

## Urbanizacija bez urbanosti – bilanca rasta gradova u Srbiji

**Ksenija Petovar**

*Arhitektonski i Geografski fakultet, Univerzitet u Beogradu,  
Srbija i Crna Gora  
e-mail: petovar@eunet.yu*

**SAŽETAK** Srbija (Vojvodina i centralna Srbija) je danas među najslabije urbaniziranim područjima u Europi. Udjel gradskog stanovništva procjenjuje se na otprilike 55%. Taj pokazatelj sam po sebi nije naročito važan za prosudbu dostignute razine urbanizacije. Mnogo su važniji indikatori kvaliteta življenja u gradskim i seoskim područjima. Sada ne postoji sistematski, pouzdan i objedinjen uvid u razinu razvijenosti i ostvarene standarde osnovnih sadržaja naselja (prometna i komunalna infrastruktura, javne službe, stanovanje, zelene površine), niti su ustanovljeni pokazatelji kakvoće življenja koji se standardno rabe u europskim državama. Izražene migracije prema nekoliko velikih gradova, naročito prema Beogradu i Novome Sadu, i dramatično starenje i smanjenje seoskih naselja, ukazuju na velike razlike u kvaliteti življenja i mogućnostima rješavanja životnih problema. Urbocentrična politika u godinama poslije Drugoga svjetskog rata, u uvjetima komandne ekonomije, povećala je razlike u kakvoći življenja između gradskih i seoskih naselja i potakla metropolizaciju Srbije. Ti su tokovi naročito ubrzani i produbljeni tijekom posljednjeg desetljeća 20. stoljeća, koje je obilježeno ekonomskim kolapsom zemlje, urušavanjem institucija, visokom korupcijom državnih službi i javnog sektora, kriminalizacijom privrednog života, uspostavljanjem pseudotržišnih odnosa i naglašenom populističkom demagogijom. Motreći iz kuta kakvoće življenja i urbanosti naselja, najteža rezultanta dramatičnih tokova u posljednjem desetljeću 20. stoljeća u Srbiji je poništavanje urbanističke norme, kao temeljnog instrumenta izgradnje, uređenja i korištenja naselja. Predmet ovog rada je istraživanje uzroka sadašnjeg stanja kvalitete življenja i urbanosti naselja u Srbiji, sa brojnim prostorno-naseljskim disfunkcionalnostima, podcivilizacijskim standardima i nejasnim razvojnim perspektivama.

*Ključne riječi:* urbanizacija, metropolizacija, urbocentrična politika, kvaliteta života, Srbija.

*Primljeno:* 24. lipnja 2005.

*Prihvaćeno:* 20. kolovoza 2005.

## 1. Uvodne napomene

Nakon završetka Drugog svetskog rata Srbija je imala izrazito heterogenu prostorno-naseljsku strukturu, sa tri jasno diferencirane celine: (1) urbanizovanu Vojvodinu, sa nadprosečnim udelom gradskog stanovništva, uređenim seoskim naseljima, razvijenom kulturom življenja i izgrađenim odnosom prema javnim/zajedničkim prostorima naselja; (2) područje centralne Srbije, sa znatno nižim udelom gradskog stanovništva i mrežom gradova slabog funkcionalnog uticaja na seoska naselja u zaleđu; sela su bila komunalno neopremljena, stanovništvo slabo obrazovano, sa lošim saobraćajnim vezama prema gradskim naseljima; (3) Kosovo i Metohiju, sa pretežno seoskim, neškoloanim stanovništvom i svega nekoliko gradova sa kakvim-takvim urbanitetom (Prizren, Peć). Udeo gradskog u ukupnom stanovništvu u Vojvodini je bio oko jedne trećine, u centralnoj Srbiji oko petine, a na Kosovu i Metohiji ispod jedne desetine. U tako različitim socio-ekonomskim i prostorno-naseljskim područjima primenjeni su uniformni razvojni modeli sa sledećim obeležjima: (1) forsirana industrijalizacija i pretvaranje poljoprivrednog stanovništva u industrijske radnike; (2) monopolaska pozicija državnog/društvenog sektora svojine; (3) potiskivanje i marginalizacija privatnog sektora, kako u gradskim naseljima (preduzetništvo, trgovina, usluge), tako i u seoskim naseljima (privatni sektor poljoprivrede); (4) urbocentrična politika privrednih investicija i organizovanja javnih službi; (5) favorizovanje zaposlenih u državnom/društvenom sektoru svojine (društvena preduzeća, državne službe, društvene delatnosti, vojska, policija i dr.) u ostvarivanju ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.

U takvim okolnostima došlo je do brojnih disfunkcionalnosti, kako u mreži naselja, tako i u prostorno-fizičkoj strukturi i socijalno-ekonomskim obeležjima naselja. U ovom radu analiziraćemo neka obeležja razvoja naselja u drugoj polovini 20. veka, nužna za razumevanje tekuće situacije i dostignutih karakteristika kvaliteta življenja.

## 2. Bespravna izgradnja

Pojava bespravne izgradnje evidentirana je šezdesetih godina 20. veka u većim gradovima Jugoslavije.<sup>1</sup> Do sredine osamdesetih godina, bespravna izgradnja je lokalizovana u periferne gradske zone, van kontinualno izgrađenog gradskog po-

<sup>1</sup> Pojam bespravne izgradnje (*illegal construction*) odnosi se na izgradnju stambenog ili nekog drugog (poslovnog, pomoćnog itd.) objekta bez propisane urbanističke i građevinske dozvole, odnosno na dogradnju, adaptaciju ili rekonstrukciju objekta. Izgradnja u seoskim naseljima nije bila regulisana, budući da najveći broj seoskih naselja nije imao urbanističke uredajne osnove, na osnovu kog dokumenta se mogla izdati građevinska dozvola za izgradnju na parceli (što je zakon propisivao). Stoga bi se izgradnja stambenih i drugih objekata u seoskim naseljima za koje nije postojala potrebna urbanističko-planska dokumentacija mogla nazvati spontanom izgradnjom, koja je, po pravilu, sledila tradicionalne obrasce i norme gradjenja.

dručja. Objekti su građeni na preparcelisanom poljoprivrednom zemljištu, koje su vlasnici prodavali kao građevinske parcele, jer je to bilo znatno isplativije od korišćenja poljoprivrednog zemljišta u svrhu poljoprivredne proizvodnje. Zakon nije dozvoljavao takve transakcije, ali vlasti nisu ni kažnjavale vlasnike zbog protivzakonite konverzije poljoprivrednog zemljišta u građevinsko.

Sedamdesetih godina, lokalne i republičke vlasti finansirale su veći broj socioloških istraživanja o fenomenu bespravne izgradnje, tražeći način da se zaustavi njeno širenje. Istraženi su i objašnjeni ključni uzroci bespravne izgradnje: (1) Nerešeno stambeno pitanje velikog broja porodica u gradskim naseljima, koje nisu mogle da od radne organizacije dobiju društveni stan na korišćenje – u to vreme jedini način legalnog rešavanja stambenog pitanja;<sup>2</sup> (2) Nepostojanje tržišta stanova, slaba ponuda stanova za zakup, visoke zakupnine i zakonski neregulisan položaj zakupca; (3) Oskudna ponuda komunalno opremljenih građevinskih parcela za individualnu stambenu izgradnju, njihova visoka cena, te komplikovana, skupa, spora i dugotrajna procedura pribavljanja mnogobrojnih saglasnosti potrebnih za dobijanje građevinske dozvole za građane koji su bili namerni da reše stambeno pitanje izgradnjom porodične kuće i svojim sredstvima. Saznanja iz socioloških istraživanja nisu bila dovoljna da lokalne i republičke vlasti<sup>3</sup> preduzmu ozbiljnije promene u urbanističkoj i stambenoj politici, a naročito da ukinu monopol državnog/paradržavnog sektora u stambenoj izgradnji, da podstaknu preduzetništvo, promene urbanističku politiku, svojinski status i režim korišćenja građevinskog zemljišta. Primenjivane mere suzbijanja bespravne izgradnje bile su isključivo restriktivne – zabrana bespravne izgradnje, pretnje zatvorskim i novčanim kaznama,<sup>4</sup> rušenje – i samim tim nisu mogle dati rezultat, jer je (bespravna) stambena izgradnja bila motivisana rešavanjem egzistencijalnog pitanja odnosno obezbeđenja krova nad glavom. Treba imati u vidu da u jugoslovenskim gradovima u to vreme nije postojalo regulisano tržište stanova za rentiranje (u privatnom ili javnom sektoru), te da je jedini modalitet rentalnog stanovanja bila gazdarica koja (neprijavljeno, ilegalno) izdaje sobu i ucenjuje sa cenom i uslovima njenog korišćenja.

Osamdesetih godina prošlog veka, Ministarstvo (republički sekretarijat) za urbanizam i stanovanje Srbije, uradilo je anketu u 31 gradu u središnjoj Srbiji, i tada se pokazalo da je procenjeni broj bespravno izgrađenih stambenih objekata bio skoro izjednačen sa brojem izdatih građevinskih dozvola za individualnu izgradnju,

---

<sup>2</sup> Promet stanova u privatnom vlasništvu na tržištu bio je neznatan, kao i broj stanova koje su društvena građevinska preduzeća mogla da ponude na tržištu, ali pod vrlo restriktivnim uslovima i opet samo preko radne organizacije u kojoj je potencijalni kupac bio zaposlen.

<sup>3</sup> U drugoj Jugoslaviji urbanističko planiranje i stambena politika bili su u nadležnosti republika.

<sup>4</sup> Postoje primeri prekršajnih, novčanih ili zatvorskih kazni do 60 dana za vlasnike koji su dogradili klozet ili sobu u sopstvenoj zgradi bez urbanističke i građevinske dozvole, koju su opštinske vlasti odbile da izdaju zato što je po urbanističkom planu taj objekat bio planiran za rušenje ili, još gore, zato što za to područje nije bio donet urbanistički plan (Petovar, 2003.).



kao i sa ukupnim brojem izgrađenih stanova u društvenom sektoru (period 1971-76 godine). Drugim rečima, da je bespravna izgradnja već tada dostigla gotovo trećinu ukupne stambene izgradnje u središnjoj Srbiji. U Beogradu je, u posmatranom periodu, procenjeno da je broj bespravnih stambenih objekata (oko 7600 objekata) veći od broja izdatih građevinskih dozvola za individualnu izgradnju (oko 5700 dozvola), i iznosio je preko 10% ukupno izgrađenih stanova (Problemi izgradnje, 1980.; Petovar, 1992.). Ni rezultati te ankete, koju je finansiralo resorno ministarstvo, nisu bili dovoljni za pokretanje bilo kakvih promena u urbanističkoj i stambenoj politici.

