

# društveni preduslovi preseljavanja stanovništva sa područja kojima se menja namena korišćenja

**ksenija petovar**

centar za stanovanje  
ims-a,  
beograd, jugoslavija

Predmet ovog rada jesu uslovi preseljavanja stanovništva sa područja na kojima se menja namena korišćenja zemljišta, odnosno preseljavanja zbog vanjskih okolnosti, obično označenih kao »opšti društveni interes«. U radu se izlažu saznanja o načinu i uslovima preseljavanja domaćinstava u selima na prostoru REIK »Kolubara«, o promenama u strukturi domaćinstava, o delatnosti stanovništva, njihovim planovima i perspektivama u pogledu budućeg života.

Osnovna je hipoteza rada da preseljavanje stanovništva nije »stvar« konkretne radne organizacije i društveno-političke zajednice o čijoj se teritoriji radi.

Regularnost preseljavanja zavisi od načina na koji je definisan društveni položaj i prava stanovništva na ugroženom području. Definisanje društvenog položaja i prava stanovništva mora biti urađeno bar na onom nivou opštosti koji je saglasan opštosti društvenog interesa zbog kojega se i preduzimaju intervencije u prostoru.

U radu su precizirani određeni uslovi koji treba da budu regulisani na nivou republike, kako bi se obezbedili jedinstveni kriteriji i osnove za definisanje društvenog položaja i prava stanovništva koje se preseljava.

primljeno prosinca 1983.

Preseljavanje stanovništva sa područja na kojima se menja namena korišćenja zemljišta uslovljeno je tzv. opštim interesom i regulisano odgovarajućim normativnim aktima. Zakon o eksproprijaciji osnovni je normativni akt kojim se definišu uslovi eksproprijacije nekretnina te prava i obaveze predlagača, korisnika i subjekata eksproprijacije. Kao i u drugim zemljama, i u nas se praktikuje premeštanje delova ili celih naselja, po pravilu seoskih, zbog promene namene zemljišta, stvaranja akumulacija, rudarskih kopova i sl). Sistematskih istraživanja o uslovima preseljavanja domaćinstava u ovakvim situacijama gotovo da i nema, posebno ne istraživanja o posledicama tih u biti prinudnih preseljavanja.

U ovom radu analizirat ćemo i komentarisati neke rezultate istraživanja obavljenog u okviru rada na prostornom planu područja Rudarsko-ener-

getskog kombinata »Kolubara«, u prvoj polovici 1980. godine.<sup>1)</sup> Obrat ćemo pažnju na pojave i probleme u postupku preseljavanja domaćinstava koji su na ovom području najizraženiji, a također i na neka nedovoljno definisana i ne sasvim jasna »prava i obaveze« aktera u ovom složenom društvenom odnosu.

Jedna od karakteristika stanovništva u selima na ovom području<sup>2)</sup> jeste nepovoljna starosna struktura sa natprosječnim udelom stanovništva preko šezdeset godina starosti. Tendencija starenja stanovništva na ovom području uočena je i pre.<sup>3)</sup> Proces nuklearizacije porodice doveo je do pojave većeg broja starijih samačkih domaćinstava bez osiguranih sredstava za život, redovnog prihoda, obezbeđene nege i zaštite i ostalih uslova neophodnih za normalno zadovoljavanje svakodnevnih potreba. Preseljavanje tih domaćinstava, kojima je poljoprivreda jedini izvor egzistencije, postavlja dodatne zahteve i nešto drukčiji tretman od preseljavanja domaćinstava drukčijeg porodičnog sastava. Koncept i ostvarenje socijalne zaštite na selu u SR Srbiji (slično je i u većini drugih republika) ne pružaju odgovarajuće uslove i ne zadovoljavaju osnovne potrebe starog stanovništva. Staračka su domaćinstva na selu, u pravilu, čista poljoprivredna domaćinstva bez dodatnih izvora prihoda (lični prihodi, radni odnos, itd.). Stoga se egzistencija tih domaćinstava mora obezbediti na drukčiji način nego kada su u pitanju domaćinstva dvogeneracijskog i trogeneracijskog sastava. Preseljavanje starijih poljoprivrednih domaćinstava zahteva neposredno rešavanje njihovih dvaju osnovnih problema: obezbeđenje odgovarajućeg ekonomskog i socijalnog položaja i obezbeđenje odgovarajućih oblika socijalne zaštite i socijalne pomoći. Program preseljavanja starijih poljoprivrednih domaćinstava morao bi biti koncipiran kao poseban program u okviru društvenih dogovora i sporazuma o preseljavanju stanovništva na području prostornog plana, i to sa jasnim i nedvosmisleno preciziranim zadacima i poslovima nadležnih opština i njihovih službi, što do sada nije bilo praksa.

