



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

**SARAJEVO**  
**1972**



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

ACADEMIE DES SCIENCES ET DES ARTS DE BOSNIE-HERZEGOVINE

---

# PUBLICATIONS SPECIALES

TOME XX

SECTION DES SCIENCES TECHNIQUES

LIVRE 4.

---

SYMPOSIUM

## CONSTRUCTION DE LOGEMENTS ILLEGALE ET SON REFLET SUR LE DEVELOPPEMENT FONCTIONNEL ET SPATIAL DES VILLES EN BOSNIE ET HERZEGOVINE

16. et 17. XII 1971



Rédacteur

JAHIEL FINCI,

membre de l'Académie des sciences et des arts de  
Bosnie-Herzégovine

SARAJEVO

1972

## S A D R Ź A J

|                                                                                                                                                                                                                                                              | Strana |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| 1. Program Simpozijuma . . . . .                                                                                                                                                                                                                             | 5      |
| 2. <i>Jahiel Finci:</i>                                                                                                                                                                                                                                      |        |
| Pozdravna riječ . . . . .                                                                                                                                                                                                                                    | 7      |
| 3. <i>Julije Hahamović:</i>                                                                                                                                                                                                                                  |        |
| Pozdravna riječ . . . . .                                                                                                                                                                                                                                    | 11     |
| 4. <i>Jahiel Finci:</i>                                                                                                                                                                                                                                      |        |
| Uvodno izlaganje — Introductory statement . . . . .                                                                                                                                                                                                          | 13     |
| 5. <i>Miroslav Živković:</i>                                                                                                                                                                                                                                 |        |
| Uzroci i nosioci bespravne stambene gradnje — The causes and the<br>bearers of illegal housing building . . . . .                                                                                                                                            | 23     |
| 6. <i>Stojan Tomić:</i>                                                                                                                                                                                                                                      |        |
| Determinante devijantnog ponašanja u sferi stambene izgradnje —<br>The determinants of deviant behavior in the area of housing<br>construction . . . . .                                                                                                     | 39     |
| 7. <i>Mustafa Kamarić:</i>                                                                                                                                                                                                                                   |        |
| Pravni aspekti bespravne stambene izgradnje — Legal aspects of illegal<br>housing construction . . . . .                                                                                                                                                     | 51     |
| 8. <i>Fikret Džankić:</i>                                                                                                                                                                                                                                    |        |
| Društveno-politički aspekti bespravne stambene izgradnje u gradovima<br>Bosne i Hercegovine — Socio-political aspects of illegal housing<br>construction in cities of Bosnia and Herzegovina . . . . .                                                       | 61     |
| 9. <i>Muhamed Kadić:</i>                                                                                                                                                                                                                                     |        |
| Utjecaj seoskih migracija na bespravnu stambenu izgradnju i razvoj<br>naselja — The influence of migration to the cities upon illegal<br>housing construction and community development . . . . .                                                            | 75     |
| 10. <i>Ivan Taubman:</i>                                                                                                                                                                                                                                     |        |
| Bespravna stambena izgradnja i realizacija urbanističkih planova —<br>Illegal housing construction and the realization of urban plans . . . . .                                                                                                              | 91     |
| 11. <i>Mustafa Đumrukčić:</i>                                                                                                                                                                                                                                |        |
| Bespravna stambena izgradnja kao pratilac individualne izgradnje u<br>urbanim aglomeracijama Bosne i Hercegovine — Illegal construc-<br>tion of housing as a factor accompanying individual building in<br>urban centers of Bosnia and Herzegovina . . . . . | 97     |





|                                                                                                                                                                                                                                                                 |     |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 12. <i>Aleksa Milojević:</i>                                                                                                                                                                                                                                    |     |
| Bespravna izgradnja stanova — Illegal housing construction . . .                                                                                                                                                                                                | 109 |
| 13. <i>Živorad Janković:</i>                                                                                                                                                                                                                                    |     |
| Uticaј društvenog razvoja na pojavu bespravne izgradnje porodičnih stambenih zgrada — The influence of social development on the phenomenon of illegal construction of family dwellings . .                                                                     | 119 |
| 14. <i>Miloš Savić, Jelena Milojević, Milena Milosavljević, Anđelka Ristić i Sava Subotin:</i>                                                                                                                                                                  |     |
| Urbanistički aspekt bespravne izgradnje u Novom Sadu — Urban aspekt of the uncontrolled settlements in Novi Sad . . . . .                                                                                                                                       | 137 |
| 15. <i>Đuro Đurović:</i>                                                                                                                                                                                                                                        |     |
| Bespravna stambena izgradnja u Beogradu — Illegal housing construction in Beograd . . . . .                                                                                                                                                                     | 153 |
| 16. <i>Mithat Aganović:</i>                                                                                                                                                                                                                                     |     |
| Uslovi razvoja, osnovne tehničko-ekonomske i sociološke karakteristike bespravne stambene izgradnje u Sarajevu — Conditions of the development and basic technical, economic and sociological characteristics of illegal housing construction in Sarajevo . . . | 163 |
| 17. <i>Sadi Ćemalović:</i>                                                                                                                                                                                                                                      |     |
| Način rješavanja problema bespravne stambene izgradnje u Mostaru — The means of solving the problem of illegal housing construction in Mostar . . . . .                                                                                                         | 187 |
| 18. DISKUSIJA . . . . .                                                                                                                                                                                                                                         | 195 |
| 19. <i>Jahiel Finci:</i>                                                                                                                                                                                                                                        |     |
| Zavrčna riječ . . . . .                                                                                                                                                                                                                                         | 207 |
| 20. POPIS UČESNIKA SIMPOZIJUMA . . . . .                                                                                                                                                                                                                        | 209 |

## PROGRAM

*Četvrtak*  
*16. decembra*

9 časova

### OTVARANJE SIMPOZIJUMA

#### REFERATI

- 9,15 1. *Prof. Jahiel Finci, dipl. inž. arh.:*  
Uvodno izlaganje
- 9,30 2. *Miroslav Živković, sociolog:*  
Uzroci i nosioci bespravne stambene izgradnje — socio-  
loške dimenzije
- 10,00 3. *Prof. dr Stojan Tomić:*  
Determinante devijantnog ponašanja u oblasti stambene  
izgradnje
- 10,30 4. *Prof. dr Mustafa Kamarić:*  
Pravni aspekti bespravne stambene izgradnje
- . —
- 11,30 5. *Fikret Džankić, narodni poslanik:*  
Društveno-politički aspekti bespravne stambene izgrad-  
nje u gradovima Bosne i Hercegovine
- 12,00 6. *Prof. dr Muhamed Kadić, dipl. inž. arh.:*  
Utjecaj seoskih migracija na bespravnu stambenu iz-  
gradnju i razvoj naselja
- 12,30 7. *Prof. Ivan Taubman, dipl. inž. arh.:*  
Bespravna stambena izgradnja i realizacija urbanističkih  
planova
- 12,45 8. *Mustafa Đumrukčić, dipl. inž. arh.:*  
Bespravna stambena izgradnja kao pratilac individualne  
stambene izgradnje u urbanim aglomeracijama Bosne i  
Hercegovine
- 16,30 9. *Aleksa Milojević, magistar ekonomskih nauka:*  
Bespravna stambena izgradnja — uzroci, pojave i me-  
todi rješenja
- 17,00 10. *Prof. Živorad Janković, dipl. inž. arh.:*  
Bespravna izgradnja porodičnih kuća — uzroci i speci-  
fičnost ove pojave



17,30

## DISKUSIJA

*P e t a k*

17. decembra

### REFERATI

9,00

11. Miloš Savić, dipl. inž. arh., sa saradnicima:  
Urbanistički aspekt bespravne stambene izgradnje Novog Sada

9,30

12. Đuro Đurović, dipl. sociolog:  
Bespravna stambena izgradnja u Beogradu

10,00

13. Midhat Aganović, dipl. inž. građ.:  
Uslovi razvoja, osnovne tehničko-ekonomske i sociološke karakteristike bespravne stambene izgradnje u Sarajevu

10,45

14. Sadi Ćemalović, dipl. inž. arh.:  
Način rješavanja problema bespravne stambene izgradnje u Mostaru

11,30

## DISKUSIJA

14,00

### ZAKLJUČENJE SIMPOZIJUMA



### ORGANIZACIONI ODBOR:

Akademik prof. Jahiel Finci (predsjednik), akademik prof. Aleksander Trumić, dop. član Akademije prof. dr Mustafa Kamarić, dop. član Akademije prof. dr Gruzica Žarković, narodni poslanik Fikret Džankić, sekretar Sekretarijata za urbanizam i komunalne poslove Izvršnog vijeća SRBiH Nedo Stipić, zamjenik sekretara Sekretarijata za urbanizam i komunalne poslove Izvršnog vijeća SRBiH Mustafa Đurukčić, dipl. inž. arh.; glavni urbanista grada Sarajeva, prof. Živorad Janković, dipl. inž. i prof. dr Stojan Tomić

## POZDRAVNA RIJEČ AKADEMIKA JAHIELA FINCIJA

*Cijenjeni i poštovani drugovi i drugarice,*

*U ime Organizacionog odbora otvaram Simpozijum i pozdravljam sve prisutne.*

*Tema Simpozijuma je »Bespravna stambena izgradnja i njen odraz na funkcionalni i prostorni razvoj gradova u Bosni i Hercegovini«.*

*Možda bi adekvatniji bio naslov »Bespravna stambena izgradnja i njen odraz na uređenje prostora«, s obzirom da se bespravna izgradnja ne vrši samo u gradovima i na njihovim prilazima, već se vrlo intenzivno vrši i razvija duž saobraćajnica, a posebno duž magistralnih puteva.*

*Naslov »Bespravna stambena izgradnja i njen odraz na funkcionalni i prostorni razvoj gradova u Bosni i Hercegovini« na izvjestan način usmjerava na urbanističke aspekte ovog problema. Međutim, u referatima i saopštenjima koji će ovdje biti podneseni, i to ne samo od strane urbanista i arhitekata već i sociologa, društveno-političkih radnika, pravnika i drugih — izražena je želja da se taj problem sagleda i iz drugih aspekata.*

*Pitanje bespravne stambene izgradnje pokrenula je ova institucija još prije dvije godine, kada smo u vezi s ovim držali i konsultativni sastanak. Moram istaći da je inicijativa Akademije o sazivanju ovog sastanka naišla na veoma dobar prijem. Prisutni su jednoglasno prihvatili prijedlog o organizovanju simpozijuma na kojem bi problem bio razmatran mnogo šire, sa više strana i od većeg broja stručnjaka.*

*Sada možemo sa sigurnošću konstatovati da je održavanje ovog Simpozijuma bilo neophodno s obzirom da je posljednjih godina bespravna stambena izgradnja uzela krajnje i apsolutno zabrinjavajuće razmjere u gradovima Bosne i Hercegovine.*

*Danas, kada ovaj Simpozijum održavamo, uvjereni smo da će predstavnici raznih struka i naučnih oblasti čija je djelatnost vezana za ovaj problem, u referatima, saopštenjima i u neposrednoj razmjeni mišljenja naći najpogodnije puteve za što uspješnije rješavanje brojnih problema bespravne stambene izgradnje.*

*Simpozijum ima za cilj da pronalazira različite elemente ove složene pojave i da utvrdi međuovisnost različitih uticaja društveno-eko-*



nomskih zbivanja, što bi moglo da predstavlja osnovu za utvrđivanje politike rješavanja bespravne stambene izgradnje. Istovremeno bi trebalo da utvrdi da li uopšte postoje vidovi za konkretno i dugoročno rješavanje tog problema i koji su to vidovi.

Pored stručnjaka-poznavalaca tog problema iz Bosne i Hercegovine koji će podnijeti svoje referate ili saopštenja, zamolili smo i izvjestan broj stručnjaka van naše Republike da iznesu svoja zapažanja i iskustva u rješavanju ovog problema u njihovim gradovima.

Tako smo zamolili druga Zdenka Kolacija iz Zagreba, koji je, na žalost, u posljednjem momentu bio spriječen da prisustvuje, zatim druga Miloša Savića iz Novog Sada i druga Đuru Đurovića iz Beograda da nas upoznaju sa problemom bespravne stambene izgradnje i načinom rješavanja tog problema u njihovim gradovima.

Referat će podnijeti i drug Miroslav Živković, sociolog u Jugoslovenskom institutu za urbanizam i stanovanje u Beogradu, jedan od vrlo dobrih poznavalaca tog problema.

Simpozijumu prisustvuju eminentni stručnjaci iz Bosne i Hercegovine, čija će saradnja u radu ovog Simpozijuma biti veoma dragocjena s obzirom da se oni niz godina bave ovim problemom, zatim predstavnici naših uglednih institucija iz oblasti društvenih, političkih, socioloških, zdravstvenih i urbanističkih nauka. (Tako prisustvuju predstavnici Pravnog, Medicinskog, Ekonomskog, Arhitektonsko-urbanističkog i Fakulteta političkih nauka, Ekonomskog instituta, Instituta za društvena istraživanja, Zavoda za privredno planiranje itd.).

Simpozijumu prisustvuju predstavnici društveno-političkih organizacija: Republičke konferencije SSRN, Republičke konferencije Saveza sindikata Bosne i Hercegovine, Gradske konferencije SSRN, te Privredne komore Bosne i Hercegovine.

Dalje, Simpozijumu prisustvuju predstavnici skupština opština većih gradova Bosne i Hercegovine i nekih manjih mjesta u kojima se taj problem posebno ispoljava, predstavnici skupštinskih odbora Skupštine SRBiH, Republičkog sekretarijata za urbanizam, stambena i komunalna pitanja Izvršnog vijeća SRBiH, Republičke građevinske inspekcije i Republičkog putnog fonda.

Simpozijumu prisustvuju i predstavnici urbanističkih zavoda, kao i predstavnici nekih većih stambenih i građevinskih preduzeća.

Drago mi je što mogu iznijeti da su se odazvali pozivu i da Simpozijumu prisustvuju predstavnici Urbanističkog Zavoda grada Beograda, Urbanističkog zavoda Ljubljane i Urbanističkog zavoda za Dalmaciju —Split. Ja ih molim da se osjećaju kao domaći i da aktivno sudjeluju u radu.

Nismo bili u mogućnosti da iz drugih republika pozovemo veći broj gostiju, a isto tako nismo pozvali možda još mnoge druge koje zanimaju ova pitanja i ovaj problem. Smatrali smo da je ovaj broj dovoljan za uspješno raspravljanje, a da, s druge strane, nije velik i da nema bojaznosti da se ovaj naučni skup pretvori u manifestaciju.

Referati su na izvjestan način podijeljeni u četiri grupe, bez obzira na činjenicu što se uvijek radi o istoj temi. Prvu grupu referata

*sačinjavaju razmatranja koja nisu usko vezana za bosansko-hercegovačku problematiku. Druga grupa referata tretira problem bespravne izgradnje vezan sa stanjem u Bosni i Hercegovini, treću grupu sačinjavaju izlaganja naših gostiju iz Novog Sada i Beograda, a u četvrtoj grupi nalaze se dva referata: jedan je vezan za Sarajevo, to jest za grad u kojem problem bespravne izgradnje svakim danom dobiva sve veće dimenzije, a drugi je vezan za Mostar, gdje je ta pojava u opadanju.*

*Svi referati, saopštenja i diskusije biće štampani u materijalima Simpozijuma.*

*Prema odluci Akademije radom Simpozijuma rukovodiće akademik Julije Hahamović, dopisni član akademije Mustafa Kamarić i akademik Jahiel Finci.*

*Sada mi dozvolite da zamolim akademika prof. dra Julija Hahamovića, člana Predsjedništva Akademije, da rukovodi prvom sjednicom Simpozijuma.*







## POZDRAVNA RIJEČ AKADEMIKA JULIJA HAHAMOVICA

*Povodom otvaranja ovog Simpozijuma o bespravnoj stambenoj izgradnji i njenom odrazu na funkcionalni i prostorni razvoj gradova u Bosni i Hercegovini — čast mi je da u ime Predsjedništva Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine pozdravim sve učesnike Simpozijuma, sve goste i prisutne članove Akademije.*

*Simpozijum koji će se danas i sutra održati u ovoj sali pripreman je po zadatku Odjeljenja tehničkih nauka ove Akademije oko dvije godine. Zaključak o njegovom održavanju proizilazi iz zaključka konsultativnog sastanka održanog 22. oktobra 1969. godine, koji je imao cilj da utvrdi raspoloženje i stepen zainteresovanosti u redovima odgovarajućih stručnih institucija i ličnosti za rješavanje ovog vrlo akutnog i složenog društvenog problema u okviru zadataka ove visoke naučne institucije. Odjek naše inicijative bio je tada pozitivan, što je dalo Akademiji podršku za donošenje odluke o daljem angažovanju na ovom radu i za formiranje Organizacionog odbora, sa ciljem da pripremi održavanje ovog Simpozijuma.*

*Još tada je ukazivano na to da je u pitanju kompleksan savremeni problem, koji ima svoj pravni aspekt, po kome je stvar tretirana, ali za koji se pokazalo kao neodrživo da se rješava samo po navedenom osnovu. Pokazalo se, naime, da ovo pitanje zadire u bitne interese iz oblasti ekonomike, sociologije i politologije, pored toga što je usko povezano sa problematikom savremenog urbanizma i druge tehnike. Tu je upravo nauka pozvana da, koordinirajući komponente iz svih tangiranih oblasti, razmotri problem u cjelini, da ga raspravi i ocijeni, da ga predstavi odgovornim društvenim faktorima i da dâ preporuke od značaja za društvenu zajednicu.*

*U vremenu koje nas dijeli od pomenutog sastanka vršene su dalje konsultacije i donijete su dalje odluke na osnovu prijedloga i inicijative Organizacionog odbora na čelu sa akademikom Fincijem. Ovo je dovelo, najзад, do današnjeg skupa, na kojem treba da se, na osnovu pripremljenih referata četrnaestorice naših vrlo uglednih stručnjaka iz nauke i prakse i odgovarajuće diskusije, dâ dostojan naučni doprinos na planu kako pravilnijeg i racionalnijeg, tako i tehnički i pravno određenog pristupa ka praktičnom rješavanju odgovarajućih konkretnih pitanja.*



*Ovaj postupak i ovaj put naučnog rješavanja inače je na liniji koja je od strane naše Akademije, a posebno od Odjeljenja tehničkih nauka, u posljednje vrijeme usvojena prilikom tretiranja i naučne obrade analognе kompleksne problematike. U okrilju Akademije problematika se iznosi pred širi naučno i stručno kompetentan forum u cilju razmatranja i ocjene. U ovom smislu Odjeljenje je u svoj srednjoročni plan razvoja, između ostalog, unijelo i stvaranje specijalnog odbora za pitanje uređenja prostora i zaštite čovjekove sredine. Članovi ovog odbora, odnosno eventualnih njegovih komisija bile bi, pored određenih članova ANU, te saradnika Akademije, takođe i druge istaknute ličnosti sa područja nauke i struke.*

*Zahvaljujući svim referentima i svim ličnostima zaduženim za pripremanje ovog naučnog skupa na uloženom trudu i dobroj volji, ja ih u ime Predsjedništva ove naučne ustanove i njenog Odjeljenja tehničkih nauka molim da ovom za društvo i nauku značajnom problemu i dalje posvete svoje interesovanje i time pomognu da se u okviru ANU BiH stvori jedna interna institucija, kompetentna za razmatranje i proučavanje suštinskih tendencija koje se na ovom polju javljaju u svijetu i kod nas, da ih ocjenjuje sa gledišta naših potreba i zadataka i da, prema potrebi, upoznaje mjerodavne stručne i društvene faktore sa mogućnim konsekvencijama ovih kretanja ukoliko su od neposrednog interesa za našu zemlju i nauku. Ove riječi i misli, koje sam bio slobodan da vam iznesem, stoje u pomenutom prijedlogu srednjoročnog plana razvoja Odjeljenja tehničkih nauka naše Akademije, i ukazuju na jedan od krupnih i značajnih zadataka našeg Odjeljenja u narednom periodu.*



JAHIEL FINCI

UVODNO IZLAGANJE

Dugo vremena se smatralo da je bespravna stambena izgradnja isključivo urbanistički problem, i to zbog toga što su se urbanisti prvi sukobili sa njom, i što se ona, na izvjestan način, površno posmatrano, manifestuje kao urbanistički problem. Upravo zbog toga se nastojalo da se problem riješi urbanističkim zahvatima ili administrativnim mjerama.

S tim u vezi, dugi niz godina razmatranja o bespravnoj stambenoj izgradnji nisu se, po pravilu, ni upuštala u istraživanje uzroka ove pojave. Izostala su istraživanja ove pojave. Izostala su istraživanja iz društveno-političkih, socijalnih i ekonomskim aspekata ovog problema.

Međutim, sada postaje sve jasnije da je bespravna stambena izgradnja isključivo društveni problem, što ne znači da je on i jedan vrlo savremen problem naše urbanističke prakse.

Ovaj jugoslovenski fenomen ima niz interesantnih karakteristika. Jedna od njih jeste da se on javlja baš u periodu kada je naše društvo došlo na jedan viši materijalni i organizacioni nivo svog razvitka. U prilog tome, na primjer, govori i činjenica da u Bosni i Hercegovini do 1950. godine nije ni postojala bespravna stambena izgradnja. Od 1950—1960. godine ona se javlja, ali veoma blago. Poslije 1960. godine počinje intenzivnija bespravna izgradnja, a tek nakon 1966. godine ona dobiva svoj pravi zamah i sve veće dimenzije.

U svim gradovima Bosne i Hercegovine ova pojava se manifestovala kao težak problem, sa brojnim posljedicama na urbanističkom, ekonomskom, pravnom, političkom, sociološkom i estetskom planu.

Proučavanje bespravne stambene izgradnje ne samo da je komplikovano zbog osjetljivosti problema, nego i zbog kompleksnosti same pojave, jer se ona može posmatrati s više različitih aspekata (urbanističkog, arhitektonskog, sociološkog, političkog, pravnog i drugih), koji su međusobno povezani. Često je teško striktno odvojiti pojedine aspekte i proučavati svaki pojedinačno, tim prije što se danas više ne radi o bespravnoj izgradnji stana ili zgrade, već se radi o izgradnji čitavih bespravnih-divljih naselja.

Dosada nijedan grad nije uspio da iskorijeni ovu pojavu (bar ne u potpunosti) i da spriječi bespravne graditelje u kršenju zakona. Nije



uspio, jer je izvjesno da više socijalnih činjenica obilježava ovaj fenomen i stimuliše takav odnos tih socijalnih grupacija prema zakonu.

Problem jednog grada nije samo u izgrađivanju njegovih ulica, zgrada i drugih objekata arhitektonsko-urbanističkog sadržaja, već je to i čovjek koji u tom gradu živi, odnosno njegove potrebe. Konačno, urbanizacija nije izrada urbanističkih planova, kako se često misli, niti je samo izgradnja određenog broja zgrada, stanova, ulica i drugih objekata, već i formiranje čovjeka koji u njemu živi i njegovo prilagođavanje određenim kulturnim i društvenim normama i pripadanje određenoj društvenoj zajednici. To je veoma dug i težak put. Zbog toga je potrebno studirati čovjeka i kao faktor koji djeluje na proces bespravne stambene izgradnje.

Bez obzira na sličnost ove pojave u većim gradovima Jugoslavije, ipak se može konstatovati da postoje znatne razlike između bespravne stambene izgradnje u gradovima Bosne i Hercegovine i većine gradova u Jugoslaviji.

Ova se razlika ogleda kako u strukturi graditelja bespravne izgradnje i njihovoj stambenoj kulturi, tako i u načinu izgradnje, obimu i standardu izgrađenosti, što je sve rezultat postignutog stepena razvoja.

Kad govorimo o bespravnoj stambenoj izgradnji u našoj zemlji, svakako da moramo iznijeti i činjenicu da to nije naš specifikum. Bespravna stambena izgradnja postoji u mnogim zemljama svijeta. Postoji taj problem i taj fenomen, ali se on potpuno drukčije manifestuje. To je i normalno s obzirom da su i društveni odnosi drukčiji. Postavlja se pitanje da li uopšte možemo i koliko da se koristimo eventualno tuđim iskustvima tj. iskustvima tih zemalja. Čini se da u pitanjima bespravne izgradnje u našoj zemlji i mnogim drugim zemljama postoje ogromne razlike. Već sama činjenica da su na takav način stvorena naselja u drugim zemljama naselja krajnje socijalne bijede, stvorena od kanti i ambalaže, i da su to tzv. »slam« — naselja, dok su, s druge strane, naša naselja koja nazivamo »divljim« i u načinu izgradnje, a pogotovo po materijalu i opremljenosti potpuno drugačije, bar u Bosni i Hercegovini, pokazuje da postoje znatne razlike u karakteru bespravne izgradnje.

Šta karakteriše bespravnu stambenu izgradnju u Bosni i Hercegovini?

Iznijeću nekoliko podataka, a i mišljenja.

Od 37 gradova i naseljenih mjesta što imaju više od po 5.000 stanovnika, svega u tri grada i naseljena mjesta nema bespravne stambene izgradnje. U četiri mjesta bespravna stambena izgradnja nije zabrinjavajuća. Znači da u 30 gradova i naseljenih mjesta sa više od po 5.000 stanovnika problem bespravne izgradnje egzistira. Postoji i niz mjesta sa manje od po 5.000 stanovnika u kojima je bespravna izgradnja intenzivna.

Od trideset mjesta u kojima je prisutan problem bespravne stambene izgradnje, u šest mjesta ovakva izgradnja je u opadanju, dok je u ostala 24 u porastu.

Bespravna stambena izgradnja predstavlja poseban problem u većim gradovima Bosne i Hercegovine, kao i u onim gradovima koji su imali veću privrednu ekspanziju, pa i veći prirast stanovništva.



Od cjelokupnog broja stambenih zgrada građenih u posljednje tri godine na teritoriji Bosne i Hercegovine, oko 40% otpada na bespravno izgrađene stambene zgrade. U nekim mjestima i naseljima taj procenat dostiže 75%.

U Bosni i Hercegovini ruši se godišnje oko 6—8% od evidentiranih bespravno izgrađenih stambenih zgrada. Međutim, s obzirom da se može pretpostaviti da je broj neevidentiranih bespravno izgrađenih stambenih zgrada mnogo veći, svakako da i postotak od 6—8 realan, odnosno da je on u stvari daleko manji. Bespravna stambena izgradnja u gradovima i naseljenim mjestima Bosne i Hercegovine je najintenzivnija van uže teritorije gradova i mjesta — uglavnom na prilazima gradovima, na periferiji, u zonama druge namjene, a posebno u zaštitnim i zelenim pojasevima. Posebno intenzivna bespravna stambena izgradnja se odvija duž saobraćajnica na prilazima gradovima, i to pretežno uz magistralne puteve, kao i na terenima pogodnim za poljoprivredu.

Izgled svih razvijenih centara u Bosni i Hercegovini je manje-više veoma sličan. Periferija i prilazi gradovima su načičkani grozdovima »divljih« samoniklih naselja.

Što se tiče materijala bespravno izgrađenih zgrada, gotovo po pravilu sve su građene od tzv. »tvrđog« materijala, a najviše od betonskih blokova i opeke (izuzev nekih manjih naselja).

Po spratnosti — zgrade su prizemne, odnosno pretežno jednospratne, veličine  $7 \times 7$ ,  $8 \times 9$  i  $9 \times 9$ , tj. od 50 do 160 m<sup>2</sup>.

S obzirom na broj soba, može se konstatovati da ti stanovi imaju najmanje dvije sobe sa pratećim prostorijama.

Najveći dijelom (80—90%) bespravni graditelji su doseljenici, a njihov manji procenat (10—20%), čine starosjedioci. Većina doseljenika je uglavnom sa teritorije opštine, dok su ostali (manji broj) sa teritorije drugih opština. Samo u gradove Sarajevo, Bijeljino, Brčko, Bugojno i Prijedor doseljavaju i iz drugih regiona Bosne i Hercegovine, a u Sarajevo i iz drugih pokrajina i republika (Kosovo i Crna Gora).

Po zanimanju bespravni graditelji su u najvećem broju radnici i zanatlije (i to privatne), te zemljoradnici (u Bijeljini, Brčkom, Derventi). Najveći broj radnika su nekvalifikovani i polukvalifikovani radnici, a u nekim opštinama (Bugojno, Livno, Prijedor) bespravni graditelji su i radnici koji rade u inostranstvu.

Opšta je konstatacija da se više ne može govoriti o bespravnoj izgradnji zgrade ili stana, već cijelih naselja sa velikim brojem zgrada uz koje se za kratko vrijeme pojavljuju pomoćni objekti (šupe, štale, WC, itd.), koji nastaju u želji bespravnih graditelja da i dalje slijede običaje ruralnog načina stanovanja.

O oblikovno-estetskim i likovnim vrijednostima tih zgrada i naselja ne može se govoriti. To nisu ni gradski ni seoski objekti. To su objekti koji nemaju nikakve arhitektonsko-likovne vrijednosti, oni predstavljaju zbir najružnijih elemenata gradske i seoske arhitekture.

Posebno je interesantno da ovi objekti ne samo da nemaju ništa zajedničko sa savremenom likovnom kompozicijom, nego nemaju ništa ni od ranijeg izraza autohtone narodne arhitekture i graditeljskih tradicija. Gledajući te objekte, nemoguće je da se ne sjetimo sjajnih ostva-



renja naših naroda, kako urbanističkih tako i arhitektonskih, da se ne sjetimo Foče, Mostara, Jajca, Stoca, Trebinja, Sarajeva i niza drugih manjih mjesta.

Svakako da ova naša bespravna izgradnja nije ničim regulisana. Ali ni ranija ostvarenja nisu bila regulisana, planirana ili projektovana, pa ipak su bila na nivou visokih ostvarenja.

Mora se iznijeti i žalosna činjenica da ovdje nisu u pitanju samo loša arhitektonsko-likovna ostvarenja, već je to jedan loš odnos u cjelini — prema ambijentu, pejzažu, poštovanju sredine (zelenila, vode, susjeda, nasljeđa itd.).

Ovaj обруч oko naših gradova, koji je često više odraz nekulture nego socijalne bijede, upropaštava estetske komponente naših naselja, a posebno onih u kojima dominiraju objekti nasljeđa i koji kao takvi računaju i na turizam.

Analizirajući razloge useljavanja u gradove Bosne i Hercegovine, mogli bismo ih pobrojati ovim redoslijedom:

— bolji i lakši uslovi života u gradu (škole, bolnice, bolja snabdjevenost itd.),

— zaposlenje, bolja i lakša zarada,

— školovanje djece,

— veća vrijednost izgrađenog objekta u gradu prilikom kupoprodaje nego u selu ili u malom mjestu, itd.

Kao uzroci bespravne izgradnje, odnosno kao činioci koji pogađuju njenom »cvjetanju« i stimulisanju, u nizu anketa, referata, rasprava i članaka ističu se uglavnom ovi:

— nedostatak urbanističkih rješenja i regulacionih planova,

— pomanjkanje uređenih prostora (zemljišta) za izgradnju zgrada nižeg standarda,

— slaba inspekcijska služba, ili nepostojanje takve službe, odnosno službi za suzbijanje bespravne izgradnje,

— slabe sankcije i niske ili nikakve kazne,

— sporost organa gonjenja,

— činjenica da je individualna stambena izgradnja ekonomski prihvatljivija za graditelje,

— skupo građenje preko građevinskih preduzeća,

— duga i spora procedura oko pribavljanja odobrenja za gradnju,

— skupa tehnička dokumentacija,

— izbjegavanje plaćanja učešća u pripremi i opremi građevinskog zemljišta,

— nemogućnost uticaja na izgradnju, s obzirom da gradsko zemljište nije otkupljeno.

— kreditiranje od strane preduzeća (koja to čine ne tražeći dokumentaciju).

Konačno, iznosi se u mnogim napisima da državni organi sami krše zakonske propise (što se često manifestuje baš u domenu izgradnje), pa zašto da ih i pojedinac ne prekrši kada se nađe u situaciji da na legalan način ne može da riješi svoj stambeni problem.

Ne bi se moglo negirati da bi se ispunjenjem navedenih praznina, odnosno otklanjanjem određenih uzroka unekoliko smanjila bespravna



izgradnja, ali je veliko pitanje da li bi se ona u cjelini mogla eliminisati, odnosno da li bi se otklonili njeni pravi uzroci.

Treba imati u vidu da je grad veoma složena cjelina, razvojno ovisna kako o vrlo širokom uticajnom području tako, još više, i o opštem društvenom kretanju u zemlji.

Fenomen bespravne izgradnje u gradovima treba, prema tome, posmatrati u vezi sa uzrocima ove pojave koji u stvari potiču izvan područja samih gradova, a svakako i u vezi sa uslovima za njen razvoj u gradovima.

Veoma interesantna, zapravo i karakteristična su mišljenja velikog broja rukovodilaca komunalnih službi i službi inspekcija gradova i naseljenih mjesta u Bosni i Hercegovini o mjerama koje treba poduzeti za sprečavanje bespravne stambene izgradnje. Gotovo jedinstveni su u mišljenjima da je potrebno:

- 1) pooštriti kaznene mjere, povećati novčane kazne, uvesti oštrije sankcije i pristupiti širem rušenju objekata,
- 2) spremati i urediti prostor za izgradnju zgrada nižeg standarda,
- 3) jačati građevinske inspekcije i osnovati grupe za problem bespravne stambene izgradnje, i
- 4) spriječiti slobodan promet zemljištem.

Kada je u pitanju rušenje objekata bespravno građenih, mnogi poznavaoци tog problema postavljaju pitanje: ako društvo nema mogućnosti da obezbijedi određene prihvatljive uslove stanovanja, zašto ne dozvoli izgradnju jednog broja stanova slabijeg kvaliteta na terenima koji su loše opremljeni? Dalje se postavlja pitanje: da li društvo ima pravo da sprečava bespravnu izgradnju ako bespravnom graditelju istovremeno ne nudi nikakvo rješenje? I konačno, mnogi smatraju da treba dozvoliti bespravnu izgradnju sve dotle dok društvo ne bude ekonomski jače, pa će se rušiti onda kada se istovremeno bude mogla vršiti intervencija.

Svakako da ovakva gledišta zaslužuju pažnju, ali je izvjesno da se ne smije pri tome zanemariti činjenica da bi jedna takva intenzivna bespravna stambena izgradnja u gradovima jednako intenzivno uticala na povećanje socijalnih problema i komplikavala život u gradu.

Rušenje bespravne stambene izgradnje do danas nije dalo željene rezultate. Kako smo ranije iznijeli, svega 6—8% evidentiranih, bespravnih zgrada se ruši u Bosni i Hercegovini. Taj, nazovimo, uspjeh je nevjerovatno malen u odnosu na političke konzekvence koje sa sobom nosi.

Zahtjevi za rušenje, posebno većeg broja zgrada, nisu uopšte popularna stvar. U svim slučajevima, kada je riječ o rušenju ovakvih objekata, građani su solidarni i masovno daju otpor organima vlasti, i u takvim prilikama se redovito događaju vrlo neprijatne scene.

Iz niza izvještaja može se vidjeti na kakve se sve otpore nailazi pri rušenju bespravno podignutih zgrada: od fizičkih napada i prijetnji, do demonstracija stanovnika bespravnih objekata. Ovdje svakako nije mjesto da iznosimo razne situacije do kojih sve dolazi, ali kao posljedicu ovakvih reagovanja dovoljno je navesti, na primjer, da su bespravni graditelji porušili kuće onih za koje su smatrali da su u dosluhu sa organima vlasti (inspekcijama). Svakako da ovakvi slučajevi stvaraju i određene političke probleme.



Već sama činjenica da su bespravni graditelji većinom radnici predstavlja sama po sebi politički problem. Na osnovu toga se i može zaključiti da rušenje, po pravilu, prouzrokuje negativne političke posljedice.

S druge strane, neuspjeh u suzbijanju ove stihije, ili, bolje reći, neuspjeh u rješavanju tog problema — ozbiljno i stalno narušava ugled i autoritet vlasti.

Međutim, ne treba da nas začuđuje taj otpor, jer potreba za stanovanjem zauzima vrlo značajno mjesto na listi ljudskih potreba i sigurno je da na toj listi, poslije ishrane, stan zauzima drugo mjesto.

Prema tome, ako su kod određene grupacije ljudi stvorene potrebe za stanom, a po njihovom mišljenju postoje kod njih i mogućnosti za realizaciju tih potreba, nemoguće ih je ne ostvariti. Ljudi svoje životne potrebe žele da ostvare, pa se tako postavlja pitanje kako te potrebe suzbiti ako su nezakonite.

Da li administrativni sistem omogućava suzbijanje te pojave? — Može se reći da je sasvim sigurno da se ova pojava ne može zaustaviti i spriječiti administrativno-represivnim putem.

Druga mjera za sprečavanje bespravne stambene izgradnje, koja je često prisutna u našim gradovima, jeste pripremanje i uređenje prostora za izgradnju zgrada nižeg standarda, tj. za bespravnu izgradnju.

Često se smatra da je jedan od osnovnih uzroka bespravne stambene izgradnje upravo pomanjkanje urbanističkih rješenja takvih lokaliteta. Ovo gledanje se često u opštinama iznosi kao razlog, a prisutno je i u našoj štampi.

Ako se prihvati mišljenje da je bespravna stambena izgradnja mnogo veće zlo za grad nego i najskromnije regulisana stambena izgradnja, onda se i stav o potrebi pripremanja zemljišta može prihvatiti.

Međutim, ovaj vid »planiranja« bespravne stambene izgradnje (ukoliko se bespravna izgradnja može uopšte planirati) postavlja gradovima nova pitanja i stvara im nove probleme.

Ako se pripremaju zemljišta za bespravnu izgradnju, da li to znači da se prihvata i useljavanje i da su svi kapaciteti grada u mogućnosti da prime to useljavanje? Drugo, da li se samim tim ne bi usmjerio veći priliv stanovnika i ne bi li grad postao još privlačniji?

Sa sigurnošću se može pretpostaviti da bi planirana izgradnja na određenom zemljištu koja bi primila bespravne graditelje izazvala ubrzavanje migracije. Uređenje zemljišta izvjesno stvara i veći pritisak na grad. Za ovo uzimamo kao primjer Zagreb, koji je, prije nekoliko godina, zahvaljujući politici obezbjeđenja zemljišta za oko 12.000 parcela za bespravnu izgradnju, stvorio u okolnoj regiji uvjerenje da se jeftino može kupiti parcela i jeftino izgraditi kuća, i na taj način znatno povećao procenat useljavanja.

Konačno, postavlja se pitanje: da li bismo takvim planiranjem zemljišta riješili uzroke migracije?

Dalje se smatra da je jedan od uzroka bespravne izgradnje nedostatak regionalnih prostornih planova, koji treba da budu osnova za donošenje odluka gdje podizati privredne objekte, kako usmjeriti infrastrukturu i gdje locirati naselja. Kada bismo imali regionalne prostorne planove, onda sigurno ne bi dolazilo do stihijske pojave migracije



stanovništva. Kao što smo već rekli, migracije se ne mogu administrativno sprečavati, ali se zato moraju i mogu usmjeravati.

U vezi s tim ne možemo a da ne istaknemo manjkavost perspektivnih programa društveno-privrednog razvoja većih gradova u Bosni i Hercegovini. Ta manjkavost ogleda se u prvom redu u načinu tretiranja, jer urbanistički planovi tretiraju grad kao zatvorenu jedinicu u okviru svojih uskih granica. Ne postoje planovi širokih područja, ne postoje regionalni prostorni planovi, iako društveni i ekonomski procesi to sve više traže. U mnogim našim razvijenijim područjima sve jače i sve jasnije se ocrtavaju kompletni regioni, koji već danas čine jednu prostornu cjelinu sa svim svojim problemima.

Ako bi se na temelju takvih planova došlo do dislociranja pojedinih proizvodnih kapaciteta izvan sadašnjih gradskih aglomeracija i podizanja novih u drugim mjestima, problem bi se u tim gradovima smanjio, što ne znači da on ne bi ostao i dalje prisutan.

Sigurno da unošenje u veće gradove velikih industrijskih kapaciteta, bez potrebe, otežava život grada. Tih primjera imamo u gradovima Bosne i Hercegovine jako mnogo, a posebno u Sarajevu.

Velika je lista problema koje bespravna stambena izgradnja nameće svakom gradu i njegovom životu: od nemogućnosti realizacije urbanističkih planova, prema tome od nemogućnosti organizovanja normalne i savremene izgradnje, zatim od rasipanja zemljišnog fonda, onemogućavanja racionalne izgradnje gradske infrastrukture, povećanja troškova opremanja i pripremanja zemljišta usljed rušenja i davanja namjenskog stana bespravnom graditelju, a s tim u vezi i smanjivanja sredstava za stambenu izgradnju, opterećenja ionako slabih kapacitiranih komunalnih fondova, škola, zdravstvenih ustanova itd., preko problema degradacije životne sredine usljed uništavanja zelenih površina i prostora za reakciju i problema koji su u domenu društvene patologije (kriminalitet, alkoholizam i sl.), a naročito školske i vaspitne zapuštenosti, pa sve do likovno-estetskih degradiranja gradske aglomeracije.

Na kraju, potrebno je napomenuti da bi, kako u pogledu prostornog planiranja tako i u okviru perspektivnog društvenog planiranja, bilo potrebno imati u vidu i djelovanje određenih ekonomskih činilaca na jačanje ili slabljenje pojave bespravne stambene izgradnje.

JAHIEL FINCI

## INTRODUCTORY STATEMENT

### SUMMARY

Illegal housing construction has long been regarded as an exclusively urban planning problem, and therefore for many years there was no effort given to research on this subject.

This Yugoslav phenomenon has a number of interesting characteristics. One very interesting aspect is that it appeared at just the time when the Yugoslav society had reached a higher material and organiza-



tional level of development. This is supported by the fact that until 1950 in Bosnia and Herzegovina there were no instances of illegal housing construction. After 1950 it began to appear, but only to a mild degree, and it was only after 1966 that it began to be widespread. Today, of 37 towns and gighly settled areas which have a population of over 5.000, there are only seven towns where there is no considerable occurrence of this phenomenon. In six places the occurrence is on the decline, while in all the other 24 it is on the rise.

Of the total number of housing elements built in the last three years on the territory of Bosnia and Herzegovina, about 40% is accounted for by illegal housing construction. It is a general fact that we can no longer speak of illegal construction of buildings or houses but rather of entire settlements which are without design or esthetic value.

To explain this phenomenon and the elements which encourage its »blossoming« and growth, many reasons have been pointed out in numerous questionnaires, papers, discussions, and articles. Analysis of these causes shows that the stopping of gaps or solution of certain problems would perhaps yield a certain decrease in illegal construction, but it would certainly not get rid of its true causes.

This is primarily due to the fact that a city is a very complex unit which is developmentally dependent upon a broad area of influences in addition to the general social migration within the contry.

The phenomenon of illegal construction in cities must, then, be considered in connection with the causes of this phenomenon which in fact extend beyond the cities themselves, as well as in connection with the conditions for ist development within the cities themselves.

The measures which are often proposed and which involve increasing the penalties, more severe sanctions and more demolition of building or the provision of facilities for construction of housing of lower standards and the strengtheing of construction inspection and control have not yet shown any significant effective results.

A total of 6—8% of the known illegally constructed housing has been demolished. This »success« is incredibly small in proportion to the political consequences it carries with it. The very fact that most of the illegal builders are workers represents a political problem. It is perfectly clear that the phenomenon of illegal housing construction can not be stopped and prevented solely by means of administrative-repressive measures.

The other measure for prevention of illegal housing construction which is often applied in the towns of Bosnia and Herzegovina is the provision of facilties for construction of housing of lower standards, which in itself representes a type of illegal construction. This form of »planned« illegal housing construction poses new questions for the cities and creates new problems for them. First of all, it elicits more rapid migration and thus a greater pressure on the city which cannot provide for such migration. It can be clearly seen that such »planning« will not take care of the causes of migration.

The list of problems which illegal housing construction brings to every city is a very long list. Debilitation of urban planning, interference with normal and modern construction, wasting of the land space resour-

ces, paralysis of construction of the urban infrastructure, increasing of costs for construction preparation after demolition and the provision of substitute housing for the former occupants of the demolished buildings, and in connection with this, the drain on the funds for housing construction, the load on the already underfinanced communal funds, schools, medical institutions, etc. — this is all only a beginning. We must also mention the degradation of the environment, the destruction of green areas (gardens, trees, and fields) and of areas for recreation, plus social problems (crime, alcoholism, etc.) — especially with regard to schooling and neglect of the responsibilities of child rearing. Neither should we overlook the problem of esthetic deterioration of the city due to illegal housing construction.

Thus, we must recognize the imperative nature of the need to find a solution to the problem and the necessity that it be approached from all possible angles and dealt with as an integral part of other socio-political and economic problems of Yugoslavia.

#### UPOTREBLJENA LITERATURA I IZVORI PODATAKA

Jahiel Finci: *Bespravna stambena izgradnja i njen odraz na funkcionalni i prostorni razvoj gradova u Bosni i Hercegovini* (izlaganje na konsultativnom sastanku o bespravnoj izgradnji 22. X 1969. godine u Akademiji nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine).

Slobodan Bjelajac: *Bespravna stambena izgradnja u Splitu* — rezultati sociološke studije. Časopis »Pogledi«, Split 1970.

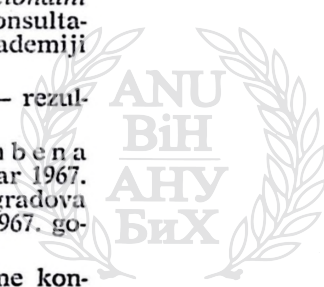
Savezni zavod za urbanizam i komunalna i stambena pitanja, Beograd: *Bespravna stambena izgradnja*, novembar 1967. *Bespravna stambena izgradnja*. Materijali Stalne konferencije gradova Mostara, Splita, Zagreba i Novog Sada, Split, 5. i 6. decembra 1967. godine.

*Bespravna stambena izgradnja*. Materijali sa savjetovanja Stalne konferencije gradova Jugoslavije i Saveznog zavoda za urbanizam i komunalna i stambena pitanja, Split, 13. i 14. decembra 1967. god.

Urbanistički zavod grada Beograda: *Bespravna stambena izgradnja u Beogradu*, Beograd, februara 1969. godine.

Materijali ankete o bespravnoj stambenoj izgradnji u gradovima i naseljenim mjestima Bosne i Hercegovine, oktobra 1971. godine.

Anketu vodio J. Finci u organizaciji Republičkog sekretarijata za urbanizam, stambene i komunalne poslove SR BiH.







MIROSLAV ŽIVKOVIĆ

## UZROCI I NOSIOCI BESPRAVNE STAMBENE GRADNJE

*sociološke dimenzije*

Bespravnu, ili popularno nazvanu divlju gradnju, moramo posmatrati kao društvenu pojavu sa više dimenzija. Najvažnije su svako: pravna, urbanistička, ekonomska i sociološka. Na prvo mesto sam stavio pravnu dimenziju. To nije slučajno. Fenomen bespravne gradnje registrovan je kao pratilac urbanizacije prvo očima pravnika, i tretiran je, prirodno, pre svega kao ponašanje građana koje dolazi u sukob sa zakonskim propisima. Rezultat toga je da se čitav istorijat pojave bespravne gradnje svodio do skorašnjih dana na rešavanje ove pojave isključivo pravnim instrumentima.

Ova reakcija društva je sasvim očekivana. Društvo, u načelu na negativne društvene pojave reaguje prvo odbrambeno, a to znači pravno, dakle sankcijama, a to je, kao što znamo, čist formalizam, i u svojoj suštini svodi se na refleksnu reakciju. I sama činjenica da je društvena reakcija refleksna ukazuje da je ova reakcija i antiracionalna. A mi znamo da ono što je refleksno u društvenim akcijama — to je zakonito neuspešno.

Objašnjenje za ovakvu reakciju društva leži u osobini društva da u posledicama vidi uzrok. Psihološki izvor ovoga je u nespremnosti društva da vidi svoje pravo lice, u otporu društva da u njegovoj samosvesti budu i neke tamne mrlje, u, rekao bih, čisto ženskoj sklonosti društva ka šminkanju.

Okvalifikovao sam raniji pristup tretiranju problema bespravne gradnje kao formalistički i kao neuspešan. Dužan sam da ovu tvrdnju i obrazložim. 1963. godine Stalna konferencija gradova održala je u Splitu savetovanje o bespravnoj stambenoj izgradnji. Kao rezultat ovog savetovanja, doneti su »Predlozi za mere za suzbijanje bespravne gradnje«. Citiram tekst: »Imajući u vidu stanje na svom području i dosadašnju praksu, opštinske skupštine su kroz svoje materijale dostavljene Stalnoj konferenciji gradova, a takođe i u izlaganjima svojih predstavnika istakle izvesna načela koja bi trebalo poštovati, kao i konkretne



mere koje bi trebalo preduzeti za suzbijanje bespravne gradnje na sledećim područjima:

1. prostornog planiranja,
2. perspektivnog društvenog planiranja,
3. usavršavanja i racionalizacije rada upravnih, finansijskih i tehničkih organa, i
4. upotpunjavanja sistema postojećih propisa i njihovog doslednijeg sprovođenja i šire društvene kontrole i političkog delovanja u pravcu otklanja bespravne gradnje«.

## I

»Osnovna mera na području delatnosti organa za prostorno planiranje za suzbijanje bespravne gradnje bila bi, prema izvesnim mišljenjima, utvrđivanje zona za izgradnju porodičnih stambenih zgrada na području grada i to na terenima na kojima neće doći u obzir druga izgradnja u narednih 20—25 godina. Međutim, prema drugim mišljenjima, ne bi trebalo podsticati ovu izgradnju, već treba forsirati u što većoj meri kolektivnu gradnju i učiniti je što pristupačnijom radnom čoveku«.

Zadržimo se za trenutak na ovoj predloženoj meri i posmatrajmo je s aspekta prostornog planiranja.

Prvo, ove dve predložene mere jedna drugoj protivreče. Drugo, brojna istraživanja su odbacila pretpostavku da je motiv bespravne gradnje želja za porodičnom kućom. Treće, kolektivna gradnja, i kada smanjuje troškove, ne smanjuje ih na nivo koji je pristupačan najvećem broju bespravnih graditelja. Očigledno je da ove predložene mere u okviru prostornog planiranja ne mogu suzbiti bespravnu gradnju.

## II

»U okviru perspektivnog društvenog planiranja bilo bi potrebno imati u vidu delovanje određenih ekonomskih činilaca na jačanje ili slabljenje pojave bespravne gradnje. Dislokacija privrednih kapaciteta, na primer, i otvaranje manjih industrijskih i drugih privrednih pogona u manjim mestima u prigradskim naseljima svakako je jedna od najznačajnijih planskih, ekonomskih mera za sprečavanje eksplozivne urbanizacije sa svim njenim štetnim posledicama. Druga mera je jačanje prigradskog saobraćaja što takođe može biti značajan činilac vezivanja za prigradska naselja i mala mesta«.

Analizirajmo i ovu predloženu meru za sprečavanje bespravne gradnje.

Dislokacija privrednih kapaciteta! Ova mera je skoro neshvatljiva. Dislokacija privrednih kapaciteta ima svoje zakonitosti, pridržava se tačno određenih kriterijuma, a među tim kriterijumima zaista nema mesta bespravnoj izgradnji.

Što se tiče izgradnje industrijskih pogona u manjim mestima, pa to je upravo bitna karakteristika našeg društva. Svaka naša palanka

ima neku fabričicu. I ne samo to. Upravo svuda tamo gde se izgradi nova fabrika, ubrzo zakonito niče, odnosno buja i bespravna gradnja. Dakle, ova mera ne samo da ne otklanja divlju gradnju, već može i da je povećava. Uostalom, obe ove predložene mere su stalno prisutne kao proces u našem društvu, a bespravna gradnja permanentno jača. Očigledno, ove mere čak i ne dodiruju prave uzroke bespravne gradnje. U poslednjoj instanci, dislokacija privrednih objekata, kao i decentralizacija industrijskih pogona u naše brojne palanke imale bi kao posledicu i decentralizaciju bespravne gradnje. Umesto u određenom broju većih i velikih gradova, bespravna gradnja, će nići po svim našim palankama.

### III

»Na planu usavršavanja i racionalizacije rada administrativnih, finansijskih i tehničkih organa, moglo bi se preduzeti sledeće:

1. putem izmene propisa o građenju:
  - a) skratiti i uprostiti postupak oko izdavanja odobrenja za lokaciju i gradnju stambenih zgrada,
  - b) propisima bi trebalo obezbediti brži postupak rušenja protivpravno podignutih objekata;
2. putem mera i propisa opštinskih skupština:
  - a) kadrovski ojačati odgovarajuće opštinske službe za efikasniju intervenciju u slučajevima bespravne gradnje,
  - b) suzbijanje bespravne gradnje treba sprovoditi daleko energičnije, stalno i uporno,
  - c) za već useljene bespravno podignute objekte treba doneti rešenje o rušenju,
  - d) sva lica koja protivpravno zauzmu zemljište trebalo bi prijaviti javnom tužilaštvu zbog izvršene uzurpacije,
  - e) za objekte koji se ruše prilikom sprovođenja regulacionog plana, a koji su podignuti bez građevinske dozvole, ne davati nikakvu novčanu naknadu.

3. Izrada tipskih objekata porodične stambene zgrade svakako je jedan od osnovnih tehničkih preduslova za ostvarenje organizovane individualne stambene izgradnje.

Šta da kažemo za ove predložene mere? — Pre svega, one znatno nose policijski karakter. Analizirajmo ih pojedinačno.

Na prvom mestu predviđa se: skraćivanje postupka oko izdavanja odobrenja za lokaciju i gradnju stambenih zgrada. Ova mera za suzbijanje bespravne gradnje mogla je da se rodi samo u glavama birokratiziranih činovnika. Zar je moguće verovati da je neko bespravno podigao kuću zato što nije hteo da čeka na dozvolu? A zatim, davanje bilo kakvih dozvola od strane administracije treba i mora da bude uprošćeno i brzo. To je jednostavno zahtev normalnog života civilizovanog društva.

Sledeća mera je da se propisima obezbedi brže rušenje bespravno podignutih objekata. Dakle, ako brže rušimo bespravne stanove — brže će i nestati bespravne izgradnje! Ovo je klasičan primer antihumanizma. I da dalje ne analiziramo ostale predložene mere, jer sve one pate od sterilnosti i formalizma.



#### IV

»Pored izmene i donošenja propisa kojima bi se regulisala pitanja pomenuta u prethodne tri kategorije, trebalo bi pristupiti i donošenju novih posebnih propisa kojima bi se suzbila bespravna gradnja, kao na primer donošenjem osnovnog građevinskog zakona, i pitanja nacionalizacije zemljišta u širim rejonima većih gradova«.

I ova poslednja, četvrta mera, primer je birokratskog pristupa rešavanja problema bespravne gradnje. Veruje se samo u propise, a efikasnost se svodi na gomilanje propisa.

Zajedničko za sve gore navedene predložene mere je, kao što se vidi:

- 1) zatvaranje očiju pred stvarnim uzrocima bespravne gradnje,
- 2) tvrdokorna upornost samo u borbi protiv posledica,
3. birokratski antihumanizam,
- 4) fanatična vera u propise, i
- 5) kada se javlja i dobronamernost, ona je u suštini komična naivnost.

Nešto duže sam se zadržao na iznošenju mera koje su pre desetak godina predložene za suzbijanje gradnje, i to ne samo zato da bih argumentovao svoju tvrdnju o dosadašnjem formalističkom, birokratskom i refleksnom reagovanju našeg društva na ovu pojavu, već i da bih pokazao da sve predložene mere nisu uopšte postigle cilj koji su imale. Bespravna gradnja i dalje buja, čak se i njen javni oblik menja. Raniji oblik u vidu pojedinačnih i razbijenih objekata divlje gradnje ustupa mesto novom obliku: javljaju se velika kompaktna naselja bespravne gradnje. Koliko je ovakav javni oblik bespravne gradnje uzeo maha — govori činjenica da u Beogradu sada postoje 22 naselja bespravne gradnje, u kojima je od 100 pa do preko 300 objekata. Ovo su naselja veća nego naša srednja sela (Đ. Đurović, Bespravna izgradnja u Beogradu, 1970, st. 10).

Očigledno je da pravni propisi nisu uspeali. No isto tako je jasno da nikakve mere neće uspeti ako se bespravnoj izgradnji, kao društvenoj pojavi, ne priđe naučno. Otuda je od velikog društvenog značaja da je ovoj društvenoj i negativnoj pojavi poklonila izuzetnu pažnju tako visoka naučna institucija kao što je Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine, organizujući simpozijum na temu bespravne gradnje.

I ovog puta je društvena praksa pokazala da se gorući i ozbiljni problemi društva ne mogu rešavati ako nisu prethodno temeljno i objektivno naučno istraženi.

Naučni pristup problemu nalaže kao najnužnije sledeće:

- 1) utvrditi značaj društvene pojave i njenu rasprostranjenost,
- 2) konstatovati bitne osobenosti nosilaca pojave,
- 3) otkriti društvene uzroke proučavane pojave, posmatrajući pojavu u sklopu društvenih odnosa i struktura,
- 4) ukazati na društvena rešenja i stepen verovatnoće uspešnosti svakog pojedinog rešenja.

U svom sociološkom pristupu problemu bespravne gradnje ja nemam nameru da iscrpno obradim problem, jer zato nisam lično spo-



soban, pošto je to jednovremeno i kompetencija drugih naučnih disciplina, a ne samo urbane sociologije.

U okviru svojih skromnih ličnih mogućnosti pokušaću da pristup našem problemu izložim u obliku teza koje u većoj ili manjoj meri proizlaze ili sintetiziraju neke teoretske tekovine savremene jugoslovenske sociološke misli proizašle iz teoretskih ili empirijskih istraživanja današnjeg trenutka jugoslovenskog društva.

## ZNAČAJ BESPRAVNE GRADNJE

Bespravna gradnja je višeznačna pojava. Pravno — ona je izraz nediscipline građana koji pribegavaju bespravnoj gradnji bez prethodno dobijene dozvole. Urbanistički ona je prepreka za realizaciju urbanističkog plana, elemenat koji smanjuje estetski izgled grada. Sociološki — bespravna gradnja je samoinicijativa građana drugoga reda u rešavanju stambenog problema vlastitim sredstvima, jer od društva nisu dobili stan i bez šanse su da ga dobiju, iako su svojim sredstvima finansirali stanove koje je društvo dalo svojim građanima prvoga reda. Bespravna gradnja je empirijski dokaz postojanja eksploatisanih i eksploatatora, a naselja bespravne gradnje su jedan od pojava oblika segregacije, embrioni rezervata koje stihija društvenih kretanja zakonito formira.

Višeznačnost bespravne izgradnje se javlja i u jednoj drugoj dimenziji. Radi se o tome da bespravnu gradnju imamo tamo gde je reč o stanu u kome se živi; znači, ovde srećemo slučaj rešavanja primarnih čovekovih potreba, i ovaj oblik bespravne gradnje lociran je u gradu. Drugi oblik su tzv. vikendice, ili, popularno nazvane, drugi stan, koji se locira van gradskih teritorija i koji ima rekreacionu svrhu, te se ovde srećemo sa slučajem rešavanja čovekovih potreba drugoga reda.

Ovde je, dakle, reč o višeznačnosti pojava po funkcionalnom kriterijumu. I s obzirom na različite funkcije ova dva oblika divlje gradnje, sasvim je prirodno da su nužne i različite reakcije društva. Savremenici smo društvenog stanja u kome se građanima prvoga reda omogućava privilegija bespravnog zadovoljavanja potreba drugoga reda (uzurpiranje i privatiziranje najlepših delova obala mora, jezera ili reka, padina naših planina, pa čak i nacionalnih parkova), a građanima drugoga reda se surovo onemogućava rešavanje životnih potreba prvoga reda.

## BITNE OSOBENOSTI NOSILACA BESPRAVNE GRADNJE

Da bi se o bespravnoj gradnji dobio potpun uvid, tj. da bi se pored stvarnosnih sudova mogli da formiraju i vrednosni sudovi, a to znači da bismo upoznali i moralni aspekt bespravne gradnje, neizbežno je utvrditi ko su nosioci bespravne gradnje i koje su objektivne karakteristike njihovog opšteg društvenog položaja.

S obzirom da smo konstatovali dva oblika bespravne gradnje: prvo, stana i, drugo, vikendice, potrebno je identifikovati i nosioce oba oblika bespravne gradnje.

Pogledajmo, prvo, ko su nosioci bespravne gradnje stanova u našim gradovima. Raspoložem podacima istraživanja za Beograd, Novi Sad i Split. U Beogradu 80% bespravnih graditelja su radnici (Đ. Đurović, Bespravna gradnja u Beogradu, 1970), u Splitu ih je 86% (S. Bjelajac, Bespravna izgradnja u Splitu, 1970), a u Novom Sadu čak 94% (M. Vasić, Đ. Milojević: Bespravna izgradnja u Novom Sadu).

Kao što se vidi, nosilac bespravne stambene gradnje je radnička klasa. Ova konstatacija nam nameće sledeće ozbiljno pitanje: zašto klasa koja je vladajuća u socijalizmu i koja je istorijski predodređena da ostvari i razvija socijalizam, dakle, zašto upravo ta klasa krši zakone svog socijalističkog društva?

Odgovor na ovo pitanje, koje je ne samo praktično već i od velikog teorijskog značaja, zahteva i utvrđivanje objektivnog položaja radničke klase u jugoslovenskom društvu. Iz velikog broja indikatora društvenog položaja radničke klase izdvojiću za analizu sledeća tri:

1) prisustvo radničke klase u samoupravnim organima radnih organizacija i skupštinama opština, republika i federacije,

2) visina dohotka radničke klase, i

3) učešće radničke klase u raspodeli novoizgrađenih stanova.

Kakva je situacija u odnosu radničke klase i samoupravnih tela radnih organizacija i skupština političko-teritorijalnih organizacija? Evo najvažnijih podataka:

a) U samoupravnim telima radnih organizacija stanje je sledeće:

— među predsednicima u radničkim savetima radnika je 52%, a službenika 48% (skoro podjednako učešće);

— među članovima kolegijalnih tela, tj. upravnih odbora, a to su nosioci izvršnih funkcija u ostvarivanju samoupravljanja radnih ljudi, radnika je 44%, a službenika 56%;

— među predsednicima u upravnim odborima radnika je 41%, a službenika 59% (S. B. 658/1971).

Dakle, tamo gde se vodi politika dodeljivanja stanova, radnici su u manjini.

b) U opštinskim skupštinama među odbornicima je bila sledeća proporcija: od 1963. do 1969. godine radnika je bilo samo 14%, a službenika i ostalih 86%.

c) U republičkim skupštinama poslanika radnika je bilo 1963. god. 7%, a 1969. samo 1%.

d) U Saveznoj skupštini poslanika radnika je u 1963. godini bilo 5%, a u 1969. samo 0,6%, tj. samo četiri radnika, i to svi u Privrednom veću, a nijedan u ostalim većima Skupštine. (Antun Žvan: »Ekstaza i mamurluk Revolucije«, Praxis, 3,4, 1971, str. 462).

Ovi podaci vrlo jasno pokazuju da u onim institucijama društvene moći gde se donose zakoni i propisi koji daju pravac razvoja društva praktično nema radničke klase.

## EKONOMSKI POLOŽAJ RADNIČKE KLASA

Ovo je jedno od najtežih pitanja na koje treba dati odgovor. Težina odgovora je u činjenici da je naše društvo izbrisalo razliku u statističkoj evidenciji između radnika i službenika i da stavlja sve to pod



naslov radni čovek, prikazujući lične dohotke u procesima koji, kao što znamo, vrlo uspešno skrivaju razućenu strukturu konkretnih dohoda kako radnika, tako i službenika. Pa ipak, moguće je dobiti neku sliku o finansijskom položaju radničke klase preko izvesnih posrednih indikatora.

U 1969. god. bili su sledeći lični dohoci: sa manje od 40.000 dinara bilo je 4%, sa 40—60.000 bilo je 21%, sa 60—80.000 bilo je 28%, sa 80—100.000 bilo je 20%, sa 100—120.000 bilo je 11%, sa 120—140.000 bilo je 6%, sa 140—160.000 bilo je 4%, sa 160—180.000 bilo je 2%, a sa 180—200.000 bilo je 1,4% i sa više od 200.000 bilo je 2,4% zaposlenih Jugoslovena (S.B. 631/1970).

Za nas je važna globalna struktura, tj. da je sa dohotkom ispod 80.000 dinara bilo 53% zaposlenih Jugoslovena. Nameće se pitanje: ko su ovi Jugosloveni? Odgovor daje sledeći podatak: kada se prosek jugoslovenskog dohotka obeleži sa 100, onda se konstatuje da sve službeničke grupe, čak i ona sa nižom spremom (sa osnovnom školom), imaju prosek iznad jugoslovenskog, dok među radnicima samo grupa visokokvalifikovanih radnika ima prosek iznad opštejugoslovenskog (S. B. 643/1970).

S obzirom da visokokvalifikovani radnici čine samo 9% radničke klase Jugoslavije, to znači da je prosek dohotka ovih grupa koje čine 91% radničke klase ispod jugoslovenskog proseka.

Jednovremeno, prosečna cena jednog metra kvadratne stambene površine tada je iznosila na tržištu 175.000 (S. B. 631/1970), a u velikim gradovima, gde je i najviše radnika a i bespravne gradnje, 1 m<sup>2</sup> stambene površine išao je od 300 do 400.000 dinara.

Sa ovakvim svojim prihodima radnici ne mogu da se orijentišu na organizovanu legalnu porodičnu stambenu izgradnju, jer nemaju mogućnosti čak ni za lični ulog radi dobijanja bankarskih kredita, pa ne dobijajući stanove ni od društva, nužno su upućeni na jedini izlaz — na bespravnu stambenu gradnju.

Preostaje da se upoznamo sa učešćem radničke klase u okviru raspodele novoizgrađenih stanova u našim gradovima. Kad govorim o ovom problemu, korišću se svojim i nekim istraživanjima drugih sociologa. Evo globalnih rezultata ovih istraživanja: u Beogradu, u pet novih naselja, među dobitnicima novih stanova je 39% radnika, a 61% službenika i drugih, iako je među zaposlenim Beograđanima odnos suprotan, tj. 64% su radnici, a 36% službenici i ostali. U Zagrebu, u dva nova naselja sa društvenim stanovima, stanove je dobilo 31% radnika, a 61% službenika i sl. (I. Magdalenic, Urbanizacija i prostorna segregacija unutar gradova, Sociologija sela, 31/1971), iako je i u ovom gradu odnos između radnika i službenika među zaposlenim suprotan.

U Sarajevu u pet novih naselja, stanova je dobilo 30% radnika i 70% službenika i sl., iako je među zaposlenim Sarajlijama odnos radnika i službenika suprotan.

U Novom Sadu, u sedam novoizgrađenih naselja, među dobitnicima stanova je 29% radnika, a 71% službenika i sl., iako je i u ovom gradu odnos zaposlenih radnika i službenika suprotan.

Kao što se vidi, radnička klasa, tvorac materijalnih vrednosti, pa dakle i novog stambenog fonda, upadljivo neznatno je zastupljena među korisnicima novoizgrađenog društvenog stambenog fonda.



Eto, to su osnovni indikatori opšteg društvenog položaja radničke klase u Jugoslaviji relevantni za naš odgovor na pitanje zašto je radnička klasa osnovni nosilac bespravne stambene gradnje u našim gradovima.

Preostaje da se odgovori na pitanje: ko je nosilac onog drugog oblika bespravne gradnje — vikendica? Na žalost, dok smo za nosioce bespravne stambene gradnje po gradovima imali empirijske i iscrpne podatke, dotle o nosiocima bespravne gradnje vikendica ne postoje nikakvi podaci. Pa ipak, i o ovim nosiocima moguće je nešto reći. Pre svega, to su oni građani koji već imaju svoj stalni stan. Što se tiče njihove bliže sociološke karakteristike, nosioci bespravnih vikendica (a i vikendica uopšte) pripadnici su nove srednje klase jugoslovenskog društva. Ovu novu srednju klasu čine delovi zaposlenih u bankarstvu, spoljnoj trgovini, veletrgovinama, reeksporterstvu, zatim srednji deo privredne, državne i političke birokratije, menadžeri, legija pevača-zabavljača, zvezde i zvezdice sa televizije i filma, tehnokratizirani visoki stručnjaci, privatni vlasnici motela, restorana, GG-preduzeća i zanatskih uslužnih i proizvodnih radnji.

