

UDK: 911.375:711.4(497.11)
DOI: 10.5937/LSPUPNXI_26107T
Pregledni naučni rad

NEFORMALNOST KAO DEO URBANOG PEJZAŽA: URBANO-GEOGRAFSKA TRANSFORMACIJA NEFORMALNIH NASELJA BEOGRADA

Lidija Tošović¹

Apstrakt: Neformalna naselja predstavljaju naseobinski fenomen koji već decenijama oblikuje urbani pejzaž Beograda. Tokom druge polovine 20. i početkom 21. veka, ova naselja su prošla put od perifernih i marginalizovanih pojava do ukorenjenih segmenata urbanog tkiva. Njihova dugotrajna prisutnost u prostoru ukazuje na to da neformalnost nije privremena pojava, već trajni rezultat delovanja procesa urbanizacije.

Najveća neformalna naselja Beograda nalaze se na severnim, severoistočnim i jugoistočnim obodima grada, kao i na levoj obali Dunava, i imaju tendenciju širenja u više pravaca. Nastala su pod uticajem složenih istorijskih, geopolitičkih i socio-ekonomskih okolnosti, i iako su međusobno raznolika, dele određena zajednička obeležja u pogledu nastanka i prostorno-funkcionalne organizacije. Polazeći od stanovišta da ova naselja nisu izolovane prostorne anomalije, rad ima za cilj da sagleda njihovo mesto i ulogu u urbanom sistemu Beograda.

Rad pruža uvid u genezu i razvoj neformalnih naselja Beograda, njihove prostorne distribucije i osnovnih morfoloških karakteristika, kao i njihovog uticaja na transformaciju urbanog prostora. Posebna pažnja posvećena je savremenom funkcionisanju ovih naselja, koja su posmatrana kao prostori aktivnog stanovanja, sa izraženim mehanizmima samopomoći, visokim stepenom rezilijentnosti i snažnom ulogom lokalnih zajednica. Time se preispituje dominantan narativ koji ovaj tip naselja sagledava isključivo kao problem, otvarajući pitanje njihovog potencijala kao dela rešenja stambenih i urbanih izazova, u uslovima ograničenih institucionalnih kapaciteta.

Ključne reči: neformalna naselja, urbanizacija, urbano-geografski razvoj, urbani pejzaž, Beograd

INFORMALITY IN THE URBAN LANDSCAPE: THE URBAN- GEOGRAPHICAL TRANSFORMATION OF BELGRADE'S INFORMAL SETTLEMENTS

Abstract: Informal settlements represent an urban-geographic phenomenon that has shaped the urban landscape of Belgrade for decades. During the second half of the 20th century and the beginning of the 21st century, these settlements developed from peripheral and marginalized areas into established parts of the urban fabric. Their long-term presence in space indicates that informality is not a temporary phenomenon, but a lasting outcome of urbanization processes.

¹ Doktorand, Geografski fakultet, Studentski trg 3/III, suklidija@gmail.com,
ORCID broj 0009-0002-8507-0632

The largest informal settlements in Belgrade are located on the northern, northeastern, and southeastern outskirts of the city, as well as on the left bank of the Danube, and they tend to expand in multiple directions. They emerged under the influence of complex historical, geopolitical, and socio-economic circumstances, and although they are diverse, they share certain common features related to their formation and spatial-functional organization. Starting from the assumption that these settlements are not isolated spatial anomalies, the paper aims to examine their place and role within the urban system of Belgrade.

The paper provides an overview of the origin and development of Belgrade's informal settlements, their spatial distribution and basic morphological characteristics, as well as their impact on the transformation of urban space. Special attention is given to the contemporary functioning of these settlements, which are perceived as spaces of active living, characterized by strong self-help mechanisms, a high level of resilience, and an important role of local communities. In this way, the paper challenges the dominant narrative that views informal settlements exclusively as a problem, and raises the question on their potential as part of the solution to housing and urban challenges under conditions of limited institutional capacity.

