
RANKA GAŠIĆ, viši naučni saradnik
Institut za savremenu istoriju
Beograd, Trg Nikole Pašića 11

PROBLEMI TERITORIJALNOG ŠIRENJA BEOGRADA IZMEĐU DVA SVETSKA RATA*

APSTRAKT: U članku je reč o proširenju teritorije Beograda između dva svetska rata, problemima širenja građevinskog rejona i gradskog atara, slaboj naseljenosti gradske teritorije i zakonskoj regulativi o ovim pitanjima.

Ključne reči: Beograd, građevinski rejon, opštinski atar, stanovništvo, međuratni period

U evropskim gradovima je od sredine 19. veka započeo ubrzan proces transformacije nekadašnjih vojnih i upravnih centara u moderne gradove, centre liberalne ekonomije, koji su naglo širili svoju teritoriju i spajali se sa okolnim naseljima.¹ Ovaj proces bio je praćen različitim problemima u oblasti urbanizma, saobraćaja, higijene, infrastrukture. Beograd je ovu vrstu ekspanzije, sa svim pratećim problemima, doživeo tek u 20. veku, odnosno posle 1918. kada je postao centar veće države i veliko imigraciono područje. Jedan od značajnih problema u procesu transformacije Beograda kao pograničnog, vojnog utvrđenja u moderan grad bilo je pitanje gradske teritorije.

U vreme Kraljevine Srbije problem teritorijalnog širenja Beograda bio je već veoma izražen. Stanovništvo, tada uglavnom iz Srbije i krajeva pod Osman-skim carstvom, stalno se doseljavalo u glavni grad. Ovi doseljenici su bili većinom slabog imovnog stanja, sa seoskim navikama u svakodnevnom životu, što je uslovalo gradnju niskih kuća slabog kvaliteta po obodima grada. Higijenske norme u ovim naseljima bile su na izuzetno niskom nivou. Beogradska opština se tako suočila sa dilemom da li uopšte, i kada, treba koji od ovih delova grada uvrsti-

* Rad je deo projekta *(Ne)uspešna integracija – (ne)dovršena modernizacija: međunarodni položaj i unutrašnji razvoj Srbije i Jugoslavije 1921–1991* (147039), koji finansira Ministarstvo za nauku i tehnološki razvoj Republike Srbije.

¹ Videti: Alberto Grohmann, *Tra Ottocento e inizi Novecento: modelli di trasformazione urbana a confronto nell'Europa occidentale*, u: Marco Dogo, Armando Pitassio (eds), *Citta dei Balcani, Citta d'Europa. Studi sullo sviluppo urbano delle capitali post-ottomane 1830–1923*, Lecce, Italia 2008, 23–53, 23–26.

ti u građevinski rejon. U početku, rejon je obuhvatao samo područje od Kalemegdana do Beogradske ulice. Problem je otvoren kada je u Zakon o mestima 1885. uneta odredba da u roku od tri godine sva mesta u Srbiji moraju izvršiti regulaciju i nivelaciju ulica i odrediti granice rejona. Još od 1880, međutim, u beogradskoj opštini je bilo diskusija o mogućem proširenju rejona na Englezovac (bivši Simićev majur, iznad Slavije). U početku, ova ideja je 1888. odbijena, ali je već 1890. odluka preinačena i odlučeno je da Englezovac bude uključen u rejon, s tim sa stanovnici sami snose troškove izgradnje infrastrukture. Činjenica da su stanovnici Englezovca bili bolje stojeći građani, u stanju da podnesu te troškove, imala je velikog udela u donošenju takve odluke. U tom trenutku grad nije bio spreman da snosi troškove za uređenje siromašnijih krajeva. Razbacana gradnja oko Beograda već je 1890. dopirala do granica atara beogradske opštine. Pitanje regulacije Beograda prešlo je 1892. u nadležnost opštine. Rejon je, međutim, pre Prvog svetskog rata proširen još dva puta, 1905. i 1907, skoro dvostruko, sa oko 550 ha na 1.005 hektara. Tada je konačno granica rejona bila utvrđena na dužini od 7,5 kilometara, od trošarinske stanice na Topčiderskom putu, duž Mokroluškog potoka, preko Kragujevačkog drumu (danas: Bulevar oslobođenja) i imanja Vlačke Kalenića do Crvenog krsta, preko Smederevskog drumu (danas: Bulevar kralja Aleksandra) do Grobljanske ulice (danas: Ruzveltova) i Knez Miletinom do Dunava. Bilo je predviđeno da granica bude obeležena drumom sa kolovozom, trotoarom i drvoredom.²

Dilema za i protiv širenja rejona koja je tada nastala, trajala je i posle Prvog svetskog rata, sa dosta ubedljivih argumenata na obe strane. S jedne strane, tvrdilo se da bi se proširenjem rejona uneo kaos u Beograd, da grad nema sredstava za regulaciju i izgradnju infrastrukture (parcelacija njiva i utrina išla je u krajevima izvan rejona uglavnom granicama poljoprivrednog zemljišta, pa je tek trebalo prosecati ulice i raditi regulaciju i nivelaciju). S druge strane, smatralo se da se širenje grada ne može izbeći i da se uključivanjem u rejon ova neobuzdana gradnja može staviti pod izvesnu kontrolu. Kasniji razvoj je pokazao da je ovo bio jedini mogući pravac: povremeno proširivanje rejona više se nije moglo zaustaviti, iako su protivnici proširenja stalno istupali u javnosti.³