### 3. Od bespravne izgradnje ka uzurpaciji

Bespravna izgradnja bila je u prvim fazama karakteristična za periferne zone gradova, izvan granice urbane regulacije. Problem je rešavan tako što je svaki novi generalni urbanistički plan širio granicu građevinskog zemljišta, obuhvatao zone bespravne izgradnje i na taj način ih uključivao u gradsko područje. Sedamdesetih godina počinju se javljati nove forme bespravne izgradnje u vidu različitih dogradnji, adaptacija i rekonstrukcija manjih, po pravilu porodičnih stambenih zgrada, izgrađenih pre rata. Takve zgrade nisu mogle dobiti urbanističku i građevinsku dozvolu za legalnu rekonstrukciju, zato što su urbanistički planovi u izgrađenim gradskim blokovima predviđali rekonstrukciju sa većim indeksima izgrađenosti (četverospratne i veće zgrade), ili, pak, detaljni planovi, kao pravni osnov izdavanja urbanističke i građevinske dozvole nisu postojali. Državnim/društvenim građevinskim preduzećima se finansijski nije isplatila gradska rekonstrukcija, zbog obaveze raseljavanja i odnosa srušenih i novoizgrađenih stanova, a privatnim preduzetnicima nije bila dozvoljena izgradnja stambenih zgrada sa više stanova. Tako su vlasnici ovih malih porodičnih zgrada bili prinudeni da decenijama žive u svojim podstandardnim objektima, ili pak da ih bespravo dograđuju i rekonstruišu. Kada je bespravna dogradnja i rekonstrukcija u centralnim gradskim blokovima osamdesetih godina poprimila vidljive razmere, beogradska vlast, a potom i većina drugih gradova, uvode »novinu«*»* kojom je otvorena završna faza dekonstrukcije urbanog prostora. Uvedena je tzv.-privremena dozvola, na osnovu koje je graditelj mogao da gradi manji novi, odnosno dograđuje i adaptira postojeći objekat. U slučaju uklapanja u budući regulacioni plan, objekat je mogao da bude legalizovan. U slučaju neuklapanja u budući regulacioni plan (zbog gabarita, namene površine, vertikalne i horizontalne regulacije, indeksa izgrađenosti), objekat nije mogao da bude legalizovan, a graditelj/vlasnik bi u slučaju eksproprijacije bio oštećen za vrednost starog objekta. U isto vreme, usvojen je Zakon o nadzidanju stambenih zgrada i pretvaranju zajedničkih prostorija u stanove. Vrlo brzo je započeta zloupotreba oba ova instituta, u čemu su značajnu ulogu odigrale gradske i opštinske službe. Privremene dozvole, odobrenje za odstupanje od površine date u privremenoj dozvoli, te naknadna odstupanja od odobrenih odstupanja su ažurno potvrđivana u nadležnim službama. Zavladao je pravo silnijeg, politički i ekonomski moćnijeg, sa dobrim spregama u opštinskim, gradskim i republičkim službama i partijskim nomenklaturama. Bilo je izvesno da ob-

jekti sa privremenom dozvolom neće biti rušeni, bez obzira koliko je investitor tokom izgradnje »probio« parametre iz privremene dozvole (indeks izgrađenosti, površina koja je generalno bila ograničena na 50 do 80 m<sup>2</sup>, spratnost), ili urbanističke standarde koji su godinama uvažavani kao civilizacijsko merilo (odnos broja parking mesta po stambenoj jedinici i/ili površini poslovnog prostora, zelene i javne površine po stanovniku, međusobna udaljenost objekata, poštovanje regulacione i građevinske linije i dr.). Na sličan način su obezbeđivane i urbanističke i građevinske dozvole i različite saglasnosti za nadziđivanje višespratnih stambenih objekata i pretvaranje zajedničkih prostorija u stanove. Ovakve nepotpune i nezakonite dozvole su pribavljane uz pomoć korupcije, kako nadležnih opštinskih, gradskih i republičkih činovnika, tako i tekućih i budućih partijskih nomenklatura, čime je obezbeđena predstojeća legalizacija privremenih ili nepotpunih dozvola.<sup>5</sup> Manje moćni investitori su prodavali novoizgrađene objekte, bez obzira što ovi nisu bili uknjiženi, a kupci nisu marili za tu »sitnicu«, s razloga što ogroman broj stambenih jedinica, građenih u državnom/društvenom sektoru, nije uknjižen.<sup>6</sup> U takvim okolnostima, već uveliko korumpirane republičke, gradske i opštinske službe (kriminalizacija države je u punom jeku) izdaju svakojake privremene dozvole i dozvole za nadziđivanje, po principu »koliko para toliko i kvadrata«. Na osnovu raznoraznih privremenih dozvola vrši se ogromno zauzeće ravnih krovova, tavana, zajedničkih prostorija u zgradama, dvorišnih prostora, ulica, trotoara, parkovskih i drugih javnih i zelenih površina. Ukratko, vrši se uzurpacija, ali sa »urednom« dozvolom.

Bez urbanističke i/ili građevinske dozvole, odnosno sa raznim kvazilegalnim dozvolama građe i državne ustanove i preduzeća. Ekskluzivno pravo koje je u doba socijalizma bilo rezervisano za investitore koji su gradili »važne« objekte od posebnog interesa, postalo je opšte pravilo ponašanja.<sup>7</sup> Takva praksa se nastavlja,

<sup>5</sup> Rečit primer za ovo je izgradnja objekta TV PINK, urađena sa privremenom dozvolom, datom za oko 800 m<sup>2</sup> i za kombinovanu stambeno-kulturnu namenu. Moćni vlasnik TV PINK legalizovao je objekt posle promene vlasti u jesen 2000. godine, uprkos tome što je ukupna površina objekta preko 4000 m<sup>2</sup>, što je prekršen dozvoljen indeks izgrađenosti, što je probijena građevinska linija, što nije obezbeđen potreban broj parking mesta u skladu sa normativima iz važećeg regulacionog plana, itd., itd. Nakon posete nekoliko ministara nove političke nomenklature, posle promene vlasti u jesen 2000. godine, kao i nagrade na Salonu arhitekture, bilo je jasno da će objekat TV PINK biti legalizovan sve sa probijenim urbanističkim standardima, odnosno da neće morati da ispuni urbanističke norme iz Regulacionog plana. Ovome treba dodati da su institut privremene urbanističke i građevinske dozvole koristile i državne ustanove i preduzeća, kao i privatnici, podjednako probijajući urbanističke norme i standarde.

<sup>6</sup> Procenjuje se da preko 80% stanova na Novom Beogradu, nije upisano u zemljišne knjige/katastar. Ukupno je u Srbiji tek 42% stambenih jedinica upisano u katastar. Početkom 2004. godine, Svetska banka je finansijski podržala program uređenja katastra u Srbiji, koji bi trebalo da bude završen za dve godine.

<sup>7</sup> Za neke značajne javne objekte u Beogradu se rumorilo da su izgrađeni bez urbanističke i građevinske dozvole (kongresni centar »Sava«), ili da nisu bili tehnički primljeni odnosno

uprkos izmenama Zakona o izgradnji (jun 2001. godine) i odredbama novog Zakona o planiranju i građenju (juni 2003.), kojim je bespravna izgradnja inkriminirana kao krivično delo.<sup>8</sup>

#### 4. Promišeni ciljevi legalizacije

Legalizacija bespravno izgrađenih objekata, započeta 2003. godine, nakon usvajanja Zakona o planiranju i građenju, imala je dobru nameru da uvede red u oblast izgradnje i uređenja naselja. Već na početku primene novog Zakona, potvrdilo se da nisu pripremljene niti koordinirane ključne pretpostavke procesa legalizacije: kriterijumi legalizacije, tipologija bespravne izgradnje, status građevinskog zemljišta, parcelacija sa evidencijom građevinskih parcela, svojinski status stambenih zgrada sa više stanova, koje su (bile) u državnoj/društvenoj svojini a stanovi/stambene jedinice su nakon otkupa/privatizacije u privatnom vlasništvu, svojinski status zajedničkih prostorija u zgradi, granice građevinske parcele kolektivnih stambenih zgrada (blokovi i sl.) i dr. Nije, takođe, rešen problem kompenzacije onim bespravnim graditeljima koji su godinama izdvajali sredstva za stambenu izgradnju iz svog ličnog dohodka, ali nisu dobili društveni stan na korišćenje i otkupili ga po bagatelnoj ceni.<sup>9</sup> Najteži promišaj ovog Zakona, po našem sudu, je što nisu uspostavljeni kriterijumi za razlikovanje bespravne izgradnje koja poštuje urbanističku normu i ne ugrožava tuđu svojinu i javno dobro, od uzurpacije koja krši urbanističku normu i standarde, ugrožava i/ili zauzima tuđu svojinu i javna dobra i smanjuje kvalitet življenja i ambijentalne vrednosti okruženja. Takođe, ozbiljno ograničenje ponudenog koncepta legalizacije vidimo u tome što sredstva prikupljena legalizacijom neće biti dovoljna za izgradnju i uvođenje osnovne komunalne opreme (vodovod, kanalizacija, ulična mreža i sl.), odnosno što će zone bespravne izgradnje i dalje ostati komunalno podstandardne, a time higijenski, zdravstveno i ekološki nebezbedne.

da nemaju upotrebnu dozvolu (most »Gazela«). Ti podaci se ni danas ne mogu proveriti. Može se međutim proveriti da su mnogi skupi i veliki objekti izgrađeni sa privremenom dozvolom, kao što je Staklenac ili objekat Jugodrava na Trgu Republike, Tržni centar u Sremskoj ulici i dr. Bez urbanističke i građevinske dozvole gradili su svoje vile i predsednik Srbije i SRJ Slobodan Milošević i načelnik generalštaba Nebojša Pavković, braća Karići i mnogi drugi. U centralnoj beogradskoj opštini Savski venac, sa ekskluzivnim stambenim zonama, koja je 1991. godine brojala oko 17.500 stambenih jedinica, podneto je preko 3000 zahteva za legalizaciju.

<sup>8</sup> Evidentno kršenje urbanističkih propisa i planova koje srbijanski tajkuni svakodnevno praktikuju prolazi bez ikakvih sankcija od strane inspeksijskih službi ili sudova. Dovoljna je politička zaštita jedne od mnogobrojnih partija koje su na vlasti ili u različitim koalicijama na lokalnom, gradskom ili republičkom nivou, da »zaslužni« tajkun može javno i bahato da manifestuje svoju nedodirljivost i dato mu pravo da krši urbanističke norme i propise.

<sup>9</sup> Pojedine lokalne vlasti (Novi Sad, na primer) su oslobodile bespravne graditelje od plaćanja naknade za korišćenje građevinskog zemljišta za stambenu površinu do 50 m<sup>2</sup>, kako zbog pomenutih ulaganja, tako i socijalnih razloga.



Procene obima bespravne izgradnje su različite. M. Janić (1998.) računa da je u Beogradu tokom 40 godina bespravno izgrađeno oko 150.000 stanova i kuća. Realan broj bespravno izgrađenih stambenih jedinica u Srbiji je oko 700.000 (Petovar, 1998.), mada nije neosnovana ni procena od oko milion stanova i kuća izgrađenih bez urbanističke i građevinske dozvole, ili sa nepotpunim i nezakonitim dozvolama.

