

Александар Р. Милетић
СТАМБЕНИ ПАКАО
Систем контролисане станарине у Југоисточној
и Источној Средњој Европи, 1914–1930.



ИНСТИТУТ ЗА НОВИЈУ ИСТОРИЈУ СРБИЈЕ

Библиотека
Студије и монографије
књ. 137

За издавача
Др Миле Бјелајац

Редакција
Др Бојан Симић (главни и одговорни уредник)
Проф. др Саша Мишић
Др Мирослав Перишић
Др Борис Милосављевић
Др Александар Стојановић
Др Петар Драгишић
Др Сања Петровић Тодосијевић (секретар)

Рецензенти
Проф. др Мартин Иванов
Проф. др Дубравка Стојановић
Др Константин Холодилин
Др Весна Алексић

Лектура и коректура
Др Биљана Ћирић

Техничко уређење и дизајн корица
Борђе Секерезовић

Фотографија на корици: Музеј града Београда, Збирка фотографија
Александра Аце Симића, сигнатура И2/1 – 1007

ISBN 978-86-7005-192-8

DOI <https://doi.org/10.31212/monografija.2024.137.mileticr>

Copyright ©
All rights reserved

Штампање ове књиге је помогло Министарство просвете, науке
и технолошког развоја Републике Србије

Александар Р. Милетић

СТАМБЕНИ ПАКАО

Систем контролисане станарине
у Југоисточној и Источној Средњој
Европи, 1914–1930.

Београд, 2024.

Садржај

Предговор.....	9
Увод.....	13
1. Систем контролисане станарине: pro et contra	25
1.1 Стамбена политика: појам, аспекти и тумачења.....	25
1.2 Џим Кемени, скандинавски модел, немачки ордо-либерали	33
1.3 Неолиберални светоназор, либертаријанци, анархо-либерали	40
1.4 Уместо закључка	54
2. Кратка историја система контролисане станарине	55
2.1 Прва генерација система контролисане станарине (1914–1939)	56
2.2 Прва генерација система контролисане станарине (период после 1939)	74
2.3 Друга генерација система контролисане станарине	81
2.4 Ретроспективни резиме	83
3. Лексиметријска анализа система контролисане станарине	85
3.1 Квантификовање закона?.....	85
3.2 Шестостепена развојна типологија СКС-а.....	89
3.3 Лексиметријска компарација европских земаља и региона.....	96
3.4 Завршна разматрања	102
4. Развој СКС-а у Југоисточној и Источној Средњој Европи	105
4.1 Непосредне последице рата	105
4.2 Друштвене, политичке и економске околности 1918–1930.....	112
4.3 Заштита станара у Југоисточној Европи, 1914–1930.....	124
4.4 Заштита станара у Источној Средњој Европи.....	132
4.5 Завршна разматрања о семи-периферији.....	137

5. Интересно организовање станара и станодаваца	141
5.1 „Секира ће да ради!“: агресивна реторика интересних група у Југославији	143
5.2 „Дерикоже“ против „расипника“ у Бугарској	153
5.3 Станодавци против закупаца, закупци против подзакупаца у Пољској	158
5.4 Чехословачка: заједнички скупови представника станара и станодаваца	167
5.5 Епилог интересног организовања	172
6. Политичке странке и стамбени спорови	175
6.1 Афилијације станара: од политичке левице до независних интересних удружења	176
6.2 Разочараност станодаваца у политичаре	195
6.3 Интересне организације које еволуирају у политичке партије	200
6.4 Завршна разматрања о политичком контексту интересног организовања	203
7. Злоупотребе статуса „заштићеног станара“	205
7.1 О појму станарског права	207
7.2 Злоупотребе станарског права кроз институцију подзакупа	211
7.3 Трговина станарским правом	214
7.4 Апсурди примене система заштите подстанара	217
7.5 Епилог о злоупотребама	223
8. Преплет етатизма, тзв. мале корупције и клијентелизма	225
8.1 Провизорне стамбене власти	227
8.2 Резидуална (преостала) куповна моћ државних службеника	234
8.3 Реквизиција или рекетирање?	236
8.4 Дискриминација, фаворитизам и клијентелизам привремених стамбених органа	243
8.5 Завршна разматрања	250
9. Микроисторија система контролисане станарине	255
9.1 Резидуални паритет куповне моћи предратне ренте	257

9.2 Свакодневна спорења и сукоби	264
9.3 Заstraшивање, случајеви физичког насиља и убистава.....	270
9.4 Закључна разматрања	274
Закључак	277
Summary	285
Извори и литература.....	293
Именски регистар	307
Предметни и географски регистар.....	311
Биографија аутора	317

Предговор

Књига је настала из једног поглавља моје дисертације која је одбрањена на Европском Универзитетском Институту (ЕУИ) у Фиренци 2012, пред комисијом коју су чинили економисти, историчари и економски историчари из Италије (ментор проф. Ђовани Федерико, проф. Федерико Ромеро), Бугарске (проф. Мартин Иванов) и Србије (проф. Милан Ристовић). Тема доктората је био комплекс поремећаја у систему тржишне економије, који су настали као последица насиља Првог светског рата¹. Интервенција државе у области стамбених односа била је само једна од неколико тема (уз питања државног интервенционизма у економији, послератне контроле цена намирница и снабдевања храном, поремећаја у слободи кретања људи и робе итд), које су део ширег феномена којим сам се бавио у дисертацији. Те тематске кругове сам накнадно аналитички обрадио у великом броју чланака и поглавља, који су објављени у часописима и монографским студијама код нас и у иностранству. Бавећи се тим појединачним и издвојеним питањима, дошао сам до закључка да је концепцијски и тематски најбоље да се од материјала који је обрађен у дисертацији направе две монографије. Прва је ова, коју сада објављујемо трудом редакције за монографије Института за новију историју Србије, а следећу намеравам ускоро да објавим и биће посвећена феномену деглобализације на европској семи-периферији.