Keywords: informal settlements, urbanization, urban-geographical development, urban landscape, Belgrade

NEFORMALNO STANOVANJE U KONTEKSTU URBANIH IZAZOVA BEOGRADA

Beograd je organizacioni, administrativni, obrazovni i naučni centar Srbije, sa dominantnim sektorima građevine, prerađivačke industrije, trgovine i finansijskih usluga. Grad je svojevrsan demografski magnet - prema popisu, u njemu živi 22,5% stanovništva Srbije, dok nezvanične procene prelaze 25%, što stvara pritisak na tržište rada i stanovanja i negativno utiče na demografsku ravnotežu u zemlji (Mitrović & Antičić, 2013).

Prema Generalnom urbanističkom planu Beograda do 2041. godine, razvoj grada usmeren je ka jačanju turističkih, kulturnih i poslovnih potencijala, posebno duž priobalja Save i Dunava, uz prostor za kreativnu ekonomiju, industrijske eko-parkove i pametne zone (GUP Grada Beograda, 2016). Ipak, mnogi od ovih potencijala ostaju nedovoljno iskorišćeni, dok postojeće politike razvoja ne tretiraju problem neformalnog stanovanja, iako oko 44% stambenog fonda spada u ovu kategoriju (Mitrović & Antičić, 2013).

Neki od glavnih izazova u vezi sa korišćenjem prostora i ubanim razvojem Beograda uključuju: širenje neplanskih i neformalnih naselja van užeg gradskog jezgra; nedovoljnu infrastrukturnu opremljenost metropolitanskog područja (izuzev centra i Novog Beograda); nedovršenu saobraćajnu mrežu i nedostatak tranzitnih puteva, mostova i javnog prevoza; neadekvatno korišćenje atraktivnih gradskih zona, posebno priobalja; neravnomernu raspodelu zelenih površina i haotičan razvoj duž glavnih saobraćajnih koridora.

Problem neformalnih naselja je usko vezan sa drugim izazovima urbanog razvoja, kao uzrok ili posledica kompleksnog delovanja prostornih, ekonomskih, socijalnih i političkih faktora (Mitrović & Antičić, 2013).

TIPOLOGIJA I RAZVOJ NEFORMALNIH NASELJA U BEOGRADU

Gradovi u zemljama u razvoju susreću se sa izazovima ublažavanja urbane ekspanzije, koja se često odvija van okvira planiranja. Beograd nije izuzetak, iako se njegov socio-ekonomski razvoj razlikuje od mnogih gradova u zemljama u razvoju, kao i od gradova u susednim državama članicama EU ili drugih postsocijalističkih gradova (Petrović, 2009).

Širenje neformalnih naselja u Beogradu povezano je sa specifičnim društveno-ekonomskim okolnostima. Datira iz sedamdesetih godina 20. veka, vezuje se za razvoj naselja Kaluđerica na severoistočnoj periferiji, koje važi za jedno od najvećih takvih naselja u Evropi. Ovaj proces se nastavio i u narednim decenijama (Mitrović, Ralević & Atonić, 2014). Koncentracija industrije i poslovnih aktivnosti u Beogradu dovela je do snažnog demografskog rasta i pritiska na stambeni fond. Iako je delu stanovništva rešeno stambeno pitanje izgradnjom planskih naselja poput Novog Beograda, mnogi doseljenici su morali da traže stanovanje na periferiji, najčešće gradeći porodične kuće. Tokom devedesetih godina, tranzicija ka privatnom vlasništvu, ekonomska kriza, sankcije i pad stambene izgradnje, dodatno su podstakli neformalnu gradnju (Vujović & Petrović, 2007; Žegarac, 1999).

Nakon 2000. godine, prelazak na tržišno orijentisano stanovanje doveo je do ekspanzije neformalne gradnje, posebno na poljoprivrednom zemljištu na obodima grada. Iako metropolitanska teritorija nije značajno proširena, površine pod stambenom gradnjom su se povećale (Simeunčević Radulović, Mitrović, Ralević & Đurović, 2012). Neformalna gradnja tada je postala dominantan oblik stambenog razvoja.