Prema podacima Ministarstva za urbanizam i građenje Republike Srbije, do postavljeno roka (13. novembar 2003. godine), podneto je ukupno 377.506 zahteva za legalizaciju bespravno izgrađenih i/ili dograđenih stambenih i drugih objekata (poslovne zgrade, javni objekti, pomoćne zgrade i dr.). Od toga, u Vojvodini je podnet 80.091 zahtev, u Centralnoj Srbiji (bez Beograda) 149.509 zahteva, a na Administrativnom području Beograda (16 opština) 146.792 zahteva. Ovo nije konačan broj bespravno izgrađenih objekata, budući da je jednom prijavom za legalizaciju izvršena prijava svih objekata na jednoj katastarskoj parceli, tako da će se konačan broj utvrditi tek nakon obrade svih predmeta. Na primer, jedna prijava može da sadrži i nekoliko stambenih jedinica koje su izgrađene u jednom višestambenom objektu na jednoj parceli. Pored toga, javna preduzeća su jednom prijavom obuhvatila sve objekte koji se nalaze na teritoriji jedne opštine, dakle na većem broju katastarskih parcela. Takode, za veliki broj podstandardnih objekata, od improvizovanih građevinskih materijala, izgrađenih na javnom zemljištu, u industrijskim zonama i sl. zahtevi za legalizaciju neće ni biti podnošeni. Tokom dve godine nakon usvajanja novog Zakona o planiranju i izgradnji, legalizovano je manje od 3% podnetih prijavi, što potvrđuje neutemeljenost, nepotpunost i manjkavost zakonskih rešenja. Posebno sporna su podzakonska akta i uputstva o implementaciji Zakona, kojima se omogućava legalizacija objekata koji krše urbanističke norme i civilizacijske standarde. Kršenje urbanističkog reda se nastavlja, a inkriminisanje bespravne gradnje kao krivičnog dela je prazno slovo na papiru, kako zbog korumpiranih inspekcijских službi (opštinskih, gradskih i republičkih), koje retko podnose prijave protiv investitora i graditelja koji krše propise, tako i zbog sudova koji te prijave ne procesuiraju ili odlažu u nedogled.

## 5. Legalizacija kao poništavanje urbanističke norme

Postoji nekoliko suštinskih razlika između klasične i uzurpatorske bespravne izgradnje. Klasična bespravna izgradnja odvija se na sopstvenoj parceli, poštuje regulacionu liniju i javne površine, poštuje urbanističku normu (rastojanje prema susedu, okruženje...). Klasična bespravna izgradnja, po pravilu, se preduzima radi zadovoljavanja stambene potrebe sopstvenog domaćinstva i nije namenjena prodaji. Uzurpatorska bespravna izgradnja zauzima tuđe zemljište i objekte, ometa njihovo funkcionisanje i kvalitet stanovanja (nadzidanje van dozvoljenih granica, probijanje građevinske i regulacione linije, narušavanje vertikalne regulacije, ugrožavanje temelja i stabilnosti objekta koji se nadziduje i/ili temelja susednog objekta, nezakonito priključivanje na infrastrukturu, promena mikroklimе, zauzimanje zajedničkih prostora koji su neretko od vitalnog značaja za funkcionisanje zgrade

i sl.). Uzurpacija je, po pravilu »pokrivena« nepotpunim, nezakonitim i protivpravno izdatim saglasnostima opštinskih i gradskih službenika, a neretko i nenađenih službi. Uzurpatorska izgradnja, po definiciji, krši urbanističku normu.

Uzurpacija javnih prostora i dobara i tuđeg privatnog vlasništva poprima masovne razmere početkom devedesetih godina, naročito zahvaljujući institutu privremene urbanističke i građevinske dozvole i Zakonu o nadziđivanju stambenih zgrada i pretvaranju zajedničkih prostorija u stanove.<sup>10</sup> Novi bogataši i tzv. moćni investitori neograničeno zloupotrebljavaju i izigravaju oba ova propisa bez imalo rizika, uz podršku i saradnju političara, opštinskih, gradskih i republičkih činovnika i sudova. Tako izgrađene objekte prodaju građanima koji kao savesna treća lica kad tad nailaze na problem legalizacije i uknjižbe. Da nevolja bude veća jedan deo savesnih kupaca su izbeglice na koje je bačen odijum uzurpatorske izgradnje. To je, naravno, još jedna od ovdašnjih hipokrizija gde počinoci optužuju žrtvu.

Sredstva prikupljena legalizacijom, međutim, nisu dovoljna za uvođenje i rehabilitaciju osnovne komunalne opreme (vodovod, kanalizacija, ulična mreža i sl.), tako da zone bespravne izgradnje ostaju bez odgovarajuće komunalne infrastrukture, pa su higijenski, zdravstveno i ekološki neuslovne i riskantne za stanovanje. Istovremeno, ostaje obaveza javne uprave da obezbedi izgradnju pomenute infrastrukture koja za to nema sredstava. Profit od ove nelegalne izgradnje pokupili su »vešti« investitori koji su obezbedili »dozvole« za izgradnju, a stanove prodali savesnim kupcima, koji putem legalizacije treba da obezbede sredstva za komunalno i infrastrukturno opremanje. Dodatne troškove iziskuju opravke kolovoza, trotoara i drugih javnih površina koje zaštićeni uzurpatori uništavaju tokom izgradnje svojih objekata, uz pravovremeno obezbeđenje šutnje inspekcijских službi. Ti troškovi se namiruju iz budžeta, odnosno od poreskih obveznika i savesnih građana. Blokovi u centralnim gradskim zonama, građeni u prvoj polovini 20. veka, kao i novi blokovi građeni u periodu socijalističke moderne, postepeno se pretvaraju u haotične i neuredne krajeve, nalik mahalama i kasabama iz starih romana.

Pored navedenih problema, međutim, suštinski promašaj ovog poslednjeg projekta legalizacije je poništavanje urbanističke norme, koje se formalizuje u podza-

<sup>10</sup> Motiv uvođenja privremene dozvole bio je da se premosti blokada izdavanja urbanističkih i građevinskih dozvola, zbog nepostojanja regulacionih planova za brojna gradska područja. Zloupotreba višeznačno definisanih odredbi o privremenoj dozvoli započeta je odmah nakon njenog donošenja, da bi eskalirala u poslednjoj deceniji 20. veka, kada su davane privremene dozvole za objekte površine nekoliko stotina kvadratnih metara, za koje je bilo jasno da nikada neće biti uklonjeni, bez obzira na namenu površine i urbanističke uslove predviđene regulacionim planom. Slično se dogodilo i sa Zakonom o nadziđivanju. Evidentne zloupotrebe ovih instituta nisu proizvele ikakve posledice na opštinske i gradske činovnike koji su ove dozvole pripremali i potpisivali. Mnogi od njih su još uvek na visokim položajima u Republici i u Beogradu (a verovatno i u ostalim gradovima u Srbiji), iako iza sebe imaju desetine i stotine potpisanih dozvola, koje su uništile urbanost gradova u Srbiji.



konskim aktima. Za primer navodim odredbe »Odluke o *privremenim* pravilima i uslovima za izdavanje odobrenja za izgradnju i upotrebnu dozvolu za objekte izgrađene odnosno rekonstruisane bez građevinske dozvole do 13. maja 2003. godine« (Službeni list grada Beograda, 30/2003.), na osnovu koje se vrši legalizacija bespravno izgrađenih objekata (u daljem tekstu Odluka). Primena ove Odluke vraća Beograd u predurbano stanje. Pomenuta Odluka sadrži, između ostalog, nekoliko odredbi kojima se legalizuju najdrastičnije uzurpacije u gradskom prostoru. Gradske podceline u kojima se Odluka primenjuje su definisane nepotpuno, a kriterijumi klasifikacije nisu jasni. Odluka dopušta legalizaciju aktivnosti koje su nezamislive u gradskom prostoru. Tako, na primer, »Odobrenje će se izdati pod sledećim uslovima: (...) za objekat u kome se obavlja delatnost štetna po zdravlje i okolinu ili ako se u njemu odvijaju tehnološki procesi koji bi mogli da ugroze okolne objekte požarom, eksplozijom ili ispuštanjem opasnih materija ako se pribavi odobrenje od nadležnog organa za obavljanje određene delatnosti koja nije štetna po zdravlje i ne ugrožava okolinu« (član 11, stav 2), kao i »za objekat za proizvodnju, preradu i uskladištenje zapaljivih tečnosti, zapaljivih gasova i eksploziva ako se pribavi saglasnost od organa unutrašnjih poslova nadležnih za zaštitu od požara« (član 11, stav 3). Drugim rečima, ako građanin pribavi ekspertsko mišljenje od nadležnog organa, može da legalizuje proizvodnju eksploziva, otrovnih gasova i sličnih proizvoda u sred stambene zone. Ako znamo šta sve slovi za ekspertsko mišljenje nije teško zamisliti šta će sve dobiti dozvolu za rad u stambenim zonama glavnog grada.<sup>11</sup> Odredbama ove Odluke, poništavaju se osobenosti gradskih područja i njihovih ambijentalnih i prostorno-fizičkih odlika. U blokovima individualnog stanovanja izdavaće se odobrenja za objekte do četiri etaže. Tako se zone individualnog, porodičnog stanovanja pretvaraju u zone srednje spratnosti do četiri etaže. I to na osnovu Odluke o *privremenim* pravilima i uslovima za izdavanje odobrenja za izgradnju i upotrebnu dozvolu, koja treba da služi za legalizaciju objekata koji će trajati desetinama godina, ali i za oblikovanje ambijentalnih i urbanih obeležja grada.

