

УДК 349.444(4)“1914/1938”;
351.54(4)“1914/1938”

Др Александар Р. МИЛЕТИЋ

НОРМАТИВНО РЕГУЛИСАЊЕ СТАМБЕНОГ ЗАКУПА У ЕВРОПИ, 1914–1938.*

АПСТРАКТ: Чланак се бави развојем институционалних форми државне интервенције на тржишту стамбеног закупа у међуратној Европи. Иновативна шестостепена развојна типологија конструисана је да би омогућила компаративно сагледавање динамике државне интервенције између различитих европских држава и регија.

Кључне речи: државна интервенција, систем контролисаног закупа, стамбена реквизиција, заштићени станари, југоисточна Европа, источна средња Европа, западна Европа, Скандинавија

Проблематика развоја државне интервенције у домену стамбеног закупа у европским земљама током Првог светског рата и у међуратном периоду још увек није нашла своје место у националним историографијама и друштвеним наукама, као ни на ширем нивоу европских и глобалних студија. Ово се нарочито односи на друштвене науке у земљама тзв. економске периферије, укључујући ту и земље наследнице Југославије и Чехословачке.

* Чланак је резултат рада на пројекту *Традиција и трансформација – историјско наслеђе и национални идентитет у Србији у 20. веку* (№ 47019), који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Србије. Истраживање су финансирани Европски универзитетски институт (European University Institute) из Фиренце и Колеџ Имре Кертес (*Imre Kertész Kolleg*) из Јене. Прелиминарни и непотпуни резултати истраживања су били представљени на међународној конференцији одржаној на Криту октобра 2009. године, а објављени су у: А. Р. Милетић, „Housing Disputes in East-Central and Southeast Europe 1918–1928. Comparative Perspectives on Yugoslavia, Bulgaria, Poland and Czechoslovakia”, *Social Transformation and Mass Mobilization in the Balkan & Eastern Mediterranean Cities 1900–1923*, А. Lyberatos, Chr. Hadziiosif, (eds), (Crete University Press, 2013), pp. 79–100.

Реквизиције стамбеног простора и насилно усељавање заштићених станара у данашње време углавном се повезују са почетним периодом институционалног насиља које су спроводиле комунистичке власти. Слична политика примењивана током периода којим се бави ова студија готово је у потпуности неистражена или је већ пала у заборав и без значајних друштвених, политичких и економских последица које је произвела. Овај чланак бавиће се само институционалним аспектом динамике развоја државне интервенције у овој области, а у припреми је неколико чланака који ће се бавити другим аспектима овог феномена. Студија истражује стамбену политику која је на националном, тј. покрајинском¹ нивоу вођена на просторима европских националних држава које репрезентују шире европске регије. Студија се ослања на податке добијене из секундарних извора, изузев у случају Југославије, Бугарске, Пољске и Чехословачке за које су коришћени примарни правни извори. Промене које су предмет истраживања овог чланка сагледане су у ширем контексту европских и глобалних догађаја.

Системска компарација посебних националних и европских регионалних образаца стамбене политике омогућена је иновативном развојном типологијом која утврђује и дефинише шест узастопних стадијума развоја државне интервенције у домену стамбених односа. Хронолошки, студија покрива период рата и међуратни период, међутим највећа пажња посвећена је периоду најинтензивније примене и развоја државне интервенције између 1914. и 1928. Период тридесетих година прошлог века, током којег је систем државне контроле наставио да функционише по инерцији, и у смањеном обиму, само је површно покривен како би се до краја испратила институционална историја државне интервенције. С обзиром да је развој регулативе у домену стамбених односа у четири земље југоисточне и источне средње Европе² главни предмет анализе ове студије – она се, у истраживачком смислу, ослања углавном на податке из службених новина у којима су објављивани

¹ За период пре 1918. студија се односи на територије, тј. провинције које ће касније ући у састав Југославије, Пољске и Чехословачке.

² Геополитичку одредницу „источна средња Европа“ (енг. East Central Europe) за источни део средње Европе (или западни део источне Европе) први је у научном раду употребио пољски историчар Оскар Халецки. В.: Oscar Halecki, *Borderlands of Western Civilization: A History of East Central Europe*, New York, 1952. „Источна средња Европа“ Халецког пружала се од Финске на северу до Грчке на југу. Данас се термин углавном односи на делове (бивше) источне Европе који политички, културолошки и ментално гравитирају земљама средње Европе (тј. Немачкој и Аустрији или у ширем смислу Европској унији) а опет нису средња Европа у том ужем смислу. У овом чланку термин источна средња Европа употребљавам у овом контексту.

одговарајући закони и уредбе. Подаци о развоју законодавства у другим земљама преузимани су из секундарне литературе, из чланака или монографија које су посвећене феномену.

У домену социолошких студија и историографије, у средњој и западној Европи и Скандинавији много је писано о општим питањима система контролисаног стамбеног закупа, нарочито о његовом развоју у периоду после Другог светског рата. Мало је, међутим, радова који су посвећени међуратном периоду. Изузев једног истраживања које је спровео и чије резултате је објавио Међународни биро рада (International Labour Office) Друштва народа 1924. године, не постоји ниједна студија која се бави систематским и целовитим прегледом стамбене политике у европским државама током Првог светског рата и у међуратном периоду. С друге стране, свега неколико студија бави се овом проблематиком на нивоу појединачних националних држава у међуратном периоду. Ту и тамо, неки аспекти стамбене политике у међуратном периоду били су проучавани као део ширих друштвених проблема везаних за Први светски рат; ове студије се, међутим, односе само на економски најразвијеније европске земље.³

Међу радовима који се баве општим теоретским питањима и националним моделима ове политике по значају се истиче зборник радова *Стварност и митови система контролисаног закупа*, под уредништвом Валтера Блока и Едгара Олсена, који садржи 15 веома подробен критичких студија са акцентом на негативне економске и друштвене последице система државне контроле. Студије углавном покривају период после Другог светског рата у шест земаља, а међу ауторима су и тако звучна имена присталица економског либерализма као што су Фридрих Хајек и Милтон Фридман.⁴ Значајан допринос у домену компаративних студија представљају радови Сузане Магри и Хокана Форсела.⁵ Унутар граница националних историографија четири земље које су предмет истраживања ове

³ *European Housing Problems since the War 1914–1923*, Geneva, 1924; David Englander, *Landlord and Tenant in Urban Britain, 1838–1918*, Oxford, 1938; Gerald D. Feldman, *The Great Disorder. Politics, Economics and Society in the German Inflation, 1914–1924*, New York, 1993; Eve Blau, *The architecture of Red Vienna, 1919–1934*, Cambridge Mass., London, 1999.

⁴ Walter Block, Edgar Olsen (eds), *Rent control, myths & realities. International Evidence of the Effects of Rent Control in Six Countries*, Vancouver, B. C., Canada, 1981.

⁵ Susanna Magri, „Housing”, *Capital Cities at War. Paris, London, Berlin 1914–1919* (eds Jay Winter and Jean-Louis Robert), Cambridge, 1997, pp. 374–418; Håkan Forsell, *Property, Tenancy and Urban Growth in Stockholm and Berlin, 1860–1920*, Aldershot, 2006.

студије феномен државне интервенције у стамбеним закупима био је у потпуности запостављен.

Поред овог уводног образлагања, чланак се састоји још из шест делова. Први део објашњава глобални карактер феномена државне регулативе у односима стамбеног закупа у историјском контексту. Други део се бави специфичним ратним околностима које су погоршале стамбене прилике у европским земљама и почетне стадијуме државне интервенције. У овом и у трећем делу чланка дефинисани су главни институционални стадијуми развоја државне интервенције у стамбеним односима: од предратног *laissez-faire* режима, ратног мораторијума и универзалног система контролисаног закупа до праксе реквизиција и конфискација стамбеног простора. Ти узастопни стадијуми су у основи шестостепене развојне типологије, која је у четвртом делу студије примењена као корисно средство у упоређивању интензитета државне интервенције у националним државама и регионима Европе. Пети део чланка приступа проблематици развоја државне интервенције у четири земље југоисточне и источне средње Европе које су предмет истраживања. У последњем, шестом делу чланка своде се закључна разматрања и одређује се место које установљени модели стамбене политике у ове две европске регије заузимају у односу на остатак Европе у ратном и међуратном периоду.

Глобални контекст феномена

У европским земљама, у време просперитетног капитализма 19. века, забележен је само један краткотрајни мораторијум на повећање стамбене ренте, који је био заведен Паризу, бомбардованом и под опсадом, током француско-пруског рата 1870–1871. Поред овог случаја, модерна европска друштва у периоду пре Првог светског рата нису имала искуства са било којом врстом институционалне контроле над уговорним односима унутар стамбеног закупа.⁶ Током читавог периода, све до јесени 1914. године, износ стамбеног закупа и друге уговорне обавезе били су предмет погађања и договора искључиво непосредно заинтересованих страна, наиме станодаваца и закупаца. Деценијама пре 1914.

⁶ О париском мораторијуму в.: John W. Willis, „Short History of Rent Control Laws”, *Cornell Law Quarterly*, 25/1950–1951, р. 65. „Деветнаести век” у овом контексту употребљава се у смислу Хобсбаумовог „дугог деветнаестог века” који обухвата период од Француске буржоаске револуције 1789. до отпочињања Првог светског рата у 1914. години.

стамбени закуп је био преовлађујућа форма обезбеђивања „крова над главом“ у најразвијенијим европским економијама, а за већину радника и чиновника износ закупнине представљао је значајан део њихових месечних расхода. Како су монетарне прилике у европским земљама у то време биле релативно стабилне, удео ових расхода постајао је мање-више константан у одређеном региону или врсти производње. Према истраживању Друштва народа из 1924, предратни стамбени закуп износио је до 10 одсто месечног прихода у Швајцарској, око 12% у Француској и Шведској и 18% у Мађарској и Пољској. Релативна стабилност европског капитализма обезбеђивала је дугорочну постојаност ових процената све до јесени 1914. када су саме основе система стамбених закупа претпеле озбиљне потресе.