² Branko Maksimović, *Razvoj Beograda van građevinskog rejona krajem 19. veka*, Godišnjak grada Beograda, XV, 1968, 129–142; Svetlana Nedić, *Urbanističko uređenje Beograda od 1886. do 1914*, Godišnjak grada Beograda, XIII, 1976, 175–216; D. V. Milenković, *Razvijanje Beograda, njegove regulacije i nivelacije*, Beograd u prošlosti i sadašnjost. Povodom 500 godišnjice smrti despota Stefana, Biblioteka „Savremena opština“, br. 12, Beograd 1927, 90–97; Dubravka Stojanović, *Kaldrma i asfalt. Urbanizacija i ervepeizacija Beograda 1890–1914*, Beograd 2008, 39, 182.

³ Jedan od velikih protivnika širenja rejona bio je Dragoljub Arandelović, profesor Pravnog fakulteta i gradski odbornik, koji je u više navrata istupao na sednicama odbora i u *Beogradskim opštinskim novinama*. (Istorijski arhiv Beograda (dalje: IAB), fond Opštine grada Beograda (dalje: OGB), Zapisnici odluka opštine grada Beograda: Zapisnici odluka odbora opštine beogradske, knj. 2 za 1930, inv. br. 60; Dragoljub Arandelović, *Pitanje građevinskog rejona*, BON, 2, 1932, 91–93).

Problem širenja gradske teritorije, koji još pre Prvog svetskog rata nije bio zanemarljiv, posle 1918. postao je još složeniji. Širenjem teritorije države, Beograd je dobio veće zaleđe (pored Šumadije, Srem i Banat), novi geostrateški položaj i ogroman priliv imigranata iz cele Kraljevine SHS. Treća decenija 20. veka je doba najvećeg demografskog skoka u dosadašnjoj istoriji Beograda. Smatra se da je u Beogradu 1918. živelo oko 90.000 stanovnika, kao i pred rat.⁴ Beograd je posle Prvog svetskog rata bio izložen verovatno najvećem pritisku migracija u svojoj istoriji, u relativnom smislu. Postao je centar gotovo trostruko uvećane države, a pored toga, nastupio je tzv. kompenzacioni period, kada obično dolazi do naglog skoka nataliteta, neposredno po završetku ratova. U toj deceniji broj stanovnika je gotovo udvostručen, što se nije nikada kasnije ponovilo u 20. veku. Do porasta stanovništva došlo je pretežno doseljavanjem, a mnogo manje prirodnim putem, i pored privremenog porasta nataliteta (koji je, ipak, bio znatno niži u odnosu na druge evropske gradove). Ovo se poklopilo sa periodom najveće privredne konjunktura 1926–1929. godine, što je uticalo na naglu izgradnju grada.⁵

Neregulisanom gradnjom gradska teritorija se brzo širila, a regulativa je, kao i obično, kasnila za stvarnošću. Pošto nije bilo sredstava za regulaciju terena oko obala i za uvođenje kanalizacije na tom delu terena, grad nije „sišao na reke“ već je, istorijski uslovljen, karakter Save i Dunava kao granice i dalje uticao na razvoj Beograda. Grad se ubrzano širio u pravcu istoka i jugoistoka, prema selima u beogradskom zaleđu.⁶ Zbog velike krize stambenog prostora i smeštaja uopšte, država je 1920. intervenisala uvođenjem posebnih mera. Nove zgrade i nadogradnje bile su oslobođene plaćanja poreza, (sa većim brojem spratova porez je bio niži). Pri tom je propisan minimalan broj spratova za svaku zonu, da bi se u centralnim zonama podstakla izgradnja višespratnica. Novo vreme i nove prilike razrešile su staru dilemu odbornika beogradske opštine o tome da li u centru Beograda treba graditi visoke zgrade.⁷ Takođe, ovim odredbama pokušano je da se ubrza regulacija ulica uvođenjem kratkog postupka za eksproprijacije. Vlada je predvidela i finansijska sredstva za ove komunalne radove – zajam beogradske opštine u visini od 100 miliona dinara, kao i pravo opštine da ustanovi regulacioni fond od isplate do 50% povećane vrednosti nepokretnih imanja koja prelaze

⁴ Tomislav Bogavac, *Stanovništvo Beograda 1918–1941*, Beograd 1991, 72.

⁵ Na prvom popisu stanovništva 1921. Beograd je već imao 111.739 stanovnika. Najbrži porast stanovništva Beograd je imao od 1926. do 1929, kada je godišnje broj stanovnika uvećavan za 14.000–18.000, što je izuzetno mnogo za tadašnje uslove. Od 1921. do 1930. Beograd je uvećan za 117.376 lica, od čega 14.800 prirodnim putem, a 103.576 mehaničkim prilivom. Na svakog rođenog dolazilo je po sedam doseljenih. Po popisu iz 1931. u Beogradu i Zemunu živelo je 266.849 stanovnika, pa se može pretpostaviti da je drugu stotinu hiljada stanovnika Beograd dostigao krajem 1926, ili početkom 1927. (T. Bogavac, *n. d.*, 74, 76–83).

