



Baština Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

**Simpozijum Bespravna stambena izgradnja i njen
odraz na funkcionalni i prostorni razvoj gradova u
Bosni i Hercegovini: 16. i 17. decembar 1971. godine**

Finci, Jahiel

1972

Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

<https://bastina.anubih.ba/items/580fad4d-6e49-4223-b461-4ddd89fdcb92>

Preuzeto s Baštine Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

<https://bastina.anubih.ba/>

AKADEMIJA NAUKA I UMJETNOSTI BOSNE I HERCEGOVINE

POSEBNA IZDANJA

KNJIGA XX

ODJELJENJE TEHNIČKIH NAUKA

KNJIGA 4.

SIMPOZIJUM

BESPRAVNA STAMBENA IZGRADNJA I NJEN ODRAZ NA FUNKCIONALNI I PROSTORNI RAZVOJ GRADOVA U BOSNI I HERCEGOVINI

16. i 17. decembra 1971. godine



Urednik
JAHIEL FINCI,
redovni član Akademije nauka i umjetnosti
Bosne i Hercegovine

SARAJEVO

1972

FIKRET DZANKIC

DRUŠTVENO-POLITIČKI ASPEKTI BESPRAVNE STAMBENE IZGRADNJE U GRADOVIMA BOSNE I HERCEGOVINE

Bespravna izgradnja nije nov, ni specifično naš, ni nepoznat problem. Ona je prateća pojava brže industrijalizacije i emancipacije naselja — prije svega gradova.

Bespravna stambena izgradnja je pojava pred kojom je naše društvo dugo zatvaralo oči. Međutim, ona je iz godine u godinu dobijala sve veće dimenzije, razvijala se mimo volje i raspoloženja društva, slijedeći tokove sopstvene logike.

I kada je taj fenomen po svom običaju i značaju postao ozbiljnija kočnica za planski i racionalan razvoj gradova, društvo se počinje organizovati braniti, želeći time obuzdati stihiju. U pojedinim gradovima vršena su snimanja, anketiranja, analizirani motivi i uzroci, sumirane posljedice, tražena rješenja i donošene odgovarajuće mjere.

Bespravna stambena izgradnja nosi sa sobom negativne i često teške posljedice u organizaciji i životu naših gradova u sadašnjosti a pogotovo u budućnosti. Pošto je prouzrokovala određene društveno-političke probleme, društveno-političke zajednice u Bosni i Hercegovini posljednjih godina sa različitim intenzitetom razmatrale su ovu problematiku i donosile odgovarajuće zaključke i mjere.

Međutim, može se danas konstatovati da nisu postignuti željeni efekti i da je problem bespravne izgradnje prevazišao mogućnosti normalnog razrješavanja i sprovođenja potrebnih mjera. To se posebno odnosi na mogućnosti koje su stajale na raspolaganju organima inspeksijske službe, na nedosljedan postupak u pribavljanju potrebne tehničke dokumentacije i lokacija za individualnu izgradnju, na odstupanje od već iskristalisanih i principijelnih koncepcija urbanizacije i tome slično.

Iako za nesprovođenje dosad donesenih zaključaka postoje i objektivni razlozi koji su onemogućavali efikasnu primjenu istih, postoji i nedvojbeno mišljenje da se ovom problemu malo posvećivalo pažnje na svim nivoima i u svim organima nadležnim za sprečavanje ove pojave.

Neovisno od toga što možemo za bespravnu stambenu izgradnju naći objektivna društvena opravdanja koja prate razvoj gradova u našoj Republici, za protekli period karakteristične su pojave nepotrebnih previranja u organizaciji urbanističke službe, u sukobima nadležnosti,

neraščišćenim usvojenim urbanističkim koncepcijama i planovima, čemu treba dodati: nepostojanje koordinacije, nedovoljno sagledavanje i rješavanje pojedinih urbanističko-komunalnih problema, tehnološko i praktičističko prilaženje iole većim problemima, kratkoročno posmatranje problema iskorištavanja zemljišta, svođenje administrativnog postupka u nejasne i zamagljene odnose prema građanima i drugim investitorima, stavljanje stručnih metoda rada u administrativne okvire i duplirani postupak, uopštavanje humano-socijalnih momenata sa opštom politikom izgradnje, — itd., itd.

Problem bespravne stambene izgradnje dugo vremena nije bio sagledan kompleksno, već jednostrano. Pri tome se »konj uporno hvatao za rep, umjesto za glavu i dizgine«. Ni danas u mnogim gradovima i komunama u Bosni i Hercegovini nije se otišlo dalje u prilazu ovom problemu i u izmjeni metoda rada. Obično se prezentiraju statistički podaci o obimu ove pojave, o ugroženim terenima, posljedicama i teškoćama inspeksijskih organa. Jednostrano sagledavanje problema dovodi do jednostranih akcija. Stoga su najčešće rješenja tražena u sankcijama. Zbog toga su nam rezultati na suzbijanju ove pojave malo gdje zadovoljavajući. Dosadašnje iskustvo i praksa su pokazali da je neophodno prvo eliminisati uzroke, osigurati uslove da se disciplinovano gradi, pa tek na kraju poduzimati sankcije.