Као и сваки аутор, вероватно најбоље разумем предности и мане књиге коју предајем читаоцима. Технички проблем, на који сам наишао у коначном обликовању материјала, односио се на недоступност извора за накнадно истраживање тема које су се наметале током писања књиге. Наиме, тешко је било поново организовати истраживања у Варшави, Софији и Прагу како би се одређени аспекти проблема истражили обухватније или потпуније. Стамбена политика је била само поглавље моје дисертације, а у овој књизи је представљена као потпуно самостална и заокружена целина. Настојао сам да, колико год је то било могуће, компаративни контекст који је овде примењен подразумева покривање паралелних токова и сличних или истоветних феномена у све четири земље, као и у ширем ев-

1 Aleksandar R. Miletić, *The Retreat from a Market Economy in East-Central and Southeast Europe, 1918–1928: Comparative Perspectives on Czechoslovakia, Poland, Bulgaria and Yugoslavia* – doktorska disertacija (Firenca: European University Institute, 2012)

ропском и међународном контексту. И поред свести о њеним одређеним слабостима, сматрам да је ова компаративна студија заснована на озбиљној методологији, као и да је довољно кохерентна и тематски заокружена да одговара стандардима научне монографије.

Ментор Ђовани Федерико, иначе реномирани економски историчар, заслужан је за уношење економске проблематике у моју дисертацију². У ствари, он је желео још више и још разноврснијих економетријских модела, али на крају се морао направити компромис између анализе економских параметара, правног материјала и класичних историјских извора. Примена лексиметријског модела у дисертацији и у овој књизи био је покушај да анализу правних и нарративних извора квантификујем и да је на тај начин учиним колико је год то могуће егзактнијом у методолошком смислу. На неки начин, то је био компромис између економетријске анализе, коју је форсирао Федерико, и квалитативне анализе нарративних и правних извора, који су превладавали.

Користим прилику да на овом месту захвалим бројним људима који су ми помагали саветима, додавали изворе и литературу и храбрили ме да рад на књизи приведем крају. У том смислу морам поменути Станислава Холубеца из Прага, проф. Мартина Иванова, Румена Даскаловог и Румена Аврамовог из Софије, Михала Маркуна из Варшаве, Аурору Јанело из Торина и Стефана Гужвицу, Вукашина Зорића, Ненада Перића, Јована Тадића, Дмитра Тасића, Дубравку Стојановић, Весну Алексић, Срђана Милошевића, Миливоја Бешлина, Данила Шаренца и Петра Жарковића из Београда и Србије. Гужвица је помогао саветима и литературом око питања левице и земљорадничког покрета, Перић око стриктно правних питања, Весна Алексић око темељних питања струке, концепције и извора, Тадић је прегледао моје графиконе и рекао да могу да иду у штампу. Њима сам посебно захвалан за време и труд које су посветили овом рукопису. У уже стручном и методолошком смислу, морам признати да бих био потпуно изгубљен без савета и коментара које сам добијао од Константина Холодилина са Немачког института за економију у Берлину. Тек сам у интеракцији са њим и у контексту његових опсервација и радова разумео да методологија којом владам и извори које користим можда могу послужити као основ за писање књиге. За све

2 Његова најпознатија књига посвећена је анализи глобалног контекста промена у пољопривредној производњи у 19. и 20. веку, в. Giovanni Federico, *Feeding the world: an economic history of world agriculture, 1800–2000* (Princeton: Princeton University Press, 2005)

грешке и евентуалне промашаје у интерпретацији и извођењу закључка сам само ја одговоран.

Вукашин Зорић ме је посебно задужио у финалној етапи писања, помажући ми око стилских финеса и техничких питања струке. Када сам губио представу о смислу бављења стамбеном проблематиком у међуратној семи-периферији Европе, он ме је подсећао на друштвени значај и хуманистичку сврху нашег заната у смислу позива, тј. вокације (нем. die Berufung, лат. vocatio, vocatiōnis). Посао лектуре, који је урадила филолошкиња Биљана Ђирић, увезао је и форматизовао рукопис и учинио га уједначенијим у стилском погледу и конзистентнијим у смислу логике реченице и поглавља. Захвалан сам јој на великом труду који је уложила у бављење текстом, наиме, њене интервенције су биле више од уобичајеног описа посла лектуре језика и правописа. Запосленима у историјском одељењу Музеја града Београда захвалан сам за савете и помоћ у претрази фондова фотографија које се налазе у њиховим збиркама. Драматични визуелни мотив који краси корице ове књиге је из њихове збирке фотографија Александра Аце Симића. За ову помоћ, на личном нивоу захвалност дугујем Небојши Максимовићу и Предрагу Ђидићу.

Морам овде поменути и директора института, Милета Бјелајца, који ме је суптилним методама психолошког рата покренуо да завршим рад на рукопису. Без овог екстерног утицаја, ја бих вероватно и даље сматрао да материјал није довољно зрео за објављивање у форми књиге. Велика захвалност иде и Бојану Симићу, уреднику наше редакције за монографије, који се постарао да сви послови око рецензије, лектуре и прелома текста буду изведени максимално ефикасно и стручно. Симић је имао и велики број сугестија, које су унапредиле садржај и поенте појединих поглавља књиге. Њему и редакцији захваљујем што су све време били на позицијама заштите интегритета научног рада. Дакле, и онда када се у одређеним питањима нису до краја слагали са мном, нису се мешали у домен онога што је ауторско дело. Зато њима иде хвала, а мени сва одговорност за садржај књиге.

