land use planning in Finland and Germany: Cases Helsinki and Hamburg. Helsinki: City of Helsinki, Executive Office, Urban Research and Statistics, 2017, https://www.hel.fi/hel2/tietokeskus/julkaisut/pdf/17_10_16_Tuopapereita_5_Behrend.pdf (приступљено: 15.5.2019).

Бојанић, Бојан

„Интервју са архитектом Миодрагом Ференчаком. Пренос идеја у послератним генералним плановима Београда.” *Архитектура и урбанизам* 32 (2011): 77–91.

Војанић, Војан

„Intervju sa Vladimirom Macurom. Kristalizacija ideja kao razvojna perspektiva Beograda.” *Arhitektura i urbanizam* 37 (2012): 57–71.

Branch, Melville Campbell

Aerial Photography in Urban Planning and Research. Cambridge: Harvard University Press, 1948.

Branch, Melville Campbell

„Continuous City Planning”. In *The Comprehensive Planning Process: Several Views*. Washington, DC: American Institute of Planners, 1975, 31–56.

Vujović, Sreten and Mina Petrović

„Belgrade’s post-socialist urban evolution: Reflections by the actors in the development process”. In *The Post-Socialist City – Urban Form and Space Transformations in Central and Eastern Europe after Socialism*, ed. Stanilov, Kiril. Dordrech: Springer, 2007, 361–383.

Vujošević, Miodrag and Zorica Nedović-Budić

„Planning and societal context – The case of Belgrade, Serbia”. In *The urban mosaic and post socialist Europe – Space, Institutions and Policy*, eds. Tsenkova, Sasha and Zorica Nedović Budić. Heidelberg: Physica-Varlag, 2006, 275–293.

Vuksanović-Macura, Zlata

San o Gradu: međunarodni konkurs za urbanističko uređenje Beograda 1921–1922. Beograd: Orion art, 2015.

Вуксановић-Мацура, Злата

„Инжењер и кнез: модернизација и европеизација Београда”. *Изјавња* 4–6 (2018): 140–150.

Вуксановић-Мацура, Злата и Ангелина Банковић

„Стварајући културно добро: планови Урбанистичког завода Београда”. У *70 година Урбанистичког завода Београда*. Књ. 4, *Есеји*, ур. Глигоријевић, Жаклина и Ана Граовац. Београд: Урбанистички завод Београда, 2018, 96–102.

Вучић, Драгана

„Валоризација и предлог унапређења непосредног окружења дела трасе Београдске градске железнице”. *Архитектура и урбанизам* 34 (2012): 73–79.

Gburčik, Verica, Valentina Gburčik, Ljubinka Marčetić and Slobodan Tošović

”Topoclimate and air pollution effects on respiratory diseases occurrences in Belgrade”. In *Fifth International Conference on Urban Climate 1-5 September, 2003 Łódź, Poland: proceedings*, vol. 2. Łódź: Department of Meteorology and Climatology Faculty of Geographical Sciences University of Łódź, 2003, 31–34. http://meteo.geo.uni.lodz.pl/icuc5/text/P_1_10.pdf

„Генерални план Београда 2021”. Град Београд, <http://www.beograd.rs/cir/beoinfo/1124-generalni-plan-beograda-2021> (приступљено: 26.8.2019).

Grubbauer, Monika and Nebojša Čamprag

”Urban megaprojects, nation-state politics and regulatory capitalism in Central and Eastern Europe: The Belgrade Waterfront project”. *Urban Studies* 56:4 (2019): 649–671.

”Guides and brochures. The municipal master plan, 2009”. Government, Ministry of Local Government and Modernisation, <https://www.regjeringen.no/en/dep/kmd/id504/> (приступљено: 13.4.2019).

”Guidance, Local Plans”. Gov.UK, <https://www.gov.uk/guidance/local-plans> (приступљено: 2.8.2019).

Guitart, Joan, Izaskun Martí and Coloma Rull

Trees for life: Master Plan for Barcelona's Trees 2017–2037. Barcelona: Àrea d'Ecologia Urbana. Ajuntament de Barcelona, 2017. <https://ajuntament.barcelona.cat/ecologiaurbana/sites/default/files/Pla-director-arbrat-barcelona-ENG.pdf>

De Schutter, Olivier Notis Lebessis and John Paterson, eds.

Governance in the European Union. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2001, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/26c627a2-0a78-42dc-a8d8-726d9471ffec> (приступљено 28.1.2020).

Ђорђевић, Дејан и Тијана Дабовић

„Идеологије и пракса планирања Београда 1867–1972: период успона”. *Зборник радова – Географски факултет Универзитета у Београду* LVIII (2010): 153–174.

„Izrađen prostorni plan „Beograda na vodi”, *Beobild*, 9. oktobar 2014. <http://beobuild.rs/izra%C4%91en-prostorni-plan-beograda-na-vodi-p2433.html> (приступљено: 15.5.2019).