Током трајања тзв. Великог рата, свеопшта патриотска еуфорија и манифестације солидарности са породицама војника на ратишту, као и појачане социјалне тензије на домаћем фронту подстицале су владе у земљама широм Европе да интервенишу у стамбеним односима. Пре или касније, у свим зараћеним и у многим неутралним земљама, стамбени закуп били су стављени под државни надзор. На овај начин, по први пут у историји, систем контролисаног закупа био је уведен у структуре капитализма на глобалном нивоу.⁷ Иако замишљен само као једна од ванредних ратних мера привременог карактера, систем контролисане стамбене ренте преживео је у земљама средње и западне Европе и у многим земљама широм света током већег дела 20. столећа, а у неким је на снази и данас.

У Немачкој и Француској, систем контролисаног закупа (СКЗ), који је био инаугурисан током Првог светског рата, настао је да функционише у међуратном периоду, а 1939. године поново је стављен у пуно дејство у склопу мера заведених с почетком новог светског рата. Сличан развој одиграо се и у Уједињеном Краљевству, где су последњи остаци СКЗ били ликвидирани до 1939. када је читав систем контроле поново враћен у дејство због рата. У све три земље (заправо у случају Немачке само у Западној, СР Немачкој), систем је преживео све до средине 70-их, а у неколико немачких градова био је на снази до 80-их и чак до 90-их година прошлог столећа.⁸ У Шведској је СКЗ који је био уведен током Дру-

⁷ У француској литератури за систем контролисаног закупа употребљава се израз „système de contrôle des loyers“, у англо-саксонској литератури „rent control system“, у Немачкој је познатији као систем заштите станара „Mieterschutz“.

⁸ Франк W. Paish, „The Economics of Rent Restriction“, *Rent control, myths & realities*, pp. 151–154; Franz Hubert, „Germany’s Housing Policy at the Cross-

гог светског рата преживео до 1975.⁹ У Канади, државна контрола која је заведена 1941. била је укинута 1954. у свим покрајинама изузев у Квебеку и Њуфаундленду. У 1974. поново је уведена у Британској Колумбији а две године касније у још десет канадских провинција. У данашње време, систем је још увек у дејству широм Канаде.¹⁰ У либералним Сједињеним Државама, СКЗ је и данас, 60 година од увођења током Другог светског рата, у примени у држави и граду Њујорку.¹¹

Од тренутка када је уведен у економски систем капитализма, СКЗ је био изложен критици присталица тржишне економије. Систем је наводно смањивао мобилност радне снаге и онемогућавао потребан ниво одржавања зграда и станова, чиме су се генералне стамбене прилике само додатно погоршавале. Дугорочна примена СКЗ је континуирано смањивала тржишну вредност окупираних некретнина и тиме смањивала њихов хипотекарни капацитет на нивоу националне економије. Поред осталих кривица, критичари истичу да државна интервенција наводно никада није испунила своју предочену друштвену улогу у заштити сиромашних од експлоатације богатих.

Добар део ове критике заиста је утемељен у примерима из праксе и резултатима примене система. С друге стране, у многим европским земљама, СКЗ је био један од значајних фактора који су допринели коренитој промени у структури власничких односа у стамбеном сектору, односно транзицији од праксе закупа станова, која је превладавала у периоду пре 1914. године, ка дугорочном откупу домова које је поптпомагано државним субвенцијама. Према Ширли Ф. Харли, слаб или никакав профит од рентијерства, изазван дуготрајном применом државне регулативе у овој области, приморао је власнике станова у Уједињеном Краљевству да

roads", предавање одржано на годишњем састанку Америчког удружења за истраживање некретнина и урбаног живота октобра 1993, доступно на: <http://www.anst.uu.se/p/jiche227/Interntional%20Housing%20Finance/German/German%27s%20Housing%20Policy%20at%20the%20Crossroads.pdf> (страница посећена 13. јануара 2011); Elizabeth D. Huttman, „Policy Approaches to Social Housing Problems in Northern and Western Europe”, *Housing Needs and Policy Approaches: Trends in Thirteen Countries* (eds Willem Van Vliet, Elizabeth D. Huttman, Sylvia Fleis Fava), Durham, 1985, p. 184; Karl Christian Fuehrer, „Managing Scarcity: The German Housing Shortage and the Controlled Economy 1914–1990”, *German History*, 13/1995.

⁹ Sven Rydenfelt, „The Rise, Fall, and Revival of Swedish Rent Control”, *Rent control, myths & realities*, pp. 201–202.

¹⁰ Marc Denhez, *The Canadian Home: from Cave to Electronic Cocoon*, Toronto, 1994, p. 172.

¹¹ Joel F. Brenner, Herbert M. Franklin, *Rent Control in North America and Four European Countries*, Washington, D. C., 1977.

их продају својим заштићеним станарима. Овај феномен је заједно са штедрим стамбеним субвенцијама допринео великој промени у процентуалном односу између броја стамбених јединица у закупу и приватном власништву. Данас, у Уједињеном Краљевству и широм западне Европе тај однос је потпуно супротан ономе од пре 1914. године.¹² Државна интервенција у домену стамбеног закупа има дугу историју развоја и примене широм света. Овај чланак бави се почецима ове институције, у време када је представљала само привремену ургентну меру и спорни правни преседан.

Ратни мораторијум и систем контролисаног закупа 1914–1938.

Обезбеђивање породица регрутованих војника од претераних издатака на име стамбене ренте био је један од приоритета унутрашње политике зараћених страна током рата. Поступно, ове мере развијале су се у правцу јединственог система заштите свих категорија закупаца. У исто време, нарастала је и стамбена криза а потражња за стамбеним простором достиже врхунац у првим годинама по завршетку рата. Неколико фактора је у међусобној интеракцији додатно погоршавало стамбене прилике. Један од њих је био у вези са новим миграционим трендовима који су се појавили током рата. Многе од зараћених страна су биле суочене са значајним бројем расељених лица и ратних избеглица којима је требало наћи смештај. Истовремено, добар део расположиве радне снаге је био усмераван према погонима ратне индустрије.¹³ У првим послератним годинама, а нарочито после демобилизације, забележен је и пораст броја закључених бракова (в. Графикон 1), што је додатно погоршало стамбене прилике. На овај начин повећана је потражња за становима код новоформираних домаћинстава у свим овим земљама и поред великих демографских губитака које су претрпеле током рата.¹⁴

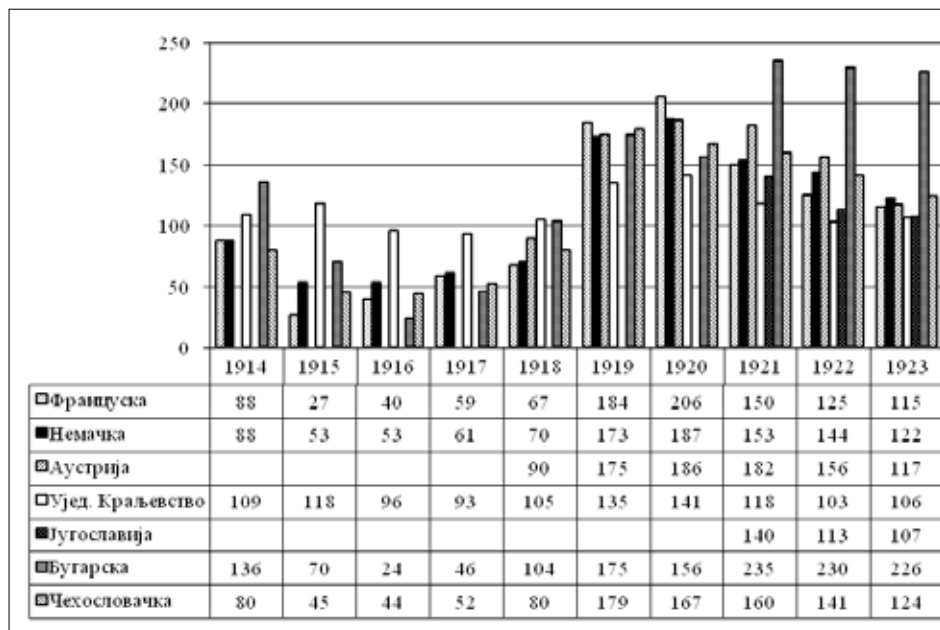
¹² Shirley Foster Harley, „Introduction”, *Housing Needs and Policy Approaches* (eds Vliet, Huttman, Fava), p. 27.

¹³ Richard Bessel, „Mobilizing German Society for War”, *Great War, Total War* (eds Roger Chickering, Stig Förster), Cambridge–Washington, 2000, pp. 442–445; Klaus J. Bade, *Migration in European History*, Oxford, 2003, pp. 169–70; John Torpey, *The Invention of the Passport. Surveillance, Citizenship and the State*, Cambridge, UK – New York, 2000, p. 112; Manuel Castells, *The City and the Grassroots: A Cross-Cultural Theory of Urban Social Movements*, Berkeley, 1983, pp. 28–30.

¹⁴ Richard Bessel, *Germany after the First World War*, Oxford, 1993, pp. 175–80.

Графикон 1:

Број закључених бракова (на 1.000 становника, 1910–13=100; за Југославију¹⁵ и Бугарску 1910–11=100)



Извори: Mitchel, *International Historical Statistics*, 104–6; *Статистически годишник на бългаското Царство 1913–22*, 48; *Statistická příručka Republiky československé* (издање 1928), 319.¹⁶

С друге стране, у домену понуде станова на тржишту приметни су поремећаји изазвани ратом. Многе зграде су биле уништене услед ратних операција, док је у исто време градња нових станова и зграда била заустављена због мноштва неповољних ратних околности: зараћене стране су мобилисале грађевинске раднике, грађевински материјал је био преусмерен за потребе војске, предузетништво у овој области било је обесхрабрено и због примене државне регулативе у стамбеним закупима. У неким европским земљама дошло је до готово потпуне обуставе грађевинарских активности (в. Табелу 1). У

¹⁵ Референтни подаци за Југославију пре 1914. године представљени су овде као просечни статистички образац обрачунат у односу на предратне податке за Хрватску-Славонију и Србију, као најзначајније покрајине будуће југословенске државе.