Poslijeratni period je karakterističan kao era velikih investicija u industrijalizaciju naše zemlje, koja nije praćena adekvatnim ulaganjem u stambenu izgradnju. Od 1959. godine došlo je do većeg ulaganja sredstava za izgradnju stambenog prostora, a samim tim i do bržeg razvoja gradova. Otvaranje novih radnih mjesta u privredi, lociranoj u gradovima, dovodi do većih migracija selo — grad. Društvena stambena izgradnja ne može da zadovolji narasle potrebe, pa individualna stambena izgradnja narasta iz godine u godinu, i posljednjih godina ima znatan primat nad društvenom stambenom izgradnjom. (U periodu 1965—1970. izgrađeno je 133.000 stanova, od čega 27.700 u društvenom i 105.300 u privatnom sektoru.) Nedovoljne materijalne mogućnosti našeg društva, kao i promjena stavova o stanu vode daljoj majorizaciji individualne stambene izgradnje. (Nacrtom društvenog plana SRBiH za period 1971 — 1975. godine predviđa se izgradnja 165.000 stanova, od čega 33.000 u društvenom i 132.000 u privatnom sektoru.) Karakteristika mnogih naših gradova je da individualna stambena izgradnja u njima učestvuje sa 30—40% ukupne stambene izgradnje i sa preko 60% današnje izgrađene teritorije gradova. Individualna stambena izgradnja još uvijek nije plod visokog standarda stanovanja, već želja i nastojanje građana da sa što manje sredstava i u što kraćem roku dođu do stana.

Mnoge opštine i gradovi našli su se pred ogromnim problemima, jer je veliki raskorak između stambenih potreba i mogućnosti društva. Ogroman je pritisak individualne stambene izgradnje, koja najčešće ugrožava sistem racionalnog i ekonomičnog iskorištavanja gradskog prostora, vremena, novca i svega drugog. Činjenica je da mnogi naši gradovi nisu opremljeni adekvatno komunalnom infrastrukturom i da je sporo rješavaju zbog nedostatka sredstava, što opet ograničavajuće djeluje na stambenu izgradnju uopšte. Takav kompleks problema pospješuje intenzivan razvoj bespravne stambene izgradnje. Podatak da u ne-

kim našim gradovima od dva izgrađena stana jedan je bespravan — govori sam za sebe.

Slijedom iskustava, aktivnosti i poduzetih mjera nekih gradova u Bosni i Hercegovini može se doći do sljedećih konstatacija:

— Veći broj gradova i gradskih naselja opterećeni su problemom bespravne stambene izgradnje. Ima razlika u masovnosti i kvalitetu ove pojave od grada do grada.

— Naselja u okolini gradova najpodesnija su za skromno individualno stanovanje za građane sa nižim ličnim dohotkom. Ova naselja su saobraćajno povezana sa gradovima, a u izvjesnoj mjeri imaju formiran i organizovan kulturno-politički život i uhodano snabdijevanje.

— Prostorni razmještaj bespravno građenih stambenih objekata u najvećem broju slučajeva je nepovoljan za razvoj grada. Ove zgrade ili čitava naselja grade se: pored saobraćajnica, u reakcionim zonama, planiranim zonama rada, pa čak i na teženima koji traže izmjene prirodnih uslova, kao što su krševiti ili plavni tereni. Razlog je jednostavan: radi se o mjestima koja nisu udaljena od grada, od zona rada. Navedeni tereni su obično prazni — neizgrađeni. Bespravna stambena izgradnja se javlja i razvija uz legalnu prizemnu izgradnju u prigradskim naseljima na periferiji, u gradskim zonama prizemnog stanovanja, u zabranjenim ili rezervisanim zonama (vodozahvati i dr.), a u posljednje vrijeme vrlo intenzivno i uz magistralne putne pravce.

— Kao osnovni razlog doseljavanja u grad ili u blizinu grada je veliki raskorak u življenju i komunalnoj opremljenosti i drugim prednostima koje pruža grad u odnosu na selo. Ti razlozi se motivišu blizinom mjesta rada, olakšanim školovanjem i zapošljavanjem djece, bržim i lakšim dobijanjem stana ili poboljšanjem uslova stanovanja u bespravno izgrađenom objektu, bržim i efikasnijim pružanjem zdravstvenih i ostalih usluga i potreba itd. Migracija stanovništva se javlja kao jedan od značajnih faktora bespravne stambene izgradnje u napadu na veće gradove u našoj Republici. Privlačne karakteristike ovih gradova ogledaju se i u tome što oni imaju snažan uticaj na aktiviranje i razvoj prostora u regionalnom pa i u republičkom obimu. Zbog njihove atraktivne snage zasnovane na ovim funkcijama i posebno zbog privredne strukture došlo je do jakog doseljavanja stanovništva. Važnu ulogu u ovoj transformaciji izvršilo je i nerazvijeno regionalno područje, krajnje neatraktivno za poboljšanje i izmjenu uslova života, zaposlenja, sticanja kvalifikacije, prekvalifikacije i ostalih potreba stanovništva.