Ova Odluka izlaže savesne građane potencijalnom nasilju i ucenama bespravnih graditelja – uzurpatora. Ako vlasnik nepropisno izidanog objekta »pribavi saglasnost suseda«, može legalizovati doslovno sve: i to što je svojim objektom »prešao granicu parcele prema susedu«, i to što se »atmosferske vode prelivaju na susednu parcelu ili objekat«, i to što objekat »izgrađen na ivici parcele ima otvore koji gledaju na susednu parcelu«, što je »na manjem rastojanju od propisanih ovom odlukom«, itd. (član 17). Kakvim pritiscima može biti izložen građanin, ko-

---

<sup>11</sup> Prema informacijama u dnevnoj štampi, zgrada CK na Ušću, sa pripadajućom građevinskom parcelom (čija površina nije obelodanjena), prodata je za oko 20 miliona maraka, nakon što je pribavljeno ekspertsko mišljenje da zgrada mora biti srušena zbog oštećenja tokom NATO bombardovanja, te da će troškovi rušenja i deponovanja otpada koštati oko 10 miliona maraka. Zgrada nije srušena, već je obnovljena, a biće i proširena. Za javnost anonimni »eksperti« će i dalje prodavati »ekspertska mišljenja«, nadležna strukovna komora neće reagovati, niti će tim »ekspertima« biti oduzeto pravo na rad, što bi bila normalna posledica ovakve zloupotrebe struke.

me je komšija-uzurpator uradio sve što je u pomenutom članu nabrojano, ako odbije da tom moćniku i/ili nasilniku da saglasnost? Takvo odbijanje se naročito preporučuje u državi u kojoj počinio najtežih krivičnih dela slobodno šetaju i bivaju promovisani u medijske zvezde. Da cinizam kreatora ove Odluke bude veći, ovaj član je stavljen u poglavlje naslovljeno: »Pravila i uslovi za zaštitu interesa suseda« (sic!). Ne manje važne od pomenutih i sličnih odredbi su i vrednosne i političke posledice. Ovakva legalizacija daje za pravo građanima koji su kršili urbanističke i druge norme i zakonske propise, a kažnjava i smanjuje vrednost imovine savesnih građana koji su se pridržavali propisa i koji su, u situacijama kada su morali da grade i adaptiraju svoje objekte bez dozvole (pre svega zbog neodgovornog i koruptivnog ponašanja nadležnih gradskih i opštinskih službi), nastojali da ne ugroze svoje susede i da poštuju urbanistički red i normu. Ukratko, takvim i sličnim odlukama, zakonskim i podzakonskim aktima legalizuje se uzurpacija javne i tuđe imovine i poništava urbanistička norma kao bazični princip uređenja i izgradnje grada.

## 6. Siromaštvo i ostvarivanje socijalnih i kulturnih prava

Tema siromaštva bila je u drugoj Jugoslaviji tek sporadično prisutna u stručnoj literaturi i u javnom, naročito političkom diskursu. Ekonomski kolaps i dramatično siromašenje građana u poslednjoj deceniji 20. veka u Srbiji, učinili su ovu temu vidljivom i aktualnom. Do promene vlasti u jesen 2000. godine, istraživanja siromaštva u Srbiji finansirale su mahom međunarodne institucije ili fondacije iz drugih država. Tadašnja vlast u Srbiji nije priznavala postojanje problema, gurala ga je pod tepih i nije se obazirala na očiglednu i svakodnevnu evidenciju siromaštva u zemlji (povećanje mortaliteta i morbiditeta, prekopavanje po kontejnerima u potrazi za hranom, redovi za hleb i druge prehrambene proizvode u organizacijama Crvenog krsta i drugih humanitarnih organizacija itd., višemesečno – čak do 24 meseca – kašnjenje u isplati penzija i drugih ličnih primanja, dečjih dodataka, materinskog dodatka itd.). Pomenuta istraživanja siromaštva zvanična vlast je kvalifikovala kao rezultate naručene od strane neprijatelja Srbije i protivnika vladajuće partije. Nova vlast dala je podršku istraživačkim projektima o siromaštvu, učestvovala je u finansiranju nekoliko istraživanja i pokazala veći stepen osetljivosti za problem siromaštva i rešavanje socijalnih problema u zemlji. Postoji visok stepen saglasnosti da je Ministarstvo za socijalna pitanja u periodu 2001-2004. godina, svojim programima i projektima ostvarilo vidljive rezultate na saniranju socijalnih problema u državi.<sup>12</sup> Tome treba dodati da je primenjen proaktivan i moderan pristup u rešavanju socijalnih pitanja, osetljiv na probleme i teškoće ranjivih društvenih grupa, naročito dece, nemoćnih i invalidnih osoba. Vladin sektor je počeo da uključuje i finansijski podržava projekte nevladinih organizacija u saniranju siromaštva.

<sup>12</sup> U oktobru 2003. godine, Vlada Republike Srbije usvojila je Strategiju za smanjenje siromaštva. Nije poznato da je nova Vlada, konstituisana u martu 2004., učinila neke korake na primeni ove Strategije.

Bazična primedba na istraživanje siromaštva u Srbiji može se staviti na konstrukciju, izbor i definisanje indikatora za merenje siromaštva. (1) U istraživanjima siromaštva koriste se, po pravilu, indikatori primereni pravno uređenim državama, sa niskim udelom sive ekonomije i sa pouzdanim evidencijama o ekonomskoj situaciji domaćinstava (prihod, vlasništvo nepokretnosti i ostali pokazatelji ekonomske pozicije domaćinstva). (2) Ne prate se indikatori dostupnosti servisa i usluga koje se alimentiraju iz javnih fondova/budžeta, kao što su obdaništa, kvalitet i uslovi osnovnog i srednjeg obrazovanja, dostupnost zdravstvenih usluga. (3) Izostavljeni su drugi relevantni indikatori kvaliteta življenja, kao što su uslovi stanovanja, kvalitet životne sredine i bezbednost građana.

S druge strane, statistička i druga evidencija (izveštaji i podaci dostupni u lokalnim i republičkim službama) ne obezbeđuju pouzdane uvide o stvarnoj ekonomskoj situaciji i imovini domaćinstava. Ne postoji ažurna evidencija nepokretnosti u vlasništvu domaćinstva (stanovi, poljoprivredne i druge zgrade, poljoprivredno, šumsko i drugo zemljište) niti pak efektivnih (i potencijalnih) prihoda od korišćenja/izdavanja nepokretnosti. Ne postoji ekonomsko/socijalna karta domaćinstva, na osnovu koje bi se mogao utvrditi stvarni ekonomski položaj domaćinstva. Ne retko se dešava da domaćinstva korisnici socijalne pomoći u Beogradu i drugim većim gradovima, imaju u vlasništvu kuću sa okućnicom, na teritoriji neke druge opštine u Srbiji. Ne postoji evidencija ukupnih prihoda građana i domaćinstava (od izdavanja stana ili dela stana u zakup, od penzije iz inostranstva, od prodaje nepokretnosti ili davanja zemljišta u zakup i dr.). Izdavanje jedne ili dve sobe u stanu u Beogradu ili manjeg stana, donosi prihod od oko 200 eura mesečno, odnosno skoro prosečnu mesečnu zaradu. Taj prihod (odnosno za neku drugu porodicu rashod) nije evidentiran, na primer, u tzv. potrošačkoj korpi, kao standardnom merilu u statistici, niti u brojnim ekspertskim istraživanjima siromaštva. Ovakve manjkavosti statističke službe i drugih izvora iskrivljuju sliku siromaštva u Srbiji i čine nedovoljnim/nepouzdanim upotrebu samo standardnih indikatora.

Dostupnost javnih službi u kojima se ostvaruju neka od bazičnih socijalnih i kulturnih prava je važan indikator kvaliteta življenja i rashoda domaćinstva. U oceni ostvarivanja socijalnih prava, uobičajeno je razlikovati efektivnu i prostornu dostupnost. Obe ove komponente dostupnosti su bitne za ostvarivanje socijalnih prava. Efektivna dostupnost odnosi se na zakonske i institucionalne mogućnosti i izgleda da se koriste usluge pojedinih javnih službi. Efektivna dostupnost podrazumeva i odgovarajuće radno vreme javnih službi, kvalitet pruženih usluga i sl. Prostorna dostupnost podrazumeva da se usluga može ostvariti na razumnoj udaljenosti. Korišćenje ova dva indikatora u oceni dostupnosti javnih službi/usluga pokazuje da mnoge teritorijalne, ali i profesionalne grupe (poljoprivrednici, na primer), imaju male izgleda da koriste ove usluge, što je važan indikator kvaliteta življenja, kao i stepena i obima siromaštva. Građani u seoskim naseljima, naročito u brdsko-planinskim područjima i udaljeni od saobraćajnica, imaju male izgleda da koriste ove usluge, koje se inače finansiraju iz namenskih javnih fondova, odnosno iz poreza i doprinosa na lične dohodke i iz drugih izvora (budžet).



Velike razlike u dostupnosti javnih službi za žitelje gradskih i seoskih naselja, centralnih i perifernih/rubnih gradskih zona, republičkog/pokrajinskog centra i ostalih gradova, društvenih grupa (zaposleni u državnim službama i društvenim preduzećima u poređenju sa poljoprivrednicima, zanatlijama...) su posledica koncepta socijalnih prava kao prava kolektiviteta, a ne prava građanina. Socijalna prava u nekadašnjoj Jugoslaviji, kao i u drugim socijalističkim/komunističkim državama, delom su bila bazirana na radnom statusu, tako da su zaposleni u državnom/paradržavnom sektoru imali znatno povoljnije izgleda da ostvare pojedina socijalna prava na relativno visokom standardu. S druge strane, urbocentrični koncept investiranja u privredu i javne službe, favorizovao je gradska naselja, u kojima su ostvareni neuporedivo viši standardi kvaliteta življenja i ostvarivanja socijalnih prava, nego u seoskim naseljima. To pokazuju indikatori obuhvata dece predškolskim ustanovama, indikatori kvaliteta i opremljenosti objekata osnovnih škola, raspoloživost i kvalitet dačkih domova i internata; indikatori kvaliteta i opremljenosti zdravstvenih ustanova za primarnu/preventivnu zdravstvenu zaštitu i dr. Stanovnicima seoskih naselja nisu bile dostupne mnoge usluge koje su žitelji gradskih naselja, naročito njihovih centralnih područja podrazumevali, koje su bile dnevno dostupne i besplatne ili subvencionirane: srednje i visoko obrazovanje, specijalizovane zdravstvene službe, uvođenje telefonskih instalacija, pristojni standardi komunalne i infrastrukturne opremljenosti (vodovod, kanalizacija, daljinski/naseljski sistem centralnog grejanja – u Beogradu oko 45% stambenih jedinica, na primer) i dr. Urbocentrična ideologija i usredsređenost na kvalitet življenja u gradskim naseljima, uticali su na kriterijume definisanja marginalnih društvenih grupa i njihovo klasifikovanje. Pažnja je usmerena na takve grupe u gradskim naseljima, a u drugi plan je gurnuta višestruka deprivacija stanovništva u seoskim područjima, kao i u prigradskim naseljima.

Anketa o životnom standardu stanovništva (LSMS, 2002.) je prvo veće istraživanje koje je pokazalo da je u Srbiji siromaštvo rasprostranjenije u seoskim područjima u poređenju sa gradskim naseljima. U ovom istraživanju korišćeni su indikatori prostorne dostupnosti javnih službi preko troškova za prevoz dece do obdaništa, učenika do osnovnih i srednjih škola, privatnog smeštaja srednjoškolaca i studenata itd. Pokazalo se da ti izdaci značajno više opterećuju budžet domaćinstva u seoskim naseljima u poređenju sa gradskim, te da su ovi troškovi jedan od važnih razloga za nekorisćenje pojedinih usluga javnih službi (obdanište, apsentizam u osnovnom – obaveznom – obrazovanju, nastavak školovanja u srednjoj školi itd.). Može se reći da sistematsko istraživanje problema prostorne dostupnosti usluga javnih službi tek predstoji, te da će svaka reforma sistema javnih službi bez ovog segmenta, dati defektan rezultat, neusklađen sa ciljevima i propozicijama Evropske socijalne povelje i drugim dokumentima o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

## 7. Siromašna gradska područja

Poseban segment istraživanja siromaštva su zone i lokaliteti siromašnog stanovanja, odnosno koncentrisane bede i siromaštva u gradskim područjima. Ograničavanje na gradska područja ne znači da ovakvih zona nema u seoskim naseljima, na-

ročito u perifernim zonama na neplodnom zemljištu i utrinama, naseljenim bezzemljašima i seoskom sirotinjom. Kako je već napomenuto, seoska naselja i seosko stanovništvo nisu bili u vidokrugu urbocentrične ideologije i politike u drugoj Jugoslaviji, ali ni društvenih nauka i istraživača. Ciljevi i merila razvojnih programa predlaganih za seoska područja, bili su mahom oslonjeni na standardne paradigme i razumevanje sela kao inferiornog načina življenja u poređenju sa uslovima života u gradskim naseljima.

