

**Nataša Lončar-Butić**

Urbanistički zavod grada Zagreba  
Zagreb, Proleterskih brigada 45

## Neki aspekti bespravne izgradnje\*

Bespravna izgradnja (»divlja«, slum, favella) fenomen je koji se javlja širenjem urbanizacije i naglim rastom gradova. Velike gradske aglomeracije dominiraju danas našom civilizacijom i izazivaju sve veće poremećenje u ljudskom životu — krizu prostora, ugrožavanje ekološkog sistema, zagušenost prometa, usamljivanje i izoliranost ljudi, birokratizaciju društvenog života.

Grad u sebi koncentrira privredne, političke i kulturne funkcije, te djeluje kao privlačna snaga masama seoskog stanovništva. Jedna od prvih posljedica masovnog naseljavanja velikih gradova jest nedostatak prostora uopće, a stambenog posebno, koji gradovi nikako ne uspijevaju riješiti. Migranti sa sela, radna snaga, dolaskom u grad nosi i stambene aspiracije, koje grad nije u mogućnosti zadovoljiti, a socijalno-ekonomski status doseljenika onemogućava da ga sami na legalan način riješe, pogotovu ne u centralnim gradskim zonama. Doseljeničko stanovništvo smještava se stoga u predgrađa zadovoljavajući se najnužnijim smještajem i minimalnim ili nikakvim urbanim tekovinama. Takva predgrađa sa svojim stanovništvom životare i tretiraju se kao patološke tvorevine u prostornom i društvenom smislu. Ona su antipod »ljupkim« unificiranim predgrađima srednjih slojeva i luksurnim četvrtima najbogatijeg dijela društva. To ukazuje na izrazitu prostornu segregaciju stanovnika u gradovima, koja je odraz klasno-socijalne podvojenosti u društvu.

Jugoslavenski gradovi, osobito veći, susreću se sa svim ljudskim i prostornim problemima što ih nosi suvremeni razvoj gradova, pa tako i s bespravnom izgradnjom.

Ovaj problem, s obzirom na svoje dimenzije i posljedice, predmet je više radova i socioloških istraživanja provedenih u nekim našim gradovima — Novom Sadu, Beogradu, Splitu i Zagrebu.

Prostorne i društvene dimenzije bespravne izgradnje ukazuju na složenost i dubinu njenih uzroka. Urbanizacija, kao složeni društveni proces prostornog i demografskog rasta gradova, s jedne strane, i širenje urbanog načina života, s druge, tekla je u nas, a teče još uvijek, uglavnom stihijski i neplanski. Sve su

\* Ovaj je rad osvrt na rezultate i zaključke istraživanja (Novi Sad, Beograd, Zagreb, Split). Navodimo nekoliko studija: Sociološki presjek radničkog naselja Kozari Bok u Zagrebu, Zagreb 1968, »Bespravna izgradnja«, Urbanistički zavod grada Zagreba, Zagreb 1974; Centar za sociologiju sela grada i prostora IDIS-a, Zagreb 1975; »Bespravna izgradnja u Novom Sadu«, Urbanistički zavod Novi Sad, Novi Sad 1971; Đuro Đurović: »Bespravna stambena izgradnja — jedna od karakteristika urbanog razvoja Beograda«, Sociologija, god. XII br. 3—4/1970.

se više širili i bujali veći gradovi, a istinske tekovine gradskog života sporo su dopirale na selo gdje se dešavala brza deagrarizacija poljoprivrednog stanovništva. Koncentracija industrije uglavnom u veće gradske centre koja je tražila radnu snagu, inicirala je osobito poslije rata struju migranata sa sela u gradove. Dolazak u grad seoskog stanovništva značilo je za njih ne samo mogućnost zaposlenja nego i mogućnost urbaniziranog načina života, tj. drugačijeg života od seoskog i u atraktivnoj gradskoj aglomeraciji. Razumljivo da su doseljenici imali i stambene aspiracije koje nije mogla zadovoljiti ni radna organizacija (uglavnom industrija i građevinarstvo) niti grad.

Posljedice naglog, velikog i uglavnom stihijskog kretanja stanovništva vrlo brzo su se počele osjećati u većim gradovima. Na rubovima gradova, gdje ih nitko nije očekivao ni želio, nicala su cijela naselja — bespravno građene kuće i bespravni graditelji.

