

УДК 725.832(497.11)"1976/1981"

DOI <https://doi.org/10.31212/tokovi.2026.1.sla.297-324>

Оригинални научни рад/Original scientific paper

Примљен/Received: 18. 6. 2025.

Прихваћен/Accepted: 14. 4. 2026.

Љубица СЛАВКОВИЋ

Архитектонски факултет Универзитета у Београду

ljslavkovic@gmail.com

ORCID: 0009-0001-6309-2497

Политички императив и институционално прилагођавање: изградња „Сава центра” у контексту КЕБС-а (1976–1981)

АПСТРАКТ: У раду се анализира институционални процес одлучивања и реализације изградње „Сава центра” (I и II фаза), као подухвата иницираног на највишем савезном нивоу у контексту припрема за Београдски састанак КЕБС-а. На основу критичке анализе архивске грађе, планско-техничке документације и релевантне литературе, применом неоинституционалне теорије и концепта путање зависности, истражује се на који начин политички императив успоставља специфични режим деловања институција кроз (1) понављано померање и обртање процедуралних корака и (2) формалне верификације којима се претходно донете одлуке ретроактивно институционализују и институционално легитимишу, уз осврт на репрезентацију објекта и начина на који се артикулишу улога архитектуре и позиција струке. Релевантност истраживања огледа се у дубљем разумевању односа између политичке моћи, регулативе и институционалних пракси у домену одлучивања о просторном развоју.

КЉУЧНЕ РЕЧИ: политичка моћ, неоинституционална теорија, употребна и грађевинска дозвола, путање зависности, „Сава центар”

Увод

У југословенском контексту модернизације, архитектура материјализује амбицију прогреса и симболички потврђује легитимност друштвеног и политичког курса.¹ Педесетих и шездесетих година XX века архитектонска продукција у Југославији улази у фазу интензивне консолидације и ширег отварања према међународним токовима.² У деценији која следи, након што у јеку Хладног рата стаје на чело несврстаних и бира „трећи пут”, СФРЈ је на врхунцу развојног тренда који карактерише континуирано запошљавање водећих домаћих грађевинских фирми на великим пројектима у иностранству,³ а тиме и развој грађевинске индустрије. С почетком 1976. године, изградња репрезентативног конгресног центра у Београду за потребе Конференције о европској безбедности и сарадњи (КЕБС) представља политички императив *йар екселанс*.⁴

Инициран са највишег савезног врха,⁵ конгресни центар савременог архитектонског и технолошког израза грађен је као показатељ успеха југословенске модернизације, и то кроз развој грађевинске индустрије. У погледу архитектонских и грађевинских достигнућа, посебно се истицао

-
- 1 Александар Игњатовић, „Транзиција и реформе: архитектура у Србији 1952–1980”, у *Историја уметности у Србији XX века 2*, ур. Мишко Шуваковић (Београд: Орион Арт, 2012), 689–726; Љиљана Благојевић, *Нови Београд: оцјорени модернизам* (Београд: Завод за уџбенике, 2007); Мароје Mrduljaš, i Vladimir Kulić, ur., *Unfinished Modernizations: Between Utopia and Pragmatism* (Zagreb: УНА/ССА – Удружење hrvatskih arhitekata / Croatian Architects' Association, 2012).
 - 2 Miloš R. Perović, *Srpska arhitektura XX veka, od istoricizma do drugog modernizma* (Beograd: Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu, 2003).
 - 3 Žaklina Gligorijević, Ana Graovac, *70 godina Urbanističkog zavoda Beograda*, Књ. 1 *Istorijat* (Beograd: Urbanistički zavod, 2018).
 - 4 Vladimir Kulić, „New Belgrade and Socialist Yugoslavia's Three Globalisations”, *International Journal for History, Culture and Modernity* 2, no. 2 (2014), 125–153; Ivan Kucina, „The Continuous Reproduction of Contradictions in the Urban Development of New Belgrade's Central Area”, *Urban Planning* 9 (2024), 9; Архив Југославије (АЈ), Савезно извршно веће (803), ф-28, 37. седница Председништва СФРЈ, 15. септембар 1975, строго поверљиво; Дипломатски архив Министарства спољних послова Србије (ДАМСПС), Политичка архива (ПА), 1977, ф-183, 41800, Остваривање закључака о безбедности и сарадњи у Европи и наша активност на том плану, 22. јануар 1976; АЈ, 803, ф-47, Београдски састанак КЕБС, 16. мај 1977.
 - 5 АЈ, 130, ф-2660, Предлог дневног реда за 82. седницу, 27. мај 1976, строго поверљиво.

успех пројектовања и изградње у изузетно кратком року.⁶ У складу с својеврсном „телеолошком улогом“ коју, како истиче Игњатовић, архитектура задобија у јавном простору Југославије и Србије,⁷ архитектура „Сава центра“ није одраз само економске потентности самоуправног поретка већ и политичке амбиције социјалистичке Југославије да балансира и заузме истакнуто место између суперсила Истока и Запада – и то кроз анти-блоковски, антиколонијални и мировни концепт несврстаности.⁸

Студија случаја „Сава центра“ омогућава да се реконструише како се политички приоритет највишег ранга преводи у конкретан институционални режим деловања у домену планирања и изградње. Уместо полазишта да се изузетак остварује кроз формалну суспензију правила, анализа прати начин на који постојећи регулативни и управни оквир функционише у пракси, односно како институције накнадно усаглашавају и потврђују већ донете одлуке. На тај начин се осветљава однос политичке моћи, регулативе и институционалних пракси у конкретном историјском контексту позног социјализма.

Теоријски оквир и методолошки њрисџуј

Неоинституционална теорија пружа оквир за разумевање како институције као правила, норме и процедуре усмеравају друштвено деловање и стварају дугорочне обрасце понашања.⁹ Фокус је на механизмима и односима у друштвеном контексту који омогућавају функционисање институција.¹⁰ Систем планирања посматра се као елемент управљања, што проширује увид у контексте које планирање обликује и у ко-

6 Vladimir Kulić, „New Belgrade and Socialist Yugoslavia’s Three Globalisations”, 144–145.

7 Игњатовић, „Транзиција и реформе”, 696–697.

8 АЈ, 803, ф-28, 37. седница Председништва СФРЈ, 15. септембар 1975, строго поверљиво; АЈ, 803, ф-47, Београдски састанак КЕБС, 16. мај 1977; ДАМСПС, ПА, 1975, ф-181, 443033, Свим ДКП – О припремном састанку београдског састанка КЕБС, 8. август 1975.

9 James G March, and Johan P. Olsen, „Elaborating the new institutionalism”, in *The Oxford handbook of political institutions*, eds. R. A. W. Rhodes, Sarah. A. Binder, i Bert A. Rockman (Oxford: Oxford University Press, 2006).

10 Stephen Bell, „Institutionalism: Old and New”, in *Government, politics, power and policy in Australia*, eds. John Summers, Dennis Woodward, and Andrew Parkin (Oxford University Press, 2002).