Ova nova srednja klasa u fazi je formiranja, ali je sa znatnim uticajem na ideološko, političko i ekonomsko kretanje našeg društva. Ona je, kao što se vidi, vrlo heterogena, ali ima i svoje zajedničke karakteristike, među kojima su najzapaženije:

1. Zahvataju dohodak veći od svog učinka u radnom odnosu, ili znatne prihode ostvaruju van svog redovnog radnog odnosa, ili eksploatišu tuđu radnu snagu.

2. Skorojevići su, te otuda agresivni, neskrupulozni. Teže da svoje uske klasne interese proglase za interese celog društva i zato formiraju svoju ideologiju, proglašavajući je autentično socijalističkom.

3. Protagonisti su pretvaranja jugoslovenskog društva u potrošačko društvo, živeći i sami u istoriji potrošačkog idiotizma. (Opširnije o srednjoj klasi u Jugoslaviji videti u radu Milana Kangrge »Fenomenologija ideološko-političkog nastupanja jugoslovenske srednje klase«, Praxis, 3/4, 1971, str. 425—446.)

Ovi nosioci bespravne gradnje vikendica jurišaju na nacionalne parkove, na najlepše delove rekreacionih zona obuhvaćenih urbanističkim prostornim planovima (vidi: Politika expres, 4. i 5. avgust, pod naslovom »Brane vikendice«) ili ugrožavaju turistički razvoj jadranske obale (vidi VUS od 21. VII 1971: članak »Vikendice u prahu«).

U ovom svom gaženju zakona bespravni graditelji vikendica računaju na svoj društveni uticaj i veze, na korupciju određenih službi i na beskonačnost eventualnih sudskih procesa.

Uopštavajući gore rečeno o nosiocima oba oblika bespravne gradnje, možemo zaključiti: kršenje zakonitosti sprovodi u jednom obliku radnička klasa, jer je životna nužnost na to nagoni, a u drugom obliku nova srednja klasa, koja je ostvarila snažan uticaj na centre odlučivanja, i svoje lične interese pretpostavlja opštim društvenim interesima, stavljajući svoje skorojevičke hirove i svoju agresivnost, svojstvenu prvobitnoj akumulaciji, iznad zakonitosti.



## NEPOSREDNI DRUŠTVENI UZROCI BESPRAVNE STAMBENE GRADNJE

Kad god se postavi pitanje uzroka bespravne stambene izgradnje, uvek se srećemo sa sledećim odgovorom: bespravna gradnja je posledica naše brze industrijalizacije i urbanizacije. Ova teza je čista mistifikacija i zasluhuje kritičku analizu.

Pre svega, brza industrijalizacija i urbanizacija same po sebi nisu uzrok. Naročito nisu dovoljan uzrok. Kada je određeni tempo industrijalizacije praćen adekvatnom izgradnjom novih stanova za novu radnu snagu koju traži industrijalizacija, onda industrijalizacija i urbanizacija nisu i ne mogu biti uzrok divlje gradnje. U dosadašnjem periodu naše industrijalizacije nije se uopšte vodilo računa o harmoniji dinamike industrijalizacije i dinamike stambene zgradnje.

Bespravna gradnja je moguća i bez prisustva brze industrijalizacije i urbanizacije. Evo samo jednog primera: takva gradnja će se pojaviti i onda ako je iza dinamike prirodnog priraštaja gradskog stanovništva i povećanja broja domaćinstava u gradovima usled transformacije proširenih domaćinstava u savremene nuklearne porodice osetno zaostajala dinamika stambene izgradnje. Uostalom, mi više godina nemamo ozbiljno povećavanje radne snage u Jugoslaviji, a bespravna gradnja je u stalnom porastu.

Kad već govorimo o dinamici stambene izgradnje, nužno je konstatovati kakvo je mesto Jugoslavije u Evropi po intenzitetu stambene izgradnje. Prema međunarodnoj uporednoj statistici, među 14 država u Evropi Jugoslavija je, prema, broju izgrađenih stanova na 1.000 stanovnika, 1961. bila treća s kraja, 1962, 1963. i 1964. bila je pretposlednja, a 1965. i 1966. popravila je svoje mesto i opet je postala treća s kraja (M. Kojović, Kvantitativna analiza stambene situacije u Jugoslaviji, st. 23). Jednovremeno, kao što je poznato, Jugoslavija je u Evropi bila među vodećima po tempu industrijalizacije. Ovakav drastičan raskorak između našeg tempa industrijalizacije i tempa stambene izgradnje zakonito je morao da dovede do defektne urbanizacije, do stambene krize, do pojave prostorne segregacije i, naravno, i do masovne bespravne stambene izgradnje.

Ovakva politika nameće pitanje: da li je za izgradnju socijalizma bitno samo pitanje modela socijalizma, ili je, uz problem modela, od podjednake važnosti i problem dinamike izgradnje socijalizma? Prevedeno na humanistički jezik, ovo pitanje bi se moglo formulisati: može li se u ime nekih »viših ciljeva« žrtvovati čovek? Čini se da u našoj socijalističkoj teoriji i ideologiji ima primesa voluntarizma i subjektivizma koji ugrožavaju humanističku osobenost socijalizma.

Pređimo sada na traganje za pravim uzrocima bespravne gradnje, naravno, bez ozbiljnih pretenzija da se ukaže kako na sve uzroke, tako i na potpuno teoretsko obrazloženje navedenih uzroka.

Rekli bismo da je osnovni uzrok bespravne gradnje u disharmoniji između tempa industrijalizacije i urbanizacije i tempa stambene izgradnje, znači u stratejskim ciljevima našeg društva.

Drugi uzrok je u stihijnom delovanju robno-novčanog tržišta koje zakonito proizvodi raslojavanje društva, koncentrišući na svojim polo-



vima siromašne i bogate, čineći jednovremeno stan sve skupljom robom, te time sve manje pristupačnom siromašnom delu stanovništva.

Dokle ide društveno raslojavanje — delimično pokazuju i statistički podaci o veličini raspona između najmanje i najveće plate u radnim organizacijama u industriji i rudarstvu. Evo tog stanja: raspon između najmanje i najveće plate u radnoj organizaciji manji od pet puta je u 48% svih radnih organizacija, raspon od pet puta je u 22% organizacija, raspon od šest puta je u 13% organizacija, raspon od sedam puta je u 7% organizacija, raspon od osam puta je u 4% organizacija, raspon od devet puta je u 2% organizacija i raspon od 10 i više puta je u 4% radnih organizacija. Dakle: u 48% industrijskih i rudarskih organizacija raspon se kreće do pet puta, a u 52% radnih organizacija raspon se kreće od pet puta pa do više od 10 puta (S. B. 651/1971).

Ovo su podaci o ličnim primanjima iz redovnog radnog odnosa. Međutim, ovo je samo lice problema. Potrebno je videti i naličje. A naličje daje podatak da ukupna primanja iz redovnog radnog odnosa u 1970. godini čine manje od polovine (47%) ukupnih primanja u Jugoslaviji (Politika, 18. X 1970, članak »Šta je zarada«). Ova veća polovina ukupnih primanja, ne treba to dokazivati, odlazi lavovskim delom u džepove upravo onog društvenog sloja koji i inače ima najveće prihode iz svog redovnog radnog odnosa.

Sledeći uzrok je u politici dodeljivanja društvenih stanova. Ova politika ima dva osnovna aspekta: 1) kome se dodeljuju stanovi, i 2) koliki se stanovi kome dodeljuju. Problem koji se svodi na pitanje: »Kome se dodeljuju stanovi?« ne utiče na pojavu bespravne gradnje već samo određuje ko će biti nosilac bespravne gradnje. Međutim, problem: »Koliki se stanovi kome dodeljuju?« neposredan je uzrok nastanka bespravne stambene gradnje po našim gradovima. Empirijska istraživanja o politici dodeljivanja društvenih stanova su dala sledeće podatke i ukazala na sledeće tendencije:

1) veličina stana raste ukoliko je nosilac stanarskog prava jače ekonomske moći,

2) veličina stana raste ukoliko nosilac stanarskog prava ima više stručno obrazovanje ili viši društveni položaj,

3) veličina stana raste ukoliko se stanovi dodeljuju porodici sa manjim brojem članova (M. Živković, Primer segregacije u razvoju naših gradova, Sociologija, 3/1968).

Negacija veličine porodice kao kriterijuma za veličinu stana dovela je do formiranja tzv. mrtvog stambenog kapitala po našim gradovima.

Ali, ni na ovoj vrsti privilegija problem se ne iscrpljuje. Moje istraživanje o novim naseljima Beograda otkrilo je sledeću tendenciju: od svih dobitnika novih stanova, polovina njih je i pre toga imala zaseban stan. Slično istraživanje u Novom Sadu konstatovalo je ovu činjenicu u 46% slučajeva (V. Macura i S. Vujović, Prostorne i sociološke dimenzije novih naselja Novog Sada, 1971).

Kao što se vidi, ovakvom politikom naše društvo nikada neće uspeti da reši goruću nestašicu stanova i izazivaće stalni porast bespravne gradnje. Dakle, nije dovoljno samo graditi stanove. Isto toliko je važno i voditi pravilnu politiku dodeljivanja stanova. Uvođenje krite-



rijuma zasnovanih na etičkim i društveno korisnim principima u politici dodeljivanja stanova najhitnija je neophodnost našeg društva.

I na kraju ove liste uzroka bespravne gradnje navodim i promene koje su se desile u strukturi stambene izgradnje.

U analizi strukture stambene izgradnje zadržaću se na kretanju proporcije u relaciji selo-grad i u relaciji privatni sektor — društveni sektor.

Kada se analizira stambena izgradnja u selu i u gradu, konstatuje se sledeće: od 1954. do 1964. relativno učešće izgrađenih stanova u našim gradovima je raslo, i to sa 30% na 62%, a u selima opadalo, i to sa 70 na 38%. Od 1964. međutim, pa do 1969. u periodu privredne reforme, javlja se suprotna tendencija: u ukupnom broju izgrađenih stanova u Jugoslaviji učešće izgrađenih stanova u gradovima opada sa 62% na 55%, a u selu raste sa 38% na 45%. Ovaj preokret u proporciji se dešava upravo u vreme kada se jednovremeno odvija masovno preseljavanje stanovništva u suprotnom pravcu, odnosno iz sela u gradove (st. god. 1959, 1963, 1966. i S. B. 70,75, 162, 278, 328, 549, 610).

Pogledajmo sada kakva se tendencija javlja s obzirom na svojinski karakter izgrađenih stanova: od 1954. do 1964. u ukupnom broju izgrađenih stanova u Jugoslaviji proporcionalno učešće stanova u društvenoj svojini raste, i to sa 36% na 42%, a u privatnom sektoru opada, i to sa 64% na 58%. Međutim, od 1964. do 1969. u periodu privredne reforme, javlja se suprotna tendencija: proporcionalno učešće izgrađenih stanova u društvenoj svojini opada, i to sa 42% na 33%, a u privatnom sektoru raste sa 58% na 67% (»Jugoslavija 1945—1964«, SZS).

Šta je zajedničko ovim tendencijama u stambenoj izgradnji koje se javljaju unutar proporcija na relaciji selo-grad i na relaciji društveni sektor-privatni sektor?

Pre svega, oba preokreta u ispoljenim tendencijama javljaju se u isto vreme — sa početkom privredne reforme i traju u toku odvijanja privredne reforme. Druga zajednička karakteristika ovih preokreta je da imaju isti uzrok.

Promene u strukturalnim kretanjima stambene izgradnje došle su kao posledica promene koncepcije o modelu socijalnog razvoja jugoslovenskog društva. Naime, dok je stan tretiran kao deo opšte potrošnje, raslo je proporcionalno učešće stanova u društvenoj svojini, pa sledstveno tome i učešće izgrađenih stanova u gradovima. Kada je stan proglašen ličnom potrošnjom, zakonito je došlo do javljanja suprotne tendencije.

Postavlja se pitanje: koji je uzrok ovoj promeni koncepcije o modelu socijalnog razvoja? Ovoj ideološkoj promeni uzrok je čisto materijalni: kada je birokratija i nova srednja klasa rešila svoj stambeni problem dobivši od društva komforne, velike i luksuzne stanove, stambenu izgradnju je stavila na periferiju društvenih problema, stanu je promenila potrošni karakter.

Ne može se izbeći pitanje: zašto i apsolutno i relativno opada broj izgrađenih stanova u društvenoj svojini, a jednovremeno Jugosla-



vija postaje privredno sve razvijenija, ekonomski sve bogatija, sa stalnim porastom nacionalnog dohotka po glavi stanovnika?

Ovim bih završio razmatranje nekih uzroka bespravne stambene izgradnje po našim gradovima.

Na kraju svega ovoga postavlja se pitanje: koja bi se praktična rešenja mogla predložiti za smanjivanje bespravne stambene gradnje?

Pre svega, otklanjanje uzroka je svakako, najefikasniji put za smanjivanje ili likvidiranje posledica. Međutim, moguće su i neke praktične mere. Među njima, verujem, mogle bi se primeniti i sledeće:

1. Pristupiti industrijskoj proizvodnji stanova, kao masovnijoj i jeftinijoj gradnji od sadašnje zanatske gradnje.

2. Ne graditi stanove dugog veka, već stanove sa znatno kraćim vremenom amortizacije. Ova orijentacija omogućuje izgradnju većeg broja stanova istim investicijama.

Razlog za ovu preorijentaciju je u tehnološkoj revoluciji koja zahvata i građevinarstvo. Sadašnje zgrade, građene za rok trajanja od 100 i više godina, kroz nekoliko decenija biće rušene kao zastarele, nefunkcionalne i neracionalne usled pronalaska novog građevinskog materijala, usled novog načina života i daleko dužeg slobodnog čovekovog vremena (u građevinskoj praksi već je prisutna gradnja stanova od novih materijala — plastičnih masa, koja pokazuje preimućstvo u ceni, u neograničenim mogućnostima arhitekonskog oblikovanja zgrada i u pogledu toplotne i zvučne izolacije. Kroz dvadesetak godina futurolozi predviđaju da će čovek raditi četiri sata dnevno, a da će mu dvadeset sati stajati na raspolaganju.). Neuočavanje ili neuvažavanje tendencija i zahteva tehnološke revolucije u ovoj oblasti, odnosno neshvatanje suštine sukoba moralnog i fizičkog rabaćenja zgrada dokaz je nedoraslosti naše generacije dijalektici tehničkog progressa.

3. Prestati sa izgradnjom luksuznih i skupih stanova iz društvenih fondova, jer to ne dozvoljava siromaštvo našeg društva. (Ko želi ovakve stanove, neka ih gradi iz svojih sredstava.)

4. Na osnovu kompleksne stručne analize utvrditi minimum i maksimum stambenih površina na jednog člana porodice i preporučiti radnim organizacijama da ih se pridržavaju u svojoj politici dodeljivanja stanova. Istraživanja pokazuju da u ne malom broju slučajeva na 1 člana porodice dolazi i po 40 m<sup>2</sup> stambene površine u stanovima društvene svojine, a to je četiri puta veće od jugoslovenskog proseka.

Navodim i konkretne rezultate: u Beogradu, u pet novih naselja, utvrđeno je ovo stanje: između 5 i 10 m<sup>2</sup> stambene površine na 1 člana porodice ima 20% porodica, a sa 20 do 40 m<sup>2</sup> na 1 člana je 18% porodica (M. Živković i M. Kojović, Prostorne i sociološke vrednosti novih naselja u Beogradu, 1971). U Novom Sadu, u 7 novih naselja, 5—10 m<sup>2</sup> na 1 člana ima 10% porodica, a 20—40 m<sup>2</sup> je kod 22% porodica (V. Macura, S. Vujović, Prostorne i sociološke karakteristike novih naselja Novog Sada, 1971).

Iza ove dosadne statističke igre, na žalost, stoje vrlo značajni i različiti životni uslovi ljudi. Da bih ukazao na pravi značaj navedenih bro-



jeva, podsećam da je najpoznatiji evropski urbani sociolog Francuz Ch. de Lauwe utvrdio u toku svojih istraživanja da postoji određena zavisnost između veličine stana i veličine porodice, i da, između ostalog, postoji i tzv. »patološki prag«, tj. nivo ispod koga se može ići samo po cenu vrlo verovatnih psiho-fizičkih poremećaja ličnosti. Takođe, istraživačka grupa za socijalnu patologiju u Francuskoj utvrdila je da se ovaj »patološki prag« nalazi između 8 i 10 m<sup>2</sup> na jednog čoveka. Jednovremeno se i u jugoslovenskom Priručniku za komunalnu higijenu ističe da je za odraslu osobu potrebno 16 m<sup>2</sup> stambene površine (V. Macura, S. Vujović, Prostorne i sociološke karakteristike novih naselja Novog Sada, 1971).

Kao što se vidi, iza navedenih brojeva stoji na jednoj strani biološka ugroženost određenih porodica, a na drugoj neopravdana i nepotrebna luksuznost. Ali, na žalost, ni ovim se ova negativna tendencija ne iscrpljuje. Iza ovoga stoji i određeni oblik privilegije i eksploatacije. Prilikom istraživanja novih naselja u Beogradu upoređivala se struktura veličine stanova i struktura veličine njihovih stanarina, i konstatovalo se sledeće: u ukupnom broju stanova mali stanovi (do 40 m<sup>2</sup>) čine 28%, a u strukturi stanarina male stanarine (do 15.000 din.) čine čitavih 55%, dok je sasvim suprotna situacija na drugom polu: najveći stanovi (iznad 60 m<sup>2</sup>) čine 14% svih stanova, a najveće stanarine (preko 30.000 din.) čine samo 1,6% svih stanarina. U Novom Sadu mali stanovi čine 23% stambenog fonda, a male stanarine čak 71% svih stanarina, dok veliki stanovi čine 17%, a velike stanarine 10%. Ovo nedvosmisleno pokazuje: 1) da porodice u velikim stanovima, a one su obično i imućnije, plaćaju manju stanarinu od potrebne, i 2) za njih plaćaju porodice stešnjene u malim stanovima, koje su obično i siromašne. Pokazana situacija u oblasti stambene politike uvodi nas u specifičnu sferu privilegija i eksploatacije. Na žalost, ovo nije posledica životne stihije. Naprotiv, ovo stanje je uspostavljeno propisima. O čemu je reč?

Početkom privredne reforme (1965) doneta je odluka o uvođenju ekonomske stanarine. Na osnovu ove odluke izdato je »Uputstvo za izvršenje popisa i utvrđivanje vrednosti stambenog i poslovnog prostora«. Suštinu ovog Uputstva čini tzv. korekciona tabela. Ovaj instrument predviđa uvođenje negativnih bodova. Dok pozitivni bodovi služe da se formira visina stanarine prema veličini stana, negativni bodovi služe za smanjenje ovako dobijene stanarine. Uvođenje negativnih bodova se obrazlaže tvrdnjom da vrednost instalacija u stanovima srazmerno opada unutar troškova izgradnje sa veličinom stana. Na osnovu ove korekcione tabele mali stanovi dobijaju samo pozitivne bodove, a veliki i negativne. Tako stanovi do 45 m<sup>2</sup> nemaju negativne bodove, njima se ništa ne odbija od stanarine, dok stanovi sa 75—100 m<sup>2</sup> dobijaju 43 negativna boda, a stanovi sa više od 100 m<sup>2</sup> dobijaju čak 102 negativna boda, te im se odgovarajuća vrednost odbija od stanarine (V. Macura, S. Vujović, Prostorne i sociološke karakteristike novih naselja u Novom Sadu, 1971).

Ovaj propis ne samo da je uperen protiv uvođenja ekonomske stanarine, pa dakle i protiv privredne reforme, već je i izrazito eksploata-



torskog karaktera. Njega treba najhitnije ukloniti i doneti nova i efikasna uputstva za ovu problematiku.

Posle ove duge i zamorne analize uzroka bespravne gradnje i stanja u oblasti stambene politike, preostaje ono najteže: šta uraditi sa postojećom, prisutnom bespravnom stambenom gradnjom?

Umesto neposrednog odgovora, navodim dva podatka bez kojih je nemoguće uopšte prići rešavanju ovog problema. Reč je o broju bespravnih stanova i o broju građana koji u njima stanuju. Statističkih podataka o ovome nemamo. Ali, neka procena je ipak moguća. Prema anketi Stalne konferencije gradova, u 70 naših gradova u periodu od samo 4 godine (1963—1966) podignuto je 36.000 bespravnih stanova. Neka je najmanje toliko podignuto do tog perioda i isto toliko posle tog perioda, i to ne samo u tih 70 gradova, već u svim gradovima Jugoslavije, dolazimo do cifre od 120.000 do 150.000 bespravnih stanova u našim gradovima. Ako na jedan stan računamo u proseku po 4 člana porodice, što je i malo kada je reč o siromašnim i radničkim porodicama, konstatujemo da se radi o sudbini oko pola miliona stanovnika naših gradova. Odgovornost za donošenje opšte društvene odluke je, kao što vidimo velika. Materijalna vrednost bespravnih stanova je astronomski visoka. Ako procenimo da je, u proseku, cena jednog bespravno podignutog stana samo jedan milion, onda je ukupna vrednost svih ovih stanova preko sto pedeset milijardi dinara. Naše je društvo suviše siromašno da bi se bez krajnje nužde lišilo ovolike materijalne vrednosti.

Stojeći pred problemom postojeće bespravne gradnje, nalazimo se pred jednim od najtežih problema našeg društva. Mudrost nam je zaista preko potrebna. Čitavu situaciju otežava predstojeća pojačana migracija stanovništva iz sela u naše gradove, a to znači i novi, još jači talas bespravne gradnje. Najblaže procene ukazuju da u našem selu ima sada oko 1.500.000 viška radne snage koja će se preseliti u grad. Ovom broju treba dodati i milion i po tzv. seljaka-radnika koji žive u selu, a rade u gradu, i koji već pokazuju postojanu tendenciju da i stanuju u gradu gde rade. Jugoslaviji tek predstoji snažna urbanizacija. Ovo zakonito kretanje našeg društva u predstojećem periodu imperativno nameće korenitu promenu politike prema obimu i kvalitetu stambene izgradnje. To je jedini način da se društveni razvoj obezbedi od nepoželjnih lomova, sukoba i teških deformacija. Bespravna gradnja je svet u kome se sukobljavaju životna potreba čoveka za stanom i objektivna potreba grada za planskim razvojem i izgradnjom. To je sukob dve vrednosti: čoveka i plana.

Rešenja bespravne gradnje mogu biti razna. U humanističkom društvu moguće je samo jedno. Čovek je, bez obzira na sve, ipak najveća vrednost. Prepustimo da ovaj problem reše stanovnici gradova putem referenduma. To je ne samo najdemokratskije, već je to i prilika da naše društvo pokaže svoju punoletnost i stepen svoje mudrosti. Neka na ovom problemu naši građani, rešavajući problem svog grada i sudbinu svojih sugrađana, jednovremeno polažu ispit iz demokratije, humanizma i odgovornosti.



MIROSLAV ŽIVKOVIĆ

## THE CAUSES AND THE BEARERS OF ILLEGAL HOUSING BUILDING

### SUMMARY

The illegal housing building is an important negative social fact, Its sociological meaning is perhaps most significant of all. The Lower class citizens have to solve their housing problem by private investments, since the society hasn't provided them with adequate (and isn't likely to provide them) housing. On the other hand lower classes have indirectly financed the housing which the society has given to its middle and upper classes. The illegal housing communities are the reservates, i.e. the manifestations of the segregation tendency.

There are two forms of illegal housing building according to the functional criterium: a) fulfillment of a primary human need: dwelling — located in a city. b) fulfillment of a secondary need: weekend houses built in the prohibited zones of tourism and recreation.

The number of illegal housing in cities has reached 120—150.000 housing units. The number of illegally built weekend houses is unknown, but it is obvious that it is quite high too.

### THE CHARACTERISTICS OF ILLEGAL HOUSING BUILDING BEARERS

It is the working class in Yougoslav cities that is the major bearer of illegal housing building (in Belgrade 80% of these is working class, in Split 86%, in Novi Sad 94%). Why does the working class in socialism solve *its* housing problem in this way, breaking the law? The answer lies in the objective status of the working class.

a) the workers are represented in the self management bodies by less then 50% of the total membership of those bodies, in the local community assemblies by 14%, in the republic by 1%, in the federation by 0,6%.

b) low material status of the working class (the income of white collar workers is above Yougoslav average; the average income of all categories of workers except for high qualified ones is under Yougoslav average.)

c) apartments which are too expensive.

d) the politics of housing distribution favours other social strata (in the new-built dwelling districts in New Belgrade, Zagreb, Sarajevo, Novi Sad only 35% of workers have been provided with housing and 65% of white collar workers.

### THE IMMEDIATE SOCIAL CAUSES OF ILLEGAL BUILDING

a) slow pace of housing building dynamics and speedy pace of industrialization and urbanization dynamics.

b) the impact of a free-market system and considerable social segmentation.

c) the change in the housing building structure: the individual investment rise and social investment decrease.

d) the change in the model of social development (housing is no more a matter of social care but increasingly a matter of every individual citizen).

#### SOME PRACTICAL SUGGESTIONS FOR THE DECREASE OF ILLEGAL HOUSING BUILDING

- The orientation towards industrial housing production,
- building of shor-lived housing,
- no expenceive and luxurious apartment building,
- definition of the minimum and optimum of housing units per one family member.

As far as the existing illegal housing is concerned, it is the citizens themselves who should decide about what to do with it, through a referendum.





STOJAN T. TOMIĆ

## DETERMINANTE DEVIJANTNOG PONAŠANJA U SFERI STAMBENE IZGRADNJE

*teorijsko-hipotetički pristup*

### DEVIJANTNI MODEL PARTICIPACIJE GRAĐANA

1. Politička kultura jugoslovenskog društva evidentira fenomen devijantnog ponašanja pojedinaca (pa i institucija) u sferi stambene izgradnje. Riječ je o takozvanom bespravnom (protupravnom) modelu stambene izgradnje. Za posljednjih dvadeset pet godina (od 1945. 1970. godine) bespravno je podignuto više stotina hiljada stanova i drugih objekata (garaža, gospodarskih zgrada). Posmatrano s pravnog aspekta, skoro sva stambena izgradnja u selu je bespravna, a u gradovima i oko gradova nikla su pojedina naselja koja su građena bez potrebnih pravnih dokumenata (bez građevinske dozvole i dr.).

2. Prema tome, može se reći da je u sferi privatne i lične stambene izgradnje (to se kod nas zove individualna izgradnja) najrazvijeniji devijantni, bespravni (protupravni) model participacije građana.

Ako je ova teza tačna (teza o dominaciji bespravne izgradnje), postavlja se pitanje zašto je pomenuti model političke kulture do maksimuma stimulisao model bespravne, devijantne, a destimulisao model na pravu zasnovane participacije građana u sferi privatne i lične stambene izgradnje.

### SUKOB STAMBENOG, SOCIJALNOG I PERSONALNOG SISTEMA

3. Da bismo odgovorili na postavljeno pitanje, neophodno je uvesti u istraživački proces kooperativni i konfliktni model odnosa između tri podsistema jednog (globalnog) sistema.

4. U svakoj pa i u Jugoslovenskoj političkoj kulturi dolazi do interakcije između pojedinaca (ljudi), stambenog i socijalnog sistema. Moguća su dva modela interakcija, odnosa između pomenutih sistema: model kooperativnih, usklađenih, harmoničnih odnosa između pojedinaca, stambenog i socijalnog sistema. Drugi model odnosa je suprotan prvom. To je model *konfliktnih*, neusklađenih odnosa.

5. Empirijski posmatrano, moguće su ove socijalne situacije: socijalni sistem (globalno i lokalno društvo) proklamuje pravo na stan i stimuliše stambenu izgradnju. Ljudi kao pojedinci pokazuju spremnost na individualnu i kolektivnu participaciju u sferi stambene izgradnje. Međutim, urbani, komunalni i stambeni sistem u praksi sprečavaju legalnu stambenu izgradnju i na taj način što pomenuti sistemi nisu obezbijedili neophodne uslove za takav vid stambene izgradnje (nisu donešeni prateći propisi ustavnih i zakonskih normi, nije određena lokacija za privatnu stambenu izgradnju ili je određena lokacija nepristupačna ljudima sa skromnim prihodima).

6. U takvim socijalnim i pravnim situacijama građani mogu da se ponašaju na dva načina: da ne grade sebi neophodan stan, ili da grade na nezakonit način. Zavisno od mnogih drugih faktora, a koje ovdje ne istražujemo, neki građani će apstinirati, a drugi će bespravno participirati u sferi privatne stambene izgradnje.

7. Prema tome, jedna od determinanta devijantnog ponašanja građana u sferi stambene izgradnje je i u neusklađenosti procesa i odnosa između pojedinih sistema ili dijelova sistema (podstistema) u jednom globalnom sistemu.

8. Pomenutu determinantu možemo izraziti i uvesti u istraživački proces u vidu sljedeće hipoteze:

#### *HIPOTEZA BR. 1*

*Bespravni (devijantni) modeli participacije građana u sferi stambene izgradnje determinisani su neusklađenim procesima i odnosima između socijalnog, personalnog i stambenog sistema.*

*Sa povećanjem broja neusklađenih procesa i odnosa između pomenutih sistema povećava se obim bespravne (devijantne) stambene izgradnje.*

*I obratno:*

*Usklađeni procesi i odnosi između navedenih sistema destimulišu devijantne modele stambene izgradnje.*

#### **DEVIJANTNI MODEL PARTICIPACIJE JE INDIKATOR KONFLIKTNIH SITUACIJA**

9. Devijantni model participacije je indikator konfliktnih situacija prisutnih u jednoj kulturi.

I obratno. Odsustvo ovog modela participacije je indikator harmonije i kooperacije između personalnog i socijalnog sistema, tj. između pojedinaca, grupa i institucija, između stvarne i formalne strukture, između formalnog i stvarnog modela ponašanja.

10. Stambena izgradnja je kreativni model participacije pojedinaca, grupa i institucija.

Bespravna stambena izgradnja je također kreativni, ali od pravnog poretka nedozvoljen model stvaralaštva.

Tako dolazi do konflikta između kreacije i pravnog modela jedne kulture.



11. Takva socijalna situacija postavlja pred socijalizam jedno generalno pitanje: može li i da li je neophodno u socijalizmu do te mjere dovesti u sukob kreativne modele participacije s pravnim normama poretka?

12. Devijantni model participacije u sferi stambene izgradnje je takođe indikator sukoba individualnog, grupnog i institucionalnog sistema participacije.

Ova tri modela participacije su došli u konfliktnu situaciju na taj način što je pravni poredak izabrao samo jedan model participacije (institucionalni) i proglasio ga dominantnim.

13. Međutim, teorija i empirija participacije pokazuju da svaki pretjerani i prenaplašeni institucionalizam u sferi participacije dovodi do konflikta između institucionalnog, grupnog i individualnog modela participacije. Pretjerani institucionalizam pokazuje visok smisao za razaranje strukture društva i sistema participacije. Pretjerana i suvišna institucionalizacija participacije lomi strukturalne spone između individualnog, grupnog i institucionalnog modela kreacije u stambenoj sferi, posebno u sferi izgradnje i kreacije.

14. Međutim, pretpostavke socijalizma nisu u dominaciji jednog i u potiskivanju drugih modela participacije.

Svaka dominacija izaziva antidominaciju, što se sve opet završava drugim vidom dominacije.

Pokušaj konstituisanja i afirmisanja institucionalne dominacije stambene izgradnje je doveo do afirmacije individualnog modela dominacije. U pojedinim periodima broj individualnih — čitaj bespravno izgrađenih — stanova veći je od broja stanova koji su građeni na osnovu potrebnih dozvola i pravnih regulacija.

Prema tome, socijalizam, kao kreativni model socijalne organizacije, pretpostavlja optimalnu harmoniju i kooperaciju sva tri modela participacije (individualni, grupni i institucionalni).

## PRAVNI SISTEMI I BESPRAVNA STAMBENA IZGRADNJA

15. Neophodno je uvesti u istraživački proces i pravne determinante devijantnog ponašanja u sferi stambene izgradnje. Pravne determinante devijacije uvodimo već u samom početku ovog saopštenja, jer nas to obavezuju sam naziv ovog Simpozijuma i utvrđeni predmet rasprave (bespravna, tj. protupravna stambena izgradnja). Međutim, u životu je, čini nam se, obrnut red stvari. Na prvom mjestu dolaze socijalni, tj. stvarni, pa tek onda *formalno-pravni* faktori.

Ponašanje pravnog sistema može da determiniše određene modele participacije građana u sferi stambene izgradnje. Prema tome, neophodno je istraživati korelacije između pravnog i stambenog sistema.

16. Pravni sistemi koji više zabranjuju, a manje dozvoljavaju stambenu izgradnju u većoj mjeri stimulišu devijantne (bespravne) modele stambene izgradnje.

Prema tome, pretpostavljamo da u ovakvim socijalnim situacijama postoji negativna korelacija između pravnog sistema i devijantnog sistema stambene izgradnje.



17. Zdravorazumski nivo razmišljanja može pretpostaviti, i obično pretpostavlja, pozitivnu korelaciju između navedena dva sistema. Obično se pretpostavlja da sa povećanjem zabrana od strane pravnog sistema i sa povećanjem represalija opada (treba da opada) bespravna stambena izgradnja.

Samo rezultati istraživanja mogu da verifikuju jednu od navedenih pretpostavki.

18. Naši događaji i uvid u socijalnu stvarnost kao i pretestiranje ove stvarnosti daju nam osnova da se opredijelimo za negativnu korelaciju. Analize pravnih propisa (normativne sfere) o stambenoj izgradnji, kao i analiza urbanističkih planova i svih pratećih propisa govore nam da se u pravnom sistemu više zabranjuje, a manje dozvoljava građaninu da na legalan način gradi.

Organi uprave obično saopštavaju građanima da ne mogu izgraditi stan, ljetnu kuhinju, garažu i slično, jer to nije predviđeno urbanističkim planom.

Rijetke su situacije kada organi uprave saopštavaju i omogućavaju građaninu kad, gdje i na koji način može graditi.

Samo velika sposobnost i visoka pravna obrazovanost građanina može da ga uvede u tajne i otuđene lavirinte građevinskih dozvola i raznih saglasnosti. Dalje, počinje da preovlađuje mišljenje da se bez poznanstva, veza, protekcije i mita (plave koverte) ne može doći do željene građevinske dozvole. Koliko je pomenuto mišljenje zasnovano na empirijskim podacima teško je reći u ovoj fazi saznanja.

19. Kad je riječ o korelaciji između pravnog sistema i bespravne stambene izgradnje, valja ukazati na dva empirijska stanja pravnog sistema u sferi stambene izgradnje.

19.1. Postoje situacije *preciznog i potpunog* regulisanja sfere stambene izgradnje, preciznog regulisanja urbanističkih planova, i to pretežno u vidu *sprečavanja*, a manje u vidu *omogućavanja* privatne stambene izgradnje. Takvu situaciju nalazimo u onim urbanim sistemima koji imaju urbanističke planove i razvijen sistem pravnih normi u stambenoj i komunalnoj izgradnji.

19.2. Postoje situacije neregulisane sfere stambene i komunalne izgradnje. Takvu situaciju nalazimo u onim lokalnim zajednicama koje nemaju urbanističke planove i druge neophodne pravne regule.

I jedna i druga socijalna situacija stimuliše bespravnu stambenu izgradnju.

20. Prethodno opisivanje pravnih determinanta devijacija u sferi stambene izgradnje omogućava nam da pravnu sferu lociramo u spisak nezavisnih varijabli i da je konstituišemo i u istraživački proces uvedemo u vidu sljedeće hipoteze:

## HIPOTEZA BR. 2

*Pravni sistemi koji svojim normama više zabranjuju, a manje omogućavaju individualnu i privatnu stambenu izgradnju (naravno u sistemu u kome je Ustavom dozvoljena privatna izgradnja) mogu u određenoj situaciji stimulisati bespravnu (devijantnu) stambenu izgradnju.*



I obratno:

*Regularna (na pravu zasnovana) stambena izgradnja stimulisana je onim pravnim sistemom koji je doveo u sklad (u određenu ravnotežu) pravne norme koje zabranjuju sa pravnim normama koje dozvoljavaju privatnu stambenu izgradnju.*

*Prema tome, konflikt između građana i socijalnog sistema u sferi privatne i individualne stambene izgradnje je determinisan sadržajem i stepenom konflikata između normi u pravnom sistemu koji reguliše stambenu izgradnju.*

## SISTEM POTREBA JE U SUKOBU SA SISTEMOM REPRESALIJA

21. Pojava masovne bespravne stambene izgradnje dovodi se u korelaciju sa neefikasnošću represivnih mjera. Inspekcije su malobrojne, sporo reaguju, represivne mjere su blage. Sa pojačanjem represivnih mjera smanjiće se bespravna stambena izgradnja. Eto, to je zdravorazumski nivo rezonovanja i zdravorazumski nivo hipoteza (što više represalija, to manje bespravne stambene izgradnje).

22. Međutim, socijalna stvarnost i naučna istraživanja teško da mogu verifikirati predloženu zdravorazumsku hipotezu. Poznate su nam i one socijalne situacije koje su imale oštre represivne mjere, pa ipak bespravna stambena izgradnja nije spriječena niti bitno sužena.

23. Uloga pravnih represivnih mjera je velika, a i neophodna u određenim fazama razvoja društva. Ali valja računati i s faktorom limitacije, ograničenosti represalija.

Sistem represalija u svakoj kulturi je limitiran drugim sistemima i podsistemima koji represivnom sistemu nameću i određuju donje i gornje granice moći.

24. Ovom prilikom ćemo sučeliti sistem represalija samo s jednim sistemom — sa sistemom potreba za stanom.

U čovjeku koji nema stan sukobljavaju se dva sistema potreba. Potreba poštovanja pravne norme o zabrani bespravne izgradnje stana dolazi u konflikt s potrebom da čovjek ima i da izgradi stan.

Naravno, većina ljudi pokušava da dođe do stana na legalan način. Ali ako u tome iz bilo kojih razloga ne uspiju (a to se često i masovno dešava), onda ljudi remete hijerarhiju sistema: na prvo mjesto stave potrebu za stanom, a na nižu ljestvicu stave potrebu poštovanja normi o izgradnji stanova, odnosno potrebu izbjegavanja represalija.

25. Prethodno opisana situacija omogućava nam da konstituišemo sljedeću hipotezu:

### HIPOTEZA BR. 3

*Bespravna stambena izgradnja stimulisana je sukobom između sistema potreba i sistema represalija koji zabranjuje bespravnu stambenu izgradnju.*

*Sistem potreba ljudi, u kome je potreba za stanom veća od potrebe poštovanja zakona o stambenoj izgradnji, može da stimuliše bespravnu stambenu izgradnju i da umanjuje socijalnu moć represivnog sistema.*

## SOCIOLOŠKO-PSIHOLOŠKE DETERMINANTE DEVIJACIJE

26. Sljedeću grupu determinanta devijacije uslovno ćemo označiti kao sociološko-psihološke determinante. Stan spada u elementarne potrebe: stan je čovjeku neophodan da bi se zaštitio od hladnoće, vjetra, kiše, snijega, vlage.

Ako iz bilo kojih razloga pojedinci i društvo ne mogu zadovoljiti tu elementarnu potrebu, dolazi do takozvanog poremećaja ravnoteže unutar personalnog sistema. Taj poremećaj ravnoteže stimuliše čovjeka na devijantno ponašanje, tj. da dođe do stana služeći se i nedozvoljenim sredstvima.

27. Potrebe za stanom su pojačane ne samo elementarnim biološkim faktorima (da se čovjek zaštiti od hladnoće), nego i drugim sociopsihološkim faktorima.

U spisku svojih potreba čovjek ima i *potrebu prestiža*. Potreba prestiža konstituise ili pojačava već konstituisani motivacioni sistem. Ne mali broj ljudi ima potrebu za boljim stanom ne zato što bi ga taj stan bolje zaštitio od hladnoće (jer i postojeći stan u potpunosti zadovoljava biološke potrebe), nego zato što bi uz pomoć boljeg stana zadovoljio jednu posebnu potrebu — potrebu prestiža.

28. Čovjek kao pojedinac ponaša se po pravilu svoje socijalne grupe. Ako pripadnici njegove grupe već imaju bolji stan, tada i on teži da pomoću boljeg stana stigne i prestiže svoju grupu, svoj zaseok, svoje susjede iz ulice, svoje kolege iz preduzeća i ustanove.

29. U nekim regionima posljednjih godina pojavio se pokret koji bismo uslovno mogli nazvati *pokret prestiža*. Neki ruše dosta dobre kuće i grade nove, velike i za njihove potrebe prevelike, a sve u želji, da imaju bolje kuće nego njihovi susjedi. Imali smo prilike da na televiziji posmatramo kako je jedan zemljoradnik zamolio majstore da mu izgrade veliku kuću, i to toliko veću da se tri kuće njegovih susjeda mogu smjestiti u njegovu novu građevinu.

30. Potrebe socijalnog promovisanja iz nižih u više socijalne statuse su vezane i za stan.

Jugoslovenska revolucija je otvorila i stimulisala vertikalni i horizontalni model socijalnog promovisanja. Stotine hiljada ljudi su promijenili mjesto boravka. Uporedo su ljudi napredovali i dobijali više statusa: čobani su postali radnici, borci su postali oficiri, politički radnici, đaci i studenti postali su inženjeri, ljekari, profesori, sudije, direktori.

Sve te modele socijalnog promovisanja valjalo je verificirati i novim i boljim stanom.

I ovom prilikom su se pojedinci koristili i nedozvoljenim sredstvima.



31. Takozvani demonstracioni faktori su stimulusali bespravnu izgradnju stanova. Tri modela demonstracionih faktora su evidentna u našoj kulturi.

31.1. Građani u svakoj ulici svoga grada vide nove stambene blokove u koje useljavaju njihovi susjedi i nepoznata lica. U takvoj socio-psihološkoj situaciji teško je ostati u svom »neuglednom« starom stanu.

31.2. Jedan dio ljudi iz takozvane elite ovog društva (iz političke, tehničke, sportske, menadžerske i druge) veoma često mijenja stanove. Oni napuštaju dobre i udobne stanove samo da bi uselili u još bolje, još udobnije koji daju i veći komfor i veći prostor (socijalni i stambeni). Tako se stvara iluzija da u ovom društvu ima i previše stanova i novca za izgradnju luksuznih stanova i da je moguće stalno na račun društva mijenjati stan.

31.3 Treći model ispoljavanja demonstracionih faktora je *model bespravne i nekažnjavane* stambene izgradnje. Stotine ljudi su bespravno radili i gradili (stanove, ljetne kuhinje, garaže, vikendice i slično) a da nisu bili kažnjeni. To je demonstrativno izazvalo i stimulusalo i druge da i oni rade i grade bespravno, protuzakonito.

Tako su pomenuti i drugi demonstracioni faktori obezbjeđivali bespravnom, devijantnom modelu stambene izgradnje pravo »građanstva«, a kažnjavanje devijanata je postalo rijetkost, izuzetak sa osporenim pravom »građanstva«.

32. Sve navedene socijalno-psihološke determinante možemo integrisati u vidu sljedeće hipoteze:

#### HIPOTEZA BR. 4

*Bespravna stambena izgradnja stimulusana je i posebnim socijalno-psihološkim faktorima (potrebom prestiža, faktorom ugledanja na druge, odnosno takozvanim demonstracionim faktorima).*

*Sa porastom potreba prestiža i sa jačanjem demonstracionih faktora rastu devijantni modeli stambene izgradnje u svim onim socijalnim situacijama u kojima regularni način stambene izgradnje otežava zadovoljenje navedenih potreba (potreba prestiža, socijalnog promovisanja i sl.)*

#### ISTORIJSKE DETERMINANTE DEVIJACIJE STAMBENE IZGRADNJE

33. Istorija građevinarstva, posebno istorija stambene izgradnje ostavila je u nasljedstvo model običajne, slobodne i zakonom neregulisane izgradnje stanova. Ovo se naročito odnosi na ruralne sisteme u kojima su vlasnici i majstori radili po običaju i nepisanom pravu.

34. Prema tome, posmatrano sa stanovišta pisanog prava, većina građevina je vanpravna. U stambenoj sferi nemamo pravne i političke kulture koja destimuliše bespravnu stambenu izgradnju. Naprotiv, istorija političke i građevinske kulture upućuje nas na iregularan, nezakonit način izgradnje stanova.

Ustavnost i zakonitost je slaba strana naše političke kulture u svim, a ne samo u sferi stambene izgradnje.

## EKONOMSKE DETERMINANTE DEVIJACIJE

35. Mnogobrojni ekonomski faktori stimulišu devijantni model stambene izgradnje. Ovom prilikom uvodimo samo jednu nezavisnu varijablu ekonomskog karaktera: bespravni, privatni model izgradnje stana je mnogo jeftiniji za vlasnika stana (to što je taj način mnogo skuplji za lokalne zajednice, nosioci devijacija ne uzimaju u obzir).

Uzgred valja napomenuti da su, po mišljenju tehničara, mnogi privatni stanovi u tehničkom pogledu kvalitetni, a nekad i kvalitetniji od onih koje zajednica gradi prema JUS-u ili nekim drugim kriterijima.

## DEMOGRAFSKE DETERMINANTE DEVIJANTNIH POJAVA

36. Demografske promjene su konstituisale grupu faktora koji su direktno i indirektno stimulisali bespravnu stambenu izgradnju.

Za posljednjih trideset godina poremećen je socio-demografski sistem, koji je izazvao čitave »seobe naroda« (zbjegove iz sela u gradove u toku rata, masovni ulaz u gradove pobjednika revolucije — partizana, koji su tu ostali i prihvatili se novih zanimanja i javnih funkcija, industrijska i administrativna migracija u industrijske i administrativne centre, velike seobe omladine pa i njihovih roditelja u školske centre, želja ekonomske emigracije da gradi stanove u gradovima itd.). Te seobe su izazvale potrebe za stanovima koje zajednica nije mogla na zakonit način zadovoljiti. Preostala je jedina mogućnost — nezakonita izgradnja stanova.

## SUKOB STAMBENOG SISTEMA I SISTEMA SVOJINE

37. Ako posmatramo stambenu sferu sa stanovišta teorije i empirije sistema, možemo pretpostaviti da je stambeni sistem dekonstituisan, odnosno labav, fluidan i da je u stalnom sukobu sa sistemom svojine i sistemom iskorišćavanja. Ako bismo bili malo oštriji i jednostraniji u ocjeni, mogli bismo reći da kod nas i ne postoji stabilan, čvrsto struktuiran stambeni sistem. Ako u jednoj kulturi ne postoji struktuiran stambeni sistem (ili ako su spone između elemenata labave), tada nema potrebe za sistemom izgradnje, odnosno veoma je teško konstituisati i afirmisati pravni sistem izgradnje. Postoje određene korelacije između sistema svojine u stambenoj sferi i sistema izgradnje stanova.

38. U predratnoj kulturi Jugoslavije dominirao je sistem lične i privatne svojine u stambenoj sferi.

Poslije rata konstituisan je i sistem državne svojine. Kasnije je ovaj sistem transformisan u društvenu svojinu. Tako danas postoje dosta fluidni, nedovoljno jasni, nedovoljno ograničeni i razgraničeni sljedeći svojinski stambeni sistemi: lični, privatni, društveni i hibridni svojinski sistem.



## DILEME URBANISTIČKE I STAMBENE POLITIKE

39. Posebna jugoslovenska ekonomska situacija sukobila je dvije dileme u sferi urbanizma, stambene i komunalne politike. Grubo govoreći, sukobile su se dvije ekstremne politike: politika rekonstrukcije i izgradnje modernih gradova na osnovu modernih današnjih i budućih urbanističkih koncepcija, s jedne, i politika izgradnje kakvih-takvih stanova za današnje potrebe i prema današnjem džepu radnog čovjeka, starog borca i penzionera, s druge strane. Prva politika je optimalna i skupa, druga je minimalna i na prvi pogled jevtina.

40. Tako su se u urbanoj i stambenoj politici sukobile potrebe budućnosti sa potrebama i mogućnostima današnjice. Treba graditi gradove ne za danas i ne po mjeri i potrebi današnjice, nego prema viziji sutrašnjice (teza). Treba graditi kakav-takav stan za današnjeg čovjeka, jer poslije njegove smrti u vlažnom i lošem stanu njemu ne treba sutrašnji moderni urbanistički sistem (antiteza).

## SUKOB IZMEĐU CILJEVA I SREDSTAVA

41. Devijantni modeli ponašanja su stimulisani u svim onim socijalnim ponašanjima u kojima postoje konflikti između ciljeva i sredstava.

U našoj kulturi već duže vremena sukobljavaju se ciljevi i sredstva. U nekim oblastima cilj počinje da opravdava sredstva. Vrijednosni sistem počinje da opravdava upotrebu i nedozvoljenih sredstava u borbi za dozvoljene, željene i humane ciljeve. A zna se da upotreba nehumanih i nezakonitih sredstava i metoda ugrožava smisao i sadržinu humanih ciljeva.

42. U stambenoj sferi sukobili su se neophodni i humani ciljevi (imati stan) i nedozvoljena sredstva kojim se dolazi do stana.

Do željenog i ustavom i zakonom dozvoljenog cilja (stana) često vode putevi preko nedozvoljenih polja i za socijalizam opasnih puteva, staza i stazica.

I tako, dokle god postoje labavi, prenapregnuti i neusklađeni odnosi između ciljeva i sredstava, dotle će postojati devijantni, bespravni vidovi stambene izgradnje.

## REZIME

43. Postoje mnogobrojne i dosta snažne determinante devijantne bespravne stambene izgradnje. U ovoj komunikaciji su navedene ne sve, nego samo neke determinante.

Tako mnogobrojnim determinatama ili sistemimna determinanta suprotstavili smo dosta nekaj, jednostran i neefikasan antisistem — sistem pravne zabrane bespravne izgradnje stanova. Pravni sistem zabrane ovog modela stambene izgradnje može biti efikasan samo ako se smanje socijalna uloga i moć mnogobrojnih faktora koji stimulišu bespravnu stambenu izgradnju.

STOJAN T. TOMIC

## THE DETERMINANTS OF DEVIANT BEHAVIOR IN THE AREA OF HOUSING CONSTRUCTION

*a theoretical-hypothetical approach*

### SUMMARY

1. The Yugoslav society is experiencing the phenomenon of considerable deviant behavior of individuals and institutions in the area of housing construction.

The purpose of this paper is to consider why the existing model of the political set-up has stimulated a model of illegal, deviant behavior and destimulated the participatory model based on the rights of citizens in the sphere of private and non-commercial housing construction.

In order to answer this question it is indispensable to introduce into the research process several independent variables (determinants), which are expressed in the following few hypotheses.

### 2. Hypothesis No. 1

The illegal (deviant) models of participation of citizens in the area of housing construction are determined by conflicting processes and relationships between the social, personal, and housing systems.

The greater the number of conflicting processes and relationships among the above-mentioned systems, the greater the expansion of illegal (deviant) housing construction.

Harmonious processes and relationships among the above mentioned systems destimulates the deviant models of housing construction.

### 3. Hypothesis No. 2

A legal system which, with its laws, forbids rather making possible individual and private housing construction (in a system in which the Constitution guarantees the right to private construction) is likely, in a given situation, to stimulate illegal (deviant) housing construction.

Regular (legally-based) housing construction is stimulated by a legal system which has brought into harmony (or to a certain balance) the legal norms which restrict and those which permit private housing construction.

Thus the conflict between the citizens and the social system in the area of private and individual housing construction is determined by the content and degree of conflicts among the norms in the legal system which regulated housing construction.



#### *4. Hypothesis No. 3*

Illegal housing construction is stimulated by the conflict between the system of supply-and-demand and the system of reprisals which forbids illegal housing construction.

The system responding to people's needs, in which the need for housing is greater than the need to respect the law on housing construction, can stimulate illegal housing construction and decrease the social power of the reprisal system.

#### *5. Hypothesis No. 4*

Illegal housing construction is also stimulated by individual socio-psychological factors (the drive for prestige, the factor of or the so-called demonstration factors).

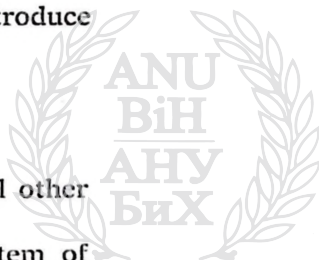
With increased drives for prestige and strengthening of demonstration factors, the deviant models of housing construction expand in all social situations in which the regular means of housing construction inhibit or delay satisfaction of these needs and drives (for prestige, social promotion, etc.).

6. In addition to these mentioned above, we would also introduce several other determinants of deviation in housing construction:

- 6.1. historical determinants,
- 6.2. economic determinants,
- 6.3. demographic determinants.

7. Further illegal housing construction is stimulated by still other phenomena, such as:

- 7.1. the conflict between the housing system and the system of ownership,
- 7.2. certain dilemmas in urban planning and housing policies,
- 7.3. the conflict between the aims and the means.







MUSTAFA KAMARIĆ

## PRAVNI ASPEKTI BESPRAVNE STAMBENE IZGRADNJE

Savremeni pravni poredak svake zemlje zahtijeva dobro uređen pravni sistem, u kome su razne oblasti kompletno i neprotivrječno regulisane, naročito one oblasti koje su od bitnog značaja za razvoj uslova boljeg društvenog života. Jedna od takvih oblasti za koje je socijalističko, i ne samo socijalističko, društvo posebno zainteresovano je svakako izgradnja objekata, među koje spada i stambena izgradnja, koja je od prvorazrednog značaja za čovjekov standard. Stoga u pravnom sistemu Jugoslavije normiranje pitanja građenja je, sasvim razumljivo, zauzelo posebno mjesto i kao takvo je našlo svoja rješenja u nizu propisa: u nizu saveznih i republičkih zakona, uredaba, pravilnika i opštinskih odluka. Pri tom treba naglasiti da je jedna od osnovnih karakteristika u oblasti građenja proces stalne decentralizacije normative funkcije. Taj proces u rasporedu normative nadležnosti, ukoliko je u pitanju odnos federacije i republika, dobio je svoje vrlo izrazito novo rješenje u amandmanima na savezni Ustav iz 1963. godine.

Prvi normativni akt federacije u kome je zakonskom snagom regulisano pitanje izgradnje jeste Uredba o građenju (*»Službeni list FNRJ«, broj 32/58*). Poslije ukidanja ustavnog ovlašćenja prema kome vlada, odnosno Izvršno vijeće može na osnovu zakonskog ovlašćenja donositi uredbe sa zakonskom snagom, donesen je Osnovni zakon o izgradnji investicionih objekata (*»Službeni list SFRJ«, br. 52/1966*), kojim je potpunije, iako u vidu osnovnih normi, uređena izgradnja i rekonstrukcija investicionih objekata za čitavu zemlju.

Sam Osnovni zakon o izgradnji investicionih objekata zahtijevao je po ustavnoj koncepciji o raspodjeli nadležnosti da republike donesu svoje dopunske zakone kako bi čitava oblast izgradnje bila dokraja, odnosno u većoj mjeri kompletirana. Pri tom je ipak izgradnja objekata građana i građanskih pravnih lica izuzeta ispod primjene odredaba Osnovnog zakona o izgradnji investicionih objekata. U ovom zakonu je rečeno da se izgradnja objekata građana i građanskih pravnih lica uređuje propisom o izgradnji takvih objekata koji donosi opštinska skupština, ako republičkim zakonom o izgradnji investicionih objekata, kao dopunskim, nije drukčije određeno (član 8. st. 2 Osnovnog zakona). Već tim propisom je, kako se vidi, omogućena daljnja decentralizacija nor-

mativne funkcije u oblasti građenja uslovno, zavisno od volje republičkog zakonodavca, koji ovo normiranje može pridržati za sebe. Republički Zakon o izgradnji investicionih objekata u oblasti privrede i društvenog standarda i u komunalnoj djelatnosti (»Službeni list NRBiH«, br. 45/1962) reguliše dopunski ovu zakonodavnu oblast, obuhvatajući pri tom i izgradnju stambenih zgrada za potrebe Jugoslovenske armije izvan vojnog okruga, kao i komunalne objekte koji su funkcionalno povezani sa tim stambenim zgradama, ukoliko to nije regulisano drugim propisima. Izričito se, međutim, utvrđuje da se njegove odredbe ne odnose na izgradnju objekata građana i građanskih pravnih lica (član 2. st. 2. pomenutog Zakona). Ali se, s druge strane, izgradnja stambenih i gospodarskih objekata u selu rezerviše za republički zakon (član 2, st. 2 istog Zakona). Prema tome, republički zakonodavac je djelimično iskoristio mogućnost da za sebe rezerviše normiranje pitanja izgradnje objekata građana i građanskih pravnih lica samo ukoliko se radi o izgradnji u selu (»Službeni list NRBiH«, br. 48/1962), dok je regulisanje izgradnje objekata građana i građanskih pravnih lica u selu, što znači ne samo stambenih već i drugih objekata, prepušteno opštinskim skupštinama. Koristeći se međutim, ovlašćenjima iz člana 89. stav 1 Osnovnog zakona o izgradnji investicionih objekata, savezni sekretar za industriju donio je Pravilnik o minimalnim tehničkim uslovima za izgradnju stanova, čija je primjena obavezna i u pogledu izgradnje objekata građana i građanskih pravnih lica, dakle i za izgradnju onih stambenih objekata čiju izgradnju normira skupština opštine. Ali, upravo u ovom pogledu sam Pravilnik postavlja ograničenje svoje primjene. Minimalni tehnički uslovi propisani Pravilnikom primjenjuju se, naime, samo na izgradnju stanova u užim građevinskim rejonima gradova i naselja gradskog karaktera (član 1. Pravilnika). Pri tom dolazi u obzir izgradnja stanova i na komunalno opremljenom zemljištu van užih građevinskih rejona gradova i naselja gradskog karaktera koje je u smislu Osnovnog zakona o doprinosu za korišćenje gradskog zemljišta odlukom opštinske skupštine određeno da se smatra gradskim zemljištem. Ali, minimalni tehnički uslovi propisani Pravilnikom ne primjenjuju se na izgradnju stambenih zgrada za privremeni boravak (vikend-kuće i sl.) što se izgrađuju na dijelovima zemljišta u užim odnosno i širim građevinskim rejonima gradova i naselja gradskog karaktera koji su urbanističkim planom, odnosno aktom koji zamjenjuje urbanistički plan predviđeni za izgradnju takvih zgrada. Pravilnik, međutim, dopušta da opštinska skupština može učiniti obaveznim primjenu minimalnih tehničkih uslova propisanih Pravilnikom i na izgradnju ovih zgrada, odnosno opštinska skupština može sama popisati takve uslove.

U pogledu uslova za izgradnju stambenih objekata od odlučnog su značaja urbanistički planovi, koje obavezno donose naselja gradskog karaktera, a i pojedina naselja koja nisu gradskog karaktera za koja to odrediti opštinska skupština (član 4. st. 1 i 3 Zakona o urbanističkom planu, — »Službeni list SRBiH«, br. 4/1965). Jer, izgradnja i uređenje naselja, kao i uređenje pojedinih područja vrše se na osnovu urbanističkog plana, kojim se reguliše način izgradnje, rekonstrukcija i asanacija naselja i pojedinih područja i usmjerava njihov urbanistički razvitak u



skladu sa perspektivom društveno-ekonomskog razvitka tih naselja i područja (član 1. st. 1. i član 2. pomenutog Zakona). Njime se detaljno utvrđuje program razvitka naselja, odnosno područja, izrađen na osnovu analize razvitka i ocjene mogućnosti i perspektivnog razvoja naselja, odnosno područja (urbanistički program), utvrđuju se osnovni uslovi za izgradnju naselja, odnosno područja (generalni urbanistički plan) s tim što obavezno sadrži i generalno rješenje saobraćajnica, namjenu površina, sistem izgradnje, osnovne elemente nivelacionog plana, šemu komunalnih instalacija, odredbe za primjenu generalnog urbanističkog plana (generalni urbanistički plan) itd.

Za naselja, odnosno područja za koja nije izrađen urbanistički plan opštinske skupštine su dužne da donesu odluke kojim će se do donošenja urbanističkih planova privremeno regulisati izgradnja i uređenje naselja, odnosno područja. Pored propisivanja postupka za donošenje urbanističkog plana i predviđanja odredaba o nadzoru nad sprovođenjem urbanističkih planova, kao i stvaranja o sprovođenju zakona i donošenja bližih odredaba za njegovo izvršenje, u Zakonu o urbanističkom planu se reguliše i obezbjeđenje sprovođenja urbanističkih planova, pri čemu se naročito ističe da se investicioni programi, idejni i glavni projekti ne mogu odobravati niti se odobrenja za građenje mogu izdavati ako namjeravana izgradnja građevinskog objekta ili obavljanje radova nisu u skladu sa urbanističkim planom.

U cilju usmjeravanja izgradnje i razvoja naseljenih mjesta u skladu sa principima savremene izgradnje, kao i u cilju zaštite poljoprivrednih zemljišta za građenje donesen je poseban Zakon o određivanju građevinskih rejonu (»Službeni list NRBiH, br. 30/1961), kojim se određuju način i postupak za određivanje zemljišta na kojima se mogu podizati stambene i privredne zgrade i drugi građevinski objekti (građevinski rejon). Ovim Zakonom, međutim, regulisano je određivanje građevinskih rejonu za ona naseljena mjesta, odnosno područja za koja nije obavezno donošenje urbanističkog plana (član 4, stav 3 Zakona o urbanističkom planu), kao i za zemljišta koja nisu obuhvaćena urbanističkim planom, odnosno odlukom koja ga zamjenjuje, te zemljišta na koja se ne odnose propisi o zaštiti spomenika kulture i prirodnih rijetkosti: zaštitne šume, zaštitni turistički predjeli i nacionalni parkovi (član 1 navedenog Zakona).

Odlukom opštinske skupštine o određivanju građevinskog rejonu utvrđuju se naročito granice građevinskog rejonu, mreža i širina putova (ulica), opšti raspored površina namijenjenih za javne potrebe, vrsta i veličina objekata koji se mogu izgraditi, položaj i odnos objekata prema putovima, međusobni odnos pojedinih objekata, položaj i odnos gospodarskih objekata prema putovima i objektima, način snabdijevanja stanovništva vodom za piće i način odvođenja otpadnih voda (sistem kanalizacije, način prečišćavanja i sl., — član 5 Zakona o određivanju građevinskih rejonu).

Ako se uz niz navedenih zakonskih i podzakonskih propisa dodaju i odluke opštinskih skupština o izgradnji objekata građana i građanskih pravnih lica, pod kojima se u prvom redu podrazumijevaju porodične stambene zgrade, može se konstatovati da republički pravni sistem obi-



luje propisima posvećenim stambenoj izgradnji. Prema tome, sam naš pravni sistem ne uslovljava širenje bespravne stambene izgradnje. Naпротив, striktna primjena svih ovih propisa isključila bi bespravnu stambenu izgradnju, pod kojim terminom se mora podrazumijevati ne samo izvođenje objekata bez odobrenja za građenje, već u širem smislu i svako izvođenje koje nije u skladu sa zakonom i zakonitim propisima podzakonskog karaktera. U užem smislu, međutim, kako se općenito misli, pod bespravnom izgradnjom se smatra samo izvođenje, odnosno izgradnja stambenih objekata bez prethodno dobivenog odobrenja za građenje. Jer, građenju stambenog kao i svakog drugog investicionog objekta može se pristupiti tek pošto se od nadležnog organa pribavi odobrenje za građenje. Samo izuzetno, međutim, umjesto odobrenja za građenje može doći u obzir sistem prijave, koja ne zahtijeva izdavanje odobrenja već dopušta građenje na osnovu same prijave za građenje stambenog objekta. Takav je slučaj, na primjer, kada se radi na izvođenju radova na postojećem investicionom objektu kojima se ne vrše izmjene u obimu ili konstruktivnom sistemu građevinskog objekta, odnosno kojima se ne vrše bitne izmjene u konstrukciji, obimu i rasporedu postrojenja i opreme (član 12, st. 1. i 2. republičkog Zakona o izgradnji investicionih objekata u oblasti privrede i društvenog standarda i u komunalnoj djelatnosti). Isto tako, takva mogućnost postoji i ako izuzetno opštinska skupština propiše da se u selu u pojedinim građevinskim rejonima, odnosno njihovim dijelovima koji nemaju perspektivu većeg razvitka i koji nisu u neposrednoj blizini javnih puteva I, II i III reda, željezničkih pruga, aerodroma, velikih vodotoka i naselja gradskog karaktera mogu izgrađivati zgrade bez odobrenja za građenje (član 24 Zakona o izgradnji stambenih i gospodarskih objekata, »Službeni list SRBiH«, br. 48/62).

U navedenim slučajevima se uopšte ne donosi upravni akt, već investitor može pristupiti izvođenju radova neposredno nakon podnošenja prijave opštinskom organu uprave nadležnom za poslove građevinarstva. Ali, treba istaknuti da samo odobrenje za građenje nije upravni akt koji se donosi po slobodnoj ocjeni nadležnog organa za građevinarske poslove. Da bi se svaka sumnja u ovom pravcu otklonila, zamijenjen je raniji termin »dozvola« terminom »odobrenje«. Odobrenje je, prema tome, nesumnjivo vezani a ne diskrecioni upravni akt, koji organ uprave mora ne samo donijeti u propisanom roku i po odredbama upravnog postupka, već mora i udovoljiti traženju investitora ako ispunjava sve zakonske uslove. Stoga nikakvo kruto djelovanje po liniji oportuniteta upravnog organa ne može doći u obzir kao razlog pojavi bespravne izgradnje stambenog objekta. Niko se ne može izgovarati da nije mogao dobiti odobrenje za građenje ako je ispunio sve zakonske uslove i da ga je upravni organ odbio od traženja primjenom diskrecione ocjene. Ako bi čak do toga i došlo, takav akt bi bio nezakonit i morao bi se poništiti po žalbi, odnosno po tužbi u upravnom sporu.

Sa pravnog aspekta osnovni razlog bespravne stambene izgradnje, ovdje ne ulazimo u druge razloge, leži upravo u samom postupku, komplikovanosti i dužini procedure nužne za pribavljanje odobrenja za građenje stambene zgrade. Opšta je konstatacija da se u našim uslovima odobrenje za građenje porodične stambene zgrade dobija u toku vrlo



dugog postupka. Tako npr., prema analizi koja je izvršena u jednoj opštini u SR Hrvatskoj, za dobijanje takvog odobrenja potrebna su ukupno 324 dana. Za to vrijeme treba da se izvrši u postupku 14 raznih operacija. Općenito je konstatovano da je za pribavljanje odobrenja za građenje porodične stambene zgrade potrebno tri mjeseca do jedne godine. Stoga se smatra da je u izvjesnim slučajevima zbog komplikovanog i dugog postupka jednostavnije, i pod rizikom snošenja sankcija, graditi stambenu zgradu bez odobrenja. Prema tome, bitno je u cilju izbjegavanja bespravnog građenja stambenih objekata sprovesti bolju organizaciju i time uprostiti postupak izdavanja odobrenja za građenje stambene zgrade. To će se naročito postići koncentracijom pojedinih radnji u posupku u rukama jednog organa, kao i isključujući do najviše mjere suvišno individualiziranje procesa izdavanja odobrenja i stvarajući u tom cilju u skladu sa zakonskim propisima što bolje generalne uslove kojim će se svaka stranka koristiti u postupku pribavljanja odobrenja za građenje stambene zgrade.

Svi propisi koji se odnose na građenje tretiraju izdavanje odobrenja za građenje kao hitnu stvar. Ali posljedice nepoštovanja tih propisa normiraju se različito. Tako jednom se propisuje da će se ako organ uprave nadležan za poslove građevinarstva ne izda odobrenje u predviđenom roku ili u istom roku investitoru ne vrati prijedlog sa svojim primjedbama, smatrati da je odbio da izda odobrenje (član 23 ukinute Uredbe o građenju, — »Službeni list FNRJ«, br. 32/58). Prema tome, smatra se da je investitor dobio negativan upravni akt. Drugi put propisuje se da će se, ako nadležni organ uprave ne odbije izdavanje odobrenja za građenje u roku od 30 dana od prijema prijave, smatrati da je izdato odobrenje za građenje po podnesenoj prijavi (Zakon o izgradnji stambenih i gospodarskih objekata na selu čl. 23, st. 5, — »Službeni list NRBiH«, br. 48/62).