⁶ D. V. Milenković, *n. d.*, 94.

⁷ Još 1900. godine uprava grada Beograda pokušala je da uvede obavezu izgradnje viših zgrada u centru, ali je Narodna skupština 1909. posle burne rasprave u javnosti, ukinula te odredbe Građevinskog zakona. (Videti: D. Stojanović, *n. d.*, 95–105).

vrednost od 100.000 dinara.⁸ Finansijski problemi opštine u pitanju eksproprijacije privatnih imanja ovim su još uvek bili daleko od rešenja. Još je 1892. godine doneta odluka da se nadležnost za regulaciju Beograda prenese sa ministarstva građevina na beogradsku opštinu, zajedno sa regulacionim fondom.⁹ Opština je time dobila odgovornost za sprovođenje ovog zadatka, ali ne i sredstva za njegovo izvršenje. Regulacioni fond, i pored odluke, nije prešao u ruke opštine sve do sredine tridesetih godina.¹⁰

Generalni urbanistički plan Beograda izrađen je tek 1923, a usvojen 1924. godine. U međuvremenu, pošto stari Građevinski zakon Kraljevine Srbije iz 1896. više nije odgovarao stvarnosti, izgradnja Beograda regulisana je privremenim merama, koje su svakako bile nedovoljne – Tehničkim uslovima iz 1922, i posebnim odredbama finansijskih zakona od 1920. do 1929.¹¹ Prema Generalnom planu, površina užeg građevinskog rejona grada iznosila je 1.148 ha,¹² što je bilo samo malo više od građevinskog rejona utvrđenog 1907. godine na 1.091 ha. Od kraja rata, međutim, do 1924. godine Beograd je doživeo pravi građevinski bum. Unutar rejona podignuto je 1.458 novih zgrada, ali van njega neuporedivo više. Plan je stigao prekasno da predupredi bespravnu gradnju izvan rejona. U gradskom odboru je i tada bilo mišljenja da bi Generalni plan trebalo da ima širu koncepciju, ali je odlučeno da se rejon ne proširuje bitno.¹³ Problemi urbanističkog razvoja Beograda bili su tako složeni da ovaj plan uopšte nije mogao da se sprovede u svom originalnom vidu. (U narednim godinama, do Drugog svetskog rata, on je pretrpeo oko 190 promena,¹⁴ tako da se konačno i odustalo od tog plana, pa se pristupilo donošenju novog). Tako je i građevinski rejon ponovo morao da bude proširen 1928. godine, na gotovo dvostruko veću površinu od one predviđene Generalnim planom (2.317 ha).¹⁵ Do tada je već Beograd bio okružen čitavim gradom divljih naselja. Naselja kao što su Pašino brdo, Đurđevo brdo, Voždovac i Banjica već su bili organski vezana za Beograd, iako su tada zvanično smatrana predgrađima. U stručnim krugovima inženjera ovo je kritikovano kao želja gradske uprave da izbegne obaveze i da ne preuzme brigu o njihovog regu-

⁸ *Odredbe za uređenje grada Beograda*, Službene novine Kraljevstva SHS za 1920, 69–70.

⁹ B. Maksimović, *n. d.*, 140.

¹⁰ Tek 25. novembra 1935. usvojen je Pravilnik o stvaranju regulacionog fonda za izvršenje Generalnog plana, na osnovu Građevinskog zakona iz 1931. (Draga Vuksanović Anić, *Urbanistički razvitak Beograda u periodu između dva svetska rata (1919–1941)*, Istorija XX veka. Zbornik radova IX, 1968, 447–510, 468, 504–505).

¹¹ D. Vuksanović Anić, *n. d.*, 481. Opštinski odbor je dobio pravo da, po odobrenju ministra građevina, propisuje tehničke uslove gradnje, izuzetno od Građevinskog zakona iz 1896 (vide ti: *Odredbe za uređenje grada Beograda*).

¹² Arh. D. Milenković, *Katastar Beograda*, Beogradske opštinske novine (dalje: *BON*) 1–3, 1934, 252–256, 255.

¹³ D. Vuksanović Anić, *n. d.*, 471–473.

¹⁴ Oliver Minić, *Razvoj Beograda i njegova arhitektura između dva rata*, Godišnjak Muzeja grada Beograda I, 1954, 177–187, 180–182.

¹⁵ D. Vuksanović Anić, *n. d.*, 477; Arh. D. Milenković, *n. d.*, 255.

laciji i razvoju. Sugerisano je, naprotiv, da uprava mora naći načina da reguliše sve što se događa u okviru atara beogradske opštine, jer će u budućnosti biti primorana da prihvati proširenje rejonu i da plaća regulaciju nelegalno podignutih naselja. Špekulacija sa jeftinim zemljištem izvan rejonu bila je veliki izvor prihoda za preduzimače i vlasnike tih placeva, dok je za gradsku opštinu predstavljala veliki finansijski gubitak. Preduzimači su, naime, otkupljivali jeftine placeve i zidali kuće koje su skupo prodavali, a bez odgovarajuće infrastrukture, koju je grad kasnije morao da obezbedi.¹⁶

Period šestojanuarske diktature i svetske ekonomske krize predstavlja posebnu etapu u teritorijalnom razvoju Beograda. To je početak novog perioda u političkom i organizacionom smislu. Grad je dobio novi statut oktobra 1929, po kojem je gradska uprava imala manji broj funkcionera i bila postavljana a ne birana tajnim glasanjem, kao do tada. Te godine je prestao da važi statut iz 1922.¹⁷ Ukoliko je partijska politika i želja za pridobijanjem glasova bila uzrok nekih negativnih pojava u razvoju grada (a takvi argumenti mogli su se čuti u diskusijama odbornika¹⁸), ti uzroci su sa uvođenjem diktature nestali. Centralizovan način donošenja odluka ubrzao je donekle rešavanje gorućih pitanja.