јима делује.¹¹ Фокус на легалне и организационе димензије система планирања расветљава механизме по којима се производе и репродукују шире друштвене норме и односи моћи.¹²

У сржи неоинституционалне теорије је разумевање институција као динамичних структура које истовремено обухватају формалне механизме, нпр. законе и прописе, и неформалне праксе, рутине и норме.¹³ Нарочито је у оквирима историјског институционализма значајан концепт путање зависности (енгл. *path dependency*), према коме се једном успостављени обрасци одлучивања одржавају кроз механизме повратних спрега и асиметричну расподелу моћи, временом отежавајући реформе или промену појединих институционалних елемената.¹⁴

У овом истраживању концепт путање зависности се користи као аналитички инструмент за идентификацију механизма одлучивања кроз које се политички приоритети накнадно институционализују и институционално легитимишу. Операционализација се врши кроз две групе индикатора: (1) понављање померања процедуралних корака и њихово обртање (нпр. отпочињање радова пре формалне одлуке о изградњи, прибављање релевантних дозвола након отпочињања радова или коришћења објекта и др.), и (2) формалне верификације којима се постојеће стање ретроактивно институционализује и институционално легитимише. Тиме се генерише институционална инерција која умањује капацитет за *ex ante* контролу и санкционисање одступања, и преусмерава институционално деловање ка *ex post* верификацијама и формалном усаглашавању претходно већ донетих одлука.

Према неоинституционалној теорији, а посебно у оквирима историјског институционализма, концепт путање зависности је условљен аси-

11 Patsy Healey, „The New Institutionalism and the Transformative Goals of Planning”, in *Institutions and Planning*, ed. Niraj Verma (Oxford: Elsevier, 2007), 61–87.

12 Geoffrey M. Hodgson, „What Are Institutions?”, *Journal of Economic Issues*, 40(1)/2006, 1–25.

13 Douglass C. North, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance* (New York: Cambridge University Press, 1990); Andre Sorensen, „Institutions and Urban Space: Land, Infrastructure, and Governance in the Production of Urban Property”, *Planning Theory and Practice*, 19, no. 1 (2018), 21–38.

14 James Mahoney, and Kathleen Thelen, *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power* (Cambridge University Press: 2010); Sorensen, „Institutions and Urban Space”, 21–38.

метричним дистрибуцијама моћи, док их истовремено јача.¹⁵ У предметној студији случаја асиметрична дистрибуција моћи се огледа у неједнакој могућности актера да одређују приоритете и редослед институционалних корака (нпр. савезни органи одређују рок извођења радова и намену будућег објекта као императив, док административни и стручни механизми на локалном градском и општинском нивоу делују превасходно као инструменти накнадног усаглашавања и управљања последицама већ донетих одлука).

Други значајан концепт неоинституционализма јесте идеја критичних тачака у којима долази до промене институционалних односа и отварања простора за формирање нових развојних путања.¹⁶ Критичне тачке се јављају када екстерни притисци или кризе омогуће делатницима да редефинишу приоритете и реорганизују институционалне аранжмане, након чега се нови обрасци деловања постепено учвршћују кроз механизме путања зависности. У том смислу, критична тачка се посматра као релативно кратак период повећане контингентности. Избори и односи моћи успостављени у том кратком периоду производе дугорочне последице тиме што се накнадно стабилизују кроз институционалне механизме који подстичу репродукцију једном успостављених решења.¹⁷

Предметна студија случаја смештена је непосредно након доношења Устава 1974. године, који је, како Радојевић истиче, у уставној доктрини представљен као врхунац фазе прогресивне еволуције социјалистичког самоуправљања. Алати за остваривање прокламованих циљева били су децентрализација, делегатски систем и социјалистичка демократија, односно преношење овлашћења са савезне државе на федералне јединице, са виших нивоа одлучивања на ниже нивое.¹⁸ Како Игњатовић

15 Paul Pierson, *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004).

16 Peter A. Hall, and Rosemary C. R. Taylor, „Political Science and the Three New Institutionalisms”, *Political Studies* 44, no. 5 (1996), 936–57; Giovanni Capocchia, and R. Daniel Kelemen, „The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism”, *World Politics* 59, no. 3 (2007), 341–69; Andre Sorensen, „Taking Path Dependence Seriously: An Historical Institutional Research Agenda in Planning History”, *Planning Perspectives* 30, no. 1 (2015), 17–38.

17 Andre Sorensen, „New Institutionalism and Planning Theory”, in *The Routledge Handbook of Planning Theory*, ed. Michael Gunder (London: Routledge, 2017), 250–63.

18 Мијодраг Радојевић, „Устав СФРЈ из 1974. године – између семантичког и номиналног устава (Прилог теоријској класификацији)”, у *Пола века Усйава Социјали-*

истиче, нови устав је означио радикалне промене ка остваривању социјалистичке самоуправне демократије, значајно ослабио савезни централизам и санкционисао демократски федерализам република.¹⁹

У овом раду уставне промене из 1974. године се посматрају као шири институционални оквир којим су редефинисане надлежности и механизми координације између нивоа управљања, што је релевантно за разумевање институционалних аранжмана у којима се случај одвија. Као полазна критична тачка се посматра политички императив везан за преузету међународну обавезу и рок њеног испуњења, услед којих се мења хијерархија приоритета у планирању и изградњи. То за последицу нема укидање или измену формалних правила, већ њихово прилагођавање унутар постојећег институционалног поретка. Управо такав начин функционисања институција, у којем се нови политички приоритет спроводи кроз постојеће механизме уз њихову адаптацију насталим околностима, представља основу за тумачење путања зависности у предметној студији.

У раду је анализирана архивска грађа, планска и техничка документација, одлуке, решења, записници седница, кореспонденција радних тела, интерна документа, дописи и друго, уз релевантну стручну и научну литературу. Прикупљени подаци анализирани су у оквиру неоинституционалне теорије, са посебним фокусом на историјски институционализам, уз примену критичке и анализе садржаја, што је послужило као основ за дискусију и закључке.

Рад је усредсређен на социјалистички контекст позних 1970-их, полазећи од тога да је однос између политичке моћи, регулативе и институционалних пракси релевантна и данас актуелна истраживачка тема. Предметна студија је одабрана како би се дубље истражили механизми институционалног деловања у условима политичког императива. Допринос предметне студије огледа се у томе да се идентификују институционални механизми, уз осврт на репрезентацију објекта и начина на који се артикулишу улога архитектуре и позиција струке.

стичке Федеративне Републике Југославије из 1974 – између митова и прошлости, ур. Мијодраг Радојевић, Петар Матић и Владан Станковић (Београд: Институт за политичке студије, 2025), 413–447, 430.

19 Александар Игњатовић, „Транзиција и реформе: архитектура у Србији 1952–1980”, 691–726.

Међународна обавеза као политички императив

Председник СФРЈ Јосип Броз Тито је 1975. године на Конференцији о европској безбедности и сарадњи (КЕБС) у Хелсинкију преузео обавезу да Југославија буде идући домаћин овог значајног међународног догађаја.²⁰ У време Хладног рата, КЕБС је виђен за прекретницу у глобалној политици којом се Европа окреће ка коегзистенцији и миру.²¹ Улога КЕБС-а, из које настаје Организација за европску безбедност и сарадњу (ОЕБС) која је и данас значајна у мировној архитектури северне хемисфере, била је да промовише дијалог, безбедност и људска права као основе за смањење тензија између Истока и Запада.²² Овај међународни самит 35 шефова држава и влада земаља Европе, САД и СССР-а представљао је јединствену иницијативу на глобалном плану и отворено преносио неутралистичку политику земље домаћина.²³ У таквом симболичком глобалном позиционирању, СФРЈ је предложена и одабрана од стране бројних ванблоковских и блоковских земаља да буде следећа земља домаћин.²⁴

На највишем савезном врху КЕБС је виђен као једна од најважнијих манифестација попуштања затегнутости у Европи и свету и других позитивних промена у међународним односима.²⁵ Питању континуитета КЕБС-а је дат посебан значај на глобалном, а затим и на савезном плану, и одабир Југославије као идуће земље домаћина је прихваћен као значајно дипломатско признање Југославији, чин јачања њене европске

20 АЈ, 803, ф-28, 37. седница Председништва СФРЈ, 15. септембар 1975, строго поверљиво.