Najveća neformalna naselja nalaze se na severoistočnim i južnim obodima grada, kao i na levoj obali Dunava, dok su manja rasuta po urbanom području. U većini naselja teren je relativno pogodan za gradnju, osim na levoj obali Dunava. Dominantna namena zemljišta je stambena (oko 90%), uz prisustvo trgovine, usluga i drugih komercijalnih sadržaja (Mitrović & Antonić, 2013).

Saobraćajna mreža je nepravilna, infrastruktura uglavnom ograničena na elektroenergetsku mrežu, dok vodosnabdevanje postoji u pojedinim delovima. Ulice su često uske i bez odvodnje, što otežava svakodnevno funkcionisanje (Mitrović & Antonić, 2013). Buduća regulacija ulica zahtevala bi obimna rušenja radi obezbeđivanja širih saobraćajnica i prostora za infrastrukturu. Nedostatak javnih prostora i društvene infrastrukture, poput škola i zdravstvenih ustanova takođe odlikuje ove zone. Urbani obrazac je neformalan i spontano nastao, sa parcelama neujednačenih oblika i veličina, što umanjuje privatnost i funkcionalnost naselja.

Socio-ekonomska struktura stanovništva u neformalnim naseljima je heterogena. U njima žive doseljenici skromnijeg socio-ekonomskog statusa iz drugih delova Srbije, izbeglice iz BiH i Hrvatske, kao i stanari koji iznajmljuju stanove u većim porodičnim kućama raznorodnog vlasništva (Mitrović et al., 2014).

Zaključno, neformalna naselja u Beogradu često se posmatraju kao prostori bez jasnog urbanog identiteta, koji nisu u potpunosti ni urbani ni ruralni. Iako su nastala kao odgovor na stambene potrebe stanovništva, njihov razvoj uglavnom nije pratio odgovarajući urbanistički okvir, što je rezultiralo neusklađenom urbanom strukturom i nedostatkom javnih sadržaja. Istovremeno, naselja se međusobno razlikuju po veličini, morfološkim odlikama, funkcijama, socijalno-ekonomskoj strukturi stanovništva, vlasništvu i pravnom statusu.

Prostorni razmeštaj je relativno ravnomeran: osim u užem gradskom jezgru i na Novom Beogradu, gotovo svaki deo grada ima neki oblik neformalnog naselja. Procena broja naselja je oko 29, različitih po veličini, položaju i prostorno-morfološkim karakteristikama (Mitrović et al., 2013). Termin „neformalna“ pogodniji je od „nelegalna“, jer mnogi objekti imaju kućne brojeve, adrese, uređene ulice i priključke na vodovod i struju, uz regulisano vlasništvo nad zemljištem. Ipak, u većini naselja nedostaju kanalizacija, odvodna infrastruktura i građevinske dozvole, a javni prevoz je nedovoljan, posebno za decu i starije stanovništvo.

Neformalnost kao deo urbanog pejzaža: urbano-geografska transformacija neformalnih naselja Beograda