Za Beograd je 1929. značajna i utoliko što je 15. aprila te godine izvršen popis stanovništva grada, nezavisno od državnog popisa, štaviše pre njega. Zahvaljujući tom popisu, postoje podaci o stanovništvu Beograda iz vremena neposredno pre spajanja u jednu administrativnu celinu sa Zemunom i Pančevom.¹⁹ Beograd je tada imao 226.289 stanovnika, građevinski rejon je obuhvatao 2.317 ha, a atar opštine 3.307 ha.²⁰ Na dan 2. oktobra 1929. donet je Zakon o ataru opštine grada Beograda i o merama za izgradnju Beograda i okoline.²¹ Po ovom zakonu, Beograd se prostirao na teritoriji od 8.585 hektara. Građevinski rejon je tada proširen na 2.697 hektara.²² Atar je trebalo da bude podeljen na zone, prema nameni, posebnom uredbom ministra građevina. Utvrđeni su propisi o načinu podizanja zgrada i veličini parcela za prošireni građevinski rejon.²³

Značaj ovog zakona je višestruk. Kao prvo, tada je prvi put u modernoj istoriji Beograda određena teritorija koja u pravnom smislu pripada gradu, sa ja-

¹⁶ Anonim, *Uredba o izvođenju Generalnog plana grada Beograda*, Tehnički list, 10, 1928, 147–150.

¹⁷ D. Vuksanović Anić, *n. d.*, 489.

¹⁸ Odbornik Dragoljub Arandelović tvrdio je da su parcelacije izvan rejonu odobravane da bi se pridobili glasači na periferiji. (IAB, fond OGB, Zapisnici odluka odbora opštine beogradske, knj. 2 za 1930, inv. br. 60, XVIII sednica od 16. i 17. 7. 1930).

¹⁹ Ukazom od 3. oktobra 1929. država je podeljena na banovine. Beograd je izdvojen u posebno upravno područje sa Zemunom i Pančevom, ali su opštine ostale odvojene. (D. Vuksanović Anić, *n. d.*, 489)

²⁰ D. Vuksanović Anić, *n. d.*, 489.

²¹ Zakon o ataru opštine grada Beograda i o merama za izgradnju Beograda i okoline, u: *Službene novine Kraljevine Jugoslavije za 1929, 1911–1913.*

²² D. Vuksanović Anić, *n. d.*, 490.

²³ Isto, 481.

sno postavljenim granicama. Beograd je dotle bio jedina prestonica u Evropi koja nije imala jasno obeležen atar. On se ne poklapa sa građevinskim rejonom, koji predstavlja teritoriju u okviru koje je grad nadležan za vršenje komunalnih delatnosti, i gde postoje propisi u vezi sa gradnjom. Širenje građevinskog rejona sve do 1929. nije imalo veze sa atarom beogradske opštine.²⁴ Kao drugo, uneta je izvesna regulativa u neplanski podignuta naselja, koja su se sada našla unutar atara. Gradski čelnici su i ranije upozoravali na potrebu normiranja gradnje i izvan građevinskog rejona, da bi se sprečila izgradnja nekihigijenskih naselja. Uvideli su neophodnost širenja rejona i potrebu da opština predupredi neregulisanu gradnju, jer bi popravka postojećeg stanja kasnije bila daleko skuplja i komplikovanija.²⁵ Konačno, ovim zakonom predviđen je znatno efikasniji i brži postupak eksproprijacije u javne svrhe.

Iako je određena tačno (i dosta proširena) teritorija grada, to nije moglo da reši brojne sudske sporove za razgraničenje sa susednim opštinama.²⁶ Naprotiv, nove granice otvarale su nova sporna pitanja u vezi sa granicama opština. Beogradska opština je još od 1901. pokušavala da utvrdi svoje granice prema Višnjici, Malom Mokrom Lugu i Kumodražu. Tako se, na primer, još 1921. nije znalo da li Dušanovac spada u teritoriju Beograda.²⁷

Pitanje katastra bilo je tesno vezano i za problem teritorije grada. Katastar je bio potreban za omeđivanje imanja unutar atara, za utvrđivanje svojine, pa prema tome, i za izradu i sprovođenje generalnog plana. Izrada katastra u Beogradu je započeta još 1906. U početku posao je sporo išao zbog nedovoljnih kredita i malog broja osoblja, a zatim je dokumentacija izgubljena u ratu (deo pred-ratnog elaborata nađen je kasnije u Sofiji). Posle rata rad na katastru nije odmah nastavljen, pošto se čekalo na donošenje regulacionog plana. Tek 1927. pristupilo se osnivanju katastarskog odeljenja. Katastar je dovršen tek 1933, a tada je postalo jasno da se mora menjati i generalni plan.²⁸ Dotle je, zbog nepotpunog katastra beogradske opštine i sporova sa susednim opštinama, određivanje atara predstavljalo priličan problem. Popis iz 1929. izvršen je na teritoriji kakva je utvrđena po tom nepotpunom katastru.²⁹

Tom prilikom su takođe postojala različita mišljenja o tome da li treba širiti građevinski rejon, na osnovu već poznatih argumenata. S jedne strane, tvrdilo se da Beograd ne može izdržati troškove neprestanog širenja i slabe gustine nase-

²⁴ M. Stojadinović, *Pitanje reona i Građevinskog zakona*, BON, 1. jul 1929, 2–4.