21 АЈ, 803, ф-28, 37. седница Председништва СФРЈ, 15. септембар 1975, строго поверљиво; ДАМСПС, ПА, 1977, ф-185, 430333, Излагање Председника Извршног већа скупштине СР Србије, Д. Чкребића на седници Председништва СР Србије 26. априла 1977. године, 26. мај 1977.

22 Organization for Security and Co-operation in Europe, *Final Act of the Conference on Security and Co-operation in Europe* (Helsinki: Organization for Security and Co-operation in Europe, 1975).

23 АЈ, 803, ф-47, Београдски састанак КЕБС, 16. мај 1977; АЈ, 803, ф-28, 37. седница Председништва СФРЈ, 15. септембар 1975, строго поверљиво.

24 АЈ, 803, ф-28, 37. седница Председништва СФРЈ, 15. септембар 1975, строго поверљиво.

25 ДАМСПС, ПА, 1977, ф-183, 41800, Остваривање закључака о безбедности и сарадњи у Европи и наша активност на том плану, 22. јануар 1976; АЈ, 803, ф-47, Београдски састанак КЕБС, 16. мај 1977.

позиције и несврстане концепције,²⁶ као „јединствене уставне основе укупне међународне политике и делатности”.²⁷ У складу са истакнутом међународном обавезом и одговорности која се нашла пред Југославијом, о чему су вођени и интензивни међународни разговори,²⁸ одмах су отпочете припреме на највишем политичком нивоу.²⁹

Ангажовани су бројни савезни органи и организације, формирано нови, а уследили су и посебни напори на нивоу федерација, републике, покрајине и Града Београда да би се припреме за Београдски састанак (БС), први састанак у оквиру континуитета КЕБС-а, који је по свом завршетку оцењен на нивоу СИВ-а као најзначајнији европски скуп на прелазу из 1977. у 1978. годину,³⁰ извршиле успешно и благовремено.³¹

Савезно извршно веће је наложило свим савезним органима и савезним организацијама, друштвено-политичким и другим организацијама да се ангажују на остваривању одлука КЕБС-а у домену својих делатности. Одговорност за припрему и организовање самог састанка додељена је Савезном секретаријату за иностране послове (ССИП), уз сугестију да ССИП размотри образовање ширег координационог тела од представника федерације, република, аутономних покрајина и друштвено-политичких организација, а у сарадњи с другим савезним органима, ради координације програма и спровођења преузетих обавеза у вези с КЕБС-ом.³²

26 ДАМСПС, ПА, 1977, ф-183, 41800, Остваривање закључака о безбедности и сарадњи у Европи и наша активност на том плану, 22. јануар 1976; АЈ, 803, ф-28, 37. седница Председништва СФРЈ, 15. септембар 1975, строго поверљиво; АЈ, 803, ф-47, Београдски састанак КЕБС, 16. мај 1977; ДАМСПС, ПА, 1975, ф-181, 443033, Свим ДКП – О припремном састанку београдског састанка КЕБС, 8. август 1975; АЈ, 803, ф-47, Београдски састанак КЕБС, 16. мај 1977.

27 ДАМСПС, ПА, 1977, ф-183, 41800, Остваривање закључака о безбедности и сарадњи у Европи и наша активност на том плану, 22. јануар 1976.

28 ДАМСПС, ПА, 1975, ф-181, 438268, Допис свим ДКП СФРЈ у иностранству, 7. август 1975.

29 АЈ, 803, ф-28, 37. седница Председништва СФРЈ, 15. септембар 1975, строго поверљиво.

30 АЈ, 803, ф-56, Информација о XVII седници Савезног савета за међународне односе одржаној 12. априла 1978. године на којој је разматран Београдски састанак КЕБС-а, 14. април 1978, строго поверљиво.

31 АЈ, 130, ф-2276, 102. седница СИВ, 23. октобар 1975, строго поверљиво; АЈ, 803, ф-43, Нека актуелна питања у спровођењу у живот завршног документа Хелсиншке конференције и Београдски састанак КЕБС-а, 6. јануар 1977, строго поверљиво.

32 АЈ, 130, ф-2276, 102. седница СИВ, 32–33.

Међутим, током интензивних и свеобухватних припрема за БС, увидело се да Град Београд не поседује адекватан простор.³³ У року од неколико дана на највишем политичком нивоу је донет захтев о изградњи конгресног центра.³⁴ Захтев је донет од стране Савезног извршног већа (СИВ), уз предлог да се изградња финансира из међународног финансијског кредита,³⁵ упркос актуелном расту притиска спољног дуга и инфлације.³⁶ Предлог СИВ-а је да се уведе низ финансијских и пореских олакшица на чијој имплементацији је наложено ангажовање најважнијих савезних органа и организација, као што су Савезни секретаријат за финансије, Савезни секретаријат за спољну трговину, Народна банка Југославије и др., а у договору с органима града.³⁷ Савезни управљачки врх истиче као примарни значај благовремено довршавање Конгресног центра, са свешћу да је изградња конгресног центра оцењена као велики подухват Југославије и од стране европских партнера.³⁸

У доступној архивској документацији не постоји документарни траг који би омогућио праћење на који начин је одлука са савезног нивоа пренета на ниво Града Београда.³⁹ На седници Већа удруженог рада Скупштине Београда (24. јун 1976) једна од тачака дневног реда је предлог изградње конгресног центра у Београду са предлогом одлуке решења о задужењу Града Београда у иностранству. Као материјал за седницу

33 ДАМСПС, ПА, 1976, ф-183, 428677, Информација о састанку Интерресорне групе за безбедност и сарадњу у Европи одржаног у ССИП-у 10. маја 1976. године, 27. мај 1976.

34 АЈ, 130, ф-2660, Предлог дневног реда за 82. седницу, 27. мај 1976, строго поверљиво.

35 АЈ, 130, ф-2660, 146. седница Комисије Савезног извршног већа за економску политику, 1. јун 1976. године, строго поверљиво, 5.

36 Slobodan Vuković, „Ekonomski uzroci razbijanja/raspada Jugoslavije”, *Sociološki pregled* 45, 4/2011, 477–504

37 АЈ, 130, ф-2660, 146. седница Комисије Савезног извршног већа за економску политику, 5.

38 АЈ, 803, ф-43, Нека актуелна питања у спровођењу у живот завршног документа Хелсиншке конференције и Београдски састанак КЕБС-а, 6. јануар 1977, строго поверљиво.

39 Истраживана је архивска документација Архива Југославије: Кабинет Председника Републике, Председништво СФРЈ, Савезно извршно веће, Дипломатског архива Министарства спољних послова Републике Србије: Политичка архива, КЕБС и Историјског архива Београда: Скупштина града Београда, СО Нови Београд. Значајна је напомена да се у Историјском архиву Београда не налази документација Дирекције за изградњу и реконструкцију Београда за период 1970-их година.

приложен је елаборат Дирекције за изградњу и реконструкцију Града Београда и Градског секретаријата за финансије. У елаборату се у уводном образложењу предлога истиче потреба за изградњом конгресног центра и да су већ израђене убрзане техничке и финансијске припреме услед одржавања КЕБС-а. Даље се у елаборату образлажу технички детаљи већ осмишљеног објекта и динамика изградње (с планираним датумом завршетка 1. јуном 1977. године), а затим се детаљно излаже и финансијска конструкција читавог подухвата.

Индикативно је да саставни део елабората чине закључци Извршног савета Скупштине града Београда (7. јун 1976) којима се предлаже Скупштини града да донесе Одлуку о изградњи Конгресног центра у Београду и Решење о задужењу Града Београда у иностранству, са приложеним готовим садржајем тих докумената. На поменутој Седници Већа удруженог рада предложена Одлука и Решење су једногласно усвојени, без дискусије.