¹⁶ У неколико случајева Мичелови подаци нису одговарали подацима из званичних статистичких годишњака Бугарске и Чехословачке. У овим случајевима предност је дата националним статистикама ових земаља.

Бечу је током 1918. године изграђено свега 36 нових зграда, док је, на пример, 1913. било 13.128 нових зграда.¹⁷

У многим земљама, почетна мера државне интервенције у питањима стамбеног закупа спровођена је у оквиру тзв. ратног мораторијума (РМ) који се односио на продужење трајања уговора и одлагање плаћања станарине. На нивоу националних законодавастава мере РМ-а биле су увођене у дејство најчешће непосредно по уласку земље у рат, а биле су временски ограниченог правног дејства и примењене само на одређене категорије становништва; најчешће су њима биле заштићене породице регрутованих војника или делови популације који су живели у близини ратних операција. У Немачкој, делови РМ-а су уведени уредбом од 7. августа 1914. која је овластила судове да одобравају одлагање плаћања станарине породицама регрутованих војника.¹⁸ Када су децембра 1914. године носиоци власти на локалном нивоу овлашћени да успоставе стамбене бирое за арбитражу у свим стамбеним споровима, државна интервенција је стекла шире институционалне основе које су превазилазиле компетенције РМ-а.¹⁹

Табела 1: Новосаграђене зграде (1913=100)²⁰

	1914.	1915.	1916.	1917.	1918.
Беч	66	36	6,4	2,3	0,2
Париз	112,4	21,2	21,5	11,6	9,9
Немачка	71,5	29,1	10	2,6	
Будимпешта	88,2	61	10,4	4	11,6
Рим	110	36	29,6	9,5	13,6

Извор: *European Housing Problems*, р. 12.

У Италији, РМ је уведен 1916. убрзо након уласка земље у рат. Поред војничких породица, укључивао је и становнике ратних зона у северној Италији. Италијански мораторијум је установио обавезу плаћања половине предратне ренте.²¹ Француско законодавство из августа 1914. године утврдило је модел мораторијума који је имао најширу друштвену примену и најобухватнији систем

¹⁷ *European Housing Problems*, р. 12.

¹⁸ *Ibid.*, р. 324.

¹⁹ Susanna Magri, *op. cit.*, pp. 377–378.

²⁰ Подаци за Немачку односе се на збирне статистичке информације за 135 немачких градова.

²¹ *European Housing Problems*, р. 17.

заштите. Уз војничке породице и становнике 20 департмана који су се налазили у близини ратне зоне, он је штитио и закупец малих станова широм земље. Закупац који је припадао једној од наведених категорија био је ослобођен обавезе плаћања читаве ренте након подношења локалним властима изјаве о својој немогућности да поднесе овај трошак. Узимајући ово у обзир, не зачуђује да значајан део француских закупца није уопште плаћао станарину све време рата.²²

Основни принципи предратног *laissez-faire* режима у систему закупа нису формално укинута увођењем одредби мораторијума. Мораторијум је, наиме, био замишљен као ванредна, привремена мера која се могла применити само на одређене категорије становништва. Његове одредбе нису имале универзални законски карактер а заштићени станари су и даље били у обавези да измире све своје обавезе после рата. Међутим, како су социјалне тензије и стамбене прилике у Европи постајале све озбиљније, РМ је у неким земљама замењен или комбинован са системом контролисаног закупа (СКЗ) који се универзално примењивао на све категорије становништва. Ако се политика мораторијума може сматрати као део ратног провизоријума, СКЗ се указује као наговештај нове фазе универзалног и неограниченог мешања државе у домен стамбених односа. Потпуно развијен СКЗ забележен је у готово свим зарађеним земљама у току или непосредно након рата; новонастале земље у послератној Европи су усвојиле или наставиле да примењује ту политику током 20-их година прошлог века. У потпуно развијеној форми он се јавља током рата у скандинавским и другим неутралним земаљама.

Почетком двадесетих година, СКЗ је био преовлађујући модел стамбене политике у готово свим европским земљама. Према том систему односа, скоро сви аспекти претходних уговорних односа између власника и станара били су прописани и стављени под контролу државе. Готово ниједан елемент предратних уговорних обавеза није остао на снази у домену стамбеног закупа. Износ станарине био је регулисан законом, најчешће према износу који је плаћан у првој половини 1914, и није могао бити повећан без сагласности посебно овлашћених државних органа. Право власника да откаже уговорни однос било је знатно ограничено. Уколико је станар плаћао прописани износ станарине, обично није било институционалног начина за станодавца да откаже закуп. Посебне

²² *Ibid.*, pp. 115–117; Willis, *op. cit.*, p. 68.

трипартитне арбитражне комисије биле су конституисане са циљем да помогну у преговорима, веома често, заправо, да наметну решење у спору између супротстављених страна. Ови одбори су се састојали од једнаког броја представника организација станодаваца и закупаца, а њима су председавала лица (најчешће из редова чиновника) која су именовале државне власти. Овај институционални поредак додељивао је држави одлучујућу улогу у решавању спорова између сукобљених страна.

Индикативно је да се први потпуно развијен модел контролисане ренте појавио у Уједињеном Краљевству, наводно најлибералнијој држави тог времена. Систем заштите закупаца у овој земљи уведен је тек након великог притиска јавности и масовних организованих акција станара-закупаца у Глазгову и његовим предграђима током 1915. године. Такозвани „рент-штрајкови“ (енг. *rent-strikes*) подразумевали су колективно неплаћање закупа станодавцима који су желели да се окористе великим приливом радника у фабрике муниције у Глазгову. У град је наине дошло око 20.000 нових становника, а цена стамбене ренте је за кратко време порасла скоро за једну четвртину. Овим повећањем су нарочито биле погођене породице војних обвезника. Случајеви присилног исељавања таквих породица изазивали су јавне протесте, чак у неким случајевима и физичке нападе на полицију. Било је ситуација када су огорчене жене из судства бацале на њих смеће и остатке хране.²³

Оно што је почело као израз комшијске солидарности прерасло је у снажан локални покрет који су подржале радничке партије и женске организације. До новембра 1915. око 20.000 домаћинстава у Глазгову је учествовало у обустави плаћања станарине. Велики протестни скуп одржан је 17. новембра 1915. уз учешће око 10.000 станара. Пример Глазгова почели су да следе у другим градовима у Уједињеном Краљевству, а влада је коначно одлучила да учини нешто након што су главни раднички синдикати подржали протест.²⁴ Према закону из децембра 1915, одредбе о контролисаном износу станарине примењивале су се само на станаре који су плаћали такозвану стандардну ренту (енг. *standard rent*), прописану на начин да заштити градску сиротињу. Испоставило се, међутим, да је око

²³ Castells, *op. cit.*, pp. 28–30.

²⁴ *Ibid.*, pp. 28–30. О рент-штрајковима и контролисаном стамбеном закупу са становишта идеолошке левице в.: Bert Moorhouse, Mary Wilson, Chris Chamberlain, „Rent Strikes – Direct Action and the Working Class”, *Socialist Register*, 9/1972, pp. 133–156.

88% популације у Лондону и 97% становника остатка земље уживало заштиту по овом закону.²⁵

У Француској, опште законске мере против „профитирања” у области стамбеног закупа биле су уведене у августу 1916. године. Према одредбама закона, који је био у примени за све категорије становништва, станодавац је могао бити кажњен новчаном казном или затвором због претераног повећавања ренте. Подаци из званичне француске статистике показују да се просечни износ стамбеног закупа није мењао током рата па све до 1922. Узимајући ово у обзир, изгледа да је систем функционисао ефикасно у свим деловима земље. Могло би се, такође, усвојити да су елементи СКЗ постојали истовремено са одредбама РМ-а, све до марта 1918. када је СКЗ коначно потиснуо све друге одредбе у заштити станара.²⁶ Арбитража у стамбеним споровима у Француској је показала велику меру ефикасности. Од око милион спорова између станодаваца и станара, државне комисије за арбитражу су наметнуле решење у 450.815 случајева.²⁷

Куриозитет је да је у земљама средње Европе, где је државна интервенција у економији била много развијенија него на западу, универзални СКЗ уведен нешто касније, током рата. У Двојној монархији ратни мораторијум уопште није био уведен, већ је систем државне интервенције започео непосредно СКЗ-ом. У мађарском делу монархије, министарски савет је успоставио СКЗ и неограничено продужење постојећих закупних уговора у новембру 1916, док је у аустријским земљама СКЗ уведен у јануару 1917. године.²⁸ У Немачкој, прве одредбе које су предвиђале универзалну заштиту свих група станара биле су унете у уредбу од 26. јула 1917; неки елементи СКЗ-а били су на снази још од децембра 1914. Уредба из 1917. омогућавала је станарима да се позову на трипартитну арбитражу у случају када станодавац жели да их исели. Каснији пропис, од 23. септембра 1918, овластио је арбитражне комисије да установе „разумни” износ станарине у сваком појединачном случају. Арбитражне комисије постојале су и у Аустрији. Озбиљност стамбене кризе у обе земље, међутим, захтевала је још више институционалне контроле и значајнију меру државне интервенције на стамбеном тржишту.

²⁵ *European Housing Problems*, pp. 75–79.

²⁶ *Ibid.*, pp. 116–21.

²⁷ *Ibid.*, p. 120.

²⁸ *Ibid.*, pp. 360–364, 426–428.