Истраживање грађе која је анализирана у књизи спроведено је у оквиру Медитеранског програма италијанске владе на ЕУИ, у периоду између 2007. и 2010, као и током боравка на постдокторском програму на Имре Кертес Колегу (*Imre Kertész Kolleg*), Универзитета у Јени (фебруар–август 2012). Истраживање у Београду и најзначајнији део непосредног рада на овој књизи резултат су рада на пројекту „Традиција и трансформација – историјско наслеђе и национални идентитет у Србији у 20. веку“ (Бр. 47019), који финансира Минис-

тарство науке и технолошког развоја Републике Србије. Захваљујем поменутиим институцијама и њиховом особљу, јер без њихове подршке ова књига не би угледала светлост дана.

На послетку, али не мање важно, огромну захвалност дугујем ћеркицама Тари и Теодори и супрузи Ани, за непрестано надахнуће, подршку и подстицај. Мојим родитељима, тасту и ташти, такође, много дугујем за константну помоћ и подршку у стварању ове књиге. Књигу посвећујем оцу Радивоју, који је преминуо прошле године, а који је значајан део свог живота у Београду становао као подстанар, касније носилац станарског права у социјалистичкој Југославији. У свом занату добар мајстор, а у животу поштен човек, за мене је у том смислу био узор. Колико сам на овом послу био поштен и колико је моја методологија исправна, нека суде читаоци и ужа стручна јавност.

Закључак

Драматични развој државне интервенције у област стамбене политике у Југоисточној и Источној Средњој Европи по свим основама се уклапа у основни образац развоја овог феномена у другим европским и ваневропским државама и регијама у периоду који је истраживан. Сличности у развојној динамици послужиле су за кодирање законодавства у форми развојне типологије и лексиметријске компаративне методе која је примењена у овој књизи. Из те компаративне перспективе постало је очигледно да, поред поменутих подударности, динамика развоја државне интервенције у поменутих европским регијама показује неке особене црте које су карактеристичне у европском и глобалном контексту. Наиме, ако се изузме драстично искуство државне политике СССР-а, државе које су припадале Југоисточној и Источној Средњој Европи су искусиле највећу меру државне интервенције у Европи. Тај, највиши ниво интервенционизма је у поменутој типологији кодиран као стадијум пет (на скали од један до шест), који, уз потпуно развијени универзални СКС, подразумева и (присилну) реквизицију стамбених ресурса. С друге стране, земље Југоисточне Европе су, такође, биле и међу првим земљама и регијама у Европи које су се вратиле на предратни *laissez-faire* модел у стамбеној политици. Дакле, у том делу Европе је забележена највећа мера етатизма и најбржи повратак либералном моделу економије, што се указује као својеврсни куриозитет.

Неочекивано, али Југославија и Бугарска су се раније вратиле на режим тржишне економије, него што је то био случај са земљама Западне и Средње Европе. Међуратна Бугарска се раније вратила слободи уговорних односа између закупаца и станодаваца, него што је то био случај с америчком државом Њујорк. Ту се, наравно, није радило о некаквој идеолошкој привржености моделу економског либерализма на семи-периферији Европе, већ је посреди била чињеница да ове, претежно аграрне земље, нису имале непосредни императив старања о животним условима градског становништва. Додатни контекст, који је допринео бржем повратку либералном моделу економије у стамбеним односима у овом делу Европе је, такође, на први поглед нелогичан или заправо контрадикторан. Можда је то била случајност, али мере стамбене политике које су привилеговале станаре, тј. гласачку већину становништва у градовима, биле су уки-

нуге тек након Деветојунског преврата у Бугарској 1923. и увођења диктатуре краља Александра у Југославији 1929.

Државни удари у овим земљама, којима су делимично или потпуно суспендована политичка права грађана, помогли су укидању етатизма у економији. Узмицање елемената политичког либерализма допринело је поновном конституисању структура економског либерализма. Значај масовне политике, која се као феномен конституисала у време и након Првог светског рата, мора се узимати у обзир у контексту разматрања ефеката прве генерације СКС-а у том периоду. Чињеницу да су систем заштите станарских права подржавале странке свих профила, такође треба сагледавати у контексту општег бирачког права и масовне политике. У држави Њујорк, он током 1920-их има подршку и демократа и републиканаца. У Чехословачкој, уз СКС стоји цела Петорка, дакле, и социјалисти и конзервативци и земљорадници. У предизборној кампањи у Пољској, конзервативни демохришћани настоје да докажу да су више на страни станара него социјалисти, који су покренули организовани станарски покрет. У Југославији, интересе станара заступале су странке свих политичких боја, од крајње левице до странака конзервативне и либералне провенијенције. У Бугарској, СКС има скоро једнодушну подршку крајем рата и почетком међуратног периода. Данашњим речником би се то назвало непринципијелним и неидеолошким, дакле, популистичким резонувањем. Утисак је и да негативне последице дуготрајне примене мера прве генерације СКС-а, такође, указују да се радило о политици која је спровођена зато што је на почетку била изнуђена, а затим популарна, а не зато што је била добро промишљена или сврсисходна.