Права и дужности инвеститора се у име Града Београда, односно Скупштине града Београда, преносе на Дирекцију за изградњу и реконструкцију Града Београда.⁴⁰ Дирекција је затим формирала тим стручњака различитих кадрова (инжењери, економисти, правници) и по одобрењу инвеститора одабрала главног пројектанта, архитекту Стојана Максимовића. Непосредно након усвајања Програма активности, који је израдила Дирекција, за генералног извођача радова је одабрано предузеће „Трудбеник”, за пословну банку „Београдска банка”, а набавка опреме је договорена преко „Генерал-експорта”.⁴¹ Из доступне архивске документације се не може утврдити на који начин су ове одлуке донете, односно на ком нивоу одлучивања. Затим су на локалном нивоу, градском и општинском, предузети бројни кораци којима је требало за само четрнаест месеци спровести комплетан подухват, од иницијалне идеје, преко пројектовања и изградње сложеног објекта, до његовог привођења намени.⁴²

40 Историјски архив Београда (ИАБ), Скупштина града Београда (СГБ), 011-360/76-XVIII-01, Записници са седница већа удруженог рада, Одлука о изградњи конгресног центра у Београду, 24. јун 1976.

41 Jugoslavenski građevinski centar (JGC), 154. Konsultativni sastanak, O izgradnji Sava centra u Beogradu (Beograd, 1979), II.

42 Jugoslavenski građevinski centar (JGC), 154. Konsultativni sastanak.

Анализа студије случаја упућује на то да се политички импулс за изградњу конгресног центра са савезног нивоа преноси ка нижим инстанцама као задат приоритет и рок, те да се одлучивање одвија хијерархијски и по вертикали. Савезни органи постављају оквир и обезбеђују услове, Град Београд преузима улогу инвеститора и организује реализацију преко својих служби, а општински органи воде управне поступке и издају дозволе. Језик самоуправљања и социјалистичке демократије који прати подухват, о чему ће бити више речи даље у раду, у пракси се испољава преваходно кроз мобилизацију институција и радних организација око унапред постављеног политичког циља, а не као процес који би, у духу уставом прокламоване децентрализације, подразумевао артикулацију приоритета на нижим нивоима одлучивања.

За локацију конгресног центра је одабран празан блок на левој обали Саве, представљен као једна од најатрактивнијих микро-локација у Београду, у непосредној близини централне зоне Новог Београда која је тада још увек планирана као управљачки центар нове престонице.⁴³ За овај блок је претходно израђена студија „Дом пријатељства“ несврстаних земаља, која није служила да буде реализована, већ ради представљања Председништву Скупштине града Београда и политичком активу града. Пројекат „Дом пријатељства“ био је покушај Урбанистичког завода Београда да ауторитетом спољне политике и симболичким капиталом несврстаних спречи да атрактиван централни простор буде апсорбован масовном друштвено усмереном станоградњом која у том тренутку доминира Новим Београдом.⁴⁴ У контексту две паралелне линије које Перовић препознаје као доминанте у развоју послератне архитектуре,⁴⁵ архитектонски програми чијом изградњом је модернизована и обнављана земља с једне стране, и нова стамбена насеља и меморијални комплекси с друге стране, пројекат „Дом пријатељства“ се може разумети као пла-

43 Ивана Весковић и Јелица Јовановић, „Изградња блокова 21, 22, 23 Централне зоне Новог Београда и њихов значај у оквиру културног наслеђа Београда”, *Наслеђе* 19/2018, 35–51; Љиљана Благојевић, *Нови Београд – осирорени модернизам* (Београд: Завод за уџбенике, 2007).

44 Miloš R. Perović, *Iskustva prošlosti* (Београд: Градевинска књига, 2008), 7–8; Kulić, „New Belgrade and socialist Yugoslavia’s three globalisations”, 141–145.

45 Miloš R. Perović, *Srpska arhitektura XX veka, od istoricizma do drugog modernizma*, 148–154

нерска стратегија којом се не доводи у питање одлучивање о урбанизму и архитектури у политичкој арени. Насупрот томе, постојећа дихотомија унутар ње се користи, уз обећање да ће се, како Перовић наводи, „уколико цела акција успе” и политички притисак на то подручје се смањи, приступити стварном, научном и стручном испитивању могућности будућег развоја тог дела града.⁴⁶

У брзом реаговању на постављени задатак, управо ова локација послужила је за место будућег конгресног центра којим ће СФРЈ глобално и симболички учврстити своју мировну политику трећег пута.⁴⁷

*Изградња комплекса Сава центар – операционализиција
политичкој приоритетној*

Сава центар грађен је кроз три етапе. Објекат А од 53.000 m² изграђен је за припремни састанак КЕБС-а који је планиран да се одржи 15. јуна 1977. године.⁴⁸ У току саме изградње је закључено да је објекат нефункционалан без конгресно-концертне дворане, па се одмах након завршетка прве етапе, објекта А, приступило изради друге, у исто тако „специфичним условима”, како је у документацији означена ванредна пракса паралелне пројектантске активности, израде извођачке техничке документације и изградње објекта.⁴⁹ Трећа етапа обухватила је изградњу хотела од 500 смештајних јединица, грађеног 1978. и 1979. године, чиме је завршена изградња читавог комплекса.⁵⁰

Конгресни Сава центар, чији је инвеститор била Скупштина града Београда, и за чију изградњу Град Београд узима међународни зајам,⁵¹ постављен је, како документација указује, као апсолутни приоритет код

46 Perović, *Iskustva prošlosti*, 7–8.

47 Kulić, „New Belgrade and socialist Yugoslavia’s three globalisations”, 144; Vladimir Kulić, „National, Supranational, International: New Belgrade and the Symbolic Construction of a Socialist Capital”, *Nationalities Papers* 41, no. 1 (2013), 35–60; *Sava Centar u Beogradu*, ur. Nebojša Bogunović (Beograd: Jugoslovenska revija u saradnji sa Kulturnim centrom Beograda, n. d.), 2.

48 AJ, 803, ф-43, 67. седница Председништва СФРЈ, 10. јануар 1977, строго поверљиво, 36.

49 JGC, 154. *Konsultativni sastanak*, 3–5.

50 JGC, 154. *Konsultativni sastanak*, 3.

51 ИАБ, СКБ, 4-361/76-XVIII-01, Записници са седница већа удруженог рада, Решење о задужењу Града Београда у иностранству, 24. јун 1976.

свих стручних служби у Дирекцији за изградњу и реконструкцију Београда (преименован у Завод за изградњу Београда).⁵² Запослен на месту одговорном за овакве пројекте у Дирекцији је био архитекта Стојан Максимовић,⁵³ којем је додељена улога архитекте пројектанта. У изградњи коју је требало обавити за изузетно кратко време у односу на габарите и сложен пројектни задатак, ангажован је велики број стручњака, сарадника и извођачких фирми, а за опремање се користила квалитетна и савремена расположива опрема. Од маја 1976. до маја 1977. израђени су сви пројекти, више од 100 парцијалних елабората, на којима је учествовало више од 200 пројектаната. У годину дана је изграђен објекат површине 53.000 м², а одмах затим, и за мање од годину дана, још један објекат од 30.000 м²,⁵⁴ савременог архитектонског и технолошког израза.⁵⁵

Рејулајџива у режиму ex post верификације

О захтеву за изградњу конгресног центра у Београду одлучивало се на седници Комисије за друштвено-политичка и организациона питања СИВ-а 1. јуна 1976,⁵⁶ истог дана када КМГ „Трудбеник“ упућује захтев СО Нови Београд за дозволу за извођење припремних радова.⁵⁷ Скупштина града Београда доноси Одлуку о изградњи конгресног центра 24. јуна 1976. године.⁵⁸ Ипак, Грађевински дневник КМГ „Трудбеник“ бележи да су радови на терену отпочели нешто раније у односу на сва три претходно поменуто датума: 27. маја 1976. године.