— Pored osnovnog i opšteg uzroka — privrednog i društvenog razvoja gradova — postoji čitav niz drugih činilaca koji dijelom uslovljavaju bespravnu stambenu izgradnju, povećavaju njen obim i otežavaju njeno sprečavanje:

1) nedostatak regionalnih prostornih planova (oni su osnov za donošenje odluka gdje podizati privredne objekte, kako usmjeriti infrastrukturu i gdje locirati gradove i ljudske naseobine uopšte), a time i:

— nedostatak prostornih i urbanističkih planova u opštinama i gradovima, kao i nedostatak njihove detaljnije urbanističke razrade, iz čega proizilazi:

— statičnost, neadekvatnost i defektnost donijetih urbanističkih planova, njihov kvalitet, te grubo kršenje i odstupanje od planova;

2) zanemarivanje kompleksnog i organizovanog rješavanja individualne stambene izgradnje od urbanističkih službi nekih gradova;

3) većina gradova ne raspolaže pripremljenim terenima za organizovanu individualnu stambenu izgradnju;

4) beskrajno dug i komplikovan postupak za dobijanje građevinske dozvole;

5) sporost u rješavanju prijava i blage kazne za prekršaje;

6) nedostatak efikasne službe i inspekcijskog aparata u opštinama;

7) posebni razlozi koji pogoduju bespravnoj stambenoj izgradnji — elementarne nepogode (zemljotres, poplave i dr.);

8) postupak rušenja objekata je spor i neefikasan;

9) tolerisanje bespravne stambene izgradnje kod pojedinih teških socijalnih slučajeva, što stvara presedanc i za ostale slučajeve;

10) deficit broja novoizgrađenih stanova u društvenom sektoru i mala šansa za dobar broj građana da dobiju stan;

11) izbjegavanje i ekonomska nemogućnost plaćanja doprinosa za komunalno uređenje zemljišta i doprinosa za iskorištavanje zemljišta;

12) mogućnost etapne izgradnje kada graditelj radi u vlastitoj režiji;

13) lični dohodak bespravnih graditelja je mali da bi dobili kredit od banke;

14) bespravna stambena izgradnja brzo rješava stambeni problem i po znatno nižim cijenama;

15) mogućnost useljenja u nedovršeni objekat;

16) orijentacija na prizemnu gradnju, sa težnjom prenošenja u grad »ekonomskih prednosti« života iz sela (uzgoj povrća i voća, držanje stoke itd.), kao i za što manjom izmjenom suštinskog ambijenta.

— Kvalitet i veličinu izgrađenih objekata možemo podijeliti u dvije kategorije:

a) izraz rješavanja problema rastućeg standarda (80 — 110 m²), koji je u manjem broju, i

b) izraz socijalne nevolje ili nedovoljne finansijske moći.

Druga kategorija traži razmatranje i veću društvenu pomoć. To su mahom radnici, više godina zaposleni. Imaju mali kapital od uštede ili prodane imovine u selu. Radne organizacije pomažu ih manjim sredstvima da riješe stambeni problem. Oni su spremni da etapno ulažu i grade. To su, po pravilu, skromni ljudi, koji dugo čekaju ono malo što traže. Društvo je dužno i društvo može ovaj problem riješiti ako organizovano napregne svoje raspoložive snage.

— Dosadašnje aktivnosti u suzbijanju bespravne stambene izgradnje išle su u dva pravca:

a) na rušenje objekta, i

b) na preventivne mjere.

Oba ova pravca usmjeravana su na administrativna sagledavanja problema, pa prema tome i na jednostrane akcije koje ne mogu donijeti ni ozbiljnije zahvate i rezultate. Sav posao od praćenja do rušenja objekta prepušten je građevinskoj inspekciji, koja ni po broju ni po opremljenosti nije u stanju savladati ovaj problem. Svi ostali poslovi ove inspekcije se ne stižu obavljati iako su primarni i značajni. Mnogi bespravno podignuti objekti i po okončanom postupku nisu porušeni iz razno-

raznih razloga, a najčešće iz socijalnih obzira, ne želeći da to rušenje pro-
uzrokuje negativne političke posljedice ili još više oteža postojeću stam-
benu situaciju.

Preventivne mjere ogledale su se u sljedećem:

- 1) nema kredita ni od radne organizacije ni od banke ako nema građevinske dozvole,
- 2) pojačati informativnost građana o mogućnostima legalne gradnje u cilju sticanja društvene discipline,
- 3) vršiti otkup kritičnog zemljišta,
- 4) obezbijediti blagovremeni uvid u početak bespravne izgradnje,
- 5) vršiti kontrolu terena i u neradne dane.

Manji broj gradova je ulagao napore u obezbjeđenje površina za individualnu stambenu izgradnju, kao i za zamjenu zemljišta bespravnim graditeljima. Teškoću predstavlja činjenica da u našim gradovima na užem građevinskom području ima malo slobodnih površina.

Iako postoje određena iskustva, aktivnosti i mjere koje naši gradovi i opštine poduzimaju na planu sprečavanja i smanjenja bespravne stambene izgradnje, podaci Republičkog građevinskog inspektorata za 1969. i 1970. godinu demantuju rezultate te aktivnosti i upozoravaju na ozbiljnost ovog fenomena, koji prevazilazi mogućnosti normalnog razrješavanja i zahtijeva nove i kompleksnije zahvate cijelog društva i društveno-političkih zajednica u našoj Republici. (Sljedeći podaci se odnose na 77 od ukupno 106 opština u SRBiH.)