У смислу друштвене сврхе и економских ефеката примене мера СКС-а у наше четири земље, закључак не одудара много од генерално негативног суда, који је у економији и друштвеним наукама већ формиран у односу на прву генерацију ових мера. Свакако оправдане у тренутку непосредне ратне и поратне кризе, ове мере државне политике су дуготрајном применом стварале поремећаје на тржишту некретнина и у међусобним односима власника стамбених ресурса и (потенцијалних) купаца. Злоупотребе станарског права и разграната корупција државних службеника који су администрирали процедуру примене мера стамбене политике, у пракси су не само компромитовале основну сврху примене законодавства већ су доприносиле стварању паралелног полулегалног и нелегалног тржишта некретнина. На том паралелном тржишту, главни актери више нису били

власници некретнина, већ заштићени станари, дакле, носиоци станарског права; предмет трговине више није био закуп над некретнином, већ право становања у њој.

Нормализација овог поремећаја се у Југославији и Пољској препознала двадесетих година прошлог века у виду новинских огласа у којима је нуђено уступање станарског права за новац. Међутим, ова пракса нелегалног трансфера станарског права не разликује се много од институције нелегалног депозита (енг. *key money*), који је наплаћиван приликом увођења у симуловани пазакуп у готово свим системима прве генерације СКС-а. Практика је забележена и у системима тзв. развијене правне државе у Француској, Великој Британији, Израелу, Шведској итд. Дакле, овде се не ради о некаквим инхерентним аномалијама друштава с периферије или семи-периферије Европе, већ о последицама примене система, које су се јављале у свим забележеним државама где се тај систем државне интервенције нашао у примени. Станарско право је увек и свуда било, између осталог, и предмет злоупотребе.

Злоупотребе државних службеника ишле су руку под руку са злоупотребама заштићених станара, стварајући систем који су у Бугарској и Југославији доминантно обележили изнуда, корупција, а често и случајеви насиља до којих је долазило између страна у спору. Неславни ефекти примене СКС-а прве генерације у ове две земље рефлектују ограничења у домену материјалних и друштвених капацитета тих друштава. Лоше плаћена администрација није могла да носи тако захтеван посао на својим плећима. Резидуална куповна моћ прихода државних службеника у Југославији и Бугарској је током двадесетих година била знатно редукована у односу на њихове предратне приходе, а њихова примања заостају и у односу на приходе других друштвених категорија. Таква државна администрација није могла бити поуздан ресурс за спровођење великог пројекта државне интервенције у односе на тржишту некретнина у тим земљама. У Чехословачкој, где је поменути однос куповне моћи државних службеника био повољнији, корупција и злоупотребе СКС-а нису били доминантно присутна тема у изворима организација станара-закупаца и станодаваца, као што је то био случај у Бугарској и Југославији.

И феномен интересног организовања станара и станодаваца у четири земље је у значајној мери пратио тадашње савремене трендове. Орган чехословачких станодаваца је потцењивачки и шаљиво (данас бисмо можда рекли и сексистички) коментарисао да је то био својеврсни императив времена, јер су наводно у њихово време чак „и

бабице у породилиштима биле интересно организоване“. Врло добра организација југословенских станоодаваца је у том смислу занимљив феномен, поготово у земљи у којој модел политичког заступања економских и професионалних интереса одређених друштвених група није истински профункционисао у периоду којим се бави ова књига. Не само што су југословенски станоодавци били обједињени у интересима, већ у њиховој организацији није било етничког подвајања. Организација је имала конгресе у Београду, Загребу и Љубљани такође, сви дописи из Хрватске, Славоније, Далмације и Словеније штампани су латиницом у гласилу удружења, које је иначе излазило у Београду на ћирилици. Остаје на нивоу хипотетичког промишљања колико би полазишни дефицит легитимитета прве југословенске државе био компензован политичким организацијама које би, уместо етничке агенде, за мотив организације и деловања имале остваривање неког економског, друштвеног или професионалног интереса.

Развој интересних организација станара у четири земље Југоисточне и Источне Средње Европе има упадљиве сличности. У сва четири случаја, те организације су потекле из радничког покрета и организационог миљеа странака левице, а веома често су и њихови непосредни руководиоци и организатори били активисти комунистичких или социјалистичких партија. У даљем развоју, међутим, консолидоване организације станара се, већ током прве половине двадесетих година прошлог века, поступно осамостаљују од овог политичког туторства и развијају у правцу самосталних интересних група. Мотив овог њиховог осамостаљивања се налази у претходно назначеној непринципијелној подршци, на коју су могли да рачунају од представника готово свих политичких група у законодавним телима. Интересне групе станара су се активној политици вратиле тек у другој половини двадесетих година, када неке од њих узимају учешћа у локалним или националним изборима. То је процес који се одвијао без много успеха и без икаквих афилијација са странкама левице.

Глобални идеолошки расцеп између комуниста и социјалдемократата, између револуционарног и реформног (еволуционог) смера у међународном радничком покрету, био је очит и у погледу ставова који су ове партије имале према стамбеном питању. Док су социјалдемократе тражиле ригорозну примену мера реквизиције и СКС-а, комунисти су тражили експропријацију свих стамбених ресурса у друштву и додељивање станова онима којима је смештај био нужан. Та два идеолошка рефлекса левице обележила су и политичку

акцију и пропаганду социјалиста и комуниста у наше четири земље. Па, иако је ова доктринарна разлика остала препознатљива током читавог међуратног периода, у конкретној политичкој утакмици и на тактичком нивоу, комунисти и социјалисти су често преузимали једни од других делове програма.

Организације станодаваца су у све четири земље биле суочене с принципијелно сличним проблемима у вези с ограничењима која су им била наметнута у области располагања својином и скопчано с процесом њихове друштвене и политичке маргинализације. Некада поштовани сталез, који је служио за стуб друштвеног поретка, сада је гушило осећање неправде и беспомоћности пред непринципијелним политичким партијама, неумољивим стамбеним властима и свемоћном државном интервенцијом. Изрази незадовољства које су исказивали станодавци у Прагу, Београду, Софији и Варшави су слични готово на нивоу метафора и основне лексике коју су користили. Позивање на уставни принцип заштите неприкосновеног права имовине је нарочито изражено у Бугарској и Чехословачкој, чији уставни нису садржавали социјално-економске одредбе које су санкционисале државни интервенционизам и ограничења слободе располагања имовином.