Jovanović, Miomir and Ivan Ratkaj

„Functional Metamorphosis of New Belgrade”. *disP – The Planning Review* 4 (2014): 54–65.

Kharlamov, Nikita A.

„Moscow, Russian Federation”. In *Encyclopedia of Urban Studies*, ed. Ray Hutchison. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington: SAGE Publications, Inc. 2010, 517–521.

Light, Jennifer S.

From Warfare to Welfare - Defense Intellectuals and Urban Problems in Cold War America. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 2003.

„Lovkommentar til plandelen av plan- og bygningsloven: Kapittel 12. Reguleringsplan”, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/lovkommentar-til-plandelen-i-/id554282/> (приступљено 25.12.2019).

Marić, Igor, Ana Niković and Božidar Manić

„Transformation of the New Belgrade urban tissue: filling the space instead of interpolation”. *Spatium* 22 (2010): 47–56.

Марићевић, Јасна

„Интервју Владимир Мацура: Трајне вредности Београда”. *Архитектура* 63 (2003): 4–5.

Мацура, Владимир

„Приступ изradi ГП Београда”. У *Урбани менаџмент, урбани маркетинг и предузетништво у функцији (квалитаивној) развоја урбаних агломерација*, ур. Ранђеловић, Новица и Миодраг Ралевић. Београд: Удружење урбаниста Србије, 2001, 17–26.

Мацура, Владимир

„Сећање на акцију: Генерални план Београда из 2003 за 2021”. У 70 година *Урбанистичког завода Београда*. Књ. 4, *Есеји*, ур. Глигоријевић, Жаклина и Ана Граовац. Београд: Урбанистички завод Београда, 2018, 24–32.

Мацура, Владимир, Борислав Стојков, Јасминка Цвејић, Јованка Ђорђевић Цигановић, Вера Михаљевић, Миодраг Ференчак, Нађа Куртовић Фолић, Божидар Стојановић, Злата Вуксановић-Мацура, Душан Милановић и Дијана Милашиновић Марић
„Урбанистичке иновације из Генералног плана 2003: чување идентитета Београда”. *Архитектура и урбанизам* 49 (2019): 40–59.

Микавица, Снежана

„Савски амфитеатар и Прокоп – кључне локације”. *Савски венац: информативни лист ошине*, 19.3.2003, 3–5.

Milošević, Predrag

”Making Belgrade a greener city - master planning of the past vs environmental, social and economically sustainable future”. *Architecture Civil Engineering Environment* 8:3 (2015): 29–42.

„Нацрт Генералног плана Београда до 2021”. *Инфо/Урбанистички завод Београда* 1 (2003): 5–20.

”National Planning Policy Framework”. Gov.UK, <https://www.gov.uk/guidance/national-planning-policy-framework> (приступљено: 17.1.2020).

Недучин, Дејана

Постсоцијалистички праг – Промена друштвене и просторне структуре Новог Сада у периоду транзиције. Докторска дисертација. Универзитет у Новом Саду, Факултет техничких наука, 2014.

Nyseth, Torill

”Fluid planning”. In *Advances in Spatial Planning*, ed. Burian, Jaroslav. Rijeka: IntechOpen, 2012, 27–46.

Obradović, Radojko and Marjana Strugar

”Planned transformations within residential structure in the central zone of Belgrade”. *Spatium* 33 (2015): 84–91.

OECD

Land-use Planning Systems in the OECD Country Fact Sheets. Paris: OECD Publishing, 2017, <https://doi.org/10.1787/9789264268579-en> (приступљено: 6.5.2019).

Oxley, Michael, Tim J. Brown, Ana María Fernández-Maldonado, Lei Qu and Lidewij Tummers

Review of European Planning Systems. London: National Housing and Planning Advice, 2009.

Partanen, Jenni

"Liquid planning, wiki-design – Learning from the Case Pispala". *Environment and Planning B: Planning and Design* 43:6 (2016): 997–1018.

"Past versions and alterations to the London Plan". Mayor of London and London Assembly, <https://www.london.gov.uk/what-we-do/planning/london-plan> (приступљено: 12.8.2019).

Pahl-Weber, Elke and Dietrich Henckel, eds.

The Planning System and Planning Terms in Germany: A Glossary, vol. 7. Hanover: Academy for Spatial Research and Planning, 2008.

Perić, Ana

"The evolution of planning thought in Serbia: Can planning be 'resilient' to the transitional challenges?". *International Planning History Society Proceedings* 17:7 (2016): 181–194.

Petrović, Jelica, Ivan Ivković, Ivan Vujačić and Srećko Žeželj

"Possibilities of buses on alternative fuel in public urban transport in Belgrade". *Ukio Technologinis ir Ekonominis Vystymas* 15:1 (2009): 78–89.