Treba naglasiti da stranka nije zainteresovana samo da dobije povoljno rješenje upravne stvari, već i naročito da se izdavanje odobrenja po njenom zahtjevu što prije obavi. Svojim ćutanjem organ može da stranci nanese teži udarac nego u slučaju kad dobije negativan upravni akt, protiv koga ona ima mogućnosti da se koristi redovnim pravnim sredstvima: žalbom u upravnom postupku i tužbom za pokretanje upravnog spora. Stoga je pravno regulisanje ćutanja, odnosno inercije uprave od posebnog društvenog interesa za svaki dobro uređeni pravni poredak.

Prvobitno određeni rok za izdavanje odobrenja za građenje, pod kojim se razumije pravo za izvođenje cijelog građevinskog objekta, bio je kratak, svega 15 dana od dana prijema prijedloga investitora, pod uslovom da je taj prijedlog snabdjeven svim nužnim priložima (odobren glavni projekat, rješenje o odobrenju uže lokacije itd.).

U slučaju kad organ nadležan za izdavanje odobrenja za građenje mora prethodno pribaviti mišljenje drugih zainteresovanih organa uprave, u kome slučaju se radi o odobrenju kao kompleksnom upravnom aktu, rok za izdavanje odobrenja računa se od dana kad se to mišljenje pribavi, ali ni u kom slučaju taj rok nije mogao biti duži od dva mjeseca, računajući od dana podnošenja prijedloga za izdavanje odobrenja



za građenje sa urednim dokumentima. Budući da se u ovom slučaju pretpostavlja negativno rješenje zbog ćutanja uprave stranka je mogla da se koristi redovnim pravnim sredstvima: žalbom, odnosno tužbom za pokretanje upravnog spora, u slučaju da nema organa višeg stepena kome bi se mogla izjaviti žalba, odnosno kad je žalba zakonom isključena. Osnovni zakon o izgradnji investicionih objekata, međutim, ne govori više o roku za izdavanje odobrenja za građenje, već samo određuje da je postupak za izdavanje odobrenja za građenje hitan (član 23, stav 2). Ali, i pored ovakve odredbe koja stvarno ne fiksira nikakav rok uz predviđenu raniju sankciju prećutnog donošenja negativnog rješenja, propis ipak nije ostao bez odgovarajuće sankcije. Ta sankcija se nalazi u odredbama Zakona o opštem upravnom postupku, koji pitanje ćutanja uprave potpuno reguliše na dosta cjelishodan način. Predviđeni su rokovi od jedan i dva mjeseca, ako posebnim propisom nije određen kraći rok, u kojima je nadležni organ dužan donijeti rješenje i uručiti ga stranci, računajući od dana predaje urednog zahtjeva (član 218). Ako nadležni organ protiv čijeg je rješenja dopuštena žalba ne donese rješenje u propisanom roku, konkretno odobrenje za građenje stambene zgrade, stranka ima pravo žalbe neposredno organu višeg stepena kao da je njen zahtjev odbijen. Ako organa više stepena nema, može se pokrenuti upravni spor zbog ćutanja administracije. Ista mogućnost postoji za vođenje upravnog spora i u slučaju kad drugostepeni organ u upravnom postupku ne donese rješenje u propisanom roku od dva mjeseca i nakon sedam dana poslije požurenja da stranci dostavi drugostepeno rješenje. Međutim, borba stranke protiv ćutanja uprave, i pored njenog regulisanja, nije ni laka, a često ni dovoljno efikasna. Ovo naročito zbog toga što nema jačih sankcija, odnosno mjera prema upravi u slučaju neopravdanog ćutanja. Ta borba je još neefikasnija i, što je naročito važno, još sporija u postupku vođenja upravnog spora. Priroda upravne stvari koja se odnosi na izdavanje odobrenja za građenje takva je da onemogućava iskorićavanje spora pune jurisdikcije ne samo kad uprava ćuti već i onda kad neće da postupi po primjedbama i pravnom shvatanju u presudi donijetoj u upravnom sporu o zakonitosti. Potrebno bi bilo de lege ferenda zavesti i primjenu finansijske sankcije kako prema upravnom organu, tako i prema licu odgovornom u upravnom postupku. Nije potrebno naglašavati u kolikoj mjeri ćutanje uprave u postupku izdavanja odobrenja za građenje može da usmjeri investitora da se odluči na bespravnu stambenu izgradnju.

Ne može se u principu tvrditi da pravni propisi koji regulišu uslove i proces za izdavanje odobrenja za građenje stambenih objekata sami po sebi predstavljaju ozbiljan razlog za bespravnu izgradnju. Norme koje regulišu tehničke standarde, zdravstvene, komunalne, saobraćajne i druge uslove u vezi sa dobivanjem odobrenja za građenje su neophodne i uslovljene su savremenom urbanizacijom. One nisu specifične ni u načelu teže u jugoslovenskom pravnom sistemu nego u pravnim sistemima drugih zemalja. Izvjesne teškoće, ali ne odlučujućeg karaktera, u vezi s ovim postoje samo utoliko što je dosada pod uslovima decentralizacije normativne funkcije u ovoj oblasti postojalo odsustvo kodifikacije jedin-stvenih propisa u oblasti izgradnje objekata.



Razlog pravne prirode za bespravnu izgradnju ne leži u nedovoljnom ni u neadekvatnom normiranju, već u organizaciji sprovođenja i primjeni propisa i u birokratskom postupku realizovanja materijalnog prava u oblasti stambene izgradnje. Komplikovanost i sporost odvijanja procesa oko dobijanja odobrenja za stambenu gradnju rezultat su, prije svega, nepripremljenih urbanističkih uslova i rejoniziranja, posljedica su inercije uprave i posebno i u vezi s tim suvišnog individualiziranja pojedinog slučaja izdavanja odobrenja, naročito u pogledu izvjesnih uslova koji bi sa više brige, nastojanja i finansijskog angažovanja opština mogli da budu olakšani unaprijed generalno, a ne da se utvrđuju posebno za svaki slučaj davanja odobrenja. Neophodno je i racionalno u cilju izbjegavanja bespravne stambene izgradnje ostvarivati jedinstvo upravnog postupka u rukama organa uprave za građevinarstvo ne samo pribavljanjem raznih saglasnosti drugih organa, već i obezbjeđenjem dokumentacije. U ovom smislu od bitne je važnosti da se donesu urbanistički planovi, odnosno odluke koje ih zamjenjuju, zatim da se u skladu sa urbanističkim planovima, odnosno odlukama opštinskih skupština izvrši uređivanje građevinskog zemljišta namijenjenog za stambenu izgradnju porodičnih stambenih objekata, što znači da se pripreme građevinska zemljišta za izgradnju i da se opreme komunalnim objektima i uređenjima. Neosporno je da su nužna znatna finansijska sredstva, koja teško mogu pribaviti naročito nerazvijene opštine. Investitori bi, međutim, ta sredstva postepeno refundirali opštinama poslije dobivanja odobrenja za građenje.

U svojim odlukama o izgradnji objekata građana i građanskih pravnih lica opštinske skupštine posvećuju određenu pažnju i pitanju bespravne izgradnje, iako u organizacionom pravcu i u postupku rijetko preduzimaju ono što je nužno za njeno otklanjanje, odnosno smanjenje. Propisujući prethodno da se izvođenju objekta ne smije pristupiti bez odobrenja za građenje, odlukom se obično bespravna izgradnja definiše kao svako izvođenje objekta bez izdatog odobrenja za izgradnju. Ovakva definicija bespravne izgradnje je, međutim, nepotpuna ili bolje reći netačna. Jer, bespravnom izgradnjom ne može se tretirati samo izgradnja bez odobrenja za građenje, već je to i izgradnja koja se ne vrši prema tehničkoj dokumentaciji na osnovu koje je izdato odobrenje za građenje, odnosno prema važećim propisima: urbanističkim i regulacionim planovima, standardima, higijensko-tehničkim mjerama i sl. Krajnja najteža sankcija i u jednom i u drugom slučaju može da bude rušenje objekta.

Pitanje je da li odredbe u nekim odlukama ne stimuliraju bespravnu izgradnju. To su odredbe, npr., da organ nadležan za poslove građevinarstva može izuzetno investitoru koji izgrađuje ili je izgradio objekat bez odobrenja odrediti rok u kome ovaj ima da pribavi dokaz od nadležnog organa za urbanizam da je izgradnja objekta u skladu sa važećim tehničkim propisima. Ako investitor u datom roku ne pribavi traženi dokaz, ima se donijeti rješenje o rušenju objekta, a ako pribavi, objekat ostaje iako je bespravno izgrađen. Za ovakvu odredbu je karakteristično, međutim, da, s jedne strane, daje mogućnost arbitrarnog postupanja uprave prema pojedinim investitorima u slučaju bespravnog građenja, a s druge strane, uslovljavanje rušenja rokom dobivanja



dokaza da je izgradnja objekta u skladu sa važećim tehničkim propisima može biti nerealno s obzirom na dug proces takvog utvrđivanja, koji upravo u znatnoj mjeri i dovodi do bespravne izgradnje. Realno bi bilo samo odrediti rok za traženje takvog dokaza, jer njegovo dobivanje je nezavisno od volje investitora, i zavisí samo od volje nadležnog organa. Drugi stimulativan normativni elemenat za bespravnu izgradnju mogla bi se smatrati odredba u odluci opštinske skupštine da se rješenje o rušenju bespravno građenog objekta ne može donijeti ako je od izgradnje objekta protekao rok od godinu dana. Osim toga, i u takvom slučaju daje se mogućnost upravi da arbitrarno postupa tim više što primjena ove pogodnosti za investitora u slučaju bespravnog građenja zavisi od pravilnog, savjesnog i efikasnog vršenja građevinskog inspekcijskog nadzora.

Svi normativni akti (savezni, republički i opštinski) koji regulišu pitanje stambene izgradnje predviđaju i sankcije i mjere protiv bespravne zgradnje. Sankcije i mjere su manje ili više rigorozne i različito formulisane. U Osnovnom zakonu o izgradnji investicionih objekata data su u ovom smislu znatna ovlašćenja organima tehničke inspekcije (član 79), a isto tako u Zakonu je predviđeni i niz sankcija zbog povrede propisa o građenju, posebno odredba za slučaj građenja investicionog objekta prije nego što je dato odobrenje za građenje (član 81—88). Odgovarajuće odredbe o sankcijama nalaze se i u republičkom Zakonu o izgradnji stambenih i gospodarskih objekata na selu (član 28, st. 1, tač. 1), zatim u republičkom Zakonu o urbanističkom planu, kao i u opštinskim odlukama o izgradnji objekata građana i građanskih pravnih lica. Izvršavanje zakona obezbijeđeno je isto tako sankcijama u vidu novčanih kazni i izricanja zaštitnih mjera uklanjanja započetog, odnosno izgrađenog objekta na zemljištu na kojem se ne mogu podizati građevinski objekti (član 15 rep. Zakona o određivanju građevinskih rejona).

Norme su stroge prema investitorima koji bespravno grade, a organi aktivne uprave i inspekcijski organi, kao organi nadzora, imaju u rukama efikasna pravna sredstva. Ali, analizom stvarnog stanja u domenu bespravne izgradnje može se konstatovati da postoji veliki nesklad između strogih propisa i obima slučajeva bespravne izgradnje, odnosno broja bespravno sagrađenih objekata koji postoje i koji se iskorištavaju uprkos strogosti propisa. Očigledna je tolerantnost u održavanju bespravno stvorenog stanja ako se čak pravosnažna rješenja o rušenju takvih objekata ne izvršavaju. A brojni su slučajevi da uprava baš tu zataja. Često postoje pravosnažni akti koji nemaju stvarnog efekta, jer se ne sprovode prinudna izvršenja. U stvari, postoji iluzija u takvim slučajevima o poštovanju zakonitosti. Čest je slučaj da organi nadzora i ne reaguju na vrijeme, već to čine tek kad je objekat gotov, kad intervencija postaje vrlo delikatna. Tada socijalni, a često i politički momenti djeluju da se traže cjelishodna rješenja nastalih problema u vezi sa izvršenjem umjesto da se sprovođenjem izvršenja primjenjuje zakon. Tako se dešava da uprava djeluje po liniji oportuniteta u slučajevima gdje treba da ostvari zakonitost, a to saznanje stimuliše investitore da radije rizikuju i da grade porodične stambene zgrade bez odobrenja za građenje, nego da to odobrenje pribavljaju pod uslovima necjelishodne organizacije i sporog postupka.



## MUSTAFA KAMARIC

### LEGAL ASPECTS OF ILLEGAL HOUSING CONSTRUCTION

#### SUMMARY

The author points out that in a well-organized legal system in any country one area of special interest is that of crucial significance for the development of better social conditions. Such an area of interest for a socialist society, and for many non-socialist societies, is the field of construction in general and housing construction especially, which is of most considerable importance for man's standard of living. Therefore in the legal system of socialist Yugoslavia the establishing of norms for construction is understandably of great concern and has, as such, been dealt with in normative solutions of the law: federal and republic laws, regulations, standards, and local decisions. One of the basic characteristics in the field of construction, however, is the process of constant decentralization of the normative functions. The author shows how the area of construction has been dealt with in Yugoslavia, relating this question to other questions whose manner of regulation and accomplishment are of crucial influence upon the potential for realization of laws construction (regulations on urban planning, protection of points of historical and cultural interest, determination of zoning, nationalization of construction sites, etc.). The legal system of Yugoslavia, and specifically the legal system of the Socialist Republic of Bosnia and Herzegovina, abounds with regulations concerning housing construction. Thus, the legal system itself is not responsible for the expansion of illegal construction, a problem which is presently in Yugoslavia and in Bosnia and Herzegovina specifically an extremely acute one. To the contrary, a strict application of all of these regulations would have prevented the illegal construction which now threatens the proper development of cities and other communities.

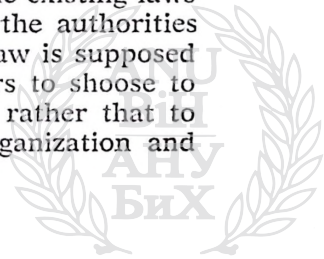
Considering the legal aspect, and ignoring other reasons, the author regards the very approach, complexity, and length of the procedure necessary for obtaining a permit for housing construction as the primary cause of illegal construction. Thus, for example, the process for obtaining a permit for a single-family dwelling requires three months to a year. For this reason, even with the risk of severe penalties, the construction of housing is frequently undertaken without the obtaining of the necessary permit.

The author considers it crucial, in order to eliminate illegal construction of housing, to undertake better organization and thereby simplify the process of issuing permits for such construction. This will be most effectively achieved by placing all the necessary aspects in the hands of a single organization, by eliminating as much as possible excessive individualization of the process of issuing permits, and by creating the best possible general conditions for every person interested in obtaining a permit for housing construction. Furthermore, it is of great importance that urban plans be made and, in accordance with these plans, construction sites intended for housing construction of single-family dwellings

be prepared by introduction of the appropriate communal supplies — water supply, sewage systems, electricity, etc. The investors would eventually refund these expenses to the communal centers after receiving building permits in the given area.

All the normative acts, at the federal, republic, and local level, which regulate the question of housing construction also provide for sanctions and measures against offenders of the law. The norms are rather strict on the investors who build without a permit, so that the enforcers of the law and especially the housing inspection departments have effective legal means in their hands. But analysis of the state of affairs concerning illegal construction can show a great discrepancy between the strict measures called for and the extent of occurrence of illegal construction. The tolerance of the responsible bodies is clear if even the court orders for the demolition of such buildings are not carried out. And there are numerous cases where things go wrong at exactly this stage.

In fact there exists an illusion in such cases about the respect of the law. It is a frequent case that the authorities do not react at all to the beginning of construction but rather wait until the building is completed, when intervention becomes a very delicate matter. Then the social and often the political pressures force a search for hasty solutions to the problems which have arisen, instead of applying the existing laws by carrying out the court order. Thus it happens that the authorities act in the direction of opportunism in cases where the law is supposed to be carried out. Knowledge of this stimulates investors to choose to risk the building of family dwellings without a permit rather than to try to obtain that permit under conditions of poor organization and slow procedures.





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 m<sup>2</sup>), 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 izgranjia 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 egzaktne definicije, 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 neravno pravan 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.

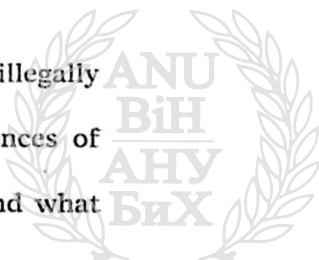
Greater involvement of society is required concerning urbanization, electrification and construction of the communal infrastructure in villages in order to decrease the differences between life in the city life outside the cities. This will also be aided by better maintenance of roads and means of communication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







MUHAMED KADIĆ

## UTJECAJ SEOSKIH MIGRACIJA NA BESPRAVNU STAMBENU IZGRADNJU I RAZVOJ NASELJA

Bespravna stambena izgradnja ima svoj glavni korijen u selu. Seoske migracije joj daju snagu, tempo i formu. Ona je samo jedan od vidova one presudne uloge koju seoske migracije igraju u razvoju naselja uopće. Ona je u isto vrijeme samo jedna — i to ne najteža — od posljedica zastarjele podjele rada i distribucije stanovništva i naselja koju smo naslijedili iz prošlosti. Ona je isto tako i jedan — i to ne najteži — od simptoma događaja koji nas mogu zadesiti u budućnosti.

Okolo pet hiljada — ili više — seoskih naselja u našoj zemlji je osuđeno na smrt usljed gubitka svog stanovništva. Ono što smo nekad željno očekivali u romantičnom zanosu naše urbanizacije — danas se ostvaruje: brojne mase seoskog stanovništva, i čitava njihova naselja, slijevaju se iz planina u doline, iz seoskog bespuća na prometnice, iz zabitnih zaselaka u prosperitetnija mjesta. Ekonomske, društvene, kulturne i druge tekovine ovih mjesta djeluju kao centripetalne snage u okupljanju stanovništva i okrupnjavanju naselja.

Mi smo svjedoci jednog dramatičnog stihijskog procesa koji preplavljuje mnoge tradicionalne urbane tekovine, izaziva mnogobrojna ekonomska, socijalna, psihička i druga trvenja i bolne traume — kako kod starosjedilaca, tako i kod doseljenika.

S druge strane, taj bolni društveni proces nosi u sebi značajne potencijalne stvaralačke snage za razvoj postojećih i budućih naselja.

Stoga je upravo začudo da se društvo kao cjelina ne odnosi s dovoljno pažnje prema jednom tako značajnom društvenom fenomenu kao što su seoske migracije. Taj odnos, ukoliko uopće postoji, manifestira se kao restriktivni odnos prema jednoj popratnoj pojavi kao što je bespravna stambena izgradnja, a premalo — ili nikako — kao konstruktivni pristup jednoj u suštini gradotvornoj snazi kao što su seoske migracije.

Svojom socijalnom i prostornom pokretljivošću selo na svoj — seoski i stihijski — način protestira i vrši korekciju preživjelih odnosa između ruralnih i urbanih struktura. A ta korekcija može na koncu ispa-

sti nepovoljna za sve naše društvene komponente ako joj se ne pristupi planski i studiozno, uz dovoljno poznavanja njenih pokretačkih snaga i smjerova kretanja.

Ovaj prikaz je pokušaj da se ukaže na neke od tih činilaca.

## 1. VELICINA DOSADAŠNJIH IMIGRACIJA I PORAST GRADOVA

Poznata je činjenica da se brojčani i procentualni odnos između seoskog i gradskog stanovništva rapidno mijenja u poratnim godinama i manifestira u brzom porastu gradova.

Pet popisa stanovništva u našoj zemlji od 1921. do 1961. uz odgovarajuće korekture u odnosu na manje promjene teritorija, pokazuje da se je u toku tog vremena broj gradskih stanovnika povećao za 3 miliona — od 2 na 5 miliona, ili za 150%, dok je cjelokupno stanovništvo poraslo za 50%.

Tempo porasta je naročito ubrzan poslije rata. Dok je prije toga gradsko stanovništvo raslo za cca 45.000 stanovnika godišnje, dotle taj porast poslije rata iznosi oko 140 — 150.000 godišnje. Gradovi rastu tri puta brže nego ranije i tri puta brže nego što raste cjelokupno stanovništvo naše zemlje. U nekim republikama, kao npr. u SRBiH i Crnoj Gori, taj porast je još mnogo brži.

U usporedbi sa stanjem u drugim evropskim zemljama, u vrijeme kad su one bile na današnjem stepenu našeg razvoja, porast gradova u nas je dva puta brži.

U tako brzom porastu presudnu ulogu igra doseljavanje novog stanovništva iz sela. U toku poslijeratnih godina, naročito između 1953. i 1961. god., u gradove je doseljavalo prosječno po 80 — 90.000 stanovnika godišnje, pa i više. Na taj način je procenat seoskog stanovništva od 83% u 1921. god. opao na 73% u 1961. god., dok se je procenat urbanog stanovništva na odgovarajući način povećao.

Još nam nisu poznati rezultati najnovijeg popisa iz ove — 1971. god., ali svakodnevno praktično iskustvo nas uvjerava da ovi trendovi nisu oslabili ni u toku proteklih 10 godina.

## 2. POSLJEDICE DOSADAŠNJIH IMIGRACIJA

Pojačan priliv seoskog stanovništva u urbana naselja izazvao je mnogobrojne poremećaje u nizu društvenih, ekonomskih, kulturnih i drugih oblasti.

Tako su, npr. školski fondovi preko noći postali nedostatni, pa većina škola radi u smjenama. To se vrlo nepovoljno odražava na kvalitetu nastave i nastavničkih kadrova, na nivou znanja i zdravstvenom stanju školske djece. Mnogi prostori i oprema što su bili namijenjeni za specijalne nastavne aktivnosti ili rekreaciju su ukinuti i pretvoreni u dodatne učionice.

Slična je situacija u zdravstvenim i socijalnim službama, u administraciji, na poštama, u trgovinama i uslužnim djelatnostima.

Tramvaji i autobusi su stalno pretrpani, a zakašnjavanja na posao su postala redovna pojava.



Pojačana zahtjevi za snabdijevanje električnom energijom i vodom, za održavanje javne čistoće i komunalne higijene, na kapacitete kanalizacione mreže, za odvoz smeća i otpadaka — iznijeli su na javu nedostatnost ranije izvedenih infrastruktura i opreme u odnosu na povećano opterećenje. Zagađivanje gradske okoline, i životne sredine uopće, u stalnom je porastu.

Doseljeno stanovništvo, bez urbanih navika, snažno je djelovalo na opadanje i nestanak tih navika i kod starosjedilaca, obeshrabrenih manirima brojčano nadmoćnih došljaka. Manifestiraju se pojave koje su ranije bile nepoznate u našim gradovima. Mnoge ulice, parkovi, cvijetni nasadi, otvoreni gradski vodotoci i dr. uništeni su ili degradirani. U mnogim naseljima su se razmnožili štakori i drugi paraziti i kliconoše.

Doseljenici su izglavljeni iz utvrđenih normi seoskog društvenog i etičkog konteksta, a nisu se još uglavili u urbane norme društvenog ponašanja. Osjećaju se neodgovornim prema nepoznatoj okolini, koja svojim društvenim pritiskom ne može da djeluje na njihovo ponašanje. Odbojnost nove okoline prema njima izaziva komplekse inferiornosti i neke od njih dovodi do ekscesivnih manira u ponašanju.

Na taj način se stvaraju psihičke i političke traume kod obiju kategorija sugrađana, kod starosjedilaca i kod doseljenika, koje bi zasluživale dublje i iscrpne socio-psihološke studije i odgovarajuće praktične pristupe.

Najtežu materijalnu posljedicu masovne imigracije seoskog stanovništva u urbane strukture predstavljaju tzv. »divlje« kuće i naselja, eufemistički nazvana »bespravnom izgradnjom«.

Pod pritiskom stambene oskudice doseljenici, nakon što su rasprodali svoje seoske posjede, za primljeni novac kupuju u gradu male i dotrajale kuće da bi ih pod maskom »popravaka« i »adaptacija« mnogostruko povećali. Pri tom potajno izgrađuju sve okolne slobodne prostore i bašče, sijekuci stabla i nekontrolisano zauzimajući sve ranije slobodne prostore raznim dograđenim šupama, kokošinjcima, garažama, magacinima za iznajmljivanje, ilegalnim radionicama i primitivnim potleušicama za smještaj onih doseljenika koji još nisu dospjeli da krenu sličnim putem.

Na taj način se neprimjetno ali vrlo intenzivno povećava gustoća naseljenosti u nekad rijetko i slobodno izgrađenim dijelovima grada, uništavaju se slobodne i zelene površine i opterećuju komunalije neočekivano velikim brojem korisnika. Poznato je do kakvih neočekivanih otkrića o gustoći naseljenosti se dolazi prilikom planiranja određenih građevinskih intervencija u prividno rijetko naseljenim gradskim četvrtima.

Osim potajnog uvlačenja u pojedine pore postojećeg gradskog tkiva, niču na periferijama gradova cijela divlja naselja. Ona nekada predstavljaju cijela prenesena sela, pa čak i nose neslužbeno nazive tih sela. U njih su preneseni i skoro svi elementi i način izgradnje tih sela.

Divlje kuće i naselja su, naravski, izgrađeni bez obzira na ranije projektovane buduće ulice, kanalizacione vodove, zelene i druge slobodne površine, lokacije rezervisane za buduće javne objekte i dr., tako da predstavljaju nesavladive zapreke za budući razvoj grada.



Nisu rijetki slučajevi da se u većim gradskim naseljima radi o po nekoliko hiljada takvih divljih kuća.

Ovakova divlja naselja i kuće su prava kuga savremenih gradova, snažni zagađivači okoline i opasnost za tjelesno i duhovno zdravlje svojih stanara, kao i gradova kojim su se parazitski prikrpili. To je istovremeno i težak finansijski teret za gradska naselja, jer vremenom nameću, u javnom interesu, izgradnju infrastrukture i komunalija čije koštanje daleko premašuje cjelokupnu vrijednost takvih divljih naselja i doprinos koji njihovi korisnici daju društvu ili gradu kao cjelini.

Teško je reći da li još veću poteškoću ne predstavljaju oni seoski migranti koji nisu uspjeli da se usele u gradska naselja ili njihove periferije nego migriraju u postojeća prosperitetnija sela na saobraćajnicama ili podižu nova sela te vrste. Tako nastaju beskrajna nizna sela koja se kilometrima protežu duž cesta i prijetje da za kratko vrijeme pretvore brze tranzitne ceste u seoske drumove obrubljene kućama, stajama i đubrištima. Takvim cestama se nekontrolisano utrkuje stoka, vuku lijeve neosvijetljene seoske zaprege, a uveče ili praznikom one postaju seoska šetališta.

Ovakva naselja ugrožavaju javni saobraćaj i predstavljaju izvore stalne opasnosti za sve učesnike u saobraćaju. Ona svojim načinom izgradnje uništavaju pejzažne vrijednosti puteva, od kojih su mnogi izgrađeni i radi unapređenja turizma.

Sva administrativna restriktivna sredstva koja su se dosada primjenjivala da se spriječi nastanak i razvoj bespravne izgradnje pokazala su se kao neefikasna. Sprečavanje izgradnje bez dozvola ili rušenje već izgrađenih divljih kuća često izaziva akte javnog nasilja protiv organa poretka, prijetnje barikadama i masovnim sukobima, jer je pojava divlje izgradnje postala masovna.

Dosadašnja iskustva pokazuju da gradovi svojim vlastitim snagama i dosadašnjim sredstvima nisu u stanju da riješe problem bespravne izgradnje.

Vremenom doseljenici svojim brojem stječu odlučujući utjecaj u naseljima i mjestimično sačinjavaju brojčanu većinu građana, namećući gradovima svoja shvaćanja o smjerovima razvoja.

Snaga i brojnost ovih kretanja dokazuju da su njihovi korijeni vrlo duboki i da jadicovke i negodovanja nisu u stanju da zaustave jedan društveni proces koji zahtijeva dublje socio-ekonomske studije i efikasnije društvene intervencije.

Usprkos momentanim poteškoćama, ne smijemo dozvoliti da nam negativni efekti sadašnje seoske migracije zamagle poglede na potencijalne pozitivne mogućnosti koje ovaj pokret nosi sa sobom. Ljudi djeluju u ovisnosti o uvjetima u kojima se nalaze ili koji su im nametnuti. Veliki pozitivni doprinos sela u toku NOB-a dokaz je da je ono stvaralačka društvena komponenta ako se nađe u uslovima koji podstiču na pozitivna stremljenja.

Pokret sela iz učmalosti, njegova socijalna i prostorna pokretljivost samo su početak jednog stvaralačkog procesa redistribucije stanovništva i naselja. Taj proces je potrebno društveno usmjeravati da bi se izbjegli njegovi štetni učinci i izazvali općenito korisni efekti.



Kao što za sprečavanje bespravne izgradnje nisu dovoljne snage samih gradova, tako ni za kompletno sagledanje i usmjeravanje problematike seoskih migracija nije dovoljno sagledati ih samo kroz njihove momentane negativne učinke nego i kroz njihove pozitivne trendove.

### 3. DEZAGRARIZACIJA KAO POKRETAČ MIGRACIJA

Glavni uzrok masovnog doseljavanja seoskog stanovništva u urbane strukture je brza dezagrarizacija tog stanovništva, naročito u poslijeratnim godinama.

Prije rata je približno jedna četvrtina prirodnog priraštaja poljoprivrednog stanovništva prelazila u nepoljoprivredna zanimanja, dok su tri četvrtine ostajale i dalje u poljoprivredi i još više pojačavale postojeću agrarnu prenaseljenost i bijedu sela.

Nakon oslobođenja dolazi do naglog preokreta u tom pogledu. U popisnom periodu između 1931. i 1948. god. u nepoljoprivredna zanimanja prešlo je oko 950.000 poljoprivrednika, ili 90% cjelokupnog prirodnog priraštaja tog stanovništva u toku tog vremena. Taj prelazak je većim dijelom uslijedio u poslijeratnim godinama 1945—48.

Do još bržeg socijalnog transfera je došlo u periodu između 1948. i 1953. god. U nepoljoprivredna zanimanja je u tom periodu prešlo 1.773.000 lica, ili 836.000, odnosno 79% više nego što je iznosio prirodni prirast poljoprivrednog stanovništva u tom periodu.

Prvi put u historiji naše zemlje je socijalni transfer poljoprivrednog stanovništva premašio njegov prirodni priraštaj. Taj proces se nastavlja i u slijedećim godinama, kada poljoprivredu napušta 200 — 250.000 ljudi svake godine, tako da taj transfer između 1948. i 1961. god. iznosi oko tri miliona lica ili 1/4 cjelokupnog poljoprivrednog stanovništva.

Na taj način broj nepoljoprivrednih stanovnika naglo raste. Dok je u 1948. iznosio oko 5.200.000 lica, dotle je do 1961. narastao na 9.240.000 tj. za 80%, dok je za to vrijeme priraštaj cjelokupnog stanovništva iznosio oko 2.800.000, ili 18%.

Veličinu dezagrarizacije ilustrira i promjena procentualnog odnosa između poljoprivrednog i nepoljoprivrednog stanovništva. Dok je prije rata taj odnos bio 75% : 25%, odnosno 3 : 1, kasnije se je promijenio u odnos 48% : 52%, odnosno u manje nego 1 : 1. Prema stanovitim neoficijelnim procjenama, danas je taj odnos 37% : 63%, ili skoro 1 : 2.

Razlozi za ovako brzu dezagrarizaciju, kao i njeni pozitivni i negativni učinci — mnogobrojni su i mnogostruki.

Među prvim je općepoznata nemogućnost ekonomskog opstanka od poljoprivredne proizvodnje na primitivnim i usitnjenim individualnim gazdinstvima, iscijepanim na veliki broj sitnih parcela.

Jednu polovinu individualnih posjeda u selu predstavljaju gazdinstva ispod 3 ha, a jednu trećinu ona ispod 2 ha obradive zemlje. Na oko 2,5 miliona individualnih gazdinstava otpada oko 21 milion parcela, tj. jedno gazdinstvo se u prosjeku nalazi rascijepano na 9 često razbacanih parcela. U takvoj situaciji se ne mogu primijeniti nikakve metode moderne agrotehnike, dok, s druge strane, nerazvijeno tržište ne daje nikakav impuls za modernizaciju, specijalizaciju, intenzifikaciju i druge vido-



ve rentabilne proizvodnje na individualnim gazdinstvima. Zbog toga se većina malih gazdinstava orijentira na prihode izvan poljoprivrede. Skoro polovica poljoprivrednog stanovništva živi na tzv. »mješovitim gazdinstvima«, koja, kad im se pruži prilika, često i potpuno napuštaju poljoprivredu. Oko 1,700.000 lica, tj. oko 40% zaposlenih u društvenoj privredi jesu članovi tih mješovitih gazdinstava i stalno su zaposleni izvan gazdinstva.

Oko 65% seoskih stanovnika nije isključivo vezano za dohodak iz poljoprivrede i predstavljaju potencijalne migrante u urbane oblasti.

I sama poljoprivredna proizvodnja se modernizira i istiskuje nekvalificiranu i suvišnu radnu snagu, jer je ionako prenaseljena. Ekonomisti (D. I. Klauzer), na temelju tadašnjeg nivoa oruđa za rad, sa znatnom upotrebom ručnog oruđa i zaprežne vuče, smatrali su da je već u 1965. bilo u selu 1,400.000 suvišnih radnika. Od toga vremena je mehanizacija znatno napredovala, tako da u 1968. imamo u selu ko 47.000 traktora, od toga oko 16.000 u privatnom vlasništvu.

Okolnost da je napuštanje poljoprivrede i individualnog posjeda snažno izraženo u ekonomski razvijenim regionima Vojvodine, Hrvatske, Slavonije, Slovenije i uže Srbije ukazuje na to da nisu samo ekonomski motivi podsticaj za dezagrarizaciju.

Između ostalog, uzrok tih pojava počiva u okolnosti da je opća društvena klima prožeta shvatanjima o prevaziđenosti i nižoj vrijednosti selja.

#### 4. TEMPO RURALNOG EXODUSA

U prvim godinama poslije oslobođenja osjećala se snažna potreba za radnom snagom, makar i nekvalificiranom, radi izgradnje infrastrukture i početne industrijalizacije zemlje. U tim uvjetima se je lako zapošljavao izvan poljoprivrede svaki član mješovitog seoskog domaćinstva. Čak je u stanovitim slučajevima bio na razne načine podstican u tom smislu.

Zbog pomanjkanja kvalifikacija i, zbog toga, niskih nadnica bilo je potrebno živjeti između grada i sela, nedovoljne prihode od jedne aktivnosti nadopunjavati zlehudim zaradama iz druge, iskorištavajući pri tom i rad svih članova porodice.

Prelaz iz poljoprivrede u nepoljoprivredu bio je direktan, bez pret hodnog obučavanja i kvalificiranja, pa je pogodio stvaranju tipa seljaka-radnika, koji živi u selu a radi u gradu. Još nije bilo podsticaja na prelaz iz socijalne u prostornu pokretljivost.

Veliki broj seljaka-radnika putuje svakodnevno po nekoliko sati pješke do najbliže stanice, a odatle autobusima ili vozovima do mjesta rada, da bi nakon završetka smjene ponovili taj put u obrnutom pravcu.

Drugu grupu čine oni koji se zapošljavaju na udaljenim radilištima, često i u drugoj republici, pa jedanput nedjeljno, ili još rjeđe, putuju kući »na preobuku«.

Treću grupu dezagrariziranih seljaka predstavljaju privremeni iseljenici na radu u Njemačkoj, Austriji, Australiji, Francuskoj i drugim zemljama.



Za sada brza dezagrarijacija još uvijek nije praćena tako brzom urbanizacijom, pa napuštanje poljoprivrede još uvijek ne znači istovremeno i napuštanje sela.

Danas u selu živi oko 14 miliona stanovnika, dok broj stvarnih poljoprivrednika iznosi oko 9 miliona.

Ako se »procentom urbanizacije« označi procentualni odnos između broja gradskih i seoskih stanovnika, dolazimo do zaključka da je taj procenat u našoj zemlji još uvijek vrlo nizak, tako da se Jugoslavija u tom pogledu nalazi među najslabije urbaniziranim zemljama u Evropi, približno na nivou Bugarske ili Norveške.

Zaostajanje brzine urbanizacije za brzinom dezagrarijacije je momentano povoljna okolnost za urbana naselja i oblasti jer nisu u stanju da prime ni onaj niski stepen urbanizacije koji se je do sada manifestirao.

Međutim, potrebno je računati sa sve bržom urbanizacijom i dolaskom dezagrarijiranog stanovništva u urbane oblasti, i to ne samo onih oko 5 miliona dezagrarijiranih koji još žive u selu, nego i onih koji će biti zahvaćeni daljnjom dezagrarijacijom.

Agrarni exodus hrani se iz nekoliko nepresušnih izvora. S jedne strane, svakodnevno kretanje između sela i mjesta rada neizdržljivo je u toku dugog niza godina. Ovi seljaci-radnici su se u toku tolikih godina više ili manje kvalificirali i stekli pouzdanije izvore za egzistenciju iz nepoljoprivrednog rada, tako da se je prisila laviranja između sela i grada djelomično smanjila.

Modernizacija industrijske proizvodnje i privredna reforma smanjuju potrebu i mogućnost zapošljavanja slabo produktivne i nekvalificirane radne snage u urbanim djelatnostima. Prelaz u te djelatnosti danas zahtijeva prethodno sticanje kvalifikacija putem školovanja, i to izaziva pojačanu pokretljivost prema urbanim naseljima.

Utjecajem društvenih i ekonomskih faktora važnost školovanja sve više prodiere u svijest poljoprivrednog stanovništva, tako da i želja za školovanjem djece djeluje kao snažan poticaj za preseljavanje u grad.

U toku protekle dvije i po decenije prispjele su nove generacije seoske omladine, koja je u priličnoj mjeri školovana i sposobna za sticanje potrebnih kvalifikacija za urbane djelatnosti i zauzimanje mjesta u gradovima.

Okolnost da su gradovi monopolizirali skoro sve značajnije društvene, zdravstvene, kulturne, ekonomske i razne druge službe i tekovine, ostavljajući selo u primitivizmu, mraku, zanemarenosti i bezizglednosti, djeluje također kao podstrek seoskim stanovnicima da sele u povoljnije društvene uslove radi iskorištavanja onog što su im gradovi uzurpirali i otuđili.

Preopterećivanje gradskih fondova navalom seoskog stanovništva, o čemu smo ranije govorili, jeste neka vrsta »kazne« gradovima za njihovu isključivost i djeluje kao bumerang, koji se vraća onome ko ga je lansirao.

Gradovi će svakako biti vrlo privlačni za znatan dio bivših seljaka — ekonomskih emigranata nakon njihovog povratka u domovinu. Radi se pretežno o ljudima u mlađim ili srednjim godinama, koji su promi-

jenili svoje životne navike i teško će se ponovno moći uklopiti u naš seoski život. A svaki od njih koji doseli u grad dovodi ili stvara porodicu od 4—5 članova.

Naročito je karakteristična okolnost da seoska omladina manifestira jasnu želju da se ne zadrži u selu, naročito mladići, za kojima će pohrliti seoske djevojke, ako neće da ostanu usidjelice.

Iz svega se može izvesti zaključak da se u budućnosti može očekivati daleko snažniji priliv u urbana naselja i oblasti. U selu će većinom ostajati oni koji još ne mogu ili već ne mogu da pobjegnu, tj. djeca i starci. A i djeca su iz mnogih sela već pobjegla — škole su ostale prazne.

Dosadašnje migracije su sasvim beznačajne u usporedbi s onim koje se mogu uskoro očekivati. Već sam priliv dezagrariziranih koji još žive u selima zahtijevao bi oko milion stanova za cca 5 miliona novih građana, ne računajući prirodni priraštaj sadašnjeg gradskog stanovništva. Daljnji porast dezagrarizacije i urbanizacije do nivoa srednje urbaniziranih zemalja, npr. do procenta urbanizacije od 75%, što se može uskoro realno očekivati, postaviće našu urbanu izgradnju pred takve probleme kakve je danas teško i zamisliti.

## 5. USMJERAVANJE REDISTRIBUCIJE STANOVNIŠTVA I NASELJA

Ne radi se više samo o bespravnoj stambenoj izgradnji. To je samo parcijalni vid jedne daleko zamašnije društveno-ekonomske problematike, koja traži aktivno učešće svih faktora.

Njeno rješavanje ima dva međusobno povezana aspekta — ruralni i urbani.

Znamo da osnovni problemi sela proizlaze iz njegove agrarne prenaseljenosti i da se ne mogu riješiti ako se ne smanji broj poljoprivrednog stanovništva i ne poveća produktivnost rada u poljoprivredi.

Transfer radne snage iz poljoprivrede u nepoljoprivredne djelatnosti i industriju jeste uslov za razvoj ne samo tih djelatnosti, nego i same poljoprivrede.

Svaka zemlja teži za smanjenjem poljoprivrednog stanovništva, ali to samo predstavlja polovicu rješenja. Druga polovica pitanja je: kamo s njima?

Nekada je svaka pojava dezagrarizacije kod nas bila pozdravljana kao apriorno pozitivna. Danas se na to gleda s više realizma i s više obzira na lokalne aspekte i mogućnosti zapošljavanja.

S obzirom na promijenjene uslove zapošljavanja, danas se ruralni aspekt redistribucije stanovništva manifestira u slijedećem nastojanju:

a) da se društveno potrebni dio poljoprivrednog stanovništva zadrži u poljoprivrednoj djelatnosti, smanjujući se postepeno, paralelno s napretkom tehnologije i proizvodnosti rada u poljoprivredi i s mogućnošću zapošljavanja izvan nje;

b) da se dio dezagrarizirane radne snage zapošljava u nepoljoprivrednim djelatnostima u samom agrarnom području, bez napuštanja agrarnih naselja.



Ad a) — Razmatranje ove mogućnosti izmiče iz okvira ovog referata i naše stručnosti, pa ćemo se ograničiti samo na nabranje nekih novijih pojava.

Danas se sve više javlja problem zahvatanja napuštenih ili zanemarenih individualnih posjeda od strane društvenog sektora u slučajevima kada to zahvatanje nije rentabilno ili nije moguće, barem u dogledno vrijeme. S druge strane, neka individualna gazdinstva su, zahvaljujući naročito prilivu deviza iz rada u inostranstvu, nabavila sitniju poljoprivrednu mehanizaciju koja se ne može racionalno upotrijebiti na malim posjedima, pa njeni vlasnici, vršeći legalno ili ilegalno usluge za ostale poljoprivrednike, nekada istupaju u ulozi eksploatatora. Istovremeno, iskustvo je pokazalo da veća gazdinstva, s većom površinom zemlje i većim brojem stoke po članu domaćinstva, efikasnije sarađuju s društvenim sektorom nego sitna domaćinstva.

Ove okolnosti nameću traženje novih regulativa i tipova organizacije i strukture poljoprivredne proizvodnje u saglasnosti s njima.

Stanoviti dio radne snage iz sela može se zaposliti i u onim poljoprivrednim aktivnostima koje traže veće ulaganje rada uz intenzivniju proizvodnju, kao što su povrćarstvo, voćarstvo, tov stoke, peradarstvo i slično.

Ad b) — Neki poljoprivredni regioni imaju mogućnosti da zadrže znatan dio svog stanovništva u selu zahvaljujući razvoju domaće radinosti u turizmu. Dalmacija, Istra, Slovenija mogu u tom pogledu poslužiti kao uzor.

Razvijanje domaće radinosti za proizvodnju specifičnih proizvoda koji imaju tradiciju u dotičnom kraju, kao što su tkanje, vez, proizvodnja predmeta od drveta, kovanog gvožđa i sl., u stanju je da zaposli velik broj radne snage. Primjeri dragačevskih tkalja, sjeničkih, petrovačkih i drugih proizvođača ćilima, paških čipkarki, slovenačke domaće proizvodnje specijalnih vrsta obuće i sl. govore dovoljno, da i ne spominjemo primjere brusača stakla iz ČSSR, domaću proizvodnju jednostavnih satova u Švajcarskoj i druge slučajeve visoko razvijene kućne radinosti.

Velik dio dezagrarizirane radne snage iz sela mogu zaposliti manje i srednje industrije u agrarnim regionima. Disperzija određenih vrsta industrije, u stvari mnogih industrijskih grana, u agrarna područja odavno je poznata kako u kapitalističkim, tako i u nekim socijalističkim zemljama.

Takve industrije imaju niz pogodnosti, kao što su: jeftino zemljište za izgradnju i dograđivanje, pogodnosti koje pružaju zainteresirane općine; jeftinija radna snaga koja se može fleksibilno mijenjati u vezi s oscilacijama na tržištu, jer ne ovisi samo o nadnicama, a ima dodatni prihod od rada članova domaćinstva u poljoprivredi i ne traži izgradnju novih stanova; u mnogim slučajevima blizina lokalnih izvora sirovina, goriva i sl.; strateške prednosti koje proističu iz disperzije vojnih ciljeva u slučaju rata.

I u našoj zemlji se, zasada sporadično i ponekad spontano, javlja prvi znakovi ovakove industrijalizacije agrarnih regiona: razne industrije građevinske stolarije, opreme za mlinove i sl. u selima Slovenije,



»Oriolik« u Slavoniji, kooperantski industrijski pogoni »Energoinvesta«, »Crvene zastave« i sl.

Pojam urbanizacije, ispravno shvaćen, ne znači samo porast gradskih naselja i rješavanje njihovih problema. Urbanizacija znači i uvođenje odgovarajućih urbanih standarda u sva naselja bez razlike, ali u skladu s njihovom veličinom i funkcijama.

Ako želimo da jedan dio migrantske struje dezagrariziranog stanovništva zadržimo već na njenom izvoru, tj. u seoskom naselju, onda je potrebno da tom dijelu stanovništva osiguramo u tom seoskom naselju ne samo mogućnost zapošljavanja, nego i određene urbane standarde života.

Neophodno je da se razne društvene službe, kao što su školstvo, kultura, zdravstvena briga, snabdijevanje, zabava, rekreacija, komunalije i sl., učine pristupačnim stanovnicima seoskih naselja u daleko većoj mjeri nego do sada.

Grupisanje niza manjih naselja u određene sisteme povezane mrežom lokalnih saobraćajnica radi ekonomičnijeg iskorištavanja zajedničkih servisa, zatim pokretne biblioteke, bioskopi, prodavaonice, ambulante i sl. — to su neki od načina ispunjavanja tog zadatka.

Uvođenjem novih aktivnosti u seoska naselja podići će se i njihova ekonomska snaga i stvoriti mogućnost savremenijeg komunalnog uređenja tih naselja i finansiranja raznih zajedničkih službi.

Tako razvijena i opremljena seoska naselja, naročito ona koja su povoljno povezana s glavnim saobraćajnicama, biće u stanju ne samo da sačuvaju svoje sadašnje stanovništvo, nego još i da privuku određen broj stanovnika iz obližnjih gradova i pretvore se djelomično u posebnu vrstu seoskih naselja, u tzv. »stambena sela«.

U interesu svog vlastitog razvoja, zdravog i harmoničnog života svojih građana i očuvanja ravnoteže među pojedinim kategorijama stanovnika naše zemlje gradovi treba da na realističan i trezven način shvate svoju ulogu u današnjem i budućem sistemu distribucije stanovništva i naselja.

Prije svega, potrebno je da se određen dio naših urbanista i — na žalost — veliki dio naše javnosti oslobodi jedne preživjele opsesije da su veliki gradovi simbol i uvjet napretka jedne zemlje u razvoju. Ambicije mnogih naših gradskih činilaca u tom pogledu su ne samo anahronične, zastarjele, nego i direktno štetne.

Dosadašnje iskustvo je pokazalo da naši veći gradovi, prema kojima su dosada bile usmjerene glavne struje migracija, nisu bili u stanju da savladaju ni te početne poteškoće svog brojčanog porasta, nego su odmah zapali u teške krize. Ako bi se migrantske struje seoskog stanovništva i dalje kretale isključivo prema velikim gradovima, oni bi ubrzo dospjeli u bezizlazan položaj koji je karakterističan za neke preurbanizirane zemlje, samo s tom razlikom što mi ne raspolazemo kao one takvim materijalnim sredstvima da bismo mogli ublažiti posljedice pretjerane koncentracije stanovništva u velikim gradovima.

Ti veliki gradovi u tehnički visoko razvijenim zemljama su relikv prošlosti i nisu nikakav preduslov razvoja za zemlje koje ih ne posjeduju. Organizacija života u takvim gradovima zahtijeva nesravnjivo viso-



ke troškove u usporedbi s manjim ili srednjim gradovima, a pri tome ne pruža odgovarajuće protuvrijednosti.

Autor ovog razmatranja je pokušao da u jednom članku (»Dezagregacija velegrada — indikator socijalističke urbanizacije«, Odjek br. 13—14/1970) prikaže opadanje značaja velikih gradova i njihove važnosti kao proizvodnih, kulturnih, stambenih i drugih centara.

Za našu zemlju može biti korisno iskustvo tih gradova: da oni pokazuju začudnu tendenciju za dezagregacijom, za disperzijom industrije, stambenih naselja i drugih elemenata grada daleko od starih gradskih jezgara.

Na taj način se razvijaju tzv. »prigrada«, tj. suburbije koje pružaju velike prednosti stanovanja u zdravijim uslovima i s povoljnijim saobraćajnim vezama s industrijskim i ostalim radnim zonama, smještenim također podalje od starih gradskih jezgara.

Takve suburbije pokazuju vrlo brz napredak u promjeni cjelokupnog klasičnog koncepta grada, imaju mogućnost lakog povećavanja bez fiksnih granica, a ekonomski napreduju tako brzo da matični gradovi brzo dospijevaju u položaj osiromašenih starih roditelja u odnosu na bogate i prosperitetne potomke. Time i mnoge skupe investicije, uložene u stara gradska jezgra, naglo postaju bespredmetne i teško otpaltive.

Naša zemlja se nalazi u tom pogledu u relativno povoljnom položaju. Imamo oko pet velikih gradova sa preko 100.000 stanovnika, u kojim je koncentrirano oko 1/3 cjelokupnog gradskog stanovništva. Približno isti dijelovi gradskog stanovništva su okupljeni u malim (do 20.000) i srednjim (20—100.000 stan.) gradovima. Ovo je više rezultat sticaja prilika nego naše svijesti u distribuciji naselja i stanovništva. Međutim, ako naša svjesna akcija bude išla putevima koje su do sada trasirale prilike i uslovi razvoja, onda možemo izbjeći velike neprilike u budućnosti.

S obzirom na očekivano intenziviranje migracije, potrebno je, kao što je ranije rečeno, djelomično ih zadržati na samom izvoru, i to određenim ekonomskim mjerama u agrarnim područjima i urbanizacijom odgovarajućih agrarnih naselja.

Preostalu migrantsku struju bi trebalo adekvatnim društveno-ekonomskim podstrecima i urbanizacionim zahvatima razbiti u nekoliko tokova i pripremiti korita za njihovo prihvatanje i usmjeravanje.

U tom pogledu bi kao konačna ili prelazna staništa mogla biti:

a) Postojeća seoska naselja koja su povoljno položena u odnosu na saobraćajnice i odlazak na posao. Takva sela treba planski urbanizirati, računajući s postepenom promjenom njihovog karaktera u pretežno stambena sela, s postepenim zgušnjavanjem izgradnje, nestajanjem seoskih karakteristika i unošenjem urbanih elemenata.

b) Mali i srednji gradovi, u kojim je potrebno razvijati mogućnost zapošljavanja i prosperiteta naselja, te jačanja njihovih urbanih karakteristika.

c) Prigradska sela, buduća prigrada i suburbije, povoljno položena u odnosu na stara gradska jezgra i buduće proizvodne zone. Početnu inicijativu za ovaj tip naselja moguće je dati izgradnjom jednog dijela komunalne infrastrukture i uvođenjem javnih saobraćajnih veza. Pri tome



je potrebno predviđati što veću mogućnost postepenog širenja tih prigrada u okolne agrarne zone, uz sve veće udaljšavanje od starog jezgra.

Nije ovdje mjesto da se ulazi u detaljnije definiranje karakteristika prigrada, a u našoj zemlji i ne postoje dovoljna iskustva u tom pogledu. U svakom slučaju se te novije urbane tvorevine ne smiju identifikirati niti s romantičnim tvorevinama 19. stoljeća nazvanim »vrtini gradovi«, niti s nečovječnim predgrađima velikih gradova.

Iskustvo u drugim zemljama je pokazalo da ovakva prigrada postaju atraktivna i za jedan dio stanovništva iz matičnog grada i iniciraju inverzna strujanja iz grada u prigrade ili čak i u urbanizirano selo.

Dosada je u razvoju naše urbanizacije bilo više spontanosti nego svjesnog planiranja i usmjeravanja uz razumijevanje uzajamnih utjecaja između urbanizacije i društvenog razvoja za duži vremenski period.

Nismo bili dovoljno svjesni mogućnosti koje pruža socijalističko društveno uređenje, niti obaveza koje ono nameće. A jedna od tih obaveza je smanjivanje i uklanjanje jaza i suprotnosti između grada i sela.

Ravnomjernija distribucija stanovništva i naselja, otklanjanje dubokih razlika u opremljenosti i službama u gradu i u agrarnom naselju — to je put koji treba slijediti.

Danas smo na takvom razvojnom stepenu kad se od ekstenzivne i spontane urbanizacije može preći na plansku i svjesnu u svim naseobinskim strukturama.

Dezagrarizacija i migracije seoskog stanovništva su snaga koja, ispravno usmjerena i regulisana, može da izvrši taj preobražaj.

U tu svrhu je potrebno naći odgovarajuće instrumente i načine koji će u jednom samoupravnom društvu, bez ili sa što manje administrativnog uplitanja, uskladiti interese raznih društvenih grupacija, naseobinskih kategorija, ekonomskih faktora i preko regionalnih i drugih planova prostornog razvoja stvoriti sigurnije osnove za razvoj naseobinskih struktura.

Tek na taj način će i konačno nestati pojava bespravne stambene izgradnje, te savremene kuge naših gradova.

## REZIME I ZAKLJUČCI

1) Bespravna stambena izgradnja je pretežno posljedica intenzivnih seoskih migracija.

2) Te migracije mogu biti pozitivan gradotvorni proces ako se ispravno usmjere, ili mogu prouzročiti značajne poteškoće ako se prepuste stihiji.

3) Intenzitet imigracija u gradska naselja znatno je ojačao u poslijeratnim godinama i poremetio mnoge postojeće urbane standarde i strukture. Naročito je štetna pojava bespravne stambene izgradnje u gradovima, okolini gradova i duž saobraćajnica.

4) Izvor seoskih migracija počiva u ubrzanoj dezagrarizaciji sela.

5) Exodus seoskog stanovništva u urbane strukture zasad ne slijedi tempo dezagrarizacije, koja se momentano pretežno završava u seoskom naselju.



6) Mnogi društveno-ekonomski faktori će u budućnosti ubrzati exodus i znatno pojačati pritisak na urbana područja.

7) Da bi se izbjegle ili smanjile društvene poteškoće izazvane stihijskim migracijama, potrebno bi bilo:

a) ekonomskim mjerama uskladiti tempo dezagrarizacije s društvenim potrebama;

b) zadržati društveno potreban dio seoskog stanovništva u seoskom naselju pomoću raznih ekonomskih mjera, kao što su prestrukturiranje poljoprivrede, industrijalizacija agrarnog područja i dr.;

c) urbanizirati takva seoska naselja na temelju njihovih vlastitih ekonomskih izvora koji će proisticati iz prestrukturiranja poljoprivrede i industrijalizacije područja;

d) onaj dio migracionih struja koji ne može biti zadržan u selu razbiti na nekoliko tokova i usmjeriti prema raznim kategorijama urbanih naselja: stambenim selima, prigradskim selima, prigradima velikih gradova, malim i srednjim gradovima.

MUHAMED KADIĆ

## THE INFLUENCE OF MIGRATION TO THE CITIES UPON ILLEGAL HOUSING CONSTRUCTION AND COMMUNITY DEVELOPMENT

### SUMMARY

The author's position is that illegal housing construction is a result of intensive migration from rural areas and the lack of preparation for receiving such migration. This migration can be a positive process for urban development if properly directed. Likewise, it can cause significant problems if left without arrangements being made for its effects.

The rate of rural to urban migration jumped significantly after the Second World War. The post-war rate is 3 times greater than the pre-war one, and 3 times greater than the natural population increase — this being primarily due to migration to the cities. In the period from 1953 — 1961 an average of 85—90.000 people per year migrated from the villages to the cities. This intensive migration hindered many of the existing urban standards in the utilization of cultural, social, medical, and other services due to overload of consumers of these services. Certain misunderstandings also occurred due to different customs and practices of the earlier townspeople and the newcomers from the villages.

Special problems are created by illegal housing construction in the cities and their outskirts and along the major highways.

The source of this migration is in the accelerated disintegration of the old agrarian system. This is caused on the one hand by backwardness or lack of progress and dividing up of agrarian family estates, and

on the other hand by the progress and development of agrarian methods which causes decreased labor demands in agriculture.

This »dis-agrarianization«, i.e. the social transformation of the rural population is only partially accompanied by an exodus or locational transformation of this population and its migration to the cities. There are still about 5 million people who live in rural areas of our country and who work in urban occupations.

The lag of locational transformation behind the social one is at the moment advantageous for the urban communities which are unable to receive satisfactorily even the present numbers of migrating people.

However, there are many socio-economic causes which will in the future cause acceleration of the exodus of the agrarian population and significantly increase the pressure upon urban communities. Therefore, it is necessary to undertake the appropriate steps to avoid or diminish the problems caused by uncontrolled migration. The most important measures are as follows:

a) Using appropriate socio-economic measures, we must synchronize the tempo of »dis-agrarianization« with the possibilities for development of agricultural production and employment of the affected population in urban occupations.

b) We must maintain the part of the rural population necessary to society, both agrarian and dis-agrarianized, in the rural communities by means of re-structuring of agricultural production, industrialization of agrarian regions, development of tourism and similar activities in these regions.

c) We must supply such agrarian communities with modern cultural, medical, and other services to a much greater degree than has been done thus far, thus making these communities more attractive to live in. The development of their economic potential should also be undertaken, to make them able to finance and effectively utilize these services. This will require the restructuring of a network of smaller communities and their connections for the sake of combined participation in utilization of these services.

d) The streams of dis-agrarianized rural population which cannot be maintained in the rural communities, should be divided into several streams and bases should be prepared to receive and direct them. This population will be ever increasing, and the primary receiving areas could be:

d/1: larger, formerly-rural urbanized communities near major highways, permitting easy commuting to work. Such communities would, with time, turn into purely residential communities which would become attractive for a certain part of the present urban communities.

d/2: small and medium-size towns which should be supplied with appropriate working organizations and dispersed industry for the sake of these firms and for the sake of employment of the population.

d/3: communities on the outskirts of large and mediumsize towns (suburbia) which are becoming increasingly significant as models for future development of community structures and elimination of the boundary between agrarian and urban communities.



## UPOTREBLJENA LITERATURA I IZVORI PODATAKA

- Kadić Muhamed: *The nature and consequences of urbanization in Yugoslavia*, Bloomington 1964.
- Kadić Muhamed: *Ruristički problemi seoskih naselja u uslovima savremenih društveno-ekonomskih kretanja u našem selu*, Zlatibor 1969.
- Kadić Muhamed: *Pokretljivost seoskog stanovništva i problemi agrarnih naselja*, »Sociologija sela«, Zagreb 1970.
- Marković Petar: *Planinsko područje Jugoslavije*, Beograd 1969.
- Marković Petar: *Socijalno-ekonomske promjene kao rezultat robne proizvodnje*, Zlatibor 1969.
- Petrović Ruža: *Demografska kretanja na selu i njihove posledice*, Zlatibor 1969.
- Puljiz Vlado: *Iseljavanje iz sela i poljoprivrede*, Zlatibor 1969.
- Radovanović Borislav: *Značaj i socijalne posledice razvitka proizvodnih snaga u poljoprivredi*, Zlatibor 1969.  
: *Statistički godišnjak* 1969.
- Vogelnik Dolfe: *Urbanizacija kao odraz ekonomskog razvoja Jugoslavije*, Beograd 1961.







IVAN TAUBMAN

## BESPRAVNA STAMBENA IZGRADNJA I REALIZACIJA URBANISTIČKIH PLANOVA

U široj javnosti i u krugovima stručnjaka često se konstatuje da su naši gradovi, sa stanovišta prostorne i funkcionalne organizacije, defektni. Razlozi za to se traže u stihijnoj izgradnji u prošlosti, u posljedicama nagle urbanizacije, u promjenama socijalne strukture stanovništva, u tehničkoj neopremljenosti itd., a vrlo rijetko se ukazuje na činjenicu da defektnost proizilazi i iz negiranja, nepridržavanja ili loše primjene urbanističkih planova, — razumljivo, u onim aglomeracijama koje imaju takve planove.<sup>1</sup>

Sigurno je da se može prihvatiti ocjena da svi planovi za prostorno i funkcionalno uređenje gradova i naselja nisu uvijek kvalitetni, da nisu zasnovani na realnim mogućnostima ekonomskog razvoja, da su »potplanirani« ili »preplanirani«. Međutim, gotovo da je pravilo da se i dobri prostorni odnosno urbanistički planovi, koji se temelje na serioznim istraživanjima, remete, deformišu, pa čak i anuliraju radi tzv. bespravne izgradnje i da se radi toga uslovi života i stanovanja u gradskim naseljima pogoršavaju.

Posavlja se pitanje: šta je to bespravna izgradnja? Ne insistirajući na preciznoj jurističkoj definiciji, kao »bespravna izgradnja« može se smatrati svaka ona koja se ne temelji na određenom pravnom aktu zasnovanom na pozitivnim zakonima ili normativnim odredbama — u konkretnoj situaciji: na donesenom ili usvojenom urbanističkom planu, odnosno odluci o njegovom sprovođenju.

Šta predstavlja urbanistički plan?

Prema važećem republičkom Zakonu o urbanističkom planu<sup>2</sup>, »izgradnja i uređenje naselja kao i pojedinih područja vrši se na osnovu

<sup>1</sup> Prema materijalima koji su razmatrani u Skupštini SRBiH, od 78 gradskih naselja sa više od 2.000 stanovnika, 44 grada imaju generalne urbanističke planove i regulacione planove, 7 gradova ima urbanističku osnovu, a daljnjih 19 gradova ima urbanističke programe. 8 gradova nema nikakvu urbanističko-plansku dokumentaciju. Ocjenjuje se da preko 50% urbanističkih planova i programa podliježe novelaciji.

<sup>2</sup> Službeni list SRBiH, br. 4/1965. god.

urbanističkog plana«, odnosno »urbanističkim planom se reguliše način izgradnje, rekonstrukcije i asanacije naselja i područja i usmjerava njihov urbanistički razvitak u skladu sa perspektivom društveno-ekonomskog razvitka tih naselja i područja, a u cilju stvaranja funkcionalne ekonomične i skladne cjeline, koja pruža povoljne uslove za život i rad ljudi«. Prema istom Zakonu, »urbanistički plan ima snagu n o r m a t i v n o g a k t a«, a u rokovima u kojima se donose perspektivni društveni planovi privrednog razvoja vrši se provjeravanje da li je urbanistički plan u skladu sa perspektivnim razvojem naselja, odnosno područja za koji je donesen. Ako se ustanovi da plan nije u skladu sa perspektivnim razvojem naselja odnosno područja, izvršiće se izmjene i dopune, i to samo »... ako to iziskuju društveni interesi, ili su se osjetno izmijenili ekonomski uslovi u odnosu na uslove kada je plan donesen ili kada je to neophodno usljed više sile«.

Prateći dokument Zakona o urbanističkom planu je »Pravilnik o elementima«<sup>3</sup> koje taj plan treba da sadrži. U njemu je precizirano da generalni urbanistički plan sadrži generalno rješenje n a m j e n e p o v r š i n a, generalno rješenje saobraćajnica, s i s t e m i z g r a d n j e itd., a da se odredbama za sprovođenje plana utvrđuju »položaj i granice funkcionalnih zona sa naznakom njihove isključive ili pretežne namjene (stanovanje, radne zone, društveni, snabdjevački, sportski i drugi centri, rekreacione površine, parkovi, igrališta, zone specijalne namjene i dr.), n a i č i n i z g r a d n j e u pojedinim zonama i dijelovima naselja, sa naznakom gustoće naseljenosti...« itd. Pomenutim Pravilnikom određeno je da Regulatorni plan, kao daljnja i konačna faza urbanističkog plana, sadrži, među ostalim, i »prikaz r a z m j e š t a j a arhitektonskih i drugih objekata sa naznakom horizontalnih i vertikalnih gabarita«, kao i »urbanističke uslove za izradu arhitektonskih i drugih projekata«. (Osnovne postavke pomenutog Zakona sadržane su i u Tezama za novi Zakon o urbanizmu i prostornom uređenju SR BiH.)

Kada se konfrontiraju pojave bespravne, prvenstveno stambene, izgradnje sa važećim normativnim aktima, onda se postavlja pitanje: u kom prostoru se ta izgradnja praktično manifestuje, kakve su njezine posljedice i, konačno, ko su njeni akteri?

Dosadašnja iskustva pokazuju da se bespravna stambena izgradnja na teritorijama koje su obuhvaćene urbanističkim planovima ispoljava:

— građenjem na terenima koji urbanističkim planovima nisu uopšte predviđeni za stambenu izgradnju, nego su namijenjeni za potrebe rekreacije, školstva, fizičke kulture, ili su rezervisani za lokaciju objekata privrednih organizacija (radne zone);

— građenjem u zonama koje su predviđene za stambenu izgradnju, ali pod određenim uslovima u odnosu na spratnost, gustoću stanovanja, gustoću izgradnje i sistem izgradnje;

— građenjem na zemljištu koje je predviđeno za izgradnju novih ili rekonstrukciju postojećih saobraćajnica, parkirališta za vozila i sl.;

— građenjem na terenima koji nisu podesni za izgradnju arhitektonskih i građevinskih objekata (rudni rezervati, zemljišta iznad rudar-

<sup>3</sup> Službeni list SRBiH, br. 42/1960. god.



skih potkopa, poplavna područja, zemljišta sa nedovoljnom nosivosti itd.);

— građenjem u zonama specijalne namjene (zaštitna područja vodovoda, zona aerozagađenja itd.).

U svim navedenim slučajevima se remeti realizacija urbanističkog plana i praktično se dolazi u situaciju da se u određenim vremenskim periodima plan ne usaglašava sa dostignutim stepenom društvenog, ekonomskog i tehničkog razvitka, nego se u stvari poništava. Nije pri tome bitno da li se odlukama nadležnih organa društveno-političkih zajednica tereni na kojima su bespravno građene stambene zgrade »uklapaju« u urbanistički plan i na taj način »legalizuju«, niti je problem u tome da se plan eventualno iz temelja mijenja, odnosno radi novi (uz utrošak znatnih finansijskih sredstava), nego su u pitanju individualne i društvene štete koje, po pravilu, najmanje snose oni koji su bespravno gradili.

Bespravno izgrađene stambene zgrade u zonama koje se tretiraju kao radne zone kad-tad se moraju ukloniti. Njihovo rušenje i izgradnja novih stanova padaju na teret radne organizacije — investitora. Bespravno građenje u planiranim rekreacionim zonama, na terenima koji su predviđeni za saobraćajnice, u programiranim sportskim centrima, na zemljištima koja su predviđena za zdravstvene ili prosvjetne ustanove — ima krupne posljedice za životni standard svih stanovnika grada. Bespravno građenje u stambenim zonama, ali mimo utvrđenih urbanističkih propozicija, dovodi u pitanje racionalno održavanje i racionalnu eksploataciju gradske teritorije, dovodi u pitanje izgradnju i iskorištavanje servisa i objekata infrastrukture — a sve to na račun svih stanovnika grada.

Nesumnjivo je da su glavni nosioci, akteri, bespravne stambene izgradnje oni pojedinci koji bez odobrene lokacije, bez građevinske dozvole i bez odobrenog projekta uzurpiraju terene koji su predviđeni za drugu namjenu. Međutim, treba imati u vidu da oni nisu jedini, tj. da postoje i tzv. društveni investitori koji se ne pridržavaju urbanističkih uslova (ili pritiscima isposluju da se oni mijenjaju), ili oni koji pod parolom »jeftinog rješavanja stambenog problema radnika« praktično stimuliraju građenje mimo urbanističkog plana davanjem većih ili manjih povratnih ili nepovratnih kredita. Nerijetko oni u tome imaju i podršku pojedinih društveno-političkih faktora ili foruma. Međutim, urbanistički planovi se ne mogu realizirati ako trpe »bočne udarce« ili ako preovladavaju parcijalni interesi, a bespravna stambena izgradnja spada u tu kategoriju.