Интересно организовање је послужило и као основ трипартитне арбитраже која је унета у чехословачко, југословенско и пољско законодавство које је регулисало заштиту станара. Трипартитна арбитража има запажену улогу и у систему прелазних институција о којима пише Чарлс Мајер у утицајној студији о „преобликовању европског капитализма“ у периоду после Великог рата. Штавише, Мајер закључује да је та арбитража пресудно утицала на смиривање класних тензија у Немачкој, Италији и Француској. Поступак посредовања је укључивао једнак број заступника интереса радника и послодавца, уз државног службеника који је, заправо, пресуђивао спорове око наднице или око услова рада. У Немачкој, ова установа је перципирана као својеврсна институционализација штрајка, који се кроз институцију арбитраже одвија на начин да производња не буде заустављена. Дакле, преговори трају, договори око горућих класних питања се постижу у ходу, а наредо се наставља рад предузећа. У Немачкој су трипартитна већа била организована на нивоу појединачних радних организација, али и на регионалном и националном нивоу за неке гране производње. Осмишљена и заступана од стране социјалдемократских партија, ова трипартитна већа су била њихов пандан комунистичким совјетима.

Овај, у основи социјалистички систем интересног заступања, у италијанском фашизму је добио первертирану форму кроз институцију националног корпоратизма у свакој грани производње и делатности. Пошто је класни карактер заступања интереса био поништен у Мусолинијевој Италији, представници обе стране су били делегирани од стране фашистичке странке. Читав тај сложени контекст треба имати на уму када се приступа проблематици трипартитне арбитраже у стамбеним односима у наше четири земље. У том контексту се може разумети да стамбене комисије у Југославији, Варшави или Прагу представљају израз ширег европског поремећаја у систему друштвених односа и перцепције својине, као и основних односа између државе, капитала и радне снаге.

Специфични аспект административног и политичког клијентелизма, који се успостављао у домену деловања стамбених комисија у Југославији и Бугарској, указује на шири контекст партијске лојалности и клијентелизма унутар државне администрације у овим земљама. Концепт партијског запошљавања и лојалне администрације је нешто што вуче корене од почетка успостављања администрације у овим земљама, а траје све до данашњег времена. У нашем конкретном случају, високим државним чиновницима су, од стране провизорних стамбених власти, додељивани реквирирани станови, а те исте власти су доносиле одлуке о висини надокнаде коју је, у виду кирије, требало плаћати власницима тих станова. Често су чланови тих комисија били и административно и политички подређени лицима која су у статусу заштићених станара зависила од њихове прејуде. Било је мало вероватно да ће такви представници стамбених власти доносити одлуке против интереса лица која су им била фактички надређена. У том контексту, бугарски и југословенски случај указују на један поремећени модел односа на релацији клијент–патрон. Наиме, класичан модел политичког клијентелизма подразумева дистрибуцију јавних добара као чин милости који патрон чини у корист његових клијената. Овде је било обратно, наиме, клијенти су обезбеђивали стамбени смештај својим патронима.

Чињеница да је СКС, као политички пројекат током двадесетих година прошлог века, постао готово неидеолошки, популистички мејнстрим, не значи да није имао своје критичаре. У том смислу је занимљиво да има подударности у критикама које су долазиле с потпуно опречних идеолошких страна, рецимо између чехословачких или бугарских комуниста и Фридриха Хајека, неспорне перјанице мисли економског либерализма. И Хајек и комунисти указују на

бројне друштвене категорије које се јављају као „губитници“ у оквирима система заштите станара. Наиме, СКС збрињава само оне који су се стицајем околности тренутно нашли у закупу у којем је држава фиксирала цену и закупне односе. Све друге категорије становништва су на штети, а поготово лица која су у активној потрази за станом. Они су принуђени да улазе у скуп подзакуп код заштићених станара или да од ових на илегалан начин откупљују станарско право. Комунисти помињу и тренутно незапослене раднике који, тек, ни на какав начин нису били заштићени у оквиру система СКС-а. Релативни успех друге генерације СКС-а вероватно је долазио од чињенице да се ту радило о пројекту који је био много мање популистички и који је узимао подједнако у обзир интересе обе стране укључене у стамбене односе.

Шири концепцијски контекст је у овој књизи постављен да укаже на идеолошке, теоријске, друштвене и политичке факторе који су обликовали државну интервенцију у стамбеном сектору. Иновативни лексиметријски метод је примењен за кодирање и квантификацију правних категорија, што је опет омогућило компарацију различитих модела политике између различитих држава и делова Европе. Применом економетријског метода је успостављен обрачун резидуалне куповне моћи контролисане станарине и куповне моћи примања запослених у државној администрацији. Резултати ових обрачуна посредно су указивали на ниво административне одговорности која се могла очекивати од државних службеника, као и ниво, тј. размере обезвређености рентијерских прихода као последице примене мера државне интервенције. Међутим, тек на нивоу микроисторије постаје јасна појединачна и лична драма која се одвијала на нивоу међусобних односа станара-закупаца и станодаваца. Тек ту се, у атмосфери непрестаних узнемиравања и конфликта, разазнају праве размере „стамбеног пакла“ о којем је писала београдска штампа. Забележени случајеви физичког насиља и убистава екстремни су израз ове трауматичне свакодневице конфликтних односа између станара и станодаваца.