Ako pokušamo funkcionalno odrediti bespravnu izgradnju, onda je to oblik individualne stambene izgradnje bez odgovarajućih propisanih dokumenata (građevinske dozvole) i na nedozvoljenu prostoru (namjenskom). Međutim, taj nedozvoljeni prostor bio je jedini mogući gdje je radnik-doseljenik, do jučer seljak, mogao sagraditi sebi i obitelji krov nad glavom. Odabiranje ove lokacije odraz je prije svega ekonomskih mogućnosti, bolje rečeno nemogućnosti doseljenika da riješe jedno od svojih egzistencijalnih pitanja — stan. Zemljišta što ih grad namjenjuje individualnoj stambenoj izgradnji i za koja daje građevinske dozvole (ako postoji adekvatna zemljišna politika i urbanistički planovi) za nove su stanovnike preskupa. Zato većina krši propise: gradi bez građevinske dozvole i na nedozvoljenim prostorima. Parcele za gradnju kupuju se od privatnih vlasnika, a pogađanjem dobivaju se jeftinije.

Naravno da kuće na takvim površinama, njihova veličina, kvalitet, oblik, broj prostorija, uređenje dvorišta, ovise o ekonomskim mogućnostima njihovih graditelja. »Divlja« naselja čine šarolik splet najvećim dijelom prizemnih kuća (od kojih su mnoge nedovršene), bez plana i racionalne logike gradnje. S prostornog aspekta to je neracionalno korištenje gradskog zemljišta, to više što niču na površinama koje nisu namijenjene samo stambenim sadržajima.

Mnoga ispitivanja utvrdila su da su problemi bespravne izgradnje mnogo više objektivne prirode, a znatno manje subjektivne želje bespravnih graditelja za takvim načinom gradnje. Osnovni razlog zbog kojeg su se odlučili na gradnju bez dozvole jest nerješeni stambeni problem: od radne organizacije nisu mogli dobiti stan pa je to bio jedini način da dođu do njega. Zanimljivo je da ispitanici, u mišljenjima o tome tko bi im trebao pomoći u rješavanju stambenog problema, percipiraju radnu organizaciju kao odlučujućeg činioca. Međutim, ako radna organizacija i rješava stambene probleme svojih članova, ovaj je dio populacije zadnji na redu ili uopće ne dolazi u obzir.

Bespravna gradnja naselja i njihovi žitelji po mnogim su svojim obilježjima homogeni. Prvo, po osnovnom socijalno-ekonomskom motivu za bespravnu izgradnju; drugo, po socijalno-profesionalnoj strukturi i socijalnom porijeklu stanovnika. Bespravni graditelji u velikoj su većini migranti sa sela, nižeg obrazovanja, uglavnom radničkih zanimanja, te nižih prihoda. Prema rezultatima većeg broja istraživanja, 70—90% to su KV, NKV, PKV i VKV radnici. To ukazuje da se u našim gradovima ljudi po zanimanjima i visini prihoda koncentriraju na određenim lokalitetima. Uvjeti života za ove stanovnike jednaki su i prostorno i sadržajno — predgrađe — bez elementarne infrastrukture, (vodovoda, kanalizacije, asfalta) i bez osnovnih društvenih sadržaja (dječjih ustanova, škola, kulturnih ustanova). Ovakvo stanovanje ne odgovara ni najosnovnijim urbanim standardima života.

Zbog toga je zahtjev za komunalijama, školom, dječjim ustanovama, telefonskom govornicom itd., oštro izražen. To, naravno, dovodi do konfliktnih situacija između gradske uprave i bespravnih graditelja, jer su površine na kojima su nastanjeni, urbanističkim planovima namijenjene drugim sadržajima. Tako se kontakt gradskih službi s ilegalnim graditeljima iskazuje uglavnom u restriktivnim mjerama— kontrolom područja i rušenjem objekata bez građevne dozvole.

Stanovnici »divljih« naselja nastoje legalizirati svoje stanovanje i svoje prisustvo u gradu gdje žive i rade. Oni su neadekvatno društveno tretirani, odbačeni od grada kao »divlji«, jer su prekršili njegove propise o korištenju prostora i disciplinu o izgradnji, a još uvijek nisu prihvaćeni kao ravnopravni građani. Njihov zahtjev za legalizacijom stanovanja, ujedno je i težnja da se potvrde kao građani grada, da se koriste svim pravima i svim dobrima što ih grad pruža ostalima, a njima ih, eto uskraćuje.