Bespravna stambena izgradnja je prateća pojava u svim zemljama u kojima postoji proces stihijne urbanizacije kao posljedica ekonomskog, a posebno industrijskog razvoja i razvoja tercijarnih djelatnosti. Samo se postavlja pitanje: do kada takve pojave treba tolerisati i da li treba tražiti izlaz iz takve situacije, uz iskorištavanje iskustava onih zemalja koje su takav stepen razvojne faze prevazišle?

Insistiranjem da urbanističke službe i urbanistički zavodi »obezbijede u prostornim planovima dovoljno lokacija za individualce« ili da građevinski inspektori drastičnim mjerama ruše bespravno građene objekte neće se mnogo postići. Bespravna stambena izgradnja nije samo



urbanistički problem, nije samo problem inspekcije. To je mnogo širi društveni problem, koji, ako se ne riješi, može imati krupne negativne materijalne posljedice ne samo na urbanoj teritoriji ili teritoriji »koja je obuhvaćena urbanističkim planom«, nego i u cijelom prostoru Republike.

U sklopu dugoročnih mjera koje bi trebalo poduzeti u cilju eliminisanja bespravne izgradnje, ili bar njenog svođenja na najmanji obim, spadalo bi, pored ostalog:

- utvrđivanje jedne smišljene dugoročne politike urbanizacije;
- donošenje prostornog republičkog plana čiji su ciljevi unaprijed definisani.

Neosporno je da je bespravna stambena izgradnja jedan od refleksa urbanizacije, a ova je opet posljedica migracija koje se ne mogu dirigovati dekretima. To ne bi bilo u skladu ni sa našim Ustavom, koji obezbjeđuje osnovna prava slobodnih građana da se nastanjuju, borave i rade tamo gdje žele i gdje imaju uslove za egzistenciju. To pravo mora ostati neprikosnoveno, ali sa rezervom da pravo jednog ne ide na štetu drugog, čak i u uslovima postojanja ljudske socijalističke solidarnosti. Rast stanovništva u gradskim naseljima Bosne i Hercegovine, prije svega mehanički, ukazuje na postojanje znatnih neravnomjernosti. Veliki i veći gradovi se naglo povećavaju, mali i srednji gradovi relativno stagniraju, a varoši i varošice samo vegetiraju, iako to u krajnjoj liniji nije u skladu sa njihovim povoljnim prostornim razmještajem, sa položajem u saobraćajnoj mreži i sa rasprostiranjem prirodnih resursa koji bi mogli dati i trebalo bi da daju ton drugim pravcima razvoja.<sup>4</sup>

Konkretno, proces urbanizacije u našoj Republici je suviše spontan, što na drugoj strani inicira potrebu da bi u budućnosti urbanizaciju trebalo svjesno usmjeravati i kanalisati, ali bez administrativnih mjera. Rješenje je samo u inaugurisanju jedne politike urbanizacije koja je zasnovana na usvojenoj koncepciji ekonomskog razvitka, na jednom smišljenom društveno-ekonomskom planiranju, na jednom ozbiljnom društvenom samoupravnom dogovoru koji u najvećoj mjeri treba da respektuje prostor i ljude koji u tom prostoru treba da egzistiraju.

Drugi problem je: dokle u našoj praksi dosežu ingerencije normativnih akata koji se odnose na iskorištavanje prostora, a posredno na bespravnu izgradnju u tom prostoru? Iako naš Zakon o urbanističkom planu tretira »i pojedina područja«, naši prostorni planovi se, osim rijetkih izuzetaka, odnose na naselja gradskog karaktera, dok neki »neurbanistički« propisi<sup>5</sup> na izvjestan način regulišu izgradnju uz komunikacije prvog i drugog reda, u nekim zaštitnim zonama, nacionalnim parkovima itd. Praktično je najveći dio prostora naše Republike — bar što se tiče planske izgradnje — van bilo čije jurisdikcije. To istovremeno znači da je izgradnja stambenih zgrada i drugih objekata u mnogim dijelovima prigradskih zona, u rekreacionim područjima uz obale rijeka i

<sup>4</sup> Periodu od 1961—1971. godine u 5 većih i velikih gradova broj stanovnika porastao je za oko 153.000, u 7 malih i srednjih gradova za oko 30.000, u 28 varoši za oko 60.000, a u 38 varošica za svega oko 35.000.

Godišnji prosječni porast stanovništva u svim veličinskim kategorijama gradskih naselja kretao se od 3,54% do 46,5%, dok prosječni godišnji porast za teritoriju Bosne i Hercegovine u istom periodu iznosi 1,42%.

<sup>5</sup> Zakon o zaštiti prirode (Sl. list SRBiH 15/65), Zakon o putevima (Sl. list SRBiH 37/67), Osnovni zakon o vodama (Sl. list SFRJ 13/61) itd.



jezera, u međuprostorima između gradova<sup>6</sup> manje-više legalna, iako je realizovana bez odobrene lokacije i bez građevinske dozvole. A takvi objekti se već prilikom prve ili druge novelacije urbanističkog plana mogu naći u sklopu gradske teritorije, teritorije budućih gradskih regiona ili konurbacionih područja. Da se time remeti funkcionalni i harmonični razvoj grada u svakom planskom periodu, da se »raubuje«, prostor, da se uništavaju poljoprivredna i šumska zemljišta, da se često i krupni objekti lociraju na bazi intuicije, da se ne vodi dovoljno računa o infrastrukturi, da se upropaštava životna sredina čovjeka — o tome se često ne vodi dovoljno računa.

Kao imperativ se nameće potreba da se što prije pristupi radu na prostornom planiranju za teritoriju cijele Republike kojim će se definisati namjena površina (urbana područja, industrijski rejoni, rekreaciona područja, poljoprivredno-šumske površine itd.), da se utvrdi mreža i funkcija naselja, posebno gradskih, da se limitira njihova veličina, da se daju osnovni elementi krupne infrastrukture i stvore osnove za detaljnije planiranje prostornog uređenja teritorija opština i gradskih naselja bar za period do 2000-te godine.

Ovim akcijama, ako ih posmatramo izolovano, neće se u cjelini riješiti problem bespravne stambene izgradnje, ali, uz primjenu drugih mjera, individualne i društvene štete mogu se svesti na najmanju mjeru, pogotovo ako novim Zakonom o urbanističkom i prostornom planiranju razdvojimo proces planiranja (koji je zasnovan na naučnim istraživanjima) od postupka odlučivanja.

IVAN TAUBMAN

## ILLEGAL HOUSING CONSTRUCTION AND THE REALIZATION OF URBAN PLANS

### SUMMARY

Many of the cities in Bosnia and Herzegovina are, from the point of spatial and functional organization, defective. This is, among other things, the result of deviation from the urban plans where there occurs a high degree of poor utilization of space due to illegal housing construction.

According to the laws presently in effect, the urban plan is a normative act which has legal status and by which the methods of construction, zoning according to functions, traffic patterns, population density, construction density and systems, etc. are regulated. The urban plan is based on the plans of perspectives for social and economic development and its change or progress is divided into particular time periods.

Illegal housing construction, i.e. building in zones which have been set aside for other purposes or building in housing zones but without

<sup>6</sup> U najgušće naseljenim dijelovima Republike udaljenost između naselja gradskog karaktera kreće se od 15 do 40 km.



meeting the requirements of the urban plan, hinders the functional development of the city and its rational utilization and very often makes it impossible for the plan to be updated and, in effect, destroys the plan.

Illegal housing construction, although it seems to solve the housing problem of a certain category of the city population, in fact causes great individual and social expenses, in addition to the fact that it in effect makes urban planning impossible.

Illegal housing construction is in part the result of relatively sudden urbanization, i.e. migration of the rural populace to the cities. In the last 10 years, the annual population increase in the cities has ranged from 3.54% to 4.65%, while the annual population increase within the overall Republic has amounted to 1.42%.

The problem of illegal housing construction can be solved, or at least reduced to a minimum, by among other things, long term urban-planning policies involving economic measures and large-scale social contracts aimed at balancing the planning so that construction is equally distributed in all of the large residential areas of a city.

Since urban plans as normative acts pertain mainly to urban territories, the larger portion of the Republic remains outside of legal jurisdiction when it comes to spatial planning. It is therefore necessary to construct a spatial plan for all Bosnia and Hercegovina. Such a plan would define land use with regard to various purposes, establish urban areas as well as the network and functions of other residential zones, and basic elements of infrastructure. Besides, a spatial plan of the Republic would eliminate the possibility of transferring illegal housing construction from towns to suburban areas.





MUSTAFA ĐUMRUKČIĆ

**BESPRAVNA STAMBENA IZGRADNJA KAO PRATILAC  
INDIVIDUALNE IZGRADNJE U URBANIM AGLOMERACIJAMA  
BOSNE I HERCEGOVINE**

Angažovanje prostora za ljudske djelatnosti i razne intervencije u prostoru dostigli su danas takav obim da briga društvene zajednice ne bi smjela izostati. Angažovanje prostora se uglavnom vrši u dva vida: planski i neplanski, odnosno stihijno. Vrši se uvijek od strane čovjeka za čovjeka.

U kom odnosu se danas nalaze planske intervencije u prostoru prema neplanskim — za to još uvijek nemamo tačnih podataka. Međutim, grubi pokazatelji ukazuju na sve veće neplansko angažovanje prostora, a sve manje planom predviđeno prostorno angažovanje. Na prvi pogled ova konstatacija može nam izgledati apsurdna s obzirom na današnji intenzitet i obim prostornog planiranja u Republici. Međutim, prostorno planiranje sve više svodimo na urbane aglomeracije i time preostali prostor prepuštamo stihiji i improvizaciji. Ovakva orijentacija prostornog planiranja na urbane aglomeracije ima svoje opravdanje: društveno-političko, ekonomsko, sociološko, urbanističko itd., međutim, takva orijentacija ima i elemenata odbrane urbanih aglomeracija od tzv. neplanske izgradnje. Ovi elementi odbrane urbanih aglomeracija došli su posebno do izražaja u prostornom tretiranju individualne stambene izgradnje, koju smo putem raznih mjera i urbanističkih planova, kao društvena zajednica, anatemisali u poslijeratnim godinama, da bismo danas, svjesni snage koju posjeduje, pokušali da stihijnost pretvorimo u plan i da na taj način individualnoj stambenoj izgradnji damo društvenu dimenziju. Pokušaji koje danas vršimo vrlo su anemični i štaviše opterećeni sa veoma mnogo elemenata odbrane umjesto sistema prihvatanja. Ova dva načina su dva kvalitetno različita pristupa rješavanju problema vezanih za individualnu stambenu izgradnju, posebno u urbanim aglomeracijama Bosne i Hercegovine.

Isto tako, smatram da individualnu stambenu izgradnju treba posmatrati u kontekstu opšte stambene izgradnje s obzirom na protivrječnosti u sistemu stambene izgradnje, koje su takve prirode da rješenja mogu imati negativne posljedice u opredjeljenju i usmjeravanju procesa urbanizacije.

O bespravnoj stambenoj izgradnji, posebno individualnoj, te njezinim društveno-političkim, sociološkim, tehničkim, urbanističkim i drugim aspektima danas je dosta rečeno, pa je moj zadatak da pokušam prikazati kvantitativni odnos individualne stambene izgradnje i raspoloživog prostora u Bosni i Hercegovini.

Pod pretpostavkom da poznajemo prirodne uslove Bosne i Hercegovine i da na osnovu tih činjenica sagledavamo potencijalne prostorne mogućnosti, možemo konstatovati da oskudijevamo u pogodnim prostorima za izgradnju, te da sa prostorom moramo ekonomisati.

Ova konstatacija nije nova, jer da nije tako, sigurno danas ne bismo raspravljali o ovim pitanjima; međutim, s obzirom na kretanja u stambenoj izgradnji, posebno u individualnoj stambenoj izgradnji, u usvojenom sistemu, konstatacija o oskudnosti pogodnih prostora za izgradnju postaje sve aktuelnija.

Posljednjih godina u Bosni i Hercegovini sve više dominira individualna stambena izgradnja u odnosu na društvenu. Ne upuštajući se u analizu uzroka ove činjenice, jer je to u najvećoj mjeri posljedica sistema kroz koje je prolazilo naše društvo, moramo da se zapitamo: kuda vodi inaugurisani sistem u individualnoj stambenoj izgradnji, da li je teritorija Bosne i Hercegovine pogodna za takav usvojeni sistem i usvojene odnose između individualne i društvene stambene izgradnje, imaju li prostori koji su danas napadnuti individualnom stambenom izgradnjom, a posebno oni koji će biti napadnuti sutra, vsoje fizičke granice, i — na koncu — šta treba raditi da kvantitativne karakteristike individualne stambene izgradnje počnu poprimiti karakteristike kvaliteta?

Da su ova pitanja i dileme opravdano postavljani, potvrđuju sljedeći podaci:

Posljednjih godina odnos individualne stambene izgradnje i društvene stambene izgradnje bio je 80:20 u korist individualne stambene izgradnje (izuzetak je 1970. godina, s obzirom na povećan obim društvene stambene izgradnje u Bosanskoj krajini, kao posljedica katastrofalnog zemljotresa). Priložena tabela 1. i dijagram 1. pokazuju odnose u stambenoj izgradnji u BiH za posljednjih 14 godina.

Detaljniji komentari o tabeli i dijagramu u ovom momentu je suvišan, međutim, ipak neke konstatacije smatram da je potrebno da istaknem. Prije svega, pada u oči velika razlika u obimu društvene i individualne stambene izgradnje. Ova velika razlika ima tendenciju i daljnjeg povećanja. Interesantna je konstatacija da smo u 1961. godini na jedan društveni stan gradili 2 stana u privatnom sektoru, dok u 1970. godini na jedan društveni stan gradimo 4 i više stanova u privatnoj režiji. Posmatrajući ovu činjenicu samu za sebe i izolovanu od prostora u kome se ona manifestuje, možemo izvući pozitivne karakteristike; međutim, ako ovaj kvantitet prenesemo u prostor u kome se on događa, tada dolazimo i do negativnih karakteristika u sistemu individualne stambene izgradnje.

Analizirajući ovu pojavu sa aspekta angažovanja prostora u našim uslovima, došao sam do sljedećih konstatacija:

Za potrebe stambene izgradnje (društvene i privatne, u selu i u gradu) godišnje u Bosni i Hercegovini se angažuje novih 1.875 hektara građevinskog zemljišta.



Tabela 1.

| Godina | Ukupno<br>izgrađeno<br>stanova | Društveni<br>sektor | %   | Privatni | %   | Na jedan<br>društveni<br>stan priv.<br>stan. |
|--------|--------------------------------|---------------------|-----|----------|-----|----------------------------------------------|
| 1958.  | 14.606                         | 5.334               | 36% | 9.272    | 64% | 1,7                                          |
| 1959.  | 13.484                         | 5.489               | 40% | 7.995    | 60% | 1,4                                          |
| 1960.  | 18.573                         | 6.962               | 37% | 11.611   | 63% | 1,8                                          |
| 1961.  | 22.691                         | 7.428               | 33% | 15.263   | 67% | 2                                            |
| 1962.  | 21.816                         | 6.471               | 30% | 15.345   | 70% | 2,4                                          |
| 1963.  | 23.431                         | 5.954               | 25% | 17.447   | 75% | 2,9                                          |
| 1964.  | 23.838                         | 6.534               | 27% | 17.304   | 73% | 2,7                                          |
| 1965.  | 25.611                         | 6.530               | 25% | 19.081   | 75% | 2,9                                          |
| 1966.  | 26.058                         | 6.024               | 23% | 20.034   | 77% | 3,3                                          |
| 1967.  | 24.115                         | 4.664               | 19% | 19.451   | 81% | 4,2                                          |
| 1968.  | 24.660                         | 4.667               | 19% | 19.993   | 81% | 4,2                                          |
| 1969.  | 24.220                         | 4.300               | 18% | 19.960   | 82% | 4,6                                          |
| 1970.  | 26.680                         | 6.280               | 29% | 20.400   | 77% | 3,3                                          |
| 1971.  | 27.500                         | 5.500               | 20% | 22.000   | 80% | 4                                            |

Ova površina je raspoređena na:

125 hektara u gradovima za potrebe društvene stambene izgradnje;

250 hektara u gradovima za potrebe individualne stambene izgradnje;

1.500 hektara u selima za potrebe individualne stambene izgradnje.

Ovu impozantnu cifru od 1.875 hektara možemo na razne načine analizirati i eksploatisati, međutim, danas nam je interesantan podatak o zastupljenosti bespravne stambene izgradnje na ovim površinama.

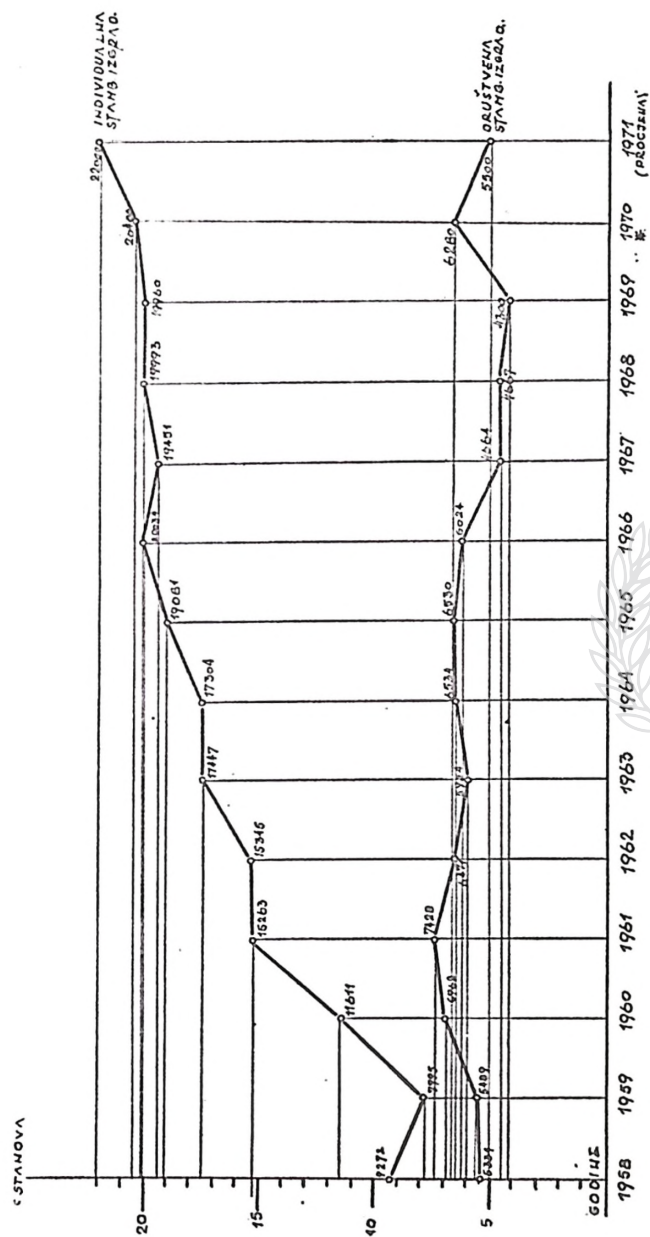
Smatram da je potrebno ovom prilikom postaviti pred ovaj cijenjeni skup i jednu dilemu, odnosno pitanje: da li je izgradnja individualnih stambenih zgrada u selu pravna ili bespravna s obzirom da ovaj vid izgradnje, po pravilu, ne potpada pod značajniju kontrolu društva i da je uglavnom prepušten stihiji?

O kolikom obimu izgradnje se radi, pokazuju tabela 2. i dijagram 2.

Priloženoj tabeli i dijagramu isto tako nije potreban poseban komentar, ali možemo konstatovati da je tendencija individualne stambene izgradnje u gradovima i naseljenim mjestima u stalnom usponu, dok je izgradnja u selu u laganom padu.

Radi ilustracije odnosa individualne stambene izgradnje u gradu i u selu dajemo i sljedeći prikaz u odnosu na Jugoslaviju.

Dijagram 1.



• BROJ DRUŠTVENE I POSREDOVAČKE POSREDOVANJE USLED RAZLIČITIH POSREDOVANJE KATASTROFALNOG ZEMLJOPRUGA  
U POSREDOVANJE KATASTROFALNOG ZEMLJOPRUGA





Tabela 2.

| Godina | Ukupno | Individualna stamb. izgradnja |      |       |        | Odnos struktura |        |
|--------|--------|-------------------------------|------|-------|--------|-----------------|--------|
|        |        | svega                         | %    | grad  | selo   | grad %          | selo % |
| 1960.  | 18.573 | 11.611                        | 63%  | 2.301 | 9.310  | 19,8            | 80,2   |
| 1961.  | 22.691 | 15.263                        | 67,4 | 3.704 | 11.559 | 24,3            | 75,7   |
| 1962.  | 21.816 | 15.345                        | 70   | 3.713 | 11.632 | 24,2            | 75,8   |
| 1963.  | 23.431 | 17.477                        | 74,5 | 3.940 | 13.537 | 22,6            | 77,4   |
| 1964.  | 23.839 | 17.304                        | 72,5 | 4.129 | 13.175 | 23,8            | 76,2   |
| 1965.  | 25.611 | 19.081                        | 74,8 | 4.855 | 14.226 | 25,5            | 74,5   |
| 1966.  | 25.058 | 20.034                        | 76   | 5.125 | 14.909 | 25              | 75     |
| 1967.  | 24.115 | 19.451                        | 81   | 5.051 | 14.400 | 26              | 74     |
| 1968.  | 24.660 | 19.993                        | 81   | 5.203 | 14.700 | 26,5            | 73,5   |
| 1969.  | 24.200 | 19.960                        | 82   | 5.660 | 14.300 | 28              | 72     |
| 1970.  | 26.680 | 24.400                        | 77   | 5.950 | 14.450 | 29,5            | 70,5   |
| 1971.  | 27.500 | 22.000                        | 80%  | 6.000 | 16.000 | 27,5            | 72,5   |

U SFRJ odnos stambene izgradnje u gradu i u selu je 57:43 u korist izgradnje u gradu, što znači da u Jugoslaviji ipak dominira stambena izgradnja u gradu. Odnos privatne izgradnje u Jugoslaviji je 38:62 u korist sela.

U našoj Republici ti odnosi su sljedeći:

U ukupnoj stambenoj izgradnji odnos je 40:60 u korist sela, a privatna izgradnja ima odnos 28:72 u korist sela.

Ovaj podatak nam govori da mnogo gradimo u selu, posebno individualnih stambenih zgrada, gdje se procenat penje preko 72%, što je za 10% više od jugoslavenskog prosjeka.

Pod pretpostavkom da individualna stambena izgradnja u selu dobije karakteristiku bespravne stambene izgradnje, procenat ove izgradnje se u tom slučaju penje preko 80% od ukupne individualne izgradnje.

Međutim, razmatrajući bespravnu stambenu izgradnju u gradovima i gradskim naseljima, možemo konstatovati da je ovdje bespravna stambena izgradnja zastupljena sa cca 34% od ukupne stambene izgradnje.

Na osnovu ovih grubih pokazatelja možemo doći do površina građevinskog zemljišta koje se godišnje angažuje u gradovima i gradskim naseljima za bespravnu stambenu izgradnju. Pod pretpostavkom da u gradovima i gradskim naseljima nema bespravne stambene izgradnje u društvenom sektoru, dolazimo do zaključka da se godišnje za potrebe bespravne izgradnje angažuje preko 100 hektara građevinskog zemljišta.

Angažovanje 100 hektara zemljišta godišnje za bespravnu stambenu izgradnju ne bi bilo još tako katastrofalno da ta površina nije angažovana uglavnom u većim gradskim centrima gdje najviše oskudijevamo prostorom. O uzrocima koncentracije bespravne izgradnje u većim

Dijagram 2.

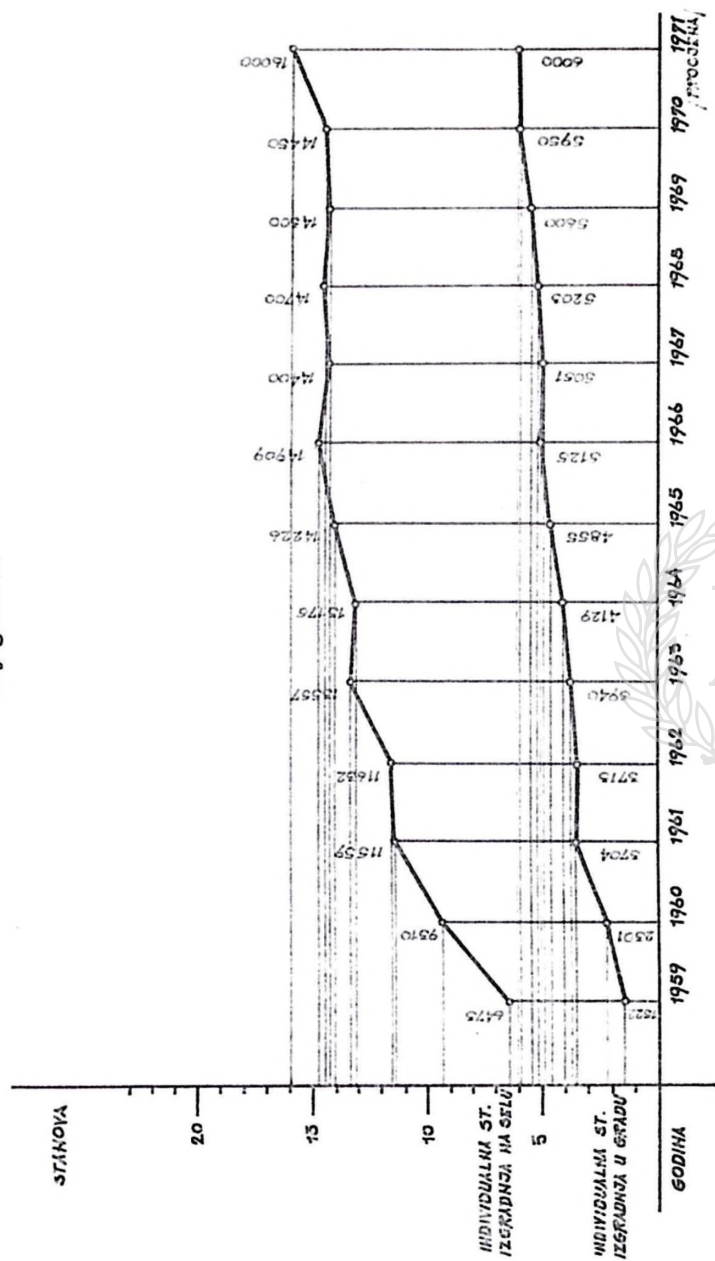




Tabela 3.

|              | 1957. | 1960. | 1963. | 1965. | 1967. | 1968. | Indeks<br>1968/60.1968/57. |     |
|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|----------------------------|-----|
| Jugoslavija  | 2,5   | 4,1   | 5,8   | 6,3   | 6,4   | 6,4   | 156                        | 256 |
| BiH          | 3,6   | 5,7   | 6,8   | 7,1   | 6,5   | 6,5   | 114                        | 181 |
| Crna Gora    | 2,3   | 3,4   | 5,4   | 5,2   | 6,1   | 4,5   | 132                        | 196 |
| Hrvatska     | 2,7   | 3,7   | 5,6   | 7,0   | 7,0   | 6,9   | 186                        | 256 |
| Makedonija   | 2,1   | 3,9   | 7,2   | 6,3   | 4,9   | 5,1   | 131                        | 243 |
| Slovenija    | 2,5   | 5,1   | 5,1   | 4,9   | 5,5   | 5,6   | 110                        | 224 |
| Srbija       | 2,0   | 3,5   | 5,3   | 5,8   | 6,3   | 6,6   | 189                        | 330 |
| Uže područje | 2,2   | 3,7   | 6,0   | 6,2   | 7,2   | 7,6   | 205                        | 345 |
| Vojvodina    | 1,6   | 3,3   | 4,0   | 5,1   | 4,7   | 5,1   | 155                        | 319 |
| Kosovo       | 1,8   | 2,7   | 4,7   | 5,1   | 5,3   | 4,8   | 178                        | 267 |

gradskim centrima ovdje je bilo dosta govora, te nema potrebe da se ovom prilikom upuštam u daljnja razmatranja.

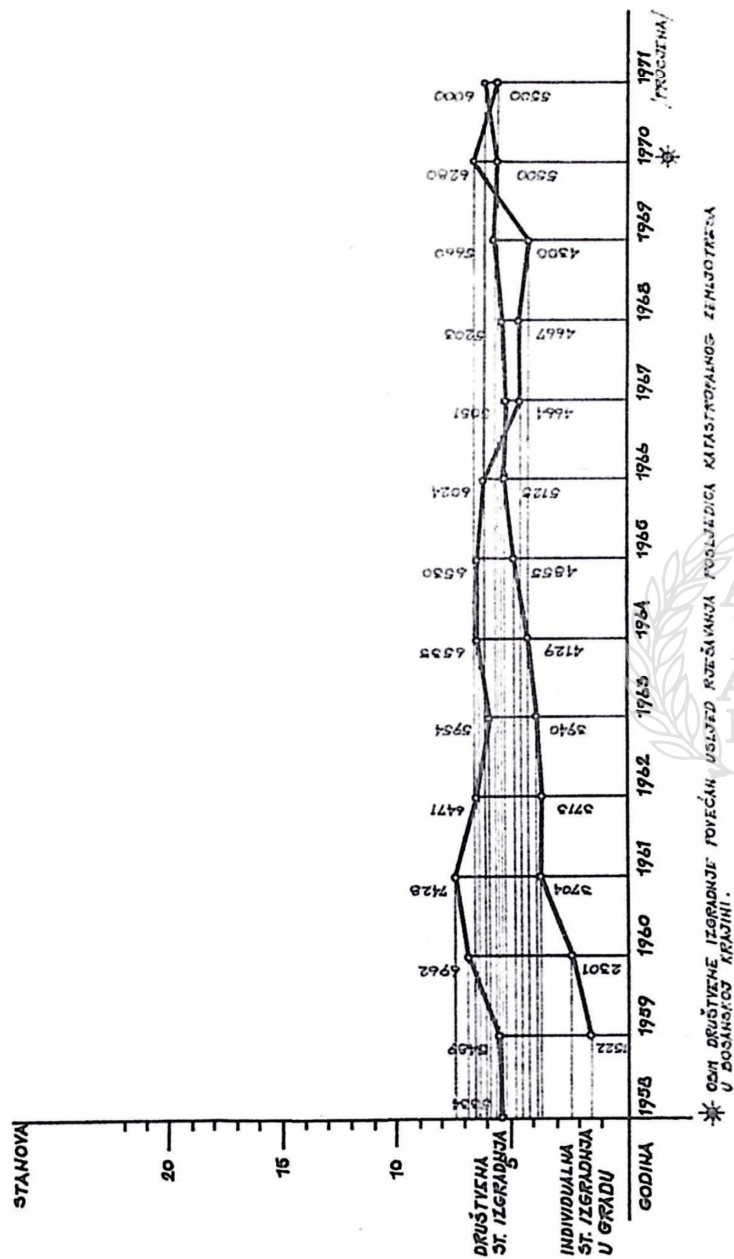
Smatram da mi cijenjeni skup neće zamjeriti ako pokušam dati kratak prikaz puta i perspektive u stambenoj izgradnji za narednih pet godina na osnovu stanja odnosa i usvojenih planova, sve sa aspekta angažovanja prostora.

Važno je napomenuti da naša Republika Bosna i Hercegovina, i pored obima stambene izgradnje koji je ovdje iznesen, konstantno zaostaje za obimom izgradnje u drugim republikama. Da je to tačno, pokazuje sljedeća tabela u kojoj su dati podaci o broju izgrađenih stanova na 1.000 stanovnika.

Da bismo objektivnije mogli govoriti o budućim planovima i potrebnim prostorijama za potrebe stambene izgradnje, poželjno je vidjeti kako smo realizirali prošli petogodišnji plan u stambenoj izgradnji.

Srednjoročnim planom bilo je predviđeno da izgradimo za pet godina 135.000 stanova ili 27.000 stanova godišnje. Realizirano je 128.000 stanova ili 95% od obima koji je srednjoročnim planom predviđen. Ovo izvršenje s obzirom na objektivne okolnosti, smatra se zadovoljavajućim. Međutim, analiza strukture stanova ili, tačnije rečeno, odnos društvenih i privatnih stanova nije u predviđenim proporcijama. Zapravo, srednjoročnim planom bilo je predviđeno da izgradimo 33% ili 9.000 stanova godišnje u društvenom sektoru i 67% ili 18.000 stanova u privatnom sektoru. Realizirali smo prosječno 5.500 stanova u društvenom sektoru ili 61% i 19.000 stanova u privatnom sektoru ili 111%. Navedeni podaci samo potvrđuju da smo i u prošlom srednjoročnom planu imali stalnu tendenciju smanjenja društvene izgradnje u korist privatne stambene izgradnje. Predloženi srednjoročni plan SRBiH ne mijenja postojeće odnose, te od predviđenih 165.000 stanova koje treba da izgradimo u periodu 1971/75. 132.000 stanova su u privatnom sektoru, a 33.000 stanova u društvenom sektoru. Zadržavajući u predloženom srednjoročnom planu odnose društvene i privatne (individualne) stambene izgradnje 80:20 kao i sistem, moramo se zapitati kakve su daljnje posljedice koje će neminovno proizaći u realizaciji srednjoročnog plana.

Dijagram 3.



ANU  
BiH  
ANU  
BiH



Predviđeni obim stambene izgradnje u našim uslovima predstavlja impozantnu cifru, međutim, ako analiziramo i uporedimo naš plan sa prvim projekcijama srednjoročnog plana Jugoslavije, tada vidimo da i dalje zaostajemo u stambenoj izgradnji i da se ta razlika čak i povećava. Jugoslavenski prosjek danas iznosi 11,8 m<sup>2</sup> po stanovniku, dok je taj prosjek u našoj Republici 9,0 m<sup>2</sup> po stanovniku. Predloženi jugoslavenski srednjoročni plan predviđa 13,2 m<sup>2</sup> po stanovniku, dok u našoj Republici taj prosjek je planiran na 10,6 m<sup>2</sup> po stanovniku. Ovo pokazuje da svjesno u srednjoročni plan ulazimo sa povećanjem razlike sa 2,8 m<sup>2</sup> po stanovniku, koliko je danas, na 3,4, koja razlika će nastati nakon realizacije srednjoročnih planova.

Pod pretpostavkom da se do 1975, tj. i u narednom srednjoročnom planu, zadrže isti odnosi uz normalno povećanje obima stambene izgradnje, možemo procjenom doći do površina koje će biti angažovane za potrebe stambene izgradnje.

Predloženi srednjoročni plan SRBiH za realizaciju 165.000 stanova u narednih pet godina angažovaće cca 11.870 metara zemljišta, i to:

|           |                                                                                                                       |
|-----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| cca 670   | hektara građevinskog zemljišta za potrebe društvene stambene izgradnje;                                               |
| cca 2.000 | hektara građevinskog zemljišta za potrebe individualne stambene izgradnje u gradovima i naseljima gradskog karaktera; |
| cca 9.200 | hektara zemljišta za potrebe individualne stambene izgradnje u selu.                                                  |
| 11.870    |                                                                                                                       |

Pri saznanju da se stambeni objekti grade u svemu na najboljim i najosunčanijim zemljištima, postavlja se pitanje granica do kojih možemo angažovati prostor, ako te granice uopšte postoje.

Smatram da mi kao društvo nismo bili spremni da prihvatimo obim i odnose u stambenoj izgradnji u proteklom periodu. Isto tako, postavlja se pitanje da li smo danas spremni da prihvatimo stambenu izgradnju koja se planira u srednjoročnom planu, posebno individualnu stambenu izgradnju. Pretpostavljam da će naša pažnja i dalje biti usredsređena na društvenu stambenu izgradnju, dok će individualna stambena izgradnja i dalje biti prepuštena stihiji. Ovu pretpostavku izvodim na osnovu našeg dosadašnjeg odnosa prema problemima proizašlim iz opšte politike u stambenoj izgradnji, te prema našim ekonomskim stručnim i drugim mogućnostima. Danas nama nedostaje prostor, građevinski prostor, uređen građevinski prostor, zatim sredstva da uredimo prostor, nedostaju urbanistički planovi, kao i sredstva da ih izradimo, nedostaju službe, organizacije i stručne institucije za realizaciju urbanističkih planova, nedostaje društvena snaga koja će promijeniti strukturu individualnih graditelja i nedostaje mnogo čega da bismo mogli prihvatiti predviđeni obim individualne stambene izgradnje. S druge strane, individualni graditelj nema ekonomske snage da upražnjava sistem individualne stambene izgradnje, kako u početnoj investiciji tako i u eksploataciji, s obzirom na kvalitet koji pruža individualna stambena izgradnja.



Dozvolite mi da u ovoj obostranoj nemoći postavim jedno pitanje:

Koliko je bespravni graditelj uistinu bespravni graditelj i koliko je u njegovoj bespravnosti našeg društvenog udjela s obzirom na našu nemoć?

Ovo pitanje postavljam svjestan svih nedaća koje bespravna izgradnja nosi sa sobom, svjestan svih posljedica koje proizilaze iz bespravne stambene izgradnje i, na koncu, svjestan da kao društvena zajednica treba da preduzmemo mjere da bespravna izgradnja postane pravna, a sve u sistemu koji smo usvojili i koji u principu zadržavamo i dalje.

Nije mi namjera da se postavljam u ulogu advokata-branitelja bespravne izgradnje; međutim, analizirajući sistem u kojem živimo, smatram da je prije svega bespravna izgradnja posljedica neriješenih odnosa u sistemu stambene izgradnje uopšte, te prema tome ona nije posljedica svoje snage, nego uglavnom posljedica naše nemoći.

Slobodan sam konstatovati da individualni bespravni graditelji znaju šta je prostor, znaju funkciju prostora i znaju mnogo štošta iz oblasti urbanizma i prostornog uređenja te često pokazuju visok nivo urbanističke misli. Ovo se manifestuje prije svega pri izboru terena, blizine komunikacija, u saznanju da angažovani teren ima sve uslove da dobije objekte infrastrukture i urbane opreme, zatim u postavljanju objekata, orijentaciji objekata, a u najviše slučajeva i u vrlo solidnoj gradnji, sa upotrebom savremenih građevinskih materijala. S obzirom na ove činjenice, danas je vrlo teško u blizini većih gradskih centara konstatovati koji objekti su pravni, a koji bespravni. Pored saznanja o tehničkim i urbanističkim kvalitetima prostora, bespravni graditelj posjeduje i komponente potrebe, volje i sredstava za ragrađnju.

Na osnovu ovih elemenata bespravni graditelj je spreman za gradnju, svjestan naše nemoći u dvojakom smislu: nemoći da mu obezbijedimo adekvatan prostor za izgradnju i nemoći da mu efikasno zabranimo gradnju.

Neke analize pokazuju da je uvođenje ekonomskih odnosa u zemljišnoj politici povećalo obim bespravne izgradnje, a posebno individualne stambene izgradnje, u gradovima i gradskim naseljima. Uvođenje gradske rente u zemljišnoj politici nova je kategorija, koju smo u stambenoj izgradnji proklamovali i bez ikakve postupnosti i fleksibilnosti uveli je u stambenu izgradnju kako društvenu, tako i individualnu.

Rijetki su primjeri da su ekonomski odnosi u zemljišnoj politici postepeno uvođeni i da je zemljišna renta određivana prema ekonomskoj snazi potencijalnih graditelja za razne strukture graditelja. Uvođenje ekonomskih odnosa u zemljišnoj politici zaslužuje da u narednom periodu bude detaljnije ispitano i postavljeno tako da zemljišna renta postane svojina društva, a ne pojedinaca.

Ovih nekoliko napomena koje sam iznio o kvalifikaciji bespravne izgradnje i o zemljišnoj renti bilo je potrebno radi našeg stava prema prostoru koji se angažuje za potrebe bespravne izgradnje. Našu jednostranost u prilaženju ovim problemima najbolje ilustruje akcija, odnosno realizacija programa izgradnje putne mreže u Bosni i Hercegovini. Sada smo u situaciji da raznim administrativnim mjerama pokušamo obuzdati stihijnu individualnu stambenu izgradnju uz glavne mo-



dernizovane i izgrađene drumske komunikacije naše Republike, jer u protivnom čitava akcija izgradnje i modernizacije putne mreže može biti kompromitovana. Naša jednostranost se manifestovala i u tome što smo akciji izgradnje i modernizacije putne mreže prišli više sa saobraćajnog, političkog, ekonomskog i drugih aspekata, a manje sa aspekta prostora u kome se ta akcija sprovodi i njegove analize. Sada smo u situaciji da zemljišnu rentu u prostorima kroz koje prolaze nove komunikacije prihvataju pojedinci, i to po pravilu bespravni graditelji koji najmanje na to imaju pravo i zaslugu. S obzirom da se nalazimo na pragu donošenja novog programa izgradnje i modernizacije putne mreže u Republici, ta iskustva iz realizacije sadašnjeg programa treba da nam posluže da ovom pitanju pridemo svestranije i da prostor u kome se dešavaju ove manifestacije detaljnije analiziramo i donesemo odgovarajuće mjere.

Problemi vezani za individualnu stambenu izgradnju, a time i za bespravnu izgradnju najviše su se nagomilali u urbanim aglomeracijama Republike. Smatram to normalnom pojavom jer apsorbnost naših urbanih aglomeracija u bližoj prošlosti je bila takva da nije mogla da pruži ni minimalne egzistencijalne uslove potencijalnim graditeljima. Očito je da se radi o poremećenim odnosima između migracionih kretanja i ekonomske moći urbanih aglomeracija. Nedostatak sredstava sigurno je jedan od prevashodnih faktora koji utiču na tešku situaciju. Međutim, imajući u vidu ovu činjenicu, moje preokupacije u saniranju ovih problema ne idu u pravcu iznalaženja sredstava za rješavanje ovih problema, nego u pravcu unošenja više volje i brige sviju nas učesnika u izgradnji prostora. Nedostatak volje prije svega se manifestuje u činjenici da naše urbane aglomeracije raznim mjerama branimo od nekoga, o čemu sam nešto naprijed govorio. Mjere odbrane se sastoji od programâ izgradnje u kojima individualna stambena izgradnja zauzima sporedno mjesto, zatim od urbanističkih planova u kojima prostori za individualnu stambenu izgradnju, po pravilu, nisu obezbijeđeni ni minimalnim sistemom infrastrukture, minimalnim kreditima, od veoma teške, dugotrajne i komplikovane procedure u pripremi tehničke dokumentacije za gradnju, te od drugih normativnih i administrativnih mjera — sve u cilju smanjenja obima individualne stambene izgradnje. Međutim, istina je na drugoj strani: konstantno povećanje obima individualne stambene izgradnje, posebno u urbanim aglomeracijama, tako da naše mjere odbrane često stimulatивно djeluju na bespravnu stambenu izgradnju.

Svi mi na određeni način angažujemo prostor bilo pravno ili bespravno, bilo da gradimo kuću na moru ili vikendicu na Palama, bilo da kupujemo automobil, bez obzira na raspoložive saobraćajne površine. Niko se od nas nije odrekao kupovine automobila zato što nema dovoljno saobraćajnih površina, niti je čekao da se one izgrade, već se na osnovu svoje volje, potrebe i sredstava odlučio za njegovu kupovinu. Prema tome, možemo li očekivati da će potencijalni graditelji odustati od angažovanja prostora za izgradnju, bez obzira na određene površine, jer i oni imaju volju, potrebu i sredstva za izgradnju.

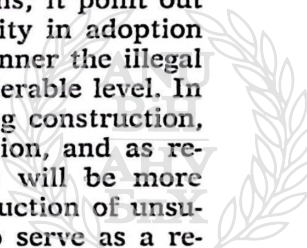
Ova analogija neka bude umjesto zaključka.

MUSTAFA ĐUMRUKČIĆ

**ILLEGAL CONSTRUCTION OF HOUSING AS A FACTOR  
ACCOMPANYING INDIVIDUAL BUILDING IN URBAN CENTERS  
OF BOSNIA AND HERZEGOVINA**

**SUMMARY**

The land of Bosnia and Herzegovina is engaged for various building purposes, according to or without a plan. The planned utilization of land is primarily oriented towards the urban and metropolitan centers within the Republic. Individual housing construction, both legal and illegal, plays a dominant role in the utilization of space, such that the ratio of individual to group housing has been 80:20. This relationship is maintained in the present plan for the coming five years. In practice the construction of individual housing units has occupied annually about 1.875 hectares of building space. In view of the tendency for increase in the scope of housing construction, for the coming planning period it is calculated that about 2.250 hectares of building space will be used for the purposes of individual housing units. This indicates the necessity for a re-orientation in the system of individual housing construction, with regard to the current policy of restrictions; it points out the need for transferring our efforts to organized activity in adoption of positive trends which exist in this system. In this manner the illegal building of individual housing would be reduced to a tolerable level. In order to handle the planned extent of individual housing construction, we must be prepared as an organization, as an institution, and as responsible personnel; without preparedness, the results will be more drastic than those which presently exist. Gradual introduction of unsupported prices in land management policies should also serve as a regulator of relations between social units and investors.





ALEKSA MILOJEVIC

## BESPRAVNA IZGRADNJA STANOVA

Objekti koji ne posjeduju odobrenje o lokaciji od nadležnog organa uprave smatra se da su bespravno podignuti. To je poimanje koje je u praksi prihvaćeno i koje, prirodno, ima i svoju predmetno-sadržajnu i metodološku stranu. Ponašanja individualnih graditelja imaju dominantno značenje. Svi naponi su usmjereni da se obezbijedi zaštita planiranog zonia od ilegalnog ponašanja graditelja. Mogućnosti upravno-pravne zaštite prihvaćenog urbanističkog rješenja javljaju se kao osnovni metod rješavanja. Posebna uloga se daje građevinskoj inspekciji. Postoji uvjerenje da bi njeno jačanje i porast kontrole nad radom doveli do sprečavanja i odstranjivanja bespravne izgradnje. Vjeruje se da bi rigoroznost u primjeni sankcija, primenjujući čak i drastične mjere rušenja objekta, uticala da mnogi individualni graditelji odustanu od svoje namjere da bespravno grade.

Sa čisto praktičnog stanovišta ovakav prilaz i ovakvo definiranje problema bespravne izgradnje veoma su zahvalni. Odobrenje o lokaciji, kao osnovni kriterij razgraničenja, omogućava da se brzo i lako donese siguran zaključak. Odsustvo dilema u ocjeni osigurava blagovremenu primjenu i najrigoroznijeg postupka, što je od posebnog značaja.

Ipak, ozbiljna su upozorenja o zavodljivosti ove jednostavnosti. Da li je suština problema bespravne izgradnje stanova u ponašanju individualnih graditelja, ili je u pitanju pojava sa širim društvenim i ekonomskim sadržajem? Dosadašnji ograničeni rezultati primjene čak i veoma oštih mjera i postupaka upozoravaju na ozbiljnije odsustvo korelacije između upotrebljenih metoda rješavanja i suštine same pojave. Ponašanje je izvedeno iz određene situacije, te promjene u osnovnim nosiocima nije moguće izazvati ovom vrstom uticaja. Tek se prevazilaženjem postojećeg odnosa koji vlada između sadržaja i metoda stiču realne mogućnosti postizanja adekvatnih rješenja. Respektovanje veza-nosti metoda za sadržaj same pojave znači, put za sticanje mogućnosti njenog otkrivanja i pravilnog tumačenja, što prirodno vodi izboru i adekvatnih metoda rješavanja.

Uvjerenje o neskladu može se steći i iz podataka o obimu bespravno izgrađenih objekata. Situacija je takva da se dovodi u sumnju bilo



kakav značajniji uticaj gradskih organa na razvoj ove pojave. U pitanju je izrazita neosjetljivost individualnih graditelja na sve što se preduzimalo da se spriječi i smanji gradnja bez odobrenja. U Sarajevu je, na primjer, od 1954. do 1970. godine svaki treći individualni graditelj stambenog objekta gradio bez odobrenja. Nije mnogo povoljnija situacija ni u ostalim našim gradovima.

Analiza sadržaja problema bespravne izgradnje stanova brzo ističe u prvi plan činjenicu da se ne radi o pojavi sa unutrašnjom determinacijom, kakav je njen dosadašnji tretman. Obrazloženje motiva i potreba bespravne izgradnje nije u nedisciplini individualnih graditelja i njihovom neshvatanju značaja i vrijednosti urbanističkog plana. U pitanju je šira socio-ekonomska uslovljenost: nesklad koji vlada na širem socio-ekonomskom razvojnom planu. Bespravna izgradnja se tako javlja kao zakonitost manifestovanja i pravilnost događanja u pojavi ovog nesklada. To je jedan od izraza socio-ekonomske razvojne neracionalnosti. Neraspologanje čvrstim ekonomskim kriterijima u porastu grada omogućava lokacije koje nisu u stanju da izdrže ni najosnovnije standarde u potrebama zaposlenih. Gubljenje perspektive da na ovoj osnovi dođu do stana uslovljava da se mnogi odlučuju da to ostvare na ilegalan (bespravan) način. Neravnomjernost položaja (jedni jeftino stanuju u društvenim stanovima, a drugi, oni siromašniji, moraju da podnesu pored teta individualne čak i rizik bespravne izgradnje) daje bespravnoj izgradnji stanova značenje dubljeg socijalnog konflikta.

Definisanje ovakvog sadržaja predstavlja ujedno obrazloženje nemogućnosti postizanja rješenja putem dosad primenjivanih administrativno-urbanističkih metoda i postupaka. Odsustvo činjenice o unutrašnjoj determinaciji ograničava ulogu urbanističkog plana. Iako se radi o jednom cjelokupnom gledanju na gradski razvoj i rješenje njegovih problema (pa i bespravne izgradnje) koje uživa tolika povjerenja, nije bilo moguće izazvati ozbiljnije promjene u ponašanju individualnih graditelja. Sama činjenica da određeni grad raspolaže svojim urbanističkim rješenjem nije mnogo uticala na promjenu obima bespravne izgradnje. Naprotiv, mnogo čvršća veza je sa drugim pojavama (mogućnost dobivanja kredita, obim i cijena stanova u društvenoj svojini, porast stanovništva, dohodak i zaposlenost u gradu i sl.). Labavost ove vrste veze je takva da su prisutne i apsurdne situacije, kao što je slučaj sa Sarajevom [da se otkada je grad usvojio svoj generalni urbanistički plan (1965) gradi više bez odobrenja nego sa odobrenjem].

Ovaj metod zabrana nosi i jednu veoma problematičnu pretpostavku. Osnova njegove snage je u visokom stepenu upravne autonomije gradskih organa, što se teško integriše u sklop našeg društvenog bića. Široka socijalna participacija građana nije u stanju da afirmiše metod koji zahtijeva čvrstu institucionalnu organizaciju koja bi insistirala na dosljednom sprovođenju upravnog postupka. Situacija je upravo obrnuta. Široka socijalna podloga u upravljanju znači sticanje mogućnosti i obaveze stalne revalorizacije određenih znanja i poimanja kao osnove progressa u organizovanju. Upravlјati ovdje ne znači vladati, nego analizirati i planirati, i na toj osnovi, putem mehanizma socijalnog učešća, predlagati i ostvarivati. Uspije li se, u postupku analize i planiranja, doći



do same unutrašnje logike procesa, očekivati je da će on biti prihvaćen i realizovan. Umjesto političke volje, tako se afirmišu zakonitosti stvari.

Pri izboru metoda saznanja i rješavanja mora se imati u vidu da je suština bespravne izgradnje prikrivena njenom pojavom. Bespravna izgradnja se pokazuje u svom rezultatu, dok skup socijalnih i ekonomskih činjenica, kao zakonitost i suština pojave, ostaje nepoznat. Tradicionalni refleksivni postupak u saznanju i nastojanju da se do suštine dođe na bazi empirijskih postupaka analize i direktnim opažanjem ne pružaju ozbiljnije mogućnosti. Svođenje problema bespravne izgradnje na pravno, odnosno na »urbanističko« pitanje zauzimanja površina kojima je određena druga namjena znači gledanje koje ne omogućava da se dođe do njenog punog sadržaja i društveno-ekonomskog značenja, a tu su onda i osnovna ograničenja postizanja zadovoljavajućih rješenja.

Prihvatajući ovakav *indirektan postupak* u saznanju i rješavanju problema bespravne izgradnje, potrebno je, da bi se on mogao primijeniti, pronaći varijable pomoću kojih je moguće upravljati, odnosno izazivati značajnije promjene u ovoj oblasti.

Da bi se došlo do ovih varijabli koje su osnovni nosioci cjelokupnog sistema bespravne izgradnje i preko kojih je moguće njome upravljati, nije dovoljno izvršiti samo analizu unutrašnje strukture i bližih uzroka same pojave. Potrebno je izvršiti i analizu sila koje djeluju iz okruženja, tj. onih koje se javljaju kao nosioci šireg socio-ekonomskog procesa. Bez toga, bez saznanja o izvornim nosiocima procesa nemoguće je ostvariti adekvatno upravljanje.

Polazeći od definisanog sadržaja i značenja problema bespravne izgradnje stanova, dolazi se do zaključka da je ona dio:

- a) procesa regionalno-urbanog razvoja i
- b) dio ukupnog stambenog problema.

Ovo su osnovne varijable preko kojih je moguće izazivati značajnije promjene u ovoj oblasti. Analiza njihovog međuodnosa otkriva posebne vrijednosti ovakvog analitičkog pristupa. Ne radi se o dva izolovana socio-ekonomska događaja sa bespravnom izgradnjom kao njihovim rezultatom. Naprotiv, u pitanju je niz aktivnih povratnih međuticaja takve snage da je moguće govoriti o jedinstvenom procesu. Promjene u oblasti regionalno-urbanog razvoja izazivaju bitne promjene u oblasti ljudskog stanovanja, i obratno. Sama bespravna izgradnja kao dio stambenog problema time se uključuje u ovaj proces i postaje njegov sastavni elemenat. To implicira pretpostavku da postizanje adekvatnih rješenja u oblasti bespravne stambene izgradnje znači istovremeno izgradnju aktivnog elementa koji je u stanju da podstiče dizanje opšte regionalno-urbane i stambene racionalnosti.

Bespravna izgradnja tako prestaje da važi kao puka pasivna posljedica i zlo kojeg je nemoguće osloboditi se. Ovako ona dobiva posebne vrijednosti. Postizanjem njenih rješenja postaje moguće izazvati pozitivne promjene na širem socio-ekonomskom razvojnem planu.

Da bi se na bazi ovakvog koncepta problema bespravne izgradnje došlo do pouzdanijih metoda rješavanja, potrebno je uočiti neke osnovne tačke regionalno-urbanog razvoja i ostvarenih rješenja u oblasti stambene privrede.



## REGIONALNO-URBANI RAZVOJ

Da ljudska i materijalna koncentracija daje povećane efekte, kod nas je to prihvaćeno kao empirijska pravilnost koja se ne osporava. Ukupan regionalni i urbani razvoj se na ovoj osnovi javlja kao rezultat:

- a) nastojanja stanovništva da se smjesti u gradove i
- b) nastojanja privrede da se po svaku cijenu smjesti u gradove.

Radi se, u stvari, o empirijskom modelu koji svoja osnovna uporišta nalazi u: a) postojećoj mreži gradova i b) tržišnom mehanizmu valorizacije u teritorijalnom rasporedu aktivnosti. Na toj osnovi zakonito se javljaju socijalne i ekonomske neracionalnosti koje u svom prostornom izrazu dobivaju oblik dualne prostorne strukture (kao odnos razvijenih i nerazvijenih). Ovakav empirijski model ide naruku razvijanim, što u toku razvoja povećava razlike. Nasuprot superiornosti i razvojnom dinamizmu razvijenih centara i područja stoji inertnost manje razvijenih, koji su u ovim okolnostima upućeni na gubitke vlastitih razvojnih kondicija koje se slivaju u razvijenije. Osnova ovog metoda je, u stvari, široko rasprostranjena teritorijalna eksploatacija.

Minimiziranje individualnih troškova reprodukcije, kao osnovni kriterij lokacije u ovom modelu, ističe prednost razvijenijih gradova i razvijenijih širih područja. Ova početna prednost rađa kasnije niz pozitivnih posljedica za njihov razvoj. Porast njihove atraktivnosti ubrzava i uvećava obim kretanja stanovništva i materijalnog bogatstva u tom pravcu, što utiče na porast razlika i čime otpočeti proces dobiva svoj kontinuitet koji se teško može prekratiti na bazi dominacije tržišnih kriterija valorizacije u prostornom rasporedu aktivnosti. Tržište nije u stanju da izazove povratne aktivne uticaje, odnosno da značajnije utiče na prenošenje razvoja iz centra u okolinu.

Naprotiv, sa porastom razlika raste uzajamni ekonomski i socijalni izolacionizam grada i okoline, koji ne dozvoljava uspostavljanje zadovoljavajućih kooperativnih odnosa i ostvarivanja korisnosti na toj osnovi. Umjesto sa svojom okolinom, grad je upućen na saradnju sa drugim gradskim sredinama. Širina tranzitnog područja djeluje selektivno, što kao svoju posljedicu ima pojavu agregiranja najrazličitijih funkcija koje su obrazložene prekomjerne koncentracije i kvaliteta gradskog rasta. Nemogućnost regionalne disperzije aktivnosti javlja se kao osnovno iskušenje primjene ovog modela.

Tržišni determinizam u teritorijalnoj alokaciji aktivnosti zanemaruje činjenicu da je tržište u stanju da uspješno izvrši samo marginalne korekcije, one koje se odnose na usklađivanje relativno elastičnih kompozicija u oblasti ponude i tražnje, i da je tu nezamjenjiv kriterij objektivnosti, ali da je istovremeno veoma inferiorno kada su u pitanju širi ekonomski sadržaji. Ono djeluje kratkoročno i nikako nije u stanju da aktivira i ekonomski valorizuje šire razvojne potencije određenih geografskih područja. Naprotiv, njegovi kratkoročni kriteriji se javljaju kao »ekonomska« osnova izvlačenja razvojnih potencija iz manje razvijenih u pravcu razvijenih centara i područja. Nužnost ljudske i materijalne koncentracije koja se stvara na toj osnovi, uz nemogućnost vođenja politike selektivnog gradskog razvoja (regionalne disperzije aktivnosti), stvara široke uslove za pojavu i bespravne izgradnje stanova.



Tome naruku idu i ostvarena rješenja u oblasti stambene privrede. Koncept o društvenoj raspodjeli stanova trebalo je da zadovolji prije svega: a) zahtjeve socijalne pravde i b) da objedinjavanjem sredstava i dodatnom alimentacijom, putem preraspodjele, utiče na racionalnost njihove upotrebe, što je dalje trebalo da omogućí obimniju izgradnju uz određeno zadovoljenje urbanističkih zahtjeva. Praksa je uveliko iznevjerila početne zamisli. Ostvarenje ovih zahtjeva se velikim dijelom prometnulo u svoju suprotnost.

Izolovan prilaz stambenom problemu, koji se u suštini svodi na napor da se obezbijedi nominalni iznos sredstava za određen investicioni zahvat, nije mogao da ponese realizaciju ovako kompleksnog zahtjeva kakav je obezbjeđenje socijalne pravde. Tržišno-empirijske osnove gradskog rasta navlačile su brojno stanovništvo i raznorodne funkcije koje nisu obezbjeđivale potreban nivo produktivnosti za zadovoljenje potreba za stanovima. U oskudici stanova, kriteriji selekcije u njihovoj raspodjeli svakako su vodili prema višim nivoima kvalifikacija i obrazovanja, odnosno prema onim sa većim materijalnim statusom. Tako su se društvene privilegije po osnovu beneficiranih (neekonomskih) kirija našle na sasvim suprotnoj strani od početnih zamisli. Umjesto da vodi sužavanju socijalnih razlika, ovakvo rješenje je u praksi postalo faktor njihovog povećanja.

Umjesto da svoja sredstva angažuju za nabavku stana, bogatiji su, uživajući društvenu privilegiju (neekonomsku otplatu stana), bili u stanju da svoja sredstva angažuju za gradnju vikend-kuća, kupovinu automobila i skupe uvozne luksuzne robe i sl. U svijetu je teško naći primjer zemlje koja na ovoj visini dohotka ima ovoliki uvoz i potrošnju luksuzne robe, automobila i sl., što je značajan dokaz socijalne raslojenosti društva.

Da su postojala druga rješenja u stambenoj privredi, ona koja bi sredstva iz luksuzne potrošnje usmjerila za nabavku stana, sigurno je da bismo danas imali manje socijalne razlike i veći nivo razvijenosti i zaposlenosti. Jedna od osnova strukturnih disproporcionalnosti u našoj privredi (i pojava platnog deficita na toj osnovi) leži i u rješenju stambenog pitanja. Za proizvodnju stana nije potrebna skupa tehnika i tehnologija nego tradicionalne grane i tradicionalni faktori proizvodnje kojima obilno raspolažemo. Koliki bi bili ekonomski i socijalni efekti ovakvog rješenja — može da ukaže podatak da stambena izgradnja angažuje tako reći sve privredne grane sa prosječno oko dva nova radna mjesta po jednom novopodignutom stanu.

Neekonomske kirije su, uz prisutnu stambenu oskudicu, pogodovale brzom porastu cijena gradnje, što je uticalo na redukciju obima. Veliki dio stanovništva u takvim okolnostima gubi realnu perspektivu da dođe do stana u društvenoj svojini i orijentiše se na jeftiniju, individualnu izgradnju. Kako mnogi nisu u stanju da dođu ni do potrebnih odobrenja za gradnju, odlučuju se i na ilegalnu, bespravnu izgradnju. Izolovanje stambenog od regionalnog problema ograničava mogućnosti rješenja. U regionalnoj disperziji određenih proizvodnih (gradskih) funkcija sadržane su značajne mogućnosti rješenja stambenog pitanja. Kada bi, uz ovo, u rješenjima u oblasti stambene privrede vladala dublja međuzavisnost između obima i standarda stambene izgradnje, i nivoa postignute



produktivnosti, odnosno kada bi se korisnik stana opteretio njegovom punom ekonomskom otplatom, vjerovatno bi se dale druge cijene i imao bi se drugi odnos prema individualnim graditeljima. Brzo bi se uvidjelo da oni ne samo da sputavaju tendencije porasta socijalnih razlika sadržanih u postojećim rješenjima u oblasti stambene privrede, nego i da utiču i na aktiviranje regionalne razvojne komponente. Kao da je sretna okolnost što u ovakvim opštim uslovima visoke razlike u cijenama individualno podignutih stanova i stanova u kolektivnoj izgradnji predstavljaju snažan stimulans pojavi individualne stambene izgradnje (od čega će, u ovakvim uslovima razvoja gradova, značajan dio biti bespravno izgrađen).<sup>1</sup>

Izlazi da je upravljati bespravnom izgradnjom, polazeći od ovakvih sadržinskih i metodoloških osnova, moguće ostvarivanjem određenih izmjena u oblasti: 1) stambene privrede i 2) ostvarivanjem izmjena u regionalno-urbanom modelu razvoja.

1) U slučaju prve grupe izmjena stvar se može postaviti prilično jednostavno. Teško da se može osporiti zahtjev za prenošenje troškova izgradnje i održavanja stana na njegovog korisnika. Komplikacije nastaju kada se imaju u vidu cijene stanova u društvenoj svojini. Visina je takva da je teško vjerovati da bi korisnici bili u stanju da prihvate njihovu ekonomsku otplatu. Odsustvo oštine ekonomskog pritiska na visinu cijena stana (sadržano u neekonomskim stanarinama), uz izrazitu oskudicu, uticalo je da su cijene značajno, nadvladale ekonomske mogućnosti stanara. Eventualna prodaja stanova iz društvenog sektora domaćinstva koja se njima koriste, kao moguće rješenje, time je ozbiljno dovedena u pitanje.<sup>2</sup>

Ne upuštajući se u alternative mogućih rješenja, vrijedno je uočiti da ekonomsko rješenje stambenog problema nosi u sebi mogućnost aktivnog uticaja na regionalni razvoj. Razlika u visini cijene stana koja proizlazi iz osnova njegove lokacije u gradu znači istovremeno zahtjev za njegovim premještanjem u region. Iskorištavanjem ove okolnosti moguće je uticati na promjenu odnosa grada i regiona, odnosno potpunije iskorištavanje regionalnih razvojnih raspoloživosti.

Postojeće siromaštvo regionalne razvojne komponente, na jednoj, i naplavina u grad najrazličitijih funkcija, na drugoj strani, okolnosti su koje ističu socio-ekonomsko značenje ove vrste uticaja.

<sup>1</sup> Jedan od podsticaja individualne i bespravne izgradnje u perspektivi nalazi se i u sredstvima radnika zaposlenih u inostranstvu. Ankentno ispitivanje koje je u decembru 1970. god. obavilo Odjeljenje za ekonomska istraživanja Republičkog zavoda za planiranje i ekonomska istraživanja ističe visok interes ovih radnika za ulaganja u izgradnju stanova. Od 2.311 ispitanika, u 85% slučajeva dobio se odgovor da se od zarada ostvarenih u inostranstvu namjerava da gradi (ili kupi) kuću — stan. Istovremeno samo je 3% izjavilo da će ostati u selu i nastaviti sa obrađivanjem zemlje. Broj migranata i visoka orijentacija na preseljenje iz sadašnjeg mjesta stanovanja ističu realnost ove perspektive koja predstoji našim gradovima i područjima uz puteve. A da se na ovo obraća malo pažnje, nije teško primijetiti. Ne postoje, tako reći, nikakva organizaciona rješenja. U Italiji, na primer, postoji agencija koja se bavi isključivo izgradnjom stanova za radnike zaposlene u inostranstvu.

<sup>2</sup> U svom radu: *Mogućnosti i efekti stambene izgradnje*, Gledišta 1/1970, mr Mladen Kovačević s pravom ističe porast ove vrste interesa s obzirom na perspektivu prihvatanja ekonomskih stanarina.



2) Nešto je teži slučaj sa izmjenama koje se odnose na model regionalno-urbanog razvoja. U krajnjoj instanci pitanje se svodi na definisanje uloge plana i tržišta. Nedostatak konačnih teoretskih odgovora ističe potrebu opreznosti u prilazu. Ipak, dosadašnja saznanja su takva da se postavlja zahtjev za bitnom izmjenom koncepta regionalno-urbanog razvoja. Empirijska pravilnost ističe zakonomjernost pojave prostorno-ekonomskih i socijalnih limitiranosti u razvoju ukoliko je prisutna dominacija tržišnih kriterija valorizacije u teritorijalnom rasporedu aktivnosti. Bespravna izgradnja stanova samo je jedan od oblika manifestacija ovih neracionalnosti. Njeno rješenje zbog toga nije u sitnim, perifernim popravkama važećeg regionalno-urbanog modela. Radi se o potrebi njegovih bitnijih izmjena.

Skromnost rezultata dosadašnje veoma aktivne politike regionalnog razvoja, koja nije bila u stanju da održi čak ni naslijeđene razlike, predstavlja najozbiljniju provokaciju pristupu širokim područjima kao metodu aktiviranja regionalne komponente u razvoju. Pristup je suštinski granski, gdje su socijalni i politički zahtjevi, potrebe i pritisci nadvladali afirmaciju širih ekonomskih kriterija.

To je osnova siromaštva našeg koncepta regionalnog razvoja (koji se velikim dijelom iscrpljuje u problemu nerazvijenih područja).

Umjesto granskog, pristup problemu regionalnog razvoja, poštujući zahtjev vlastite konzistencije, mora da pođe od određenih prostornih fenomena. To su prije svega: a) gradovi i b) tržišni uticaji na teritorijalnu distribuciju aktivnosti.