СКЗ у царској Русији је био првобитно уведен у Москви у августу 1915; регулисање закупних односа у другим градовима следило је московски модел све до августа 1916, када је донет универзални закон за целу земљу. Ово законодавство потврдило је претходне мере из домена заштите станара и прописало горњу границу повећања ренте. Након пада царског режима, СКЗ је одржаван за време привремене владе Керенског, да би после успеха бољшевичког преврата у земљи стамбена политика била потпуно радикализована.²⁹ Модел СКЗ који се развио у земљама које су учествовале у рату прихватиле су и неутралне земље, које су такође трпеле економске последице ратних поремећаја у окружењу. Норвешка и Шведска увеле су СКЗ у мају 1916, Данска у јуну 1916, Швајцарска у јуну 1917, а Холандија у марту 1917. У Финској, која је била део царства Романових, руски СКЗ био је у примени од 1916.³⁰ Ове земље наставиле су да спроводе контролу закупних односа и током прве половине 20-их година прошлог века.

Стамбене реквизиције и конфискације

Од свог увођења у правни систем, СКЗ је био веома успешан у стишавању социјалних немира и стабилизацији стамбених прилика у већем делу Европе, у првом реду у западној Европи и Скандинавији. На турском простору средње, источне и источне средње Европе, међутим, СКЗ је морао бити допуњен радикалнијим мерама државне интервенције. Овај екстремнији вид државне политике још је више улазио у домен приватног власништва и, једним делом, чак и у домен приватног животног простора сопственика. Једна од тих мера била је спровођења у виду реквизиције „сувишног“ или прекомерног стамбеног простора. Наиме, након што су први прописи о заштити станара били уведени у живот, многи власници изгубили су интерес за издавање својих слободних или неискоришћених стамбених јединица. То је било последица великих ограничења која су била заведена у домену прихода од ренте. У земљама средње Европе, које су током последње две године рата биле на корак од социјалне револуције најширих размера, државни

²⁹ *Ibid.*, pp. 448–454.

³⁰ *Ibid.*, pp. 250–296.

органи нису оклевали да посегну и у то, последње уточиште приватности у животу богатих суграђана.

Реквизиција се наслањала на прописе који су установљавали максималну потребну количину простора, а обично је то била једна соба по особи за одрасле. Све преко тога могло је да буде привремено одузето реквизицијом и додељено онима којима је био потребан стамбени простор. Непријатност ове мере односила се на чињеницу да станове и куће најчешће није било могуће физички поделити, па су у истим стамбеним јединицама живели усељени станар и станодавац, сами или чешће са породицама. Извршна и веома често крајње арбитрарна одлука о реквизицији била је на опуномоћеном државном органу. У оквиру режима реквизиције, власник је имао право на накнаду која је била на нивоу станарине коју је прописао СКЗ, а тај износ је иначе био драстично смањен дуготрајним деловањем инфлације.

Пре детаљног образлагања модела реквизиције примењених у различитим државама требало би дефинисати и стриктно разликовати домен важења термина који се овде употребљава. Наиме, реквизицију у домену државне интервенције на стамбеном тржишту не треба мешати са уобичајеном ратном реквизицијом коју војне власти предузимају на запоседнутим подручјима. Пракса војне реквизиције је била саставни део ратовања у готово сваком познатом периоду историје и нема много везе са правним контекстом реквизиције којом се бави овај чланак. Без обзира на то што су у самој основи све промене у закупним односима изазване у крајњој инстанци ратом, ова студија се бави само цивилним, тј. невојничким контекстом реквизиције.

У мађарском делу Двојне монархије мера реквизиције сувишног стамбеног простора заведена је уредбом од 1. новембра 1917.³¹ Компетенције ове уредбе биле су проширене и ојачане у послератној мађарској држави 1919. године. Према овим прописима, реквизиција је примењивана на стамбени простор који је био процењен као сувишан, преко сопственикових „оправданих потреба“. На аустријској територији, пракса реквизиције уведена је тек после распада Монархије. У новонасталој Немачко-аустријској републици реквизиција је заведена на основу уредбе од 13. новембра 1918. Међутим, како се стамбене прилике у Бечу нису поправили, тамошњи градоначелник је увео још ригорозније одредбе о реквизицији у марту 1921. Овај акт је државну ингеренцију

³¹ *Ibid.*, p. 427.

у овом домену дефинисао као „опште право реквизиције“, што указује на значајне промене у перцепцији односа између државних ингеренција и доскора неприкосновеног права сопствености. Ефикасност аустријских прописа осигурана је широким овлашћењима која су дата тамошњим стамбеним властима. Само у 1920. години било је скоро 10.000 станова, тј. делова станова који су реквизицијом привремено одузети у Бечу.³² У Немачкој, стамбене реквизиције су заведене уредбом из септембра 1918. а касније је ова институција додатно учвршћена законима донетим у мају 1920. и јулу 1923.³³ У Аустрији и Немачкој, реквизиција је остала у пракси до средине 1925. године.³⁴

Мере реквизиције које су нашле широку примену у земљама средње Европе нису подразумевале губитак власништва већ само привремено ограничење у домену располагања тим делом имовине. По истеку законског ограничења власник је поново могао располагати имовином по свом нахођењу. Законска мера одузимања права на имовину, односно конфискација (или национализација) стамбеног простора забележена је у свега две европске земље: у Мађарској, у време краткотрајне бољшевичке републике Беле Куна (од марта до августа 1919) и у Русији после доласка бољшевика на власт. У бољшевичкој Русији, поред земљишта, зграда и станова, чак је и намештај у приватном власништву био конфискован. Приватна својина и односи закупа били су укинута па је држава могла наметнути апсолутну контролу над стамбеним односима. Неки елементи приватне својине били су обновљени у време НЕП-а.³⁵

Развојна типологија

На основу горе наведених описа и дефиниције развоја државне интервенције у области стамбених закупа могуће је конструисати њену развојну типологију са шест узастопних развојних стадијума, којима одговара шест нивоа у интензитету примене државне интервенције. Развојна типологија састоји се из следећих

³² *Ibid.*, pp. 374–379.

³³ *Ibid.*, pp. 332–336; Dan P. Silverman, „A Pledge Unredeemed: The Housing Crisis in Weimar Germany“, *Central European History*, 1–2/1970, pp. 112–39.

³⁴ Eve Blau, *op. cit.*, p. 148; Richard Bessel, *Germany after the First World War*, p. 192.

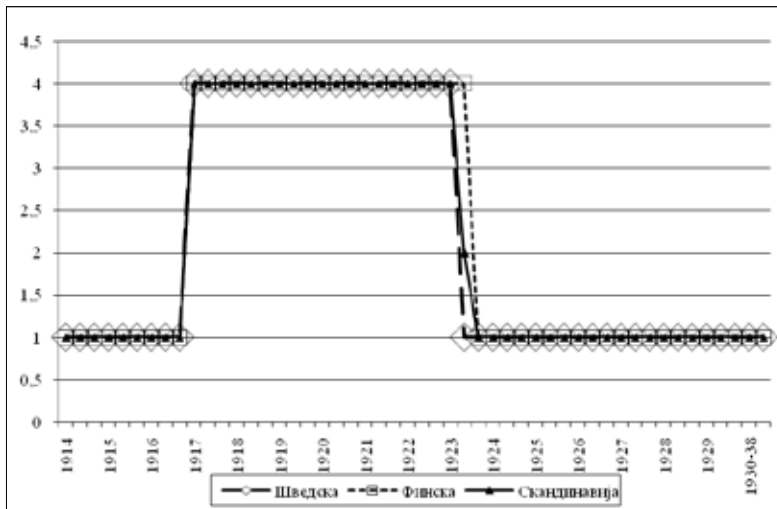
³⁵ *European Housing Problems*, pp. 454–456.

шест стадијума који су описани и дефинисани у претходна два одељка:

- 1) Предратни *laissez-faire* режим
- 2) Ратни мораторијум (РМ)
- 3) РМ са елементима система контролисаног закупа (СКЗ)
- 4) Систем контролисаног закупа
- 5) Мере реквизиције
- 6) Мере конфискације

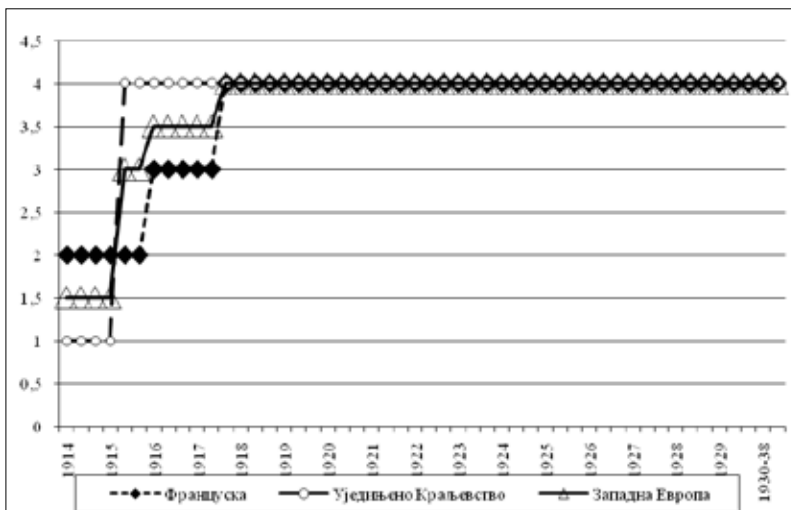
Развојна типологија и њена примена у ширем европском контексту демонстрирана је у графиконима 2, 3, 4 и 5. Са извесним ограничењима типологија се показала као корисно средство за компарацију између модела политике националних држава и европских регија. Средњоевропски модел развоја државне интервенције представљен је развојем законодавства у Аустрији и Немачкој; скандинавски модел представљају Шведска и Финска; западноевропски Уједињено Краљевство и Француска. Из графикона се види да је највиши ниво интензитета државне интервенције у Европи без Балкана и Русије, односно СССР-а, забележен на подручјима која су током рата била под контролом Централних сила. С друге стране, скандинавске земље, које су биле поштеђене рата, показале су најнижу стопу државне интервенције; од свих земаља које су предмет ове студије једино су Шведска и Финска успеле током прве половине 20-их година да се врате предратном моделу либералне економије у домену стамбеног закупа. Западноевропски и средњоевропски образац карактерише унеколико различита динамика и ниво интензитета државне интервенције. Ипак, ова два обрасца конвергирају од 1925. када је у Аустрији и Немачкој укинута реквизиција (в. Графикон 5). СКЗ остаје незамењив образац државне интервенције у њима током 20-их али преживљава институционално и током 30-их година прошлог века.