Крајем априла 1977. године, председник извршног већа Скупштине СР Србије излаже Седници Председништва СР Србије да су Град Београд и републички органи, заједно са савезним, предузели све мере

52 Bogunović, *Sava centar u Beogradu*.

53 Miloje Popović – Kavaja, *Sava Centar, hrabrost i avantura* (Beograd: Socijalna misao, 2007).

54 JGC, 154. *Konsultativni sastanak*, 4.

55 Bogunović, *Sava centar u Beogradu*.

56 AJ, 130, ф-2660, Предлог дневног реда за 82. седницу, 27. мај 1976, строго поверљиво.

57 ИАБ, 22, СО Нови Београд, техничка документација, к. 1, Записник о раду Комисије за вештачења – технички преглед објекта Конгресни центар у Блоку 19, Нови Београд, 16. јун 1978.

58 ИАБ, 22, СО Нови Београд, техничка документација к. 1, Објекат: Конгресни центар „Сава центар“, Предмет грађевинске дозволе III-351-282/76.

да изградња Конгресног центра и све друге припреме буду завршене на време.⁵⁹ Ипак, грађевинска дозвола за изградњу I етапе Сава центра издата је тек 28. априла 1977,⁶⁰ нешто више од две недеље пред свечани обилазак, односно свечано отварање Сава центра 14. маја 1977. године.⁶¹ Употребна дозвола издата је Граду Београду 14. јуна 1977. године,⁶² месец дана након свечаног отварања, и то уз услов отклањања недостатака у задатом року.⁶³ Иако је у време пуштања у рад објекат доведен у стање означено као безбедно за употребу, документована је недовршеност комплетне обраде и потпуног опремања објекта.⁶⁴ Стотине примедби комисије које се односе на лошу или недостајућу завршну обраду, недостатак документације и бројне друге естетске, функционалне и техничке елементе, указују на ужурбаност у коме је репрезентативни објекат проглашен завршеним и свечано отворен за јавност.

Друга етапа подразумевала је изградњу велике конгресно-концертне дворане као посебне грађевинске целине, изузетно сложених карактеристика услед великих распона, висине, положаја терена, као и омогућавања вишеструких намена уз употребу савремене технологије. Велика сала је пројектована на преко 4000 места, уз варијабилне елементе плафона, осветљења, озвучења, бине и др., тако да се може користити за различите намене и капацитете.⁶⁵

Грађевинска дозвола за изградњу овог изазовног подухвата, објекта Б, издата је 19. маја 1978. године.⁶⁶ Остаје упамћен инцидент да

59 ДАМСПС, ПА, 1977, ф-185, 430333, Излагање Председника Извршног већа скупштине СР Србије, Д. Чкребића на седници Председништва СР Србије 26. априла 1977. године, 26. мај 1977.

60 ИАБ, 22, СО Нови Београд, техничка документација к. 1, Објекат: Конгресни центар „Сава центар”, Предмет грађевинске дозволе III-351-282/76.

61 *Sava Centar*, Belgrade, Yugoslavia. (Beograd: Sava Centar, 1980).

62 ИАБ, 22, СО Нови Београд, техничка документација к. 1, Објекат: Конгресни центар „Сава центар”, Предмет употребне дозволе III-351-33/77.

63 ИАБ, 22, СО Нови Београд, техничка документација к. 1, Објекат: Конгресни центар „Сава центар”, Предмет грађевинске дозволе III-351-282/76.

64 ИАБ, 22, СО Нови Београд, техничка документација к. 1, Објекат: Конгресни центар „Сава центар”, Предмет грађевинске дозволе III-351-282/76.

65 Vognović, *Sava centar u Beogradu*, 13–14.

66 ИАБ, 22, СО Нови Београд, техничка документација к. 1, Објекат: Конгресни центар „Сава центар”, Предмет грађевинске дозволе III-351-282/76.

се у припремној фази објекта запалила купола на Великој дворани на Дан безбедности (која обухвата и противпожарну заштиту). Индикативно је да је инцидент забележен 13. маја 1978. године, неколико дана пре издавања грађевинске дозволе. Једанаести конгрес СКЈ, скуп највиших званичника федерације којим свечано почиње са радом објекат Б Сава центра одржан је тек месец дана након издавања грађевинске дозволе, 23. јуна 1978. године⁶⁷.

Процес добијања употребне дозволе за објекат Б био је нешто сложенији. Иако је употребна дозвола издата 16. јуна 1978. године, неколико дана пре свечаног отварања, из употребе су изузети бројни радови с датим роком до када морају бити изведени.⁶⁸ Издваја се захтев Завода за изградњу Београда упућен СО Нови Београд за образовање комисије за технички преглед завршених радова на Конгресно-концертној дворани 10. априла 1978,⁶⁹ односно нешто више од месец дана пре датума издавања грађевинске дозволе за исти објекат.

У наредне две и по године следи низ дописа и радова усмерених на отклањање недостатака изузетих из одобрења за употребу, али и других који се односе на технички захтевне елемената позорнице чија је улога била да обезбеде вишенаменско коришћење сале. Овај процес праћен је вишеструким изласком техничке комисије која у више наврата одбија да изда решење о употреби, те захтева дораде. Коначно, одобрење за употребу издато је 24. марта 1981. године,⁷⁰ скоро три године након започињања дуготрајног процеса издавања дозволе за употребу. За то време, конгресно-концертна дворана угостила је бројна имена и организације из различитих политичко-друштвених сфера и са супротстављених страна хладноратовског поларизованог света.

Процес издавања дозвола и скоро трогодишњи раскорак између коришћења конгресно-концертне дворане и коначног одобрења за упо-

67 Miloje Popović – Kavaja, *Sava Centar*, 28.

68 ИАБ, 22, СО Нови Београд, техничка документација к. 1, Објекат: Конгресни центар „Сава центар”, Предмет употребне дозволе III-351-33/77.

69 ИАБ, 22, СО Нови Београд, техничка документација к. 1, Објекат: Конгресни центар „Сава центар”, Предмет грађевинске дозволе III-351-282/76.

70 И овог пута се из одобрења за употребу изузимају употреба једношинске дизалице типа „Веда-2 т” и употреба уређаја за компјутерско покретање плафона у сали, уз 20 дана рока за отклањања недостатака. ИАБ, III-351-33/77.

требу се у овом раду тумаче као резултат механизма који су у теоријском оквиру рада операционализовани кроз две групе индикатора: уочава се понављање померања и обртање процедуралних корака, а затим и формална верификација која у више итерација ретроактивно институционализује и институционално легитимише претходно донете одлуке и успостављено стање.

Уместо да процедурално делују сходно намени, као механизам *ex ante* контроле, рад комисија и пратећа документација функционишу као дуготрајан режим *ex post* провера и дорада, усмерен на постепено довођење технички сложених елемената објекта у стање подобности. У том смислу, уочени механизми, који производе институционалну инерцију, не односе се на укидање или формалну измену правила, већ на њихово тумачење и накнадно усаглашавање, и последично, на њихову институционализацију и институционалну легитимацију.