Gradovi su najaktivniji elementi ostalog relativno pasivnog prostora i osnovni nosioci razvoja regiona. Njihov monopolizam, koji svoju snagu crpi iz tržišnih kriterija valorizacije u lokacijama, osnova je pojavi razvijenog centra i siromašne okoline. Sa porastom grada raste njegova monopolska uloga, odnosno teritorijalna elastičnost investiranja postaje sve manja. Koncentracija najrazličitijih funkcija u gradu se ubrzava uz istovremeni porast pasivnosti okoline. Izlazi da je rješenje problema regionalnog razvoja sadržano u ovladavanju monopolskom pozicijom grada. Njeno razbijanje moguće je ostvariti preko autonomnih (netržišnih) planskih uticaja. Potrebno je, naime, nezavisno od postojećih tržišnih kriterija, ugraditi u region elemente koji će biti u stanju da se u mehanizam tržišnih valorizacija uključe kao njegovi stalni i stabilni kriteriji čiji bi uticaj bio takav da doprinose porastu broja mogućih alternativa u lokacijama. To je put formiranja optimalne mreže i strukture gradova, kao osnovnog faktora maksimiranja regionalnog razvoja.

Postavlja se dalje pitanje: koje su to oblasti koje su u stanju da uživaju autonomiju tržišta i čijom izgradnjom bi bilo moguće izazvati ovakve efekte? Radi se prvenstveno o izgradnji krupne infrastrukture u okolini većih gradova. Uz ispunjenje zahtjeva pune ekonomske opterećenosti gradskih lokacija, moglo bi se očekivati da će ovo dovesti do porasta značaja uloge regiona. To bitno mijenja dosadašnji koncept regionalnog razvoja. Umjesto da se u centar pažnje postave razlike u razvijenosti i obezbjeđenje sredstava za određen investicioni zahvat da bi se uticalo na smanjenje razlika, poseban značaj dobiva pitanje postizanja urbanih gustina, onih koje bi bile u stanju da maksimalno povećaju



teritorijalnu elastičnost u lokacijama, što je garancija punog aktiviranja regionalnih razvojnih potencijala. Osnovni nedostatak dosadašnjeg koncepta regionalnog razvoja upravo je u nedozvoljeno dugom držanju u nerazvijenosti područja oko velikih gradova, čije su mogućnosti uticaja na razvoj posebno značajne.

Ukoliko bi izgradnja krupne infrastrukture uživala veći ugled i ukoliko bi njen cilj bio da maksimalno olakša komunikaciju regiona sa gradskim centrom i obratno, bitno bi se uticalo na ubrzanje regionalnog razvoja i rješenja mnogih današnjih problema regionalno-urbanog razvoja (gdje je i bespravna izgradnja). Laka komunikacija bi omogućila regionalnu selekciju funkcija. U razvijenom centru bi ostale samo funkcije primarne regionalne vrijednosti, dok bi urbani releji u regionu preuzeli niže produktivne funkcije koje su u većoj korelaciji sa regionalnim uslovima. Popustio bi populacioni pritisak na (veće) gradove, koji rađa i problem bespravne izgradnje stanova. Migracije stanovništva bi imale veći broj lokacionih alternativa. Umjesto da dobiju današnji koncentrisan oblik, na izbor pravca bi značajno uticao i nivo raspoložive produktivnosti i zahtjeva centra u koji se namjerava naseliti. U ekonomskoj zasnovanosti migracija krije se i rješenje problema bespravne izgradnje stanova.

ALEKSA MILOJEVIĆ

## ILLEGAL HOUSING CONSTRUCTION

### SUMMARY



Behind the apparently simple fascade of illegal housing construction, there is a set of exceptionally complex social and economic factors. It is not an isolated detail nor is it an external feature of our cities. It reflects, rather, a particular pattern in the manifestation of subtle socio-economic problems.

The lack of internal determinism of the phenomenon itself slows down the possibility for achieving satisfactory solutions by means of the administrative methods and restrictions which have thus far been so widely used. Illegal housing construction is, basically, the result of unsolved problems in the areas of a) regional and urban development, and b) the economics of the housing system. In order to achieve more reliable bases for the achievement of a solution (the selection of adequate methods of influence) it is necessary, above all, to decisively reject the concept and all the attitudes on urbanism as architectural design and zoning as well as any sort of confidence in the administrative power of city planning offices. Only when the aim of urban planning becomes not spatial distribution of city functions but the achievement of optimal socio-economic development will it be possible to expect that we can arrive at an adequate solution. This is the part of affirmation of eco-



conomic and social criteria in the development of the city which leads to activization of even the regional component. By the breaking down of the commercial and spatial monopoly of the city, through planned autonomous construction of elements which are capable of helping to develop locational alternatives in the process of later commercial valorization, and above all by creating greater urban density outside the large cities, it would become possible to disperse the city functions over the region. The primary regional functions would remain in the city, but in the interurban spaces locations would be provided for services of larger regional relevance. The one-way movement of the population into the larger cities would thus be eliminated. The increased possibilities for selection of an appropriate place to settle (a place which supplies the economic needs of the people who wish to move) would provide the essential conditions for solution of the problem of illegal housing construction.







ŽIVORAD JANKOVIĆ

## UTICAJ DRUŠTVENOG RAZVOJA NA POJAVU BESPRAVNE IZGRADNJE PORODIČNIH STAMBENIH ZGRADA

U želji da problem bespravne izgradnje sagledamo iz više aspekata kako bismo mogli donijeti kompletne zaključke, u ovom referatu bih želio da se u najkraćim crtama osvrnem na razvoj stambene izgradnje uopšte, na društvenu intervenciju u ovoj oblasti, na direktnu ovisnost realizacije planova i programa izgradnje o ekonomskim, političkim, organizacionim i socijalnim uslovima.

Razlog za ovakav pristup razmatranju ovog kompleksa je nervoza koja je nastala zbog drastičnog smanjenja stambene izgradnje u društvenom sektoru i naglog povećanja obima bespravne izgradnje, dakle nastajanje atmosfere u kojoj bi neki uzroci mogli dobiti dimenzije koje oni stvarno nemaju, dok bismo druge veoma važne, možda i odlučujuće, mogli zanemariti.

Smatrao sam za potrebno da se malo udaljimo od najuže teme koju razmatramo i da sa većeg vremenskog odstojanja i u širem prostoru razmotrimo nastajanje i rješavanje ovog problema. Retrospektivni pregled biće krajnje koncizan i kratak i biće naglašene samo one činjenice koje nam mogu biti korisne za dalja razmatranja.

### I. ISTORIJSKI PREGLED DRUŠTVENE INTERVENCIJE U OBLASTI STANOVANJA

Od početka industrijalizacije procesa urbanizacije u najnaprednijim zapadnim zemljama (početak XIX stoljeća) stambeno tržište je bilo slobodno. Razni graditelji, kućevlasnici i rentijeri su gradili stanove, stanovali u njima ili ih izdavali u najam. Sanitarni uslovi stanovanja su često bili veoma loši i država je počela raznim zakonima intervenisati i unositi red u oblasti sanitarnog standarda kad se je ustanovilo da kolera i druge zarazne bolesti ne biraju klase društva. U Velikoj Britaniji je tako oblast stanovanja bila u ingerenciji Ministarstva zdravlja sve do 1951. godine.

Direktnije uključivanje vlade u proces stambene izgradnje u Velikoj Britaniji počinje sa tzv. Britanskim zakonom o stanovanju radnič-

ke klase, koji je donesen 1890. i bio dopunjen i razrađen u Zakonu o stanovanju i gradskom planiranju, koji je donesen 1909. godine.

Slični zakoni u tom periodu su bili doneseni u Belgiji (1889), Francuskoj (1894) i Italiji 1908. god.).

Jedan od najnaprednijih zakona iz ove oblasti bio je donesen u Holandiji 1901. godine; on ne samo da je nalogao svakoj komuni većoj od 10.000 stanovnika da pripremi plan razvoja uz uključivanje specifičnih prijedloga za novu stambenu izgradnju, nego je takođe predviđao izgradnju stanova u javnom sektoru, kao i zajmove kooperativnim društvima sa niskom kamatom.

I pored ovako široke politizacije problema stanovanja, intenzitet stambene izgradnje u javnom sektoru (stanovi građeni od strane lokalnih vlasti) veoma je mali. U Velikoj Britaniji svega prosječno oko 600 stanova godišnje. Tek poslije prvog svjetskog rata dolazi do naglog razvoja ove oblasti i do masovne stambene izgradnje u javnom sektoru.

U VELIKOJ BRITANIJI ova akcija je inaugurisana Adisonovim zakonom (*The adison act*) 1919. godine. Sa puno entuzijazma zamišljeni programi stambene izgradnje nisu bili ostvareni zbog nesposobnosti lokalnih vlasti u realizaciji, tako da je zakon bio kratkog vijeka i uskoro je zamijenjen drugim programima. Vitlijev zakon (*The weeatley act*), koji je izdala socijalistička vlada 1924. godine, predviđa organizaciju izgradnje oko 100.000 stanova godišnje u javnom sektoru (za 15 god. — 1.500.000 stanova); ovaj zakon je bio na snazi sve do izbijanja drugog svjetskog rata, do kada je izgrađeno samo 520.298 stanova — kuća. Razlog ovako drastičnom smanjenju je bila svjetska ekonomska kriza.

Kako se je u tom periodu gradilo u Velikoj Britaniji? — Prije svega treba reći da su se Englezi odlučili za tip dvoetažne porodične kuće, slobodnostojeće dvojne ili najčešće u nizu. Manja ili veća naselja ovakvih kuća (od 100 pa do 25.000 stanova) građena su na periferijama gradova, ali bez ikakvih urbanih servisa. U novim naseljima nije rješavan problem trgovine niti njihovo povezivanje odgovarajućim javnim transportom sa gradom. Vrtni grad je bio usvojen kao princip, ali ne i suštinski sa svim pratećim sistemima koji bi omogućili njegov život. Mnoga od ovih naselja su tek poslije II svjetskog rata dobila potrebne prateće sadržaje. Ovo sam napomenuo kao karakterističan simptom dječijih bolesti u ovoj oblasti, koje se kod nas javljaju oko tri decenije kasnije.

FRANCUSKA: Nakon pet godina diskusije i političkih natezanja Francuzi tek 1928. godine donose tzv. Loucheurov zakon, koji je predviđao finansiranje izgradnje jeftinih stanova i programirao izgradnju 500.000 stanova u društvenom sektoru. Do kasnih 1930-ih godina, na žalost, veoma malo od ovog programa je ostvareno. XV Internacionala urbanizma, koja se od 1937. godine održava u Parizu, ponavlja interes za izgradnju visokih stambenih objekata, koje je Le Corbusier predlagao 10 godina ranije. Departman Sene zatim planira nekoliko vrtnih gradova u okolini Pariza. «Cité de la Muette», završen pred rat, ostaje prazan, jer nije bio riješen transport stanovnika do grada i radnih mjesta. (1939. godine Francuska armija useljava u ovo naselje umjesto u vojne barake.) »Chateway Malabry« i »Plessis Robinson« bili su djelomično naseljeni kada je rat počeo, ali javni transport takođe nije bio riješen.



SSSR: Nakon oktobarske revolucije 1917. godine izvršena je nacionalizacija svih stambenih zgrada i u postojeće stanove smješteno više porodica; to se smatralo privremenim rješenjem. Ubrzo, međutim, dolazi do vraćanja zgrada vlasnicima, s tim da se oni brinu o održavanju, a specijalnim povlasticama se stimulira privatna inicijativa. Graditeljima je davana besplatna parcela u najam od 50—65 godin, ovisno o tome da li je graditelj kuću gradio od kamena ili od drveta. 1926. godine specijalni propis nudi potpunu slobodu iskorištavanja zemljišta za kolektivno stanovanje. Ova stimulativna situacija je dovela u SSSR mnoge arhitekta i inženjere iz Evrope. I pored velikih napora i finansijskih sredstava koja ulaže mlada Sovjetska Republika, 1928. godine je u SSSR-u bilo samo 5,7 m<sup>2</sup> stambene površine po stanovniku, da bi ovaj broj 1932. godine spao na svega 4,4 m<sup>2</sup> po stanovniku.

NJEMAČKA: Mlada Vajmarska Republika čini ozbiljne pokušaje da zaliječi rane ratnog razaranja i smjesti veliki broj porodica. Godine 1924. donesen je Zakon o specijalnom porezu (Hauszinssteuer), koji je namjenski bio trošen za subvencioniranje i kreditiranje stanova koje su gradila kooperativna društva (oko 4.300 kooper. društava). Za ovaj period je karakteristično veliko angažovanje progresivnih arhitekata toga doba: arh. Taut, Scharoun, Luckhart, Behne, Wagner, Gropius, Mies van der Rohe, May. Arhitekt Ernst May oko Frankfurta podiže 3 vrtna naselja (Praunheim, Romerstadt, Westhausen), primjenjuje sistem prefabrikacije tzv. »Massivblock« i oprema naselja centralnim grijanjem i ostalim pratećim sadržajima.

Bruno Taut sa kooperativnom firmom Gehag i Martin Wagner u Berlinu gradi slične suburbije (Hufeisensiedlung, Waldsiedlung, Siemensstadt). Mies van der Rohe organizuje građenje naselja Weissenhof kod Štutgarda, u kome učestvuju svi tada poznati evropski arhitekti. Ukupan broj stanova izgrađenih od 1918. do 1933. godine dostigao je cifru od 3.000.000. Dolaskom nacista ovi programi i ovakav sistem građenja se prekidaju, arhitekti Ernst May i Bruno Taut idu u Sovjetski Savez; Wagner, Gropius, Mies van der Rohe i mnogo drugih iz škole Bauhaus odlaze u Englesku i SAD.

I tako već tada, 1939 godine, nakon 10—20 godina iskustva u društvenom finansiranju stambene izgradnje, u Evropi i u Americi stambeni problem nije *doveden ništa bliže rješenju*, i prema riječima Martina Pawlya — *»političari su učili na težak način da su svi stambeni ciljevi, programi i politike uvijek privremeni i da uvijek brzo zastarjevaju«*.

POSLIJE DRUGOG SVJETSKOG RATA sve države su izašle sa još gorom stambenom situacijom nego poslije prvog svjetskog rata.

U mnogim evropskim zemljama veliki broj stambenih objekata je bio uništen u toku rata. Već prije rata teška stambena situacija sad je postala još teža, pri tom su bili uništeni i mnogi građevinski kapaciteti i kapaciteti građevinske industrije.

Istorija politike stambene izgradnje, odnosno intervencije društva u ovoj oblasti u Velikoj Britaniji, Njemačkoj i Francuskoj *kao da se ponašaju iz perioda prije drugog svjetskog rata*:

— u Velikoj Britaniji počinju sa pravom eksplozijom idealizma, koja usljed lošijih ekonomskih uslova počinje brzo da jenjava, i program se sve više orijentiše na mobilizaciju privatnih sredstava;



— u Njemačkoj u početku kaos i nešto odložen početak, iza koga slijedi dobra organizacija i izvanredno izvršenje programa;

— u Francuskoj politička konfuzija ranih poslijeratnih godina još jednom odlaže mjere bitne za obezbjeđenje adekvatne politike finansiranja stambene izgradnje. Tek kasnije, sa stabilizacijom političkih prilika, dolazi i do ekonomskog progressa i do kvalitetne stambene politike i velikih uspjeha u ovoj oblasti.

Sovjetski Savez u specifičnoj političkoj situaciji poslije rata ne polaže posebnu pažnju stambenoj izgradnji, iako do 1951. godine uspijeva da nadoknadi gubitke stanova u ratu. Kasnije se ovom kompleksu posvećuje veća pažnja i postižu se značajni rezultati, tako da u šezdesetim godinama proizvodnja stanova u SSSR-u dostiže ukupnu evropsku proizvodnju.

Trebalo bi nam puno vremena i prostora za detaljnije razmatranje ove interesantne istorije. Činjenica je, međutim, da je stambeni problem poslije drugog svjetskog rata postao značajna preokupacija društva i vlada, i da su učinjeni veliki naponi i ozbiljna istraživanja u cilju stalnog poboljšanja efikasnosti rješenja ovog problema.

Uspjeh je ovisio o ekonomskoj moći društva, o tome kakav značaj je dat rješavanju ovog problema i kvaliteti organizacije u realizaciji usvojenih programa. Rezultati u stambenoj izgradnji za posljednjih 5 godina najbolje ilustruju ovaj zaključak:

— U periodu od 1965—1970. u Velikoj Britaniji se godišnje gradi prosječno 400.700 stanova, tj. 7,2 stana na 1000 stanovnika.

— U istom ovom periodu u Francuskoj se gradi prosječno 423.600 stanova godišnje, ili 8,5 stanova na 1000 stanovnika.

— U Saveznoj Republici Njemačkoj ova jperiod je obilježen pravim bumom u stambenoj izgradnji. Prosječno svake godine je građeno 544.400 stanova, tj. 9,1 stan na 1000 stanovnika.

— U SSSR-u prosječno je godišnje građeno 2,262.300 stanova, odnosno 9,6 stanova na 1000 stanovnika. Prosječna kvadratura stana, koja iznosi 45 m<sup>2</sup> korisne površine, jasno govori o opredjeljenju Sovjetskog Saveza za izgradnju što većeg broja malih stambenih jedinica i rješavanju problema krova nad glavom.

Od ostalih evropskih zemalja spomenuću još samo Švedsku, koja je poslije rata imala deficit od svega 50.000 stanova. Ona je godišnju proizvodnju stanova u poslijeratnom periodu stalno povećavala, tako da je za posljednjih 5 godina godišnje gradila prosječno 101.900 stanova, odnosno 13 stanova na 1000 stanovnika, što predstavlja evropski rekord. Pri tom, treba spomenuti još i podatak da u Švedskoj danas ima 395 stanova na 1000 stanovnika, tj. 2,5 šveđanina dolaze prosječno na 1 stan (što je isto tako evropski rekord). Švedska je izuzetan primjer sretne koincidencije ekonomske snage jednog društva (u Evropi najveći bruto nacionalni proizvod: po glavi stanovnika 2695 amer. dolara u 1969. godini), političkog stimulansa koji socijalistička vlada daje ovom problemu i vanredno dobre organizacije u realizaciji stambene izgradnje. Očigledno je, dakle, da je za uspjeh na ovom području potrebna koincidencija ovih triju faktora.



## II. BESPRAVNA IZGRADNJA — NEIZBJEŽNA PRATEĆA POJAVA U ZEMLJAMA U RAZVOJU

U početku smo analizirali u kratkom retrospektivnom pregledu rješavanje ovog problema u industrijski razvijenim zemljama, u zemljama u kojima nastupa i postindustrijska era, a kod nekih je proces urbanizacije već davno završen. Imam utisak da smo previše preokupirani njihovim uspjesima, a da nam pri tom nisu jasne naše stvarne mogućnosti. Kod zemalja u razvoju ovaj proces se odvija na drugi način i ima svoje neizbježne popratne pojave.

Siromašnije društvo je ekonomski nejako da preuzme na sebe rješavanje problema stanova za stotine hiljada novih stanovnika, i onih koji se rađaju i onih koji pristižu u gradove. Oko gradova ovih zemalja se neizbježno javljaju manje ili više organizovana naselja siromašnih stambenih zgrada, koje polako rastu sa ekonomskom moći i potrebama porodice.

Grupa istraživača finansirana od fondacije »Olivet« i objedinjena Centra za urbanistička rješavanja MIT i Harvardskog univerziteta duži niz godina pratila je i još uvijek prati fenomen formiranja ovih naselja u gradovima Južne Amerike. U Peruu ova naselja se zovu »barijade«. Jedna četvrtina stanovnika Lime, glavnog grada Perua, živi u ovakvim naseljima, koja se kao suburbije nižu oko grada. Suprotno mišljenjima koja se mogu steći na prvi pogled, ovdje se ne radi o beznađnoj sirotinji i getima najniže socijalne klase, nego o radnicima koji su stigli u grad, koji se zapošljavaju i koji stalno konsolidiraju i poboljšavaju svoj ekonomski i socijalni status. Paralelno sa tim se poboljšava i povećava prostor stambene zgrade, njena oprema i vanjski izgled, a time i izgled i oprema čitavog naselja.

Interesantna su zapažanja istraživača o prednostima i slobodi koju uživa SIROMAŠNA VEĆINA u zemljama u razvoju u odnosu na prava i mogućnosti SIROMAŠNE MANJINE u velikim gradovima industrijskog i postindustrijskog svijeta.

Dok prvi slobodno formiraju svoju životnu sredinu, ulažu svoja sredstva i kapitalizuju svoju uštedevinu u nešto što predstavlja ekonomsku sigurnost porodice a vrijednost mu raste, živeći u stalnoj nadi i stalnom naporu za progres, drugi mogu samo iznajmiti stan u slam-područjima od kućevlasnika ili stambenih vlasti. Tu moraju ostati dok ne naprave ozbiljan ekonomski progres i presele u predgrađa, ukoliko se ne radi o etnički diskriminisanoj manjini, u kom slučaju će ostati u getu do smrti ili dok ga sami u protestu ne zapale.

O vrijednostima ovih naselja u Južnoj Americi istraživači kažu sljedeće:

»Egzistencionalna vrijednost barijada je proizvod triju sloboda:

- sloboda samoizbora sredine u kojoj će živjeti,
- sloboda budžetiranja prema sopstvenim mogućnostima,
- sloboda formiranja svoje sopstvene sredine«.

Prema tome, nedostaci koji smetaju površnom posmatraču, a to su nedovoljan higijenski standard, nezavršenost i neopremljenost naselja i stanova, sa tačke gledišta ove klase stanovništva su veoma mali u odnosu na prednosti koje ta naselja pružaju.



Kako nastaju i kako se razvijaju barijade?

Prije svega, to je neka vrsta tolerisane i u neku ruku organizovane bespravne izgradnje, koja inače nije u saglasnosti sa važećim urbanističkim i građevinskim propisima, ali koju vlasti tolerišu.

Naselja u periodu od 10—12 godina prolaze kroz nekoliko faza razvoja:

— U prvoj fazi (1—2 godine) na slobodnom terenu išpartanom pravougaonom mrežom ulica (neobrađenih) koje formiraju blokove svakoj porodici koja će ovdje stanovati dodjeljuju se parcele veličine od 100—120 m<sup>2</sup>. Na ovoj parceli vlasnik gradi prema svojoj mogućnosti: prvo neki najgrublji provizorij — kolibu ili odmah počinje sa izgradnjom barem jedne prostorije. Voda se u ovoj fazi dovozi cisternama i prodaje po cijeni od 50 galona za jedan drum (oko 2 dinara). Počinje izgradnja manjih trgovina i bifea, počinje se graditi osnovna škola, u početku najčešće provizorna, i naselje se povezuje sa gradom autobusnom linijom.

— Druga faza (4—5 godina) — konstrukcija prizemlja stambene zgrade je završena. Izgrađena je stalna školska zgrada. Komerijalne površine se povećavaju. Voda se češće dovozi, a lokalni generatori počinju snabdijevati naselja strujom.

— Treća faza (10—12 godina) — potpuno je završeno prizemlje stambene zgrade i početak sprat. Javne zgrade se završavaju. Uvodi se voda, kanalizacija i struja. Putevi se asfaltiraju. Učestalnost autobusa se povećava; instaliraju se javni telefoni, gradi se više specijalizovanih komercijalnih radnji, zatim banke, kina i restorani. Male lokalne radionice se razvijaju u male industrije. Izgrađuju se dječija obdaništa i ambulate.

Ove promjene prate i socijalne i ekonomske promjene porodica. Porodice, u početku sa malom djecom, mijenjaju starosnu strukturu, što manje-više adekvatno prate i promjene u opremljenosti naselja pratećim sadržajem. Oni početni, mali prihodi počinju da rastu, a sa njima se mijenjaju i socijalni status, standard i potrebe stanovništva.

Najznačajnija prednost ovako koncipiranih naselja je konzenkventna adaptibilnost prostora i konstrukcije na mijenjanje potreba i ponašanje porodice. U jednoj generaciji ovakve promjene mogu biti veoma velike.

Organski i paralelan rast ekonomskih mogućnosti porodice, stana i naselja u svakom slučaju predstavlja poruku dostojnu naše pažnje.

Inspirisan barijadama i prethodno pomenutim njihovim kvalitetima i karakteristikama, uz finansijsku pomoć Američkog odjeljenja za stanovanje i urbani razvoj, prof. Neal Mitchell, direktor arhitektonsko-tehnološkog zavoda pri Harvardskom univerzitetu, razvio je vrlo interesantan sistem prefabricirane konstrukcije stambenih zgrada koje se mogu početi graditi kao jedna prostorija i rasti u svim pravcima do tri etaže, već prema potrebi porodice. U saradnji sa industrijom razvio je takođe rastuće podsisteme grijanja, vode i elektroinstalacije. Osnovni princip ovog sistema — kao kod barijada: POČETNI TROŠKOVI MORAJU BITI MINIMALNI — zadovoljen je, što je očigledno sasvim suprotno principima »instant-gradnje«.



Poštovanje ovog osnovnog principa i omogućavanje logičnog i organskog rasta objekta uz maksimalni lični rad na izvođenju, kao i predložena rješenja (data sa ciljem da disciplinuju spontane akcije graditelja barijada) — predstavljaju ozbiljan doprinos rješavanju ovog problema, i takođe zaslužuju našu pažnju.

### III. JUGOSLAVIJA, SR BiH, SARAJEVSKA REGIJA I SARAJEVO

#### *Stambena situacija*

U svom dosadašnjem izlaganju sam u najkraćim crtama obradio — dajući istorijski pregled — početak i način intervencije društva u stambenoj izgradnji, spomenuvši samo neke epizode kojima je trebalo pokazati uolikoj mjeri je ovaj način ovisan o stabilnoj političkoj situaciji, dobro smišljenim instrumentima za finansiranje stambene izgradnje, zatim o stabilnoj i jakoj ekonomskoj osnovi i kvalitetu organizacija koje to treba da sprovedu.

U drugom poglavlju sam pokušao skrenuti vašu pažnju na jedan način rješavanja ovog problema koji u zemljama Južne Amerike u specifičnim klimatskim, ekonomskim i socijalnim uslovima daje odgovarajuće pozitivne rezultate, a čije su karakteristike organskog nastajanja i rasta vrlo instruktivne.

A gdje smo mi?

#### Jugoslavija

Jugoslavija je počela sa društvenom intervencijom u stambenoj oblasti tek poslije II svjetskog rata. Stambena politika u zemlji prolazi kroz tri faze, od kojih je treća inaugurisana »Regulacijom o daljnjem razvoju stambene privrede« od 1965. godine, koju je donijela Savezna skupština.

Prema podacima Komiteta za stanovanje, građevinarstvo i planiranje Ujedinjenih nacija, po broju raspoloživih stanova, od evidentirane 24 zemlje, Jugoslavija je na pretposljednem mjestu — sa 253 stana na hiljadu stanovnika.

U periodu od 1965—1970. godine u Jugoslaviji je prosječno godišnje građeno 123.500 stanova, odnosno svake godine 6,2 nova stana na hiljadu stanovnika, što je isto sa prosjekom Mađarske (6,2) i približno prosjeku Rumunije (6,5 st./1000 stanovnika).

Na ovoj listi intenziteta građenja za posljednjih 5 godina ispod nas se nalaze Italija (5,9), Poljska (5,8), Bugarska (5,3), Irska (4,2) i DR Njemačka (4,2 stana/1000 stanovnika).

Prosječna korisna površina stanova izgrađenih kod nas u ovom periodu iznosi 55,3 m<sup>2</sup>, — ispod nas su samo Poljska (50,9 m<sup>2</sup>), Rumunija (49,0 m<sup>2</sup>) i SSSR (45 m<sup>2</sup>). Iz ovog podatka se može zaključiti da se nismo »razbacivali« velikim stanovima. Prosjek korisne površine po izgrađenom stanu u istom periodu iznosi u Čehoslovačkoj 61,8 m<sup>2</sup>, Bugarskoj 74 m<sup>2</sup>, Švedskoj 79,2 m<sup>2</sup>, SR Njemačkoj 81,1 m<sup>2</sup> i Danskoj 104,3 m<sup>2</sup>.

Očigledno je, međutim, da ovakav intenzitet izgradnje ni približno ne zadovoljava stalno rastuće potrebe za stanovima. Prema najnovijim

procjenama, u Jugoslaviji nedostaje 700.000 stanova. Isto toliko stanova je nedostajalo u 1966. godini. Stambena izgradnja po svom kvantitetu ne prati potrebu za stanovima koja rezultira iz prirodnog priraštaja stanovništva, procesa urbanizacije, kao i rušenja starih objekata radi raznih građevinskih zahvata. Štaviše, intenzitet izgradnje posljednjih godina je u stalnom opadanju. Od 129.100 stanova izgrađenih 1966. godine — proizvodnja je lagano opadala, da bi u 1970. godini iznosila 114.000 stanova. U ovoj godini je situacija još teža.

## SR BiH

U SR BiH za posljednjih 5 godina je izgrađeno 128.122 stana, ili prosječno godišnje 25.624 stana, tj. 6,76 stanova na hiljadu stanovnika. Programirana izgradnja stanova je bila realizovana sa 95%, što bi u opštem opadanju stamb. izgradnje bilo prilično zadovoljavajuće da u ovom broju oko 80% ne predstavlja individualnu izgradnju. Planirana izgradnja u društvenom sektoru (45000 stanova) realizovana je svega sa 57% (25.911 stanova).

## Sarajevo

U gradu Sarajevu za posljednjih 5 godina nije bilo programa stambene izgradnje, tako da ne možemo govoriti o stepenu njegove realizacije. Prije 4 godine je inicirana izrada programa stambeno-komunalne izgradnje, koji je u toku izrade prerastao u Program prostornog razvoja grada i sada je u završnoj fazi. Za ovo vrijeme nije postojala gradska politika u oblasti stanovanja koja bi bila rezultat sagledavanja stvarnih mogućnosti i potreba grada i koja bi omogućila skladniji razvoj grada i njegovih sistema.

Za posljednjih 5 godina u Sarajevu je izgrađeno 11.839 stanova, ili prosječno godišnje 2.368 stanova.

Od ovog broja u društvenom sektoru je izgrađeno 7.730, a u privatnom 4.109 stanova. Posljednjih godina učešće privatnog sektora je sve obimnije, tako da je u 1970. godini iznosilo 46% od ukupne (evidentirane) izgradnje. Zbog znatno usporenog intenziteta izgradnje stanova i već odrađene postojećeg deficita, situacija na stambenom tržištu je sve teža. Deficit stanova u Sarajevu danas iznosi oko 23.000. Ovaj broj od 1948. godine je u stalnom porastu (15.000—23.000).

Dakle, raskorak između stalno rastućih potreba i sve sporije izgradnje sve se više povećava.

## Neke radne organizacije

U Energoinvestivnim pogonima u Sarajevu ima 11.000 zaposlenih radnika. Prema posljednjoj anketi — koja ne uključuje one koji imaju manje od 5 godina staža — nedostaje 2.500 stanova. U toku posljednjih 5 godina preduzeće je kupovalo, odnosno useljavalo 54 stana godišnje i davalo oko 85 kredita u iznosu od 3—3,5 miliona starih



dinara. Kupljeni stanovi su bili uglavnom dodijeljeni najneophodnijim kadrovima. Pri današnjem tempu kupovanja stanova i minimalnog kreditiranja individualnih stanova ovaj deficit ne bi bio riješen ni za 20 godina, s tim da se pri tom ne pojavi nijedna nova potreba za stanovima.

Zbog toga preduzeće u sljedećih 5 godina planira znatno povećanje fondova za stambenu izgradnju (7% na bruto lični dohodak i 1% na neto). Približno istu svotu predviđa da skupi iz drugih fondova i kredita banaka, tako da se predviđa godišnja nabavka od 150 stanova i oko 100 kredita radnicima u visini od prosječno 10 miliona dinara. Očigledno je, međutim, da ni uz ovakav napor potreba za stanovima ni približno neće biti zadovoljena.

U preduzeću »Ključ« ima 170 zahtjeva za stanove. Neki radnici već 20 godina čekaju na stan. Preduzeće posljednjih godina ulaže velike napore da zadovolji one potrebe koje sve više rastu, tako da na sredstva fonda za stambenu izgradnju izdvaja još dva puta veću svotu iz drugih fondova, pa tako godišnja svota za kupovinu stanova iznosi 140 miliona starih dinara i 30 miliona za kreditiranje radnika koji sami grade ili dograđuju stanove.

Očigledno je, dakle, da prema današnjim cijenama, i uz sve ove napore, ni za 20 godina ne bi riješili ni postojeći deficit stanova.

Preduzeće »Vaso Miskin-Crni« nalazi se u veoma teškoj ekonomskoj situaciji, koja mu ne dozvoljava izdvajanje ma kakvih sredstava za stambenu izgradnju. Čak i sredstva koja se formiraju iz »fonda 4%« dolaze na otplatu anuiteta. Iz krajnje deficitarnih fondova preduzeća izdvaja se 160 miliona starih dinara za subvencioniranje stanarina. U kolektivu je registrovana potreba od 500 stanova.

Nije potrebno naglašavati beznadežnost stambene situacije u ovom kolektivu.

I najgrublji statistički podaci koje smo pomenuli u početku ovog poglavlja govore o vanredno teškoj stambenoj situaciji u zemlji, a posebno u Sarajevu, dok mala anketa kod radnih organizacija sasvim konkretno ukazuje na njenu bezizlaznost u sadašnjim uslovima finansiranja, građenja i komunalnog opremanja naselja.

Sasvim je sigurno da je ovo veoma značajan faktor u generiranju bespravne stambene izgradnje. Ne možemo a da ne postavimo pitanje: da li radnici koji već godinama čekaju stanove treba da odu u penziju, a da nisu riješili svoj stambeni problem? Da li čitava jedna generacija, a dobrim dijelom i sljedeća, treba ostati bez ikakvog izgleda da dođe do stana? Ili treba da čeka dok mi ne napravimo dovoljan broj naselja kao što su Hrasno, Otoka, Koševo, naši Velingbi, Šerholmeni i Stiveni-dži? Da li možemo kriviti ove radnike koji sa malo sredstava koje dobiju kao kredit od radne organizacije u svojoj bezizlaznosti uzimaju rješavanje stambenog problema u svoje ruke? Da li ih možemo okriviti zato što ulažu svoja sredstva i svoj rad i što od društva zasad traže samo da ih ostavi na miru? — To su ozbiljna pitanja, tehnokratski i administrativni pristup ovom problemu je veoma opasan, i to dobro dokazuje primjer Sarajeva. Vrlo često bespravne graditelje jednostavno poistovjećujemo sa doseljenicima bez puno skrupula za gradski red. Pri tom zaboravljamo da su 2/3 današnjih Sarajlija, u stvari, doseljenici, da je u ukupnom priraštaju stanovništva za posljednjih 10 godina — od 79.140



stanovnika — 40% iz prirodnog priraštaja, te da i ti doseljenici imaju sasvim ozbiljne razloge za dolazak u grad.

Pored ekonomskih i organizacionih problema, jedan od ozbiljnih razloga za nestašicu stanova je i taj da grad nije u stanju da u potrebnom obimu oprema nove stambene zone infrastrukturom. Već dugo vremena zapostavljena izgradnja komunalnih sistema dovela je grad u situaciju da su postojeći kapaciteti krajnje prenapregnuti, a za uvišestručavanje njihovih kapaciteta grad treba da odmah uloži ogromna sredstva. Potreba za ovakvim izuzetnim naporom koincidira sa opštom ekonomskom nestabilnošću u našoj privredi i sa još uvijek neizgrađenim sistemom finansiranja ovih zahvata i još uvijek neorganizovanim stručnim gradskim službama koje ovo treba da vode.

U ovakvoj situaciji grad je bio stavljen pred alternativu:

1) da obustavi izgradnju novih naselja, što bi bilo apsolutno nemoguće, jer bi to značilo zaustaviti život;

2) da ta naselja ne oprema odmah komunalnom mrežom, što je takođe nemoguće u gustoj izgradnji višespratnih stambenih objekata;

3) da naselja opremi infrastrukturom, a da cijenu opremanja plate kupci stanova;

4) da u okviru svojih kompetencija, iz izvora gradske rente ili sličnih izvora, iznalazi sredstva za kreditiranje ovih radova.

Većina naših gradova se je odlučila za treću varijantu jer je najlakša, iako je ona značila porast cijena stanova i u krajnjoj sekvenci smanjenje obima izgradnje.

Dakle, nizu razloga koji su uslovili veoma brzi skok cijena stanova, a to su: poskupljenja materijala i rada, čitav niz novih propisa koji su regulisali poboljšanje fizičkih kvaliteta objekata, organizacije koje gazduju stambenim fondom sa zahtjevima za kvalitetniju obradu objekata radi lakšeg i ekonomičnijeg održavanja itd., pridružila se je i cijena opremanja naselja infrastrukturom.

Zbog gore navedenih razloga smanjenje obima građenja je bilo tako drastično da je prouzrokovalo nestašicu stanova na tržištu čak i pri tako skromnim fondovima radnih organizacija.

Ovim kratkim osvrtom sam želio da ukažem samo na neke okolnosti koje su prouzrokovale znatno smanjenje obima stambene izgradnje, nagli porast cijene stanova, a što je dalje uslovalo opredjeljenje na individualno rješavanje stambene problematike, pa i pod uslovom bespravnog građenja.

## VELIKI MEHANIČKI PRIRAŠTAJ STANOVNIŠTVA

Drugi razlog proizlazi iz ogromnog migracionog pritiska stanovništva iz prostranog i praznog zaleđa uže i šire sarajevske regije.

Sarajevo sa tako obimnom koncentracijom radnih, upravnih, obrazovnih, kulturnih i drugih funkcija, s jedne strane, i sa toliko izraženim razlikama u razvijenosti između grada i regije, s druge strane, ogromnom privlačnom snagom djeluje na stanovništvo na ovim prostorima. Podatak da je nacionalni dohodak u gradu 1968. godine bio 11.484 dina-



ra po glavi stanovnika, dok je isti na području Kiseljaka iznosio 1.215 dinara, tj. deset puta manje, dovoljno ilustruje prethodnu misao.

Dok je samo mehanički priraštaj u Sarajevu za posljednjih 10 godina iznosio 48.000 stanovnika, dotle je negativni saldo u priraštaju šire regije 55.000 stanovnika, a užeg gravitacionog područja (opštine: Olovo, Han-Pijesak, Sokolac, Pale, Rogatica, Trnovo, Kalinovik, Hadžići, Kiseljak, Kreševo, Fojnica, Breza, Ilijaš) 23.433 stanovnika. Očigledan je proces pražnjenja ovih prostora i kretanja stanovništva prema Sarajevu. Ako pomenemo još podatak da je na ovom području samo 11% stanovništva zaposleno u društvenom sektoru, dobićemo potpunu sliku o odnosu grada i regije, a u isto vrijeme i o razlozima ovako snažne migracije koju grad ekonomski ne može podnijeti.

Dodasašnja praksa izolacionizma grada u odnosu na regiju, te dalje navlačenje novih funkcija i sadržaja — rezultira daljim povećanjem razlika u razvijenosti između grada i regije, a to znači i dalje stimuliranje agensa ovako masovnih migracija u centar.

Ako grad ne bude selektivniji u svom razvoju i neke sadržaje i funkcije ne dislocira u potcentre regije i tako ih učini privlačnim u njihovom gravitacionom području, nikakve mjere neće spriječiti doseljavanje i dalju koncentraciju stanovništva na njihovom ograničenom području.

Specifičnost ovog problema u Sarajevu leži u specifičnim geografskim uslovima i ograničenosti prostora za širenje grada. Sarajevo nema prostora za uzmicanje ili za eventualnu izmjenu namjene zona, odnosno za zauzimanje novih površina za dalje širenje. Sarajevu, ako ostane u svom klancu i ne »iziđe« na površine svoje regije, prijeti ozbiljna opasnost blokade ukoliko se u ovoj mjeri i u ovim odnosima nastavi uzurpiranje njegovih prostora i dosadašnji način i tempo izgradnje.

U uslovima Sarajeva, prije nego i u jednom gradu, urbanističko planiranje mora prerasti u regionalno. Izgradnjom kvalitetnih saobraćajnica postojeće male centre, koji danas vegetiraju, treba vezati za Sarajevo. Treba odmah pristupiti razmatranju premještanja nekih sadržaja koji nisu bitni za glavni centar, a industriju koja traži polukvalifikovanu ili manje kvalifikovanu radnu snagu u saradnji sa ovim komunama locirati po manjim centrima regije. Ovo će zadržati radnu snagu u tim mjestima, generirati njihov razvoj, a daljom izgradnjom objekata superstrukture učiniti ih atraktivnim u njihovim područjima.

Dok u Sarajevu imamo ozbiljan pritisak brojnih zahtjeva za lokacije industrijskih i drugih privrednih objekata, male komune u sarajevskoj regiji traže ovakve sadržaje i nude vanredne uslove — besplatno zemljište, energetske priključke i sl. — za njihovu lokaciju, kao i radnu snagu.

Iz mjesnih zajednica Prača i Podgrab opštine Pale dobili smo podatke o radnicima i službenicima koji stanuju na tom prostoru, a rade u Sarajevu ili su nezaposleni. Prema ovim podacima, 300 kvalifikovanih i visokokvalifikovanih radnika, tehničara i inženjera svakog dana putuju u Sarajevo, dok ih je 170 nezaposleno. Ovi radnici obično ne izdržavaju torturu lošeg transporta dugo i odlučuju se za preseljenje u Sarajevo. Gradu bi bilo daleko jednostavnije i ekonomičnije, posebno u





uslovima Sarajeva, da ove radnike zadrži u Prači i Podgrabu na taj način što će tamo locirati odgovarajuću industriju koja će ih zaposliti. Dobre saobraćajne veze ovih mjesta sa Sarajevom će stimulirati i industriju da se odluči za ove lokalitete.

Sarajevo najhitnije mora preuzeti vodeću ulogu u regiji i postati aktivan činilac njenog razvoja.

#### IV. ZAKLJUČCI

1) Iz kratkog istorijskog pregleda društvene intervencije u oblasti stambene izgradnje mogli smo zaključiti da je problem veoma složen i krajnje osjetljiv i ovisan o stabilnim ekonomskim i političkim uslovima, kao i o adekvatnom sistemu mjera finansiranja i kreditiranja kojim društvo interveniše u ovoj oblasti, te i o sposobnosti institucija koje treba usvojene programe da sprovedu.

2) Bespravna izgradnja porodičnih kuća nije izolovana pojava nego je sastavni dio kompleksa problema izgradnje stanova; ona se javlja u određenim ekonomskim uslovima kada društvo nije u stanju da riješi ove probleme na organizovan način.

3) Bespravna izgradnja je rezultat ekonomskih, socijalnih i političkih činilaca koji su u specifičnim privrednim i regionalnim uslovima Sarajeva dobili izuzetne razmjere.

4) Politika stambene izgradnje koja je inaugurisana godine 1965. nije dovoljno praćena i prilagođavana stalno promjenljivim uslovima, tako da se u spec. ek. uslovima odrazila u drastičnom neizvršavanju programa izgradnje i još drastičnijem poskupljenju stanova. Kupovna moć radnih organizacija, s obzirom na cijenu stana i opštu privrednu situaciju, svedena je na minimum, u stvari, na nabavljanje minimalnog broja stanova, i to za najpotrebnije kadrove. Većina članova radnih organizacija, pogotovu onih sa manjim kvalifikacijama, ostala je bez izgleda za rješavanje stambenog problema.

5) Uglavnom ova kategorija radnika predstavlja većinu graditelja bespravnih kuća u Sarajevu. Prema rezultatima studije, 77% graditelja bespravnih stambenih zgrada ima redovna mjesečna primanja do 1.000 dinara, dok 92% ima mjesečna primanja do 1.500 dinara.

6) Ova pojava — uzimanje rješenja problema u svoje ruke — karakteristična je za zemlje u razvoju kod kojih buran proces urbanizacije ni približno ne prati ekonomska moć gradova i društva, neophodna za obezbeđenje smještaja i za opremanja novih naselja.

7) U ovakvim zemljama sa siromašnom većinom, ove spontane akcije građana se tolerišu i određenim minimalnim planiranjem prostorno usmjeravanju, što obezbjeđuje odgovarajuću prostornu organizaciju. Na žalost, kod nas ovaj problem nije ovako shvaćen i prepušten je rješavanju putem organa represije.

8) I pored svih objektivnih činilaca, do ovakvog stepena nereda u prostoru ne bi došlo da je pravovremeno shvaćena ozbiljnost ovoga problema sa kompleksnom bazom njegove uzročnosti i da je ova bujica kanalisana na određene prostore koji bi bili tako organizovani da uz malo ograničenja i puno više slobode obezbijede etapno pro-



vođenju osnovnih komunalnih sistema i izgradnju pratećeg sadržaja.

9) Danas smo u Sarajevu suočeni sa ozbiljnom opasnošću degradacije i dezintegracije prostora i sa još uvijek nekontrolisanom bujicom bespravne izgradnje koja prijeti da blokira grad i onemogućuje njegov organski razvoj u prostoru, kao i razvoj njegovih funkcija i sistema.

10) Pravci naših akcija bi trebalo da budu sljedeći:

a) Odgovarajućim instrumentima stambene i društvene politike maksimalno stimulisati sistem intenzivnije stambene izgradnje, i to kako u kvalitativnom tako i u kvantitativnom smislu, približavajući je kako u cijeni tako i u strukturi realnoj ekonomskoj moći radnih organizacija. U ovoj oblasti se osjeća nedostatak svježih teoretskih stavova i pristupa, kao i organizovanije razmatranje sistema i tehnologije izgradnje koji bi odgovarali potrebnim kapacitetima za grad Sarajevo, kao i njegovim specifičnim topografskim i ambijentalnim uslovima. U tom smislu su potrebne nove inicijative i novi stimulansi.

b) S obzirom na nivo ekonomskog razvoja, još relativno duže vrijeme društveni sektor, s obzirom na sistem kompletnog završavanja stanova i naselja (iz čega proizlazi i cijena), neće moći da zadovolji širok sloj građana čije kvalifikacije ili ekonomski status radnih organizacija ne omogućavaju veća početna ulaganja. Individualno građenje porodičnih kuća za mnoge će još predstavljati jedino rješenje. Za ovaj sloj građana treba tako organizovati naselja da budu što ekonomičnija sa stanovišta komunalnog opremanja u etapama i da se omogućuje sloboda u realizaciji objekata prema ekonomskoj moći graditelja, uz osnovni princip da početni troškovi budu prihvatljivo niski.

k) U tom smislu treba inicirati i stimulisati uvođenje savremenih materijala i sistema građenja koji daju ovu slobodu, omogućuju etapnost građenja, a pri tom uvode red u spontane akcije graditelja (sistemi profesora N. Mitchela iz SAD-a i prof. Habrakena iz Holandije).

c) Da bi se ovo ostvarilo, potrebno je razraditi politiku uređenja zemljišta i dodjele parcela, kao i mijenjati ili modificirati čitav niz gradskih odluka i zakona koji su formirani tako da samo spriječe nepoželjno, umjesto da više vode i stimulišu poželjno.

d) Vrlo brojnu grupu potencijalnih graditelja čijim je ličnim sredstvima dodat veliki dio društvenih sredstava, iz fondova radnih organizacija, banaka i drugih društvenih izvora — i do 80%, neophodno je orijentisati i društvenim regulama usmjeriti na kooperativni zadružni sistem izgradnje stanova i naselja, bilo po sistemu etažnog vlasništva u višespratnim objektima (uspjao primjer »JULINO BRDO« u Beogradu), bilo po jednom od u svijetu opšteprihvaćenih ekonomičnih sistema niza, grozda i sl.

e) S obzirom na ograničene prostorne i ekonomske resurse grada kao i na njegov položaj i ulogu u regiji, mehaničko povećanje stambene izgradnje i njeno stimulisanje u raznim vidovima može dovesti samo do još veće atraktivnosti grada i do još bržeg doseljavanja ukoliko paralelno ne razmatramo i određenim akcijama ne stimulišemo razvoj regije, tj. manjih potcentara u njoj. Grad mora što prije izaći iz svoje izolacije u

odnosu na regiju i postati aktivan činilac njenog razvoja. U protivnom, stambeni problem će se i dalje zaoštravati i uz sve napore grada raskorak između potreba i mogućnosti će rasti. Dislociranje određenih sadržaja i funkcija u manje centre regije i opremanje tih centara pratećim objektima, a prije svega dobra povezanost sa gradom — učiniće ih atraktivnim u njihovom gravitacionom području.

Ovo je jedini mogući način da se grad oslobodi ogromnog migracionog pritiska i da sačuva ostale prostore za svoj nužni budući razvoj.

f) Proces integracije privrednih organizacija koji je u toku, a čija su središta obično u Sarajevu, treba iskoristiti kao povoljnu šansu ne za navlačenje tvornica u Sarajevo, nego za njihov pravilan i racionalan razmještaj u prostoru regije.

g) Stimulisati nosioce savremene tehnologije na planu istraživačkog rada u oblasti industrijske proizvodnje stanova, primjene savremenih materijala i tehnike, jer sasvim sigurno, i pored svih napora, tempo populacionog rasta i udomljavanje nećemo riješiti na tradicionalan način.

(U SAD-u naglo raste proizvodnja kuća koje se mogu premještati [412.000 (1969. god.)] i trejlara-kuća ne točkovima [144.000 (1969. god.)], a ovaj tip kuća je 4 puta jeftiniji od tradicionalnih.)

#### Prilog 1.

UPOREDNA TABELA PODATAKA O POSTOJEĆEM STAMBENOM FONDU, INTENZITETU IZGRADNJE U PERIODU 1965—1970. GOD., VRSTI IZGRADNJE I BRUTO NACIONALNOM PROIZVODU ZA NEKE EVROPSKE ZEMLJE PREMA PODACIMA UJEDINJENIH NACIJA\*

| Država       | Na 1.000 stanovnika                   |                              | Prosječna korisna površina stanova izgrađenih od 1965—1970. god. |                                | Procenat izgrađenih stanova — prema vrsti izgradnje |                                  | Bruto nacionalni proizvod po stanovniku u dolarima (AM) 1969. god. |
|--------------|---------------------------------------|------------------------------|------------------------------------------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------------------------|----------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
|              | Ukupan broj stanova na kraju 1970. g. | Građeno prosječno 1965—1970. | po stanu u m <sup>2</sup>                                        | po stanovniku u m <sup>2</sup> | u jedno ili dvopodnoćnim kućama                     | u kolektivnim stambenim zgradama |                                                                    |
| Austrija     | 363                                   | 6,8                          | 74,2                                                             | 0,51                           | 33,3                                                | 66,7                             | 1392                                                               |
| Bugarska     | 263                                   | 5,3                          | 61,3                                                             | 0,33                           | 33,1                                                | 66,9                             | —                                                                  |
| Čehoslovačka | 312                                   | 6,8                          | 61,8                                                             | 0,37                           | 24,9                                                | 75,1                             | —                                                                  |
| Danska       | 371                                   | 9,4                          | 104,3                                                            | 0,91                           | 59,2                                                | 40,8                             | 2155                                                               |
| SR Njemačka  | 337                                   | 9,1                          | 81,1                                                             | 0,76                           | 43,7                                                | 56,2                             | 2091                                                               |
| DR Njemačka  | 359                                   | 4,2                          |                                                                  |                                |                                                     | 100,0                            |                                                                    |
| Francuska    | 377                                   | 8,5                          | 74,6                                                             | 0,82                           | 37,5                                                | 62,5                             | 2325                                                               |
| Holandija    | 289                                   | 9,6                          |                                                                  |                                | 71,0                                                | 29,0                             | 1592                                                               |
| Poljska      | 254                                   | 5,8                          | 50,9                                                             | 0,29                           | 28,0                                                | 72,0                             |                                                                    |
| Švedska      | 395                                   | 13,0                         | 79,2                                                             | 1,01                           | 31,3                                                | 68,7                             | 2695                                                               |
| SSSR         | 296                                   | 9,6                          | 45                                                               | 0,43                           |                                                     |                                  |                                                                    |
| V. Britanija | 343                                   | 7,2                          |                                                                  |                                | 71,3                                                | 28,7                             | 1822                                                               |
| Jugoslavija  | 253                                   | 6,2                          | 55,3                                                             | 0,35                           | 67,4                                                | 32,6                             |                                                                    |

\* Ekonomska komisija za Evropu, Komitet za stanovanje, građevinarstvo i planiranje — 9. august 1971.



ZIVORAD JANKOVIC

**THE INFLUENCE OF SOCIAL DEVELOPMENT ON THE  
PHENOMENON OF ILLEGAL CONSTRUCTION OF FAMILY  
DWELLINGS**

**SUMMARY**

1) From a short historical review of Social intervention in the area of housing construction, we can conclude that the problem is very complex and extremely sensitive and that it is related to stable economic and political conditions as well as an adequate system of measures for financing and crediting, by which means the society intervenes in this area, and in addition, to the capability of the institutions which are supposed to carry out the program adopted.

2) Illegal construction of family dwellings is not an isolated phenomenon but rather an integral part of the complex problem of housing construction; it occurs in particular economic conditions when the society is not capable of solving these problems in an organized way.

3) Illegal housing construction is the result of economic, social and political factors which have, in the specific economic and regional conditions of Sarajevo, reached exceptional dimensions.

4) The policy of housing construction which was inaugurated in 1965 was inadequately carried out and insufficiently adjusted to the constantly changing conditions, so that in the special economic conditions it resulted in a drastic non-completion of the program for construction and a still more drastic increase of prices of apartments. The buying power of working organizations, due to the prices of apartments and the general economic situation, was reduced to a minimum, which meant the purchase of a minimal number of apartments and only for the most essential employee groups. Most of the members of the organization, especially those with less special training, were left without prospects for solving their housing problems.

5) It is mostly this category of workers which makes up the largest part of the builders of illegal family dwellings in Sarajevo. According to studies which have been made, 77% of the builders of illegal housing have monthly wages of 1.000 dinars or less, while 92% have monthly wages of 1.500 or less.

6) The phenomenon of the undertaking of the solution to one's own housing problem without regard to legal restrictions is characteristic of countries undergoing rapid development where the sudden surge of urbanization cannot begin to be matched by the economic capacities of cities and of society to meet the needs for accommodating the new population.

7) In such countries with a majority of the population which is poor, these spontaneous undertakings of individuals are tolerated with a certain minimal spatial planning and guidance to assure appropriate spatial organization. Unfortunately, in our case we have not regarded the problem in this manner, and it has been left to be dealt with by means of instruments of repression.

8) In spite of all the objective factors, this degree of disorder would not have come about if the seriousness of this problem with the complex base of its causes had been recognized early enough and if the flood had been channeled to specific areas which could have been organized to permit, with a small amount of limitations and much more freedom, the eventual gradual provision of basic communal systems and the construction of the concomitant elements.

9) Presently we are faced, in Sarajevo, with the serious threat of degradation and disintegration of the urban area and with the still uncontrolled expansion of illegal construction which threatens to stop the organic development of the city, both spatially and functionally.

10) The directions of our action should be the following:

a) to maximally stimulate more intensive housing construction with the appropriate instruments of housing and social policy, and both qualitatively and quantitatively, bringing it in price and in structure to the actual economic capacities of the working organizations whose role it is to provide housing for its personnel. In this area, a shortage is felt of newer theoretical approaches and positions as well as of a more organized study of systems and technology of construction which would correspond to the needed capacities for the city of Sarajevo, as well as for its specific topographic and environmental conditions. For this purpose new initiatives and new stimuli are necessary.

b) to recognize that the social sector will not be able, in view of the level of economic development, for still some considerable time, to satisfy the most extensive layer of the population whose qualifications or economic status in their working organization do not permit a considerable initial investment of funds. The individual construction of family dwellings will remain, for many, the only solution to their problem. For this layer of the population it is necessary to so organize the areas of settlement as to be as economics as possible from the point of view of communal provisions to be supplied in stages and as to permit freedom in the creation of housing according to the economic capacities of the builders, with the basic principle that initial expenses be reasonably small.

c) to initiate and stimulate the introduction of modern materials and building systems which permit this freedom, enable building in stages, and thus introduce order into the spontaneous actions of builders (as with the systems of Prof. N. Mitchel of the U.S.A. and Prof. Habraken of the Netherlands).

d) to work out a policy for the preparation of building areas and division into lots, and to change or modify a whole series of city regulations and rules which are formulated only to prevent the undesirable rather than to stimulate and lead to the desirable.

e) to orient the very large group of potential builders whose personal means are supplemented by a large portion of social funds (from the funds of working organizations, banks, and others social sources) that portion being often as much as 80% —, towards the co-operative system of apartment and community construction, either by the system of ownership of one floor in a multi-story building (a successful example



is »Julino Brdo« in Beograd) or by one of the internationally known and received economic systems of clusters, terraced housing, etc.

f) to consider and, with certain actions, stimulate development of the region, i.e. of smaller sub-centers within the region, so as to detract from the effect of simply making the city more attractive and inviting still more rapid migration to the urban areas due to the mechanical increase of housing construction and its stimulation in various manners. The city must abandon its isolation in relation to the region and must instead become an active factor in the development of the region. If this is not done, the housing problem will simply worsen and, in spite of all the efforts of the city, the gap between the needs and the capacity to meet these needs will continue to widen. By the transferral of certain elements and functions to smaller centers in the region and the provision of these centers with the concomitant elements and, above all, with good connections with the major city, they can be made much more attractive to those who live within their gravitational sphere. This is the only possible way in which the city can be delivered of the enormous migrational pressure from which it presently suffers in order to preserve the remaining space it has for the necessary future development.

g) to utilize the process of integration of business organizations which is presently taking place, and whose centers are usually located in Sarajevo, as an opportunity for a reasonable and rational distribution of such integrated organizations over the area of the region.

h) to stimulate the bearers of modern technology to a plan of research work in the field of industrial production of housing and application of modern materials and techniques, since it is quite apparent that, in spite of all our efforts, we shall not be able to solve the problems of the population explosion and its housing needs by simple application of traditional methods. In the United States there has been a sudden increase in the production of houses which can be moved (»mobile homes«) — 412,000 in 1969 — and of trailers on wheels (144,000 in 1969), and this type of house is four times less expensive than the traditional types.

#### LITERATURA

1. Martin Pawley: Architecture versus housing.
2. John Turner: The squatter stlement. Arch. Desien 8/1968.
3. Lisa R. Peattle: »The Dilema — Architecture in an affluent socity. Arch. Desien 8/1968.
4. Donald Terner i Robert Herz: »Squatter inspired«. Arch Desien 8/1968.
5. Nations unies conseil economique et sosial: HBP/working paper No. 259. 9. avgust 1971.
6. Zavod za regionalno planiranje Sarajevo: Podaci o stamb. izgradnji Bosne i Sarajeva, o migracionim kretanjima i bruto nac. dohotku.





MILOŠ SAVIĆ, JELENA MILOJEVIĆ, MILENA MILOSAVLJEVIĆ,  
ANĐELKA RISTIĆ I SAVA SUBOTIN

## URBANISTIČKI ASPEKT BESPRAVNE IZGRADNJE U NOVOM SADU

### UVOD

Novi Sad, kao većina gradova kod nas, pa i u svetu, suočen je sa problemom bespravne izgradnje. Iako se ona javlja u različitim vidovima, oblicima i strukturama i na raznim mestima, postoje izvesne karakteristike koje je obeležavaju i po kojima je specifična. Ona se, po pravilu, javlja kao pratilac urbanizacije i industrijalizacije, ili, bolje rečeno, ide zajedno sa njom, a u suštini je jedan vid individualne stambene izgradnje. Javlja se i kao rezultat razlike između stvarnih potreba i zahteva za stanovima i mogućnosti zajednice da obezbedi te zahteve. Prema tome, bespravna izgradnja je odraz različitih ekonomskih mogućnosti, a isto tako i odraz nepoštovanja propisa, što nije specifičnost ove oblasti, već je to prisutno i u nekim drugim sferama našeg života i delovanja. Koliko god da je ova pojava posledica mentaliteta, isto toliko je od značaja i činjenica da su propisi nekompletni i, uglavnom, načelni, što otežava njihovo sprovođenje.

U okviru ovog rada daje se prikaz bespravne izgradnje u Novom Sadu sa sociološkog, prostornog i pravnog aspekta. Za bolje razumevanje problematike bespravne izgradnje u Novom Sadu neophodno je dati kratak osvrt na nastanak i dosadašnji razvoj grada.

Novi Sad je relativno mlado naselje. Nastalo je krajem XVIII veka između starog železničkog mosta i mesta spajanja puteva iz Segedina, Sente i Futoga. U to vreme Petrovaradin je sa svojom impozantnom tvrđavom pravi grad u odnosu na Novi Sad. Pa ipak, taj neugledni gradić već u prvoj polovini XVIII veka znatno je važnije središte od hladnog i vojnički strogog petrovaradinskog grada. Njegovo stanovništvo i graničari nalaze se svakodnevno u novim prilikama, počev od načina trgovine, vrsta robe, pa do saznanja koje prihvataju pod naježdom tuđih sredina, jezika, religije i vojničkih dužnosti.

Može se reći da se i do današnjih dana zadržala atmosfera stalnih kretanja i promena.



НАИРИН  
с. 300 карточек  
Н. ОАД  
с. 1000 карточек  
НАИРИН ПОСЛЕДОВА САНДРА

született asztalos kőcserész

**NYERKEPE**

szegényes anyóság és bátyjával Székely nagybátyjával

**SZAUOTR JOZSEF**

németek által...

1800 körül szegény volt

1800 körül szegény volt

szegény volt

PLAN  
der vollständigen Systematik  
NEUSATZ.  
auf Grund der neuesten Lehren und Erfahrungen des Herrn Dr. phil. Josef Sauter  
angeordnet  
JOSEF SAUTER  
in Vöcklabruck 1885.  
Verlag und Druck bei Wenzel Müller  
gleich 32<sup>te</sup> 500 Malen.





Koliko je povoljan položaj ovog grada s obzirom na Dunav i već utvrđena kretanja u pravcu sever — jug i ona, lokalnog značaja, u pravcu istok — zapad dokaz je i njegov intenzivan razvoj uprkos tome što se teren na kome je nastao može smatrati školskim primerom nepodesnog terena za bilo kakvu izgradnju.

U toku celog perioda postojanja i permanentnog razvoja, uprkos bombardovanjima, požarima, poplavama, Novi Sad je bio centar šireg značaja, najpre trgovački i zanatski, a zatim verski, školski, privredni i administrativni.

U posleratnom periodu, zajedno sa Beogradom, našao se u centru imigracionih kretanja i sa svojom širom okolinom postaje najizrazitije imigraciono područje Vojvodine.

U periodu od 1961. do 1967. godine u Novi Sad se doselilo 50.000 stanovnika, što predstavlja čitav jedan grad, a procentualno izraženo, 78% od ukupnog priraštaja otpada na imigracioni.

Generalnim urbanističkim planom Novog Sada predviđeno je da zona stanovanja građevinskog rejona Novog Sada treba da primi 1996. god. 250.000 stanovnika, s tim što bi taj broj 1970. god. iznosio 149.000. Međutim, život i razvoj grada demantovali su ove prognoze, tako da grad već danas ima 152.000 stanovnika.

Pretpostavlja se da će Novi Sad i dalje biti privlačna zona imigracionih kretanja. Studijom stanovništva Opštine Novi Sad pretpostavljene su dve varijante razvoja Novog Sada. U zavisnosti od veličine priliva (varijante), očekuje se 2000-te godine: u opštini Novi Sad 435.000 i 617.000 stanovnika, u Novom Sadu između 331.000 i 474.000, u grupi središnjih (prigradskih) naselja 80.000 i 118.000 stanovnika.

Predviđa se i dalje opadanje broja stanovnika zaposlenih u poljoprivredi, odnosno pritisak na gradsko područje u cilju zapošljavanja i zadovoljavanja drugih vidova aktivnosti.

Pošto i dalje postoje svi uslovi: povoljan položaj u odnosu na Dunav, mrežu puteva, Frušku goru, tradicija u zadovoljavanju kulturnih potreba šireg područja, univerzitetski centar koji skuplja studente iz svih krajeva, potencijali za dalji razvoj nekih privrednih grana i sl. Novi Sad će, i pored blizine Beograda, i dalje predstavljati privredni, administrativni, kulturni, univerzitetski, trgovački i sportski centar šireg područja, čija je teritorija u pojedinim oblastima izvan granica regiona i gravitaionog područja grada.

U ovom trenutku kada Novi Sad prerasta iz srednjeg u veliki grad, prateći zakonitosti jednog opšteg procesa migracije stanovništva u velike gradove u kojima slobodni prostori postaju manji, a distance unutar grada duže, složenost njegove izgradnje je sve veća.

Statičnost u planiranju koja je bila dominantna karakteristika ranijeg planiranja, što je imalo odraza čak i na Generalni urbanistički plan iz 1960. godine, ustupila je, u periodu realizacije, mesto dinamičnom permanentnom planiranju. Od momenta usvajanja plana grad se suočava sa mnogim pojavama koje su u suprotnosti sa njim, kao npr. sa bespravnom stambenom izgradnjom.

## LOKALITETI

Kako je i sada, kao i pre deset godina, stambena izgradnja dominantna po obimu i po sredstvima koja se angažuju, izgradnja osnovne infrastrukture (čiji se nedostatak nije u tolikoj meri osećao u gradu takve veličine kakav je bio Novi Sad) postaje glavni preduslov za budući razvoj. Za razliku od drugih gradova, ova dva problema su u prostornom smislu rešavana zajedno, pošto su se magistralni infrastrukturni pravci poklapali sa glavnim pravcima stambene izgradnje.

Ovakva politika izgradnje pogodovala je bespravnoj izgradnji, jer se bespravno izgrađeni stambeni objekti nalaze, po pravilu, u blizini naselja (gradskih ili seoskih) pored puteva sa savremenim kolovozima, sa osnovnom mrežom infrastrukture (električnom mrežom, začecima regionalnog vodovoda).

Usled ovako mnogobrojnih uzroka, faktora i posledica koje izaziva, bespravna stambena izgradnja u Novom Sadu zauzima posebno mesto u sklopu problema urbanističke i stambeno-komunalne delatnosti. Zbog toga je u dva navrata izvršeno anketiranje bespravnih graditelja, i to 1967. godine, kada je utvrđeno da je oko 1900 objekata na teritoriji opštine podignuto u cilju rešavanja stambenog problema, i 1971. godine, kada je utvrđeno da je preko 1000 objekata podignuto u Fruškoj gori, sa ciljem obezbeđenja vikenda ili »drugog stana«, tj. rešavanja pitanja standarda. Istovremeno u tom periodu (od 1960—1971. god.) legalno je podignuto 7500 individualnih stambenih objekata i oko 500 vikend-kuća.

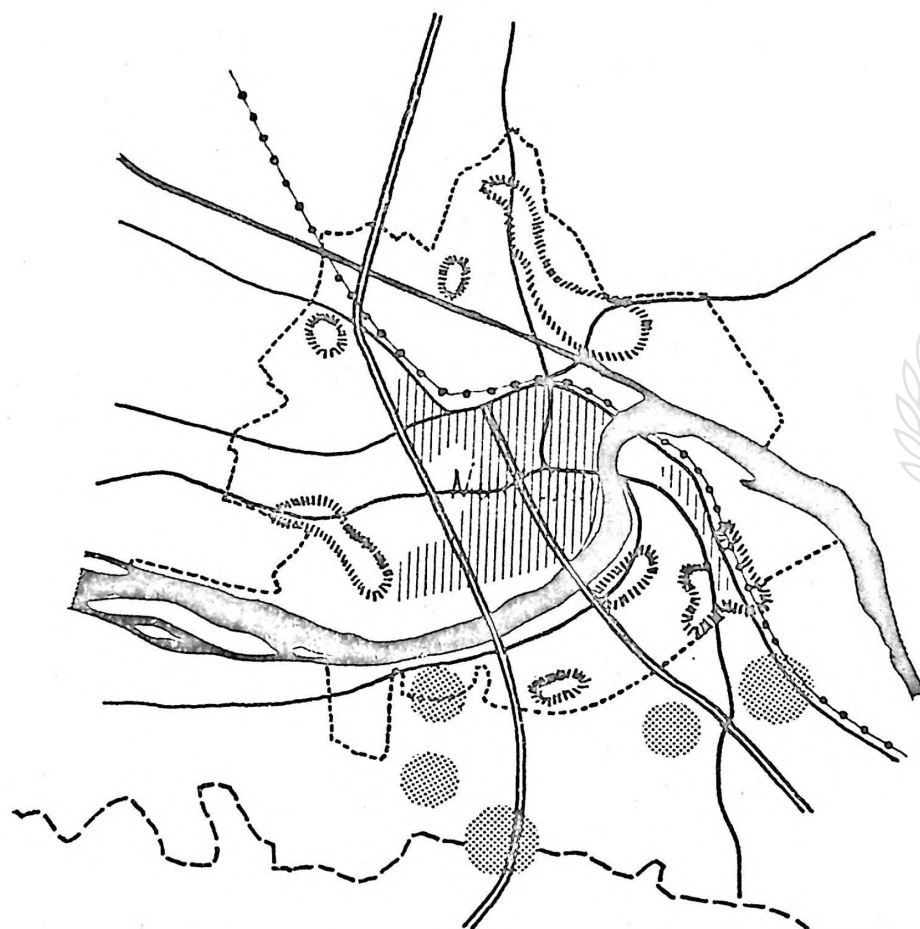
U sklopu nastojanja da se reši problem bespravne izgradnje obavljeno je identifikovanje i anketiranje svih objekata na terenu, sa osnovnim ciljem da se utvrdi broj, razmeštaj, kvalitet i opremljenost objekata i da se odredi socio-profesionalna struktura vlasnika, odnosno profil graditelja ovih objekata.