S druge strane, u mešovitim i nepoljoprivrednim domaćinstvima na ovom području relativno je visok stepen zaposlenih članova ili članova sa ličnim prihodom. Pored poljoprivrede, najveći deo radne snage radi u industriji i rudarstvu, a znatno manje u građevinarstvu i zanatstvu. Zastupljenost ostalih delatnosti gotovo je zanemariva, posebno u stambeno-komunalnoj i socijalnoj oblasti i kulturi. Ovakva struktura zaposlenih prema oblastima delatnosti ukazuje na moguće pravce usmeravanja novih radnih mesta i politiku zapošljavanja. Pre tri i po godine, kada je rađena anketa i kada su obrađene sektorske studije za prostorni plan područja REIK »Kolubara«, u zaključcima istraživanja predložili smo da se zbog troškova preseljavanja domaćinstava i namera poljoprivrednih domaćinstava da delimično ili u potpunosti napuste rad u poljoprivredi, na nivou zajednice opština ili na nivou republike uspostavi bitno drukčiji sistem poreske politike, koji bi sti-



- 1) Cilj ankete obavljene u toku marta i aprila 1980. u šest sela na području Prostornog plana područja REIK »Kolubara« bio je da ispita stavove, očekivanja i planove domaćinstava koja će biti prinuđena da promene mesto boravka zbog širenja kopova lignita. Anketom je obuhvaćeno 99 domaćinstava. Pored ankete odgovarajući podaci dobijeni su u mesnim zajednicama, službama za socijalni rad, zdravstvenim ustanovama, nadležnim opštinskim službama, itd. Anketirani su starešine domaćinstava. Uzorkom su obuhvaćene tri kategorije domaćinstava: mešovita (60), poljoprivredna (34) i nepoljoprivredna (5). Ovakav izbor napravljen je zbog potrebe da se temeljnije istraži problem vezan za promenu zanimanja i namere domaćinstava da nastave rad u poljoprivredi ili da je napuste.
- 2) Preseljavanja domaćinstava kojima se ovde bavimo odnose se samo na područja poljoprivrednog zemljišta, odnosno promenu namene poljoprivrednog zemljišta, a ne i na preseljavanja na području gradskog građevinskog zemljišta i građevinskih rejonu.
- 3) To su pokazali rezultati istraživanja rađenog 1974—1975. u Institutu za kriminološka i sociološka istraživanja i Institutu za socijalnu politiku u Beogradu. Predmet istraživanja bio je raseljavanie stanovništva sa područja otkopa Tamnava.

mulisao razvijanje samostalnih delatnosti i ulaganje u malu privredu. Dakle, ulaganje u razne oblike zanatskih, proizvodnih, uslužnih i drugih delatnosti koje bi apsorbivale radnu snagu, ne traže velika ulaganja za otvaranje novih radnih mesta, podižu lični i zajednički standard i smanjuju pritisak na gradska naselja. Stimulisanje privatne inicijative i ulaganja ličnih sredstava u sektor proizvodnje i usluga obezbedilo bi racionalnije ulaganje novca koji domaćinstva dobijaju kao nadoknadu za imanje i nepokretnosti, i poboljšalo uslove života domaćinstva i opšti standard u naseljima. Time bi se delom rešili egzistencijalni problemi domaćinstava koja napuštaju poljoprivrednu proizvodnju kao izvor prihoda i vrše pritisak na radna mesta u društvenom sektoru.

Poseban problem u procesu preseljavanja domaćinstava jeste transformacija domaćinstva i odnos porodičnog sastava domaćinstva i izvora prihoda. Uočeno je da sam čin preseljenja domaćinstva ubrzava proces raslojavanja domaćinstva, odnosno njegovo cepanje i nuklearizovanje. Po pravilu to se dešava u domaćinstvima koja napuštaju poljoprivrednu proizvodnju, naseljavaju se u prigradskim zonama gradova i orijentišu na rešavanje stambenog pitanja preko radne organizacije, iznajmljivanjem, ili na neki drugi način.

