



Baština Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

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

Finci, Jahiel

1972

Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

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

Preuzeto s Baštine Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

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

AKADEMIJA NAUKA I UMJETNOSTI BOSNE I HERCEGOVINE

POSEBNA IZDANJA

KNJIGA XX

ODJELJENJE TEHNIČKIH NAUKA

KNJIGA 4.

SIMPOZIJUM

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

16. i 17. decembra 1971. godine



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

SARAJEVO

1972

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 uspeli. 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 m² 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. Magdalenić, 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 m² 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 m² stambene površine na 1 člana porodice ima 20% porodica, a sa 20 do 40 m² 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 m² na 1 člana ima 10% porodica, a 20—40 m² 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 m² na jednog čoveka. Jednovremeno se i u jugoslovenskom Priručniku za komunalnu higijenu ističe da je za odraslu osobu potrebno 16 m² 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 m²) 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 m²) 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 m² nemaju negativne bodove, njima se ništa ne odbija od stanarine, dok stanovi sa 75—100 m² dobijaju 43 negativna boda, a stanovi sa više od 100 m² 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.