²⁵ Isto.

²⁶ Isto; dr Lazo M. Kostić, *Zakon o ataru beogradske opštine*, BON, 15. novembar 1929, 35–37.

²⁷ D. Vuksanović Anić, *n. d.*, 489.

²⁸ D. V. Milenković, *n. d.*, 96; D. Vuksanović Anić, *n. d.*, 491; Anonim, *Izrada katastra beogradske opštine*, Vreme, 28. oktobar 1931.

²⁹ U svim dokumentima još od 1884. stajao je podatak o površini beogradskog atara od 12 km². Direkcija državne statistike tražila je 1926. od katastra ovaj podatak. Tada je izvršeno merenje i pokazalo se da, zajedno sa Topčiderom i Košutnjakom, atar iznosi oko 33 km². (Lazo M. Kostić, *n. d.*, 35–37).

ljenosti, sa siromašnim stanovništvom. S druge strane, predstavnici vlasti su doneli odluku o proširenju rejona i pravdali su je takođe poznatim argumentom da se mora vršiti kontrola pošto se širenje, zapravo, ne može izbeći.³⁰

Gradske finansije bile su osnovni uzrok stalnim dilemama šta učiniti sa rejonom i divljim naseljima. Jedini značajniji redovni izvor gradskog budžeta bili su prihodi od trošarine, koja je pogađala siromašniji deo stanovništva. Pored toga, postojale su pijačne takse i takse za merenje robe. Opština je izdavala pod zakup jedan deo nekretnina, uglavnom po niskim cenama, i izdavala taksene marke. Svi ovi prihodi bili su nedovoljni za obavljanje velikih komunalnih radova. Početkom dvadesetih godina zaključeni su veliki zajmovi, pa su anuiteti teško opterećivali opštinsku kasu. Uz to, opština je bila poverilac države, koja svoje dugove nije gotovo uopšte plaćala. Veliko opterećenje predstavljao je preveliki broj opštinskih činovnika³¹ (na 10.000 stanovnika bilo ih je 190, a bilo je dovoljno 90). Država je eksproprisala opštinsko zemljište bez naknade za potrebe železnice, i to u najskupljem delu građevinskog rejona. Mnoge socijalne i humanitarne ustanove besplatno su koristile opštinsko zemljište i nekretnine.³²

Početkom tridesetih godina naglo je usporen priliv stanovništva. Pre diktature Beograd se razvijao kao jedini centar države, na račun ostalih gradova. Stvaranjem banovinskih središta, njegov značaj je počeo da opada.³³ Tokom treće decenije 20. veka godišnji porast stanovništva Beograda iznosio je 136.582, a u četvrtoj deceniji samo oko 53.000. Posle 1931. privredna kriza je jako usporila razvoj grada. Pad na tržištu radne snage i visoki troškovi života u glavnom gradu doveli su do slabljenja mehaničkog priliva stanovništva.³⁴

Rešavanje problema teritorije grada na široj osnovi zahtevalo je donošenje većeg broja zakona i uredbi. Posao koji je započet 1929. popisom stanovništva i Zakonom o ataru, nastavljen je donošenjem Građevinskog zakona iz 1931.

³⁰ Diskusija između odbornika Dragoljuba Arandelovića i potpredsednika opštine, Milosava Stojadinovića (IAB, fond OGB, Zapisnici odluka opštine grada Beograda: Zapisnici odluka odbora opštine Beogradske, knj. 2 za 1930, inv. br. 60; D. Arandelović, *n. d.*, 91–93; Božidar Maksimović, *Novi rejon opštine beogradske*, BON, 1–3, 1934, XI–XVI; „Beograd ima pravo kao Prestonica da bude opšta briga, on treba da bude ogledalo i ponos cele Jugoslavije“ – kaže B. Maksimović, *Vreme*, 28. jun 1934).

³¹ Preveliki broj činovnika je opšta karakteristika nerazvijenih periferijskih zemalja, koje su kasno započele proces modernizacije. U takvim državama procenat državnih službenika nigde nije bio manji od 5% u međuratnom periodu, dok je u Velikoj Britaniji, na primer, iznosio 1,5%. (Predrag J. Marković, *Teorija modernizacije i njena kritička primena na međuratnu Jugoslaviju i druge istočnoevropske zemlje*, Godišnjak za društvenu istoriju, 1, 1994, 11–34, 23).