Pored toga, raslojavanje i nuklearizacija seoskog domaćinstva nisu praćeni formiranjem odgovarajuće mreže objekata socijalnog standarda što dovodi do velikih teškoća u zadovoljavanju nekih individualnih i porodičnih potreba. Poređenje položaja nuklearne porodice u gradu i na selu pokazuje da je položaj seoske porodice, posebno žene i dece, znatno teži nego gradske. Argument o potrebi organizovanja dečje zaštite na selu obezvređuje se tvrdnjom da je broj zaposlenih majki na selu neznan, pri čemu se zaboravlja da seoska žena nije domaćica nego aktivan poljoprivredni radnik. U uslovima pojačanog zapošljavanja muške radne snage van gazdinstva, seoska žena preuzima deo poljoprivrednih poslova iz »muške« nadležnosti u tradicionalnoj podeli rada. Tako su u odnosu na staru seosku porodicu, poslovi savremene seoske žene brojniji i mnogo je više angažuju u toku dana, posebno u vreme intenzivnih poljoprivrednih radova.

Imajući u vidu uslove života na selu i posebno nizak stepen podružljivosti porodičnih funkcija u seoskoj sredini, u zaključcima studije naveli smo argumente u prilog usporavanja procesa nuklearizacije višegeneracijskog domaćinstva i odgovarajućih mera poreske i socijalne politike. Jedan od efikasnih načina zadržavanja višegeneracijskih domaćinstava jeste da se kombinuju uslovi privređivanja i izvora prihoda domaćinstva. U postojećim društvenim uslovima u nas, posebno kada se ima u vidu inferioran socijalni ekonomski položaj poljoprivrednih domaćinstava, pokazuje se da su u najpovoljnijoj situaciji tzv. mešovita domaćinstva, to jest domaćinstva sa dvojakim izvorima prihoda — iz poljoprivrede i iz radnog odnosa. Ova domaćinstva, u poređenju sa čistim poljoprivrednima i sa nepoljoprivrednim domaćinstvima, imaju u proseku veći broj članova i znatno povoljniju ekonomsku situaciju. Opstajanjem mešovitih domaćinstava donekle se rešava problem starih ljudi (jer ostaju u okviru primarne grupe) te čuvanje i zaštita predškolske i mlađe školske dece. Osnovni preduslov za zadržavanje takvog mešovitog tipa jeste opremanje seoskih naselja, podizanje opšteg standarda života u selima i usmeravanje investicionih programa u ruralne sredine radi otvaranja novih radnih mesta. Pored toga neophodne su i odgovarajuće promene u poreskoj i urbanističkoj politici, što je u nadležnosti odgovarajućih opštinskih službi.

Perspektivu domaćinstava koja se raseljavaju sa područja rudarskih kopova treba posmatrati i u svetlu nameravane promene zanimanja. U anketi iz 1980. godine<sup>4)</sup> pokazalo da je veliki broj anketiranih kućedomaćina nameran da promeni zanimanje ako dođe do preseljenja domaćinstva, da napusti poljoprivrednu proizvodnju kao osnovni ili dodatni izvor prihoda i nađe drugi izvor egzistencije za sebe i svoju porodicu. Nesporno je da društveni položaj poljoprivrede i socijalno-ekonomski uslovi života i priređivanja poljoprivrednika bitno utiču na formiranje ovakvog stava prema poljoprivrednoj delatnosti i na namere da se menja zanimanje. Izvesno je da bez radikalnih promena u društvenoj politici prema poljoprivrednoj delatnosti i poljoprivrednoj proizvodnji ne može doći do promene stava prema poljoprivredi kao izvoru prihoda i perspektivnom zanimanju. Takođe, bez radikalnih promena u politici urbanizacije, koja je dosad favorizovala razvoj gradskih naselja na štetu seoskih, ne može doći do smanjenja emigracije iz seoskih naselja. Međutim, napuštanje poljoprivrede kao izvora prihoda ima neželjene posledice ne samo za domaćinstva koja se preseljavaju nego i za privredne i druge organizacije i društveno-političke zajednice zbog pritiska na radna mesta, stambene i komunalne fondove u gradovima, zbog bespravne gradnje, socijalnih problema i socijalnih sukoba kao posledice nezaposlenosti, siromaštva, i sl.