Ova populacija živi u socijalno deprivilegiranim položaju, što ukazuje na elemente prostorne segregacije u našim gradovima koja niče na klasno-socijalnoj osnovi. Ispitivanja su dokazala da postoji značajna veza između zone stanovanja u gradu i načina izgradnje kuća, između zone i motiva za gradnju, između zone i zanimanja, zone i mjesečnih primanja. Razlike u socijalno-klasnoj strukturi stanovnika u biti determiniraju i dostupnost urbanih tekovina. Tako se i u našim gradovima razlikuju stambene četvrti nastanjene uglavnom stanovnicima radničkih zanimanja, od onih gdje žive uglavnom službenici ili slobodne profesije.

Zaključujemo da su uzroci bespravne izgradnje mnogo širi nego što se to na prvi pogled čini i da ih nije moguće riješiti samo administrativnim mjerama. Oni proizlaze i iz globalnih društvenih procesa i iz razvoja gradova kao jedne od osnovnih društveno-prostornih organizacija života danas. Mogli bismo ih sistematizirati u:

a) *Opće društvene probleme:*

- migratorna kretanja stanovništva (industrijalizacija, koncentracija),
- problemi regionalnog razvoja (regionalni planovi),
- loša prometna povezanost s gravitacionim područjima regije,
- pomanjkanje odgovarajuće politike u poljoprivredi i drugim djelatnostima u regiji,
- neadekvatnost zakonskih propisa u odnosu na vlasništvo i promet zemljom.

b) *Probleme na nivou grada:*

- neadekvatna zemljišna politika (otkup zemljišta, neadekvatne granice područja nacionalizacije, dozvoljena izgradnja na poljoprivrednom zemljištu),
- neadekvatna politika izgradnje grada (skupa građevinska operativa društvenog sektora, sistem licitacije),
- deficitaran opseg stambene izgradnje za prihvaćanje migratornog stanovništva,
- sistem financiranja i kreditiranja stambene izgradnje,
- slabosti upravnih službi (dugotrajan postupak dobivanja građevinske dozvole, neefikasno praćenje izgradnje) i
- nedostatak i nerealnost urbanističkih planova.

Pošto su se bespravna naselja duboko ukorijenila u tlo grada, njihovo je preseljenje i rušenje gotovo nemoguće, prije svega zbog financijskih razloga. Njihovi stanovnici, uz vlastito sufinanciranje, postepeno uspijevaju izboriti neka nužna sredstva za život (vodovod, kanalizacija, asfalt, itd.), pa se ta naselja uglavnom saniraju, i ponešto rekonstruiraju.

Višestruke društvene mjere za sprečavanje bespravne stambene izgradnje, tj. reguliranje općedruštvenih odnosa u pogledu regionalnog razvoja koji bi smanjili migratorna kretanja i otklonili pritisak iz sela u grad, s jedne strane, te bolje i adekvatnije planirali prostor grada, i dugoročnu politiku stambene izgradnje s druge, značile bi uklanjanje i društvenih uzroka koji je izazivaju. U biti, to znači da urbanizacija treba prekoračiti granice grada, i svoje istinske tekovine unijeti u regiju i u ostala ruralna naselja.

**Nataša Lončar-Butić**

## SOME ASPECTS OF OUTLAWED HOUSING CONSTRUCTION

### (S u m m a r y)

Outlawed housing construction is a phenomenon accompanying the process of urbanization and industrialization. Big towns, concentrating economic, political and cultural functions in themselves, attract masses of rural migrants. Neither the town nor a working organization are able to satisfy the housing aspirations of migrants, so they determine to solve their housing problem illegally. They build houses at the outskirts of towns without a working permit, and in the area assigned for other purposes. In such colonies, even the minimal conditions of urban way of dwelling are not satisfied.

Population of the outlawed builders is homogeneous for a series of their characteristics: for a basic motive leading to the outlawed housing construction, for the socially-professional structure and social origin, for a typical way of building the houses and for their quality, for the basic conditions of living. Concentrating of people of specific occupations and with a specific amount of income at certain areas in our towns, points at the elements of spacial segregation that reflects class-social strata of the society.

Reasons for the outlawed housing construction can be found both in the global social processes (onesidedness of urbanization) as well as in an inadequate policy in developing and planning of towns. Outlawed housing construction cannot be solved by means of negative steps (pulling down, administrative control), but by regulating the general social relations that will lessen the migratory movement and pressure on towns.

Translated by *Biserka Cesarec*