Tabela 1. Neformalna naselja na teritoriji Beograda

Naselje	Položaj	Glavne karakteristike
Borča (2/3)	Sever	Ravničarsko, stabilno tlo; privatne kuće i delimično regulisani višeporodični blokovi
Krnjača	Sever, leva obala Dunava	Ravničarsko, visok nivo podzemnih voda; mešano porodično i legalno višeporodično stanovanje
Višnjica / Višnjička banja (½)	Sever, desna obala Dunava	Brdovito, nepravilna mreža ulica; porodično stanovanje i delovi sa regulisanim blokovima
Karaburma (deo)	Severoistočno	Blago brdovito, delimično regulisano; privatne kuće i delovi legalnog stanovanja
Mirijevo (½)	Istočno	Brdovito, nekada šumsko zemljište; porodične kuće i delimično regulisani višeporodični objekti
Mali Mokri Lug	Istočno-jugoistočno	Brdovito, stabilno; privatne kuće, delimično obrazovana ulična mreža
Kaluđerica (½)	Istočno-jugoistočno	Brdovito, stabilno; privatne kuće, delimično regulisane ulice, zone usluga
Leštane (½)	Istočno-jugoistočno	Brdovito, stabilno; privatne kuće, veći deo neregulisan, zone usluga
Vinča (veći deo)	Istočno, desna obala Dunava	Ravničarsko, visok nivo podzemnih voda; privatne kuće, delimično regulisane ulice, maloprodaja/usluge
Boleč (½)	Istočno-jugoistočno	Ravničarsko; privatne kuće i delovi sa uslugama, nepravilna mreža
Veliki Mokri Lug	Jugoistočno	Brdovito, stabilno; privatne kuće, delimično regulisano, uglavnom nepravilno
Naselje između autoputa i Medakovića 3	Jugoistočno	Brdovito, stabilno; privatne kuće, delimično regulisano i stambeni blokovi
Padina	Južno-jugoistočno	Brdovito, stabilno; privatne kuće, nepravilna ulična mreža
Kumodraž	Južno-jugoistočno	Brdovito, stabilno; privatne kuće, delimično regulisano
Jajinci	Južno	Brdovito, stabilno; porodične kuće, nepravilna ulična mreža
Trošarina (deo)	Južno	Brdovito, stabilno; privatne kuće, delimična mreža ulica
Kanarevo brdo (deo)	Južno	Brdovito, stabilno; privatne kuće i delovi regulisanih blokova
Miljakovac 3	Južno	Brdovito, pošumljeno; privatne kuće i delimično regulisani blokovi
Manastirska šuma	Južno	Brdovito, pošumljeno; privatne kuće, delimična mreža ulica
Resnik (deo)	Južno	Brdovito, nekada šuma; privatne kuće, delimično regulisano

Naselje	Položaj	Glavne karakteristike
Kneževac (deo)	Južno	Brdovito, stabilno; privatne kuće i planski blokovi, delimično regulisano, industrijska zona
Makiš	Jugozapadno, desna obala Save	Ravničarsko, visoke podzemne vode; privatne kuće, delimična ulična mreža
Železnik (obod)	Južno-jugozapadno	Brdovito, stabilno; privatne kuće i planski blokovi, blizina industrijske zone
Bele vode	Južno-jugozapadno	Brdovito, stabilno; privatne kuće, delimično regulisano
Staro Sajmište	Zapadno, blizu Novog Beograda	Ravničarsko, stabilno; delimično regulisane ulice, visok nivo podzemnih voda
Ledine	Zapadno-severozapadno	Ravničarsko, stabilno; privatne kuće, delimična mreža ulica
Altina	Severozapadno	Ravničarsko, stabilno; privatne kuće, većinom neregulisano
Zemun (deo)	Severozapadno, blizu centra Zemuna	Ravničarsko, stabilno; privatne kuće, delimično regulisano
Batajnica (obod)	Severozapadno	Ravničarsko, stabilno; privatne kuće, delimično regulisano

Izvor: Mitrović & Antičić, 2013.

UTICAJ NEFORMALNIH NASELJA NA TRANSFORMACIJU URBANOG PROSTORA

Jedan od najuočljivijih efekata širenja neformalnih naselja u Beogradu jeste ekspanzija periurbanog prostora. Mnoga naselja razvila su se na poljoprivrednom zemljištu izvan planski obuhvaćenih teritorija i vremenom su se stopila sa obližnjim ruralnim naseljima, formirajući poluurbanu periferiju (Simeunčević Radulović et al., 2012). Do sredine 2000-ih neformalno izgrađen stambeni fond zauzimao je oko 4.430 ha, odnosno približno 43% građevinskog zemljišta u Beogradu (Simeunčević Radulović et al., 2012). Ova naselja se često razvijaju duž glavnih saobraćajnih koridora, povezujući gradsko jezgro sa okolnim urbanim tkivom.

Prostorne posledice ogledaju se u fragmentisanom razvoju, širenju stambenih zona u nekada ređe naseljenim područjima i transformaciji ruralnih teritorija u periurbane stambene zone. Morfološki dominira nepravilna mreža ulica, gusta koncentracija objekata na malom prostoru, varijacije u spratnosti i nameni, kao i nedostatak javnih prostora, što doprinosi fragmentiranosti urbanog tkiva (Simeunčević Radulović et al., 2012).