Ne treba očekivati da će se rezolucijama, zaključcima ili preporukama promeniti tokovi koji su do sada karakterisali način i uslove preseljavanja domaćinstava sa područja eksploatacije lignita ili sa nekih drugih područja u kojima se menja namena površina. Ovi tokovi nisu bili ni slučajni niti u suprotnosti sa pravnom regulativom. Podrobnija analiza odgovarajućih zakona kojima se reguliše materija eksproprijacije pokazuje: (a) da je zakonodavac favorizovao građevinsko u odnosu na poljoprivredno zemljište; (b) da nije definisao postupke zaštite poljoprivrednog zemljišta i (c) da je mnogo više pažnje obratio na prava predlagača i korisnika eksproprijacije nego na njihove obaveze prema subjektima eksproprijacije. Pokušaćemo da obrazložimo ove tvrdnje.

U članu 16 Zakona o eksproprijaciji SR Srbije kaže se: »Naknada za ekspropisiranu nepokretnost određuje se, **po pravilu** u novcu. Po sporazumu stranaka naknada se može odrediti u vidu davanja druge nepokretnosti u svojini ili na korišćenje, odnosno u drugom obliku« (podvukla K. P.). Dakle, ukoliko subjekt eksproprijacije ne želi novčanu naknadu za svoje imanje i nepokretnosti, nego, recimo, drugu odgovarajuću parcelu, on to ne može tražiti zahtevom koji obavezuje predlagača eksproprijacije, nego samo može postići sporazumom i na taj način zadovoljiti svoj interes. Zakonodavac ni na jednom mestu ne obavezuje predlagača eksproprijacije da blagovremenim postupkom obezbedi mogućnost subjektima eksproprijacije da za ekspropisano poljoprivredno zemljište dobiju odgovarajuću parcelu, što bi primoralo predlagača eksproprijacije da izvrši blagovremenu pripremu lokacija i parcela za eventualne zamene. Odredivši da se naknada za ekspropisiranu nepokretnost daje, po pravilu, u novcu, zakonodavac je oslobodio skupštinu opštine (koja je predlagač eksproprijacije) da subjektima **ponudi alternative**, odnosno mogućnost izbora između novčane naknade ili odgovarajuće parcele, ili neke druge kombinacije. Ovakvim postupkom doveo je zakonodavac u pitanje poštovanje ustavne odredbe (čl. 82 stav 2 Ustava SFRJ) da se putem pravične naknade ne mogu bitno pogoršati uslovi života i rada koje je vlasnik nepokretnosti imao na osnovu korišćenja te nepokretnosti:



4) Slični rezultati dobijeni su i u anketi za područje Tamnave 1974—1975.



»Zakonom se određuju osnovi i merila pravične naknade. Određivanjem ovih osnova i merila i njihovom primenom ne mogu se bitno pogoršati uslovi života i rada koje je vlasnik čija se nepokretnost ekspropriše imao na osnovu korišćenja te nepokretnosti.«

U stavu 3 istog člana Ustava kaže se:

»Pravična naknada ne obuhvata uvećanu vrednost nepokretnosti koja je neposredno ili posredno rezultat ulaganja društvenih sredstava.«

U definiciji pravične naknade u Zakonu o eksproprijaciji, zakonodavac ponavlja ovaj stav iz člana 82 Ustava. Ovde se postavlja pitanje: ako pravična naknada ne obuhvata uvećanu vrednost nepokretnosti, može li novčani izraz pravične naknade da subjektu eksproprijacije obezbedi kupovinu nekretnine čija lokacija neće bitno pogoršati uslove života i rada subjekta eksproprijacije. Problem je u tome što uvek postoji razlika između novčanog izraza pravične naknade i tržišne cene nekretnina, jer je tržišna cena vrednost roba i usluga koja se formira pod uticajem delovanja zakona vrednosti, odnosno ponude i potražnje. Tržišna cena, dakle, obuhvata »rezultate ulaganja društvenih sredstava«.

U određivanju naknade za eksproprijsano poljoprivredno zemljište (član 43. Zakona o eksproprijaciji SR Srbije) kaže se: »Naknada za eksproprijsano poljoprivredno zemljište određuje se prema tržišnoj ceni poljoprivrednog zemljišta« (stav 1). Korekcija tržišne cene spominje se odmah potom u istom članu (stav 3):

»Ako na formiranje tržišne cene utiču okolnosti što je poljoprivredno zemljište u naselju ili na turističkom području, ili u blizini tog naselja odnosno područja, saobraćajnica, veštačkih jezera, kanala, meliracionih i drugih objekata ili što predstoji eksproprijacija, naknada se umanjuje srazmerno uticaju tih okolnosti.«