"Planstrategi". Erhvervsstyrelsen, Planinfo, <https://planinfo.erhvervsstyrelsen.dk/planstrategi> (приступљено: 13.4.2019).

"Plan- och bygglag (2010:900) t.o.m. SFS 2020: ". Sveriges Riksdag, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/plan--och-bygglag-2010900_sfs-2010-900 (приступљено: 25.12.2019).

"Promoting Spatial Development by Creating COMmon MINdscapes: Planning System of Sweden", http://commin.org/upload/Sweden/SE_Country_and_Planning_System_in_Swedish.pdf (приступљено: 2.8.2019).

Radović, Darko

"Belgrade: De(con)structing urbanity". In *Cityedge: Case studie sin contemporary urbanism*, ed. Charlesworth, Esther. Oxford: Architectural Press, 2005, 140–152.

Rode, Philipp

Integrated city making. Governance, planning and transport. Detailed Report. London: Urban Age Programme, London School of Economics and Political Science, 2008.

Ступар, Александра, Мира Милаковић и Ана Граовац

„Реактивација природних потенцијала Београда: биофилија и биомимикрија као нове компаративне предности”. *Архитектура и урбанизам* 37 (2013): 35–42.

Томић, Vesna

„Chance for ”Creative City” Turn in Belgrade”. In *Understanding Post-Socialist European Cities: Case Studies in Urban Planning and Design*, eds. Benkő, Melinda and Kornélia Kissfazekas. Budapest: L’Harmattan, 2019, 28–43

Урбанистички завод Београда

Хијоџеза Генералног плана Београда 2021. Београд: Урбанистички завод Београда, мај 2001.

Урбанистички завод Београда

Концепти Генералног плана Београда 2021. Београд: Урбанистички завод Београда, јуни 2001.

Урбанистички завод Београда

Преднацрт Генералног урбанистичког плана Београда 2021. Београд: Урбанистички завод Београда, новембар 2001.

Урбанистички завод Београда

Нацрт Генералног плана Београда 2021 – Прва верзија. Београд: Урбанистички завод Београда, април 2002.

Урбанистички завод Београда

Нацрт Генералног урбанистичког плана Београда 2021 – Друга верзија. Београд: Урбанистички завод Београда, децембар 2002.

Урбанистички завод Београда

Генерални план Београда 2021 – Предлој. Београд: Урбанистички завод Београда, 5. септембар 2003.

Урбанистички завод Београда

Генерални план Београда до 2021. Београд: Урбанистички завод Београда, CD издање, 22. септембар 2003.

Ференчак, Миодраг

„Централна зона Београда – од етапног плана до програмско просторних студија”. У *70 година Урбанистичког завода Београда*. Књ. 4, *Есеји*, ур. Глигоријевић, Жаклина и Ана Граовац. Београд: Урбанистички завод Београда, 2018, 33–38.

Hall, Peter

Urban and Regional Planning. London and New York: Routledge, 1975.

Healey, Patsy

"The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation". *Environment and Planning B: Planning and Design* 23 (1996): 217–234.

Цагић Милошевић, Весна и Верица Међо, ур.

Закони за архитектуру и урбанизам Србије од 1945 до 2012. Београд: Архитектонски факултет, Универзитет у Београду, 2014.

Cvejić, Jasminka, Stojanka Radulović, Andreja Tutundžić i Aleksandar Bobić

„Potencijali rubne zone Beograda za formiranje multifunkcionalnog „zelenog pojasa” grada: savremeni izazovi ublažavanja klimatskih promena i adaptacija na njih”. U *Uticaj klimatskih promena na planiranje i projektovanje: kreiranje strategija i obrazaca*, ur. Đokić, Vladan i Zoran Lazović. Beograd, Arhitektonski fakultet, 2013, 95–127.

Clapham, David

"Housing policy". In *Encyclopedia of Urban Studies*, ed. Ray Hutchison. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington: SAGE Publications, Inc., 2010, 381–384.

Čolić, Ratka

"Evaluation of the Capacity Development of actors Within Participatory Planning Process". *Spatium* 31 (2014): 45–50.

Warren, Robert, ed.

The Wired City of Los Angeles: Papers and Discussions from a Seminar on Urban Cable Television. Los Angeles: USC Center for Urban Affairs, 1972.

Оригиналан научни рад

Предат: 30. 8. 2019.

Прихваћен: 27. 1. 2020.