Графикон 2: Развој државне интервенције на тржишту стамбеног закупа у Скандинавији (1914–1938)



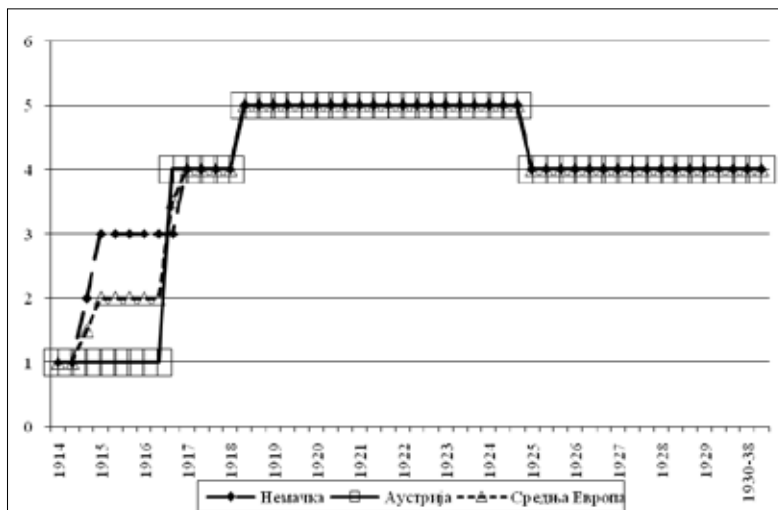
Извор: *European Housing Problems*. Развојна типологија: 1) laissez-faire, 2) РМ, 3) РМ са елементима СКЗ, 4) СКЗ, 5) реквизиција, 6) конфискација

Графикон 3: Развој државне интервенције на тржишту стамбеног закупа у западној Европи (1914–1938)



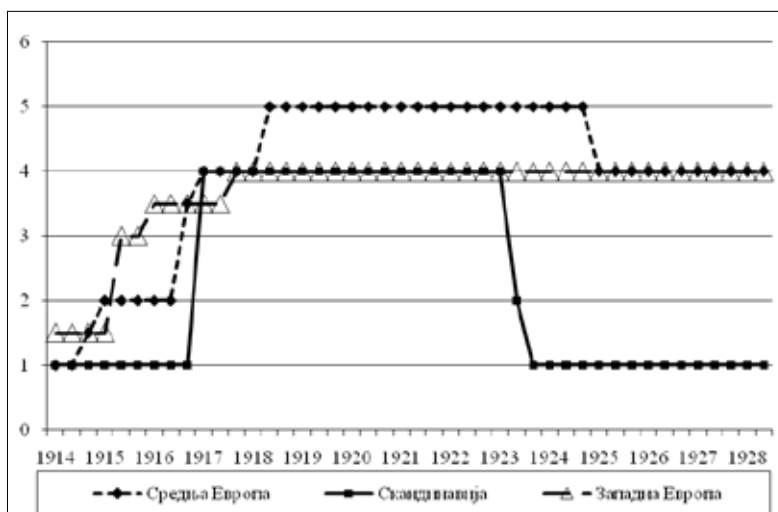
Извор: *European Housing Problems*. Развојна типологија: 1) laissez-faire, 2) РМ, 3) РМ са елементима СКЗ, 4) СКЗ, 5) реквизиција, 6) конфискација

Графикон 4: Развој државне интервенције на тржишту стамбеног закупа у средњој Европи (1914–1938)



Извор: *European Housing Problems*. Развојна типологија: 1) laissez-faire, 2) РМ, 3) РМ са елементима СКЗ, 4) СКЗ, 5) реквизиција, 6) конфискација

Графикон 5: Просечни обрасци развоја државне интервенције на тржишту стамбеног закупа у Скандинавији, средњој и западној Европи



Извор: *European Housing Problems*. Развојна типологија: 1) laissez-faire, 2) РМ, 3) РМ са елементима СКЗ, 4) СКЗ, 5) реквизиција, 6) конфискација

Државна интервенција у југоисточној и источној средњој Европи

Глобални економски поремећај изазван ратом имао је значајан негативни ефекат чак и на неутралне европске земље, а у сваком случају није могао заобићи територије и становништво који су били непосредно укључени у ратна збивања. Становници Бугарске и три државе које су настале у последњим данима рата били су сведоци уништења стамбеног фонда и различитих ванредних мера које су примењиване на стамбеном тржишту. Унутар ових држава, територије предратне Србије и послератне Пољске претрпеле су вероватно највећи степен материјалног разарања током рата. Не постоји прецизан обрачун материјалне штете за Србију, али грубе процене указују на то да је ова земља претрпела највећу материјалну штету међу зараћеним државама.³⁶ Српска престоница Београд прошла је кроз трауматично искуство готово сталног бомбардовања током 1914. и 1915, када је уништено око 10% стамбеног фонда.³⁷ Велика разарања стамбеног фонда забележена су и на пољским територијама које су током читавог светског рата 1914–18. и рата са совјетском војском 1919–20. биле поприште ратних операција. Новонастала Пољска Република имала је мањак од 1,5 милиона кућа укључујући ту око 75 одсто пољопривредних објеката.³⁸ Мада је већи део територије Бугарске, Чехословачке и југословенских покрајина Аустро-Угарске био поштеђен директног утицаја ратних сукоба, њихово становништво је преживело сурову свакодневицу живота под економском блокадом и сталним несташицама основних животних намирница.³⁹

У складу са општим развојем прилика у Европи, стамбену кризу у четири земље које су предмет истраживања додатно су отежавала већ поменута специфична миграциона кретања која је

³⁶ J. M. Keynes, *Economic Consequences of Peace*, Los Angeles, 2010, p. 56; Derek H. Aldcroft, *From Versailles to Wall Street, 1919–1929*, Berkeley, Los Angeles, 1977, pp. 18–23.

³⁷ О размерама стамбене кризе в.: Педа Ј. Марковић, *Београд и Европа 1918–1941. Европски утицаји на процес модернизације Београда*, Београд, 1992, стр. 95; А. Р. Милетић, „Insights into Urban Life, Cultural Change, and Modernization in the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenians, 1918–1928”, *Ethnologia Balkanica*, 10/2006, pp. 63–82.

³⁸ Wojciech Roszkowski, „Poland’s Economic Performance between the Two World Wars”, *East European Quarterly*, 3/1986, p. 287.

³⁹ Словачку је привремено окупирала мађарска револуционарна војска Беле Куна 1919. године. Источна Босна и делови Срема били су поприште ратних операција за време успешне српске контраофанзиве 1914. године.

покренуо рат. Иако се може претпоставити да је у ово тешко време било лакше преживети на селу, статистика, потпуно супротно, бележи велики прилив становништва у градове. У великим градовима Југославије и Бугарске забележен је пораст броја становника, без обзира на то што су сами ти градови били пренасељени и што у њима није било ни адекватног смештаја ни запослења. Статистички подаци за Београд су илустративни; они указују на пораст броја становника од 24% између 1910. и 1921, док је целокупно становништво предратне Србије у исто време смањено за исти проценат.⁴⁰ Статистички подаци за остале велике градове у новонасталој Југославији показују сличан тренд.⁴¹ Бугарска статистика за исти период (између 1910. и 1921) указује на увећање од 50,4% популације престоног града Софије. Становништво другог по величини града у Бугарској, тракијског Пловдива било је увећано за 32,17 одсто.⁴²

У тек проглашеним новим државама Пољској и Чехословачкој велики број људи доселио се у нове престонице, где је постојала потреба за административним персоналом. Свеукупно не мање од 187.000 нових становника или око 25% од претходне популације града доселило се у Варшаву између 1918. и 1920. године.⁴³ У Прагу је забележено 60.000 нових становника, што је било повећање од 9,73% у периоду између 1910. и 1921. У приближно истом периоду (јануар 1911 – јануар 1921) становништво предратне Краљевине Чешке смањило се за 0,16%, а целокупне Чехословачке за 0,1 одсто.⁴⁴ Поред тога, и у овом делу Европе општа стамбена ситуација погоршана је због значајног пораста броја склопљених бракова у Бугарској, Југославији и Чехословачкој (в. Графикон 1) у односу на предратне стандарде. Укупна популацијска статистика за предратну територију послератне Пољске тешко се може прецизно обрачунати па отуд немамо одговарајуће податке за ову земљу. Међутим,

⁴⁰ Број укључује демографске губитке и особе умрле/погинуле током рата: В. М. Ђуричић et al., *Наша народна привреда и национални доходак*, Сарајево, 1927, стр. 30.

⁴¹ Загреб је на пример имао 79.000 становника 1910, а 108.000 становника 1920. године.

⁴² *Статистически годишник на бългaрското Царство 1913–22*, Софија, 1924, стр. 34–35.

⁴³ Edward Strzelecki, „Ludność Warszawy 1918–1939”, *Warszawa II Rzeczypospolitej 1918–1939*, (red. Marian Drozdowski), Warszawa, 1968, p. 31.

⁴⁴ Бројке су обрачунате на основу података из публикација: Antonín Boháč, „Population”, *Czechoslovakia. A Survey of Economic and Social Conditions*, (ed. Josef Gruber), New York, 1924, pp. 2–3 и *Statistická příručka Republiky československé*, Praha, 1928, str. 292.

подаци који се односе на послератну Пољску, у периоду 1919–24, показују изузетно велик број склопљених бракова између 1919. и 1922. у односу на референтну вредност за 1924. годину.⁴⁵ Дакле, ако се референтни индекс налази на 1924. години (= 100), одговарајуће вредности за 1919. и 1922. су 183 и 169. Просечна вредност за период 1919–22. је 162, значи за више од 60 одсто изнад броја закључених бракова који се касније усталио током 20-их година прошлог века.