³² D. Vuksanović Anić, *n. d.*, 468; B. Maksimović, *n. d.*, XI–XVI; IAB, fond OGB, Zapisnici odluka opštine grada Beograda: knj. I za 1930, inv. br. 59, V redovna sednica od 21. februara 1930, IX redovna sednica od 15. aprila 1930, X redovna sednica od 6. juna 1930; knj. II za 1930, inv. br. 60, XX redovna sednica od 20. avgusta 1930; knj. I za 1934, inv. br. 69, II redovna sednica od 7. jula 1934; knj. I za 1935, inv. br. 71, V redovna sednica od 25. februara 1935; knj. 2 za 1935, inv. br. 72, XI redovna sednica.

³³ D. Vuksanović Anić, *n. d.*, 499.

³⁴ T. Bogavac, *n. d.*, 84, 91, 95

(kojim je konačno stavljen van snage zastareli, više puta dopunjavan, zakon iz 1896), i odgovarajućim uredbama o njegovom sprovođenju na teritoriji Beograda. Opština je ovim zakonom bila obavezna da u određenom roku izradi regulacioni plan i uredbu o njegovom izvođenju, kao i građevinski pravilnik.³⁵ Ovim zakonom Beograd je podeljen na zone užeg i šireg građevinskog rejonu, sa posebnim propisanim normama u vezi izgradnje.³⁶

U okviru uredbe bio je predviđen i zaštitni pojas, koji je ranijih decenija bio predmet brojnih diskusija u stručnoj javnosti. Zaštitni pojas imao bi funkciju zaštite od vetrova, zdravstvenu i klimatsku korist, ali istovremeno bi služio i kao granica širenju grada, što bi olakšalo i ubrzalo uređenje građevinskog rejonu. Zakonom je predviđeno stvaranje užeg i šireg zaštitnog pojasa. Uži pojas bi bio u granicama atara i išao bi granicom građevinskog rejonu. (I pre donošenja ovog zakona dosta je bilo urađeno na pošumljavanju Velikog Vračara, Laudanovog šanca, Topčidera, Banovog brda, Dedinja i Košutnjaka). Širi pojas je trebalo da zahvata sela Višnjicu, Mirijevo, Mali i Veliki Mokri Lug, Kumodraž, Jajince, Kaluđericu i Rakovicu.³⁷ Za podizanje šume kao zaštitnog pojasa i sprečavanje neregulisanje gradnje van građevinskog rejonu zalagao se ranije i Dragiša Lapčević, koji je još pre Prvog svetskog rata kao gradski odbornik aktivno učestvovao u diskusijama o „rejonskom pitanju“.³⁸

Konačno je 1932. doneta Uredba o izvođenju Generalnog plana Beograda. Njome je atar Beograda podeljen na grad (koji čine už i širi građevinski rejon), zaštitni pojas (predviđen za pošumljavanje), predgrađa (delovi atara van građevinskog rejonu) i polja (područja izvan atara). Zaštitni pojas se po ovoj uredbi nije smeo parcelisati, a predstavljao je i rezervno područje za dalje širenje grada. Po gustini naseljenosti Beograd je podeljen na tri građevinske zone, predviđene su zone za stanovanje, poslovni deo, industrijska zona; određena je veličina placeva prema zoni, pravila za higijensko i estetsko izgrađivanje prestonice i doneti su detaljni propisi o eksproprijaciji i regulacionom fondu kojim bi opština ove mogla da finansira.³⁹

Građevinskim zakonom iz 1931. i pratećim aktima, koji su kasnije doneti (Uredba i Pravilnik o sprovođenju ovog zakona) konačno je izgradnja centra prestonice regulisana na odgovarajući način. Do tada su među političarima, ali i u široj javnosti postojale dileme oko toga treba li izgrađivati centar u stilu evropskih prestonica, kako pokazuje pomenuti slučaj debate u Narodnoj skupštini Kraljevine Srbije 1909.⁴⁰ Takvi stavovi koji su odražavali strah od modernizacije mogli

³⁵ D. Vuksanović Anić, *n. d.*, 490; Anonim, *Izrada Uredbe i Pravilnika za izvođenje Generalnog plana Beograda*, Vreme, 15. decembar 1931.

³⁶ M. Stojadinović, *n. d.*, 2–4.

³⁷ Anonim, *Zaštitnim pojasom šume, koji je delimično već podignut, utvrdiće se granice daljem širenju Beograda*, Vreme, 27. decembar 1931.

³⁸ Dragiša Lapčević, *Reonsko pitanje*, BON, 1. jun 1929, 6.

³⁹ Anonim, *Uredba o izvođenju Generalnog plana Beograda*, Vreme, 12. jun 1932.

⁴⁰ Videti napomenu 7.

su se čuti i kasnije. U tekstu pod naslovom „Za realnu građevinsku politiku“ advokat Svetolik Grebenac kaže: „Mi smo na Balkanu, a naš Beograd je bio [...] kapija ratova. Ne možemo mi od njega napraviti ni Pariz, ni Berlin, ni Beč ni Brisel [...] I ne treba ni težiti tome cilju – jer nijedan ozbiljan stranac neće u Beogradu tražiti Pariz. Beograd je Istok, i u njemu treba da se oseća draž Istoka [...] A ni mi sami ne želimo nešto drugo. Ko se od nas ne oseća udobnije kod „Tri šesira“ nego li kod „Ruskog cara“? Ko ne voli ćevapčiče više nego li francusku salatu?“⁴¹ Politički motivi dali su zamah modernizaciji grada i uticali u vreme diktature na vladajuću elitu da reprezentaciju Beograda kao prestonice velike evropske države postavi kao prioritet. Upravo to je bio glavni motiv proširenja upravnog područja grada na Zemun i Pančevo, kao i kasnije (1934) na veliki broj drugih seoskih opština, i izgradnje centra po tadašnjim evropskim normama. Dileme opštinskih odbornika, a ni diskusije u javnosti, u ovo vreme nisu više imale uticaj na donošenje odluka, već su pitanja atara i građevinskog rejonu rešavana na jedinom nadležnom mestu, zakonima koje je donosila vlada.