Нагласио бих овде и један формални, концептуални и појмовни аспект од значаја за приступање феномену којим се бави ова књига. Наиме, анализа изложена у претходним поглављима сугерише да би положај станара у оквирима примене универзалног СКС-а између 1914. и 1930. требало сагледавати у контексту институције станарског права, а формалну закупнину у категоријама парасвојине. Код нас је, наиме, уобичајено да се појам станарског права веже само за

појам „носиоца станарског права“ из времена социјалистичке Југославије. Дуготрајни системи заштите станара прве и друге генерације стварају основ да се концепт станарског права примењује и на њих, као што је учињено у овој књизи.

На крају, надам се да ће ова књига успешно попунити истраживачку празнину која је у студијама стамбених односа и стамбене политике постојала у регионалним историографијама. Желео бих такође да ова књига допринесе обнови интересовања за проучавање феномена економске и, нарочито, друштвене историје у регионалној научној продукцији. Наиме, понирање у проблематику друштвених и економских структура нужно води ка откривању преплета утицаја и интеракције односа између друштва, економије и политике, а самим тим и потпунијем разумевању историјских процеса и појава. Општи је утисак да и код нас и у светској историографији друштвена историја узмиче и да је све мање студија које се баве тематиком из ове области. Једним делом је то можда ‘адет’ времена, наиме, превлађујућег неолибералног дискурса, који је багателисао бављење друштвеном историјом као нешто што нужно има везе са марксистичком критиком друштвених структура. Надам се да ова монографија потврђује да је могуће писати друштвену историју без идеолошке опредељености и дајући једнак глас (нео)либералној, анархо-либералној, левој, екстремно левој и конзервативној интерпретацији феномена уз, наравно, подједнако критички став према свакој од тих школа мишљења.

Summary

Aleksandar R. Miletić

Housing Inferno: Rent Control System in Southeast and East Central Europe, 1914-1930.

Housing rent control system (RCS) represents a specific form of state intervention and price control in the market, with the projected aim of protecting tenants-lessees from abuses and (unjustifiably) high prices imposed by landlords. Until recently, RCS and the institute of protected tenancy were considered relatively contemporary phenomena, but research by Konstantin Kholodilin suggests that the antecedents of implementing these measures date far back into the past encompassing episodes from ancient history, the Middle Ages, absolutism, and the early modern era. However, in the modern capitalist era, only one instance of state intervention into contractual relations between landlords and tenant-lessees has been noted. This occurred during a brief moratorium on the payment of residential rents imposed in bombarded and besieged Paris during the Franco-Prussian War of 1870-1871. Besides this case, modern European societies, during the prosperous Belle Époque period of capitalism, had no experience with any form of institutional control over contracted relations between landlords and tenants within residential leases.

Decades before 1914, residential leasing was the predominant form of securing a “roof over one’s head” in all European countries and regions. The relative stability of European capitalism ensured the long-term consistency of the regime, up until August 1914, when the very foundations of the residential leasing system underwent serious upheavals. During the so-called Great War, widespread patriotic euphoria and manifestations of solidarity with families of soldiers on the front lines, as well as heightened social tensions on the domestic front, prompted governments across Europe to intervene in residential relations. Sooner or later, in all belligerent and many neutral countries, residential leases were placed under state control. In this manner, for the first time in history, the RCS was introduced into the structures of capitalism on a global scale.

The dynamics of state intervention in housing policy across Southeast and East Central Europe paralleled the aforementioned global developments. The observed similarities in the escalation of state intervention have been employed to codify legislation through developmental typol-

ogies and the application of leximetric comparative methods as delineated in this book. From this comparative perspective, it becomes evident that, alongside the mentioned similarities, the dynamics of state intervention development in these European regions exhibit distinct characteristics within both European and global contexts. This assertion holds true, particularly when excluding the exceptionally drastic experience of Soviet state policy. With this significant exception, countries within Southeast and East Central Europe encountered the highest degree of state intervention in Europe. This highest level of interventionism, within the mentioned typology, is encoded as stage 5 (on a scale of 1 to 6), which, alongside fully developed universal RCS, includes (forced) requisition of housing resources.

On the other hand, countries of Southeast Europe were also among the first in Europe to return to the pre-war *laissez-faire* model in housing policy. Consequently, this region experienced the highest degree of statism and one of the most rapid transitions back to a liberal economic model, thereby presenting a unique peculiarity. Unexpectedly, Yugoslavia and Bulgaria returned to a market economy regime earlier than was the case with Western and Central European countries. Interwar Bulgaria returned to the freedom of contractual relations between tenants and landlords earlier than the state of New York in the United States. This should not be attributed to a particular ideological commitment to the model of economic liberalism on the semi-periphery of Europe; rather, it stemmed from the fact that these predominantly agrarian countries lacked a compelling imperative to address the living conditions of urban populations. Additional context contributing to the quicker return to a liberal economic model in housing relations in this part of Europe is, paradoxically, related to political upheavals. The coups d'états in these countries, during which political rights of citizens were partially or completely suspended, aided in abolishing statism in the economy. The retreat of elements of political liberalism contributed to the reconstitution of structures of economic liberalism.