Nema sumnje da je zakonodavac ovde ponovio istu logičku grešku, istovremeno dajući pravo skupštini opštine, odnosno predlagачu eksproprijacije da umanja vrednost pravične naknade zbog pomenutih »ulaganja društvenih sredstava«. Naime, kada se kaže da se ne mogu bitno pogoršati uslovi života i rada, podrazumeva se da novčana naknada koja se daje za eksproprijsanu nekretninu mora omogućiti subjektu eksproprijacije da za taj novac obezbedi približno iste uslove života i rada. Međutim, ako se pak iz pravične naknade izuzme deo vrednosti nekretnine koji je posledica položaja u odnosu na saobraćajnicu, naselje i naseljske sadržaje itd., subjekt eksproprijacije neće moći da nabavi parcelu, odnosno nekretninu istog kvaliteta i sa sličnim pogodnostima u odnosu na komunikacije, naseljske sadržaje i sl. Ovo zbog toga što on ovu drugu nekretninu kupuje po tržišnoj ceni koja, po definiciji, obuhvata okolnosti koje uvećavaju vrednost nekretnine. Prema tome, u ovakvoj će se transakciji uslovi života i rada subjekta eksproprijacije van svake sumnje bitno pogoršati, jer će za novac dobijen od pravične naknade moći da nabavi zemljište istog kvaliteta ali na znatno nepovoljnijoj lokaciji, ili će moći da kupi manju parcelu na lokaciji približnih svojstava.

Da bi opravdao ovakvo određenje pravične naknade, zakonodavac upotrebljava široko rasprostranjenu, ali veoma nepreciznu čak i nejasnu sintagmu »društvena sredstva« (član 11, stav 2. Zakona o eksproprijaciji). Čija su društvena sredstva i kako se ona formiraju? Ako poljoprivredno domaćinstvo živi godine (pa čak i decenije) na jednoj lokaciji i pri tome plaća određen iznos poreza i druge doprinose za podizanje socijalnog, komunalnog i drugog zajedničkog standarda stanovnika u toj opštini.

nije li i naše poljoprivredno domaćinstvo uložilo deo svog rada i svojih sredstava u poboljšanje opšteg i zajedničkog standarda? Nije li deo njegovih ulaganja formirao ta društvena sredstva? Pored toga, poznato je da se izgradnja komunalne infrastrukture i objekata socijalnog standarda u seoskim naseljima najvećim delom finansira iz sredstava lokalnog samodoprinosu. Nema sumnje da je tržišna cena nekretnina znatno veća u dobro opremljenim naseljima ili njihovoj blizini, nego u naseljima sa inferiornim opštim i komunalnim standardom. Ovakvom definicijom pravične naknade skupštine opština nisu obavezne da valorizuju doprinose domaćinstva u poboljšanju opštih uslova života, odnosno okolnosti koje povećavaju tržišnu cenu nekretnine. Zakonodavac nije ni na koji način obavezuo nadležne opštinske službe da i ova sredstva zajedničkog ulaganja vrednuju kao doprinos podizanju opšteg društvenog standarda; na protiv, ovi oblici samofinansiranja opšteg i zajedničkog standarda nisu ni pomenuti kao faktor povećanja prometne cene nekretnina, nego se, u stvari, svrstavaju pod sintagmu »društvena sredstva« i »društvena ulaganja« prilikom procene uvećane vrednosti zemljišta.

Ustavna odredba da se »primenom pravične naknade ne mogu bitno pogoršati uslovi života i rada vlasnika nepokretnosti« mogla bi se doslednije ostvarivati da je zakonodavac obavezao nadležne skupštine opština i njihove službe da subjektima eksproprijacije ponude alternativna rešenja, odnosno mogućnost izbora između novčane naknade ili zamene zemlje za zemlju, posebno za domaćinstva kojima je poljoprivreda osnovni ili dodatni izvor prihoda.<sup>5)</sup> U našoj anketi, nešto više od trećine kućedomaćina izjasnilo se za davanje zemlje u svojinu kao naknade za ekspropisano poljoprivredno zemljište (dakle, zemlja za zemlju), a nešto manje od dve trećine (63,8<sup>0</sup>%) za naknadu u novcu. Među anketiranim poljoprivrednim domaćinstvima, polovina je bila za novčanu naknadu, a polovina za zamenu zemljišta.<sup>6)</sup>