Tema o siromašnim gradskim područjima i zonama neuslovnog/podstandardnog stanovanja obuhvata kako uzroke njihovog nastanka i/ili trajanja, tako i moguća rešenja i modalitete sanacije. Objašnjenje o nastanku siromašnih područja samo kao posledice ekonomskog siromaštva i niskih prihoda stanovništva zamagljuje uzroke političke, ideološke i stručne prirode. Naznačićemo, po našem sudu, nekoliko bazičnih razloga današnjeg, ni malo zavidnog stanja uredenosti gradskih naselja u Srbiji, i postojanja znatnih površina/zona (kontinualnih ili punktualnih) sa podstandardnim uslovima življenja i stanovanja, koji su posledica političkih i stručnih okvira urbanističke politike.

(1) Imovinska prava vlasnika stambenih i drugih objekata u gradskim naseljima bila su ograničena. Kako je već pomenuto u poglavlju o bespravnoj izgradnji, adaptacija, dogradnja ili rekonstrukcija zgrada mogla je legalno da se izvede samo na osnovu detaljnog/regulacionog plana. Urbanistički planovi u kontinualno izgrađenom gradskom tkivu, po pravilu, su planirali veću spratnost i gustinu izgrađenosti ili su utvrđivali neku drugu namenu površina. Nove stambene i druge objekte, shodno zakonu, mogle su da grade samo gradevinske firme u državnom/paradržavnom vlasništvu, ali ne i privatnici. Zbog visokih troškova raseljavanja, državnim gradevinskim firmama ovi poslovi nisu bili finansijski isplativi, pa se godina otežalo sa novom izgradnjom, a vlasnicima nije dozvoljavana bilo kakva intervencija na objektu. Drugi razlog odbijanja da se izda gradevinska dozvola za rekonstrukciju i dogradnju objekta bilo je nepostojanje regulacionog plana, kao pravnog osnova za definisanje namene parcele i urbanističkih uslova. U oba slučaja su vlasnici legalno izgrađenih zgrada bili primorani da čekaju decenijama, bilo da budu raseljeni kada dođe do realizacije urbanističkog plana, ili kada bude donet plan da dobiju urbanističku i gradevinsku dozvolu, ukoliko bude predviđeno zadržavanje njihovog objekta na toj parceli. Takva politika proizvela je dugogodišnje propadanje gradevinskog fonda i onemogućila njegovu nužnu rekonstrukciju i odgovarajuće poboljšanje komunalne i infrastrukturne opremljenosti tih zona. Na taj način su skromne stambene zone građene pre II svetskog rata u skladu sa tadašnjim ekonomskim mogućnostima, gradevinskim i tehničkim standardima, postepeno pretvarane u siromašne, ruinirane grupacije (četvrti, ulice, dvorišne prostore...), a zone pristojnog i prosečnog kvaliteta stanovanja u podstandardne. Izgradnja, rekonstrukcija, dogradnja bez gradevinske dozvole bila je, već je objašnjeno, jedina moguća reakcija vlasnika na ovakve restrikcije, ali bez kvalitetnog ishoda, zbog nerešenih problema saobraćajne i komunalne infrastrukture, niskih higijenskih standarda, probijanja urbanističkih normi i standarda i dr. Mnoga gradska i prigradska područja su ovakvom urbanističkom politikom i

ograničavanjem vlasničkih prava pretvorena u siromašno, nehidijensko i podstandardno stanovanje i envajronment.

(2) Vođena je restriktivna urbanistička politika. Kao i u slučaju bespravne izgradnje, i u ovim primerima vlast, urbanističke službe i stručna udruženja nisu prepoznavale da se zaštitom legitimnih interesa pojedinačnih vlasnika istovremeno štite i javni interesi grada. Drugim rečima, da je javni interes sadržan u legitimnim interesima građana da poboljšaju kvalitet življenja na svojoj lokaciji i u svom objektu. Vladajuća ideologija implicirala je da je privatni interes suprotan javnom interesu, a da jedini i ekskluzivni nosioci javnog (opšteg) interesa mogu biti samo akteri u državnoj/društvenoj svojini. Prema tim nazorima, izgradnja stambenog objekta sa 20 stanova je bila opšti interes kada ga gradi državno/paradržavno preduzeće i kada te stanave prodaje po cenama koje su sedamdesetih i osamdesetih godina u Beogradu bile više nego u mnogim evropskim metropolama. Izgradnja istog objekta u režiji privatnog preduzetnika, ne samo da nije bila dozvoljena, nego je u većem delu stručne javnosti postojalo iskreno uverenje da se time krši opšti interes a protežira pojedinačni, privatni, sebični interes.

(3) Nepostojanje obaveznih, minimalnih građevinskih, komunalnih i higijenskih standarda kvaliteta stanovanja i uređenosti gradskog prostora. Urbanistički standardi i normativi nisu nikada utvrđeni kao obaveza javne uprave. Postojali su nepisani, samo stručno verifikovani, urbanistički standardi i normativi i oni su bili primenjivani u izradi urbanističkih planova. Postojali su i građevinski normativi i standardi za stambenu izgradnju, ali su oni primenjivani samo u izgradnji državnih/društvenih stanova. Oni nisu definisani kao javni interes, koga se imaju pridržavati svi akteri – od graditelja i investitora, do javne uprave i administracije. Urbanistički i građevinski standardi su, negde do poslednje decenije 20. veka bili koliko-toliko poštovani i primenjivani, ali samo u tzv. legalnoj izgradnji (*authorized housing*), mada je bilo brojnih primera njihovog kršenja, naročito kod tzv. plombiranja, odnosno izgradnje stambenih objekata u izgrađenom gradskom tkivu (normativi zelenih površina, dečjih igrališta, parking mesta, međusobne udaljenosti objekata i dr.).

Posmatrano iz ugla kvaliteta življenja i ostvarenog urbaniteta, gradska naselja u Srbiji danas izgledaju kao leopardova koža. Na malim razdaljinama nalaze se objekti i zone bez vodovoda i kanalizacije i objekti i zone priključeni na ove naseljske mreže; zgrade od kvalitetnog materijala nasuprot ruševnim objektima ne retko od improvizovanih, priručnih materijala (partaje u centralnim gradskim zonama); bespravni nasuprot objektima izgrađenim sa dozvolom; objekti usklađeni sa urbanističkim i građevinskim standardima i ambijentalnim obeležjima i objekti nasilni prema prirodi, parceli, okruženju i dobrom ukusu; zgrade bez garažnih i parking mesta i zgrade koje ispunjavaju postavljene standarde; objekti sa zastakljenim lodama i drugim vidovima dorade fasade i objekti zaštićene autorske arhitekture; nadzidani objekti i objekti u originalnom stanju itd., itd.

Nema pouzdanih podataka o učešću siromašnog i podstandardnog stanovanja u gradskim i ostalim naseljima. Statistički podaci o prosečnoj površini i broju stam-



benih jedinica u Srbiji, sami po sebi nisu loši (oko 25 m<sup>2</sup> po stanovniku; 0,90 soba po stanovniku; relativno nov stambeni fond i slični parametri). Ono o čemu se manje zna ili ne zna, odnosi se na kvalitet stambenog prostora, broj beskućnika i loše nastanjenih, broj zakupaca stanova ili soba, čiji ugovorni status nije pravno bezbedan. Prema nekim istraživanjima u Srbiji najmanje 8% domaćinstava ima stanarski status zakupca, što odnosi i do 40-50% prihoda domaćinstva na troškove stanovanja, budući da ne postoje subvencije za ovu vrstu stanovanja. Ne raspoložemo podacima o stambenoj situaciji mladih porodica sa ili bez dece, koji su reproduktivna osnova države.<sup>13</sup> Ni za druge posebno osetljive društvene grupe ne postoje osnovne informacije kako stanuju i koliko ih to košta. Poslednjih nekoliko godina urađeno je više istraživanja o uslovima stanovanja i življenja Roma. Znamo da preko 80% onih koji se u popisima stanovništva deklarišu kao Romi žive u romskim enklavama, da je znatan broj tih enklava u kategoriji slama (bespravno improvizovana skloništa, od priručnog materijala na nenamenskom zemljištu, bez vode i struje), ali da je nemali broj ovih enklava u kategoriji nehigijenskih naselja, odnosno naselja koja su spontano formirana na periferiji gradova (neka datiraju i s kraja 19. veka), ali su opisanom urbanističkom politikom pretvorena u sirotinjska naselja bez prava na razvoj, rekonstrukciju i obnovu.

## 8. Perspektive

Procesi tranzicije nametnuti su Srbiji spolja. Brojni su dokazi za ovu tvrdnju. U mnogim stručnim krugovima i u javnom diskursu tranzicija se razumeva i tumači kao instrument procesa globalizacije, zavere velikih sila i međunarodnih moćnika protiv malih naroda. Kao nešto iznudeno. Kao vaskrsnuće neokolonijalnih interesa za preraspodelom resursa. Kao nastojanje da se poništi nacionalni i kulturni identitet, da se kazne mali i hrabri narodi zbog njihovog vekovnog otpora tiraniji velikih sila i nadnacionalnih interesnih grupa. Ukratko zavera velikih, moćnih, bogatih, pokvarenih i podlih država/naroda, protiv malih, poštenih, pravdoljubivih i nacionalno osveštenih naroda i njihovih država. Još uvek se u ne malom delu političke i stručne elite i medija nastoji održati uverenje da bi Srbija danas bila bogata i razvijena država Evrope, da nije bilo spoljnih sila i pritisaka koji su se na nju obrušili u poslednjoj deceniji 20. veka u vidu nametnutih a ničim izazvanih sankcija UN, ratova u okruženju u kojima Srbija nije učestvovala, ekonomskog kolapsa izazvanog spoljnim pritiskom a ne enormnom korupcijom i pljačkom građana od strane političkih nomenklatura i njihovih izvršilaca. Razumevanje tranzicije kao gorke pilule koja se mora progutati zbog pritiska i uslovljavanja međunarodne zajednice je široko rasprostranjeno u javnom diskursu u Srbiji. Tek manjina političkih i stručnih elita, kao i manji deo građana Srbije razumevaju proces tranzicije kao način da se ostvari nužna strukturalna, politička, ekonomska i institucionalna rekonstrukcija države i društva. Netaknuti centri moći utvrđeni i/ili

---

<sup>13</sup> Mina Petrović (2004.) je u doktorskoj disertaciji osvetlila taj problem na uzorku mladih bračnih parova u Beogradu.

formirani u poslednjoj deceniji 20. veka i organizovano ubistvo premijera Đinđića su pouzdani indikatori opstojanja temeljnih stubova starog režima u Srbiji.