Архитектура као медијум политичке легитимације

„Овај прекрасни објекат, који ће нам послужити и за међународне скупове и за наше унутрашње састанке, показује високу способност наших градитеља. То значи да у нашој земљи може да се изгради све оно што се ствара и у другим високоразвијеним земљама.[...] Честитам градитељима овог објекта који ће служити за добро, не само Београда, него и цијеле наше заједнице.”⁷¹

Овим речима почиње исцрпно представљање Сава центра у Београду у блиставој истоименој публикацији. Фотографија приказује како председник СКЈ и председник Републике Јосип Броз Тито подноси уводни реферат на XI Конгресу СКЈ, пред пуном великом конгресно-концертном двораном Сава центра. Ипак, цитирани говор не датира са овог догађаја, већ се излаже у нешто ранијем обиласку конгресног центра у оквиру званичне посете општини Нови Београд поводом 30. година од почетка изградње. Тито у здравици у конгресном центру истиче муко-трпни и напорни рад трудбеника, радника, инжењера и техничара који су остварили достигнућа која су преобразила Југославију од „заостале балканске земље у индустријски и технолошки веома развијену”, и у том

71 Bogunović, *Sava centar u Beogradu*.

контексту у први план истиче изградњу конгресног центра.⁷² Одабир овог цитата у поменутој публикацији фокус ставља на улогу архитектуре и грађевинарства у представљању економске потентности и глобалне конкурентности социјалистичке Југославије.

У истом маниру, о улози архитектуре у симболичком друштвеном и политичком позиционирању подухвата изградње Сава центра, како у међународном тако и у локалном контексту, указује и дискурс генералног извођача КМГ „Трудбеник“. У пратећим текстовима изградња се представља као изузетна част и поверени задатак од посебног друштвеног значаја, чије је извршење омогућено колективним залагањем радника, инжењера и стручњака, наглашено идеолошки профилисаних као носилаца самоуправног социјалистичког етоса. Остварење подухвата у изузетно кратким роковима тумачи се као резултат њихове професионалне и друштвене одговорности, као и привржености заједници, док се сам објекат означава као заједничко дело свих учесника у изградњи и као материјализација колективних градитељских могућности.⁷³

Поменута промотивна публикација, објављена у два засебна издања (на српскохрватском и на енглеском језику), представља најширој публици, и домаћој и иностраној, до детаља инжењерско-грађевински подухват Сава центра.⁷⁴ Индикативно је да се уз техничке аспекте објекта наводе фотографије и имена водећих инжењера, односно, да се репрезентација жељене друштвене вредности ослања на персонализацију професионалне одговорности различитих стручних профила. Иако су механизми одлучивања и процедура у пракси условљени политичким императивом, у репрезентативном наративу струка се позиционира као гарант компетентности и одговорности.

О постигнутом успеху на пољу архитектуре Сава центра сведочи то да је зграда била номинована за престижну светску Прицкерову награду (Pritzker Architecture Prize) 1979. године.⁷⁵ Истовремено, архитекта Стојан Максимовић мишљења је да је управо брзина којом је изграђен

72 AJ, 837 КПР, II-1/269, Посета Ј. Б. Тита општини Нови Београд – отварање центра „Сава“, 14. 5. 1977.

73 Petar Savatović, „KBG Trudbenik“, u *Sava centar u Beogradu*, ur. Nebojša Bogunović (Beograd: Jugoslovenska revija u saradnji sa Kulturnim centrom Beograda, n. d.).

74 Bogunović, *Sava centar u Beogradu*.

75 Sava centar, О нама, датум приступа 5. 8. 2019. <https://savacentar.rs/o-nama/>

Сава центар „спасила објекат”, јер је спречила „мешање нестручних”.⁷⁶ Максимовићево сведочење имплицира поређење са уобичајеним условима реализације, односно упућује на напетост између пројектантске аутономије и ширег институционалног окружења у којем се са позиције политичке моћи утиче на архитектонске и урбанистичке исходе.

На изванредан начин, изградња Сава центра се може поредити са Радним омладинским акцијама у првим послератним годинама, обележеним ентузијазмом колективног подухвата изградње новог друштва. Поред тога што иза репрезентативне архитектуре стоје највише градске и републичке инстанце, преко двадесет истакнутих предузећа и радних колектива из савезне државе било је ангажовано на низу комплексних радова који обухватају и уређење терена, комплетно извођење, па све до опремања објекта и увоза бројне савремене опреме која се до тада никада није користила на нашим просторима.⁷⁷ Како се у једној од публикација посвећеној овом подухвату наводи, Сава центар је изведен у „изузетној атмосфери поверења, личне одговорности, другарства и самоодрицања”.⁷⁸ Поставља се питање, која је онда улога институција?

*Репрезентативни наратив, институционализација
и лезитимација*

У подизању и представљању Сава центра учествовао је велики број стручњака и предузећа, симболишући изградњу архитектонског дела пре свега као успешног колективног друштвеног и идеолошког подухвата. Модерна архитектура опремљена савременом технологијом средство је учртавања нових значења и обележавања Београда под патронатом државе на чијем је челу. У том процесу репрезентације, поштовање процедура и регулативе смештено је у слепо поље, у коме се истовремено развија на ободима града масовна бесправна градња, пракса која ће обележити развој Београда у деценијама које долазе.

Како Петовар тумачи, притисак државних политика да се обезбеди становање за максималан број људи уз истовремену неефикасност

⁷⁶ Ауторизовани текст интервјуа са Стојаном Максимовићем, у поседу аутора, август 2019.

⁷⁷ Bogunović, *Sava centar u Beogradu*.

⁷⁸ JGC, 154. *Konsultativni sastanak*, 2.

државно-контролисаног грађевинског сектора у домену усмерене стамбене изградње резултује скупим и бројчано недовољним становима.⁷⁹ У потрази за приступачним и могућим решењима, током 1950-их и 1960-их година долази до бесправне стамбене изградње, која већ тада бива препозната као масовна појава.⁸⁰ Међутим, свођење на формални прекршај без реалног санкционисања упркос њеној масовности, као и налази да је чак четвртина бесправно изграђених објеката Београда крајем шездесетих година финансирана од средстава добијених од банака,⁸¹ указују на то да се ова пракса третира превасходно као периферна последица стамбеног дефицита и остаје изван репрезентативног наратива модернизације и приоритета институционалног деловања.⁸² Управо та разлика у третману законитости указује на то да регулатива у пракси не делује као универзални механизам *ex ante* контроле, већ као инструмент чија се функција и интензитет активирања везују за хијерархију политичких приоритета.

Иако анализа регулативног процеса изградње Сава центра указује на процедуралну улогу коју регулатива и процедуре носе, индикативно је да су градски органи међусобно у дуготрајној и интензивној преписци услед низа техничких контрола, те да је употребна дозвола издата тек након што је техничка комисија последњи пут изашла на терен и отклонила сумње о сигурности употребе објекта. Односно, иако се процедуре третирају као формалност која не прати реалну изградњу и употребу на терену, употребна дозвола се ипак не издаје као пуко слово на папиру. Техничко оспособљавање и довођење објекта у функционално и безбедно стање траје скоро три године паралелно с његовом упо-

79 Ksenija Petovar, *Urbana sociologija: Naši gradovi između države i građanina* (Beograd: Geografski fakultet Univerziteta u Beogradu, 2003).

80 Brigitte Le Normand, *Designing Tito's Capital: Urban Planning, Modernism, and Socialism in Belgrade* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2014); Đuro Đurović, „Bespravna stambena izgradnja u Beogradu”, *Urbanizam Beograda*, br. 3 (jul 1967), 20–22; Nataša Lončar-Budić, „Neki aspekti bespravne izgradnje”, *Revija za sociologiju* 5, no. 4 (1975), 106–109.

81 Đurović, „Bespravna stambena izgradnja”, 21.