Tokom 1933. godine vlada je u maju donela uredbu o podeli Beograd na 20 građevinskih zona i, u avgustu, o podeli na 18 poteza (prema pravilima za parcelisanje). Ova uredba je trebalo da reguliše gradnju i odredi granice unutar kojih će važiti budući generalni regulacioni plan. Ta granica se poklapala sa granicom atara, a ceo tadašnji građevinski rejon proglašen je za uži građevinski rejon (bilo je predviđeno da opština utvrdi područje šireg rejonu i zaštitnog pojasa).⁴²

Poslednje i najveće teritorijalno proširenje Beograda pre Drugog svetskog rata dogodilo se u martu 1934. godine. Tada je određen novi atar beogradske opštine, u koji su ušli Zemun i još 13 opština na drugoj obali Save i Dunava.⁴³ Opštinski atar je tako proširen na 45.211 ha, a Beograd je dobio još 50.497 stanovnika. Sa 6,6 stanovnika po hektaru, bio je jedan od najređe naseljenih gradova u svetu. Građevinski rejon je 1934. već iznosio 3.320 ha, što je bilo više od granica iz 1929. godine (3.307 ha).⁴⁴ Od 1923. rejon se širio sledećim ritmom: 1923. iznosio je 1.148 ha, 1928. proširen je na 1.217 ha, 1929. na 2.697 ha, 1931. na 2.858 ha, a 1932. na 2.974 ha. U odnosu na 1923. godinu, kada je rejon iznosio 1.148 ha, ovo je bilo trostruko povećanje za jedanaest godina. U 1934. godini građevinski rejon je obuhvatao ceo stari atar Beograda i deo proširenog atara.⁴⁵ Ovim poslednjim proširenjem, površina grada je povećana oko četiri puta, dok je broj stanovnika porastao samo za jednu petinu.⁴⁶ To je do krajnosti zaoštrilo pro-

⁴¹ Svetolik Grebenac, advokat, *Za realnu građevinsku politiku*, BON, 21–22, 1930, 1251–1252

⁴² *Primljena je uredba o podeli Beograda na dvadeset građevinskih zona*, *Vreme*, 27. maj 1933; *Ministar građevina je odobrio podelu Beograda na osamnaest potesa*, *Vreme*, 4. avgust 1933.

⁴³ Te opštine su bile: Zemun, Višnjica, Mirijevo, Mali Mokri Lug, Veliki Mokri Lug, Kumodraž, Jajinci, Resnik, Kneževac, Žarkovo, Železnik, Bežanija, Ovča i Borča (*Uredba o novom ataru Opštine beogradske*, *Vreme*, 31. mart 1934).

⁴⁴ D. Vuksanović Anić, *n. d.*, 495, 490, 473.

⁴⁵ Arh. D. Milenković, *n. d.*, 255.

⁴⁶ *Karakteristike stanovništva najnovijeg atara Opštine grada Beograda*, BON, 1–3, 1934, XVI-3.

blem retke naseljenosti i poluagrnog karaktera glavnog grada.⁴⁷ U pitanju je bila prvenstveno politička odluka, jer se težilo širenju grada na području bivše Austro-Ugarske. Motivi su, međutim, bili i ekonomske prirode. Ministar pravde Božidar Maksimović obrazložio je ovaj potez vlade na sledeći način: vlada je smatrala da bi seoske opštine, koje su ionako ekonomski povezane sa Beogradom, trebalo urediti tako da liče na predgrađe prestonice; da je potrebno suzbiti špekulaciju građevinara na selima koji jeftino kupuju parcele, a onda kuće skupo prodaju, ostavljajući opštini sav teret oko izgradnje infrastrukture; uključivanje sela u atar grada ne znači da će se ona izgrađivati na isti način kao i grad, već samo to da će izgradnja na selima biti bolje regulisana. Maksimović je bio svestan da je površina grada možda prevelika, ali je smatrao da je to u tom trenutku bilo neophodno – kada se te opštine urede, one se mogu i izuzeti iz atara. I konačno, istakao je i politički motiv kontrole razvoja na drugoj obali reka, koja je „od prvorazrednog nacionalnog značaja“, kao i perspektivu ekonomskog razvoja, kada se mostovi puste u promet.⁴⁸

Već u aprilu 1935, vlada je uvidela da je ovaj potez bio preuranjen. Rezultat proširenja atara bio je negativan – seoske opštine su bile opterećene većim dažbinama, a grad je morao da poveća komunalne radove, za šta se pokazalo da nije imao dovoljno sredstava. Atar je tako smanjen sa 452,11 km² na 187,96 km², to jest od svih prethodno uključenih opština u sastavu beogradskog atara ostao je jedino Zemun, kao i neki delovi Borče i Bežanije.⁴⁹