Infrastrukturna opremljenost ovih naselja je ograničena: pristup kanalizacionoj mreži, javnom prevozu, vodovodu i električnoj mreži često je nedovoljan, zbog čega su stanovnici u ranim fazama razvoja koristili alternativna rešenja (Tsenkova, 2013). Formalna i neformalna naselja koegzistiraju u istom urbanom prostoru, ali sa značajnim razlikama u dostupnosti infrastrukture i usluga.

Socijalno-geografska struktura naselja je raznolika. Iako se često percipiraju kao marginalizovane zone, u njima postoje i luksuzne kuće ili moderni stambeni kompleksi sa dodatnim sadržajima, što ukazuje na heterogenu strukturu stanovništva. Pitanje koje se nameće jeste u kojoj meri ovakve prostorne transformacije podstiču promene u politikama urbanog planiranja. Beograd ima iskustva sa sanacijom pojedinih nelegitimenih naselja, poput Karton sitija ili Jatagan male, ali su to bili izolovani slučajevi koji se morfološki i

funkcionalno razlikuju od savremenih neformalnih naselja. Iako su ona postala trajna komponenta urbanog razvoja, nisu značajnije uticala na redefinisane planskih politika. Pre konkretnih delovanja neophodno je formirati sveobuhvatne baze podataka o pojedinačnim naseljima (Mitrović, Đukić, Marić, Gajić, & Furundžić, 2024).

Preporuke za unapređenje ovih područja podrazumevaju sveobuhvatan i realističan pristup, usklađen sa demografskim i socio-ekonomskim okolnostima, uključujući posebne zakonske i planske instrumente i fiskalne mehanizme prilagođene stanovništvu (Simeunčević Radulović et al., 2013). Savremene urbane studije naglašavaju potrebu da se pažnja usmeri i na funkcionisanje naselja. Umesto fokusiranja samo na nedostatke, ona se posmatraju kao samoodržive i samoorganizujuće zajednice (Neuwirth, 2004). Vitalnost proizlazi iz sposobnosti stanovnika da, uz ograničene resurse i bez velikih planskih intervencija, stvore funkcionalno životno okruženje, pri čemu lokalna zajednica ima ključnu ulogu (French et al, 2021). Stanovništvo se sve više prepoznaje kao aktivni učesnik u oblikovanju urbanog pejzaža, a ne samo kao pasivna žrtva urbanih procesa, što dovodi u pitanje dominantni narativ o neformalnim naseljima kao isključivo marginalnim i disfunkcionalnim prostorima (Bayat, 2010).

Šetnja ulicama beogradskih neformalnih naselja često potvrđuje ovu perspektivu. Mnoga od njih više oskudevaju u zadovoljenju osnovnih infrastrukturnih potreba nego u dostupnosti sekundarnih sadržaja. Iako u pojedinim naseljima nedostaju kanalizacija, dodatne linije javnog prevoza, vrtići ili zelene površine, ona često imaju razvijenu mrežu uslužnih delatnosti, prodavnica, ugostiteljskih objekata i drugih sadržaja svakodnevnog života.

UMESTO ZAKLJUČKA

Uzimajući u obzir navedeno, neformalni urbani razvoj može se posmatrati i kao mehanizam preživljavanja (Okeke, 2021). U tom smislu, neformalna naselja često predstavljaju deo rešenja stambenog pitanja, a ne isključivo problem koji društvo nije u stanju da reši (Atkinson, 2024). Ova naselja pokazuju određeni nivo rezilijentnosti, izražen kroz samopomoć stanovništva u izgradnji stambenih zajednica, uprkos ograničenoj institucionalnoj podršci. Zbog toga ih je potrebno sagledati kao potencijalni deo rešenja, uz aktivnu saradnju sa lokalnim zajednicama (Lim, 1987).