Следећи редови баве се институционалним развојем образаца стамбене политике у Југославији, Бугарској, Чехословачкој и Пољској. Ако оставимо по страни Бугарску, специфичан проблем у анализи развоја стамбене регулативе представља сложеност правног наслеђа три новонастале државе. Наиме, Југославија, Чехословачка и Пољска образоване су од територија које су раније припадале различитим државним и правним системима: аустријском (у Чешкој, Галицији, Словенији и Далмацији), угарском (у Словачкој, Карпатској Рутенији и Војводини), немачком (у пољској Померанији и Великопољској), руском (у тзв. Конгресној Пољској), хрватско-славонском, босанско-херцеговачком, црногорском и српском. Сви ови различити државни и правни системи имали су посебна законодавства и регулативе у домену стамбених односа. Ситуација постаје још компликованија када се узме у обзир и постојање посебних окупационих режима и марионетских држава каква је била на пример „Пољска Краљевина“ коју су формирале немачке власти од окупираних руских територија. Компаративне перспективе за период пре 1918. могу се установити једино на нивоу ових покрајина. Национални модели развоја државне интервенције биће смештени у ширу компаративну перспективу применом развојне типологије која је изложена у претходном делу чланка.

Ратни мораторијум је био једна од првих мера коју су српске власти увеле на почетку рата 10. августа,⁴⁶ а бугарске у антиципацији уласка земље у рат у новембру 1914. године. Овај преурањени бугарски мораторијум можда је био у вези са тренутним успехом аустроугарске офанзиве у Србији, која се касније завршила потпуним поразом у Колубарској бици.⁴⁷ Српски мораторијум је био једно од

⁴⁵ *Rocznik statystyki Rzeczypospolitej Polskiej 1928*, Warszawa, 1928, str. 61.

⁴⁶ Сви датуми су заведени по новом календару, у навођењу бугарске и српске периодике биће наведен оригиналан датум, по старом календару, и датум по новом календару у загради.

⁴⁷ „Закон о обустави извршења као и току рокова“, *Српске новине*, 31. јул (13. август) 1914; „Закон за мораториума“, *Државен вестник*, 28. јули (10. август)

првих, ако не и прво законодавство те врсте међу зараћеним странама. У обе државе, мораторијум је примењиван само на породице мобилисаних војника, а с обзиром на то да је у обе земље регрутован значајан део становништва, ефекат мораторијума у домену стамбених односа био је велик. Српски РМ је био на снази током почетног периода рата 1914–1915. и током окупације 1916–1918, све до проглашења нове државе. У већини случајева заштићени станари нису уопште плаћали станарину током рата. У аутономној Хрватској и Славонији почеци СКЗ били су одређени банским декретом од 25. јануара 1916.⁴⁸

У окупираној Србији војне реквизиције су биле део свакодневице живота за све време и непосредно после рата. Реквизицијама расположивог стамбеног простора прибегавала је и српска али и француска војска када су се након успеха на Солунском фронту нашле на територији Србије и на југословенским земљама. Већ у априлу 1919. донете су прве цивилне одредбе у домену стамбеног закупа које су биле допуњене „привременом“ уредбом о реквизицији у мају 1919.⁴⁹ Надаље, СКЗ и мере реквизиције продужаване су уредбама из маја 1920. и јуна 1921. године. Законодавство у домену реквизиције продужавано је у неколико наврата све до новембра 1927, када је коначно укинута. Југословенски СКЗ је трајао све до маја 1930. (в. Графикон 6).⁵⁰

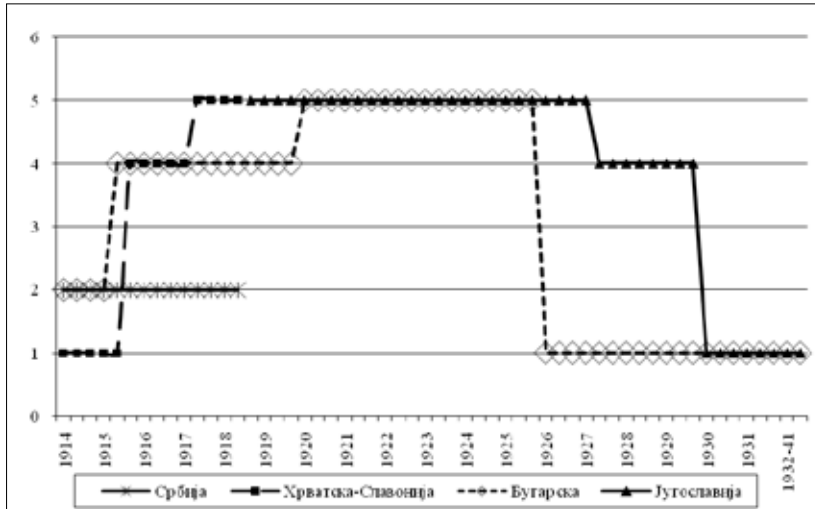
1914. Мораторијум у домену стамбених закупа био је предвиђен законом из новембра 1914: *Државен вестник*, 24 октобар (6. новембар) 1914.

⁴⁸ *European Housing Problems*, p. 440.

⁴⁹ „Закон о изменама и допунама у закону о мораторијуму из 1914. године“, *Службене новине Краљевине СХС*, 19. април 1919; „Привремена уредба о реквизицији станова“, *Службене новине Краљевине СХС*, бр. 47, 24. мај 1919. Видети и стамбено законодавство у: *Службене новине Краљевине СХС*, 31. мај 1920, 23. јун 1921. и 23. фебруар 1922.

⁵⁰ „Закон о становима“, *Службене новине Краљевине СХС*, бр. 106, 15. мај 1925; „Закон о изменама и допунама...“, *Службене новине*, бр. 244, 27. октобар 1926; „Уредба о становима“, *Службене новине*, бр. 118, 31. мај 1928; „Закон о уређењу сеобе лица која губе заштиту по досадањем закону о становима“, *Службене новине*, бр. 110, 16. мај 1930.

Графикон 6: Развој државне интервенције на тржишту стамбеног закупа у југоисточној Европи (1914–1941)



Извори: *European Housing Problems* и одговарајућа национална законодавства. Развојна типологија: 1) laissez-faire, 2) РМ, 3) РМ са елементима СКЗ, 4) СКЗ, 5) реквизиција, 6) конфискација

Стамбени мораторијум у Бугарској је као што смо видели санкционисан још у новембру 1914, а стављен је у дејство по објави рата Србији у октобру 1915. године. Већ марта 1916. својеврсни СКЗ је уведен владином уредбом која је проширила домен важења РМ-а на све бугарске грађане, с тим да су половину износа ренте плаћали они који нису били мобилисани.⁵¹ Ингеренције СКЗ-а биле су продужене законом од 10. априла 1917. и још два пута током трајања рата, али никада нису биле допуњаване мерама цивилне реквизиције стамбеног простора. Реквизицију, као начин решавања стамбених проблема, увела је тек у јануару 1920. влада Александра Стамболијског.⁵² Ова мера је најчешће поистовећивана са владавином земљорадника тако да након јунског преврата 1923. реквизиција и даље постоји формално, на нивоу законске норме, али фактички ишчезава из бугарске свакодневице. Штавише, бугарске власти су до августа 1926. укинуле све елементе СКЗ и

⁵¹ „Временна наредба“, *Државен вестник*, 26. септембар (9. октобар) 1915, (члан 5).

⁵² „Закон за наема на зданиа през време на войната“, *Државен вестник*, 12. април 1917; „Закон за облеглиение на жилиштната нужда“, *Државен вестник*, 20. јануар 1920; „Закон за облеглиение на жилиштните нужди“, *Државен вестник*, 16. мај 1921.

реквизиције и вратиле стамбени закуп у стање предратног *laissez-faire* режима (в. Графикон 6).⁵³

Слично случају Југославије, покрајине из којих је образована чехословачка држава имале су унеколико различиту динамику примене мера стамбене политике пре уједињења. У Словачкој и Карпатској Рутенији, које су биле саставни део земаља круне светог Стефана, државна интервенција предњачила је у интензитету у односу на чешке земље које су биле под аустријском регулативом. Тако је СКЗ уведен у Словачкој и Рутенији у новембру 1916, а у Чешкој у јануару 1917. године; реквизиција која је у Словачкој и Рутенији уведена у новембру 1917, у Чешкој није уведена све до пада Двојне монархије. Реквизиција у домену стамбене политике је уведена на целој територији Чехословачке у јануару 1919, а касније је продужавана и делимично модификована њена форма у неколико наврата све до 30. јуна 1921. када је њена примена престала.⁵⁴ Међутим, већ следеће године реквизиција је поново омогућена законом од 11. јула 1922.⁵⁵

Изгледа да је у међувремену за законодавце постало проблематично да отворено именују меру реквизиције па је то чињено заобилазно. Наиме, у закону из 1922. стоји да „окружне власти могу наредити власнику [...] да током одређеног временског периода изда под закуп незаузете делове стамбеног простора“. Будући да су законодавци предвидели драстичне казне (20.000 чехословачких круна⁵⁶ или шест месеци затвора) за власнике уколико се оглуше о наредбу, реквизиција је постојала у свему осим у дословном тексту закона. Закон из 1922. био је продужен законом из 1928. и остао је на снази све до 1938.⁵⁷ Дејство норми СКЗ продужавано је

⁵³ „Закон за ликвидирани на одношениата между наемодателите и наемателите, създадени от закона за облекчение на жилиштните нужди“, *Държавен вестник*, 3. мај 1926.

⁵⁴ „Nařizení o zabírání bytů obcemi“, *Sbírka zákonů*, 38/1919. Дејство наредбе је била продужено законом од 30. октобра 1919: *Sbírka zákonů*, 592/1919. Међутим, реквизиција је остала у дејству за друге врсте закупа (изузев стамбених просторија) на основу закона по. 332 из 1919, а касније је ова одредба продужавана законима по. 304 из 1921. и по. 87 из 1923. године који су остали на снази до децембра 1924. године.