Zbog ovih promena u teritorijalnom opsegu grada, kasnilo se sa donošenjem građevinskog pravilnika, koji je bio predviđen Građevinskim zakonom iz 1931. Rok je bio odložen do kraja 1935. Trebalo je izraditi pravilnik sa principima primenljivim na ceo atar.⁵⁰ U 1935. donet je Građevinski pravilnik, kao i Pravilnik o stvaranju regulacionog fonda za izvršenje Generalnog plana. Generalni plan uopšte nije bio urađen do početka Drugog svetskog rata. Sredstva predviđena Pravilnikom takođe nisu bila dovoljna. Umesto generalnog plana, u decembru 1939. doneta je Idejna skica regulacionog plana i uredba o njegovom izvođenju. Ova skica se odnosila na teritoriju koja se poklapala sa površinom atara. Tu je bila izvršena podela na uži i širi građevinski rejon, a unutar užeg na tri zone, gustog, srednjeg i retkog naselja, sa posebnim propisima gradnje, dok je ivica bila

⁴⁷ Sledeći podaci najbolje pokazuju odnos gustine stanovništva i teritorije: godine 1921. Beograd je imao 111.740 stanovnika na teritoriji od 1.091,1 ha; do 1929. imao je 226.289 stanovnika na 3.307 ha; od 1929. do 1941. proširio se na 45.211 ha sa Zemunom i 13 opština, koje su Beogradu donele još 50.497 stanovnika. Tako je veštački stvorena slika o gradu od 300.000 stanovnika. Ali, kada je 1935. atar smanjen na 18.796 ha i iz opštine je izuzeto 12 ranije unetih opština, do početka rata broj stanovnika više nije bio tačno utvrđen. Smatra se da je na celoj teritoriji grada pred Drugi svetski rat bilo oko 320.000 stanovnika. (D. Vuksanović Anić, *n. d.*, 500).

⁴⁸ B. Maksimović, *n. d.*, XI–XVI, *Vreme*, 28. jun 1934.

⁴⁹ *Opštine ranije pripojene Beogradu izdvajaju se iz beogradskog atara*, Pravda, 13. april 1935; D. Vuksanović Anić, *n. d.*, 497.

⁵⁰ IAB, fond OGB, Zapisnici odluka odbora opštine beogradske, knj. 2 za 1934, inv. br. 70, IV redovna sednica od 2. novembra 1934.

rezervisana za pošumljavanje. Zeleni pojas, međutim, nije još uvek u celini bio unutar atara opštine.⁵¹

Tako se do kraja posmatranog perioda ipak uspelo da se u izvesnoj meri stvori regulativa u pogledu širenja grada i gradnje u njegovim pojedinim delovima. U praksi je, međutim, malo toga moglo biti učinjeno u obuzdavanju izgradnje divljih naselja. Kada su ovi poslednji propisi doneti 1939. godine, ostalo je otvoreno pitanje pravnih i finansijskih sredstava koje je opština imala na raspolaganju za njihovo sprovođenje. Glomazna i spora administracija, nedisciplinovanost građevinara, nedostatak odgovarajućih policijskih jedinica za asistenciju pri rušenju bespravnih objekata, bili su samo neki od problema beogradskih odbornika.⁵² Osnovni problem je ipak bio začarani krug siromaštva, jer građani nisu bili u stanju da snose finansijski teret uređenja grada. Privreda Beograda uglavnom se bazirala na zanatstvu i trgovini, a mnogo manje na industriji. Gradski budžet nije bio u stanju da podnese terete stalnog širenja grada u takvom privrednom okruženju.

⁵¹ D. Vuksanović Anić, *n. d.*, 504–505; Đura Bajalović, *Povodom novog Regulacionog plana za Beograd i Uredbe o njegovom sprovođenju*, BON, 4/1940, 327–330.

⁵² Đ. Bajalović, *n. d.*, 327–330.

Ranka Gašić

PROBLEMS OF TERRITORIAL EXPANSION OF THE BELGRADE MUNICIPALITY BETWEEN THE WORLD WARS

Summary

The highest rate of demographic increase in Belgrade took place in the 1920s. The Belgrade population almost doubled within a few years. To this day, such a leap was never repeated. The increase of population was almost exclusively due to immigration. The city territory expanded fast, mainly by building family dwellings of poor quality with no planning permission. Regulations simply could not keep up with this speedy process. Since the old Building Code from 1896. was no longer applicable in practice, building in Belgrade was regulated by temporary measures. However, until 1924. Belgrade experienced a construction boom, before the City Council managed to regulate this building activity. The construction area was expanded by 1928. to an almost double size than planned in 1923.

In 1929. the Belgrade County Law was passed, which also regulated the building in the city and in its periphery. By this law, the Belgrade County was clearly defined and delineated for the first time in modern history. The construction area was considerably expanded once again. The Belgrade County did not coincide with the construction area of the city, within which the City Council was responsible for building and maintenance of infrastructure. The city was now extremely scarcely populated, and its population was half-rural. It was as early as in 1935. that the government realized the negative implications of this decision. The villages were not able to pay city taxes, and the City Council had to intensify the building of infrastructure, with its limited financial means. The territory of Belgrade County was therefore reduced by approximately three times, and of all previously included municipalities, only Zemun remained within its borders.