82 Ljubica Slavković, „Legalizacija divljeg grada: uloga planerskog i zakonodavnog okvira u razvoju masovne nadgradnje u Beogradu”, u *Otete institucije u Srbiji: Teorija i praksa*, ur. Srđan Prodanović, Gazela Pudar Draško i Marija Velinov (Beograd: Institut za filozofiju i društvenu teoriju, 2019), 152–64.

требом, док тек завршен и од стране стручњака потврђен процес бива коначно и формално крунисан дозволом. Коначно одобрење, стога, представља институционални исход дуготрајног усаглашавања изградњеног стања, док репрезентативни наратив служи да одржи слику о подухвату као потврди модернизацијског успеха.

Закључак

Анализа институционалног процеса одлучивања и реализације изградње Сава центра (I и II фаза), у контексту припрема за Београдски састанак КЕБС-а, указује на то да политички императив мења хијерархију приоритета у планирању и изградњи, али не доводи до укидања или формалне измене правила, већ до њиховог прилагођавања унутар постојећег институционалног поретка. У том оквиру, одлуке и рокови се преносе са савезног нивоа као задат приоритет, док на градском и општинском нивоу следи операционализација подухвата кроз низ административних и стручних корака који у пракси делују превасходно као инструменти институционализације и институционалне легитимације већ донетих одлука.

У складу са операционализацијом постављеном у теоријско-методолошком делу, у раду су уочена два индикатора кроз која се испољавају механизми институционалног деловања у условима политичког императива: (1) понављано померање и обртање процедуралних корака (нпр. отпочињање радова пре формалних одлука и/или издавања релевантних дозвола; прибављање дозвола након отпочињања радова или коришћења објекта), и (2) формалне верификације којима се постојеће стање у више итерација ретроактивно институционализује и институционално легитимише. Тиме се институционално деловање преусмерава са *ex ante* контроле и санкционисања одступања ка *ex post* проверама, доградама и формалном усаглашавању, што је посебно јасно у скоро трогодишњем раскораку између коришћења конгресно-концертне дворане и коначног одобрења за употребу.

Студија случаја Сава центра указује на то да је изградња ишла иза пројектовања тек толико колико је нужно за извођење, документација каскала за радовима на терену, док је објекат свечано отворио савезни

политички врх тик након издавања грађевинске и пре издате употребне дозволе. Ипак, паралелно са употребом објекта текао је дуготрајан процес техничких контрола и формалних верификација усмерен на довођење технички сложених елемената у стање подобности, након чега следи коначно одобрење за употребу. У том смислу, регулатива се испољава као процедуралност подређена политичком императиву, али истовремено и као механизам *ex post* провере и постепеног довођења објекта у стање подобности, кроз који се већ донете одлуке ретроактивно институционализују и институционално легитимишу. Управо ова двострука улога представља основу за тумачење да наслеђене праксе у различитим друштвено-политичким контекстима могу добити другачија значења.

Иако превазилази домет овог рада, налази отварају простор за даља истраживања улоге овде идентификованих пракси у творби наслеђених институционалних механизма и њихових последица у каснијим друштвено-политичким контекстима, нарочито у вези са односом законитости и легитимности у домену планирања када се јавни интерес као легитимацијски основ губи у институционалној пракси планирања.⁸³

Резиме

Рад анализира институционални процес одлучивања и реализације изградње Сава центра (I и II фаза) као репрезентативног подухвата иницираног на највишем савезном нивоу у контексту припрема за Београдски састанак КЕБС-а 1977. године. Полазећи од критичке анализе архивске грађе, планско-техничке документације и релевантне литературе, студија случаја показује да политички императив мења хијерархију приоритета у планирању и изградњи, али не доводи до укидања или формалне измене правила, већ до њиховог прилагођавања унутар постојећег институционалног поретка. Одлуке и рокови са савезног нивоа преносе се као задат приоритет, док на градском и општинском нивоу следи операционализација кроз низ управних, административних и стручних корака који у пракси делују превасходно као инструменти накнадног усаглашавања и управљања последицама већ донетих одлука. Посебна па-

83 Ksenija Petovar, Miodrag Vujošević, „Koncept javnog interesa i javnog dobra u urbanističkom i prostornom planiranju”, *Sociologija i prostor* 46, br. 1, 179/2008, 23–51.

жња посвећена је документима грађевинских и употребних дозвола и њиховој улози у режиму *ex post* провера: уочава се раскорак између грађевања и коришћења објекта и формалних аката, као и дуготрајан низ техничких контрола, дорада и верификација који кулминира коначним одобрењем за употребу конгресно-концертне дворане 1981. године. Оваква пракса тумачи се као механизам ретроактивне институционализације и институционалне легитимације успостављеног стања. Уз осврт на репрезентацију Сава центра у јавном и промотивном дискурсу, рад указује на начин артикулације улоге архитектуре и позиције струке у наративу модернизације. Налази доприносе разумевању односа политичке моћи, регулативе и институционалних пракси у домену одлучивања о просторном развоју.

Списак референци – Reference List

Архиви – Archives

- Arhiv Jugoslavije: Fond 837, Kabinet predsednika Republike; Fond 803, Predsedništvo SFRJ; Fond 130, Savezno izvršno veće.
- Diplomatski arhiv Ministarstva spoljnih poslova Republike Srbije: Fond Politička arhiva, KEBS.
- Istorijski arhiv Beograda: Fond Skupština grada Beograda, SO Novi Beograd.

Необјављени извори – Unpublished Sources

- Autorizovani tekst intervjuja sa Stojanom Maksimovićem. 3. 8. 2019. U posedu autora.

Објављени извори – Published Sources

- OSCE – Organization for Security and Co-operation in Europe. *Final Act of the Conference on Security and Co-operation in Europe*. Helsinki, 1975.

Извори са интернета – Internet Sources

- Sava centar, O нама, датум приступа 5. 8. 2019. <https://savacentar.rs/o-nama/>

Литература – Secondary works

- Bell, Stephen. „Institutionalism: Old and New”. In *Government, Politics, Power and Policy in Australia*, edited by John Summers, Dennis Woodward and Andrew Parkin. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Blagojević, Ljiljana. *Novi Beograd: osporeni modernizam*. Beograd: Zavod za udžbenike, 2007. (Cyrillic)
- *Sava Centar u Beogradu*, uredio Nebojša Bogunović. Beograd: Jugoslovenska revija u saradnji sa Kulturnim centrom Beograda, n. d.
- Capoccia, Giovanni, and R. Daniel Kelemen. „The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism”. *World Politics* 59, no. 3 (2007), 341–69.
- Čavoški, Jovan. „Čekajući Evropu u Beogradu: Jugoslavija i Beogradski sastanak KEBS-a 1977–1978”. *Tokovi istorije* 2/2019, 167–198.
- Đurović, Đuro. „Bespravna stambena izgradnja u Beogradu”. *Urbanizam Beograda*, br. 3 (jul 1967), 20–22.
- Gligorijević, Žaklina i Ana Graovac. *70 godina Urbanističkog zavoda Beograda: Knjiga 1 – Istorijat*. Beograd: Urbanistički zavod, 2018.