Definicija pravične naknade nije jedino sporno pitanje u Zakonu o eksproprijaciji. Pomenućemo još nekoliko, po našem mišljenju, nedovoljno preciznih odredbi koje dovode u relativno nepovoljan položaj subjekte eksproprijacije. Određujući razlog eksproprijacije, zakonodavac kaže da se nekretnina »može ekspropisati kada je to potrebno radi izgradnje privrednih, (. . .) i drugih objekata od opšteg interesa« (član 1, stav 1). U članu 2. istog zakona određuje se ko utvrđuje opšti interes: »Opšti interes za izgradnju objekta ili za izvođenje drugih radova na nepokretnosti utvrđuje skupština društveno-političke zajednice. U slučajevima predviđenim zakonom opšti interes iz stava 1. ovog člana utvrđuje Izvršno veće Skupštine SR Srbije, odnosno izvršno veće skupštine socijalističke autonomne pokrajine« (Zakon o izmenama i dopunama zakona o eksproprijaciji, Službeni glasnik SRS, br. 6/1977).



5) Postojeće zakonske odredbe po kojima se naknada daje u novcu posebno pogađa poljoprivredna domaćinstva na područjima velike agrarne prenaseljenosti sa veoma skupim obradivim zemljištem. Prilikom prikupljanja podataka za rad na prostornom planu kosovskih lignita, dobili smo informacije da su prilikom raseljavanja stanovništva sa područja jezera Batlave kao i sa područja akumulacije Radonjić, neka poljoprivredna domaćinstva koja su dobila novac kao naknadu za zemljište i imovinu postala socijalni slučajevi, bez izvora prihoda.

6) U Baroševcu na zboru građana mesne zajednice (1979) donet je predlog (po njihovim rečima odluka) prema kojemu bi nadležne službe u opštini morale pristupiti pripremanju lokacija radi organizovanog preseljavanja i naseljavanja domaćinstava. Po ovom predlogu, vršila bi se eksproprijacija zemljišta na kojemu nije predviđeno širenje kopova, izvršila bi se parcelizacija i opremanje lokacija, pa bi se tako opremljene lokacije prodavale po stvarnoj ceni (troškovi eksproprijacije i opremanja). Na taj način zaštitila bi se domaćinstva koja su zbog premeštanja naseља prinuđena da kupuju zemljište po slobodno formiranim — tržišnim cenama; ove cene su, prema rečima sagovornika iz Baroševca, pet do deset puta veće od naknade za ekspropisano zemljište.

Komentatori Zakona o eksproprijaciji navode da je »osnovna karakteristika Zakona o eksproprijaciji da, pored postupka, preciznije reguliše dva instituta: opšti interes i pravičnu naknadu«. I dalje: »Polazna osnova u razradi ovih instituta je objektivno utvrđena društveno-političkim sistemom. Svako pojedinačno pravo građana može biti ograničeno ako je to od opšteg društvenog interesa. Pravo svojine je dakle neprikosnoveno sve dotle dok se njegova dimenzija ne sukobljava sa širim interesima, koji se izražavaju kao opšti interes. Rukovodeći se takvim prilazom, opšti interes mogu, po pravilu, da utvrde samo skupštine društveno-političkih zajednica koje su odgovorne za planiranje i uređivanje prostora.«<sup>7)</sup>

Opštost se »opšteg« interesa u Zakonu ne utvrđuje. Jasno je da je lokalni interes opštiji od pojedinačnog i da je grupni interes opštiji od ličnog — pojedinačnog. Istovremeno moguće je da se partikularni interes pojedinih grupa u lokalnoj zajednici, preko nadležnih institucija legitimnim samoupravnim postupkom proglasi za opšti interes (primeri Paraćina, Šilova i sl.). Moguće je i da interes globalnog društva (zajednice) ne bude uvek i interes lokalne zajednice.<sup>8)</sup> Kakve je posledice ovakva definicija opšteg interesa imala na korišćenje zemljišta i promenu namene korišćenja zemljišta vidi se na primeru odnosa poljoprivrednog i građevinskog zemljišta. Naime zakonodavac je dozvolio da se eksproprijacija može vršiti u korist onoga ko proglašava opšti interes, dakle u korist društveno-političke zajednice. Jedna od posledica ovakve odredbe opšteg interesa i nadležnosti njegovog utvrđivanje jesu nepovratno izgubljene desetine hiljada hektara plodnog poljoprivrednog zemljišta samo u SR Srbiji. Jednostavno zato što je opština kao predlagač eksproprijacije imala interes (»opšti«) da se poljoprivredno zemljište prevodi u građevinsko: porezi na promet građevinskim zemljištem neuporedivo su viši od poreza na promet poljoprivrednim zemljištima, jer je građevinsko zemljište znatno skuplje od poljoprivrednog. Pored toga, interesi lokalnog stanovništva kao i uticajnih društvenih grupa legitimisali su odluke o promeni namene poljoprivrednog u građevinsko zemljište koje je korišćeno za izgradnju vikend-zgrada, stambenih objekata i sl. Ovakvi tokovi govore o statusu i društvenom uticaju seljaka, odnosno poljoprivrednih proizvođača.