Zajedničko obeležje političkih »elita«, odnosno grupa koje su u situaciji da učestvuju u donošenju važnih odluka za razvoj i procese u društvenoj zajednici, jeste odsustvo ideje javnog dobra i javnog interesa, kao bazičnog kriterijuma u ključnim odlukama društvenog razvoja. Primarni interesi političkih stranaka u Srbiji okrenuti su ka stranačkim i personalnim, često nelegitimnim, i većma materijalnim interesima, dok ideja javnog dobra i javnog interesa čini mantru za verbalnu upotrebu. Stručne elite nekritički podržavaju političke stranke, pretvaraju se u neku vrstu sluškinja politike, gube autonomiju i profesionalni integritet. Negativna selekcija unutar stručnih elita, evidentna tokom poslednjih pola veka, obezvređila je profesionalne i stručne norme i kriterijume delanja. Političke grupe koje su došle na vlast u jesen 2000. godine, napravile su otklon u nekim važnim sferama društvenog života, naročito na planu građanskih i političkih prava. Nije, međutim, promenjen odnos političkih »elita« prema javnom dobru i javnom interesu, koje kategorije su gurnute u drugi plan, u odnosu na stranačke i personalne interese onih koji su u prilici da odlučuju i upravljaju. Fragmentiranost partijskog sistema i veliki broj stranaka koje prave različite koalicije, dramatično širi opseg političke nomenklature i umnožava broj aktera sa različitim stepenom političke moći i podrške. Umesto jednopartijske države danas imamo višepartijsku državu, sa brojnim interpersonalnim spregama u svim sektorima javnog života i institucija (zdravstvo, obrazovanje, pravosuđe, policija, lokalna uprava, republička uprava, parlament...). Odgovorni stručni poslovi poveravaju se nekvalifikovanim i nekompetentnim pristalicama/članovima stranaka, stranački neopredeljeni stručnjaci se potiskuju i marginalizuju. Nastavlja se praksa proizvoljnog tumačenja i (ne)sprovođenja zakonskih odredbi, propisa i normi. Novi zakoni i uredbe se prilagođavaju nelegitimnim interesima uz direktno ugrožavanje javnog interesa i kršenje propisa i civilizacijskih normi. Odnos prema korupciji je benevolentan, a njeni razarajući učinci se minimizuju i nastoje objasniti kao sporadičan i kratkotrajan epifenomen loše ekonomske situacije zaposlenih u državnoj upravi.

U ovakvim okolnostima ne treba očekivati drukčiji odnos prema gradenom prostoru i prirodnim resursima. »Tržišni« koncept urbanog razvoja smatra se božjim darom, a »investitorski urbanizam« ovaploćenjem demokratije. Rasprave o kvalitetu življenja i ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima tumače se kao relikat komunističkog svetonazora. Sliku odnosa prema prostoru najbolje ilustruje odluka sadašnje republičke vlade da resor planiranja i uredenja prostora »smesti« u ministarstvo za kapitalne investicije. Tokom poslednjih nekoliko godina u Srbiji nisu rađena istraživanja o promenama u mreži naselja i kvalitetu življenja u naseljima. Prostorni plan Srbije usvojen u Narodnoj skupštini u martu 1996. godine,<sup>14</sup> dao je

<sup>14</sup> Prilikom glasanja u Narodnoj skupštini Republike Srbije, u martu 1996. godine, za Prostorni plan Srbije glasali su i poslanici nekoliko opozicionih stranaka (Demokratska stranka, Građanski savez Srbije i Savez vojvođanskih Madara). To je, uz Zakon o koncesijama,

poslednja sistematska i celovitija istraživanja naselja i prostora u Srbiji. Nesumnjivo da su promene u mreži naselja u protekloj deceniji pogoršale regionalne neravnoteže i velike neravnomernosti u razvoju prostora Srbije, kao i strukturu i urbane matrice naselja i njihovu mrežu. Nastavljeno je sa nekontrolisanom izgradnjom u perifernim zonama gradova, a centralne gradske zone, uključiv podjednako i one novije izgrađene i one zapuštene, ugrožene su rekonstrukcijama koje se temelje na uzurpaciji i poništavanju urbanističke norme. Dramatično praznjenje i odumiranje seoskih naselja se nastavlja, a stanovništvo se koncentriše u nekoliko većih gradova. Na grafikonu 1. u Prilogu dat je indeks promena broja stanovnika i broja stanova u popisima 1991. i 2002. godine. Gradovi su svrstani prema hijerarhijskoj mreži naselja datoj u Prostornom planu Srbije: državni/republički centar i makroregionalni centri; regionalni centri, subregionalni centri, razvijeni gradski centri. Prema prvim rezultatima popisa stanovništva 2002. godine, u svim tipovima naselja zabeležena je intenzivna izgradnja stanova, uključiv i naselja u kojima broj stanovnika opada ili stagnira.<sup>15</sup> Ovi podaci tek traže temeljnu interpretaciju, kako iz ugla demografskog pada malih gradova i seoskih naselja, tako i iz ugla opadanja broja stanovnika i porasta stambene izgradnje. Nemamo osnovne uvide u način korišćenja stambenog fonda, a postoje ozbiljne indicije o spekulacijama u toj sferi. Naime, prema popisu iz 2002., oko osam procenata stanova su nenastanjeni. U nedostatku službenih podataka o broju zakupljenih stanova, koristimo se podacima iz istraživanja koja indiciraju da se u gradskim naseljima u Srbiji procenat zakupljenih stanova kreće između 8 i 10. Istovremeno, mesečna zakupnina za stan od 50 m<sup>2</sup>, bez troškova telefona, grejanja, struje, komunalija, u Beogradu iznosi oko 200-300 eura, odnosno više od prosečne zarade. Svaki deseti stan u Srbiji nema instalacije vodo-

---

jedini put da su poslanici opozicionih stranaka glasali za zakonski projekt koji podnosi Vlada, kako u periodu 1991-2000., tako i posle 2000. godine. Takav ishod glasanja nije, međutim, obezbedio bilo kakve aktivnosti na implementaciji Prostornog plana, koje su bile jasno definisane u usvojenom Zakonu o Prostornom planu Srbije. Za Miloševićev režim, završetak i usvajanje Prostornog plana očigledno su imali funkciju potvrde njegovog okretanja ka mimodopskim projektima, dok je nova vlast, uspostavljena nakon izbora 2000., okvalifikovala Plan kao Miloševićev produkt koji treba preispitati (što nikad nije uradila), čime je otvorila prostor za nastavljnje politike raubovanja i nekontrolisanog korišćenja i uništavanja prostora i resursa. Tako je ovaj plan još uvek na snazi, a pozivanje na njega je selektivno: ako planske propozicije odgovaraju interesima onda se Plan smatra obavezujućim, ako ne odgovaraju interesima, onda se prećutkuje.

<sup>15</sup> Prave odnose daće tek naredni popis. U popisu 2002. godine, građani izbegli iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine vode se kao stalno stanovništvo, dok građani izbegli sa Kosova i Metohije nisu evidentirani kao stalno stanovništvo. Prva grupa se mahom naseljavala u Vojvodini – Sremu i Bačkoj (oko 8% sadašnjeg stanovništva Vojvodine), u Zapadnoj Srbiji i regionu Beograda, dok su se građani sa Kosova mahom orijentisali ka području Niša i Kraljeva i severno prema Dunavu. Pretpostavka je da je većina njih izgradila ili kupila kuće i stanove u Srbiji. Pored rešavanja stambenog pitanja, među motive za izgradnju treba ubrojati i investiranje novca u nekretnine, spekulativne razloge, ali i pranje novca. Ne treba posebno isticati da su ovi objekti, po pravilu građeni bez urbanističke i građevinske dozvole, ili sa kvazilegalnim dozvolama, pribavljenim uz pomoć korupcije ili ITM («i ti meni») metoda. Kako je napomenuto, ovi tokovi tek očekuju temeljniju i višefaktorsku analizu.



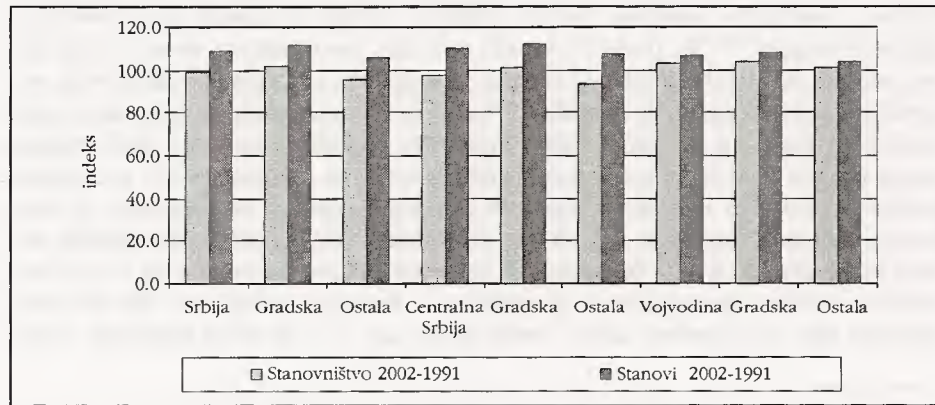
voda, a svaki peti je bez kupatila (Prilog: tabela 1). Nakon četiri decenije intenzivnog razvoja u periodu socijalizma i jedne decenije otpora međunarodnoj zaveri, Srbija se danas nalazi u predurbanom stanju, mereno vrednostima i urbanističkim normama savremenih evropskih gradova. Tek predstoji ozbiljna rekonstrukcija i obnova naselja u Srbiji, a uslov za to je radikalni otklon od nasledene i vladajuće prakse u oblasti planiranja i uređenja prostora.