U 1969. godini bilo je u gradnji 17.078 objekata. Od toga za 10.086 objekata izdata su odobrenja za gradnju.

Od strane građevinskih inspekcija evidentirana su 3.422 bespravna objekta. Prema ocjeni građevinske inspekcije, građen je još 3.571 bespravan objekt. Prema tome, bila su 6.993 bespravna objekta, ili 41% od ukupne gradnje.

U oktobru mjesecu 1969. godine zemljotres je zadesio Banju Luku i Bos. krajinu. Ta stihija je izmijenila situaciju i u pogledu obima bespravne stambene izgradnje, pa je prema evidenciji i procjeni koncem 1969. godine bilo sljedeće stanje:

U gradnji je bilo 28.579 objekata.

Za 10.086 objekata su izdata odobrenja.

Prema evidenciji 3.422 objekta su bespravno građena, a cijeni se da ih je još bilo 15.971 (ovdje se najveći broj odnosi na barake, šupe i kioske). Prema tome, u 1969. godini bilo je 18.497 bespravno građenih objekata, ili 64% od ukupno građenih objekata.

Nešto je drugačija situacija ako se iz ukupne mase objekata izuzmu i analiziraju podaci samo za stambene, stambeno-poslovne i poslovne objekte. U 1969. godini bilo je u gradnji 8.678 ovih objekata. Za 5.726 objekata izdata su odobrenja. Evidentirana su 1.372 bespravna objekta, a procjenjuje se da je bespravno građeno još 1.580 objekata. To znači 2.952 bespravna objekta, ili 34% ukupne stambene izgradnje.

Od 77 opština, 18 ih je sa preko 100 i više bespravno građenih objekata, a 33 su sa manje od 50 objekata. Među najugroženijim nalaze se: Banja Luka sa 12.183, Tuzla sa 661, Zenica sa 590, Novo Sarajevo sa 584, Centar Sarajevo sa 528, Livno sa 296, Bijeljina sa 289, Doboј sa 288, Brčko sa 255 i Vitez sa 214 bespravno izgrađenih objekata.

U toj godini izvršeno je 6.888 inspekcijskih pregleda, što znači 37% od 18.497 objekata, ili 98% od 6.993 objekta. Inspekcije su donijele 2.316 rješenja, ili 12% od 18.497 objekata, odnosno 33% od 6.933 objekta. Od ukupnog broja donesenih rješenja, 1.772 su rješenja o obustavi građenja a 544 o rušenju objekata. Porušena su svega 223 objekta, ili 7% od ukupnog broja bespravno građenih stambenih objekata u ovoj godini.

(Sljedeći podaci se odnose na 73 opštine od ukupno 106 opština u SRBiH.)

U 1970. godini bilo je u gradnji ukupno 22.298 objekata.

Od toga 10.453 ili 47% građeno je sa odobrenjem, a 11.963 ili 53% bez odobrenja.

Što se tiče stambenih i stambeno-poslovnih zgrada, građeno ih je 10.975, od čega 6.166 ili 56% sa odobrenjem, a 4.809 ili 44% bez odobrenja.

Ostala izgradnja odnosi se na:

— poslovne zgrade: 314 sa odobrenjem i 110 bez odobrenja ili 26%,

— u garaže: 1.601 sa odobrenjem i 1.794 bez odobrenja ili 53%,

— gospodarski objekti: 278 sa odobrenjem i 1.385 bez odobrenja ili 83%,

— dogradnja, nadgradnja i rekonstrukcija objekata: 1.555 sa odobrenjem i 1.681 bez odobrenja ili 59%,

— barake, kiosci i šupe: 841 sa odobrenjem i 2.184 bez odobrenja ili 72%.

Od 73 opštine, 26 ih je sa preko 100 i više bespravno izgrađenih objekata, ili tačnije: 15 opština ima od 100—200 takvih objekata, 3 od 300—400, 6 od 400—500, jedna od 700—800 i jedna preko 3.800 bespravno izgrađenih objekata.

Među najugroženijim nalaze se: Banja Luka sa 3.850, Bijeljina sa 720, Zavidovići sa 480, Novo Sarajevo sa 442, Prijedor sa 423, Bosanska Gradiška sa 423, Tuzla sa 407, Zenica sa 400, Tešanj sa 360, Travnik sa 305 bespravno izgrađenih objekata.

Među opštine koje u 1969. i 1970. godini imaju 100 i više bespravno izgrađenih objekata spadaju: Banja Luka, Bihać, Bijeljina, Brčko, Fojnica, Ilidža, Mostar, Novo Sarajevo, Prijedor, Travnik, Tuzla, Višegrad, Vitez i Zenica.

Što se tiče bespravno izgrađenih stambenih objekata u 1970. godini, od 73 opštine, 21 opština ima 50 i više bespravno građenih objekata. Među najugroženijim nalaze se: Banja Luka sa 1.250, Tešanj sa 360, Bos. Gradiška sa 300, Tuzla sa 221, Zenica sa 220, Zavidovići sa 198, Travnik sa 191, Bijeljina sa 181, Foča sa 159 i Prijedor sa 129 bespravno izgrađenih stambenih objekata.