THE GENERAL PLAN OF BELGRADE IN 2021, AND ITS REVISIONS: THE CONTINUOUS PLANNING OF THE CITY

SUMMARY

The article is about the General plan of Belgrade for 2021, adopted in 2003 (GP 2021), which opened up the process of continuous planning of Belgrade, and was, at the time, a new planning and implementation approach in Serbia. The big problems of Belgrade after 2000 were the consequences of an unreasonable regime policy of the last decade of the 20th century and the breakdown of Yugoslavia. The economic collapse, neglected and with needs, an uncoordinated traffic system, the infrastructure on the border of exploitation potential, degraded public spaces and neglected marginal zones, illegal construction widespread across the whole territory of the city and a sequence of problems in other sectors, resulted in a serious decline of the quality of life in the city.

The main urban issues were, at the same time, the motives to start the building of a new general plan as one of the instruments whose implementation could lead to an improvement of the condition. In 2001, on the City Assembly session a decision about the making of a new General plan up to 2021, was brought. The mission was entrusted to the Town Planning Institute of Belgrade. The GP 2021 was conceived as a visionary one as well, because a new development perspective was to be opened, and as an operative document, because Belgrade had to be fixed after a decade of decay. The GP 2021, was based on three ideas: the perspective and renewal of Belgrade can and should be relying on resources to which the city had access, secondly, for an efficient restoration of the city a plan, which was simple in its implementation, was necessary, and thirdly, maintaining the actuality of the plan should rely on the process of continuous planning.

The continuous planning was a new urbanistic approach which, unlike the former, conventional one, was based on regular examinations of the needs for altering and complementing the initial plan for the sake of maintaining its actuality. Generally speaking, continuous planning is a legally prescribed process in which the revisions of the initial plan are performed, and which have a regular flow with relatively short intervals of a few years. In Serbia, the continuous planning was adopted with the Planning and Construction Law, from 2003, which anticipated the obligations of checking the actuality of the plan and determining the need to approach its altering and complementing, no later than every fourth year.

With the adoption of the GP 2021, a decade of continuously planning of Belgrade was initiated. This article analyses and presents primarily two methodological aspects which were of particular significance for the process of the continuous planning. The general procedure of making the initial GP 2021 is described, which is on one side, and then the participation of the public on the other side. After adopting the GP 2021, four modifications of the plan, made from 2005 to 2014, followed. The article is based on written and graphic materials from the archive of the Town Planning Institute of Belgrade, with the decisions of the City Assembly published in the Gazette of the City of Belgrade, as well as, the personal documentation of the author.

The method of making the GP 2021 was based on the settings that the process of making the urbanistic plan was assembled from a greater number of working phases, whose complete results are successively being made one after the other, growing and perfecting until the moment when the city community decides that the document, which contained its aspirations, was formulated. We named the results of the working phases, in the making of the GP 2021, *The plan hypothesis*, *The conception of the plan*, *The pre-draft of the plan*, *The draft of the plan* (first and second version) and *The Plan suggestions* which was shaped according to the Planning and Construction Law from May 2003, and adopted on the Belgrade City Assembly session in September 2003.

The purpose of these working phases was, among other things, to secure "a real connection of the procedure of making the General plan with the possibility of insight, participation and influence of the qualified and broad public to the plan". The participation of the public – active participants and citizens – was based on the setting that the people who are affected by the plan, have the right to participate in its making. Therefore, a Development program of the GP 2021, which was brought up on January 2001 by the Belgrade City Assembly, ordered that the participation of the public was to last during the entire period of developing GP 2021. This was a completely different approach from the previous practice in which the public had an insight into the plan at the end of the process of making the plan and lasting only one month. The permanent participation in the development process of the GP 2021 was useful in many ways. On one side, the active participants and citizens pointed out their needs and a part of them was entered into the GP 2021 and on the other, a good basis for their later involvement was established, in the further process of the continuous planning, when the alterations and complementing of the initial GP 2021 were being performed.

The GP 2021 had four revisions during one decade. The first one, from 2005, was used for the involvement of complicated projects such as the Bridge across Ada Ciganlija and the river Sava, and the Universiade sports village, which is the residential complex "Belville" today. The second modification, from 2007, was performed for the sake of securing the location for the new USA embassy in the elite area of the city on the Dedinje hill. The next, from 2009, served for the acceptance of the initiative for the realization of twelve grand projects from the areas of the economy, recreation, traffic, infrastructure and others. The last, fourth modification, from 2014, was used for establishing a new concept of physical development of the central area of the city which was used to promote the construction of tall buildings at the Sava amphitheater, where the "Belgrade Waterfront" project is being conducted today. The second motive for this alteration was the opening of the possibility of building tall buildings on any other location in the city.

The obligation of reconsidering the need for the modification of plans in Serbia was abolished in 2009, by adopting a new Law about planning and constructing. The Law didn't forbid the cities to perform alterations and complementation of the plans but didn't oblige them to do so. That is how the last amendment of the Belgrade GP 2021, as part of the process of continuous planning, was conducted in 2014. With the adoption of the new *General urbanistic plan in 2016*, GP 2021 was invalid, and a decade of continuous planning was ended.