## Prilozi

### Grafikoni promena broja stanovnika i stanova u popisima 1991. i 2002. godine

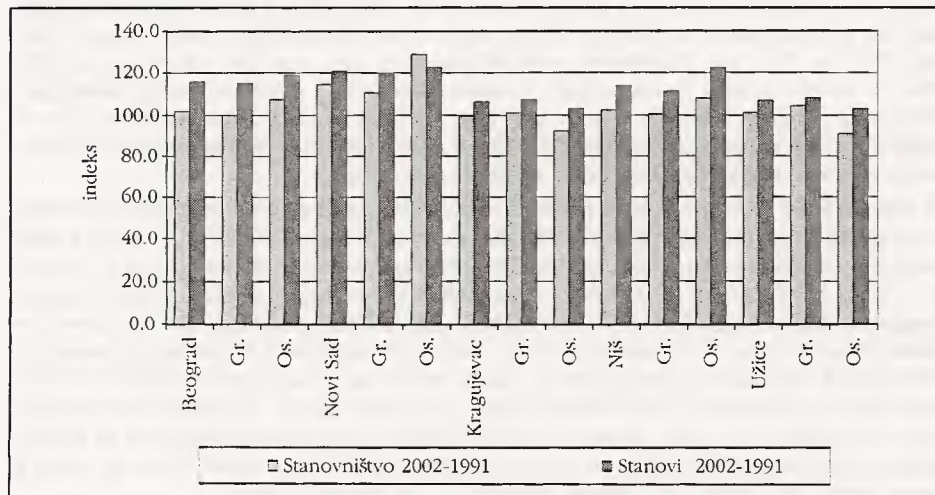
Grafikon 1.

Indeks promena broja stanovnika i stanova u periodu 1991-2002. godine



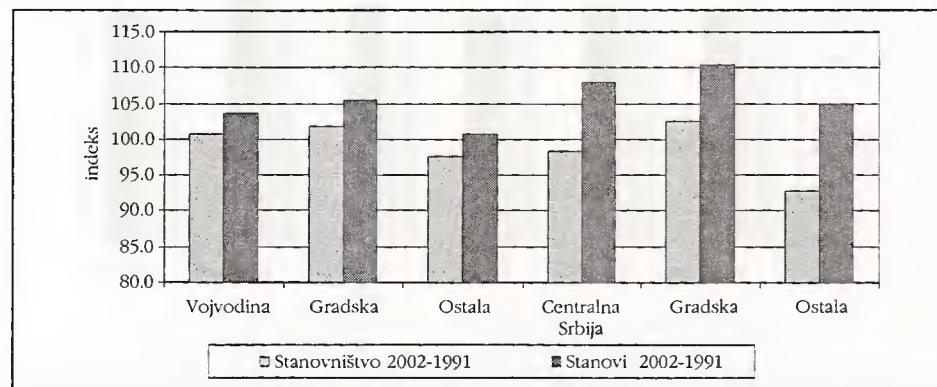
Grafikon 2.

Indeks promena broja stanovnika i stanova u periodu 1991-2002. godine  
- Republički i makroregionalni centri



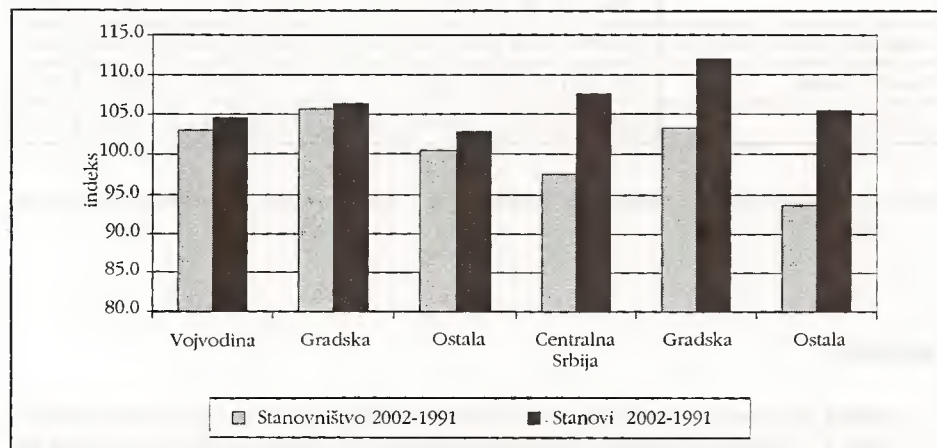
Grafikon 3.

Indeks promena broja stanovnika i stanova u periodu 1991-2002. godine  
- Regionalni centri



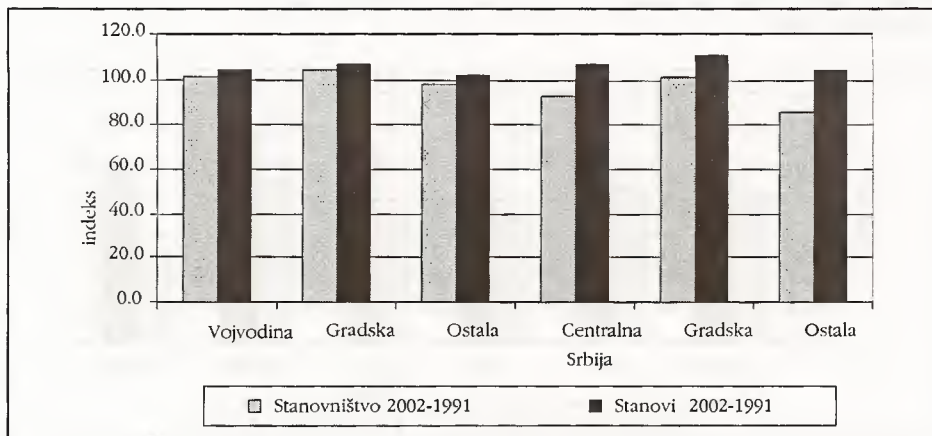
Grafikon 4.

Indeks promena broja stanovnika i stanova u periodu 1991-2002. godine  
- Subregionalni centri



Grafikon 5.

Indeks promena broja stanovnika i stanova u periodu 1991-2002. godine  
– Razvijeni gradski centri



Izvor: Prvi rezultati popisa stanovništva i stanova 2002. god., Beograd, Republički zavod za statistiku

Tabela 1.

Stanovi za stalno stanovanje prema opremljenosti instalacijama

	Ukupno		vodovod		struja		kupaćilo	
	broj	%	broj	%	broj	%	broj	%
Srbija (bez Kosova i Metohije)	2,743.996	100,0	2,453.319	89,4	2,716.381	99,0	2,163.168	78,8
Gradska naselja	1,551.036	100,0	1,521.326	98,1	1,546.343	99,7	1,447.551	93,3
Ostala naselja	1,192.960	100,0	931.993	78,1	1,170.038	98,1	715.617	60,0

Izvor: Popis stanovništva, domaćinstava i stanova u 2002. Stanovi. Knjiga 2. Republički zavod za statistiku.

## Literatura

1. Anketna o životnom standardu stanovništva = Living Standard Measurement Survey (2002.). – Beograd: Strateški marketing (SMMRI); Ministarstvo za socijalna pitanja Republike Srbije.
2. Babović, Marija; Cvijić, Slobodan (2002., 2000.): Strategija opstanka domaćinstava u Srbiji. – Beograd: Centar za proučavanje alternativa.
3. Bespravna stambena izgradnja (1967.). – Beograd: Savezni zavod za urbanizam, komunalna i stambena pitanja.



4. Bespravna stambena izgradnja (1969.). – Split: Stalna konferencija gradova.
5. Bjelajac, Slobodan (1970.): Bespravna stambena izgradnja u Splitu. – *Pogledi*, Split, br. 3.
6. Bobić, Miloš; Vujović, Sreten (1985.): Krov nad glavom: ogleđi o stambenoj bedi i siromaštvu. / autori: Miloš Bobić, Milica Bogojević Bobić, Branko Bojović, Boško Budisavljević, Milan Damjanović, Miroslav Josić Višnjčić, Gavriilo Mihaljević, Ratko Miličević, Miloš Vasić, Sreten Vujović. – Beograd: Filip Višnjčić.
7. Bojović, Branko (1999.): Beograd kao područje visoke urbane koncentracije. – U: *Korišćenje resursa, održivi razvoj i uređenje prostora*. Posebna izdanja 35. – Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, str. 203-218.
8. Čaldarović, Ognjen (1989.): Društvena dioba prostora. – Zagreb: Sociološko društvo Hrvatske.
9. 200 dana rada: izveštaj – Finalna verzija. (2001.). – Beograd: Ministarstvo za socijalna pitanja, Republika Srbija.
10. Đurović, Duro (1969.): Bespravna stambena izgradnja u Beogradu. – Beograd: Urbanistički zavod grada Beograda.
11. Early Worning Project – Federal Republic of Yugoslavia: UNDP. Report No.1. Belgrade. July, 2000.
12. Gams, Andrija (1990.): Društvena norma: pojava, nastanak i značaj. – Beograd: Savremena administracija.
13. Istraživanje nevidljivog siromaštva (2001.). – Beograd: CRS.
14. Izveštaj o stanju dece u SRJ – deset godina posle (1999.). – Beograd: Jugoslovenski centar za prava deteta.
15. Jakšić, Božidar (2002.): Ljudi bez krova: život izbeglica i raseljenih Roma sa Kosova u Crnoj Gori = Roofless People: The Life of Refugees and Displaced Kosovo Roma in Montenegro. – Beograd: Republika.
16. Janić, Miodrag (pr.) (1998.): Osnovi programa za preporod Beograda. – Beograd: Izvršni odbor Skupštine grada Beograda.
17. Macura, Vladimir; Cvejić, Jasminka; Ferenčak, Miodrag; Petovar, Ksenija (1997.): Rom-ska enklava Orlovske naselje: koncepcija održive obnove = Inčardino nevljaripe Romane neklavako Orlovesko gav = The Concept of Sustainable Renewal of the Eagle's Nest Gypsy Enclave and Results. – Beograd: Društvo za unapređivanje romskih naselja.
18. Macura, Vladimir; Petovar, Ksenija; Vujović, Sreten (1997.): Siromašna područja Beograda: prikaz stanja i mogućnosti poboljšanja uslova življenja. – Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije.
19. Milić, A.; Mitrović, A.; Hrnjica, S.; Vidović, M.; Joksimović, S.; Radovanović, V.; Zajić, G. (1999.): Mali London – Romsko naselje u Pančevu. – Beograd: Društvo za unapređivanje romskih naselja; Institut za kriminološka i sociološka istraživanja.
20. Milosavljević, Milosav (red.) (1998.): Socijalna politika u tranziciji / autori: M. Nikolić, M. Milosavljević, M. Blagojević, B. Šefer, G. Zajić, K. Petovar, M. Pražić, L. Todorović, Lj. Mijanović, B. Raičević, M. Damjanović, M. Brkić, G. Krstić, S. Mihailović. – Beograd: Centar za proučavanje alternativa.
21. Multiple Indicator Cluster Survey II – Report for the Federal Republic of Yugoslavia (2000.). Belgrade: UNICEF
22. Petovar, Ksenija (1992.): Bespravna izgradnja i siva ekonomija – jedna paralela. – *Sociologija*, Beograd, 34 (1992) 4.
23. Petovar, Ksenija (1998.): Uslovi stanovanja i stambena politika. – U: Milosav Milosavljević (red.): *Socijalna politika u tranziciji*. – Beograd: Centar za proučavanje alternativa, str.115-150.