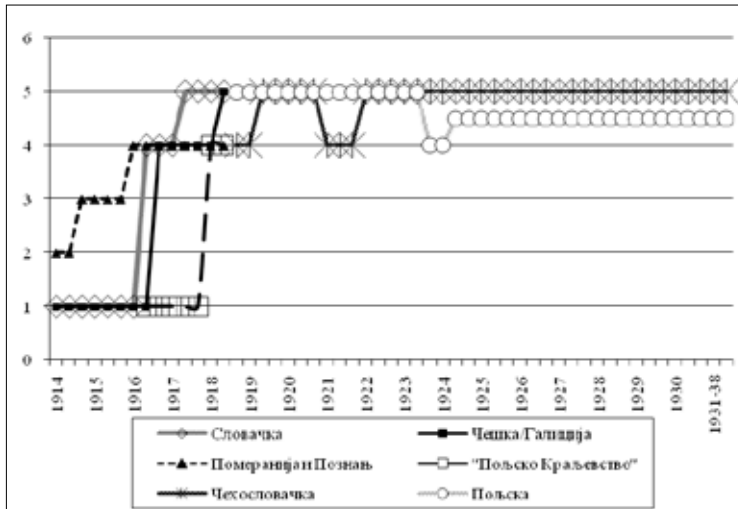
⁵⁵ „Zákon o mimořádných opatřeních bytové péče“, *Sbírka zákonů*, 225/1922.

⁵⁶ Према службеној чехословачкој статистици цене за килограм брашна биле су између 3,67 и 4,93 круне, а за килограм кромпира око 1,5 круна. В.: *Statistická příručka Republiky československé*, Praha, 1925, str. 201.

⁵⁷ „Zákon o mimořádných opatřeních bytové péče“, *Sbírka zákonů*, 118/1928.

1923, 1924, 1926, 1927. и 1928. и он остаје важећи и током 30-их година прошлог века (в. Графикон 7).⁵⁸

Графикон 7: Развој државне интервенције на тржишту стамбеног закупа у источној средњој Европи (1914–1938)



Извори: *European Housing Problems* и одговарајућа национална законодавства. Развојна типологија: 1) *laissez-faire*, 2) РМ, 3) РМ са елементима СКЗ, 4) СКЗ, 5) реквизиција, 6) конфискација

Истраживање почетака пољске стамбене политике још је комплексније него у случају Југославије и Чехословачке због изузетно сложених околности ратних операција које су померале границе и јурисдикције између предратних руских, аустријских и немачких провинција будуће Пољске, као и окупираних територија и марионетског „Пољског краљевства“. Док су аустријске и немачке провинције следиле матична законодавства издата у Бечу и Берлину, Пољско краљевство је имало своју сопствену регалативу у овом домену. Законима из јула и септембра 1918. овај полуаутономни државни ентитет створио је озбиљне институционалне темеље СКЗ-а, који ће послужити као основа стамбене политике у потоњој независној Пољској.⁵⁹ Законодавство из 1918. је установило по-

⁵⁸ „Nařizení o ochraně nájemců“, *Sbírka zákonů a nařizení*, 83/1918. Заштита станара је касније продужавана уредбама по. 671/1919, и по. 175/1920 и законима по. 275/1920, по. 488/1921, по. 130/1922, по. 85/1923, по. 85/1924, по. 48/1925, по. 44/1928, по. 30/1930, по. 62/1934.

⁵⁹ „Ustawa o wstrzymaniu eksmisji lokatorów“, *Dziennik Praw Królestwa Polskiego*, no. 8 of 16 July 1918. Примена овог закона била је продужена следећим актима:

дробан систем заштите закупаца. Не само да станари нису могли добити отказ од станодаваца већ је износ станарине био стављен под државну контролу. Рента плаћена у руским рубљама 30. јуна 1914. узимана је као референтна вредност за утврђивање законом прописаних станарина у 1918. години. Износ је прерачунаван у немачке марке и аустријске круне према предратном курсу. Иако су све ове валуте током рата биле у великој мери обезвређене инфлацијом, износ референтне станарине из 1914. требало је, на основу пољског законодавства, умањити за 10–20% у градовима Варшави, Лођу, Пабјаници и Згјежу. У другим местима референтна рента требало је да се увећа за 10–40 одсто.

Почев од јануара и јуна 1919. законодавство новоформиране пољске државе наставило је и додатно проширило области примене СКЗ-а наслеђеног од марионетског „краљевства”.⁶⁰ Неки елементи ратног провизоријума уведени су за породице војника који су мобилисани за време совјетско-пољског рата 1919–1921. године. Од новембра 1919. локалне власти су овлашћене да спроводе стамбене реквизиције. Законска основа примене мера реквизиције продужавана је у неколико наврата све до новембра 1923, када је коначно престала њена важност.⁶¹ Очигледно су стамбене прилике још увек биле далеко од регуларних па су мере реквизиције поново уведене стамбеним законодавством из маја 1924. године. Ово законодавство је у значајној мери ограничило реквизицију. Држава је надаље имала право коришћења само оних станова који су већ били реквирирани. На пример, приликом премештаја чиновника државне власти су имале право да их смештају у ове станове без икаквог права протеста власника.⁶² Ове одредбе пољског

„Ustawa o przedłużeniu terminu wstrzymania eksmisji lokatorów”, *Dziennik Praw Królestwa Polskiego*, no. 9 of 9 August 1918; „Ustawa tymczasowa o ochronie lokatorów”, *Dziennik Praw Królestwa Polskiego*, no. 10 of 10 September 1918.

⁶⁰ „Dekret o ochronie lokatorów i zapobieganiu brakowi mieszkań”, *Dziennik Praw Państwa Polskiego*, no. 8, Poz. 116, 25. januar 1919; „Ustawa o ochronie lokatorów”, *Dziennik Praw Państwa Polskiego*, no. 52, Poz. 335, 1. jul 1919. СКЗ је поново продужен законодавством из 1921. године: „Ustawa o ochronie lokatorów”, *Dziennik Ustaw*, no. 4, Poz. 19, 12. januar 1921.

⁶¹ „Ustawa z dnia 27 listopada 1919 r. o obowiązku zarządów gmin miejskich dostarczania pomieszczeń”, *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*, No. 92, Poz. 498, 11. decembar 1919; „Ustawa z dnia 4 kwietnia 1922 r. o obowiązku zarządów gmin miejskich dostarczania pomieszczeń”, *Dziennik Ustaw*, no. 33, Poz. 264, 10. maj 1922; „Ustawa z dnia 1 czerwca 1923 r. Przedłużająca moc obowiązującą ustawy z dnia 4 kwietnia 1922 r. o obowiązku zarządów gmin miejskich dostarczania pomieszczeń”, *Dziennik Ustaw*, no. 59, Poz. 418, 15. jun 1923.

⁶² „Ustawa z dnia 11 kwietnia 1924 r.o ochronie lokatorów”, *Dziennik Ustaw*, no. 39, Poz. 406, 10. maj 1924.

стамбеног законодавства продужаване су до краја постојања друге Пољске Републике (в. Графикон 7).⁶³

Завршна разматрања

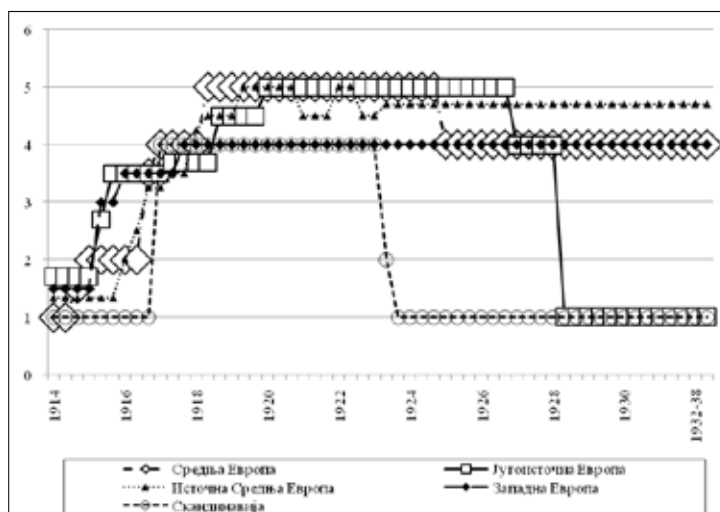
Судећи према карактеру стамбеног законодавства у југо-источној и источној средњој Европи ови регионални обрасци су следили модел изразито интервенционистичке немачке и аустроугарске политике у овом домену (в. Графикон 8). Током рата, динамика развоја државне интервенције била је донекле различита у овим државама тј. у њиховим провинцијама и окупираним областима, али до почетка 1920. у свима је СКЗ био употпуњен широким ингеренцијама у домену реквизиције стамбеног простора. На основу развојне типологије која је представљена у овом раду, реквизиција подразумева највиши степен државне интервенције на стамбеном тржишту за време Првог светског рата и у међуратном периоду, наравно, уколико се занемари бољшевичка пракса у СССР-у и краткотрајна епизода Беле Куна у Мађарској. Овај прилично висок ниво интензитета државне интервенције одржан је у све четири земље чак и након што је 1925. реквизиција била укинута у Немачкој и Аустрији. У Чехословачкој и Пољској, након неуспелих покушаја да се укину, мере реквизиције су са извесним ограничењима остале на снази све до краја међуратног периода. Земље југоисточне Европе, Југославија и Бугарска, пружају сасвим другачију слику.