The significance of mass politics, emerging as a phenomenon following World War I, warrants consideration when evaluating the impacts of the first generation of rent control systems during that era. Moreover, the widespread support for tenant protection schemes across a spectrum of political ideologies, ranging from extreme left to staunch right, should be contextualized within the framework of universal suffrage and mass politics. In New York State, it garnered backing from both Democratic and Republican factions. In Czechoslovakia, it received endorsement from the

entire Pentarchy, comprising socialists, conservatives, and agrarians. In the pre-election campaign in Poland, conservatives sought to demonstrate their alignment with tenants, contrasting themselves favorably against socialists who spearheaded an organized tenant movement. In Yugoslavia, the interests of tenants found representation across a spectrum of political affiliations, ranging from far-left to conservative and liberal-leaning parties. In Bulgaria, rent control received nearly unanimous support at the conclusion of the war and the onset of the interwar period. Employing contemporary terminology, such endorsement might be characterized as unprincipled and non-ideological, reflecting a form of populist rationale. The prevailing perception suggests that the adverse ramifications stemming from the prolonged implementation of measures associated with the first generation of RCS imply that this policy was adopted primarily due to initial necessity followed by popular demand, rather than through deliberate and purposeful planning.

In terms of the social purpose and economic ramifications associated with implementing RCS across our four countries, the conclusions drawn in this book align closely with the predominantly negative evaluations already established within the realms of economics and social sciences regarding the first generation of those measures. While arguably warranted within the immediate context of wartime and post-war crises, the protracted enforcement of these state policy measures has disrupted the real estate market and strained the relationships between housing resource owners and (potential) tenants. Instances of tenant rights abuses and pervasive corruption among state officials overseeing the implementation of housing policy measures have not only undermined the foundational objectives of legislation but have also fostered the emergence of a parallel semi-legal and illegal rental market. Within this parallel market, the central figures shifted from property owners to protected tenants, who held tenant rights. Consequently, the focus of market transactions shifted from property leases to the transfer of occupancy rights.

The normalization of this upheaval in Yugoslavia, Poland, and Czechoslovakia during the 1920s was emblematic, as evidenced by newspaper advertisements offering the sale of tenant rights for cash. However, this illicit practice of transferring tenant rights bears resemblance to the institution of key money, which was commonly levied as a form of unofficial payment within lease contracts across various systems of the first generation of RCS. Notably, this practice was observed even within legal frameworks of countries characterized by advanced rule of law standards, including France, Great Britain, Israel, Sweden, and others. Hence,

this pertains not to presumed inherent anomalies specific to societies situated on the periphery or semi-periphery of Europe, but rather to the repercussions stemming from the implementation of a system present in all observed countries where this form of state intervention was adopted. Tenant rights have consistently served as a focal point for abuse, among other considerations.

Instances of misconduct by state officials were paralleled by abuses perpetrated by protected tenants, resulting in a system characterized predominantly by extortion, corruption, and frequent occurrences of violence between conflicting parties, particularly in Bulgaria and Yugoslavia. The adverse outcomes stemming from the implementation of the first-generation RCS in these nations underscore the constraints posed by the material and social capacities of their respective societies. Insufficiently remunerated administrative personnel struggled to cope with the substantial demands imposed upon them. During the 1920s, the residual purchasing power of state officials' incomes in Yugoslavia and Bulgaria notably declined in comparison to their pre-war earnings, placing them behind other societal strata in terms of financial resources. Consequently, such under-resourced state administrations were ill-equipped to serve as reliable agents for executing large-scale state intervention projects within the real estate market of these countries. In contrast, in Czechoslovakia, where the relative purchasing power of state officials was more favorable, instances of corruption and abuses related to RCS were not as prominently featured in the records of tenant-landlord organizations as observed in Bulgaria and Yugoslavia.

The phenomenon of tenant and landlord interest-group organization in the four countries closely mirrored contemporary trends observed in other European nations. Across all four nation-state contexts, these organizations emerged from the labor movement and the organizational sphere of leftist parties, with their leaders and organizers frequently affiliated with either communist or socialist parties. However, in subsequent development, established tenant organizations gradually distanced themselves from this political influence, particularly during the first half of the 1920s, evolving into independent interest groups. The impetus for this autonomy stems from the previously mentioned unprincipled support garnered from representatives of nearly all political factions within legislative bodies. Interest groups representing tenants only re-engaged in active politics during the latter half of the 1920s, with some participating in local or national elections. This process unfolded with limited success and without affiliations with leftist parties.

The global ideological schism between communists and social democrats, delineating the revolutionary and reformist (evolutionary) trajectories within the international labor movement, was reflected in their respective stances on housing issues. Social democrats advocated for the stringent enforcement of requisition measures and rent control, whereas communists endorsed the expropriation of all housing resources within society and their allocation to those in need. These divergent ideological positions of the left influenced the political activities and propaganda of socialist and communist factions in the four countries under examination. Although this doctrinal disparity persisted throughout the interwar period, in the realm of concrete political competition and tactical maneuvers, communists and socialists frequently incorporated elements of each other's agendas.

Landlord organizations encountered fundamentally analogous challenges across all four countries, characterized by restrictions imposed on their property rights and compounded by processes of social and political marginalization. Once esteemed as bastions of social stability and 'a pillar of society', the landlord class now grappled with feelings of injustice and impotence in the face of unscrupulous political factions, relentless housing authorities, and pervasive state intervention. Expressions of discontent articulated by landlords in Prague, Belgrade, Sofia, and Warsaw exhibited striking similarities, extending to the level of metaphors and fundamental vocabulary employed. Particularly pronounced was the invocation of constitutional principles safeguarding property rights, notably in Bulgaria and Czechoslovakia, where constitutional provisions lacked socio-economic clauses sanctioning state interventionism and limitations on property disposal freedoms.