24. Petovar, Ksenija (2003.): Naši gradovi između države i građanina. – Beograd: Geografski fakultet; Arhitektonski fakultet; Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije.
25. Petrović, Mina (2004.): Sociologija stanovanja. – Beograd: Institut za sociološka istraživanja Filozofskog fakulteta u Beogradu.
26. Položaj dece u ustanovama socijalne zaštite u Srbiji (2001.). – Beograd: Jugoslovenski centar za prava deteta.
27. Pošarac, A. (1995.): Socijalni problemi Srbije. – Beograd: Institut ekonomskih nauka.
28. Problemi mehaničkog priliva stanovništva i bespravne izgradnje u Beogradu. Uvodno izlaganje na Savetovanju u Skupštini grada Beograda, 12.02.1989. Mobile Teams Assessment Mission. UNICEF. Belgrade Office. May 2000.
29. Problemi izgradnje, uređenja i razvoja gradova i naselja gradskog karaktera: analiza ankete skupština opština (1980.). – Beograd: Republički sekretarijat za urbanizam, stambene i komunalne delatnosti; Zavod za urbanizam i komunalnu delatnost Srbije.
30. Prodanović, Mileta (2001.): Stariji i lepši Beograd. – Beograd: Stubovi kulture.
31. Pušić, Ljubinko (prirednik) (2003.): Urbana kultura: osnova održive multikulturalnosti / autori: Lj. Pušić, B. Milošević, S. Šljukić, J. Dulić. – Novi Sad: Specijalističke Akademske Studije; Filozofski fakultet.
32. Radević, Dragana; Beegle, Kathleen (2002.): Living Standard and Poverty in Montenegro in 2002. – Podgorica: Center for Entrepreneurships and Economic Development (CEED) and Development Research Group, World bank, Washington, DC.
33. Saveljić, Branislava (1988.): Beogradska favela: nastanak i razvoj Kaludrice kao posledica bespravne stambene izgradnje u Beogradu. – Beograd: Istraživačko-izdavački centar SSO Srbije.
34. Stojanović, Dragana (1990.): Sociološki aspekti bespravne stambene izgradnje u Jugoslaviji. Doktorska disertacija. – Beograd: Filozofski fakultet Univerziteta u Beogradu (neobjavljeno).
35. Stojanović, Dragana; Radojčić, M. (1977.): Socio-ekonomska analiza bespravni graditelja. – Beograd: JUGINUS ; Zrenjanin: Zavod za urbanizam.
36. Strategija za smanjenje siromaštva u Srbiji (Drugi nacrt) (2003.). – Beograd: Vlada Republike Srbije.
37. Stuck in the Past. Energy, Environment and Poverty in Serbia and Montenegro (2004.). – Belgrade: UNDP.
38. Vasić, Miloš; Jelena Milojević (1970.): Bespravna stambena izgradnja u Novom Sadu. – Novi Sad: Urbanistički zavod grada.
39. Vujošević, Miodrag (ur.) (1998.): Sociološko-ekonomski i ekološki-prostorni aspekti u generalnom urbanističkom planiranju / autori: M. Vujošević, K. Petovar, S. Zečević, A. Kovačević. – Beograd: Urbanistički zavod.
40. Vujović, Sreten (1985.): Živeti na Čukarici: sociološko istraživanje Banovog brda i Žarkova. – Beograd: Institut za sociološka istraživanja Filozofskog fakulteta.
41. Vujović, Sreten (1997.): Grad u senci rata: ogledi o gradu, siromaštvu i sukobima. – Novi Sad: Prometej ; Beograd: Institut za sociologiju Filozofskog fakulteta.
42. Živković, Miroslav (1972.): Uzroci i nosioci bespravne stambene izgradnje. – Sarajevo: Akademija nauka Bosne i Hercegovine.

**Ksenija Petovar**

Arhitektonski i Geografski fakulteta, Univerzitet u Beogradu, Srbija i Crna Gora

e-mail: petovor@eunet.yu

## Urbanizacija bez urbanosti – bilans rasta gradova u Srbiji

### Sažetak

Srbija (Vojvodina i centralna Srbija) je danas među najslabije urbanizovanim područjima u Evropi. Udeo gradskog stanovništva procenjuje se na oko 55%. Taj indikator sam po sebi nije od naročite važnosti za ocenu dostignutog nivoa urbanizacije. Mnogo su važniji indikatori kvaliteta življenja u gradskim i seoskim područjima. U ovom času ne postoji sistematski, pouzdan i objedinjen uvid o nivou razvijenosti i ostvarenim standardima osnovnih naseljskih sadržaja (saobraćajna i komunalna infrastruktura, javne službe, stanovanje, zelene površine), niti su uspostavljeni indikatori kvaliteta življenja koji se standardno koriste u evropskim državama. Izražene migracije prema nekoliko velikih gradova, naročito prema Beogradu i Novom Sadu, i dramatično starenje i smanjenje seoskih naselja, ukazuju na velike razlike u kvalitetu življenja i mogućnostima za rešavanje egzistencijalnih problema. Urbocentrična politika u godinama posle Drugog svetskog rata, u uslovima komandne ekonomije, povećala je razlike u kvalitetu življenja između gradskih i seoskih naselja i podstakla metropolizaciju Srbije. Ovi tokovi su naročito ubrzani i produbljeni tokom poslednje decenije 20. veka, koja je obeležena ekonomskim kolapsom zemlje, urušavanjem institucija, visokom korupcijom državnih službi i javnog sektora, kriminalizacijom privrednog života, uspostavljanjem pseudotržišnih odnosa i naglašenom populističkom demagogijom. Posmatrano iz ugla kvaliteta življenja i urbanosti naselja, najteža rezultanta dramatičnih tokova u poslednjoj deceniji 20. veka u Srbiji je poništavanje urbanističke norme, kao osnovnog instrumenta izgradnje, uređenja i korišćenja naselja. Predmet ovog rada je istraživanje uzroka sadašnjeg stanja kvaliteta življenja i urbanosti naselja u Srbiji, sa brojnim prostorno-naseljskim disfunkcionalnostima, podcivilizacijskim standardima i nejasnim razvojnim perspektivama.

*Ključne reči:* urbanizacija, metropolizacija, urbocentrična politika, kvaliteta života, Srbija.

*Primljeno:* 24. juna 2005.

*Prihvaćeno:* 20. avgusta 2005.



Original scientific paper

**Ksenija Petovar**

*Faculty of Architecture and the Geographical Faculty, University of Belgrade,  
Serbia and Montenegro  
e-mail: petovar@eunet.yu*

## **Urbanization Without Urbanity – the Account of the Growth of Towns in Serbia**

### **Summary**

Serbia (Vojvodina and Central Serbia) is today Srbija among the least urbanized areas in Europe. The portion of urban population is estimated at about 55%. This indicator in itself is not of particular importance for the estimation of the reached level of urbanization. The indicators of the quality of living in urban and rural areas are much more important. At this moment, there is no systematic, reliable and unified insight into the level of development and the achieved standards of the basic settlement contents (railway and road network and communal infrastructure, public services, dwelling, green land) nor have been established indicators of the quality of living which are regularly being used in European states. Marked migrations to several great cities, in particular to Belgrade and Novi Sad, and dramatical ageing and diminution of rural settlements point at great differences in quality of living and in possibilities of solving existential problems. Urbocentric policy during the years after the Second World War, in conditions of planned (command) economy, had increased the differences in quality of living between the urban and rural settlements and induced the metropolization of Serbia. These flows were particularly accelerated and deepened during the last decade of the 20<sup>th</sup> century which was labeled by the economic collapse of the country, the fall in of the institutions, high corruption of the state agencies and public sector, criminal activities permeating business life, the establishment of pseudo-market relations and the intensified populist demagoguery. From the point of view of the quality of living and the urbanity of settlements, the heaviest resultant of the dramatical flows in the last decade of the 20<sup>th</sup> century in Serbia is the annulment of urbanistic norm as the fundamental instrument of the settlements building, planning and use. The subject of this paper is the research in the causes of the present state of the quality of living and the urbanity of the settlements in Serbia, with a number of spatial-settlement dysfunctions, subcivilisational standards and vague developmental prospects.

*Key words:* urbanization, metropolization, urbocentric policy, quality of living, Serbia.

*Received on:* 24<sup>th</sup> June, 2005

*Accepted on:* 20<sup>th</sup> August, 2005

**Ksenija Petovar**

Faculté d'Architecture et Faculté de Géographie, Université de Belgrade, Serbie et Monténégro

e-mail: petovar@eunet.yu

## **L'urbanisation sans urbanité – compte rendu de la croissance des villes en Serbie**

### **Résumé**

La Serbie (Voïvodine et Serbie centrale) est aujourd'hui parmi les régions les moins urbanisées d'Europe. La proportion de la population urbaine est estimée à environ 55%. Cet indicateur n'est pas en soi particulièrement important pour l'estimation du niveau réalisé de l'urbanisation. Les indicateurs de la qualité de la vie dans les régions urbaines et rurales sont bien plus importants. Actuellement, il n'y a pas d'aperçu systématique, fiable et unifié concernant le niveau de développement et les standards réalisés en équipements de base des localités (infrastructure communale, réseaux routier et de chemin de fer, services publics, habitation, espaces verts), et les indicateurs de la qualité de la vie n'ont pas été établis, lesquels sont régulièrement en usage dans les États d'Europe. Les migrations marquées vers quelques grandes villes, en particulier vers Belgrade et Novi Sad, et le vieillissement dramatique et la diminution des localités rurales indiquent de grandes différences dans la qualité de la vie et les possibilités de résoudre les problèmes existentiels. La politique de centralisation dans les villes au cours des années d'après la II<sup>e</sup> Guerre mondiale, dans les conditions de l'économie planifiée (commandée), a augmenté les différences dans la qualité de la vie entre les localités urbaines et rurales et a incité à la métropolisation de la Serbie. Ces courants ont été particulièrement approfondis et accélérés au cours de la dernière décennie du XX<sup>e</sup> siècle, laquelle a été marquée par le délabrement économique du pays, par la désagrégation des institutions, la grande corruption dans les services de l'Etat et du secteur public, la criminalisation de la vie économique, l'établissement de relations de pseudo-marché et par la démagogie populiste accentuée. Du point de vue de la qualité de la vie et de l'urbanité des localités, la résultante la plus pénible des courants dramatiques au cours de la dernière décennie du XX<sup>e</sup> siècle en Serbie est l'annulation des normes urbanistiques en tant qu'instrument fondamental de la construction, de la planification de l'aménagement et de l'utilisation des localités. Le sujet de cet article est la recherche des causes de l'état actuel de la qualité de la vie et de l'urbanité des localités en Serbie, avec de nombreux dysfonctionnements concernant l'espace et les localités, les standards sub-civilisationnels et les vagues perspectives de développement.

*Mots-clés:* urbanisation, métropolisation, politique de centralisation dans les villes, qualité de la vie, Serbie.

*Reçu:* le 24 juin 2005

*Accepté:* le 20 août 2005