Бугарска је била последња од четири земље која је увела реквизицију и прва која ју је укинула; бугарске власти су заправо до лета 1926. укинуле сва постојећа ограничења у домену стамбеног закупа. Само су неке скандинавске земље то урадиле пре Бугарске, док су, с друге стране, економски много либералније земље као што су Уједињено Краљевство, Француска и Немачка задржале СКЗ све до краја међуратног периода. Југославија је неколико година иза Бугарске такође ликвидирала државну интервенцију у овој области. Законски оквир примене мера реквизиције у Југославији је истекао до краја 1917, а СКЗ је коначно укинут 1930. године. Образац стамбене политике у југоисточној Европи, дакле, у знатној мери

⁶³ „Ustawa z dnia 28 listopada 1928 r. o ochronie lokatorów”, *Dziennik Ustaw*, no. 100, Poz. 894, 15. decembar 1928; „Obwieszczenie ministra sprawiedliwości z dnia 4 maja 1936 r.”, *Dziennik Ustaw*, no. 39, Poz. 297, 5. april 1936.

се разликује од оног који је постојао у источној средњој Европи и у другим деловима Европе. Гледајући само динамику развоја државне интервенције у домену стамбеног закупа, балкански модел, заједно са скандинавским, указује се као најлибералнији. Ове две европске регије, наиме, прве су се вратиле потпуном *laissez-faire* режиму предратне Европе. То наравно не значи да су политичке елите у овим земљама биле ватренији поборници економског либерализма, нити да су традиција и фактичко стање економских слобода у овим земљама биле испред других регија у Европи.

Графикон 8: Државна интервенција на тржишту стамбеног закупа у Скандинавији, југоисточној, источној средњој, средњој и западној Европи (1914–1938)



Извори: *European Housing Problems* и одговарајућа национална законодавства. Развојна типологија: 1) *laissez-faire*, 2) РМ, 3) РМ са елементима СКЗ, 4) СКЗ, 5) треквизиција, 6) конфискација

Брз повратак либерализму у скандинавским земаљама може се објаснити чињеницом да их ратне последице нису погодиле у великој мери па су се лако могле вратити предратним стандардима економије. У случају Бугарске и Југославије ради се у првом реду о земљама преовлађујућег пољопривредног карактера, са релативно мало (нешто изнад 20 одсто) урбаног становништва, које је требало збрињавати мерама стамбене политике. У бугарском случају имали су утицаја и политички мотиви јер је радикалну стамбену политику персонификовао земљораднички кабинет Стамболијског па је након

његовог свргавања Цанковљев режим пожurio да јој стане на крај. У Чехословачкој и Пољској (изузев пољских источних војводства) налазили су се бројни индустријски центри са бројном популацијом индустријског радништва и много израженијом стамбеном проблематиком него што је то био случај у балканским земљама. Образац стамбене политике у источној средњој Европи је обухватао радикалне мере реквизиције и СКЗ све до краја међуратног периода и као такав указује се као најизразитији модел државне интервенције у домену стамбене политике у Европи (без СССР-а) у међуратном периоду. Са изузетком Скандинавије и Совјетског Савеза, обрасци стамбене политике у југоисточној и источној средњој Европи достигли су до почетка тридесетих година прошлог века стадијуме најниже и највише државне интервенције на тржишту стамбеног закупа у Европи. Утисак је да је државна интервенција на економској периферији Европе једноставније изашла на крај и са категоријом угрожених станара у балканским земљама, где је државна заштита у потпуности укинута – и са категоријом власника некретнина у источној средњој Европи, где су мере реквизиције остале све време на снази.

Summary

Aleksandar R. Miletić, Ph. D.

State Regulations of the Housing Rental Markets in Europe, 1914–1938

Key words: *state intervention, rent control system, requisitioning, tenant protection, Southeast Europe, East Central Europe, Scandinavia, Western Europe*

This article provides a meticulous analysis of institutional framework behind the state intervention in the domain of housing tenancy relations in Europe during the period under review. Based on relevant sources and a systematic comparative approach the article sheds light on dynamics of development of the phenomenon compared

between different countries and regions. A broader European viewpoint and the applied comparative perspectives help in identifying different patterns of institutional frameworks. Based on the nation-state data and analysis, it presents a typology of six consecutive developmental stages of state involvement in housing problems. Comparative perspectives on these policies will be facilitated by means of that typology.

Securing the welfare of conscripts' families against excessive demands of landlords was usually a priority of the belligerents' domestic policies during the war 1914–18. Gradually, these measures were evolving towards ever more elaborated protection of almost all tenant groups during and after the war. At the same time, a huge housing crisis, coupled with increasing demand for housing became, apparent by the end of the war. In many countries, an initial housing stipulation, in the form of postponement of payments and prolongation of lease-contracts, was carried out through wartime rent-moratorium provisions (RM). The introduction of the RM provisions set a huge legal precedent, but it still did not formally abolish basic principles of the pre-war *laissez-faire* regime in the domain of housing tenancy. After all, it was only designed as an extraordinary, temporary, measure limited to the certain categories of population.

However, as the housing situation throughout Europe was becoming ever more serious during the war, moratorium schemes were joined with or replaced by a general rent-control system (RCS) in some countries, applied usually to all categories of population. If the moratorium policy is to be considered as a part of wartime provisory, the RCS appears as indication of a new stage of universal and unrestricted state interference in the domain of housing issues. While the moratorium was only anticipating the social tensions and public unrest at home, the RCS was directly responding to them. A fully developed RCS emerged and also developed in almost all belligerent countries during or immediately after the war; newly created countries in post-war Europe adopted and continued to apply these policies during 1920s. In a completely developed form, it was introduced in Scandinavian and other neutral countries also during the war. At the beginning of the 1920s the RCS was the predominant model of housing policy in almost all European countries. Under the system, nearly all aspects of the previous contractual relation between the owner and tenant were prescribed and controlled by the state authorities.

In most European states (western European and Scandinavian countries) the RCS proved to be successful in securing tenants' positions;

it consequently also contributed to the consolidation of social conditions for the poor during the war scarcity. In turbulent areas of Central, Eastern, and East-Central and Southeastern Europe, however, it was to be accompanied by more radical state interference/intrusion into the realm of proprietors' ownership, and even into the privacy of their family life. This higher level of state intervention was exercised by the state's practice of requisitioning „superfluous” housing space. Namely, after the first regulations on tenants' protection had been issued, many proprietors lost interest in renting out their vacant or unutilized housing units. This was especially true as the rent income had been widely restricted under the regulations. In Central European countries, which were in turmoil verging on social revolution during the last two years of the war, state authorities did not hesitate to interfere in this, the last resort of privacy in the lives of well-to-do citizens. The requisitioning, widely applied in countries of Central Europe, implied only a restriction in property rights, and did not imply a loss of ownership. Confiscation, (i.e. nationalization) the most radical state intervention in the domain of housing policy, had been recorded in only two countries, namely: Hungary, during provisional Bolshevik government (March to August 1919), and Russia after the Bolsheviks came to power. In Bolshevik Russia, apart from land and buildings, even furniture was confiscated and became municipal property.

Based on the above detailed information on the development of the state intervention in housing market it is possible to construct a typology with six consecutive developmental stages or degrees (1–6) of the state involvement with housing tenancy and housing tenure: 1) *laissez-faire* regime, 2) RM, 3) RM with elements of the RCS, 4) RCS, 5) requisitioning, 6) confiscation. The developmental typology and its application in a broader European comparative perspective are demonstrated in Charts 2, 3, 4, and 5. With certain limits it proves to be a useful tool for cross-country and cross-regional comparison of the legal development of the phenomenon. It is apparent from the charts that the highest level of the state intervention in Europe (Russia excluded) was recorded in the territories of the Central Powers; on the other hand, the Scandinavian countries, spared from direct impact of the war, proved to be the most devoted to the premises of economic liberalism. Among the countries and regions observed only the Scandinavian countries managed to return to the principles of free-market in the domain of housing tenancy by the first half of 1920s. Western- and Central European patterns of housing policies equally

demonstrate somewhat different dynamics and the level of intensity of state intervention in the domain of private property. However, in both regions, the same as most of Europe, RCS proved to be indispensable throughout the 1920s. After Germany and Austria abolished the practice of requisitioning in 1925 no huge differences existed between basic legal patterns of state facilitated RCS on most of the European continent, Scandinavia, and Russia excluded.

Judging from the basic legal provisions of housing legislation in Yugoslavia, Poland, and Czechoslovakia, it seems as if their authorities followed the Central European policies and interventionist German, Austrian and Hungarian housing policy patterns (see Charts 6, 7 and 8). The pace of development of the state involvement was somewhat different from one country to another; however, by the end of 1919, in all territories, the RCS had been accompanied with excessive state prerogatives in the requisitioning of the housing facilities. According to the developmental typology this was the highest level of state intervention in the housing market, of course only if the Bolshevik practices are to be excluded from the comparison. This, rather extreme degree of state intervention, was maintained by all four countries, even after it was abolished by the Austrian and German authorities. In Czechoslovakia and Poland, after unsuccessful attempts to bring it to end, and with certain modifications, requisitioning remained in force till the end of the period under review. Throughout the second half of 1920s and during 1930s the East Central European pattern of housing policy was the most interventionist in Europe.

The Southeast European pattern of policy, on the other hand, provides us with some remarkable features, distinctive even in broader European comparisons. Bulgaria was the last of four countries to introduce requisitioning and the first to abolish it in summer 1926, when, in fact, all emergency measures in the domain of housing expired. Yugoslavia put an end to requisitioning in 1927 while the RCS was dismantled in 1930. In this way, by the beginning of 1930s, Balkan countries, Bulgaria and Yugoslavia, effectively returned to the pre-war *laissez-faire* standards which were accomplished at that time only by some Scandinavian countries. This is even more fascinating when compared with so-called core economies in France, Germany and Britain which kept RCS until the end of the inter-war period. The rationale behind these policies is certainly not for a higher appreciation of the free trade and market liberty in the economic periphery, but the fact that it was much easier to deal with housing problems of an urban

population in predominantly agrarian countries such as Yugoslavia and Bulgaria. If one excludes Bolshevik model of housing policies applied in the USSR and a small scale state intervention applied in Scandinavia, East-Central and Southeast European countries represent confronted patterns of the most liberal and the most interventionist housing policies in Europe in the period under review.