Ukoliko se promena namene površina i raseljavanje vrše zato što je utvrđen interes globalnog društva (federacije ili republike), ili u slučaju koji je povod ovom tekstu (proizvodnja struje), na tom nivou opštosti morale bi se preduzeti odgovarajuće obaveze u sprovođenju postupka eksproprijacije, posebno u razradi i finansiranju kompenzatornih programa, kao vrste nadoknade za socijalne, ekonomske i druge troškove vezane za eksproprijaciju i preseljavanje domaćinstava.

Jedan od problema sa kojim se suočavaju domaćinstva u procesu preseeljavanja jesu rokovi koji se ostavljaju subjektu eksproprijacije od dana obaveštavanja o eksproprijaciji do početka eksproprijacije i napuštanja poseda. Ovi rokovi nisu određeni u Zakonu o eksproprijaciji, nego je os-

7) Božidar Popović: »Predgovor« Zakonu o eksproprijaciji SR Srbije, Beograd, Zavod za ekonomiku uslužnih delatnosti, Izdavački centar, 1974.

8) Svojom delatnošću Rudarsko-energetski kombinat »Kolubara« zadovoljava interese stanovništva republike i federacije, a delom i lokalnog stanovništva (radna mesta i sl.). Pored koristi koje lokalna sredina ima od rada REIK-a, očiti su i vrlo neželjeni efekti: eksproprijacija velikih površina poljoprivrednog zemljišta, stvaranje socijalnih problema, zagađivanje sredine, itd. Kada bi se bilansirali pozitivni i negativni efekti rada REIK-a na području lokalne zajednice (odnosno pet opština), možda pozitivni efekti ne bi bili pretežni, tj. možda nije u stvarnom interesu lokalne sredine da se nastavi eksploatacija uglja i zagađivanje sredine. Možda bi neka druga aktivnost (recimo intenzivna poljoprivredna delatnost) obezbedila veće komparativne prednosti u odnosu na proizvodnju struje.

tavljeno predlagačima eksproprijacije da o tome odlučuju od slučaja do slučaja.<sup>9)</sup>

U anketi iz 1980. blizu polovine anketiranih navelo je da je blagovremeno informisanje jedna od osnovnih obaveza opštine i Rudarsko-energetskog kombinata »Kolubara«. Po mišljenju starešina domaćinstava današnja praksa nadležnih ustanova u stvarima preseljavanja nije uzimala probleme s kojima se suočavalo raseljavano stanovništvo. Nisu retki slučajevi kada je rešenje o dislokaciji davalo manje od dva ili tri meseca za napuštanje kuće i imanja. Petogodišnji i godišnji planovi raseljavanja obezbedili bi pravovremeno rešavanje egzistencijalnih problema stanovništva, posebno domaćinstava koja svoje prihode ostvaruju iz poljoprivredne proizvodnje.