Interesantno je da je u 1969. godini bilo 20 a u 1970. godini 18 opština u kojima je više građeno bez odobrenja nego sa odobrenjem. Među opštine u kojima se ta situacija ponavlja i u 1969. i 1970. godini spadaju: Banja Luka, Fojnica, Maglaj, Novi Travnik, Novo Sarajevo, Tuzla, Višegrad i Vitez.

Na 11.963 bespravno građena objekta u 1970. godini inspekcijski organi donijeli su 3.952 rješenja o obustavi građenja i 782 rješenja o rušenju objekata, što znači da je rješenjima inspekcijskih organa obu-

hvaćeno 39% bespravno građenih objekata. Srušen je svega 391 objekat, ili 3% od ukupno izgrađenih objekata, odnosno 8% od bespravne stambene izgradnje. Na žalost, nema podataka o vrsti porušenih objekata, tako da se ne mogu izvući precizni zaključci.

Prezentirani podaci za 1969. i 1970. godinu (iako nisu kompletni za cijelu Republiku) daju nam mogućnost za izvođenje niza zaključaka i mjera da bi društvo kao cjelina moglo i moralo ovaj fenomen kompleksnije sagledati, obuzdati, kanalisati, uspješnije kontrolisati i svoditi na dimenzije koje neće jače ugrožavati planski razvoj naših gradova.

Bez pretenzija na konačno zaokruživanje ovog aspekta bespravne stambene izgradnje, ukazao bih samo na neka razmišljanja koja mogu poslužiti kao povod za diskusiju, a prvenstveno na animiranje subjektivnih faktora za konkretne akcije.

1. Obim bespravne stambene izgradnje, apstrahujući pojačanje u nekim opštinama uzrokovano elementarnim nepogodama (zemljotres i poplave), iz godine u godinu je u porastu i ne pokazuje tendenciju opadanja.

2. Taj fenomen u našoj Republici nije karakterističan samo za velike gradove nego i za manje.

3. Osim ugrožavanja gradskog i prigradskog zemljišta, veliki je napad i na terene uz magistralne putne pravce. Taj novi pohod bespravne stambene izgradnje osujećuje i ugrožava realizaciju plana rekonstrukcije i modernizacije putnih pravaca u BiH, a posljedice su, pored ostalog, veći broj ljudskih žrtava i smanjenje komercijalne brzine.

4. Društveno-političke zajednice sa današnjom organizacijom, mjerama i spremnošću odgovornih faktora i organa nisu u mogućnosti obuzdati i smanjiti ovu stihiju.

5. Ovladati ovim fenomenom ne može se ad hoc i parcijalnim mjerama i akcijama, nego dugoročnom razvojnom politikom i permanentnim i kontinuiranim mjerama i akcijama.

6. Suzbijanje stihije ili njeno kanisanje društveno manje štetnim pravcima moguće je samo organizovanom akcijom koja će iskoristiti sva raspoloživa ekonomska, politička, tehnička i administrativno-pravna sredstva, ali pri svemu tome ne treba te mjere ni potcjenjivati ni precjenjivati.

7. U dosadašnjoj aktivnosti koja je pretežno obilovala administrativnim i represivnim mjerama glavni, a ponegdje i jedini faktor u suzbijanju bespravne stambene izgradnje bila je građevinska inspekcija. Uspjeh kontinuirane akcije može se postići samo zajedničkim i sinhronizovanim djelovanjem skupštine opštine i njenih organa, inspeksijskih organa, urbanističke službe, stambenog preduzeća, društveno-političkih organizacija, mjesnih zajednica, društva inženjera i tehničara i svih ostalih asocijacija u gradu i komuni koje mogu pridonijeti uspjehu ove akcije.

8. Službe građevinske inspekcije pokrivaju nešto više od 50% opština u Republici. Zakonom o građevinskoj inspekciji kao glavni zadaci određeni su: kontrola kvaliteta radova, kontrola primjene tehničkih propisa, standarda i normativa, te kontrola sprovođenja odluka o građevini sa aspekta prostornih rješenja. Radi toga je zakon i predvidio veću stručnu spremu ovih inspektora. Međutim, u praksi, zbog sve većeg obi-

ma bespravne stambene izgradnje, ove inspekcije su zahtjevima skupština opština i inercijom uglavnom okrenute ovom problemu. Pored nedovoljnog broja i slabe opremljenosti zbog izloženosti raznim neugodnostima i pritiscima i zbog nedovoljnog nagrađivanja, dolazi do velike fluktuacije ovih kadrova. Smatra se da je ova služba jako skupa da bi se bavila uglavnom ili isključivo bespravnom izgradnjom. S druge strane, na mnogim stručnim nivoima konstatovano je da bi štete od elementarnih nepogoda neprocjenjivo bile manje da je kvalitet gradnja bio onakav kako to predviđaju tehnički propisi, a ovi poslovi nisu uvijek primarni u radu građevinskih inspekcija.

9. Iako se posljednjih godina ulažu veliki naponi i sredstva na izradu urbanističkih planova, veći broj opština ne posjeduje kompletnu urbanističku dokumentaciju i odluke o sprovođenju urbanističke politike. Jedan broj opština ne posjeduje ni odluke koje su bile dužne donijeti, kao npr. odluku o izgradnji objekata građana i građanskih pravnih lica, odluku o izgradnji objekata u selu, odluku o građevinskim rejonima itd. Neke donesene odluke nisu podešene prema uslovima grada i opštine, nego su izvod iz zakona, pa su u praksi nerealne i teško provodive.