I kod stambenih i kod vikend-objekata bilo je perioda kada je dolazilo do intenzivnije izgradnje. Najintenzivnija izgradnja bespravnih stambenih objekata bila je između 1962. i 1964. godine, odnosno u periodu ekspanzije novosadske privrede i velikih građevinskih zahvata, odnosno do reforme, kada je došlo do smanjenja mogućnosti zapošljavanja, a samim tim i do smanjenja doseljavanja. Nasuprot ovoj, najintenzivnija izgradnja vikend-objekata bila je u periodu posle reforme i većih inflatornih kretanja (1966—1969), kada je izgrađena jedna trećina svih vikend-objekata. To je ujedno i period zabrane svake gradnje zbog donošenja Plana područja sa posebnom namenom, jer se očekivalo da će Plan sve izgrađene vikend-kuće zadržati kao postojeće stanje.

Uočava se da je najveći broj bespravno izgrađenih objekata u blizini grada, da se nalazi na glavnim prilazima saobraćajnicama, pored reke ili na neuređenim terenima u blizini industrijske zone, a grupisani su u 17 lokaliteta u gradu. Lokalizacija se nalaze na skoro istoj udaljenosti od centra grada, u neposrednoj blizini saobraćajnica, odnosno linije gradskog javnog saobraćaja. Pored ovih, postoje bespravno podignuti objekti i u naseljima opštine, naročito u središnjim. Putovanje iz najudaljenijih mesta od kuće do radnog mesta ne prelazi jedan sat. Tereni na kojima je vršena izgradnja su planom predviđeni za različite namene: industriju, kolektivno stanovanje, saobraćajne površine, zelenilo itd. Lo-



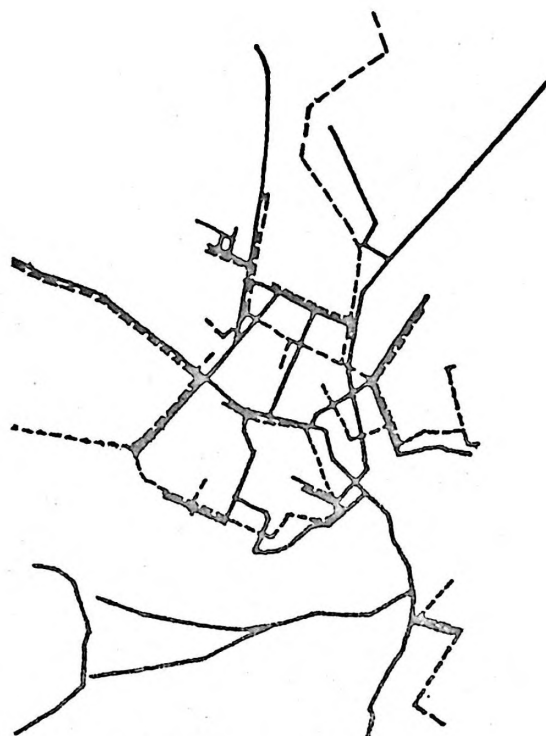
LOKALITETI  
BESPRAVNE  
IZGRADNJE



NACIONALNI PARK

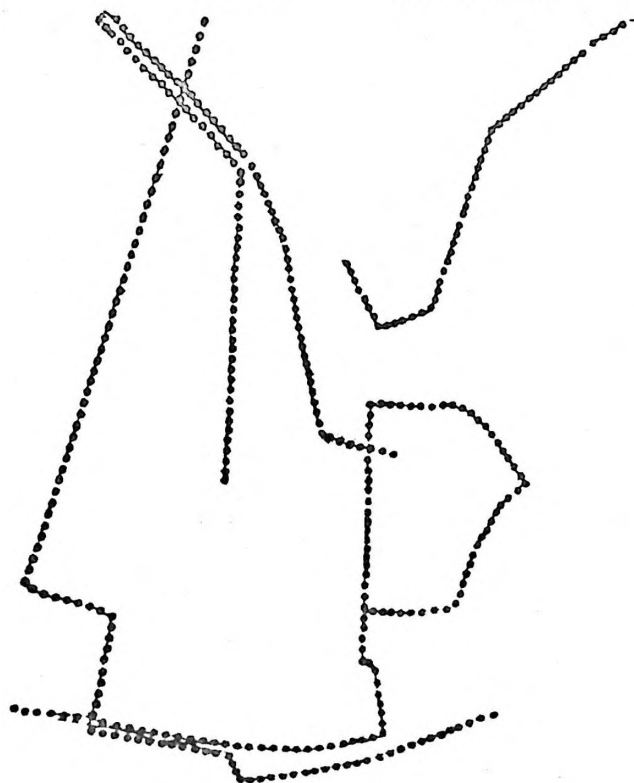
☼ Do 1967 god.  
● 1967-1971 god.





— Vodovod

--- Kanalizacija



*Elektromreža*





kaliteti na terenima predviđenim za individualnu izgradnju imaju u većini slučajeva potrebne kvalitete za legalizaciju.

Bespravno podignuti vikend-objekti nalaze se na Fruškoj gori, i to uz puteve u zoni zaštićenog pejzaža ili na poljoprivrednom zemljištu.

Bespravno sagrađeni objekti su, uglavnom, opremljeni osnovnom infrastrukturuom (savremeni kolovoz, električna energija, čak i vodovod) jer su nastali na pravcima osnovne regionalne mreže infrastrukture.

Karakteristično je za sva bespravna naselja da su nastala spontano — stihijski, da po svom obliku podsećaju na prostorne začetke Novog Sada (vidi prilog), pa se o nekoj planskoj organizaciji ne bi moglo govoriti. Ovakva situacija je strana strukturi najvećeg dela vojvođanskih naselja, planski razvijanih u pretežnom delu njihovog postojanja.

Kvalitet objekata je različit u ova dva vida bespravne izgradnje, a zavisi od toga šta se na taj način rešavalo: goruće stambeno pitanje, ili pitanje standarda. Dok se za bespravnu izgradnju do 1967. godine može konstatovati da oko 50% objekata ispod 40 m<sup>2</sup> površine i da je otprilike isti procenat objekata od naboja i čerpiča, dotle se za bespravnu izgradnju u vikend-zonama može konstatovati da ona, prema načinu izgradnje objekata, uložnim sredstvima, veličini i materijalu, predstavlja rešavanje »drugog stana«.

#### GRADITELJI

Graditelji bespravnih objekata u 80% slučajeva su imigranti, kao i velika većina stanovnika koji već žive u gradu. Razlika među njima je u tome što su bespravni graditelji došli u Novi Sad sa nižom obrazovnom i kvalifikacionom strukturom, a oni koji na društvenoj lestvici, zahvaljujući pre svega svom obrazovanju i zanimanju, zauzimaju znatno više mesto, žive u novim naseljima. Oni dobijaju stan od svoje radne organizacije, dok je onaj prvi imigrant, takođe sa željom da negde živi, odnosno da živi tamo gde radi, morao da se snalazi sam.

Bitne karakteristike graditelja bespravnih stambenih objekata mogu se uočiti posmatranjem nekih osnovnih obeležja u korelaciji sa stanarima novih naselja u Novom Sadu i sa vlasnicima bespravno podignutih vikendica, koji su takođe izgradili kuću, ali kao drugi stan uz onaj koji već imaju u svom gradu.

Dok su graditelji bespravnih stambenih objekata izrazito mladi ljudi (50% je od 26—35 god.) među graditeljima vikend-objekata mladih gotovo i nema. U novim naseljima većina nosilaca stanarskog prava spada u radno najaktivniji deo stanovništva.

U bespravnim stambenim naseljima žive pretežno radnici u neposrednoj proizvodnji (78%). Kod stanovnika novih naselja zanimanja su veoma šarolika, dok su u vikend-naseljima najčešće penzioneri, zatim službenici i visoko stručni službenici, zanatlije itd.

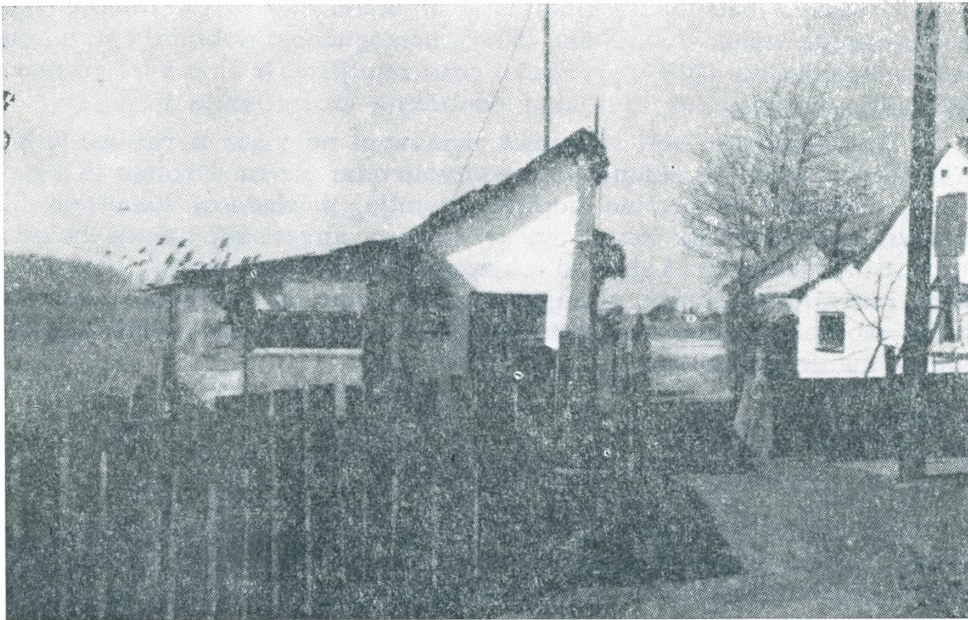
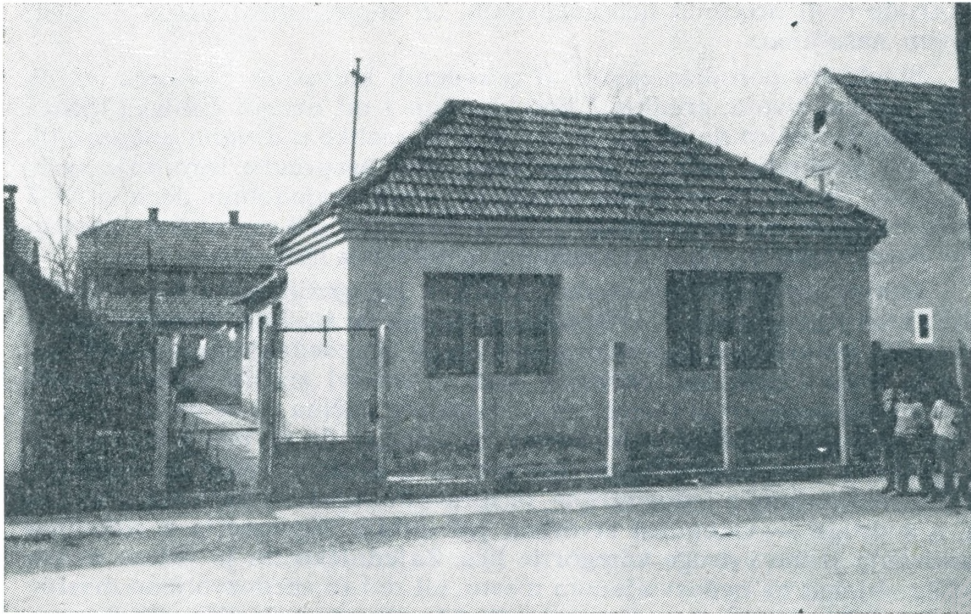
Među graditeljima bespravnih stambenih zgrada 65% je sa nedovršenom nižom školskom spremom ili bez nje. Ukoliko postoji neko





*Bespravno izgrađeni objekti*





*Bespravno izgrađeni objekti*



obrazovanje, to je najčešće završena škola učenika u privredi. S druge strane, kod graditelja vikend-kuća preovlađuje srednja sprema, zatim visoka i viša, dok je bez školke sprema samo 2%. U novim naseljima je takođe mali procenat neobrazovanih, ali stepen obrazovanja nije isti u svim naseljima.

Struktura porodice zavisi od određenih kulturnih obrazaca, vaspitanja, uslova života, sredine i porekla, kao i od drugih činilaca. Stoga je logična činjenica da je ona, s obzirom na razlike u drugim pokazateljima, kod graditelja jedne i druge kategorije bespravne izgradnje različita. Dok vlasnici bespravnih objekata imaju malodobnu decu u 76% slučajeva (čak su od ukupnog broja stanovnika u bespravnom naselju 37% deca), dotle su vlasnici vikendica u 60% bez malodobne dece.

Motivi izgradnje kod ovako različitih kategorija bespravnih graditelja (krov nad glavom — »vikendica«) veoma su različiti. Osnovni motiv graditelja bespravnog stambenog objekta je obezbeđenje minimalnih uslova za život i opstanak porodice, dok su motivi graditelja bespravnih vikend-kuća raznovrsni i kreću se od sigurnog načina da se uloži i sačuva novac (privredna reforma, inflacija) do »mode« da se ima vikendica ili drugi stan i time obezbedi izvestan prestiž u društvu. Može se zaključiti da je postojanjem, s jedne strane, bespravnih objekata najnižeg standarda, a s druge — vikendica stvorena još dublja segregacija u uslovima stanovanja jedne i druge kategorije lica. Zajedničko im je jedino to što podižu objekat na nedozvoljenom mestu, ali se i to »nedozvoljeno mesto« znatno razlikuje, jer bespravni graditelji vikendica podižu objekte na najlepšim i najprivlačnijim terenima, punim zelenila, tišine, drugim rečima, u najprivlačnijem ambijentu u neposrednoj blizini grada.

Graditelji bespravnih stambenih objekata kao uzrok zidanja najčešće navode visoku cenu stana (50%), nemogućnost dobijanja stana od radne organizacije (20%), previsoku cenu zemljišta, jeftino kupljen plac, komplikovan postupak dobijanja odobrenja za izgradnju i sl.

Bespravni graditelj vikendica uglavnom ne ulaze u razloge kršenja zakona, odnosno zidanja na nedozvoljenom mestu. Ukoliko ih i navode, odgovori su: jeftino kupljena zemlja, privlačnost lokaliteta ili nepoznavanje propisa. Pored ova tri razloga, anketirani navode bolest, starost ili iznemoglost i aktivnu rekreaciju. Nešto manji broj je onih koji time rešavaju stambeno pitanje (postojeći stan im je tesan), dok su buka, saobraćaj, zagađenost vazduha i gužva u gradu kao motivi izgradnje najmanje zastupljeni.

## REGULATIVA

Na osnovu obavljene ankete bespravnih stambenih objekata i izvršene analize, Skupština opštine Novi Sad donela je 1967. godine Odluku o posebnim uslovima za regulisanje bespravne stambene izgradnje. Ovom Odlukom obuhvaćeni su svi objekti izgrađeni do 30. juna 1965. godine. U zavisnosti od terena na kome su podignuti, predviđene su četiri mogućnosti rešavanja:



— objekti na lokalitetima bespravne izgradnje koji se nalaze na površinama rezervisanim za širenje grada, industriju, groblje, formirane zone rekreacija — moraju se bezuslovno ukloniti;

— objekti podignuti na lokalitetima predviđenim za prizemnu izgradnju legalizuju se ukoliko mogu da zadovolje propisane urbanističko-tehničke uslove;

— na lokalitetima koji prema Generalnom urbanističkom planu menjaju svoju namenu bespravni stambeni objekti se zadržavaju do momenta realizacije, a najmanje 5 godina od dana donošenja Odluke;

— četvrtu grupu čine objekti u naseljenim mestima u opštini koji se legalizuju, uz uslov da vlasnici obezbede potrebnu dokumentaciju i da u roku od dve godine svoje objekte prilagode uslovima u toj dokumentaciji.

Svim vlasnicima bespravno podignutih objekata izgrađenih do 30. jula 1965. godine Opština je omogućila da, u odnosu na druge građane, pod olakšavajućim okolnostima reše svoj stambeni problem.

Izuzev za objekte koji su Odlukom o posebnim uslovima za regulisanje bespravne izgradnje zadržani do privođenja zemljišta planiranoj nameni, za sve ostale su prošli rokovi utvrđeni odlukom za saniranje postojećeg stanja.

Činjenica je da je od ukupno 1.519 objekata registrovanih u gradu i 365 objekata u prigradskim naseljima dosada porušen jedan značajan broj, ali da je još uvek ostalo nerešeno pitanje 1.103 objekta. Ovim brojem obuhvaćeni su i bespravni stambeni objekti izgrađeni u periodu od 1967. do 1971. godine.

U periodu posle donošenja Odluke o posebnim uslovima za regulisanje bespravne izgradnje podignut je u Novom Sadu 301 objekat, a porušeno ih 82, u naseljenim mestima podignuto je 190, a porušeno 6. Očigledno je da je po donošenju Odluke došlo do slabljenja stambene izgradnje u gradu, a da broj bespravnih objekata u naseljenim mestima naglo raste.

Rezultat pravnog regulisanja bespravne izgradnje bio je, dakle, ipak veoma značajan. Najveća vrednost ove Odluke je ne činjenica da je izvestan broj objekata porušen, već pre svega činjenica da je zaustavljeno širenje postojećih lokaliteta bespravne izgradnje u gradu, što je postignuto proglašavanjem ovih lokaliteta za bespravne, sa posledicama da se u infrastrukturu i u prateće objekte ništa ne ulaže i da naselja, izuzev priključenja na elektro-mrežu, ostaju bez svih neophodnih pratećih funkcija stanovanja. Oni koji donesu odluku da ostanu — čine to sami i pored mogućnosti da zamene plac. Ne radi se dakle o prinudi.

Bespravna izgradnja je i dalje prisutna, ali u smanjenom obimu, i ne na onim mestima na kojima ju je trebalo zaustaviti.

Industrijska zona, neposredna okolina grada (izuzev putem vikend-izgradnje) i naselja prvog kruga potpuno su zaštićeni, jer je analiza bespravne izgradnje, koja je prethodila Odluci, dala elemente potrebne za predviđanje dalje bespravne gradnje i ujedno omogućila da se zaštite potencijalni lokaliteti gde se može očekivati ovakva izgradnja.



Analiza Odluke o posebnim uslovima za regulisanje bespravne izgradnje potvrđuje da su koreni ove izgradnje veoma duboki i da ih je nemoguće rešiti negativnim merama. Pored već istaknutih razloga sociološke prirode, politika stambene izgradnje vođena u ovom periodu, bazirana na rezoluciji od 1965, doprinela je odlučivanju ljudi da grade bespravno.

Prelazak sa pojedinačne na masovnu stambenu izgradnju doveo je do svođenja kreditiranja individualne stambene izgradnje na minimum; kreditiranje objekata individualne komunalne potrošnje ostalo je potpuno nerešeno, jer su sva kreditna sredstva odlazila na finansiranje izgradnje komunalnih objekata, čija je izgradnja trebalo da prati koncentrisanu kolektivnu stambenu izgradnju. Prema tome, zemljište za individualnu stambenu izgradnju uređivano je naknadno, a ne uporedo sa izgradnjom stambenih objekata.

Drugi faktor koji je pogodovao bespravnim graditeljima bila je ekonomska zainteresovanost vlasnika poljoprivrednog zemljišta u okolini grada da otuđuju zemlju zbog niske cene poljoprivrednih proizvoda.

I na kraju, privatno vlasništvo nad zemljom jedan je od osnovnih uzroka bespravne izgradnje.

Jasno je, dakle, da postoji tesna veza između politike stambene izgradnje, posebno individualne, i bespravne stambene izgradnje.

Prema tome, merama planiranja, politike i instrumenata politike treba obezbediti ostvarivanje glavnih ciljeva razvoja predviđenih planom i stvoriti takve uslove za individualnu stambenu izgradnju koji će voditi računa o ekonomskim odnosima, a pre svega obezbediti izgradnju u okviru grada samo na komunalno opremljenom zemljištu, a u naseljenim mestima u skladu sa nivoom opreme samog naselja.

U prilog ove tvrdnje govori činjenica da su početkom ove godine sva naselja prvog kruga novosadske opštine regulisala pripremu i uređenje građevinskog zemljišta.

Iskustvo iz sprovođenja Odluke o posebnim uslovima za regulisanje bespravne stambene izgradnje, pored doprinosa koji daje kreiranju politike u individualnoj stambenoj izgradnji, veoma korisno će poslužiti pri utvrđivanju ciljeva politike izgradnje vikend-objekata, s kojim problemom je Novi Sad danas suočen. Mada je postupak saniranja bespravne vikend-izgradnje u toku, te prema tome konačne opštinske odluke o tome nema, smatramo da je neophodno ukazati na faktore koji se moraju imati u vidu:

- obezbeđenje dobro koncipirane i isplanirane opreme potrebne za upražnjavanje odmora i rekreacije, uz pomirenje individualnih i širih društvenih interesa;

- utvrđivanje zaštićenih zona za potrebe proširenja grada, izgradnje putne mreže i posebno čuvanje pejzaža;

- opredeljivanje za poljoprivrednu proizvodnju onih zemljišta koja imaju visok prinosni potencijal. U okviru postavljenih ciljeva mora biti razmotreno više mogućnosti kako za saniranje postojeće situacije, tako i za trasiranje planova daljeg razvoja, koji će tačno predočiti šta se datim mogućnostima odnosno predlozima gubi, a šta dobija. Za do-



nošenje političke odluke moraju se sagledati posledice koje će ona proizvesti.

Što se tiče mera, čini se iluzornim sada kao sredstvo za sprovođenje postavljenih ciljeva predlagati otkupljivanje zemljišta od privatnih vlasnika, mada je jasno da bez društvene svojine nad zemljištem na ovom prostoru nema njegovog skladnog i željenog razvoja. Ipak, neka druga sredstva mogu, naravno uz veće napore, učiniti da se umanju degradacija koja potpuno pretili ovom području.

Predlozi tih mera moraću uključiti u sebe sve faktore od značaja za prostor o kome je ovde reč, počev od problema vezanih za izgradnju porodičnih stambenih zgrada i organizovane mreže objekata javne rekreacije, pa do utvrđivanja nadležnosti i nosilaca politike i poslovanja u ovoj oblasti.

Obrazovanje i informisanje širokih razmera je druga pretpostavka za sprovođenje utvrđene politike. Ona neminovno mora postati predmet opšteg interesa i briga svih, jer može biti ostvarena samo uz spremnost građana da plate cenu rekreacije koja istovremeno ne degradira sredinu. Dobro informisani građani u stanju su da podrže nadležne organe i nosioce politike u nastojanjima da realizuju plan koji nije ništa drugo do društveni dogovor postignut na najširoj osnovi kojim se ta politika provodi u život.

## ZAKLJUČCI

Kada je utvrđeno da je pored 20.000 stanova u višespratnim i 7.500 u individualnim stambenim objektima u Opštini izgrađeno oko 1.900 bespravnih stambenih objekata (6,9% od ukupne, odnosno 25% od individualne stambene izgradnje, dok se kod vikend-kuća taj odnos penje čak na 60% u korist bespravnih), izvršena je analiza te bespravne izgradnje, pa se na osnovu te analize može zaključiti sledeće:

1. Bespravna izgradnja je prateća pojava urbanizacije u celini i stambene izgradnje u užem smislu.

2. Bespravna izgradnja je stambena izgradnja, istina u nedozvoljenom obliku i u većini slučajeva na pogrešnim mestima.

3. Prema prostoru koji zauzima i potrebnim ulaganjima u objekte i opremu terena, prizemna izgradnja postaje sve više vid stanovanja ljudi sa najvišim standardom. Izgradnja vikend-objekata predstavlja začetak ovakve izgradnje.

4. Bespravna izgradnja, prema analizi oba ispitivana vida, predstavlja odraz socijalne segregacije.

5. Bespravna izgradnja je predvidljiva i kao pojava i po mestu nastanka. Na nju se može preventivno uticati normiranjem i utvrđivanjem, kako politikom planiranja, tako i instrumentima za sprovođenje stambenih ciljeva. Stoga se ne može rešavati jednostrano negativnim merama.

6. Merama za dislociranje bespravno izgrađenih objekata ne rešava se samo prostor, odnosno zaštita prostora, već prevashodno zaštita ljudi, jer se preseljavanjem u standardno opremljena naselja stvaraju humaniji uslovi za život, čime se njihov, često negativan stav prema dru-

štvu menja, a što je naročito značajno kada se ima u vidu da se radi o najvitalnijem delu stanovništva, sposobnom da doprinese razvoju.

7. Potencijali koji se iskorištavaju za proučavanje i saniranje posledica trebalo bi da se angažuju na rešavanju problema uzroka: socijalnih razlika i načina da se današnjim sredstvima premosti jaz prema budućnosti.

MILOŠ SAVIĆ, JELENA MILOJEVIĆ, MILENA MILOSAVLJEVIĆ,  
ANĐELKA RISTIĆ AND SAVA SUBOTIN

## URBAN ASPECT OF THE UNCONTROLLED SETTLEMENTS IN NOVI SAD

### SUMMARY

This work is a survey of the uncontrolled settlements in Novi Sad from the demographic, sociological, spatial and juridical aspect.

Novi Sad has always been a commercial, cultural administrative center of wider importance. In the period after the Second World War, together with Belgrade, it became a center of immigration movement, and with its wider surrounding became the most expressive immigration territory of Voivodina (78% of the total growth makes the immigration).

As most cities in Yugoslavia, and in the world, Novi Sad is confronted with the problem of the uncontrolled settlements that appears as a result of the difference between the real need for flats and the possibility of the community to fulfill that demands, as well as because of uncomplete and, mainly, principle regulations.

As it presents a considerable part of construction (78% of the total and 25% of the individual housing and 60% of the whole number of weekend-houses) there was twice, in 1967 and 1971, made the identification and questioning of all building with the aim to state the number, allocation, quality and equipage of the buildings, as well as the socio-professional structure of the constructors.

It was stated that in the period up to 1967 by uncontrolled settlements have been solved the most important housing questions, while by the uncontrolled settlements of weekend-houses (question of living-standard: social treatment, second homes, recreation).

At the same time, it was stated that the uncontrolled settlements, as an accompanying appearance of urbanisation, especially housing in strict sense, also alone represents housing construction in an illegal way and on illegal places.

As an appearance, it is an aspect of social segregation, and because of that, with the measures which we undertake for its improvement we solve primarily people and not space, what is especially important when we consider that the constructors of wild housing represent the most vital part of population.



— The result of investigation served as basement for amending of wild contruction in Novi Sad, According to the established criteria, and in dependance on the locality importance, has been enbbed the exchanging of parcels, because of removal, under privileged circumstances, or legalization under regulating of legal formalities. All questions concerning the amonding of wild housing construction are regulated bya special desision of the Town Assembly of Novi Sad.

— Finally, can be concluded that the wild contruction can be forseen either as an appearance or by the place of origin, and because of that it is much better to use the potentials, which are used for researching and amending of consequences, for solving of problems (social differences and the way to span the gap towards the future by present means), because this problematic cannot be solved only by negative measures.







ĐURO ĐUROVIĆ

## BESPRAVNA STAMBENA IZGRADNJA U BEOGRADU

Bespravna stambena izgradnja, kao specifičan oblik porodične stambene izgradnje, predstavlja u Beogradu po svom obimu impozantan i sa društvenog stanovišta veoma problematičan fenomen. Zbog svoje složenosti i brojnih posledica koje sobom nosi, bespravna stambena izgradnja bila je, počev od 1960. godine, često predmet interesovanja ne samo Skupštine grada Beograda i njenih organa, već i opštinskih skupština i drugih društveno-političkih organizacija i stručnih institucija u gradu. Tako je, na primer, Zavod za komunalnu i stambenu delatnost grada posvetio ovoj pojavi posebno istraživanje 1965. godine. Savezni zavod za urbanizam je u 1967. godini napravio analizu bespravne stambene izgradnje u 12 jugoslovenskih gradova, među njima i u Beogradu. Iste godine održano je u Beogradu savetovanje o bespravnoj stambenoj izgradnji u organizaciji Gradske konferencije SSRN, Gradskog komiteta SK, Privredne komore grada i Gradskog sindikalnog veća.

Problem bespravne stambene izgradnje razmatran je 1964. godine i u Skupštini SR Srbije u okviru razmatranja ovog problema u SR Srbiji i na savetovanju Stalne konferencije gradova u Splitu 1967. godine.

Urbanistički zavod grada Beograda, u sklopu radova na Generalnom urbanističkom planu Beograda, pristupio je u 1968. i 1969. godini analizi bespravne stambene izgradnje na gradskom području Beograda. Cilj ove analize je bio kompleksno sagledavanje fenomena bespravne stambene izgradnje sa urbanističko-arhitektonskog, ekonomskog, pravnog, zdravstvenog i sociološkog aspekta. Predmet ove analize bili su isključivo stambeni objekti podignuti bez odobrenja nadležnog organa.

Sa rezultatima ove analize upoznat je i Savet za urbanizam Skupštine grada Beograda u januaru 1970. godine.

## OBIM BESPRAVNE STAMBENE IZGRADNJE U BEOGRADU

U Beogradu se uglavnom ne raspolaže tačnim podacima o broju bespravno podignutih stambenih objekata. Zbog toga se u razmatranjima fenomena bespravne stambene izgradnje procenjuje broj bespravno podignutih stambenih objekata.

Prikupljanjem podataka kod odgovarajućih opštinskih službi ustanovili smo da je u decembru 1968. godine u Beogradu bilo 6.900 bespravno podignutih stambenih objekata, grupisanih u 78 naselja. Izgradnja čitavih ilegalnih stambenih naselja predstavlja, u stvari, novu dimenziju bespravne stambene izgradnje u Beogradu. Veličina ovih naselja znatno varira — od 10 do 300 bespravno podignutih stambenih objekata u jednom naselju.

Šest perifernih gradskih opština — Voždovac, Čukarica, Zvezdara, Palilula, Zemun i Novi Beograd — bile su isključivo meta bespravnih graditelja. Posmatrano u celini, najčešće se gradilo u zonama zelenila, a najmanje u zonama gde su postojale određene brane i javna delatnost (na primer, u zonama privrede i komunalne privrede). Nedostatak tačnih podataka o broju bespravno podignutih stambenih objekata otežava praćenje pojave u Beogradu po godinama.

Međutim, na osnovu nekih materijala Skupštine grada može se zaključiti da je u 1964. i 1965. godini došlo do smanjenja broja bespravno podignutih stambenih objekata, dok je u periodu od 1965. do 1967. godine došlo do povećanja broja izgrađenih objekata. Tendencija povećanja nastavila se i u 1968. i naročito u 1969. godini (u ovom periodu i zbog delovanja nekih momenata unutrašnje i međunarodne situacije).

#### NOSIOCI I UZROCI BESPRAVNE STAMBENE IZGRADNJE U BEOGRADU

Ne ulazeći u sve strukture nosilaca bespravne stambene izgradnje i ne navodeći ih, želimo ovde istaći da su doseljenici isključivi nosioci bespravne stambene izgradnje u Beogradu (čak 95% svih bespravnih graditelja).

Za poslednjih 20 godina Beograd je uvećao svoje stanovništvo za više od dva puta. U ukupnom porastu stanovništva Beograda dominantno mesto zauzima mehanički priraštaj, koji u ukupnom porastu stanovništva učestvuje sa 4/5.

Međutim, intenzivan demografski razvoj Beograda nije mogao biti praćen i odgovarajućim obimom stambene izgradnje. Nemogućnost grada da svim novopridošlim stanovnicima obezbedi stambeni smeštaj, kao i nasleđena nestašica stanova stvorili su u Beogradu veoma ozbiljnu stambenu krizu. Tako je, na primer, priraštaj stanovništva u periodu 1945—1967. godine iznosio 474.784, za šta je bilo potrebno 118.698 stanova. Međutim, u tom periodu izgrađeno je 88.914 stanova, te se u odnosu na potreban broj stanova javio manjak od oko 30.000 stanova.

S druge strane, stalan i iz godine u godinu sve veći porast cene stana svrstao je Beograd u red gradova sa najskupljom stambenom izgradnjom.

Osim ovih opštih uzroka bespravne stambene izgradnje neophodno je dati i neke podatke iz ankete koju je Urbanistički zavod sproveo među 700 bespravnih graditelja. Prema rezultatima tog istraživanja, za 43% anketiranih bespravno podizanje stambenog objekta bilo je jedini način za rešenje stambenog pitanja. Svega 1,6% anketiranih izjavilo je da se opredelilo za bespravnu izgradnju zbog toga što nisu dobili gra-



devinsku dozvolu. Ovaj podatak je veoma važan jer pokazuje da se jedan od često pominjanih uzroka bespravne stambene izgradnje — dug i komplikovan postupak oko dobijanja građevinske dozvole — ovog puta pokazao skoro beznačajnim.

Karakteristično je da se znatan broj bespravnih graditelja svesno upušta u bespravnu izgradnju iako su pre toga znali da postoji mogućnost rušenja objekata. Takođe je karakteristično da veliki broj bespravnih graditelja nije prethodno pokušao da na neki drugi, prvenstveno legalan način reši svoje stambeno pitanje.

#### O DOSADAŠNJOJ PRAKSI REŠAVANJA PROBLEMA BESPRAVNE STAMBENE IZGRADNJE U BEOGRADU

Dosada su u Beogradu postojala znatna interesovanja za problem bespravne stambene izgradnje. Veliki naponi i sredstva ulagani su u iznalaženje uzroka ove pojave, kao i u iznalaženje odgovarajućih mera za njeno sprečavanje, odnosno eliminisanje ove pojave iz Beograda. Dalje egzistiranje bespravne stambene izgradnje u Beogradu govori, međutim, da još uvek nisu nađeni odgovarajući načini i metodi za rešenje ovog problema, mada su uzroci koji dovode do bespravnog podizanja stambenih objekata manje-više poznati.

Analiza dosadašnje prakse u pristupu i rešavanju ovog problema u Beogradu pokazala je sledeće:

Prvo, bespravna stambena izgradnja u Beogradu dosada se više posmatrala kao problem opština (kojih danas ima 15), i to samo pojedinih, a manje kao problem grada kao celine. Takvim pristupom ovom problemu objašnjava se veoma karakteristično pojedinačno i neorganizovano pa čak i nekoordinirano rešavanje bespravne stambene izgradnje u Beogradu. Odatle je svakako proisteklo i odsustvo ujednačenosti kriterijuma i veće objektivnosti, ponekad nedozvoljene doze tolerancije i sklonosti ka povremenom uzmičanju.

Drugo, očigledno je odsustvo jasno definisane i dosledno sprovođene politike grada prema bespravnoj stambenoj izgradnji.

Treće, ne retko bespravna stambena izgradnja se posmatra isključivo kao problem urbanističke prakse. Ovakav pristup izrazito složenoj društveno-ekonomskoj pojavi kao što je u svakom slučaju bespravna stambena izgradnja znači shvatanje koje je krajnje pojednostavljeno, jednostrano i pogrešno. Naime, motivi zbog kojih se individualni graditelji opredeljuju za bespravnu izgradnju i njihova socio-ekonomska struktura pokazuju da fenomen bespravne stambene izgradnje izlazi van okvira urbanizma. Po našem mišljenju, bespravna stambena izgradnja mora se posmatrati kao veoma složen i težak društveno-ekonomski problem koji se kao takav mora rešavati prvenstveno u okviru socijalnih, društveno-ekonomskih i drugih mera koje ne mogu biti samo lokalnog značaja. Iako se, između ostalog, manifestuje i kao urbanistički problem, bespravna stambena izgradnja se ne može rešavati jedino urbanističkim merama. Međutim, dejstvo ovih mera je vrlo relativno ako se zna da čak i obezbeđenje terena sa minimalnim urbanističkim uslovima za izgradnju u Beogradu nije uticalo na smanjenje obima bespravne stambene izgradnje.



Četvrto, urbanistička nedisciplina bespravnih graditelja nije rezultat nepostojanja odgovarajućih propisa, već u prvom redu rezultat je njihovog nepoštovanja u otkrivanju i suzbijanju bespravne stambene izgradnje. Naime, inspekcijski organi imaju puna zakonska ovlašćenja da u cilju zaštite društvenih interesa od samovolje pojedinaca primenjuju najstrožije mere — rušenje bespravno izgrađenih stambenih objekata. Uopšte uzev, nema nesklada između potreba društva da se odbrani od svojih nedisciplinovanih članova i normativnog regulisanja oblika i načina te zaštite. Nesklad nastaje samo ukoliko se dosledno ne primenjuju sankcije. Nedoslednost u praksi ne ogleda se samo u »gledanju kroz prste« na konkretne slučajeve bespravne izgradnje čim je ona tkrivena, već i u činjenici da se ne izvršavaju ni sopstvena pravosnažna rešenja.

U Beogradu je karakteristično da se ne sprovode dosledno ni zaključci Skupštine grada. Skupština grada Beograda je, naime, na sednici od 18. oktobra 1961. godine donela sledeće zaključke:

»1. — Svi objekti koji su podignuti posle 7. VIII 1958. godine od kada je saveznim propisima predviđena sankcija rušenja bespravno podignutih objekata imaju se porušiti kao i objekti koji se ubuduće budu bespravno gradili. Pre rušenja bespravno podignutih objekata koji su izgrađeni i naseljeni ranijih godina njihove graditelje treba prethodno obavestiti da će objekti biti postupno rušeni s tim što će im se omogućiti da na široj teritoriji grada podignu zgrade po tipskim projektima.

2. — Opštine i Urbanistički zavod treba da obezbede terene za jeftiniju stambenu izgradnju i za nju predvide minimalne uslove. Neophodno je da opštine kadrovski i tehnički osposobe službe koje će raditi na otkrivanju i sprečavanju bespravne izgradnje.

3. — Prilikom zapošljavanja novih radnika radne organizacije treba da preuzmu obavezu da će rešiti njihovo stambeno pitanje.

4. — Opštine treba da što pre pristupe izuzimanju iz poseda zemljišta od ranijih vlasnika koje je naročito izloženo bespravnoj izgradnji kako bi se ona sprečila.

5. — Neophodno je uskladiti rad raznih organa čija aktivnost može uticati na sprečavanje bespravne izgradnje (sudovi — kod regulisanja uknjižbe zemljišta i zgrada koje su bespravno izgrađene; javno tužilaštvo — obustavljanje izvršenja rešenja o uklanjanju bespravno podignutih objekata; distribucija električne energije i vdovoda — zabrane priključaka za bespravno podignute objekte i sl.).

6. — Sa Sekretarijatom za unutrašnje poslove koordinirati rad u cilju efikasnog uključivanja organa milicije u otkrivanju bespravne izgradnje.«

Razmatrajući sprovođenje gornjih zaključaka, Skupština grada je na sednici od 4. XI 1965. godine konstatovala da su mere koje su preduzeli organi opština i grada dale pozitivne rezultate i da je došlo do opadanja bespravne izgradnje u 1964. i 1965. godini. Međutim, konstatovano je da je u ovom periodu ostalo neporušeno 1.398 objekata koji su većim delom izgrađeni u ranijem periodu. Skupština grada je tom prilikom ocenila da ranije donete zaključke treba još doslednije i energičnije sprovoditi.



Kasnije je, međutim, ocenjeno da se u periodu 1965—1967. godine nisu dosledno sprovodili zaključci Skupštine grada, što se ogledalo u povećanom broju bespravno izgrađenih i neporušenih objekata. U tom periodu porušeno je od ukupno bespravno podignutih zgrada i prostorija — posmatrano po anketiranim opštinama:

|                          |       |
|--------------------------|-------|
| — Voždovac . . . . .     | 82,0% |
| — Čukarica . . . . .     | 89,0% |
| — Palilula . . . . .     | 82,0% |
| — Zvezdara . . . . .     | 20,0% |
| — Zemun . . . . .        | 72,0% |
| — Novi Beograd . . . . . | 54,0% |

Zaključci Skupštine grada Beograda iz 1961. godine o bespravnoj izgradnji bili su svakako dobri, ali su se opštinske službe pokazale neefikasnim u njihovoj realizaciji i sprovođenju u život. Međutim, i naše društvo je dosada, uglavnom iz političkih razloga, bilo veoma tolerantno prema bespravnoj stambenoj izgradnji, što je znatno otežavalo rad opštinskih službi.

Peto, prethodni podaci o broju porušenih objekata u odnosu na broj izgrađenih u periodu 1965—1967. godine veoma ilustrativno pokazuju dosadašnji način rešavanja problema bespravne stambene izgradnje u Beogradu. Vidi se, naime, da je rušenje bespravno podignutih stambenih objekata uglavnom najzastupljeniji način rešavanja ovog problema. Dosadašnje iskustvo pokazalo je, međutim, da ovaj način nije i maksimalno efikasan. Ima, naime, slučajeva da bespravni graditelji i posle šest rušenja podižu stambeni objekat na istom mestu.

Šesto, dosadašnje neuspehe u suzbijanju bespravne stambene izgradnje u Beogradu treba tražiti i u sledećem:

a) u nedostatku evidencije o bespravno podignutim stambenim objektima pravljenе po jedinstvenim i jednoobraznim pokazateljima za ceo grad;

b) u nedovoljnoj kadrovskoj i materijalnoj opremljenosti opštinskih službi za otkrivanje i suzbijanje bespravne izgradnje;

c) u nedozvoljenoj dozi tolerancije i sklonosti ka povremenom uzmicanju, što je moglo poslužiti kao stimulans za potencijalne bespravne graditelje i ohrabriti one koji su bespravnom izgradnjom već pokušali da reše svoje stambeno pitanje;

d) u nedostatku moralne snage za odlučnije i doslednije rešavanje ove problematike;

e) u specifičnoj praksi pojedinačnog i neorganizovanog rešavanja problema bespravne stambene izgradnje na nivou grada. Pojedinačno i nepovezano preduzimanje mera izazivalo je nepotrebno i suviše trošenje sredstava, a svodilo se na sumnjiva eksperimentisanja i, što je još opasnije, dovodilo je u sumnju efikasnost stvarne zaštite grada od bespravne izgradnje;

f) u upadljivom odsustvu ujednačenih kriterijuma i veće objektivnosti prilikom primene mera rušenja bespravno podignutih objekata;

g) u nekoordiniranom radu sudova, javnog tužilaštva i milicije na otkrivanju i sprečavanju bespravne stambene izgradnje.



Iz svega i zbog svega gore rečenog proistekao je i poseban odnos prema bespravnim graditeljima. Iako je opšta politika prema prekršiocima normi utvrđena zakonom i propisima, ipak se politika prakse koju sprovode organi opština veoma razlikuje kako u odnosu na zakonske norme, tako i u odnosu na stavove i praksu susednih opština.

O različitoj praksi, koja se često motivirše humanošću i socijalističkim moralom, nedostatkom kadrova, odsustvom sredstava za vođenje izvršnog postupka, socijalnim položajem prekršioca i drugim razlozima, ubedljivo govore prethodno dati podaci o broju porušenih objekata u periodu 1965—1967. godine. Očigledan nedostatak jedinstvenog stava opština, kao i nedoslednost u izvršavanju sopstvenih odluka, nepoštovanje opštih stavova, padanje pod razne uticaje, preterana obazrivost, intervencionizam sa raznih strana — nisu i ne mogu biti u skladu sa zakonskim propisima. Sve je to stvaralo praksu tolerantnog odnosa prema bespravnim graditeljima i osećanje kod ovih da će se za njih na kraju ipak naći »modus vivendi«.

Kakav je postupak i kakvi su stavovi u vezi s rušenjem objekata?

Organ uprave nadležan za poslove građevinske inspekcije čim dobije prijavu o bespravnoj gradnji ili to sam primeti dužan je da naredi obustavu gradnje i rušenje objekta. Graditelj, kao po pravilu, ne postupava po naredenju, već čim dobije rešenje, koristi se zakonskim pravom žalbe. Drugostepeni postupak i vanredni pravni lek preko upravnog spora traju dosta dugo (nekad više od pola godine). Za to vreme najčešće dolazi i do useljenja, ukoliko ono nije već izvršeno pre otpočinjanja upravnog postupka (zbog karakteristične sporosti u otkrivanju bespravne gradnje).

Prema konačnom ishodu, rešenja o rušenju bespravno podignutih objekata mogu se podeliti u dve osnovne grupe.

Prvu grupu čine ona rešenja koja su potvrđena kao pravilna i zakonita te postala pravosnažna, dok u drugu grupu spadaju poništena rešenja.

Kod prve grupe rešenja problem je samo njihovo izvršenje. Međutim, pitanje izvršenja i predstavlja osnovni problem. To je ona faza postupka u kojoj se, u stvari, i stiču svi momenti o kojima je prethodno bilo reči — počev od intervencija, pa sve do ličnog stava inspektora i milicionera. I pre nego što se pristupi rušenju, formira se front bespravnih graditelja prema predstavnicima vlasti. Bespravnim graditeljima, koji su najčešće grupisani, pritiču u pomoć i odbranu i drugi građani iz neposredne blizine. To dovodi do nemilih scena koje ovde nema potrebe navoditi. Pri ovakvom stanju, a kada se ima u vidu sve ranije rečeno, posebno nedoslednost u sprovođenju sopstvenih odluka, ne treba se čuditi što postoji kod inspekcijskih organa veliki broj pravosnažnih rešenja koja se ne izvršavaju.

Kod druge grupe rešenja pitanje je komplikovanije. Poznato je da je najveći broj rešenja kojim se nalaze rušenje poništen zbog toga što nije utvrđeno činjenično stanje, zatim zbog nepravilne primene propisa i, najzad, zbog povrede postupka. Naime, često se dešava da prvostepeni organ ne utvrdi vreme kada je objekat podignut, obim izvršenih radova i druge pravno relevantne činjenice o stvarnom stanju. Zbog toga su rešenja o rušenju manjkava, pa se mogu uspešno i pobijati, što se i čini.



Na primer, rešenje kojim se nalaže rušenje poziva se na propis koji je važio u momentu donošenja rešenja (urbanistički plan, odluku o izgradnji objekata građana). Sudska praksa, sasvim ispravno, smatra da se imaju primeniti propisi koji su važili u vreme odlučivanja u upravnom postupku samo ako su povoljniji za bespravnog graditelja. Bez obzira o kakvom se nedostatku prvostepenog rešenja radilo, redovno imamo posla sa odugovlačenjem postupka, koji ponekad traje i preko godinu dana. Jasno je da su posledice teže i brojnije što je postupak duži (i obrnuto).

Međutim, zbog specifičnog položaja Beograda, pravni instrumentarij nije potpun, jer ima niz nerešenih pravnih pitanja. Ta nerešena pitanja odnose se na status naselja, građevinske rejone, formiranje građevinske parcele, ranija prava bivših vlasnika, neusklađenost opštinskih i gradskih odluka i drugo. To i danas dovodi do različite prakse upravnih i sudskih organa.

#### POLITIKA GRADA — OSNOVNI PREDUSLOV ZA SUZBIJANJE BESPRAVNE IZGRADNJE

Kao i svaki drugi grad, i Beograd je zainteresovan za planski, racionalan i ekonomičan razvoj. Da bi to obezbedio, on mora preduzeti i odgovarajuće mere za otklanjanje uzroka koji dovode do bespravne stambene izgradnje. Za Beograd je primena tih mera posebno značajna, jer ove mere mogu biti jedan od veoma važnih regulatora doseljavanja stanovništva u grad.

Bespravna stambena izgradnja nastaje u sklopu socijalnih, društveno-ekonomskih i drugih pitanja i problema koji nisu samo lokalnog značaja. Oni sa različitim intenzitetom deluju posredno ili neposredno na pojavu bespravne stambene izgradnje.

Ako kao posebnu grupu faktora koji doprinose razvoju bespravne izgradnje izdvojimo opšte društveno-ekonomske pojave i procese koji imaju regionalni karakter i uglavnom posredno dejstvo na pojavu bespravne izgradnje (na primer, migraciona kretanja ka Beogradu), onda se protivmere moraju preduzimati putem formiranja i sprovođenja politike razvoja Beograda u celini. Ove mere su veoma značajne za suzbijanje preduslova bespravne stambene izgradnje, mada prethodno zahtevaju obezbeđenje sadejstva svih akcija koje bi delovale nasuprot svakom pojedinom faktoru uz odgovarajuću jačinu dejstva.

S druge strane, pre preduzimanja bilo kakvih mera potrebno je zauzeti jasne stavove o bespravnom graditelju, rušenju bespravno podignutih stambenih objekata i načinima za sprečavanje i rešenje bespravne stambene izgradnje u Beogradu.

Dosadašnje iskustvo a i rezultati istraživanja pokazuju da se bespravni graditelji, kao kategorija stanovništva, polarizuju u dve osnovne grupe.

Prvu grupu čine bespravni graditelji koji nemaju nikakvih mogućnosti da plate današnju i naročito buduću cenu stana. Drugu grupu čine bespravni graditelji koji bi putem adekvatnih formi finansiranja mogli legalno da reše svoje stambeno pitanje. Za prvu grupu naše društvo bi, s obzirom na svoj karakter, moralo naći dugoročne puteve za principi-



jelno rešenje ugroženosti nekih grupa stanovništva u najelementarnijoj životnoj potrebi — stanu. Princip solidarnosti celog društva kad je u pitanju ova kategorija stanovništva bio bi veoma poželjan.

Što se tiče rušenja bespravno izgrađenih objekata, rečeno je već da je ovaj način bio dosada daleko najzastupljeniji način rešenja bespravne stambene izgradnje i da se nije pokazao dovoljno efikasan. Ovo, međutim, nikako ne znači da rušenje treba isključiti, ali tu meru treba isključivo primenjivati u cilju sprečavanja bespravne stambene izgradnje, i to pre nego što je stambeni objekat završen i useljen.

I pored postojanja suprotnih shvatanja, ipak jedno treba da bude sigurno: bespravna stambena izgradnja ne može se u Beogradu rešavati putem porodične stambene izgradnje. Ona se može jedino rešavati putem kolektivnog stanovanja preko subvencionisanih stanarina, s obzirom na strukturu bespravnih graditelja i njihove materijalne mogućnosti. Porodično stanovanje u Beogradu sve više će biti skup oblik izgradnje i stanovanja i većina bespravnih graditelja neće biti u stanju da podnese sve troškove.

Polaznu osnovu u cilju iznalaženja načina rešavanja problema bespravne stambene izgradnje u Beogradu treba da predstavlja konstituisanje jasno definisane i dosledno sprovedene politike grada u cilju rešavanja ovog problema.

Osnovni konstitutivni elementi ove politike trebalo bi da budu:

1) preventivno otklanjanje uzroka bespravne stambene izgradnje, između ostalog, i putem stvaranja mogućnosti da potencijalni bespravni graditelji dođu do stana na regularan način a da istovremeno ostvare svoje želje u pogledu oblika stanovanja;

2) rigorozno insistiranje na poštovanju pravnih normi i urbanističke discipline, odnosno sprečavanje bespravne izgradnje u uslovima kada su obezbeđene mogućnosti izbora oblika stanovanja;

3) preciznije određivanje urbanističkih i građevinskih normativa, kao i obezbeđenje poštovanja datih urbanističko-tehničkih uslova od strane individualnih graditelja. Nepoštovanje ovih uslova od strane graditelja porodičnih stambenih objekata i naročito neinsistiranje na striktnom poštovanju tih uslova svodi akt bespravnih graditelja na čisto formalni prekršaj, što im još uzgred daje i oreol »nezaštićenih i progonjenih građana«.

Sprečavanjem bespravne izgradnje u Beogradu, po našem mišljenju, trebalo bi da se bavi posebna služba Skupštine grada. Ova služba bi obezbeđivala preventivnu, efikasnu i jedinstvenu primenu mera u cilju sprečavanja bespravne izgradnje na čitavom području Beograda. Ona bi takođe svojim radom na kreiranju politike grada obezbeđivala i ujednačene kriterijume, veću objektivnost i organizovano rešavanje problema bespravne stambene izgradnje u gradu. Još neke akcije dale bi pozitivne rezultate u suzbijanju bespravne stambene izgradnje.

Poslednjih godina u Beogradu se, u nedostatku finansijskih sredstava, veoma malo radi na ozelenjavanju (videli smo da su površine namenjene zelenilu najviše napadnute bespravnom stambenom izgradnjom). Svakako bi se morali naći sistemi finansiranja dugoročnog programa podizanja zaštitnog zelenog pojasa. Pored svojih funkcija, ozeleljavanje je i efikasno sredstvo u borbi protiv bespravne izgradnje. Ja-



sno je da su u tu svrhu potrebna velika sredstva, ali i sa stalnim ulaganjem manjih sredstava po utvrđenom dugoročnom planu postigli bi se krupni rezultati u sprečavanju bespravne stambene izgradnje.

Prilikom izrade detaljnih urbanističkih planova treba nastojati da se optimalno uklope za tečeni bespravno podignuti objekti u naseljima oko grada, naravno ukoliko isti ispunjavaju minimalne tehničke, higijenske i urbanističke uslove.

I na kraju, neophodno je pojačati kontrolu, naročito subotom, nedeljom i državnim praznicima, pošto je zapaženo da se u te dane i po- diže najveći broj objekata.

ĐURO ĐUROVIĆ

## ILLEGAL HOUSING CONSTRUCTION IN BEOGRAD

### SUMMARY

We do not have reliable statistics on the number of illegally constructed residential buildings in Beograd. We have found that as of December 1968 there were about 7.000 such buildings in Beograd, grouped into 78 communities. Most of these communities range from 10 to 300 buildings in one community.

Peripheral communities were the exclusive targets of the illegal builders. As a whole, most such building was done in green areas, while the least occurred in zones of commerce and urban activities, i.e. in zones where certain.

The builders of illegal housing in Beograd are almost exclusively persons from outside of Beograd (at least 95%). It is important to point out that a large number of these builders decided upon this action after already spending 2—3 years in Beograd. It is also characteristic that a large number of illegal builders consciously decided upon such a course of action although they knew in advance that it was possible that their building might be demolished. On the other hand, a large number of illegal builders make no attempt in advance to solve their housing problems in a legal manner.

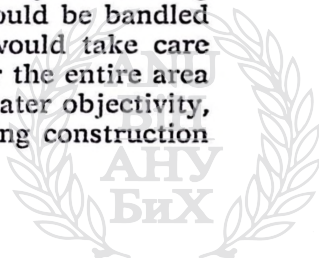
According to responses to a survey conducted by the Institute for Urban Planning of Beograd, illegal housing construction was the only possible means for meeting the housing needs of the families of 43% of the builders surveyed. Only 1.6% of those surveyed said that they decided upon illegal construction because they could not get a building permit. This fact is very significant as it indicates that one of the frequently mentioned causes of illegal housing construction — the long and complicated process of obtaining a building permit — is shown to be nearly meaningless. The problem of illegal housing construction has been dealt with (although not in all cases) more by the townships and less at the city level. But the problem has only rarely been regarded as the primary problem of urban planning. Demolition of such buildings has been, thus far, the most feasible means of solving the problems. Our

experience has shown, however, that this means is not maximally effective. There have been cases, in fact, where a building has been built again in the same spot after the sixth demolition of the building. Irregularity of criteria and lack of objectivity have also been observed in the application of demolition measures for such buildings.

The policy of township law enforcement agencies on discovering and preventing illegal housing construction can be characterized by, among other things, inconsistency in the carrying out of its own decisions, disregard for general positions, submission to various influences, exaggerated cautiousness, tolerance, and tendency towards temporary withdrawal, etc. All of this has created a policy of a tolerant attitude towards the illegal builder and the feeling that, in the end, some sort of *modus vivendi* will be found for them. Furthermore, our society has also been very tolerant towards builders of illegal housing — primarily because of political reasons — which has significantly hindered the work of township law enforcement agencies.

As is the case with every other city, Beograd is interested in planned, rational, and economic development. In order to enable this development, the necessary measures must be taken to remove the causes of illegal housing construction.

The point of departure for these purposes should be the achievement of a clearly defined and consistently applied policy concerning this problem. The prevention of illegal construction should be handled by a special office of the city assembly. This office would take care providing effective and uniform preventive measures for the entire area of Beograd. It would secure a uniformity of criteria, greater objectivity, and organized solutions to the problem of illegal housing construction within the city.





MITHAT AGANOVIC

**USLOVI RAZVOJA, OSNOVNE TEHNIČKO-EKONOMSKE I  
SOCIOLOŠKE KARAKTERISTIKE BESPRAVNE STAMBENE  
IZGRADNJE U SARAJEVU**

Posljednjih godina u mnogim našim gradovima, a u Sarajevu posebno, došlo je do naglog povećanja obima jednoporodične stambene izgradnje. Razumljivo da je to izazvalo brojne probleme tehničkog, ekonomskog, sociološkog, organizacionog, političkog i drugog karaktera. Gradovi su se, prema mogućnostima i trenutnom stanju, različito odnosili prema ovom vidu izgradnje: zabranjivali je, odnosili se indolentno prema njoj i gotovo je ignorisali ili je usmjeravali. U slučajevima kad planovi ili odnos društva nisu bili adekvatni ili kad gradovi iz bilo kog razloga nisu imali organizovane snage koje bi provodile zacrtanu politiku, jednoporodična izgradnja rušila je pred sobom sve regulativno postavljene barijere, razvijajući se po sopstvenim zakonitostima. Tako se ova izgradnja pretvarala u ozbiljnu prijetnju gradu, njegovom organizovanom životu, infrastrukturi i svim ostalim, uglavnom, insuficijentnim sadržajima. Na taj način zauzimani su veoma vrijedni tereni u gradu, bez razlike da li su oni ranije bili namijenjeni za kolektivnu izgradnju, industriju, saobraćaj, rekreaciju ili nešto drugo. Pretvarajući se u stihiju, ova izgradnja izmicala je svakoj kontroli.

Bespravna izgradnja doživjela je svoju kulminaciju u Sarajevu. Zbog toga je grad doveden u apsurdan položaj, budući da on danas mora da se bori i konfrontira sa svojim stanovnicima koji ga u stvari formiraju.

Ono što čini bespravnu izgradnju jednoporodičnih stambenih zgrada stvarnim problemom grada, jednako kao fizičko okupiranje prostora koji je bio namijenjen za druge sadržaje, jesu i druge implikacije koje su vezane, prvenstveno, za graditelje ovih zgrada. Specifičnost ove izgradnje u uslovima naših gradova je u tome što ona samo prati jednu osnovnu, primarnu pojavu, tj. doseljenje u gradove. Suština i pravi uzrok tog fenomena isključivo leže u razlikama u ekonomskoj razvijenosti grada i okoline, gdje grad, kao znatno razvijenija sredina, vrši magnetsku privlačnost na područja koja ga okružuju. Ukoliko se, dakle, izgradnja jednoporodičnih zgrada u gradovima (legalna ili ilegalna) tretira kao pojava čiji se uzrok, nesumnjivo, nalazi van nje same, onda joj takav tret-

man donosi neke nove dimenzije koje determinišu nešto drugačiji odnos prema toj izgradnji.

Veoma smo daleko od želje i potrebe da opravdamo bespravnu izgradnju. Ono što se desilo u Sarajevu, a možda i u mnogim drugim našim gradovima, ima mnogobrojne, veoma negativne reperkusije, koje se odražavaju ne samo na angažovanje prostora, već i daleko šire: na cjelokupan prostor grada, na sve vidove njegovog života, na njegov ekonomski prosperitet, privredni i industrijski razvoj itd.

Ali, da bi se jedna pojava osudila, ona se mora poznavati. Poznavajući bespravnu izgradnju u gradu, sagledavajući njene uzroke i posljedice, i kao građani i kao stručnjaci — mi je moramo osuditi. Međutim, kad su u pitanju sami graditelji bespravnih objekata, može se sasvim realno postaviti dilema: da li možemo i da li imamo pravo da osudimo i njih, kako i u kojoj mjeri?

U našem društvu ne postoji mehanizam koji bi ograničavao, regulativnim putem, doseljavanje u gradove. Postoji činjenica, pored toga, da je gotovo svaki doseljenik u grad imao svoj individualni, veoma opravdan i vrijedan razlog za doseljenje. Nije na nama da ispitujemo i važno valjanost tih razloga. Smatramo da razmatranja treba da počnu od činjenice da su ti novi građani ovdje, i da treba da im se obezbijedi bar mogućnost da pribave sebi krov nad glavom. Rješenje ove primarne potrebe leži u prirodi čovjekovoj, a grad, kao velika zajednica, treba da ima razumijevanja za to.

U suštini, gledajući objektivno, čovjek — stanovnik grada ima apsolutno pravo da u okvirima grada, postojećih formi, društvenog sistema i ekonomskih mogućnosti bira način stanovanja koji mu najbolje odgovara. Zabranjivati to čovjeku, a ne poduzimati nikakve mjere da mu se, do mogućih granica, izađe u susret — znači ne priznati stanovanju dimenzije primarne ljudske potrebe. Ovo tim više što se mora imati na umu činjenica da malo ko u osnovi želi da svjesno i sistematski krši pravila, već da se svi ljudi bore za ostvarenje primarnog ljudskog postulata — krova nad glavom.

U Programu izgradnje i prostornog razvoja Sarajeva\* za period 1971—1985. godine, koji je upravo završen i u separatnim studijama, dato je značajno mjesto jednoporodičnoj i bespravnoj stambenoj izgradnji. Izučavane su arhitektonsko-urbanističke, tehničke, ekonomske, sociološke, političke i organizacione komponente ove izgradnje. Ovo prvenstveno zbog toga što je ova izgradnja donijela brojne teškoće Sarajevu i što danas predstavlja jedan od najakutnijih gradskih problema. Bez želje za dramatisovanjem, mora se priznati da je grad doveden u situaciju da mora otpočeti borbu za svoju egzistenciju i da se mora organizovano suprotstaviti svim raspoloživim sredstvima silama stihije, koje, u vidu bespravne izgradnje, zadaju težak udarac gradu i dovode u pitanje budućnost i grada i građana.

Ilustrirati razloge ovakvih tokova razvoja bespravne izgradnje moguće je samo ako se rasvijetle brojni elementi koji karakterišu izgradnju i stanovanje u jednoporodičnim objektima u cjelini. Bespravna izgra-

---

\* Programom izgradnje i prostornog razvoja grada putem integralnog planiranja prostornog, ekonomskog i socijalnog razvoja utvrđuju se dugoročni ciljevi grada u svim oblastima njegovog života.



dnja, po našem mišljenju, samo je jedan specifičan vid jednoporodične izgradnje. Nju nije moguće razmatrati samostalno i potpuno odvojeno od brojnih i kompleksnih osobenosti jednoporodične izgradnje u cijelosti.

Zbog toga je dat osvrt na osnovne uticajne komponente i specifičnosti razvoja jednoporodične izgradnje u Sarajevu, u cjelini, te je do objektivno mogućeg stepena izdvojena i ispitivana bespravna izgradnja, kao poseban fenomen u jednoporodičnoj izgradnji.

## 1. OKOLNOSTI KOJE SU UTICALE NA POJAVU I EKSPANZIJU BESPRAVNE IZGRADNJE

### *1.1. Povećanje obima jednoporodične stambene izgradnje*

Sve znatnijem učešću ovog vida stambene izgradnje u gradu posljednjih godina pogodio je nedostatak potpunije definisanog koncepta gradske politike u oblasti stanovanja i urbanističkog razvoja grada u cjelini.

U mnogim našim gradovima, a u Sarajevu posebno, nije uspostavljen stimulirajući mehanizam, niti su utvrđeni prostori unutar kojih bi se realizirala jednoporodična izgradnja, koncipirana tako da bi što potpunije zadovoljavala graditelje, obezbjeđivala racionalnu organizaciju gradskog života i planski razvoj grada.

Na povećanje obima ove izgradnje značajno su uticali i drugi faktori različitog karaktera:

— Ogroman broj stanovnika koji se doseljava u Sarajevo nema nikakvu priliku da riješi svoj stambeni problem, izuzev da se odlučuje na izgradnju porodičnih objekata. Ovo tim više što oni dolaze iz sredina u kojima je stanovanje u jednoporodičnim zgradama isključiv oblik stanovanja, pa ga, razumljivo, i iz tih razloga prihvataju.

— Sistem kreditiranja i kupovine stanova u kolektivnim stambenim zgradama je potpuno destimulativan i ne odgovara mogućnostima većine interesanata za stan.

— Veoma visoke i nestabilne cijene stanova u kolektivnom stanovanju takođe utiču na odluku da se gradi u sopstvenoj režiji.

— Na ekspanziju jednoporodične stambene izgradnje u Sarajevu znatan uticaj ima i način rješavanja stambenog pitanja zaposlenih u privrednim i drugim radnim organizacijama.

Naime, sve je veći broj organizacija u gradu koje, gledajući isključivo sopstveni interes, odobravaju kredite zaposlenim da oni sami rješavaju svoj stambeni problem. Pri ovome, krediti su po pravilu mali, jer se nikad i ne kalkuliše sa potrebnim sredstvima za pripremanje i opremanje prostora. Na taj način se sve više iz proizvodnih i drugih organizacija pojavljuju zahtjevi građana koji vrše pritisak na oskudne gradske komunalne uređaje i prostore.

— Jedan od daljih motiva zbog kojih se građani odlučuju na izgradnju jednoporodičnih zgrada je i nedovoljan postojeći obim stambene izgradnje u gradu. Raspoloživi prostor po jednom stanovniku u Sara-

jevu u prosjeku je znatno ispod higijenskog minimuma. Veliki je broj domaćinstava koja nemaju stana. Brojna su i domaćinstva koja žive u ruševnim objektima.

— Mogućnost uzajamnog potpomaganja u krugu porodice, prijatelja, radne organizacije i slično, iskorištavanje različitih lokalnih jeftinih materijala, sopstveno angažovanje itd. čine privlačnijim ovaj vid izgradnje.

— Ovakva izgradnja je veoma sigurna investicija u uslovima inflacije.

— Sistem i visina stanarina, te položaj etažnih vlasnika u odnosu na Stambeno preduzeće destimulativni su za građane. Učešće u održavanju zajedničkih dijelova u kolektivnom objektu znatno je veće od troškova koje korisnik, bar prvih decenija, snosi za održavanje vlastitog objekta.

— Gradsko zemljište za jednoporodičnu izgradnju u Sarajevu još uvijek, i pored postojećih odluka o učešću investitora u troškovima uređenja zemljišta, daje se korisnicima uz minimalno učešće, a zemljište na kojem se vrši ova izgradnja samo se djelimično oprema komunalnim uređajima, ili se ti objekti priključuju na postojeće nedovoljno kapacitirane infrastrukturne mreže.

### *1.2. Odsustvo društvene brige u vezi sa usmjeravanjem jednoporodične izgradnje u cjelini*

Jednoporodična stambena izgradnja u cjelokupnom poslijeratnom periodu nije dobila adekvatan tretman u gradu. Dok su činjeni ozbiljni naponi za racionalizaciju građevinske proizvodnje, za bržu i jeftiniju gradnju stanova u kolektivnim zgradama, jednoporodičnoj stambenoj izgradnji nije posvećivana praktično nikakva pažnja. Ona je tretirana kao interes pojedinaca koji su na taj način rješavali prvenstveno svoj stambeni problem. Zbog toga nije ni bilo nikakvih istraživanja na planu jednoporodične izgradnje, nije bilo studentskog rada i šire društvene kontrole.

Jednoporodična izgradnja kao pojava bila je često negativno i kritički ocjenjivana. Bilo je slučajeva da su u toku jedne godine pojedine opštinske skupštine u Sarajevu donosile dijametralno suprotne zaključke o tom sektoru stambene izgradnje. Razumljivo da se to odražavalo negativno i na brojne akcije u praksi.