Zakonodavac bi trebalo da preciznije odredi uslove preseljavanja domaćinstava i obaveze predlagača i korisnika eksproprijacije zato što se pod planskim preseljavanjem podrazumeva celovit postupak koordiniranih akcija društveno-političke zajednice i korisnika eksproprijacije sa subjektima eksproprijacije, koji obuhvata sve faze ovog složenog odnosa. Preseljavanje domaćinstva zbog promene namene korišćenja zemljišta prinudan je akt, i zbog toga se ne može posmatrati samo kao promena mesta boravka. Još manje se ova prinuda može samo novcem kompenzirati. Nesumnjivo je da novčana naknada odgovara delu domaćinstava, posebno onima koja nisu vezana za zemlju i ne ostvaruju prihode od poljoprivredne proizvodnje. Poljoprivredna i mešovita domaćinstva u bitno su drukčijoj situaciji i zbog toga polažu pravo na obezbeđenje drukčijih uslova preseljavanja i rešenja svojih egzistencijalnih pitanja. Obaveze društveno-političkih zajednica i drugih institucija — posrednika u realizaciji opšteg interesa valjalo bi proširiti znatno većim brojem aktivnosti usmerenih ka obezbeđenju odgovarajućih pogodnosti za raseljavana domaćinstva. Domaćinstva koja se preseljavaju zbog ovakvih zahvata u prostoru, morala bi dobiti poseban status, regulisan na nivou republike, ili federacije, koji bi obavezivao i emigracione i imigracione opštine.<sup>10)</sup> Preciznije definisanje prava i obaveza svih aktera u procesu eksproprijacije nekretnina zbog promene namene zemljišta nužno je i zbog potrebe da se onemoguće sve vrste spekulacija koje prate ovakve promene, a koje se po pravilu pripisuju samo subjektima eksproprijacije. Naša istraživanja pokazuju da postojeći uslovi i normativi o preseljavanju znatno više ugrožavaju domaćinstva nego što im daju osnova za spekulacije.



9) Ova manjkavost Zakona o eksproprijaciji omogućila je veoma proizvoljno ponašanje nadležnih službi u opštinama. Odgovori na pitanje »Da li ste obavesteni da predstoji proširivanje kopova i da će pojedini delovi naselja biti raseljeni?« pokazuju da nije bilo sistematskog postupka obavешtavanja domaćinstava o dinamici raseljavanja. Svi su anketirani upoznati da će REIK širiti kopove. Jedan broj anketiranih starešina (30%) za ovo je saznao iz neformalnih izvora (»načuo sam...«, »od suseda i poznanika...«). Većina (70%) obavешtena je zvanično, ali nije precizirano ni vreme ni uslovi preseljenja (»obavешten preko opštine ili REIK-a, ali neblagovremeno« — 25% anketiranih; »obavешten, ali ne zna dinamiku preseljenja« — 31%), ili prekasno (»obavешten u fazi preseljenja« — 8,3% i u fazi oduzimanja zemljišta« — 3,6%).

10) U studiji »Sociološki aspekti preseljavanja stanovništva na području Prostornog plana Rudarsko-energetskog kombinata Kolubara«, Beograd, 1980. Institut za arhitekturu i urbanizam SR Srbije, detaljnije su obrazloženi neki predlozi preciznijeg regulisanja obaveza predlagača i korisnika eksproprijacije prema subjektima eksproprijacije.

Ksenija Petovar:

### **Social Pre-conditions for Moving Inhabitants out of New-purpose Zones**

#### **Summary**

This article treats the conditions surrounding population migrations from areas in which the land is being put to a new use, i. e. migrations because of external circumstances usually described as a »general social interest«. It describes the circumstances and conditions of household migrations in villages in the area covered by REIK Kolubara, changes in the structure of households, the activities of the population, their plans and perspectives for future life.

The basic work hypothesis was that population migrations should not be regulated by a particular work organization or the socio-political community whose territory is affected.

How regular a migration is depends on the definition of the social position and on the rights of the population on the threatened area. The social position and rights of the population must be defined at least as widely as the social interest because of which the interventions are being made.

The article sets down conditions that the republic must regulate to ensure uniform criteria for defining the social position and rights of the migrating population. ●

### **Общественные предпосылки переселения населения из районов в которых меняется назначение земель**

#### **Резюме**

Предметом настоящего труда являются предпосылки переселения населения из районов в которых отмечены перемены в назначении земель и их использовании или предпосылки населения под воздействием внешних факторов, которые принято называть »общие общественные интересы«. В труде толкуются полученные результаты поясняющие условия связанные с перемены в структуре домашнего в селах района РЕИК »Колубара«, перемещением домашних хозяйств хозяйства, активности населения, стремлениях и перспективах в предстоящей жизни населения.

Основной гипотезой настоящего труда желается показать, что передвижение населения в другие районы не является »делом« конкретной рабочей организации и общественно-политической организации на соответствующей территории труда.

Регулярность переселения зависит от приемов использованных при определении общественного положения и прав населения в угрожаемом районе. Определение общественного положения и прав населения должно быть по крайней мере на том уровне обобщенности который соответствует обобщенности общественного интереса в виду которого предпринимаются мероприятия в пространстве.

В труде точно приведены предпосылки которые необходимо решать на уровне республики, с целью обеспечения единственных критериев и основ для определения общественного положения и прав населения которое переселается. ●