Opravdane su i tačne konstatacije da je urbanistička dokumentacija skupa i da nema dovoljno sredstava za njenu izradu. Međutim, skuplje su već sada posljedice bespravne stambene izgradnje u Republici nego sva urbanistička i ostala dokumentacija.

10. Donesena urbanistička dokumentacija unosi red i disciplinu kako među akterima provođenja tih planova, tako i kod građana. Doneseni planovi sputavaju razne intervencije i pritiske koji se vrše na urbanističku službu i odgovorne ljude u opštini, i obratno. Na žalost, ima opština koje se ne pridržavaju planova i čine velika odstupanja od istih.

11. Nužni su veći naponi gradova na urbanizaciji prigradskih naselja i širih područja grada koja mogu u znatnoj mjeri da apsorbiraju interesente koji su dosada bili orijentisani na bespravnu izgradnju.

Šta je svrsishodnije za društvo: troškovi analize bespravne stambene izgradnje ili cijena elaborata za individualnu izgradnju?

12. Individualnoj stambenoj izgradnji posvetiti istu pažnju kao i društvenoj stambenoj izgradnji, kako u planovima tako i u akcijama, jer je ona u BiH četiri puta veća od društvene. Organizacija za uređenje gradskog zemljišta mora postati osnovni organizator ove aktivnosti. Treba stvarati više terena sa raznim stepenom komunalne opremljenosti. Usavršavanje sistema individualne stambene izgradnje je jedan od osnovnih puteva za efikasno suzbijanje pa i likvidaciju bespravne stambene izgradnje. Međutim, i ova izgrnja u proteklom periodu je imala svojih slabosti sa stanovišta komunalne opremljenosti i poboljšanja standarda stanovanja.

(U periodu 1965—1969. godine u BiH izgrađeno je 98.239 individualnih stambenih zgrada. Od ovog broja 11.682 stana ili 12% imaju električno svjetlo, vodu i kanalizaciju, 54.782 stana ili 55% imaju samo svjetlo, 33.882 stana ili 34% su bez instalacija, 94.228 ili 96% su sa kuhinjom, 10.883 ili 11% su sa kupatilom i 22.653 ili 23% imaju WC u stanu.)

13. Pri izradi regionalnih prostornih planova i prilikom perspektivnog društvenog planiranja ispitati mogućnosti lociranja privrednih kapaciteta u manja mjesta i prigradska naselja, sa ciljem smanjenja priliva deagrarizovanog stanovništva u gradove.

14. Veće angažovanje svih društvenih faktora od Republike do komune na urbanizaciji, elektrifikaciji, izgradnji vodovoda i puteva u selima radi smanjenja razlika življenja u gradu i selu (posljednji popis stanovništva ukazuje da se broj seoskog stanovništva povećava).

15. Bolje održavanja puteva i stvaranje boljih saobraćajnih veza na relacijama selo — grad i prigradsko područje — grad.

16. U konkretnim akcijama primat davati preventivnim mjerama, pa zatim sankcijama. U vezi sa dosadašnjom praksom može se postaviti pitanje: kako to da skupštine opština, njihovi organi i drugi forumi u opštinama imaju vremena i strpljenja da raspravljaju o bespravnoj izgradnji i da traže rješenja za tu kategoriju ljudi, a nemaju vremena da raspravljaju i razgovaraju sa tim ljudima prije nego što su krenuli u pohod na izgradnju kuća bez odobrenja? U ovom drugom slučaju bi administrativne mjere bile integralni dio politike. U dosadašnjim akcijama nama je više nedostajalo moralne nego zakonske snage.

17. U cilju racionalnijeg iskorišćavanja gradskog prostora i postizanja veće gustine stanovanja, rješenja treba tražiti u daljem jačanju i razvijanju stambenog zadrugarstva, koje bi moralo da ima povoljniji i bolji tretman i veću pomoć društva nego dosada.

18. Bespravna stambena izgradnja nije isključivo urbanistički već je to zajednički problem svih društvenih faktora i zainteresovanih učesnika u stambenoj izgradnji u gradu. Zbog toga se rješavanju ovoga problema može pristupiti samo zajedničkim i dugoročnim akcijama ubranističke službe, organizacije za gazdovanje zemljištem, stambenog preduzeća, banke, radnih organizacija i ostalih investitora u stambenoj izgradnji, kao i opštinske skupštine.

U tom pogledu nužno je pristupiti izmjeni postojećih ili donošenju novih opštinskih odluka u cilju skraćivanja i uprošćavanja postupka oko izdavanja odobrenja za lokaciju, revizije projekta, izdavanja građevinske dozvole i upotrebe stambene zgrade. Zabraniti uknjižbu i prodaju bespravno izgrađenih zgrada. U ugovoru o prenosu poljoprivrednog zemljišta stavljati klauzulu da je zabranjena izgradnja građevinskih objekata. Bespravno izgrađeni objekti ne mogu se priključiti na vodovod kanalizaciju i električnu mrežu. Angažovati projektne organizacije na izradi racionalnijih tipskih projekata za porodične stambene zgrade, prema regionalnim različitostima i nivoima standarda stanovanja. Program komunalne izgradnje donositi sa programom stambene izgradnje. Povećati udio i značaj doprinosa za iskorištavanje gradskog zemljišta kao instrumenta za solidarno učešće svih građana u pokrivanju troškova za komunalno opremanje građevinskog zemljišta. Omogućiti isplatu zemljišta i komunalija u ratama, itd.