Interest-group organization also formed the basis for tripartite arbitration implemented into legislation governing tenant protection in Czechoslovakia, Yugoslavia, and Poland. Tripartite arbitration played a significant role in transitional institutions, as delineated by Charles Maier in his influential study on the "transformation of European capitalism" during the post-World War I era. Additionally, Maier asserts that this arbitration mechanism decisively contributed to mitigating class tensions in Germany, Italy, and France. The mediation process involved an equitable representation of workers' and employers' interests, alongside a government official who primarily adjudicated disputes pertaining to wages or working conditions. In Germany, this institution is regarded as a distinctive formalization of strikes, wherein production continuity is ensured through the arbitration process. Consequently, negotiations persist, ad-

dressing urgent class issues on the fly, while enterprise operations remain uninterrupted. Tripartite councils were established in Germany at the level of individual labor organizations, as well as regionally and nationally for certain branches of production. Conceived and advocated for by social democratic parties, these tripartite councils served as their response to communist soviets.

This fundamentally socialist system of interest representation underwent a distorted transformation within Italian fascism, manifesting through the establishment of national corporatism across various sectors of production and activity. With the elimination of the class-based nature of interest representation in Mussolini's Italy, representatives from both sides were appointed by the fascist party. This intricate backdrop necessitates consideration when examining the issue of tripartite arbitration within housing relations in our four countries. Within this context, it becomes apparent that housing commissions in Yugoslavia, Warsaw, Prague, and Belgrade reflect broader disruptions in the European social relations system and perceptions of property, as well as the fundamental dynamics between the state, capital, and labor force.

The specific manifestation of administrative and political clientelism observed within the ad hoc housing committees in Yugoslavia and Bulgaria reflects a broader pattern of party loyalty and clientelism inherent within the state administration of these countries. The concept of party employment and political allegiance traces back to the inception of administrative structures in these nations and persists to the present day. In our particular scenario, senior state officials were allocated requisitioned apartments by provisional housing authorities, who concurrently determined the amount of compensation, in the form of rent, to be remitted to the owners of these apartments. Frequently, members of these committees were both administratively and politically subservient to individuals who relied on their decisions as protected tenants. It was improbable for such representatives of housing authorities to make decisions contrary to the interests of individuals effectively holding authority over them. Within this framework, the Bulgarian and Yugoslav cases exemplify a distorted model of client-patron relationships. Specifically, the conventional model of political clientelism involves the allocation of public goods as a favor bestowed by the patron upon their clients. In contrast, here, the dynamic was reversed; clients provided housing to their patrons.

The evolution of RCS into a predominantly non-ideological, populist mainstream political project during the 1920s does not preclude the existence of critics. Notably, criticisms emerged from disparate ideologi-

cal perspectives, evident in the convergence of critiques from Czechoslovak or Bulgarian communists and Friedrich Hayek, a prominent advocate of economic liberalism. Both Hayek and the communists identify numerous social categories disadvantaged within the framework of the tenant protection system. Specifically, the RCS primarily caters to individuals residing in leases subject to state-fixed prices and terms, leaving other segments of the population, particularly those actively seeking housing, at a disadvantage. Such individuals are compelled to enter into costly subleases with protected tenants or illicitly acquire tenant rights from them. Additionally, communists highlight the plight of presently unemployed workers who, despite their circumstances, are not afforded any protection under the RCS. The relative success of the second generation of RCS likely stems from the fact that it was less populist in design and its equitable consideration of the interests of both parties involved in housing relations.

The broader conceptual framework of this book is established to elucidate the ideological, theoretical, social, and political factors that influenced state intervention in the housing sector. An innovative lexicometric method has been employed to encode and quantify legal categories, facilitating the comparison of various policy models across different states and regions of Europe. Additionally, econometric techniques were utilized to evaluate the residual purchasing power of controlled rent and the purchasing power of salaries of state employees. These assessments indirectly shed light on the expected level of administrative responsibility from government officials, as well as the extent of depreciation of landlord income resulting from state intervention measures. However, it is only at the micro-historical level that the individual and personal dramas unfolding within the relationships between tenants and landlords become evident. It is within this context, characterized by persistent conflict, harassment, and discord, that the true dimensions of the housing challenges depicted by the Belgrade press emerge. Documented instances of physical violence and even murder represent extreme manifestations of the traumatic everyday experiences within the conflict-ridden relationships between tenants and landlords.

At this point, I would like to underscore a formal, conceptual, and terminological aspect of significance in approaching the phenomenon addressed in this book. The analysis presented in the preceding chapters indicates that the position of tenants within the framework of the application of the universal RCS between 1914 and 1930 should be contextualized within the institution of tenant law. Namely, in Serbian and post-Yugoslav context, it is customary to associate the concept of tenant law sole-

ly with “tenant right holders” from the era of socialist Yugoslavia. However, the longstanding tenant protection systems of the first and second generations establish the foundation for applying the concept of tenant law to them, as elucidated in this book.

In conclusion, it is my aspiration that this book effectively addresses the research gap evident in studies of housing relations and housing policy within regional historiographies. Furthermore, I aim for this book to contribute to the resurgence of interest in the exploration of economic and particularly social history within regional scholarly endeavors. Delving into issues of social and economic structures inherently leads to the elucidation of the intricate interplay of influences and interactions among society, economy, and politics, thereby fostering a more comprehensive understanding of historical processes and phenomena. It is increasingly evident, both within regional and global historiographies, that social history is dwindling, with fewer studies focusing on topics within this domain. This decline may be attributed, in part, to prevailing neoliberal discourses that have marginalized the study of social history, often associating it solely with Marxist criticism of social structures. I hope that this monograph will serve to underscore the feasibility of conducting social history research devoid of ideological bias, thereby facilitating an inclusive examination that encompasses perspectives spanning from (neo)liberal, leftist, extreme-left, to conservative interpretations of phenomena, along with critical analyses of each ideological framework.