### *1.3. Neadekvatno urbanističko tretiranje prostora za jednoporodičnu izgradnju.*

Dosadašnji neekonomski odnosi u gospodarenju gradskim građevinskim zemljištem doveli su do toga da se u praksi, prilikom izrade urbanističkih planova naselja za individualnu izgradnju, nije uopšte poklanjala pažnja ekonomskoj strani urbanističkog rješenja. Naselja za jednoporodičnu izgradnju, kao po pravilu, projektovana su i realizovana sa samostalnim i slobodnostojećim zgradama. Ovakvim urbanističkim rješenjima postizane su veoma male gustine naseljenosti. Poznato



je da je stanovanje u samostalnim, slobodnostojećim zgradama odraz visokog standarda uopšte, a standarda stanovanja — posebno, i da je vezano sa većim troškovima izgradnje objekata, a naročito sa visokim troškovima uređenja zemljišta i eksploatacije naselja. Tako smo postali svjedoci svojevrsnog paradoksa: da su najskuplja rješenja realizovana od, po pravilu, najsiromašnijih građana.

## 2. OBIM BESPRAVNE IZGRADNJE

U Sarajevu posljednjih godina čak nije vođena ni evidencija o obimu i teritorijalnoj rasprostranjenosti bespravne stambene izgradnje. Zbog toga se prilikom izrade Programa izgradnje i prostornog razvoja grada Sarajeva morao obaviti veliki posao oko prikupljanja potrebnih podataka. Od opštinskih skupština su dobiveni podaci o broju izdatih odobrenja za izgradnju, pa su ti podaci upoređivani sa brojem objekata registrovanih na terenu. Na taj način se dobio uvid u intenzitet, kao i u teritorijalnu rasprostranjenost bespravne stambene izgradnje na cjelokupnom gradskom području. Podaci o starom dijelu grada nisu detaljno obrađeni.

Da bi se uočile razlike u obimu bespravne stambene izgradnje u periodu prije usvajanja Generalnog urbanističkog plana, kao i poslije njegovog usvajanja, izvršena je sistematizacija i obrada podataka za sve objekte izgrađene na području gradskih opština izuzev interpolisanih, za koje to nije bilo moguće, za dva vremenska perioda, i to:

— za period od 1954. do 1964. godine, tj. za period razvoja grada prije usvajanja Generalnog urbanističkog plana;

— za period od 1965. do 1970. godine, tj. za period razvoja grada poslije usvajanja Generalnog urbanističkog plana.

Ti podaci su u toku izrade Programa i odgovarajuće separatne studije specificirani prema teritorijama pojedinih opštinskih skupština. Iako se grad u procesu urbanističkog planiranja mora apsolutno integralno posmatrati, budući da pojave u jednom njegovom dijelu imaju svoj odraz na znatno šire područje, u analizama postojećeg stanja podjela na manje regione ima svoje apsolutno opravdanje. Na taj način može se pratiti tretman i ove konkretne pojave — izgradnje jednoporodičnih stambenih zgrada, te varijacije koje su se dešavale na području grada u stavu prema ovoj izgradnji. Zbog toga iznosimo samo nekoliko podataka za teritorije pojedinih opštinskih skupština.

### 2.1. Područje opštine Centar

U periodu od 1954—1964. godine postepeno raste individualna stambena izgradnja. Iako nema tačnih podataka, može se pretpostaviti da je učešće bespravne izgradnje u ovom periodu bilo manje nego u periodu 1965—1970. godine, kad individualna izgradnja dostiže veliki rast, a broj izdatih odobrenja zadržava nivo ranijeg perioda.

Na području opštine Centar odvija se dio ove izgradnje unutar okvira formiranog gradskog tkiva, pa zbog toga nisu tako masovno i



očigledno nicalle grupacije bespravne podignutih objekata kao na području nekih drugih opština u gradu.

Zahvaljujući činjenici da dobar dio područja opštine Centar ima od ranije izgrađenu infrastrukturu, brojni objekti izgrađeni bespravno snabdjeveni su osnovnim sadržajima. Ova izgradnja angažovala je svaki slobodan kutak. Veliki broj zelenih površina je uništen, bašte i male slobodne površine, koje su od najstarijih vremena starosjedioci kolektivno iskorištavali, uzurpirane su.

## *2.2. Područje opštine Novo Sarajevo*

Bespravna izgradnja je od 1965. godine intenzivnija od legalne, što je, s obzirom na područje o kome se radi, prava katastrofa za grad.

Velike površine potpuno slobodnog terena, ispresijecanog brojnim saobraćajnicama, kao da su nudile idealne uslove graditeljima. Kupovinom zemljišta od bivših vlasnika po veoma povoljnim cijenama stvarani su uslovi za jeftinu izgradnju s aspekta interesa samih graditelja.

Relativno povoljan položaj ovih prostora u odnosu na postojeći gradski organizam i dobra saobraćajna veza putem javnih saobraćajnih sredstava činili su ovo područje veoma atraktivnim za bespravne graditelje, što su oni, zahvaljujući odsustvu društvene akcije, znali i iskorištiti.

## *2.3. Područje opštine Ilidža*

Iz razgovora sa graditeljima naselja na ovom području moglo se zaključiti da je samo jedan bespravno započeti ili izgrađeni objekat, ako nije odmah srušen, davao dovoljnu garanciju da ni sa ostalim neće biti ništa drugačije. Tako su oko njega nicali novi i po volji graditelja locirani objekti.

Koliko je malo brige društveno-politička zajednica vodila o posljedicama bespravne izgradnje govori i činjenica da je graditeljima bilo daleko jeftinije platiti kaznu za bespravnu izgradnju objekta, nego pribaviti potrebnu dokumentaciju za izgradnju, urbanističku saglasnost i građevinsku dozvolu (iz razgovora sa graditeljima). Nisu bili rijetki slučajevi, ni u ovoj, a ni u ostalim opštinama, da su izdavane urbanističke saglasnosti i sva ostala potrebna dokumentacija za izgradnju individualnih objekata na područjima koja su po Generalnom planu predviđena za sasvim drugu namjenu, iako se prethodno nije izvršila izmjena zakonskog plana namjene površina (Vreoci i površine rezervata industrije uz »Famos«).

Područje opštine Ilidža sadrži veliki dio površina namijenjenih za razvoj industrije, ali dio i ovih površina pokriva bespravna izgradnja (industrijska područja Azići, Bare, Vreoce, Vojkovići — Hrasnica).

Na taj način problemi su narasli do te mjere da je vrlo teško bez rušenja nekih objekata, bar djelomično, sanirati nastalu situaciju. Velike površine potpuno nenamjenski i krajnje neracionalno su upropaštene.



## 2.4. Područje opštine Vogošća

Površina opštine Vogošća nije značajnije izgrađivana jednorodničnim stambenim objektima, a zahvaljujući tome što bespravna izgradnja nije uzimala većeg maha, može se zaključiti da su urbanizirana područja ove opštine uglavnom sačuvana.

Položaj i grupisanje bespravno izgrađenih objekata takvi su da ova područja leže periferno u odnosu na uže područje naselja Vogošća.

Postoji mogućnost da se postojeće grupacije bespravno izgrađenih objekata ukomponuju u ostale dijelove naselja Vogošća, ali bi trebalo ovo područje na svaki način sačuvati od ekspanzije bespravne gradnje, čije se intencije u posljednje vrijeme sve jasnije osjećaju. Korekcijama inače dobrih regulacionih planova i čvrstom kontrolom sve bi se ovo moglo postići.

## 2.5. Cjelokupno područje grada

Posmatrajući grad u cjelini, obim bespravne izgradnje po periodima izgledao je ovako:

Tabela broj 1.

| Grad                           | Period od<br>1954—1965. | Period 1965—1970. |
|--------------------------------|-------------------------|-------------------|
|                                | Broj objekata           | Broj objekata     |
| Izgrađeno (registar na terenu) | 5.577                   | 5.552             |
| Izdatih odobrenja              | 4.900                   | 2.588             |
| Razlika                        | 677                     | 2.964             |

Podacima iz ove tabele nije potreban nikakav komentar. *Samo za pet godina na teritoriji grada izgrađena su 2.964 bespravna objekta, i to u periodu poslije usvajanja Generalnog urbanističkog plana.*

Da bi se detaljnije osvijetlila pojava masovne bespravne izgradnje u periodu poslije usvajanja Generalnog urbanističkog plana, podaci iz ovoga perioda specificirani su samo po opštinama i po periodima. U tabeli broj 2 ilustrovani su pokazatelji o broju izdatih odobrenja, prema podacima nadležnih stručnih službi optinskih skupština, i o broju nađenih, odnosno stvarno izgrađenih objekata na terenu za dva perioda.

Specificiranje po periodima izvršeno je na osnovu fotogrametrijskog snimanja grada. Naime, u aprilu 1968. godine izvršeno je drugo fotogrametrijsko snimanje grada, pa su svi objekti koji nisu postojali na snimcima identifikovani na terenu i ucrtani u karte.

Iz prethodnih podataka može se za cjelokupno gradsko područje konstatovati slijedeće:

Tabela broj 2.

|                            | Teritorija opštinskih skupština |               |        |         |       |
|----------------------------|---------------------------------|---------------|--------|---------|-------|
|                            | Centar                          | Novo Sarajevo | Ilidža | Vogošća | Svega |
| a) Period<br>1964—1967.    |                                 |               |        |         |       |
| — izdato odobrenja         | 379                             | 715           | 416    | 35      | 1.545 |
| — izgrađeno objekata       | 941                             | 1.268         | 882    | 82      | 3.173 |
| Razlika                    |                                 |               |        |         |       |
| b) Period<br>od 1968—1970. |                                 |               |        |         |       |
| — izdato odobrenja         | 357                             | 336           | 298    | 42      | 1.043 |
| — izgrađeno objekata       | 412                             | 1.043         | 853    | 71      | 2.379 |

Nedovoljna ili nikakva kontrola, odsustvo organizovanih društvenih akcija da se nasilna urbanizacija spriječi — pogodovali su formiranju brojnih stihijskih naselja koja su zauzela veoma vrijedne gradske terene. Najvrednije površine planirane za najrazličitije gradske sadržaje ova izgradnja je u kratkom periodu uzurpirala. Ovi prostori ne samo da su izgubili svoju pravu vrijednost, nego je to otežalo dalju racionalnu izgradnju i usklađenje prostornih sadržaja za logičan nastavak širenja grada u pravcu zapada. Naime, nastajanjem stihijskih naselja upravo na ovim prostorima onemogućen je dalji pravilan razvoj grada, a dimenzije isplaniranih sadržaja (saobraćajnice, gradski centri i sl.) sada su prevelike ili su ovi nepovoljno locirani zbog nastale situacije. Saobraćajnice planirane Generalnim urbanističkim planom na ovom području vjerovatno se neće realizovati s obzirom na brojne objekte koji se danas nalaze na njima.

Isti slučaj je i sa mnogim drugim sadržajima koji su kapacitirani za potrebe stanovništva kolektivnih objekata i naselja. Tako je bespravna stambena izgradnja postala izvor neracionalnosti ne samo na užem području gdje je vršena, nego i na znatno širim područjima i u grada kao cjelini.

*Činjenica je da u ukupnom obimu jednoporođične stambene izgradnje broj bespravno građenih objekata premašuje broj objekata građenih po odobrenju.* Bez obzira što je ovakva izgradnja motivisana željom građana da riješe svoje stambene probleme, ona je zbog odsustva organizovanog usmjeravanja jednoporođičnog stanovanja dostigla takav stepen da ozbiljno ugrožava dalji razvoj grada.

S problemima bespravne stambene izgradnje susreću se svi naši gradovi, ali ona ni u jednom gradu nije postala tako masovna pojava kao u Sarajevu.

Sociološka istraživanja vršena za potrebe Programa ukazala su na karakterističnu pojavu koncentrisanja stanovnika prema područjima iz kojih su doselili u grad. Poznato je da su već čitava naselja nastala



i izgrađena od stanovnika određenih mjesta, kao što su Trnovo, Kalinovik, Rogatica, itd., a u određenim vremenskim intervalima dešavale su se i čitave male seobe stanovništva iz ovih krajeva na područje nekih gradskih opština.

I pored prethodnih komentara o dosadašnjoj izgradnji jednoporođičnih zgrada građenih sa odobrenjem i bez odobrenja možemo istaći slijedeće naročito karakteristične uzroke koji su usloveli masovnu pojavu upravo bespravne izgradnje u Sarajevu:

— Grad praktično nije postojao kao jedinstvena društveno-politička zajednica, pa je zbog toga poslije usvajanja Generalnog urbanističkog plana izostala kontinuirana aktivnost na planiranju i realizaciji planova. To je uticalo i na urbanističke akcije koje su se odvijale bez dovoljno sistema, prvenstveno na onim područjima gdje je pritisak bio najveći i gdje su objektivni uslovi postojali da stihija najlakše prođe.

— Politika u stambeno-komunalnoj oblasti i gazdovanju gradskim građevinskim zemljištem bila je analogna organizacionim slabostima grada i njegovih službi.

— Nisu riješeni imovinskopравни odnosi sa vlasnicima područja koje je Generalni plan jasno zacrtao i planirao za određene namjene i djelatnosti, i to je jedan od razloga što je došlo do znatnih uzurpacija ovih površina. Područja sa neriješenim imovinskim odnosima teško su se mogla zaštititi, jer su vlasnici i dalje zadržavali sva legitimna prava na svojim parcelama. Određenim mahinacijama oni su ih ili prodavali, ili usitnjavali kako je to njima odgovaralo i na taj način pospješivali već razbuktalu stihiju.

— Teškoće u organizovanju stambene izgradnje u objektima male spratnosti zbog izuzetnih osobenosti najrazličitijeg karaktera koje prate ovu izgradnju samo su doprinijele povećanju obima bespravne izgradnje i opštem haosu koji je zahvatio grad.

— I na kraju, kao što je pomenuto, velikom broju građana koji su masovno migrirali u grad nisu pružene mogućnosti da riješe svoj stambeni problem, jer nisu ni postojale odgovarajuće akcije u gradu da se, u okviru opšte politike stambene izgradnje, bar djelomično rješavaju problemi stanovanja građana sa nižim ličnim dohocima.

### 3. SOCIOLOŠKI ASPEKTI JEDNOPORODIČNE IZGRADNJE

Istraživanje socioloških pojava kod graditelja jednoporođičnih stambenih objekata vršeno je u našoj zemlji u veoma malom opsegu. Zbog toga, iako su ograničena, saznanja do kojih se došlo u Sarajevu smatramo interesantnim, jer pružaju opšti uvid u socio-ekonomske karakteristike doseljenika i motive koji su rukovodili graditelje da realizuju svoje objekte. Rezultati ovih istraživanja trebalo bi da pruže grad u osnovu za sigurniju i adekvatniju politiku u oblasti individualnog stanovanja.

Posebnom anketom — upitnikom, prilikom inventarizacije i revalorizacije stambenog fonda, obuhvaćeno je preko 4.300 graditelja, koji su izgradili svoje objekte u periodu od 1961—1968. godine. Anketom je

obuhvaćeno oko 77% svih graditelja, te je ovaj uzorak više nego reprezentativan, i zaključci dobijeni na taj način mogu sa punom vjerodostojnošću da se prihvate.\*

S obzirom na obim studije, u ovom poglavlju su analizirani samo najznačajniji od dobijenih anketnih podataka.

### 3.1. Migracioni pravci i motivi doseljavanja u Sarajevo

#### 3.1.1. Migracioni pravci doseljavanja

Za proučavanje migracije stanovništva utvrđivano je slijedeće:

- posljednje boravište prije doseljavanja u Sarajevo, i
- zavičajno mjesto.

Ova dva podatka omogućavaju da se istovremeno utvrdi postojanje eventualne etapnosti u migracionim kretanjima i regionu iz kojih se dolazi.

Podaci o posljednjem boravištu i zavičaju 4343 ispitana doseljenika u Sarajevo vide se u tabeli broj 3.

Tabela broj 3.

| Teritorija      | Došao u Sarajevo iz | Rođen u |
|-----------------|---------------------|---------|
| Sarajevo        | 38,0                | 26,6    |
| Istočna Bosna   | 35,7                | 43,4    |
| Hercegovina     | 11,2                | 14,4    |
| Centralna Bosna | 7,3                 | 5,2     |
| Srbija          | 2,9                 | 3,1     |
| Krajina         | 1,6                 | —       |
| Posavina        | 1,4                 | —       |
| Crna Gora       | 0,9                 | 1,5     |
| Hrvatska        | 0,5                 | 0,6     |
| Makedonija      | 0,3                 | 0,3     |
| Slovenija       | 0,1                 | 0,04    |
| Inostranstvo    | 0,04                | 0,1     |
| Zapadna Bosna   | —                   | 2,3     |
| Sjeverna Bosna  | —                   | 2,2     |
| Ostalo          | —                   | 2,3     |
| UKUPNO:         | 100%                | 100%    |

\* Prilikom interpretiranja rezultata ankete koju su sproveli stručnjaci iz našeg grada konsultovan je dipl. sociolog Miroslav Živković iz Beograda. Podaci izloženi u daljem tekstu odnose se uglavnom na bespravnu izgradnju i na određen broj objekata građenih sa odobravanjem.



Iz navedenih podataka mogu se izvući slijedeći zaključci: po teritorijalnom porijeklu, među graditeljima jednogodišnjih zgrada doseljenika je najviše (62%), dok stanovnika Sarajeva\* koji su ulagali sredstva u jednogodišnju izgradnju ima svega 38%.

Među doseljenicima dominantan je broj onih iz istočne Bosne (36%). Njih je više nego doseljenika iz svih ostalih krajeva Jugoslavije (26%).

Upoređivanjem teritorije odakle su došli u Sarajevo i mjesta rođenja doseljenika može se konstatovati da je prema mjestu rođenja relativno najviše doseljenih iz istočne Bosne (43%), a zatim graditelja iz Sarajeva (27%), te iz Hercegovine (14%).

Podatak da je među doseljenicima više onih koji su rođeni u istočnoj Bosni (43%) nego što ih je u Sarajevo došlo direktno iz istočne Bosne — ukazuje da jedan dio doseljenika iz ove oblasti ne dolazi direktno u Sarajevo, već je prvo migrirao u neko drugo naselje, pa tek kasnije stigao u Sarajevo. Ista situacija je i sa Hercegovinom (11%), dok je to upravo suprotno sa onim graditeljima koji žive u Sarajevu i među kojima je manje onih koji su rođeni u Sarajevu (26%) nego onih što su živjeli u Sarajevu. Karakteristično je da među ovim doseljenicima nema nijednog koji je direktno došao iz Zagreba i sjeverne Bosne, a po mjestu svog rođenja ovi učestvuju sa oko 2%.

### 3.1.2. Motivi doseljavanja

Sami po sebi, motivi migracija stanovništva su interesatni i društveno važni, jer njihovim spoznavanjem društvo je u stanju da migracije usmjeri saglasno svojim ciljevima i planovima. Budući da su preko 95% graditelja stanovnici BiH, i motivi doseljavanja u Sarajevo su interesantni samo za doseljenike unutar Republike. Podaci o motivima doseljavanja u Sarajevo mogu se sagledati u tabeli broj 4.

Tabela broj 4.

| Region iz kojeg su došli u Sarajevo | Ukupno     | Radi zaposlenja | Radi školovanja | Želi da živi u Sarajevu | Radi veće zarade | Ostali uzroci |
|-------------------------------------|------------|-----------------|-----------------|-------------------------|------------------|---------------|
| Hercegovina                         | 100        | 64              | 17              | 5                       | 6                | 8             |
| Krajina                             | 100        | 60              | 13              | 24                      | 4                | 9             |
| Posavina                            | 100        | 50              | 14              | 6                       | 20               | 10            |
| Istoč. Bosna                        | 100        | 71              | 12,5            | 3,5                     | 6                | 7             |
| Central. Bosna                      | 100        | 67              | 10              | 6                       | 4                | 13            |
| <b>Ukupno</b>                       | <b>100</b> | <b>68</b>       | <b>14</b>       | <b>5</b>                | <b>6</b>         | <b>7</b>      |

\* Stanovnicima Sarajeva smatrani su svi graditelji koji su prije početka gradnje sopstvenicima zgrade imali bilo kakav stan u Sarajevu.

Kada posmatramo ukupnu situaciju, onda vidimo da je zapošljavanje dominirajući motiv (68%), a da poslije njega po učešću dolazi potreba za daljim školovanjem (14%), pa tek onda želja za većom zaradom (6%) i želja da se živi u Sarajevu (5%).

Osnovni motivi za doseljavanje u Sarajevo potvrđuju i postavku o nužnosti da u Jugoslaviji i pojedinim republikama treba više nego dosada formirati sistem gradova sa unaprijed utvrđenim elementima hijerarhijske funkcionalnosti i međuzavisnosti. Naime, želja da se živi u određenom gradu, kao na primjer u Sarajevu, prisutna je samo kod svakog dvadesetog doseljenika (5%), dok su svi ostali doseljenici došli u Sarajevo jer na svojoj užoj teritoriji nisu imali mogućnosti za zaposlenje, a dijelom i za školovanje svoje djece. Na osnovu ovog se dolazi do zaključka da sve dok se ne stvore u sistemu gradova u Bosni i Hercegovini tzv. gradovi III, II i I reda, Sarajevo će biti pod izuzetno velikim pritiskom doseljavanja stanovništva, pa čak i iz udaljenijih regiona.

Sagledavanje pravaca migracije i motiva doseljavanja u Sarajevo, i to na osnovama dugoročnih projekcija razvoja pojedinih grana privrede i srednjoročnih privrednih planova razvoja Republike Bosne i Hercegovine, omogućuje da se u Sarajevu preduzimaju mjere koje mogu da utiču na budući priliv, te da njegova struktura i motivi budu u skladu sa postavkama dugoročnijeg razvoja grada.

Za Sarajevo je veoma značajan upravo ovaj mehanički priliv ostvaren posljednjih godina, jer je i pored značajnog povećanja broja zaposlenih stepen zaposlenosti gradskog stanovništva u protekloj deceniji opao. Na taj način Sarajevo sve više gubi snagu vodeće privredne aglomeracije, a po broju stanovnika i dalje rapidno raste. (U Jugoslaviji Sarajevo je po privrednoj razvijenosti na devetom, a po broju stanovnika na trećem mjestu.)

### *3.2. Školsko obrazovanje i stručne kvalifikacije*

Školsko obrazovanje građana koji izgrađuju jednoporodične stambene zgrade izgleda ovako: 40% ih je sa 4 razreda osnovne škole, 22% sa 8 razreda, 21% sa srednjom, a 2% je sa višom i visokom školom, dok ih je bez škole 5%.

Iz ovog je očigledno da je više od polovine ovih graditelja sa školskim obrazovanjem manjim od zakonom predviđenog minimalnog školskog obrazovanja (53%).

Po stručnim kvalifikacijama stanje je slijedeće: nekvalifikovanih i priučenih radnika je 25%, kvalifikovanih 30%, a visokokvalifikovanih 10%, dok je službenika sa nižom spremom 19%, sa srednjom spremom 13%, a sa višom i visokom spremom svega 2,7%.

Ako posmatramo zajedno radnike i službenike, onda se dobija ova slika: relativno je najviše onih sa najnižim obrazovanjem (nekvalifikovanih, priučenih i sa nižom stručnom spremom), jer ih je 44%, nešto manje učestvuju kvalifikovani radnici ili oni sa srednjom spremom (43%), dok ih je sa višom spremom 12%, a sa visokom spremom je samo 1%.



Posebno je karakteristično da među graditeljima jednoporodičnih stambenih zgrada imamo znatno više radnika (65%) nego službenika (35%). Ovo stanje, uz mala odstupanja, odgovara stvarnim odnosima između radnika i službenika u gradu, dok je u dodjeli stanova u društvenom sektoru situacija obrnuta (70% službenici, 30% radnici).

### 3.3. Ekonomska situacija graditelja

Ekonomska situacija graditelja jednoporodične izgradnje veoma je značajna za ocjenu ovog vida stambene izgradnje, kao i za izbor adekvatne društvene akcije na tom planu.

S obzirom da se migracija odvija najvećim dijelom iz sela, posmatrajući ekonomski položaj graditelja, pored njihovih redovnih mjesečnih prihoda iz radnog odnosa, treba uzeti u obzir i prihode od nepokretne imovine. Samo na taj način može se objasniti izvor sredstava koja su neki graditelji uložili u izgradnju svojih stanova u gradu.

Izvjestan broj ovih graditelja ima više izvora prihoda.

No, i pored toga, u najvećem broju slučajeva oni se oslanjaju prije svega na redovne mjesečne prihode članova porodice iz radnog odnosa.

Ukupna porodična primanja ovih graditelja, po podacima iz ankete, imaju slijedeću strukturu:

Tabela broj 5.

| Ukupna primanja iz radnog odnosa (u dinarima mjesečno) | Učešće u %  |
|--------------------------------------------------------|-------------|
| — bez primanja                                         | 2           |
| — do 500                                               | 14          |
| — 501—1000                                             | 61          |
| — 1001—1500                                            | 15          |
| — 1500—2000                                            | 1           |
| — 2001—2500                                            | 1           |
| — 2501—3000                                            | 0,7         |
| — iznad 3000                                           | 1,3         |
| <b>Ukupno:</b>                                         | <b>100%</b> |

Već na prvi pogled uočava se da su graditelji jednoporodičnih kuća uglavnom građani sa nižim ličnim dohocima. Naime, 77% graditelja ima ukupan porodični mjesečnih prihod ispod 1.000 n. din. (stanje 1969. godine).

Poređenje sa porodičnim primanjima lica koja su dobila društvene stanove na korištenje očigledno ukazuje da su na gradnju upućeni upravo oni koji su u nepovoljnijem materijalnom položaju. U novim naseljima u Sarajevu 45% korisnika ima porodični prihod ispod 1.000 dinara, a kod graditelja jednoporodičnih zgrada, kao što smo vidjeli, 77%.

Anketa je pokazala da su skoro 4,5 graditelja praktično bez nepokretne imovine, što upućuje na zaključak da se radi o građanima koji

su u potpunosti vezali svoju egzistenciju za grad. Zbog toga su iluzorna sva očekivanja da bi se neko od njih bilo kada mogao vratiti odakle je došao, čak kada bi to u jednom momentu i želio. Ovo je izuzetno važna okolnost za buduću gradsku politiku i napore grada da svojim mjerama i naporima samih graditelja trajno poboljšava njihove uslove života i rada.

### 3.4. Način izgradnje, tehnički i prostorni standard objekata

#### 3.4.1. Način izgradnje

Većina anketiranih graditelja jednogodišnjih zgrada izvodila je građevinske radove u vlastitoj režiji, pretežno sa svojom ili tuđom radnom snagom, što se vidi iz podataka u donjoj tabeli.

Tabela broj 6.

| Način izvođenja radova              | Broj zgrada | % u odnosu na<br>ukupan broj<br>zgrada |
|-------------------------------------|-------------|----------------------------------------|
| — građevinsko preduzeće             | 32          | 0,84                                   |
| — zanatsko građevinsko preduzeće    | 8           | 0,21                                   |
| — specijalizovana zadruga           | 4           | 0,10                                   |
| — registrovani privatni izvođači    | 260         | 6,85                                   |
| — vlastita režija-tuđa radna snaga  | 1202        | 31,66                                  |
| — vlastita režija-svoja radna snaga | 2188        | 57,64                                  |
| — ostale kombinacije                | 102         | 2,68                                   |
| <b>Ukupno</b>                       | <b>3796</b> | <b>100,00%</b>                         |

Očigledno je da je materijalno stanje graditelja uslovalo iskorištavanje sopstvene ili iznajmljivane tuđe radne snage, jer je tim putem izgrađeno skoro 90% jednogodišnjih zgrada.

#### 3.4.2. Prostorni standard objekata

Da bismo veličine kuća mogli da sagledamo u njihovim konkretnim oblicima i da bismo nazreli prave motive individualne stambene izgradnje, prikazane su veličine ovih kuća prema broju stanova u njima:

|                  | Učešće u %  |
|------------------|-------------|
| kuća sa 1 stanom | 58          |
| kuća sa 2 stana  | 33          |
| kuća sa 3 stana  | 6           |
| kuća sa 4 stana  | 3           |
| <b>Ukupno</b>    | <b>100%</b> |



Okolnost da svega 42% zgrada ima više od jednog stana govori o tome da se ipak grade male zgrade, a samim tim za grad neracionalne. Drugo je pitanje što zbog pasivnosti i neangažovanosti društva u zgradama sa više stanova, usljed velike stambene krize, dolazi do pojave rentijerstva i najgrublje eksploatacije. Većina graditelja tih zgrada po privilegovanim uslovima dobila je zemljište, nesrazmjerno malo učestvujući u njegovom uređenju, ne plaćajući kućarinu jer su po zakonu oslobođeni, prikrivajući dohodak od izdavanja stanova, tako da ostaju ne oporezovani.

Međutim, izlaz nije u mjerama kojim bi se sprečavala gradnja zgrada sa više stanova, nego u pravilnoj i oštrijoj zemljišnoj i poreskoj politici, u jednom novom temeljito izmijenjenom odnosu javnosti i društva prema problemima privatne izgradnje.

Javnost je najčešće spremna da se prema svim graditeljima jednorodinih zgrada odnosi ili kao prema mučenicima i žrtvama ili kao prema bogatašima, ne sagledavajući sve aspekte ove izuzetno složene socijalne pojave.

Na kraju, treba napomenuti da zgrade sa više od jednog stana građani ne grade samo za izdavanje, nego se često udružuju porodice, prijatelji i susjedi te zajednički grade. Zbog toga bi za realnu ocjenu dimenzija pojave rentijerstva trebalo raspolagati tačnim podacima o broju stanova koji se izdaju pod zakup, bez obzira što se pouzdano zna da to nisu usamljeni slučajevi.

### 3.4.3. Tehnički standard objekata

Po vrsti upotrijebljenog materijala za osnovne nosive konstrukcije u analiziranim objektima jednorodine stambene izgradnje — imamo slijedeću strukturu:

|                             | Broj kuća u % |
|-----------------------------|---------------|
| — ćerpič i bondruk          | 19            |
| — opeka                     | 58            |
| — elementi od šljako-betona | 12            |
| — montažni elementi         | 4             |
| — kamen                     | 2             |
| — armirani beton            | 1             |
| — ostalo                    | 4             |
| Ukupno                      | 100,0%        |

Podaci izneseni u narednoj tabeli pružaju uvid u snabdjevenost objekata instalacijama.

Tabela broj 7.

| Snabdjevenost<br>zgrada instala-<br>cijama | Ukupan<br>broj<br>zgrada | Ima<br>instalacije | Nema<br>instalacije |
|--------------------------------------------|--------------------------|--------------------|---------------------|
| elektroinstal.                             | 3.796                    | 3.422 (90,43%)     | 374 (9,57%)         |
| vodovod                                    |                          | 1.135 (29,90%)     | 2.661 (70,10%)      |
| kanalizacija                               |                          | 1.054 (27,77%)     | 2.742 (72,23%)      |

Iz prethodnih podataka, kao i iz podataka o prostornom standardu mogu se izvući slijedeći značajni zaključci:

— više od 4/5 zgrada građeno je od vrlo dobrih materijala i isto toliki broj je iznad prosječnog prostornog standarda, što upućuje na zaključak da se radi o trajnim i kvalitetnim objektima;

— nasuprot kvalitetu osnovnog materijala i prostornom standardu, opremljenost instalacijama je poražavajuće loša, što u velikoj mjeri degradira kvalitet stanovanja u tim objektima u cjelini, a time degradira i područja grada na kojima se oni nalaze;

— upravo zbog kvalitetnih i vrijednih objekata o kojima se radi, moguće je računati na interes graditelja da participiraju u izgradnji komunalnih objekata i opremi zemljišta, naročito kad, po isteku nekoliko godina, prođe prvi period izuzetnih finansijskih napora za izgradnju objekata

Na žalost, kod nas se još i u javnosti i u političkom životu ne istupa otvoreno sa takvim zahtjevima. Zborovi birača na ovim područjima obično zahtijevaju da im se naselje komunalno opremi.

Objektivno govoreći, teško je izdijeljavati poseban napor graditelja u uslovima kada oni koji su od društva dobili besplatan stan i komunalne usluge za njih ne plaćaju ni približno pravu cijenu. Zbog toga je i rješenje ovog problema najtežnje vezano za dosljednije uvođenje ekonomskih odnosa u stambeno-komunalnu oblast, uz neophodne socijalne dopunske mjere (subvencioniranje prvenstveno socijalno ugroženih itd.).

Osnovni zaključak koji je za nas najznačajniji jeste da je pomoć društva graditeljima bila izuzetno mala, te je onda donekle razumljiv odnos ovih građana prema brojnim problemima grada koje i oni sami izazivaju. U svim zemljama gdje se stanovi pribavljaju u ličnu svojinu društvo je neuporedivo aktivnije u pružanju materijalne pomoći graditeljima putem različitih oblika kreditiranja, ali je i mnogo rigoroznije u svojim zahtjevima prema njima.

Dosada u našem gradu, izuzev jednog pokušaja Stambenog preduzeća — Sarajevo, GP »Igman« — Ilidža, nije se ispoljavao nikakav interes za ulaganje sredstava u izgradnju stanova u objektima niske spratnosti od strane privrednih organizacija. U uslovima novih odnosa u tretmanu gradskog građevinskog zemljišta od presudnog je značaja da se pronađu adekvatne forme finansiranja svih zainteresovanih, jer se jedino u ovoj oblasti koncentrisanim naporima mogu učiniti radikalne izmjene koje bi obezbijedile odgovarajuće mjesto ovoj izgradnji u gradu.



### 3.5. Organizacija građenja jednoporodičnih zgrada

#### 3.5.1. Pribavljanje dokumentacije za građenje

Poseban problem za graditelje je pribavljanje potrebne dokumentacije. Individualni graditelji — većinom neupućena lica — prisiljeni su da obavljaju bezbroj različitih poslova u vezi sa prikupljanjem dokumentacije, gubeći pri tome mnogo vremena. U studiji Jugoslovenskog instituta za urbanizam i stanovanje što je objavljeno pod naslovom »Građevinska dozvola za gradnju porodične stambene zgrade« navodi se, na osnovu terenskog snimanja i ocjena, da je potrebno u prosjeku 324 dana da bi se dobilo odobrenje za izgradnju porodične kuće. Neupućeni graditelji zaista su u izuzetno teškoj situaciji pri pripremanju dokumentacije.

Značajan procenat onih koji su se odlučili da grade bez odobrenja sigurno je uslovljen, između ostalog, i komplikovanom procedurom oko dobivanja potrebnih odobrenja.

#### 3.5.2. Projektovanje

Najveći broj jednoporodičnih objekata izveden je prema tipskim projektima, pa je značajno osvrnuti se na kvalitet projekata i posljedice koje projektovanje ima na cijenu izgradnje. Pored toga, treba napomenuti da ne postoje propisi o institucijama koje se mogu baviti projektovanjem tipskih objekata, pa graditelji nabavljaju projekte od raznih organizacija. Najčešće se ove organizacije po svojoj profesionalnoj orijentaciji bave potpuno drugim djelatnostima, te za racionalno projektovanje tipskih objekata nisu dovoljno ni zainteresovane.

Koordinacija urbanističke službe i organizacija koje se bave izradom tipskih projekata ne postoji, a ni pravno nije regulisana. Ne postoji zajednička saradnja niti sprovođenje osnovnih koncepata u vezi sa racionalnijim iskorištavanjem zemljišta, parcelacijom zemljišta, stvaranjem vrednijih ambijentalnih i funkcionalnih rješenja u domenu ove izgradnje.

Dosada nije bilo lokalnih propisa kojim se ograničavaju zone primjene određenog tipa projekta, što posebno doprinosi nizu slabosti u ovoj vrsti stambene izgradnje.

#### 3.5.3. Veličina parcele i njen uticaj na ekonomičnost izgradnje

Na ekonomičnost izgradnje znatan uticaj imaju veličina, oblik i dispozicija parcele. Veličina parcele u mnogim slučajevima smanjuje racionalnost prizemne izgradnje do te mjere da dovodi u pitanje mogućnost snabdijevanja naselja najelementarnijim infra- i suprastrukturnim sadržajima. U narednoj tabeli date su prosječne veličine parcele za nekoliko naselja u Sarajevu.

Karakteristika parcelacije u Sarajevu, prema gornjim podacima, jest, prije svega, u veoma velikim razlikama veličine parcele po pojedinim područjima (skoro 1:3).

Tabela broj 8.

| Područje          | Prosječna veličina<br>parcele u m <sup>2</sup> |
|-------------------|------------------------------------------------|
| Koševsko brdo     | 450                                            |
| Hrid              | 446                                            |
| Čadordžina Dolina | 534                                            |
| Buća-Potok        | 468                                            |
| Vuka Karadžića    | 506                                            |
| Vratnik           | 393                                            |
| Medresa           | 369                                            |
| Kovačići          | 710                                            |
| Pofalići          | 995                                            |
| Prosječno         | 541                                            |

Kako je veliki broj objekata o kojima se radi sa jednim stanom, to je očigledno da je prosječna veličina parcele van svih okvira racionalnosti i za znatno manje gradove od Sarajeva. Minimalni troškovi pribavljanja i uređenja zemljišta, kao i nizak doprinos (odnosno on i ne postoji za dvorišta) stimulisali su graditelje da se orijentišu na veće parcele, jer veća parcela za graditelja ima očiglednu prednost kako u iskorištavanju, tako i pri eventualnoj prodaji zgrade.

### 3.5.4. Uticaj urbanističkog projektovanja na racionalnost izgradnje, pripremanja i opremanja zemljišta

Da bismo na konkretnom primjeru pokazali kako od pristupa projektanta i načina urbanističkog rješavanja naselja direktno zavisi ostvareni stepen racionalnosti i ekonomičnosti, u slijedećoj tabeli izložićemo neke od podataka iz obimnih istraživanja vršenih u sklopu Programa izgradnje i prostornog razvoja grada Sarajeva. Ovdje nam je cilj prvenstveno da ukažemo na to da je i jednoporodičnu stambenu izgradnju moguće koncipirati tako da bude racionalna i prihvatljiva kako za same graditelje, tako i za grad.

Tabela broj 9.

| Naziv lokaliteta    | Gustina naseljenosti | Koeficijent iskoristenja terena | Troškovi pripremanja naselja po 1 m <sup>2</sup> KSP |                                             |                                             | Svega |
|---------------------|----------------------|---------------------------------|------------------------------------------------------|---------------------------------------------|---------------------------------------------|-------|
|                     |                      |                                 | Uređenje zemljišta u užem smislu                     | Izgradnja obj. zajedničke komunalne potrebe | Izgradnja obj. individual. komunal. potrebe |       |
| Vrača               | 94,40                | 5,12                            | 986                                                  | 531                                         | 686                                         | 2.203 |
| P. Goranin III      | 239,00               | 2,14                            | 459                                                  | 112                                         | 135                                         | 706   |
| Breka               | 196,00               | 2,44                            | 261                                                  | 190                                         | 193                                         | 644   |
| Velešići            | 126,00               | 3,95                            | 476                                                  | 446                                         | 524                                         | 1.446 |
| Pofalići            | 115,00               | 4,16                            | 1.496                                                | 491                                         | 207                                         | 2.194 |
| Buća-Potok I        | 236,00               | 2,07                            | 395                                                  | 103                                         | 96                                          | 594   |
| Buća-Potok II       | 280,00               | 1,44                            | 263                                                  | 178                                         | 205                                         | 646   |
| Sokolovića Kolonija | 144,00               | 3,51                            | 291                                                  | 342                                         | 123                                         | 756   |



Podaci koji su izneseni u ovoj tabeli rezultat su ispitivanja konkretnog stanja na terenu i računica izvedenih nakon izrađenih idejnih urbanističkih skica i projekata komunalnih mreža. S druge strane, da bi se ispitivanja obogatila što opštijim stavovima i rezultatima, vršeno je urbaniziranje jednog konkretnog područja u pet varijanata, sa raznim vidovima izgradnje. Budući da su ta istraživanja vršena na identičnom terenu, uz identičnu mrežu saobraćajnica, ona imaju određenu teoretsku vrijednost i širu primjenljivost. U narednoj tabeli izneseni su podaci o odnosu gustine naseljenosti i koeficijenta iskorišćenja zemljišta prema cijeni pripremanja i opremanja zemljišta.

Tabela broj 10.

| Oznaka | Sistem izgradnje | Gustina naseljenosti | Koeficijent iskorišćenja | Troškovi priprem. i opremanje po 1 m <sup>2</sup> KSP u dinarima |                                          |                                            | Svega | %     |
|--------|------------------|----------------------|--------------------------|------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|--------------------------------------------|-------|-------|
|        |                  |                      |                          | Uređenje zemljišta u užem smislu                                 | Izgradnja obj. zajedničke komunal. potr. | Izgradnja obj. individualne komunal. potr. |       |       |
| »A«    | Slobodno stojeća | 84,40                | 4,46                     | 1.000                                                            | 441                                      | 286                                        | 1.727 | 100%  |
| »B«    | Dvojna           | 106,31               | 3,75                     | 794                                                              | 349                                      | 229                                        | 1.372 | 79,44 |
| »C«    | u nizu           | 152,67               | 2,47                     | 554                                                              | 255                                      | 167                                        | 976   | 56,52 |
| »D«    | Kombinovana      | 382,89               | 1,21                     | 221                                                              | 103                                      | 83                                         | 407   | 23,56 |
| »E«    | kolektivna       | 470,75               | 1,01                     | 179                                                              | 98                                       | 82                                         | 359   | 20,78 |

Kolektivna izgradnja, koja se ovdje takođe posmatra, uzeta je radi poređenja. Međutim, prve tri varijante, gdje se radi samo o individualnoj izgradnji, vrlo su ilustrativne, jer se vidi da odgovarajućom dispozicijom objekata i primjenom odgovarajućeg sistema gradnje troškovi uređenja zemljišta mogu da se svedu gotovo na polovicu. Smatramo da je baš u ovome šansa jednoporodične izgradnje koja bi se morala iskoristiti.

#### 4. ZAKLJUČAK

Iz ovoga što je prethodno rečeno, kao i iz niza elaborata o ovoj oblasti rađenih u sklopu Programa može se zaključiti slijedeće:

— Stanovanje u jednoporodičnim objektima moraće se prihvatiti do granice koju dozvoljava racionalna organizacija gradskog života, ali ujedno će se morati koncipirati na potpuno nov način u odnosu na našu dosadašnju praksu. Brojni urbanistički i ekonomski parametri, njihova međusobna uslovljenost i veličina, ukazuju da je moguće ostvariti racionalnost i u prizemnom stanovanju ako se putem urbanističkog projektovanja ostvare potrebni preduslovi za primjenu adekvatnih metoda zemljišne politike, finansiranja i organizacije izvođenja radova.



— Oblast jednoporodične izgradnje mora postati društvena briga. Ova izgradnja ne može i ne smije biti u osnovi prepuštena pojedinačnom interesu, pojedinačnom projektovanju i pojedinačnom građenju. Iz tog proizlazi da ovoj izgradnji treba pristupiti i kao kolektivnoj izgradnji koja se rješava horizontalno.

— Da bi se ova oblast izgradnje u cjelini povrgla savremenijoj koncepciji, nužno je opredijeliti se za ona gradska područja na kojima je moguće stvoriti takve uslove za izgradnju koji odgovaraju i gradu i graditeljima. Lokacija u ovakvim naseljima ne može i ne smije biti izolovana jedinica, nego jedino dio uređene cjeline. Na gradskom području ne može postojati prostor za koji društvo nije zainteresovano.

— Planiranje i projektovanje naselja jedan je od najbitnijih elemenata racionalizacije. Samo adekvatna urbanistička arhitektonska rješenja kojima se postiže koncentracija infrastrukture u naselju povećavaju gustine naseljenosti i izgrađenosti terena, obezbjeđuju praktičnu primjenu savremenijeg načina izgradnje naselja individualnog stanovanja. Pored toga, mora se voditi računa o područjima koja je bespravna izgradnja angažovala u takvoj mjeri da je svako razmišljanje o njihovom raščišćavanju i uklanjanju ove izgradnje iluzorno.

Na tim prostorima stanje je takvo da su na njima nužne određene intervencije kako bi se ona uklopila u gradski organizam i kako bi se izvršilo saniranje dosta teškog stanja na površinama namijenjenim za različite druge sadržaje.

— Potrebno je da se od strane Gradske skupštine donesu odgovarajuće odluke u pogledu saniranja pojedinih područja i načina legalizovanja bespravno izgrađenih objekata. — Na osnovu prethodnih analiza utvrditi način kreditiranja pojedinih etapa uređenja građevinskog zemljišta, polazeći prije svega od učešća graditelja u finansiranju uređenja zemljišta.

— Budući da veliki broj graditelja bespravnih stambenih zgrada radi u privredi grada i da su i od njihovih dohodaka izdvajana sredstva za stambenu izgradnju, može se s pravom zahtijevati da i njihove radne organizacije učestvuju u saniranju prostora na kojima je izgradnja ostvarena. Opštinske službe trebalo bi da utvrde u kojim radnim organizacijama stanovnici sa određenog područja rade i sa organima upravljanja pojedinih radnih organizacija da obave razgovore kako bi se utvrdio nivo sredstava i način davanja sredstava, bilo kao kredit radniku ili kao nepovratna sredstva za uređenje zemljišta.

— Trebalo bi pristupiti na programiranim prostorima izuzimanju iz posjeda zemljišta, uz adekvatnu naknadu korisnicima, a van građevinskog rejonu pokrenuti redovan postupak eksproprijacije, jer bi se na ovaj način vrlo efikasno zaštitilo gradsko područje od uzurpacije i dosadašnje prakse, kad je vlasnik zemljišta praktično vršio »urbanizaciju«.

Zbog toga bi, uz pretpostavku ostvarenja mjera, trebalo utvrditi i odgovarajuće društvene norme ponašanja radnih organizacija u ovoj sferi (način kreditiranja radnika, politika angažovanja viših sredstava, poštovanja mjera zemljišne politike). Ovakva saradnja i angažovanost pojedinih faktora mogle bi da se utvrde društvenim dogovorom, čemu bi trebalo pristupiti nakon utvrđivanja njegovih elemenata putem naj-



šireg konsultovanja svih radnih organizacija u gradu. Elemente dogovora za prethodnu raspravu trebalo bi da izradi Gradski sekretarijat za stambeno-komunalne poslove, uz konsultovanje odgovarajućih tijela i drugih organizacija, a nosioci akcije i garancija njenog sprovođenja treba da budu društveno-političke organizacije, a posebno Savez sindikata, čiji je temeljni zadatak briga o radnim i životnim uslovima radnih ljudi.

Konstatacija koja se ovdje iznosi posljednja — mogla je biti i prva. Ona je vezana posredno i za pojavu bespravne stambene izgradnje, a može se definisati i na način kako je to rečeno u studiji »Individualna stambena izgradnja«, koju je izradio Jugoslovenski institut za urbanizam i stanovanje iz Beograda: »... Grad sačinjavaju u prvom redu ljudi, a tek poslije fizičke strukture grada: tim ljudima različitih ekonomskih mogućnosti, navika i želja mora se, do mjere koju dozvoljava racionalna organizacija gradskog života, izlaziti u susret urbanističkim planiranjem, finasiranjem stambene izgradnje, organizovanjem uređenja zemljišta i masovnom proizvodnjom prizemnih stambenih zgrada. Ne može se jednostavno, u ime bilo kakvih principa zanemariti pravo čovjeka, naravno, u sklopu određene politike, da bira sebi oblik stanovanja. To bi bilo nesvojstveno zajednici kao što je naša, bez obzira što će ponekad prizemno stanovanje biti skromnije, a nekad izraz izvjesnog luksuza ...«

MITHAT AGANOVIC

**CONDITIONS OF THE DEVELOPMENT AND BASIC TECHNICAL,  
ECONOMIC AND SOCIOLOGICAL CHARACTERISTICS  
OF ILLEGAL HOUSING CONSTRUCTION IN SARAJEVO**

**SUMMARY**

The problem of illegal construction of single-family dwellings has recently become more and more acute in our cities. Sarajevo is by no means an exception. In fact, it can be said that it is precisely in Sarajevo that this type of buildings has been most effectively cultivated and has created such a state that certain emergency measures must be taken immediately to channel the process and put a stop to the chaos which menaces the entire city and threatens to block further spatial development of the city and to prevent normal functioning of the entire city system.

As a sociological phenomenon, this illegal construction represents a point very worthy of interest and examination. Only a complete understanding of the causes and results of this building can result in a proper stand towards this phenomenon and a realistic treatment of it. The causes, which are no doubt primarily outside the phenomenon itself, must be objectively examined. Only by getting rid of these causes can we get rid of the results — the enormous expansion of illegal building of single-family homes, both in Sarajevo and in many other cities within our country.



Within the framework of the long-range program for the construction and spatial development of Sarajevo, there has been significant research done on this phenomenon. Its numerous architectural, sociological, political and organizational components have been studied. As a result of this research a number of objective indicators have been found which, to a certain extent, throw new light on the subject.

The major factors which have influenced the appearance and expansion of this illegal construction are presented below.

The increase in construction in general of single-family houses, as a result of inadequate land-management policies, is one significant factor. This can be attributed to such factors as:

- the exceptionally intensive mechanical demographic increase of population, primarily from areas where single-family dwellings were the only form of housing. The enormous differences in per capita income between the city of Sarajevo and the areas surrounding it, and even the entire rest of the Republic of Bosnia and Herzegovina, is especially crucial in creating a constant migration of the population to the city.

- the fact that people who have migrated to the city have no possibility to solve their housing problem except with a single-family dwelling, due to the policies of distribution of apartments and the structure of qualifications.

- the credit which is given by many working organizations to its workers, for the purpose of solving their housing problem, which is usually inadequate to cover also the costs of arranging property within the city.

- the volume of apartment-building construction, which is inadequate to cover the expansion of needs, not to mention the deficit which already exists.

- the fact that city property is still given to prospective builders for a minimal and economically absolutely unrealistic participation.

- the fact that, for one's own purposes, with the help of family and friends, it is still much less expensive to build yourself.

Thus, these conditions, along with the nearly total lack of concern for such builders and such construction, could not help but result in an expansion of illegal construction, considering that:

- no research of a serious nature has been done on this problem previously, and therefore, no objective stand has been taken on problem or, in some communes, diametrically opposed stands have been taken.

- the urban planning for single-family dwelling areas have been inadequate, with the most expensive solutions intended for the population with the lowest incomes.

In the research mentioned earlier, it was found that within the last five years, within the city limits a total of 2,964 illegal houses have been built, this in a period after the adoption of the general urban plan.

Thus, within a very short period of time, much of the space planned for a large variety of urban purposes has been usurped. As a direct result, the plan itself has become illogical with regard to the various urban elements planned for (especially for thoroughfares, urban centers, etc.).



In very detailed research on the sociological aspects of this construction, the following conclusions were reached:

- The majority of the immigrant families who have built single-family, legal or illegal, houses come from eastern Bosnia or Herzegovina.

- The majority of these immigrant families were forced to come to Sarajevo in search of employment.

- The education and technical training of these people is generally very little.

- As a rule, the people who build these houses have low and below-average incomes.

- The vast majority of these houses are built by the individual owners, while only a very small number have been constructed by some construction firm.

- In the majority of cases the houses are built as a single-family dwelling, but there are a significant number for two or more families, which is indicative of an incipient »landlord« system.

- Usually modern and long-lasting material have been used in these buildings, but there are a significant number of buildings made of out-dated and flimsy material.

- A vast number of these buildings are without connection to the city water supply or sewage system since the region in which they have built is also without these urban services.

- The obtaining of legal papers and permits for construction is a very time-consuming and exasperating process, which also has much to do with the phenomenon of illegal construction.

- The designing of these buildings is done in a routine manner without careful attention, so that the results are, from a functional, esthetic, and organizational aspect, very mediocre.

- The sizes of the building sites are unregulated and irrational, and it is characteristic to find great differences in the sizes of the parcels of land within various areas.

In order to test the influence of rational urban planning upon the economic effectiveness of community development, testing was done upon several earlier communities of single-family dwellings, as well as of several larger districts. The results obtained clearly indicate a direct relationship among the above-mentioned phenomena and the need for fundamental changes in the positions taken until now by the designers. Theoretical examination of a given locality which contained several manners of urban development gave still further reinforcement for this standpoint.

The general conclusions which can be drawn from the various research studies which have been referred to above are as follows:

- The construction and habitation of single-family dwellings in Sarajevo has developed to such an extent that it must be recognized as a reality which requires the undertaking of adequate measures towards legalizing the buildings already constructed wherever this is possible. It is clear that the strict accomplishment of previously made decisions and plans which would require tearing down these houses is out of the question.

— The problem of single-family housing must become the concern of society, primarily for the sake of society's protection.

— The selection of areas for construction of communities of single-family housing, as well as the architectural and urbanistic treatment of this problem, must be fundamentally changed to make them of greatest benefit to society and to individuals.

— Changes in land management policies in the desired direction would lead to economically sound relations in this type of construction as well, which would regulate its further development in the desired manner.

The fact remains, however, that, in spite of everything, the citizens must be allowed the privilege of choosing, within the framework of the city and its existing norms, social system, and economic capacities, the manner of housing which they find most appropriate to their needs. To forbid this and not undertake any measures to satisfy their needs within the limits of possibilities means a lack of recognition that housing is one of the essential human needs. We should add to this that it should be kept in mind that very few people basically wish consciously and systematically to violate the law, but they all must struggle for realization of the basic human requirement of a roof over their head.





SADI ĆEMALOVIC

## NAČIN RJEŠAVANJA PROBLEMA BESPRAVNE STAMBENE IZGRADNJE U MOSTARU

U dosad iznesenim referatima obuhvaćeni su gotovo svi aspekti tzv. fenomena bespravne stambene izgradnje, i ovaj će materijal vrlo korisno poslužiti u našoj praksi. Imao sam priliku da se, radeći na ovom pitanju, upoznam sa istraživanjima naših eminentnih stručnjaka i institucija u Jugoslaviji, pa sam zato slobodan reći da je ovaj problem u najširem smislu postao predmet interesovanja cjelokupne jugoslovenske javnosti i da zaokuplja ne samo profesionalne urbaniste, već i sve naučne i stručne institucije i, na kraju, same građane. Iskustveno gledano, ova pojava savremene urbanizacije naših gradova različito se manifestuje u pojedinim sredinama, tako da i određena saznanja u rješavanju problema bespravne izgradnje upravo potvrđuju širinu i kompleksnost pitanja koja je neminovno imati u vidu kada se raspravlja o ovoj pojavi i svim implikacijama koje ona sa sobom nosi, a prije svega pri donošenju odluka u smislu poduzimanju određenih mjera za njeno suzbijanje. Zato mi dozvolite da, ne upuštajući se u određena teoretska i stručna pitanja koja su ovdje pokrenuta i potvrđena, ovaj cijenjeni skup upoznam sa nekim praktičnim iskustvima koja smo mi u našem gradu primijenili u rješavanju problema bespravne izgradnje. Istovremeno želim upozoriti da nemam namjeru donositi o svemu ovome bilo kakve zaključke ili davati prijedloge koji bi mogli poslužiti kao eventualni »recept« uspješnog rješavanja ovog fenomena, već isključivo želim iznijeti naša iskustva, koja, po mom mišljenju, zaslužuju jedan kritički osvrt, jer mogu doprinijeti iznalaženju uspješnih metoda u suzbijanju ili, bolje reći, u saniranju bespravne izgradnje i u drugim sredinama.

Iako bi bilo nužno da prije svega kažem nekoliko riječi o specifičnostima razvoja Mostara, ja to ovom prilikom moram ispustiti kako zbog karaktera teme, tako i zbog vremena koje mi stoji na raspolaganju. Mostar je 1945. godide imao 21.000 stanovnika, a 1960. godine 42.000 stanovnika. U toku 15 poslijeratnih godina, po katastarskoj, gruntovnoj i inspekcijskoj evidenciji, nije zabilježen nijedan slučaj bespravne izgradnje. Mislim da na ovom skupu nisam u mogućnosti obrazložiti ovu konstataciju, jer svaka ocjena bez šireg istraživanja bila bi nekompletna.



Ovo je činjenica koja je, ja mislim, isto tako ili bar slično evidentna i u drugim gradovima, pa bi bilo interesantno tražiti njezine stvarne razloge.

U Mostaru prve pojave — slučajevi bespravne izgradnje registrovani su 1960. godine — ukupno 6. Tada je porušena i prva kuća u području rekreacione zone Radobolje, gdje su bile samo bašte i voćnjaci. Ta godina je ujedno početak ozbiljnije izrade prvih urbanističkih planova za organizovanu stambenu izgradnju. Daljnja hronologija događaja iz godine u godinu pokazuje stalni porast bespravne izgradnje, tako da je već 1964. godine registrovano 135 bespravnih objekata, a nije porušen nijedan objekat. Izgradnja dostiže kulminaciju u periodu od 1965. do 1969. godine, kada registrujemo impozantnih 830 slučajeva na široj i užoj gradskoj teritoriji. Jasno, tada dolazi i do primjene »drastičnih« mjera većeg obima, tj. rušenja, a odmah zatim nastaju svi »prateći sukobi« koji se manifestiraju kao vrlo ozbiljni društveno-politički i ekonomski problemi grada. S druge strane, ovakva situacija prijetila je moralnoj diskvalifikaciji inspekcijske i urbanističke službe, zbog čega je ubrzo došlo do opšte pasivnosti i izbjegavanja poduzimanja efikasnih mjera. Međutim, moram reći da je 1970. godine, nakon šire društvene akcije svih faktora u komunij, stepen intenziteta bespravne izgradnje znatno smanjen, pa je registrovano svega 29 slučajeva, a istovremeno su porušena 74 objekta. Od 20. VIII 1970. do 1. XII 1971. godine registrovano je 18 pokušaja bespravne izgradnje, koja je u najvećem broju slučajeva otkrivena i suzbijana u početku dok za neke slučajeve postupak još traje. Kao što se vidi, u posljednjoj godini mi nismo imali nijedan slučaj bespravne izgradnje »klasičnog tipa« — izgradnju objekta od temelja do krova na slobodnom terenu. Razumljivo je što je sve nas koji se bavimo ovim problemom u našem gradu ova činjenica ohrabrila, ali ujedno i zabrinula, jer smo upotrijebili sva raspoloživa sredstva u okviru naših mogućnosti, te ako bi došao novi talas bespravne izgradnje, ja prosto sumnjam da bi se mogao zaustaviti. On se već danas pomalo nagovještava, jer će sa izgradnjom mnogih kapitalnih objekata, kao što su Aluminijski kombinat, novi putevi, fakulteti, škole itd., sigurno doći i prateći problemi u migraciji stanovništva.

Ne samo da se nalazimo u iščekivanju šta će biti dalje, nego smo i u stalnim dilemama koje nam nameću svakodnevni odgovori na zahtjeve građana za tzv. legalnu izgradnju, koja iz dana u dan postaje sve intenzivniji oblik rješavanja stambenih pitanja najvećeg broja građana i radnih ljudi. U 1970. godini izdato je preko 450 odobrenja za građenje. Potpuno smo ubijeđeni da ćemo, ukoliko uspješnije riješimo problem legalne izgradnje, imati trajnije sadašnje stanje, koje efikasnom eliminacijom pojedinačnih ekscenrih pojava može obezbijediti stagnaciju bespravne izgradnje. Naglašavam da su za ovo potrebne znatne materijalne obaveze grada, koje on danas nije u stanju obezbijediti, pa će zbog toga i ovaj trenutni zastoј bespravne izgradnje, vjerovatno, imati i kratkotrajan karakter ukoliko se ne postignu određeni dogovori sa bankom, komunalnim organizacijama, građ. operativom i društveno-političkim faktorima.

Iz vrlo čestog kontakta sa bespravnim graditeljima i na osnovu svog iskustva u tom poslu mogao bih zaključiti da bespravnu izgradnju nećemo moći odstraniti iz prostora naših gradova sve dotle dok ne bude-



mo spremni prihvati materijalne žrtve koje nosi sa sobom svaka urbanizacija, a posebno ova kategorija graditelja u sadašnjem sistemu cjelokupne stambene politike naše zemlje. Mislim da se ovdje ne radi ni o kakvoj pesimističkoj konstataciji, već prosto o jednoj životnoj činjenici da svako želi stan i standard i da na to ima pravo, a da su mnoge perspektive u urbanističkoj i stambeno-komunalnoj politici dokraja nedefinisane i bez materijalne osnove.

Ipak, na kraju, obavezan sam objasniti kako smo mi došli do toga stanja u kome je bespravna izgradnja svedena na minimum i u tolerantne granice, ako se uopšte može reći da postoji riječ tolerancija u ovom slučaju. Vrlo je interesantno istaći da već od prve pojave bespravne izgradnje kod nas otpočinju i stručne rasprave o ovoj problematici. Od 1961. godine vrši se konstantna urbanistička registracija ovog fenomena, a paralelno sa tim teku i najšire rasprave u raznim forumima u komuni. Kako je rastao broj bespravno izgrađenih zgrada, tako se povećavao intenzitet stručnih i društvenih preokupacija, tako da bespravna izgradnja postaje sve dominantniji problem društveno-političkog života u opštini. U Zavodu za urbanizam i komunalnu djelatnost izrađen je veći broj studija i elaborata koji su imali za cilj ne samo da registruju sve pojave bespravne izgradnje i utvrde kategorizaciju pravnih prestupa, već i da daju konkretne prijedloge i mjere za njeno suzbijanje. Nakon posljednjeg elaborata iz juna 1969. godine prišlo se konačnoj i odlučnoj fazi realizacije usvojenih stavova putem dosljednog sprovođenja urbanističke politike, tj. putem primjene svih praktičnih mjera, metoda sankcija i raspoloživih sredstava.

Period priprema za realizaciju ovog programa »akcija« trajao je više od 2 godine dana i predstavljao je organizacionu konsolidaciju svih pozvanih organa SO i službi, radnih i društveno-političkih organizacija, odnosno zborova birača i mjesnih zajednica.

Obaveze se nisu sastojale samo u dosljednom i principijelnom poštovanju usvojenih stavova Savjeta i Skupštine, već i u neposrednom zaduženju za izvršavanje konkretnih zadataka i obaveza na planu saniranja bespravne izgradnje.

Uporedo sa ovim akcijama donesen je i petogodišnji Program individualne stambene izgradnje za uže i šire gradsko područje, na osnovu kojeg je Zavod za urbanizam, sa ostalim službama i komunalnim radnim organizacijama, dobio zadatak da izradi rješenja i pripremi teren za tzv. legalnu izgradnju. Naglašavamo da je ovaj posao bio prethodno završen, a da su nakon toga uslijedile administrativne i inspekcijske mjere na terenu. Istovremeno je organizovana vrlo široka mreža inspekcije i nadzora koja je bila konstantno prisutna na svakom području.

Radi ilustracije navodim da su pojedine mjesne zajednice putem svojih komunalnih sekcija prihvatile obavezu inspekcijske kontrole i obavještanja o stanju na svom terenu, tako da se imao redovan uvid u cjelokupnu situaciju, a samim tim ostvarenja je najefikasnija mogućnost za blagovremeno poduzimanje mjera i suzbijanje izgradnje već u samom začetku.

Pored toga, angažovan je iz redova građana i studenata veći broj lica koja su potpuno anonimno radila u pojedinim zonama i bila stimu-



lisana za svaku podnesenu prijavu ili obavještenje koje je odmah i pro-  
vjeravano.

Doneseni Program rušenja sprovodio se striktno, uz pomoć organa  
milicije, sa određenom taktikom kako bi se ostvario psihološki utisak  
u određenim intervalima i u svakom dijelu grada gdje se koncentrirala  
bespravna izgradnja.

I pored svih početnih negodovanja, nepoželjnih reakcija i politič-  
kih poteškoća, zahvaljujući jedinstvenosti svih odgovornih društvenih  
faktora, opštinskih organa i organizacija, već prve akcije dale su veoma  
vidljive rezultate. Moram naglasiti da je odmah uspostavljen ravno-  
pravan, realan i prihvatljiv dijalog sa svim bespravnim graditeljima i da  
je došla do izražaja njihova apsolutna spremnost da prihvate nastalu  
situaciju, odnosno određene solucije koje su u konačnom mogle obez-  
bijediti njihovo rješenje stambenog problema.

Pošto su u pojmu »bespravni graditelji« zastupljene sve kategorije  
građana od socijalno ugroženih i besposlenih do onih sa riješenim os-  
novnim standardom i špekulantskim namjerama, ja na ovom mjestu  
neću iznositi kategorizaciju pojedinih mjera i odluka koje su se prak-  
tično morale modificirati i odraziti na cjelokupan efekat poduzetih ak-  
cija, ali ističem da je kao bitan i presudan faktor bilo to što se raspo-  
lago sa svim neophodnim podacima i obavještenjima o svakom gradite-  
lju, o svakoj lokaciji, i što su isti materijali na jedan prihvatljiv način  
prezentirani građanima i javnosti u otvorenom dijalogu na mnogim sa-  
stancima sa bespravnim graditeljima. Kao rezultat svega toga je sveop-  
šta podrška svih građana grada u suzbijanju bespravne izgradnje. Imam  
osjećaj da je to bio najveći društveno-politički uspjeh u to vrijeme, pa  
je ova moralno-psihološka podrška za cjelokupan rezultat akcije bila po-  
djednako važna kao i sve administrativne mjere.

A evo zbog čega.

1. Skupština opštine je na osnovu Programa o saniranju bespravne  
izgradnje učinila jedinstven potez donošenjem Odluke o legalizaciji naj-  
većeg broj bespravnih objekata na sjednici 27. IX 1969. godine, poslije  
kojeg roka su sve službe, a posebno inspeksijska, bile ovlaštene da po  
najkraćem postupku pristupaju suzbijanju i rušenju svih oblika besprav-  
ne izgradnje.

Ova Odluka sadržavala je — pored obaveze bespravnih graditelja  
da naknadno naprave tehničku dokumentaciju u skladu sa urbanistič-  
kim planom i regulišu obaveze oko legalizacije naknadnim pribavljanjem  
odobrenja za građenje i uplatom tzv. »komunalija« pod povoljnim uslo-  
vima (uplata u ratama) — i postupak, odnosno obaveze u pogledu obez-  
bjedenja osnovnih uređaja infrastrukture za optimalne uslove stano-  
vanja (svjetlo, voda, pristupni put). Iako je ovakva odluka Skupštine  
dobila različite komentare i nije bila sa zadovoljstvom prihvaćena, po-  
seбно od urbanista, moje lično mišljenje je, gledano sa aspekta današ-  
njih njezinih rezultata, da je ona postigla značajno političko djeystvo i  
da je u to vrijeme bila jedino realna. Kad ovo kažem, onda vjerujem da  
za jedan grad od 60.000 stanovnika nije poseban prostorni problem sa-  
nirati cca 900 bespravnih objekata na prostoru od 9.000 ha ili, gledano  
na kompaktnu urbanu teritoriju grada, 470 objekata na 400 ha. Napo-  
minjem da izvršena legalizacija obuhvata samo one rejdone u kojima je



Generalnim planom predviđena stambena izgradnja, i to uglavnom individualnog tipa. Druge izgradnje unutar zaštićenih zona: rekreacije, saobraćajnica, privrede i dr. namjena, uglavnom, u većem obimu nije bilo, a takva legalizacija, konačno, nije ni prihvaćena.

Urbanistički planovi reiona bespravne izgradnje koji su naknadno urađeni pokazali su sve negativne elemente i posljedice takve izgradnje, koje će se odraziti u budućoj organizaciji takvih stambenih reiona i koje će biti potrebno u toku dužeg vremenskog perioda konstantno određenim ulaganjima sanirati.

2. Svim bespravnim graditeljima od strane Zavoda za urbanizam pružena je mogućnost da putem minimalne uplate od 500 do 1.000 dinara dobiju izvedbeni projekat u skraćenom obliku i da, na osnovu istog, završe i kompletiraju otpočetu izgradnju u pojedinim etapama i prema mogućnostima. Ovi projekti rađeni su za svaki objekat posebno, sa maksimalnom tolerancijom osnovnog gabarita objekta i sa ciljem dostizanja određenih arhitektonskih i konstruktivnih poboljšanja na objektu. To se podjednako odnosi i na objekte koji su bili u završnoj fazi, odnosno potpuno dovršeni.