19. Politika nekih gradova da putem nižih cijena komunalnih i gradskih usluga štite standard građana, a naročito individualnog stanovanja, pogoduje shvatanju da se u gradu može jeftinije i bolje živjeti nego u selu. Iako je individualno stanovanje najljepši i najhumaniji oblik stanovanja, činjenica je da koncentracija stanova u visoke objekte u

velikim gradovima nije posljedica nekih subjektivnih urbanističkih koncepcija, već ekonomska nužnost i žrtva koju mora da podnese stanovnik velikog grada pred imperativima štednje prostora i vremena, jer individualno stanovanje zahtijeva četiri puta veću površinu gradskog terena nego kolektivno stanovanje. Postoje bitne kvantitativne razlike između uslova gradnje individualne stambene zgrade u malim i velikim gradovima. Zone individualnog stanovanja su najskuplje zone u velikom gradu. U svijetu te zone predstavljaju najviši standard stanovanja i u njima stanuju građani sa visokim ličnim prihodima.

Boravak i življenje u većim gradovima morali bi biti skuplji nego dosada. Taj način života neće moći podnijeti ljudi bez zaposlenja i oni sa veoma malim primanjima. Tu se jasno mora povući ekonomska, socijalna društvena i politička granica ako želimo da nam gradovi budu gradovi u pravom smislu i da ljudi u njima imaju sve ono što im savremeni grad može pružiti.

U zaključnom razmatranju ovog problema ostaje nekoliko dilema o kojima je nužno da naše društvo zauzme jasnije stavove:

1. Šta je to stan?

Ne ulazeći strogo u egzaktnu definiciju, možemo reći da je stan »onaj neophodni građevinski prostor u kome porodica organizuje život po svom izboru i materijalnim mogućnostima«. Dakle, stan je neophodan građevinski prostor za život ljudi. Pošto se društvo sastoji od ljudi, i društvena zajednica i pojedinci, po prirodi stvari, moraju biti zainteresovani da svaka porodica ima stan. Izgleda da smo prvih desetak godina imali prevelike ambicije da će socijalistička zajednica svakome obezbijediti stan, da je stan društveno dobro i svojina i da to ne treba da bude briga pojedinaca. Na toj osnovi donijeli smo državne norme koje su to obezbjeđivale. Nemogućnost našeg društva da materijalno obezbijedi izvršenje tog zadatka dovodi do promjene shvatanja o stanu kao dugoročnom potrošnom dobru koje svako sebi sam obezbjeđuje. Razumije se, i društvo je istaklo princip svoje participacije po raznim osnovama u stambenoj izgradnji.

Nužno je da u vezi s ovim novi ustav SRBiH i novi republički propisi definišu politiku za naredni period.

2. Šta je bespravna izgradnja?

I tu su podijeljena mišljenja oko termina »bespravna«, »divlja« ili »neplanska« i oko suštine problema.

Jedni smatraju da je bespravna stambena izgradnja svaka izgradnja koja nije u skladu sa društvenim, odnosno državnim normama, i za koju nije izdato posebno odobrenje nadležnog državnog organa.

Drugi smatraju da je osnovni akt lokacija koja se zasniva na urbanističkom planu, a da je građevinska dozvola samo formalan akt državnog organa. Ako nema urbanističkog plana, nema ni planske izgradnje. Prema tome, svaka lokacija i dozvola koja nema uporište u urbanističkom planu jeste »neplanska« i »bespravna«.

3. Radni čovjek izdavaju iz dohotka dio sredstava za stambenu izgradnju i s pravom traži stan, ako ga nema. Društvo ne može svima obezbijediti stan. Građanin traži zemljište da gradi stan. Opština nema dovoljno pripremljenog i uređenog zemljišta i odbija zahtjev. Građanin pravi sam i postaje bespravni graditelj. Opština se sada javlja da mu

to zabrani i poruši. Sada se građanin pita kakva je to opština koja mu uskraćuje jedno osnovno pravo na život koje je Ustavom zagarantovano. Očito se radi o klasičnom sukobu građanin (bespravni graditelj) — država.

Svakom onom koji je sam izgradio stan treba dati odlikovanje jer je društvo oslobodio da misli i brine o njegovom stanu. Uporedo sa ovim moguće je postaviti pitanje dokle su pojedini bespravni graditelji opravdano krivi za izvršene presteupe, jer su oni zbog niza stvorenih okolnosti bili prisiljeni na takvu izgradnju.

4. Da li rušiti bespravno podignute stambene objekte?

Formalno-pravno gledano, dilema nema. Sve protivpravno podignuto treba ukloniti i uskladiti sa pravnim stanjem. Međutim, i ovdje su podijeljena mišljenja o obavezama i pravima društva u borbi protiv bespravne stambene izgradnje. Drugi smatraju da društvo nema pravo rušiti objekte dok na odgovarajući način ne ponudi rješenje stambenog problema.