U slučaju Beograda, prvi korak podrazumeva proširivanje baze podataka i znanja o ovim naseljima, kao i razvoj planskih instrumenata koji bi bili specifično usmereni na njih. Iako Generalni urbanistički plan do 2041. godine naglašava razvoj turizma, kulture i poslovnih aktivnosti, neformalnost je takođe važan faktor transformacije grada (GUP Grada Beograda, 2016). Zbog toga je potrebno povećati vidljivost ovog fenomena u javnom diskursu, kako bi stručnjaci i donosioci odluka usmerili buduće politike ka unapređenju ovih urbanih područja.

LITERATURA

- Atkinson, C. L. (2024). Informal settlements: A new understanding for governance and vulnerability study. *Urban Science*, 8(4), 158. <https://doi.org/10.3390/urbansci8040158>
- Bayat, A. (2010). *Life as politics: How ordinary people change the Middle East*. Stanford University Press.
- French, M., Ramirez-Lovering, D., Sinharoy, S. S., Turagabeci, A., Latif, I., Leder, K., & Brown, R. (2021). Informal settlements in a COVID-19 world: Moving beyond upgrading and envisioning revitalisation. *Cities & Health*, 5(sup1), S52–S55. <https://doi.org/10.1080/23748834.2020.1812331>

- Grad Beograd. (2016). *Generalni urbanistički plan grada Beograda*. Beograd: Grad Beograd.
- Lim, G. C. (1987). Housing policies for the urban poor in developing countries. *Journal of the American Planning Association*, 53, 176–185.
- Mitrović, B., & Antonić, B. (2013). The taming of the shrew: Coping with illegal settlements in Belgrade, Serbia. In *Planning Times – You better keep planning or you get in deep water, for the cities they are a-changin'...*: Proceedings of 18th International Conference on Urban Planning and Spatial Development in the Information Society (pp. 985–994). Schwechat: CORP – Competence Center of Urban and Regional Planning. https://hdl.handle.net/21.15107/rcub_raf_553
- Mitrović, B., Đukić, A., Marić, J., Gajić, R., & Furundžić, D. (2024). Aspekti urbane bezbednosti u kontekstu nelegalne urbanizacije. In *Urbana bezbednost i urbani razvoj: Zbornik radova* (pp. 421–437). Beograd: Univerzitet u Beogradu – Fakultet bezbednosti; Univerzitet u Beogradu – Arhitektonski fakultet. <https://doi.org/10.5937/UBUR24421M>
- Mitrović, B., Ralević, M., & Antonić, B. (2014). Integrating illegal housing into the urban development in Belgrade in the context of global trends: Methodological and regulatory framework. In *HOUSING Development in Serbia in the Context of Globalization and Integrations, Vol. 3, Strategies and Models* (pp. 129–144). University of Belgrade – Faculty of Architecture. https://hdl.handle.net/21.15107/rcub_raf_1053
- Neuwirth, R. (2004). *Shadow cities: A billion squatters, a new urban world*. London: Routledge.
- Okeke, D. C. (2021). Prospects for sustainable urban development in Africa – (Re)Viewed from a planning perspective. *International Planning Studies*, 26, 198–217. <https://doi.org/10.1080/13563475.2020.1785278>
- Petrović, M. (2009). *The transformation of cities towards de-politization of urban issues*. Belgrade: The Institute of Sociological Research.
- Simeunčević Radulović, S., Mitrović, B., Ralević, M., & Đurović, M. (2013). Informal growth of housing in Belgrade under the impact of transition to global economy. *Planum – The Journal of Urbanism*, 26(1/13), 1–13.
- Tsenkova, S. (2013). Winds of change and the spatial transformation of post-socialist cities. *Baltic Worlds*, 6(1), 20–27. Directory of Open Access Journals.
- Vujović, S., & Petrović, M. (2007). Belgrade's post-socialist urban evolution: Reflections by the actors in the development process. In K. Stanilov (Ed.), *The post-socialist city: Urban form and space transformations in Central and Eastern Europe after socialism* (Vol. 92, pp. 361–383). Dordrecht: Springer.
- Žegarac, Z. (1999). Illegal construction in Belgrade and the prospects for urban development planning. *Cities*, 16(5), 365–370. [https://doi.org/10.1016/S0264-2751\(99\)00033-5](https://doi.org/10.1016/S0264-2751(99)00033-5)