3. Pružanjem mogućnosti legalizacije svim bespravnim graditeljima stvorena je mogućnost i naknadnog rješavanja imovinskopravnih odnosa na nacionalizovanom zemljištu i prenošenja prava iskorištavanja zemljišta od strane Skupštine opštine. Ako se ima u vidu da je veliki broj graditelja izgradnju otpočeo na zemljištima dobivenim od strane korisnika putem kupoprodajnih ugovora koji se gruntovno nisu mogli provesti, a da SO nije takođe postavljala nikakve naknadne zahtjeve u pogledu plaćanja zemljišta, onda je razumljivo što je ova mjera bila jedna od bitnih u ostvarenju interesa za svakog graditelja.

4. Pružena je nesmetana mogućnost priključivanja svih legaliziranih objekata na sve raspoložive komunalne instalacije uz minimalnu naknadu za priključke.

5. Najugroženijim kategorijama graditelja, čiji objekti su bili određeni za rušenje, a bili su bez sredstava za obezbjeđenje nove lokacije, putem SO dodijeljeno je erarno zemljište u okolini grada, za koje su takođe urađena parcijalna urbanistička rješenja i stavljena na raspolaganje svim zainteresovanim za izgradnju. U ovim slučajevima pitanje infrastrukture različito je rješavano, ali uglavnom sve lokacije pružale su mogućnost snabdijevanja vodom i električnom energijom.

6. Uporedo sa svim ovim mjerama pripremljeno je više urbanističkih planova i terena koji su sukcesivno stavljeni na raspolaganje zainteresovanim graditeljima da putem konkursa pribave zemljište za izgradnju. (U periodu od dvije godine putem konkursa ustupljeno je zemljište za izgradnju 340 individualnih objekata na nacionalizovanom zemljištu.) Na tim terenima se danas vrši izgradnja i uređivanje zemljišta sa neophodnim objektima infrastrukture.

Ova praksa je konstantna i ona će se najvjerovatnije i dalje primjenjivati za pojedine rejone grada i prigradskih naselja ukoliko ne nastupe nepredviđene poteškoće materijalne prirode i ukoliko ne izostane mogućnost obezbjeđenja sredstava od strane fondova i banke. Prema Programu individualne izgradnje, na užoj urbanoj teritoriji grada do 1975. godine obezbjeđeni su tereni i urbanistička rješenja za 600 stanova u individualnom sistemu građenja.



7. Za cjelokupno šire gradsko područje sa svim prigradskim naseljima pripremljen je zonalni plan izgradnje kojim su definirani prostori i uslovi izgradnje u pojedinim zonama i naseljima, obuhvatajući sve tipove izgradnje objekata od vikend do vilske izgradnje, i praktično odobravanje lokacija obavlja se konstantno na osnovu ovih planova i postojećih propisa koji se odnose na nenacionalizovano zemljište, odnosno građevinske rejone. U toku 1970. godine izdato je 980 raznih odobrenja i saglasnosti, a samo 12% je negativno riješeno.

8. I na kraju, sprovedena je integracija svih urbanističko-komunalnih službi i organizacija u jedinstvenu stručno-upravnu instituciju — Zavod za urbanizam i komunalnu djelatnost, u čijem sastavu su svi poslovi od lokacije i odobrenja za građenje do građevinske inspekcije, odnosno urbanističkog plana i opštinskih fondova za uređenje i iskorištavanje gradskog zemljišta i opštinskog fonda za puteve. Ovakva organizacija bila je jedan od preduslova za uspješno vođenje svih akcija, jer nije dolazilo do bilo kakvih dupliranja prava, nadležnosti i odgovornosti, a samim ti postignut je visok stepen pravovremenosti u donošenju odluka, programa i projekata koji su bili neophodni za realizaciju. Možda važnija od toga je činjenica da se prateće subjektivne slabosti nisu mogle prebacivati sa mjesta na mjesto i da se nisu mogli tražiti izlazi u stvaranju raznih paravana koji su ranije bili često pogodno rješenje za odgađanje problema. Tu je bilo sve, i onda se moralo raditi. Ja sam zadovoljan što na ovom skupu, bez ikakvih konačnih pretenzija mogu nagovijestiti prve i dosta pozitivne rezultate koji su se pojavili u našoj praksi urbanizacije grada.

Ponovo naglašavam, ovo je samo jedno iskustvo, jedan aspekt organizacionih, društvenih i urbanističkih principa u načinu rješavanja problema bespravne stambene izgradnje, ali ne treba izgubiti iz vida i sve one druge, urbanističko-tehničke, administrativne, imovinskopravne, ekonomske, političke, sociološke i druge aspekte koji su neodvojiv faktor uspješnog sprovođenja politike izgradnje jednog grada i koji su bili također predmet naših stalnih preokupacija.

SADI ĆEMALović

## THE MEANS OF SOLVING THE PROBLEM OF ILLEGAL HOUSING CONSTRUCTION IN MOSTAR

### SUMMARY

In Mostar the first instances of illegal housing construction were registered in 1960 (a total of six cases). By 1969 the impressive number of 830 such cases were registered in the city which, at that time, had a population of about 60.000. Since 1970, after extensive social action on the part of all elements within the city administration, a noticeable decrease in the frequency of this phenomenon was achieved, with a total of 29 cases registered and, within the same time period, 74 various buildings torn down. From Aug. 20, 1970 to Dec. 1, 1971, only 18 attempts



at illegal construction were registered, the majority of which were discovered and stopped in the initial stages of the construction process.

In the drive against illegal construction, all of the available forces in the administration were mobilized and were given the general support of all citizens — a factor which represents a moral and psychological condition necessary for effective results in the measures undertaken. On the basis of the Program for Protection against Illegal Construction the following aims were consistently worked towards:

1) the legalization and inclusion of all buildings which do not fundamentally hinder the urban plans construction program.

2) the drawing up of technical documents for the purpose of enabling architectural and construction improvement for all such buildings.

3) the providing of possibilities for later changes in legal property relations with regard to utilization of earlier purchased land.

4) the extension of rights to be provided for all available communal services (sanitation, electricity, etc.) at a minimal cost.

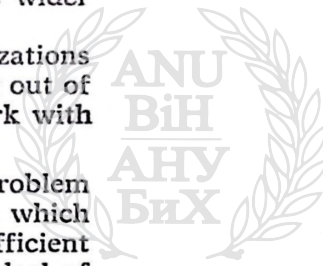
5) the provision of new building lots for construction to those builders whose homes without permits are destined to be torn down.

6) the preparation and drawing up of more than one urban plan for utilization of land for construction by means of public competitions.

7) the drawing up of zoning plans for construction in the wider metropolitan area including all the suburbs of the city.

8) the general integration of community offices and organizations to enable more efficient conduct of urban policies in the carrying out of plans and thus the elimination of chances of duplication of work with regard to any action, responsibility, or authority.

We are completely convinced that as long as we solve the problem of »legal construction« we will also have a more secure situation which can assure us of a halt in »illegal construction« by means of efficient elimination of individual excessive phenomena. For this a good deal of material resources must be available to the city, a factor which is very problematic at the present time. Due to the city's financial limitations, the halt which we have thus far brought about is still of a temporary nature, unless we manage to arrive at certain agreements with banks, community organizations, the construction industry and sociopolitical institutions.







## DISKUSIJA







**Nedo Stipić:** Mislim da dijelim mišljenje prisutnih da smo dužni da zahvalimo Akademiji nauka, organizatorima Simpozijuma i referentima koji su se potrudili da nam na najgodniji način osvijetle problem bespravne stambene izgradnje i njen odraz na funkcionalni i prostorni razvoj gradova u našoj Republici.

Bespravna stambena izgradnja u našoj Republici je u velikom porastu, i to predstavlja zabrinjavajući problem. Zbog toga su vrlo značajni naponi koji su učinjeni od strane Akademije i prisutnih u pravcu osvijetljavanja tog problema. Nama koji smo po svom pozivu dužni da rješavamo stambene probleme mišljenja izražena na ovom Simpozijumu pomoći će da dodemo do potpunijih rezultata. Odmah da kažem da ne živimo u iluzijama da ćemo bespravnu izgradnju u potpunosti eliminisati i suzbiti. Ukoliko uspijemo da je obuzdamo ili smanjimo broj bespravno izgrađenih objekata, rezultati će biti značajni i cijenjeni.

U razmatranju ovog problema došli smo do zaključka da je na pojačani obim bespravne izgradnje uticao niz faktora. Polazeći od stanovišta da je stan neophodan građevinski prostor u kome porodica organizuje svoj život, dakle neophodan prostor za život ljudi, dolazimo do logičnog zaključka da naše društvo mora i dalje da vodi računa da se povećava obim stambene izgradnje. U poslednjim godinama imamo povećan obim privatne individualne stambene izgradnje. U prošloj godini, prethodnici su to već istakli, u SR BiH izgrađeno je oko 25 hiljada stanova, a od toga preko 20 hiljada u privatnoj svojini. Odmah da dodam da je od ukupnih sredstava za stambenu izgradnju za ovih 20 hiljada stanova utrošena 1/3, a 2/3 sredstava su utrošena u društvene stanove. Dakle, za manji obim sredstava dobili smo veći broj stanova. Čini mi se da smo svi pomalo pred tom izgradnjom svjesno zatvarali oči i tolerisali je, jer smo dobili veći broj stanova, riješili veći broj problema i imali manje političkih posljedica. Različiti razlozi za to su postojali. Drugovi referenti su to istakli. Sigurno da je jedan od glavnih razloga povećana materijalna baza društva u cjelini; drugo, migracija selo-grad; treće, radne organizacije su se odlučivale radije da daju kredite svojim radnicima, jer dosta radnika je bilo bez ikakve perspektive za rješavanje stambenog pitanja dobijanjem društvenog stana, pa je tako manjim sredstvima zadovoljavan veći broj zahtjeva, — itd., itd. Kažem, s jedne strane, možemo biti zadovoljni, jer smo izgradili veći broj stanova, a s druge strane, s obzirom da se nismo dovoljno organizovali da individualnu izgradnju društveno usmjerimo, ne dobijamo najracionalnija rješenja i trpimo mnoge nedaće. Drugovi referenti su to istakli, i mislim da nema potrebe da i ja to posebno ističem. Mislim da bi se ekscesi mogli svesti u dvije glavne grupe naših nedaća, da ih tako nazovem. Prvo, neracionalno smo gradili i neracionalno iskorištavali zemljište (inž. Đumrukčić je to ilustrovao nizom primjera), gradili smo na mjestima gde nije predviđeno, ugrožavali saobraćajnice, devalvirali određene prostore, itd. Drugo, mislim da smo i dalje podsticali disperziju naselja, a ta disperzija nam je nanijela nove nevolje, jer veća sredstva treba da ulažemo u infrastrukturu. Ilustrovaću to jednim primjerom: mi sada u Bosni (mislim da je svojevremeno prof. Taubman to obrađivao) imamo jaku disperziju naselja. Oko 32% naselja je do 200 stanovnika; 32% od 200—400; 12% od 400 do 500, a vrlo mali broj naselja je sa većim brojem stanovnika. Mi smo sad

pokušali da rješavamo one najelementarnije probleme tih ljudi u tim naseljima. Recimo — električno svjetlo: napravili smo Program elektrifikacije, pošto sada oko 50% seoskih domaćinstava još nema osvjetljenja, i došli smo do zaključka da nam treba oko 80 milijardi starih dinara da bismo došli na nivo da bude nešto preko 90 procenata elektrificiranih naselja. Dakle, ova disperzija naselja, u krajnjoj liniji, skupo će nas koštati u slijedećim godinama.

Mi smo razmišljali zašto je privatna izgradnja znatno jeftinija. Razlozi su različiti. Sigurno da je jedan od razloga i mobilizacija sredstava stanovnika, zatim razne akcije, ali i mnogo štošta drugo. Pod pritiskom te mase ljudi mi često popuštamo i u cijeni zemljišta, dajemo jeftinije priključke, i dr. Zbog toga nam se i desilo da na pomenutih 5.000 stanova otpadaju dvije trećine društvenih sredstava, jer smo troškove infrastrukture u većem obimu prebacili na njih. Svim navedenim razlozima treba dodati i činjenicu da radne organizacije daju transportna sredstva za prevoze materijala i sl. — pa sve do raznoraznih špekulacija. Kažem, zatvarali smo oči pred svim tim, jer je iza nas stajalo 20.000 stanova. Na sve ovo ukazujem zato da bih objasnio zašto sam sa ohrabrenjem prinio ovo savjetovanje. Posebno sam radostan što su drugi zaista uložili trud i što smo sa različitih aspekata ovaj problem osvijetliti.

Ako bih mogao nešto da dodam u prilog osvjetljavanju ovog kompleksnog problema, onda je to mišljenje, da bismo morali da vodimo računa u budućem periodu o cijenama zemljišta za stambenu izgradnju. Kod nas su već cijene zemljišta tako visoke da imamo lokacija gdje cijena zemljišta u ukupnoj cijeni stana iznosi i preko 50%. U sekretarijatu smo to razmatrali i već se opredjeljujemo za politiku: da glavni izvor prihoda za komunalije bude onaj takozvani doprinos za iskorištavanje gradskog zemljišta, da ravnomjernije raspoređujemo troškove za komunalije, na građane koji su i ranije dobili stan, na radne organizacije i na one koji će tu ubuduće stanovati. Primjeri iz nekoliko gradova (npr. iz Mostara, gdje dobivaju znatno povoljnije finansijske efekte) obavezuju nas da o ovome ozbiljno razmišljamo i da to studiramo, jer ako budemo i dalje cijenu stana opterećivali cijenom zemljišta, to će nam onemogućiti da brže predemo na izmjenu sistema stanarina. Drug Živković je govorio o socijalnim razlikama i o uticaju istih na bespravnu izgradnju. Čini mi se da bismo mogli prihvatiti njegovo mišljenje. Ja bih dodao još to da današnjim sistemom stanarina, koje su vrlo niske, pospješujemo određene socijalne razlike. Ilustrovaću to jednim primjerom. Veći dio proširene reprodukcije u stambenoj izgradnji mi danas obezbjeđujemo putem doprinosa za stambenu izgradnju, koji iznosi na bruto lične dohotke 4%. To je na neto-iznos ličnih dohodaka nešto oko 7 procenata. U našoj Republici u ukupnim sredstvima za stambenu izgradnju masa od 4% čini nešto ispod 50%. Znači, preko 50% sredstava se obezbjeđuje iz drugih izvora: iz fondova zajedničke potrošnje radnih organizacija, iz bankovnih kredita koje radne organizacije treba da vraćaju, iz budžetskih sredstava itd. U krajnjoj liniji, prema jednoj našoj računici, putem raznih vidova izdvajanja odvaja se od 10—12 procenata iz ličnih dohodaka svih zaposlenih za proširenu stambenu reprodukciju. Stanarine su vrlo niske i ne možemo nikako iz stanarina da obezbjeđujemo novu izgradnju. Došli smo u situaciju da nam je postao problem i održavanje stanova. U Bosni i Hercegovini je zaposleno preko 500.000 ljudi. Prema jednoj evidenciji koja nije još potvrđena, oko 112.000 stanuje u društvenim stanovima i plaća stanarinu, a svima se odbija i iz ličnog dohotka za buduću stambenu izgradnju. Znači da na taj način i putem niske stanarine pospješujemo određene socijalne razlike. Tu se može staviti prigovor da oni koji imaju veći lični dohodak više izdvajaju, a sa druge strane, onaj koji ima manji lični dohodak — 20 godina izdvaja i još može izdvajati 20 pa da ne dobije nikakav stan. Zbog toga takvi moraju da ulažu i svoja sredstva, pa i u bespravnu stambenu izgradnju.

Ako bismo detaljnije analizirali ove činjenice, vjerovatno bismo došli do zaključka da je to jedna tiha eksploatacija. Mislim da ćemo ubuduće taj krug morati prekinuti. Ako predemo na sistem da se proširena reprodukcija obezbjeđuje putem stanarine ili većim dijelom iz stanarine, ako predemo na sistem diferencijalne subvencije stanarina za određene kategorije građana,



imaćemo čistiju situaciju. Mislim da će nas to i natjerati da onda pojačanim naporima društveno usmjeravamo individualnu izgradnju. Mi mislimo da treba tu razraditi cijeli sistem mjera. Represivnim mjerama, rušenjem i sl. (mi imamo dobrih propisa, o tome je govorio prof. Kamarić) nećemo postići efekte. Mislim da se treba angažovati da prostorno planiranje dobije odgovarajuće mjesto u našem sistemu, jer ga još uvijek nema. Mi o tome imamo i zaključaka od najautoritativnijih organa. Međutim, u opštinama nemamo najbolju situaciju, i zato treba intenzivnije raditi na izradi urbanističkih planova, a uporedo s tim treba da osavremenimo zakonodavstvo. Govorio sam o politici cijena zemljišta. Napomenuo bih ovdje da bi trebalo stimulirati individualnu izgradnju u većim objektima politikom cijena zemljišta. Ovdje nije bilo govora o stambenom zadrugarstvu, a ja mislim da taj organizacioni oblik može pomoći da lakše usmjeravamo individualnu izgradnju. Raznim mjerama treba stimulirati radne ljude da se zadržavaju u manjim gradovima, u selima, a to će reći da tamo treba obezbjeđivati društveni standard stanovanja počev od školovanja, zdravstvenih objekata, mogućnosti rada itd. Poznato je da širok krug ljudi želi da ulazi u centre, u veće gradove, zbog toga što u svojim naseljima nema mogućnosti zaposlenja, školovanja djece, zdravstvene zaštite itd. Kad bi to imali na području gdje žive, vjerovatno da bi se tu i zadržavali. U krajnjoj liniji, siguran sam da bi nam manje sredstava trebalo da obezbijedimo takozvani društveni standard u tim područjima, nego za ovo što sada činimo za stambenu izgradnju u naseljima gradskog karaktera.

Na kraju bih istakao da sistem bespravne izgradnje treba posmatrati u sklopu cjelokupnog stambenog sistema, pa i sistema društveno-ekonomskih odnosa u našoj zemlji. Mislim da bi bilo korisno, sa dopuštanjem organizatora, da se organizuje na ovu temu jedno savjetovanje sa predstavnicima opština i da referanti i diskusija sa Simpozijuma posluže kao materijal za to savjetovanje. Na taj način bismo mogli zainteresovati širi krug ljudi, našu javnost, i sigurno da određeni rezultati ne bi izostali.

**Stevan Borozan:** Dozvolite mi da se kao predstavnik Privredne komore naše Republike, a posredno i kao predstavnik cjelokupne privrede Bosne i Hercegovine najsrdačnije zahvalim, prvo, uvaženim predstavnicima ove eminentne institucije, koji su našli za potrebno da na autoritativnom nivou Akademije nauka traže put za rješenje ovog veoma komplikovanog problema. Zahvaljujem se takođe svim cijenjenim učesnicima u radu Simpozijuma, koji su naučno, teorijski i praktično, sa raznih aspekata, analizirali ovaj problem.

Bespravna izgradnja o kojoj se ovdje govori vodi nas neizbježno u jednu krizu, krizu prostora i krizu čovjekove okoline, a možda i u krizu odnosa. Ali, kriza znači značajnu prekretnicu u načinu tretiranja nečega, u traženju novog puta. Okolina je naš logični sastavni dio, i njeno iskorištavanje sasvim je razumljivo čovjekovo pravo, ali na kakav način? Zbog svega toga dozvolite mi da svoja razmišljanja o ovome zaista kompleksnom problemu, sa još komplikovanim i kompleksnijim posljedicama, počnem od ustavnih načela, po kojima su i Federacija i republike preuzele brigu i obavezu da usmjeravaju prostorno i urbanističko planiranje i da se staraju o zaštiti čovjekove sredine. Razrada ovog načela znači i brigu društva ili društvenih zajednica da ekonomično i krajnje razumno postupaju sa prostorom, posebno sa onim prostorom kojim se koristi veliki broj pojedinaca, desetine i stotine hiljada njih. Takve obaveze civilizovanog i organizovanog društva su postojale i do danas. Međutim, šta se zapravo dešavalo kod nas? To je dobro poznato, i o tome se i ovdje puno govorilo, a da smo ozbiljno zabrinuti za posljedice, pokazuje i Simpozijum, koji je organizovala ova visoka naučna i eminentna institucija. Ja sam prvobitno mislio da kažem ovdje nešto i o tome kako ta silna migracija i ti obruči koji se stvaraju oko naših gradova djeluju na one koji žive u obruču. Kako doprinose dehumanizaciji grada i kompliciranju do haosa svih njegovih struktura i sistema. No, odustaću od toga s obzirom na vrijeme i na želju da što određenije usmjerimo pravce naših akcija.

Umjesto ranije namjeravanog, želim da kažem nekoliko riječi o tome, kako privreda djeluje na stambenu izgradnju, i obratno: kakve reperkusije



ima stambena izgradnja na razvoj privrede. I ovdje skoro u svim izlaganjima je konstatovano opadanje broja izgrađenih stanova u društvenom vlasništvu, a to znači da privreda ima sve manje mogućnosti da na takav način rješava elementarne probleme svojih radnih ljudi. Vrlo ubjedljivo su to ilustrirali primjeri nekih privrednih organizacija koje je naveo ovdje profesor Janković, posebno »Vase Miskina«. Znači li to da privreda manje izdvaja za izgradnju stanova? — Nipošto! Ne, izdvajanje nije manje, ne izdvaja manje, ali zato manje dobija. A šta je onda razlog? — Jedan od osnovnih je: veća i neprihvatljiva cijena društvenog stana, kojoj su pridodati mnogi troškovi uređenja i opremanja naših gradova. Poznato je da imamo već danas cijenu od 600 hiljada starih dinara po m<sup>2</sup>. To nije cijena samo stana, nego je to cijena svega onoga što mi smatramo uređenjem prostora. Privreda to, naravno, nije kadra da prihvati, pa se onda sve više opredjeljuje za parcijalnu pomoć, da putem kredita pomogne svojim radnicima da riješe pitanje stana. S obzirom na sve elemente i aspekte o kojima se ovdje govorilo, pospješuje se na taj način i bespravna izgradnja. No, na takav način privredne organizacije nisu kadre da riješe sadašnje potrebe i reprodukciju svojih kadrova, pa se, eto, nedostatak stanova kao bumerang vraća privredi. Limitira njen kvantitativni, kvalitativni i tehnološki razvoj. Tako se zatvara krug negativnog djelovanja: privreda — stan i stan — privreda. Možda bi čitav jedan simpozijum mogao biti posvećen tim odnosima koji nisu bez značaja i u sferi produktivnosti rada, tehnološke discipline, ekonomske emigracije itd., itd. Možda ta nemogućnost izdvajanja dovodi u pitanje i realizaciju onog o čemu su govorili drugovi Džankić i Đumrukčić, tj. realizaciju našeg nacrtu privrednog razvoja. Dosta skromnu cifru od 32 hiljade stanova u društvenom vlasništvu u narednom periodu od 5 godina mogli bismo da ostvarimo jedino pod uslovom ako bi privreda bila kadra da izdvoji cca 10 milijardi dinara, osim izdvajanja po postojećim instrumentima, i uz još jedan uslov: da cijene zadržimo na sadašnjem nivou. Teško da će to privreda biti u stanju da prihvati i da podnese. Šta onda treba da učinimo? — Prije svega, treba da napustimo stare navike i zablude. Iako stare zablude imaju više pristalica nego nove istine, kako kaže jedna danska poslovice, moramo inicirati reviziju postojećih ili izradu novih urbanističkih i prostornih planova, tako da se u njima obezbijede stvarno, realno potrebni prostori za stambenu izgradnju obadva oblika vlasništva, vodeći pri tome računa i o predstojećim kvantitativnim odnosima, koji će i u narednom periodu biti, vjerovatno, 1:4 ili 1:5 u korist individualnog vlasništva. Sada imamo, osobito po manjim gradovima, još nepovoljniji odnos; recimo, u Gradačcu taj odnos je 1:40 (jedan naprema četrdeset) u korist privatnog vlasništva, ili u Derventi 1:20 — opet u korist privatnog vlasništva. Ako želimo ovaj odnos promijeniti ako želimo imati više stanova u zajedničkom društvenom vlasništvu, moramo tražiti, naći i prihvatiti takve sisteme gradnje, takvu tehnologiju i takve materijale koje će dosta oskudni potencijali privrede i njene skromne mogućnosti izdvajanja za stambenu izgradnju moći da prihvate. Nipošto ovdje ne mislim da se vraćamo na one tipove stanova iz jednog našeg poslijeratnog razdoblja u kojima je od svih sanitarnih instalacija bila jedna česma ili zajednički nužnik, nego na stanove i zgrade čiji su sistemi gradnje prihvaćeni i masovno se primjenjuju u mnogim razvijenijim zemljama svijeta.

Mislim na zgrade i stanove koji pružaju optimalan komfor življenja, ali čiji vijek trajanja nije 100 godina nego 30, recimo, ili 50, ali zato je i cijena izgradnje dva ili tri puta manja od ove sadašnje, koju društvene mogućnosti nisu kadre da prihvate u ovom trenutku. Samo SAD uspijevaju da izgrade i po nekoliko miliona takvih stanova u vrlo kratkom roku, i to po cijeni 75 do 130 dolara po metru kvadratnom izgrađenog i opremljenog prostora u stanu. U tu cijenu uračunati su i sav namještaj i oprema, i mašine za veš i suđe, frižider sa frizerom, bojler i tepisi, zavjese i lusteri. Razlika u cijeni između 75 i 130 dolara je zavisna od individualne želje vlasnika stana prilikom izbora mobiljara, od stilskog do modernog. Na takvom principu mi moramo uskladiti naše često neskromne želje i više nego skromne mogućnosti.

Ako pojedinačno razmatramo zahtjeve, svima moramo dati za pravo:



— i urbanistima koji žele široke bulevare, dosta prostora za saobraćaj u pokretu i mirovanju, puno zelenila i regulisane vodene tokove,

— i arhitektima koji insistiraju na ljepoti, na svjetlosti, na monumentalnosti, na ekskluzivnosti svojih projekata,

— i seizmolozima koji za 17% poskupljuju gradnju,

— i zahtjevima termike, akustike, estetike,

— ali i privredi i društvu koje kaže: MI NEMAMO mogućnosti da sve to prihvatimo u ovoj etapi razvitka — obavezno moramo dati za pravo.

Taj konglomerat želja svih društvenih struktura i pojedinaca moramo uskladiti, jer je to imperativ sadašnjeg i budućeg vremena.

Moramo razmišljati o sistemima naših »barijada« i drugih modela i akcija o kojima je lijepo govorio prof. Janković i ostali i proučavati ih. Moramo prihvatiti i podržati kooperativni i zadružni neprofitni princip izgradnje vlastitog stana ili porodične kuće. To bi nam omogućilo da brže i lakše organizujemo lična sredstva za rad, da brže i lakše izgradimo veći broj tako potrebnih stanova, da brže i lakše obezbjedimo sisteme i objekte infrastrukture i tercijalne djelatnosti. Na taj način ćemo moći da uskladimo i organizovano usmjerimo obadva tipa i oblika vlasništva stana i objekta. Moramo naći i mogućnosti interpolacije i prožimanja ta dva tipa vlasništva kako u urbanističkom smislu, tako i u sistemu i organizaciji gradnje, eksploatacije i održavanja objekta i prostora.

Ovim bih ja svoja glasna razmišljanja o ovom zaista ozbiljnom problemu sadašnjeg stanja i smjerovima i pravcima budućeg rada završio, sa iskrenom željom da i ovaj eminentni skup doprinese racionalnoj i ekonomičnoj eksploataciji našeg najvećeg zajedničkog dobra, a to je prostor oko nas, da pomogne pri formiranju naših gradova kao skladnih humanih, privlačnih i lijepih cjelina.

Hvala na pažnji!

**Dimitrije Pavlović:** Cenjene kolege, hteo bih da iznesem nekoliko primjera neujednačenog tretmana bespravne izgradnje u jednom velikom gradu kao što je Beograd, kao i nekoliko uzroka ovakve gradnje.

Teritorija grada Beograda je na priličnom prostranstvu. U pravcu sever-jug proteže se na oko 60 km, a u pravcu istok-zapad oko 30 km. Bez skorašnjeg pripajanja opština Lazarevac i Mladenovac, na teritoriji grada, pored Beograda kao grada u užem smislu, egzistira i 27 naselja gradskog karaktera, 42 prigradska naselja i 56 sela.

Do pre jedne decenije Beograd je nudio: zaposlenje, stan, zaradu, snabdevanje, zabavu ... Mehanički priraštaj putem doseljavanja za kratko vreme udvostručio je broj stanovnika i stvorio, između ostalog, i nove stambene probleme. Svake godine se u Beogradu našlo novih 30 hiljada stanovnika, odnosno jedna nova varošica. Kako za sve nije bilo stanova, počelo je »snalaženje« u svim vidovima, pa i na način bespravne gradnje.

Interesantno je bilo praćenje ove gradnje. Ona se kretala kako uz pristupne puteve što vode u grad, tako i u prigradskim naseljima, iz kojih se kasnije uskakalo u grad. Divlja gradnja nije imala nekih ustaljenih pravila i prilično ćutljivo, kao kakva živa stvar, menjala je mesta i opštine, prema tretmanu pojedinih beogradskih opština. Tako smo primetili da u sastavu užeg gradskog područja, tj. na nacionalizovanom terenu, skoro i nema bespravne gradnje velikog obima. Naravno, u opštinama sa velikim gustinama, kao što je Stari grad, takvih mogućnosti nije fizički ni bilo. Međutim, poređenjem opština Zvezdara i Čukarica može se primetiti različit tretman čuvanja teritorije. Graditelji bespravnih objekata su nepogrešivo osećali koja je opština »meka« i masovno se, posle rušenja divljih objekata, prelivali u opština gde i danas, postoje zgrade bez potrebnih dokumenata. Posle prvih masovnih amnestija ovakvih naselja, bespravna izgradnja dobija krila i počinje da cveta. Uz divlja naselja niču i divlje prodavnice, distributerima struje i vode svaki novi potrošač dobro dolazi, i tako se sad pojavljuju i različiti vidovi ove gradnje.



Svima je jasno da izbegavanjem različitih obaveza, taksa, komunalija, projekata, ovi objekti imaju nesrazmerno nižu cenu.

Tako dolazimo do faze kada se bespravna gradnja komercijalizuje u raznim vidovima. Počinje već klasifikacija divljih objekata:

- izgradnja ili dogradnja objekata unutar odobrenih građevinskih rejonu (naravno, bez odobrenja) u svrhu stanovanja svoje porodice;

- izgradnja bespravnih objekata izvan odobrenih rejonu za potrebe stanovanja svoje porodice;

- izgradnja pomoćnih zgrada u okviru rejonu naseljenih mesta u svrhu izdavanja bilo za stanovanje, bilo za neku zanatsku delatnost;

- izgradnja investicionih objekata, bez odobrenja, u krugu već postojećih investicionih objekata u zonama predviđenim za tu svrhu;

- izgradnja investicionih objekata izvan dozvoljenih zona za tu svrhu, ali za potrebe bespravnog investitora;

- izgradnja investicionih objekata izvan dozvoljenih zona za tu svrhu u cilju preprodaje;

- promena namena planom predviđenih površina u svrhu postizanja bolje cene prilikom preprodaje (pretvaranje stambenog prostora raznim adaptacijama u poslovni prostor).

U ovako nastaloj situaciji neke opštine, iako su budžetske ustanove, počinju da prave različite kombinacije sa namenom zemlje u svrhu pribavljanja vanbudžetskog prihoda, tj. počinju da se bave prodajom lokacija. Pojavljuju se ugovori između pojedinih preduzeća i opština u kojima se precizira da se opštini ima platiti toliko dinara, a da se opština obavezuje da izda građevinsku dozvolu. Kako građevinska dozvola predstavlja zakonsko pravo (ukoliko su ispunjeni svi prethodni uslovi), ovde se ona putem ugovora prodaje.

Isto tako, neke prigradske opštine su donosile različite odluke o uslovima izgradnje tzv. vikend-kuća i samim tim proglašavale pojedina područja zonama za gradnju. Naravno, ovi prostori nisu usaglašeni sa prostornim planovima, pa su sve te zgrade, a ima ih poprilično, za urbanistički zavod — bespravna izgradnja. Za opštinu Grocka, na primer, takva divlja izgradnja predstavlja ogroman izvor vanbudžetskih primanja preko poreza na promet nekretnina. U konkretnom slučaju, opština Grocka ima najveći promet i prihod od poreza na nekretnine u Republici Srbiji. Kako je bitna karakteristika tzv. vikend-zgrada da se grade izvan građevinskih rejonu naseljenih mesta, ukoliko su one neplanske, onda predstavljaju čitave komplekse divlje gradnje. Povrh svega, u Jugoslaviji još nije izvršeno kodificiranje objekata za odmor i oporavak, pa se svi ovi objekti naprosto nazivaju »vikend-zgradama«. Tako, na primer: vinogradarska kuća, bungalov, kuća na splavu, letnjikovac, kuća na drvetu, u voćnjaku, lovačka kuća, vila, alaska kuća na kolju, trajleri na točkovima ili furgoni bez točkova u polju — jednom rečju, što ima krov a nije u građevinskom rejonu, naziva se vikend-kućom.

Iako je prednacrt Zakona o uslovima za izgradnju zgrada za odmor ili oporavak podnet još 9. VIII 1968. g., do danas još nije ništa o tom odlučeno, a već se raspravlja o oporezivanju ovih objekata.

Povedeni primerima iz jedne opštine, i drugi prema svojim mogućnostima, počinju da kombinuju kako da izmenom prostornog plana dođu do vanbudžetskih sredstava. Na taj način počinju, uz svu blagonaklonost opštine, da se divlja gradnja legalizuje. Recimo, u opštini Barajevo primećeno je da se već u predlogu opštinskog budžeta, preko nerealno veliko očekivanog tj. planiranog poreza na promet nekretnina, prećutno dozvoljava takva izgradnja, jer za tako planiran prihod zasad još nema prostornih planova.

Za razliku od bespravne izgradnje od pre nekoliko godina, kada su divlji objekti rađeni od primitivnih i jeftinih materijala (ambalaže, limovi od bitumenskih buradi), danas, pod firmom socijale, niču sasvim drugi objekti. To su zgrade i od P + 1 sprat, od čvrstog materijala, na priličnim parcelama, čak i sa više stanova. Iako u prigradskim naseljima ima još veoma mnogo neostvarenih planskih lokacija, ovi objekti se mimo svih zakona i dogovora podižu u blizini ovih naselja. Novcem koji bespravni graditelj ulaže u kupovinu parcele i izgradnju čvrstog objekta može se i na legalan način realizovati stan na mestu predviđenom po planu.



U doba kada standard naočigled raste, kada preduzeća i banke daju kredite za stanove i kola, ova građnja buja i predstavlja proizvod standarda, a ne bede. Otkako se i automobil uvukao u naš život, za kratko vreme prelazimo distance na relaciji rad-stanovanje, pa su i područja na oko pola sata od grada (ili prvi gradski prsten) ugrožena interesima graditelja. Čak i pri odnosu plata 4:1 može se uspostaviti odnos novih i polovnih kola, tako da i radnik sa nižim primanjima može rešiti prevoz od prigradskih naselja do mesta rada.

Zasad ovakve divlje gradnje kod vas još nema; međutim, i Sarajevo se razvija u veliki grad, koji predstavlja magnet za ljude koji silaze sa brda da bi se u blizini naselili. Stimulisanje građana visokim zaradama putem učinka u radu, biološki uslovi stanovanja i površ svega jeftin kvadratni metar — sve to navodi sve veći broj ljudi da razmišljaju o kući van grada.

U odnosu na visokorazvijene i urbanizovane zemlje, gde je porodična kuća van grada, u zelenilu, veoma skupa, kod nas je ona nepojmljivo jeftina. I obrnuto, stanovanje u buci, aerozagadenju, u velikim gustinama, tj. u centru, svuda je jeftino, dok je to kod nas najskuplji kvadratni metar.

Karakteristika skoro svih bespravnih naselja u okolini Beograda je da niču redovno na nenacionalizovanoj zemlji i na komunalno neopremljenom terenu. To su, naravno, najjeftinije parcele. I tako, dok se u gusto naseljenim centrima beleži u zdravstvenim kartonima nagli porast obolelih od bronhijalnih i astmatičnih oboljenja i porast bolesti disajnih organa, u divljim naseljima pokazuje se porast crevnih oboljenja zbog nezdrave vode (mahom bunarske) i primitivne evakuacije otpadnih voda. Ovde haraju kolibacili, dizenterija, pa čak i trbušni tifus. Kada bismo troškove lečenja i vrednost izgubljenih radnih dana stavili u odnos prema vrednosti koja bi bila potrebna za izgradnju osnovnih komunalija, proizilazi da se opštinama ni pri udeo-  
setostručenom iznosu poreza na promet nekretnina ne isplati legalizovanje ove gradnje.

Da bismo sprečili bespravnu gradnju, pored ostalog, potrebno je i:

- u prigradskim naseljima spremiti veliki broj jeftinih lokacija sa osnovnim higijenskim minimom,
- preko službe DK sprečiti banke da odobravaju kredit za objekte koji su mimo prostornih planova,
- inspeksijske službe trebalo bi da budu na nivou grada, a ne opština,
- treba doneti efikasnije propise (sa većim pravima u postupku obustavljanja i rušenja),
- rešiti status stana: da li je to pravo ili potrošna roba?

Iz statističkih podataka visokorazvijenih zemalja vidi se da su i one u deficitu sa stanovima, ali bespravne gradnje nema. Konačno, to je i pitanje kulture pojedinaca, poštovanje zakona, reda i poretka.

**Aleksandar Terzić:** Problematika bespravne stambene izgradnje, kao predmet rasprave, ponukala me je da oživim sjećanje na razmišljanje profesora dra J. Ziolkowskog o posrednim i neposrednim povodima za ovu pojavu, te da na bazi tog razmišljanja ukažem na određene refleksije u elementarnim manifestacijama ove pojave, koja je prisutna u konkretnom vremenu i prostoru.

Cjelokupan proces razvoja i formiranja ljudske zajednice i njenih izraza posmatramo u sferi razvoja civilizacije, tj. razvoja spoznaje, koja se permanentno akumulira i koja omogućuje da se posredno ovlada prirodom, i narastanja ukupnih sredstava koja služe za materijalnu egzistenciju. Pod pojmom civilizacije podrazumijeva se ovladavanje prirodom posredstvom tehnologije i nauke, u najširem smislu, i materijalne baze kao fonda sa kojim se ulazi u naredne razvojne procese.

Proces civilizacije odgovara procesu razvoja ljudske zajednice. U tom procesu nastala su dva kvalitativna skoka: prvi, koji je označen formiranjem egzistencije sa stalnim boravkom, i drugi, kao posljedica, formiranje gradova. Ovaj drugi kvalitativni skok bio je, a to je i danas, okvir i odraz društvenog života, okvir u kome je realno moguće da se ostvari najviše nivo razvoja, u najširem smislu značenja, i odraz cjelokupne razvijenosti sistema i vremena nastajanja. Prostorno uređenje grada otkriva uslove date epohe, njenu hijerarhijsku vrijednost, ekonomske, socijalne i druge egzistencijalne uslove.



Tako nastala sredina — grad predstavlja ujedno i odraz internih i eksternih političkih odnosa. Ostvarenja Grčke kulture u poređenju sa ostvarenjima srednjovjekovne Evrope nesumnjivo ukazuju na razliku odnosa, i to kako prema van, tako i prema čovjeku, odnosno sredini u kojoj živi. Ta ostvarenja prenose poruku o ostvarenim društvenim odnosima, društvenim i urbanim efektima, a sve ove manifestacije, ma koliko bile pojednostavljene, predstavljaju i danas prisutnu prošlost.

Današnji oblik civilizacije nosi u sebi karakteristiku industrijske civilizacije, koja je rezultat razvoja nauke i tehničke revolucije. Industrijalizacija, koja u suštini podrazumijeva tehnički i ekonomski razvoj, stvara uslove za impulzivnu ekspanziju materijalnih elemenata. U tom smislu, su veliki izgledi za integraciju aktivnosti u prostoru i za veoma značajne promjene prethodnih odnosa. Osnove te promjene, ma koliko bile procesne i dugoročne, preobražavaju integralni život, kako pojedinca, tako i društva, njegovih struktura, privrednih grana i sistema u cjelini. Stvaraju se novi odnosi koji se baziraju na tijesnim i uzajamnim zavisnostima naročito u oblasti elemenata koji su bili osnova za uključivanje u procese razvoja.

U uslovima značajnih promjena, karakterističnih za našu društvenu zajednicu, naša pažnja je koncentrisana na nekoliko aspekata integralne problematike. To su: demografska ekspanzija, urbanizacija, društveno-politički okvir odvijanja procesa, međuzavisnosti naznačenih aspekata i planiranje kao eksplicit spoznaje.

Demografska ekspanzija predstavlja specifičan sklop problema, predmet posebnih istraživanja koja obuhvataju kako osnovne vitalne karakteristike, tako i socijalne transformacije i implikacije tih promjena.

Progresivna urbanizacija predstavlja najkarakterističniju pojavu ove epohe. Ona objedinjuje prostorne, demografske, ekonomske, socijalne i druge aspekte. Uobičajena mjera urbanizacije je demografskog karaktera, pri čemu migracija stanovništva, u našim uslovima seoskog i poluurbanizovanog stanovništva, u pravcu grada predstavlja povod i rezultat ovog problema. Ovaj proces vidno se ispoljava u preobražaju prostora koji se vrši po uzoru na gradove. Granice pojedinih gradova, iako postoje u administrativnom smislu, praktično se gube. U područjima Sarajeva, Zenice, Travnika, Tuzle, Doboja, Banje Luke ili na pravcima cestovnih komunikacija između ovih naselja nastaju veliki nastanjeni kompleksi, formiraju se velike aglomeracije. Današnji način izgradnje, kao i način iskorištavanja zemljišta, kako u smislu urbanih tako i u smislu građevinskih standarda, poprimaju oblike i dimenzije koji se ne mogu prihvatiti u cijelosti.

U sferi ovih pitanja potrebno je izdvojiti pojavu koja zadire u kompleks odnosa prema radu i mjestu rada. Ovaj aspekt problematike nosi u sebi veoma karakteristične elemente tzv. bespravne izgradnje, pri čemu taj aspekt urbanizacije nosi u sebi i veoma karakteristične socijalne pojave. Socijalna urbanizacija je proces u okviru kojeg lica koja dolaze iz seoskih ili poluurbanizovanih područja veoma brzo, u toku jedne ili dvije genetičke generacije, u potpunosti usvajaju gradski način života. Taj tipični gradski način života, u kome postoji mogućnost izbora mjesta rada i mjesta stanovanja, u kome postoji slobodno vrijeme kao baza za izbor niza slobodnih aktivnosti, u kome postoji mogućnost intenzivnog iskorištavanja tehničkih dostignuća, socijalnih i kulturnih tekovina, permanentnog informisanja itd., predstavlja osnovni povod pokretanja i ujedno egzistencijalni cilj kome sredstava predstavljaju sporedan aspekt problema. Oblici gradskog života, koji su bili privilegija veoma malog broja stanovništva, danas u uslovima Bosne i Hercegovine gravitiraju veličini od 30% ukupnog republičkog stanovništva. Oblici gradskog života postepeno se prenose i na klasična sela posredstvom savremenih sistema informisanja, što doprinosi intenzivnom povećanju latentne mase migranata.

Društveno-političke okvire odvijanja procesa demokratizacije karakterišu dva momenta. Prvi se odnosi na permanentan razvoj samoupravnih formi u privrednom i neprivednom životu, a drugi na aktiviranje svih slojeva stanovništva u različitim formama društveno-političkog djelovanja. Egalizacija hijerarhije društvenih slojeva odgovara u pravnom i političkom smislu stepenu razvoja društvenih odnosa. Predvidivi dalji razvoj tih odnosa može



se očekivati u pravcu visoko specijalizirane podjele društvenog rada u društveno-političkom privrednom smislu, podrazumijevajući i implikacije koje iz tako nastalih odnosa slijede.

Industrijska civilizacija temelji se na racionalnoj misli, na osnovu koje se mogu utvrditi uslovi i uzanse koje su u skladu s njom, a koje istovremeno predstavljaju norme ponašanja. Upravo po ovom osnovu stalno raste tendencija da se ovlada procesima koji nas okružuju, te se u ovom spektru pojavljuje planiranje kao druz zajedničke volje. U našoj praksi dominantna su dva vida planiranja: prvi — u sferi društveno-ekonomskog razvoja, i drugi — u sferi urbanističkog, a neuporedivo rjeđe prostornog planiranja. Kompleksno planiranje, do kojeg još nismo dosegli, tačnije: nedostatak koncentrirane akcije, u najtješnjoj je vezi sa povezanošću funkcija u prostoru, rasporedom stanovništva i razvijenošću naselja, sa razvojem ekonomskih, socijalnih i ostalih faktora u prostoru.

Postavlja se delikatno pitanje: kakav stav da zauzmemo prema bespravnoj stambenoj izgradnji? Da li da normativnim aktima usporimo logiku procesa pred kojima se nalazimo? Iako moramo voditi računa o tome koliko i kako se ovi procesi uzurpirajuće i različito ponašaju u teritorijalnom izrazu, ipak njihova opšta linija graniči se kvantitativnom, a vjerovatno i kvalitativnom promjenom, uopšteno rečeno sa progresom, a taj trend vodi ka humanizaciji.

Svako društvo određuje svoje sopstvene kriterije i formira vlastite karakteristike. Ovi kriteriji dobivaju različite aspekte u raznim dijelovima teritorije. Život koji u njima nastaje nosi veoma raznorodne konflikte koje upućuje na čovjeka i od njega traži elastičnost pri usvajanju određenih kompromisa.

**Stojan Tomić:** Usudujem se da na kraju ovog našeg razgovora učinim nekoliko intervencija u prilog teorije i metodologije istraživanja pretežno onih fenomena o kojim je ovdje riječ. Moja intervencija je vrlo kratka.

Centralno pitanje teorije devijacije, a rekli smo da stambena bespravna izgradnja spada u devijantne pojave, može se formulisati ovako: zašto jedni, tj. isti faktori djeluju devijantno na jednu ličnost, a ne djeluju devijantno na drugu ličnost? — Recimo da ličnost A nema stana, da je došla iz sela u grad i da želi da ima stan. Neka ličnost B ima iste uslove: nema stana, došla je iz sela i želi da ima stan. Ličnost B je devijantna, bespravno gradi stan, a ličnost A ne gradi stan. Zašto?

Stare škole i teorije ne mogu da odgovore na to pitanje, ne mogu naći uzroke devijantnih pojava. U nekim drugim oblastima mnogi su istraživači pali u dosta teška iskušenja jer su, nalazeći formalne i slučajne korelacije, dolazili do takozvanih uzročnih pojava, a poslije se vidjelo da uzročne pojave nisu ni postojale. Na primer, neki socijalni istraživači ustanovili su da su djeca razvedenih brakova devijantna. To je tačno, ali oni nisu pitali zašto drugi dio djece iz razvedenih brakova nije devijantan. Prema tome, ako mi — recimo — nađemo našim istraživanjima da radnici, seljaci i drugi ljudi koji nemaju stana prave bespravno stan, to još ne znači da imamo uzrok u rukama, jer nismo odgovorili na pitanje zašto oni koji takođe nemaju stan nisu u datoj situaciji bespravno gradili. Nauka je utvrdila da neke socijalne situacije i vrednosni sistemi jedne stimulišu na dovoljno, a druge na nedovoljno ponašanje. (Ovu kratku teoretsku digresiju ja završavam, jer je mnogo posljednjih godina pisano o tome. Upozoravam sebe, pa i ovaj cijenjeni skup, na jedno vrlo interesantno izlaganje Edvina Šura na Univerzitetu Konektikt u Odjeljenju za sociologiju i antropologiju u SAD-u 1968. godine.)

Izlaz iz ovakve situacije može da bude, po mome mišljenju, istina to je još samo početna faza razmišljanja, u takozvanom traganju za novim modelom istraživanja, za novim modelom integracije devijantnih ponašanja i socijalne kontrole. Praktično, može se postaviti pitanje: koja je centralna koncepcija i centralna jedinica istraživanja bespravne stambene izgradnje?

Evo nekoliko jedinica, a ja ću se opredijeliti za jednu. Jednu ideju možemo nazvati teorijom procesa, da se istražuje sam proces. Proces stambene izgradnje je centralna tema analize. Prof. Kamarić je juče vrlo interesantno govorio o tome kako i sa pravnog aspekta postoji čitav proces praćenja devijantne stambene izgradnje, i to ne samo sa stanovišta



da li je neko dobio odobrenje i dozvolu, nego i da li se pridržava ostalih normativa u toku izgradnje. Samo u ovoj pravnoj sferi ima jako mnogo devijacija koje smo mi ispustili iz vida.

Druga teorija upućuje nas na devijantno djelo, na recimo, sam prekršaj. Treća teorija nastaje na devijantima. U našem slučaju vidjeli smo ko su devijanti. To su mahom radnici-seljaci.

Cini mi se da je našem problemu najpristupačnija tzv. teorija istraživanja najkompleksnijih životnih situacija devijanata. Prema tome, u ovoj fazi razmišljanja, a poslije se možemo i korigovati, predmet našeg istraživanja može da bude širi: kompleksna životna situacija devijanata.

Šta bi to mogla biti kompleksna životna situacija? Tu bismo mogli integrisati nekoliko sistema, recimo, kompleksnu tehničko-tehnološku situaciju, o čemu su kolege urbanisti i arhitekti vrlo interesantno govorili, zatim situaciju stambenog sistema (o čemu je govorio i uvaženi ministar), situaciju socijalnog sistema i situaciju personalnog sistema. To bi bilo preširoko polje istraživanja, dosta skupo, ali i sigurnije.

Uži predmet istraživanja bio bi: kompleksna stambena situacija devijanata, uzimajući u obzir fizičko stanje stana, postojanje-nepostojanje psihološke aspiracije da ima ili da nema bolji stan, takozvane demonstracione faktore i sve ono o čemu su drugovi juče govorili. A to sve o čemu smo mi juče govorili (ja se ne usuđujem pred arhitektima da crtam, jer jako loše crtam, inače sam mislio to na tabli da pokažem) obuhvata preko pedest determinanta koje su navedene u saopštenjima. I zaista, nijednu ne bismo mogli izbaciti. Prema tome, u ulaznu maticu morali bismo sve ove faktore (samo narodni poslanik juče je naveo preko dvadeset vrlo interesantnih determinanta) i onda ispitivati u kojoj mjeri oni mogu da suzbiju devijantni model stambene izgradnje. U izlaznoj matici imali bismo dva modela stambene izgradnje: a) pravnu i b) bespravnu stambenu izgradnju. Tek kad bismo ubacili u ulazni sistem sve ove situacije i izvršili moderna mjerenja, mogli bismo se usuditi i kazati koje pojave su u korelaciji sa sistemom stambene izgradnje. Takva istraživanja su dosta skupa, ali i dosta sigurna. Ja sam u jednom međunarodnom projektu prije tri godine dana vršio mjerenja oko 2.000 situacija, i mogu da vam kažem da nijedan faktor nisam mogao da proglasim kao uzročni, jer su korelacije dosta niske.

Prema tome, vjerovatno da je samo pretpostavka da sve ovo što smo mi juče govorili može da ima samo atribut uslova bespravne stambene izgradnje. Dalje, svi naši prijedlozi mogu da budu blage naravi, vjerovatno oni će malo smanjiti bespravnu stambenu izgradnju, a ne ni u kom slučaju suzbiti.

Da zaključim: istraživači i samoupravna i politička praksa će se vjerovatno opredijeliti za nešto uži predmet istraživanja (o čemu se možemo naknadno dogovoriti) i te početne rezultate istraživanja dostavljati na uvid i iskorištavanje.

**Miroslav Živković:** Ja ne mislim da bilo u čemu dopunjujem ovaj svoj referat. Zamolio sam za reč da bih se, pre svega, u ime drugova, a posebno u svoje ime zahvalio Akademiji nauka i umjetnosti ove Republike na pozivu za učestvovanje na ovom Simpozijumu. Drugo: da uputim jednu molbu organizatoru Simpozijuma, posebno drugu Finciiju, kao ličnosti koja je glavni teret ovog Simpozijuma primila na sebe. Da bi molba bila opravdana, ja moram da budem nešto konkretniji.

Bila mi je čast kada sam dobio poziv za ovaj Simpozijum. Ovog trenutka mi je i posebno zadovoljstvo što sam bio prisutan. Ne što sam podnio referat, nego što sam bio slušalac. Nisam ni izdaleka pozvan da sudim o ovom Simpozijumu, koji organizuje ovakva jedna visoka naučna ustanova, ali mi dozvolite da glasno mislim kao čovek.

Ne gubim iz vida da je pre deset godina bilo savetovanje na ovu istu temu. Na tom savetovanju nisam bio prisutan, ali materijale tog savetovanja sam čitao. Ovde sam prisutan i čuo sam i poslednju izgovorenu reč. Imam utisak kao da živim u drugoj zemlji, iako je od tada prošlo svega 10 godina. Mislim da smo mi kao društvo za ovih 10 godina prilično evoluirali, čak gledajući i kroz to kako se odnosimo prema istoj temi. Dok je ono savetovanje pre 10 godina bilo traganje i pokušaj organizovanja vatrogasne službe da



se gase požari, mislim da je ovo savetovanje sasvim nešto drugo, da je ono išlo u suprotnom pravcu: tražilo je uzroke, htelo je kompleksno saznanje o pojavi o kojoj je reč. I druga stvar, koja je možda još važnija: ono savetovanje je bilo organizovano od strane Konferencije gradova, a ovaj Simpozijum od strane najviše naučne ustanove — Akademije nauka i umjetnosti BiH. Mislim da je i to za nas jedan veoma značajan pokazatelj da postajemo zreliji. Naravno, rezultati toga su jasni.

Što se tiče molbe, ona se zasniva na sledećim mojim utiscima: simpozijum je po onome što on jeste, i kako je nastao (još su mu mudri Grci dali osnovno svojstvo: sukob mišljenja) — rasprava. Simpozijum je izmena svih mogućih postojećih shvatanja, polemika. Stari Grci su fanatično verovali u dijalog, u borbu mišljenja, kao jedini mogući način približavanja istini. I mislim, u ono što su Grci verovali, treba i mi danas u to da verujemo. Međutim, ovaj naš Simpozijum u tom pogledu je antisimpozijum. Ovaj skup je pokazao visok stepen saglasnosti kako u odnosu na uzroke, tako i u pogledu na posledice bespravne gradnje. Da smo svi vatreni polemičari, profesionalni polemičari, mislim da ne bismo imali dovoljno povoda da polemiziramo i da ukrštamo mačeve. Zbog čega je to? Mislim da su tu dva momenta: prvo, ta pojava o kojoj je reč vrlo je zrela, za hitno društveno rešavanje. Sama njena zrelost je smanjila na najmanju moguću meru naš subjektivni pristup problemima, i objektivnost je morala da bude dominantna. Ona se pokazala i u diskusiji i u referatima. Interesantna je i ova stvar: za razliku od drugih nekih simpozijuma, ovde su podnosioci referata iz raznih struka i delatnosti. To su različiti svetovi kojima pripadaju referenti. Jedan deo referenata je iz Akademije nauka, drugi deo je sa fakultetâ, treći deo je iz zakonodavnih tela, četvrti deo iz vladinih resora, peti deo su politički rukovodioci, šesti deo su pripadnici raznih istraživačkih instituta. Ali, uprkos različitim pristupima, što je i nužno, ono što čini vrednost ovoga što smo mi ovde imali prilike da čujemo — to je zaista jedinstveno saznanje o pojavi, što olakšava da se na osnovu svega ovoga donesu zaključci. Izvinjavam se što dajem ocenu. To mi nije cilj. Tim samo pokušavam da uverim druga predsedavajućeg da ono što sada sledi, radi čega sam i izašao, ima puno opravdanje, odnosno da mu moja molba izgleda uverljivija. Možda ja nisam dovoljno uspio da tu molbu obrazložim ubedljivo, ali sama će molba, mislim biti prilično jasna. Naime, šteta bi bila da ovo ostane samo u granicama ove Republike. Imam u vidu ovu stvar: po svim gradovima, po svim komunaa kao polazna osnova za rešavanje problema bespravne stambene izgradnje su stotine, možda i hiljade onih materijala koji su pre 10 godina kao trebnik dati našim gradovima i našim opštinama. Po njima se, mislim, i danas postupa kada se taj problem rešava. Mislim da bi bilo neopravdano, i društveno štetno, da i dalje uputstvo za akciju bude ono saznanje i ona svest koju smo imali pre 10 godina, a ne ono do čega se došlo na ovom Simpozijumu. Hteo sam, dakle, da zamolim da ovo sadašnje saznanje i iskustvo ne ostane, iako je Simpozijum organizovala Akademija nauka i umjetnosti BiH, samo u granicama ove Republike, treba da se nađe način da to dođe do svih drugih republika. Mislim da bi za taj izuzetno koristan posao bila najprikladnija Konferencija gradova Jugoslavije. Ona je i funkcionalno zainteresovana, a i najefikasnije bi materijale sa svog Simpozijuma dostavila našim gradovima i komunama, jer svi radom boluju od iste teške bolesti — bespravne stambene izgradnje.

#### ZAVRŠNA RIJEČ AKADEMIKA JAHIELA FINCIJA

Posebno se zahvaljujem drugu Živkoviću na riječima priznanja koje je uputio Akademiji i meni lično. Uvjeravam i njega i cijeli ovaj auditorijum da će Akademija nastojati da što prije preda u štampu sve materijale sa ovog Simpozijuma. Svakako da to ovisi i o referentima, koje posebno molim da referate sa kratkim sadržajem što prije pošalju na našu adresu.

Moram još jednom da kažem da nismo, na žalost, bili u mogućnosti, premda smo imali namjeru, da pozovemo veći broj predstavnika iz drugih

gradova van naše Republike. Pozvali smo predstavnike iz svega pet gradova. Pozvali smo, također, i predstavnike Stalne konferencije gradova, koji, na žalost, nisu prisustvovali Simpozijumu.

Meni lično je drago, kao organizatoru ovog Simpozijuma, kao članu kome je Akademija povjerila da organizuje cio ovaj rad, da je u riječima druga Živkovića, izraženo takvo veliko priznanje. Ja sam sa ovog mjesta dužan da se, u prvom redu, zahvalim referentima, koji su uložili mnogo truda i koji su najviše zaslužni za visok naučni nivo ovog Simpozijuma. Dalje, zahvaljujem se diskutantima, koji su svojim sadržajnim učešćem u diskusiji doprinijeli tom nivou. Konačno, zahvaljujem se svima vama koji ste u toku ova dva dana sudjelovali u radu Simpozijuma i na određen način isto tako doprinijeli njegovom uspjehu. Nama organizatorima ovaj Simpozijum daje mogućnost da, prezentirajući referate i diskusiju, pružimo zainteresovanim, a posebno kreatorima politike u Bosni i Hercegovini, odgovarajući materijal i da ih upoznamo sa ozbiljnošću problema, posebno da ih upozorimo da se fenomen bespravne stambene izgradnje ne može razmatrati odvojeno i da on de facto ulazi u sferu društvenih, ekonomskih i političkih zbivanja.

Mislim da tumačim i vaše misli kad kažem da se razmatranje problema bespravne stambene izgradnje ne završava ovim Simpozijumom. Mi ćemo se, kao Akademija, sa svoje strane založiti da sve što je ovdje rečeno dođe do onih koji su za rješavanje ovog problema ne samo zainteresovani već i kompetentni.

Još jednom se zahvaljujem svima vama, a posebno referentima, i zaključujem treću sjednicu, a time i rad Simpozijuma.





## POPIS UČESNIKA SIMPOZIJUMA

1. Aganović Mithat, dipl. građevinski inženjer, Skupština grada, Sarajvo, JNA 3.
2. Alajbegović Maida, načelnik Sekretarijata Skupštine grada, Skupština grada, Sarajevo, Mehmed-paše Sokolovića 10.
3. Bać Helena, dipl. inž. arh., stručni saradnik u Republičkom sekretarijatu za urbanizam, stambene i komunalne poslove, Sarajevo, Vogošća, Moše Pijade 18/II.
4. Bartel Vladimir, dipl. građ. inž., načelnik Sekretarijata za urbanističke poslove Skupštine opštine, Banja Luka.
5. Bilić Nikola, podsekretar Republičkog sekretarijata za urbanizam stambene i komunalne poslove, Sarajevo.
6. Bjelajac Slobodan, sociolog, Urbanistički zavod Dalmacije, Split, Alinovićeve 47.
7. Bokan Radmilo, magistar urbanizma, dipl. inž. arh., Urbanistički zavod SRBiH, Sarajevo, Rave Janković 49/II.
8. Borozan Stevan, dipl. inž. arh., savjetnik, Privredna komora BiH, Sarajevo, Rave Janković 4/IV.
9. Božović Bogdan, dipl. inž. arh., docent Arhitektonsko-urbanističkog fakulteta, Sarajevo, Lenjinova 30.
10. Čatović Murat, savjetnik za zanatstvo i stambeno-komunalnu djelatnost u Republičkom zavodu za planiranje i ekonomska istraživanja, Sarajevo, Iliđanska 68.
11. Čehajić Irfan, dipl. inž. građ., direktor Urbanističkog zavoda BiH, Sarajevo, Rave Janković 49.
12. Čemalović Sadi, dipl. inž. arh., direktor Zavoda za urbanizam i komunalnu djelatnost, Mostar.
13. Čengić Safet, načelnik odjeljenja u Republičkom zavodu za planiranje i ekonomska istraživanja, Sarajevo, Hadži-Ristićeva 4.
14. Čurčija Ranko, potpredsjednik SO, Skupština opštine, Banja Luka, Marije Bursać 2/I.
15. Đorić Slobodan, šef pravne službe, Urbanistički zavod grada Beograda, Beograd, Palmotićeve 30.
16. Đokić Krešimir, načelnik za inspekcijske poslove, Skupština opštine Banja Luka.
17. Đumrukčić Mustafa, dipl. inž. arh., zamjenik republičkog sekretara, Republički sekretarijat za urbanizam, stambene i komunalne poslove, Sarajevo, Radojke Lakić 18.
18. Đurović Đuro, urbanist-sociolog, Urbanistički zavod grada Beograda, Palmotićeve 30.
19. Džankić Fikret, predsjednik Odbora za urbanizam DPV, Skupština SRBiH, Sarajevo, Boriše Kovačevića 2/IV.

20. Džudža Nedim, dipl. inž. arh., šef sektora za planiranje i projektovanje, Zavod za urbanizam i komunalnu djelatnost, Mostar, Drapšina 8a/II.
21. Finci Jahiel, prof. Arhitektonsko-urbanističkog fakulteta, Sarajevo, Moše Pijade 4a.
22. Hahamović Julije, redovni profesor Građevinskog fakulteta, Sarajevo, Obala 26.
23. Hodžić Misala, dipl. inž. arh., stručni saradnik u Republičkom sekretarijatu za urbanizam, stambene i komunalne poslove, Sarajevo, Otokara Keršovanija 12.
24. Husremović Sekib, Zavod za izgradnju i uređenje Zenice, Zenica, S. Škrge 1.
25. Ilić Neljko, pravnik, direktor Zavoda za urbanizam, Opštinski zavod za urbanizam i komunalne poslove SO Doboj, 29. novembra 6, Doboj.
26. Janković Živorad, dipl. inž. arh., glavni urbanist Sarajeva, prof. Arhitek. fakulteta.
27. Jajčanin Milan, načelnik Sekretarijata za inspekcijske poslove Skupštine opštine Tuzla, Slatina K-16/IV ulaz.
28. Jonjić Grlimir, savjetnik za pravna pitanja SO Zenica, Zenica Matije Gupca 73.
29. Kamarić Mustafa, profesor Pravnog fakulteta, Sarajevo, Danijela Ozme 1.
30. Kadić Muhamed, dipl. inž. arh., redovni profesor Arhitektonsko-urbanističkog fakulteta, Sarajevo, M. Obilića 54.
31. Kadribegović Ibrahim, republički građevinski inspektor, Republički sekretarijat za industriju i trgovinu, Sarajevo, Zagrebačka 39.
32. Kapetanović Esad, dipl. inž. arh., Arhitektonsko-urbanistički fakultet, Sarajevo, Vojvode Putnika 56.
33. Kostić Aleksandar, dipl. inž. arh., tehnički direktor Zavoda za urbanizam i komunalne poslove, Tuzla, iTtova 70.
34. Krajnc Branko, dipl. inž. arh., direktor Urbanističkog zavoda grada Sarajeva, Sarajevo, JNA 24.
35. Kraljević Stanko, ekonomist, načelnik Sekretarijata za komunalne poslove Skupštine opštine Novo Sarajevo, Sarajevo, Marjana Baruna 23.
36. Kršić Dušan, načelnik Odjeljenja za građevinarstvo Republičkog sekretarijata za industriju, Sarajevo, Titova 76.
37. Kurpjel Vera, dipl. inž. arh., Sekretarijat za urbanizam, Sarajevo, Vase Čubrilovića 1.
38. Lalić Vahid, dipl. inž. šumarstva, specijalista za hortikulturu, Arhitektonsko-urbanistički fakultet, Sarajevo, Halilbašićeva 1.
39. Levi Aleksandar, dipl. inž. arh., urbanist, asistent Arhitektonskog fakulteta, Sarajevo, Skerlićeva 19.
40. Logar Zdenka, dipl. inž. arh., vođa Lokacijskoga odelka, Ljubljanski urbanistički zavod, Ljubljana, Kersnikova 6.
41. Lozo Krsto, pomoćnik republičkog sekretara, Republički sekretarijat za urbanizam, stambene i komunalne poslove, Sarajevo, Omladinska 9.
42. Mandžić Abdulah, dipl. inž. arh., Direkcija za uređenje Sarajeva, Sarajevo, JNA 3.
43. Materić Lazo, predsjednik OU-RV Skupštine SRBiH, Skupština SRBiH, Sarajevo, Mis-Irbina 14.
44. Mičić Božidar, sekretar Odbora za urbanizam i komunalno-stambena pitanja, Društveno-političko vijeće Skupštine SRBiH, Sarajevo, Borise Kovačevića 2.
45. Mihalić Zvonimir, dipl. inž. arh., Republički sekretarijat za urbanizam, stambene i komunalne poslove, Sarajevo, Borivoja Jeftića 10.
46. Milojević Aleksa, mag ek. nauka, Ekonomski institut Ekonomskog fakulteta, Sarajevo, Zagrebačka 51.



47. Milojević Jelena, sociolog, Urbanistički zavod, Novi Sad, Slovačka 21.
48. Ovadija Mirko, dipl. inž. arh., asistent Arhitektonskog fakulteta, Sarajevo, Hasana Brkića 40.
49. Pavlović Dimitrije, arhitekt, Urbanistički zavod grada Beograda, Beograd, Ivana Milutinovića 102.
50. Pinjo Šefko, dipl. građ. inž., republički građevinski inspektor, Republički sekretarijat za industriju i trgovinu, Sarajevo, Kalemova 15.
51. Prohić Ekrem, republički građevinski inspektor, Sekretarijat za industriju i trgovinu SRBiH, Sarajevo, Palmira Toljatija 66.
52. Sočo Ljerka, referent za urbanizam, Opštinski zavod za urbanizam i komunalne poslove, Brčko.
53. Somborski Miloš, dipl. inž. arh., redovni profesor Arhitektonsko-urbanističkog fakulteta, Sarajevo, Višnjik 11.
54. Stipić Neđo, republički sekretar za urbanizam, stambene i komunalne poslove, Sarajevo, Obala 27. jula 69.
55. Stošić Stojanka, dipl. inž. arh., šef odjeljenja, Urbanistički zavod grada Beograda, Beograd, Palmotićeve 30.
56. Taubman Ivan, dipl. inž. arh., profesor Arhitektonsko-urbanističkog fakulteta, Sarajevo, Matije Gupca 6.
57. Terzić Aleksandar, dipl. inž. arh., Urbanistički zavod BiH, Sarajevo, Hajduk-Veljkova 25.
58. Tomić Stojan, profesor, direktor Instituta za društvena istraživanja Fakulteta političkih nauka, Sarajevo, Skenderija 70.
59. Teskeredžić Bahrija, građevinski inspektor, SO Vitez, Vitez, Sarajevska 75.
60. Trumić Aleksandar, profesor Građevinskog fakulteta, Sarajevo, Moše Pijade 4a.
61. Ugljen Zlatko, dipl. inž. arh., docent Arhitektonsko-urbanističkog fakulteta, Sarajevo, Radićeve 3.
62. Živković Miroslav, sociolog, Jugoslovenski institut za urbanizam, Beograd, Dobrinjska 10.