- Hall, Peter A., and Rosemary C. R. Taylor. „Political Science and the Three New Institutionalisms”. *Political Studies* 44, no. 5 (1996), 936–57.
- Healey, Patsy. „The New Institutionalism and the Transformative Goals of Planning”. In *Institutions and Planning*, ed. Niraj Verma, 61–87. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- Healey, Patsy. *Urban Complexity and Spatial Strategies: Towards a Relational Planning for Our Times*. Oxford: Routledge, 2007.
- Hodgson, Geoffrey M. „What Are Institutions?”. *Journal of Economic Issues* 40(1)/2006, 1–25.
- Jugoslavenski građevinski centar. *154. Konsultativni sastanak o izgradnji Sava centra u Beogradu*. Beograd, 1979.
- Kucina, Ivan. „The Continuous Reproduction of Contradictions in the Urban Development of New Belgrade’s Central Area”. *Urban Planning* 9 (2024), 1–14.
- Kulić, Vladimir. „National, Supranational, International: New Belgrade and the Symbolic Construction of a Socialist Capital”. *Nationalities Papers* 41, 1/2013, 35–60.
- Kulić, Vladimir. „New Belgrade and Socialist Yugoslavia’s Three Globalisations”. *International Journal for History, Culture and Modernity*, no. 2 (2014), 125–153.
- Le Normand, Brigitte. *Designing Tito’s Capital: Urban Planning, Modernism, and Socialism in Belgrade*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2014.
- Lončar-Budić, Nataša. „Neki aspekti bespravne izgradnje”. *Revija za sociologiju* 5, no. 4 (1975), 106–109.
- March, James G. and Johan P. Olsen. „Elaborating the New Institutionalism”. In *The Oxford Handbook of Political Institutions*, eds. R. A. W. Rhodes, Sarah A. Binder and Bert A. Rockman. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- Mahoney, James and Kathleen Thelen. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- Mrduljaš, Maroje i Vladimir Kulić, eds. *Unfinished Modernizations: Between Utopia and Pragmatism*. Zagreb: UHA/CCA, Udruženje hrvatskih arhitekata / Croatian Architects’ Association, 2012.
- Nedović-Budić, Zorica i drugi. „The Urban Mosaic of Post-socialist Europe”. In *The Urban Mosaic of Post-socialist Europe: Space, Institutions and Policy*, edited by Sasha Tsenkova i Zorica Nedović-Budić, 3–20. Heidelberg: Physica-Verlag, 2006.
- North, Douglass C. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.
- Perović, Miloš. *Iskustva prošlosti*. Beograd: Građevinska knjiga, 2008.
- Perović, Miloš R. *Srpska arhitektura XX veka: od istoricizma do drugog modernizma*. Beograd: Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu, 2003.

- Petovar, Ksenija i Miodrag Vujošević. „Koncept javnog interesa i javnog dobra u urbanističkom i prostornom planiranju”. *Sociologija i prostor* 46(1/179)/2008, 23–51.
- Petovar, Ksenija. *Urbana sociologija: Naši gradovi između države i građanina*. Beograd: Geografski fakultet Univerziteta u Beogradu, 2003.
- Popović-Kavaja, Miloje. *Sava Centar, hrabrost i avantura*. Beograd: Socijalna misao, 2007.
- Powell, Walter W. and Paul J. DiMaggio. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press, 1991.
- Pierson, Paul. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004.
- Radojević, Mijodrag. „Ustav SFRJ iz 1974. godine – između semantičkog i nominalnog ustava (prilog teorijskoj klasifikaciji)”. U *Pola veka Ustava Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije iz 1974. – između mitova i prošlosti*, uredili Mijodrag Radojević, Petar Matić i Vladan Stanković, 413–447. Beograd: Institut za političke studije, 2025. (Cyrillic)
- *Sava Centar, Belgrade, Yugoslavia*. Beograd: Sava Centar, 1980.
- Savatović, Petar. „KBG Trudbenik.” U *Sava centar u Beogradu*, uredio Nebojša Bogunović. Beograd: Jugoslovenska revija u saradnji sa Kulturnim centrom Beograda, n.d.
- Slavković, Ljubica. „Legalizacija divljeg grada: uloga planerskog i zakonodavnog okvira u razvoju masovne nadgradnje u Beogradu.” U *Otete institucije u Srbiji: Teorija i praksa*, uredili Srđan Prodanović, Gazela Pudar Draško i Marija Velinov, 152–64. Beograd: Institut za filozofiju i društvenu teoriju, 2019.
- Sorensen, Andre. „Institutions and Urban Space: Land, Infrastructure, and Governance in the Production of Urban Property”. *Planning Theory and Practice* 19(1)/2018, 21–38.
- Sorensen, Andre. „Taking Path Dependence Seriously: An Historical Institutional Research Agenda in Planning History”. *Planning Perspectives* 30, no. 1 (2015), 17–38.
- Sorensen, Andre. „New Institutionalism and Planning Theory”. In *The Routledge Handbook of Planning Theory*, edited by Michael Gunder, 250–63. London: Routledge, 2017.
- Stark, David. „Path Dependency and Privatization Strategies in East Central Europe”. *East European Politics and Societies* 6(1)/1992, 17–54.
- Ignjatović Aleksandar. „Tranzicija i reforme: arhitektura u Srbiji 1952–1980”. U *Istorija umetnosti u Srbiji XX vek 2*, uredio Miško Šuvaković, 689–726. Beograd: Orion art, 2012. (Cyrillic)

- Vesković, Ivana i Jelica Jovanović. „Izgradnja blokova 21, 22, 23 Centralne zone Novog Beograda i njihov značaj u okviru kulturnog nasleđa Beograda”. *Nasleđe* 19/2018, 35–51.
- Vuković, Slobodan. „Ekonomski uzroci razbijanja/raspada Jugoslavije”. *Sociološki pregled* 45(4)/2011, 477–504.

SUMMARY

Ljubica Slavković

POLITICAL IMPERATIVE AND INSTITUTIONAL ADJUSTMENT:
THE CONSTRUCTION OF THE SAVA CENTER
IN THE CONTEXT OF THE CSCE (1976–1981)

ABSTRACT: This paper analyses the institutional process of decision-making and implementation of the construction of the “Sava Centre” (Phases I and II), as a project initiated at the highest federal level in the context of preparations for the Belgrade meeting of the CSCE. Based on a critical analysis of archival materials, planning and technical documentation, and relevant literature, and drawing on neo-institutional theory and the concept of path dependency, the study examines how a political imperative establishes a specific mode of institutional operation through (1) the repeated shifting and reversal of procedural steps and (2) formal verifications through which previously made decisions are retroactively institutionalized and legitimized. The analysis also addresses the representation of the building and the ways in which the role of architecture and the position of the profession are articulated. The relevance of the research lies in providing a deeper understanding of the relationship between political power, regulation, and institutional practices in decision-making on spatial development.

KEYWORDS: political power, neo-institutional theory, occupancy permit and building permit, path dependence, Sava Centre

The paper analyses the institutional process of decision-making and implementation of the construction of the Sava Centre (Phases I and II) as a representative project initiated at the highest federal level in the context of preparations for the 1977 Belgrade CSCE meeting. Based on a critical analysis of archival materials, planning and technical documentation, and relevant literature, the case study shows that a political imperative reshapes the hierarchy of priorities in planning and construction without abolishing or for-

mally altering existing rules; instead, it leads to their adaptation within the established institutional framework. Decisions and deadlines set at the federal level are transmitted as binding priorities, while at the city and municipal levels they are operationalized through a sequence of administrative, procedural, and expert actions that function primarily as instruments of *ex post* alignment and management of decisions already taken.

Particular attention is given to building and use permits and their role within a regime of *ex post* verification. The analysis identifies a discrepancy between the construction and use of the building and the corresponding formal acts, as well as a prolonged sequence of technical controls, revisions, and verifications culminating in the final use permit for the congress and concert hall in 1981. This practice is interpreted as a mechanism of retroactive institutionalization and institutional legitimation of an already established state of affairs. By also addressing the representation of the Sava Centre in public and promotional discourse, the paper highlights how the role of architecture and the position of the profession are articulated within a broader narrative of modernization. The findings contribute to a deeper understanding of the relationship between political power, regulation, and institutional practices in decision-making on spatial development.