Sve dotle dok, s jedne strane, imamo sve veće zahtjeve za stano-
vima, a, s druge strane, nedovoljne mogućnosti njihove izgradnje, naše društvo mora biti objektivno u ocjeni ovog problema.

Odgovornost za bespravnu izgradnju treba podijeliti na graditelje i društvo. Graditelji su odgovorni što su prekršili norme i pravila o stambenoj izgradnji, a društvo što im nije obezbijedilo potrebne uslove za legalnu gradnju.

Masovni zahtjevi za rušenje — to nije lak ni jednostavan posao. Po pravilu, građani su solidarni i jedinstveno daju otpor organima inspekcije. I sami organi za rušenje nerado obavljaju posao rušenja. Moramo biti svjesni da je ovo težak socijalni problem našeg društva, a u datim trenucima i politički.

Izlaz iz ove situacije je u kompromisu: izrada urbanističkog rješenja i pokušaj uklapanja što većeg broja objekata, a za sve ostale objekte izdati rješenja o rušenju i rušiti ih bez naknade kada dođe do realizacije plana.

5. Neki gradovi izdvajaju znatna sredstva za komunalno opremanje zemljišta koje bi se besplatno ustupalo bespravnim graditeljima. Ne stavljamo li mi takvim rješenjem problema bespravne izgradnje u nepovoljan i neravnopravan položaj ostale građane koji legalno grade i plaćaju sve potrebne dažbine?

FIKRET DŽANKIĆ

SOCIO-POLITICAL ASPECTS OF ILLEGAL HOUSING CONSTRUCTION IN CITIES OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

SUMMARY

The post-war period was characteristically an era of large investment into the industrialization of Yugoslavia. This has led to considerable migration from the village to the city. Many cities face the formi-

dable problem of an enormous gap between the housing demand and the capacity society has to meet these demands. Inadequate communal funds for construction of housing has forced an increase of individual construction efforts, which is accompanied by illegal housing construction. One out of two family units constructed is an illegal one — on an average in many of our cities in recent years.

The list of actual causes of illegal housing construction is a long one.

The primary individuals responsible for illegal housing construction are workers with lower incomes who are at the bottom of all lists to receive housing through the companies or firms they work with.

The attempts which have been made thus far by social organizations to stifle illegal housing construction have been in two directions: a) the demolition of illegal buildings and b) the undertaking of preventative measures. Neither of these types was systematic, long-term, or comprehensive. The results of these attempts have primarily produced only statistical data and a very small number of demolished houses. The concern for this problem has been left to the city inspection, to whom this is only a secondary task, and which due to their inadequate personnel and technical equipment and lack of support from other factors, cannot prevent continued illegal construction. The result of such policies have been an increased number of illegally constructed buildings and a massive and united opposition of the citizens to demolition of such buildings.

It is not only the larger, but also the smaller cities which have experienced these phenomena — wherever there is industrial development, such as in the majority of towns of Bosanska Krajina which were hit by the catastrophic earthquake of October, 1969. There, in addition to illegal housing construction there is also illegal construction of barracks, sheds, kiosks, garages, agricultural plants, office space, as well as of additions and reconstruction upon buildings without permits from the responsible offices. In the last two years in some 18—20 regional centers (of a total of 106 in Bosnia and Herzegovina) there have been more buildings built *without* permits than *with* permits.

The inability of inspection offices to deal with this problem can be seen from the fact that a total of 39% of the illegally constructed building have been covered by their decisions and a total of 3% of these buildings have been demolished.

The intensification of this phenomenon and the poor results in prevention from the activities thus far carried out, indicates the need for further examination, more complete comprehension and handling of the phenomenon to reduce it and control it to a degree than it will not further menace the planned development of our cities.

The reduction of this factor is possible only by a unified and synchronized action on the part of all the involved organizations in the regional centers and in the Republic, as well as the participation of the citizens. In this long-range activity it is necessary to make use of all available economic, political, technical and administrative and legal means, and none of these means should be either overrated or underestimated.

Greater efforts are required of society in the working out of long-term socio-economic plans for development, spatial planning, urban plans for cities, communities and areas surrounding cities or towns, property along highways and roads and all other property usually involved in illegal construction.

Greater attention must be devoted to individual housing in urban planning, social planning, etc. in order to most rationally utilize urban property.

Greater involvement of society is required concerning urbanization, electrification and construction of the communal infrastructure in villages in order to decrease the differences between life in the city life outside the cities. This will also be aided by better maintenance of roads and means of communication between villages, towns, and cities.

Community centers must change the existing and introduce new policies to speed up the process for the granting of permits, to assist the citizen in the payment of various taxes and fees (in monthly payments, etc.), and to prevent completion of illegally constructed buildings.

In actual policy it is necessary to adopt the given preventive measures first, and then the various sanctions called for.

Finally, there remain several dilemmas concerning which our society must take a clearer stand:

1. How shall we define a »residence«?
2. How shall we define »illegal construction«?
3. To what extent are the individual builders guilty for an »illegally constructed building«?
4. Who is responsible and who should bear the consequences of illegal construction of housing?
5. Should society give concessions to the illegal builders and what should those concessions be?

