

Macura, Vladimir, Vuksanović-Macura, Zlata, 2018, "Proces izrade urbanističkog plana za neformalna romska naselja – primer Male Gube u Prokuplju", in: *Romi Srbije u XXI veku*, urednik Tibor Varadi, Beograd : SANU, Odeljenje društvenih nauka, Odbor za proučavanje života i rada Roma, 2018, 167-189. (Posebna izdanja / Srpska akademija nauka i umetnosti ; knj. 688. Odeljenje društvenih nauka, ISSN 0354-494X ; knj. 109)

УДК 728.1(=214.58)(497.11)
316.334.54(=214.58)(497.11)

ПРОЦЕС ИЗРАДЕ УРБАНИСТИЧКОГ ПЛАНА ЗА НЕФОРМАЛНА РОМСКА НАСЕЉА – ПРИМЕР МАЛЕ ГУБЕ У ПРОКУПЉУ

Владимир Мацура*, Злата Вуксановић-Мацура**

А п с т р а к т. – У раду је приказан *процес* израде плана детаљне регулације неформалног ромског насеља Мала Губа у Прокупљу. Описани су и дискутовано је о кључним корацима процеса кроз које се прошло, како би на крају план прихватили Роми и усвојила Скупштина општине Прокупље. Процес и његови кораци који су овде изложени, нису дефинисани Законом о планирању и изградњи – али њиме нису ни искључени; они су сугерирани Водичем за легализацију неформалних ромских насеља који је приредила Мисија ОЕБС-а у Србији у сарадњи са Министарством животне средине и просторног планирања Републике Србије. Суштина спроведеног процеса била је да су се три релевантна актера – општина Прокупље са својим службама, ромска заједница Мале Губе са Друштвом Рома Прокупље и урбанистички тим Југословенског института за урбанизам и становање (ЈУГИНУС) са Друштвом за унапређивање ромских насеља (ДУРН) – повезали, усагласили сва кључна питања и на тој основи израдили одговарајући урбанистички план. При том се пошло од два става. Први, да је партиципација, односно учешће становника Мале Губе, и заједнице у целини и породица и појединаца, у доношењу одлука у свим фазама израде урбанистичког плана, основно право и кључни предуслов за реализацију плана која ће се током времена обављати. Друго полазиште јесте да план треба да буде на линији стандарда којима ће бити обезбеђена одрживост насеља и његовог даљег развоја у циљу стварања животног амбијента који ће бити једнак другим насељима Прокупља.

Кључне речи: урбанистичко планирање, партиципација, методологија, неформална насеља, ромска насеља

* Друштво за унапређивање ромских насеља, Београд, и-мејл: vmacura@sbb.rs

** Географски институт „Јован Цвијић“ САНУ, Београд, и-мејл: z.macura@gi.sanu.ac.rs

УВОД

Урбанистички план ма које врсте – почев од генералног плана па до детаљног, јесте правни инструмент којим се на формалан, правно ваљан начин, кроз доношење одговарајућих одлука скупштине општине или града, неко неформално насеље настало бесправном изградњом свих врста физичких структура, накнадно прихвата и укључује у општински и градски систем.¹ Треба разликовати легализацију појединачног објекта, куће, радионице, или било чега, од легализације читавог насеља. Ту разлику наше законодавство не препознаје. Сматра се да је проблем решен уколико се легализују објекти, а да се притом губи из вида да осим објеката постоје и бројне комуналије, инсталације, јавни простори итд., који су настајали упоредо са нелегалном градњом појединачних објеката. Легализација укупног насеља управо има у виду да се и ове структуре озаконе што за собом повлачи бројне позитивне импликације – у одржавању насељских структура, њиховој модернизацији, проширивању и сл. Легализација укупног насеља не значи аутоматски и легализацију сваке појединачне куће. Могуће је да неке од њих неће моћи да се легализују због нерешивих имовинско-правних односа или њиховог лоцирања на неком коридору инфраструктуре и сл.

Аутори овог рада написали су више десетина популарних чланака, памфлета, стручних и научних радова, делова о становању за стратегије и акционе планове, оцена стања, смерница за планирање и пројектовање и неколико књига залажући се за легализацију неформалних ромских насеља. Легализацију неформалних ромских насеља аутори су као основну тему имали током рада на документима Савета Европе као што су извештај о повезаности становања, урбанизма и сиромаштва Рома у централној и источној Европи² и смернице за унапређење услова становања Рома у земљама чланицама Савета Европе³,

¹ Доношење урбанистичког плана за ромско насеље посматрано је као вид легализације насеља као целине и као основ за даљу легализацију/озаконење појединачних структура и објеката. (Vuksanović, Z., Macura, V. (2006). *Stanovanje i naselja Roma u jugoistočnoj Evropi: Prikaz stanja i napretka u Srbiji*. Warsaw: OSCE/ODIHR, str. 138–140). На глобалном нивоу, идеја легализације нелегалних насеља као целине појавила се почетком 1990-их. (IUCN / UNEP / WWF. (1991). *Caring for the Earth: A Strategy for Sustainable Living*. Geneva, Switzerland, p. 107). У новијој литератури користи се и термин регуларизација (UN-HABITAT. (2009). *Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements*. Nairobi: UN-HABITAT, p. 144).

² Macura, V., Petrović, M. (1999). *Housing, Urban Planning and Poverty: problems faced by Roma/Gypsy communities with particular reference to Central and Eastern Europe*. (MG-S-ROM (99) 1). Strasbourg: Council of Europe.

³ Council of Europe. (2005). *Recommendation Rec (2005) 4 of the Committee of Ministers to member states on improving the housing conditions of Roma and Travellers in Europe*. Strasbourg: Council of Europe.

затим у књизи *Становање и насеља Рома у југоисточној Европи*⁴ и у тексту о инклузији Рома кроз унапређење становања и насеља⁵, преко учешћа у изради националних докумената и предлога закона, као што су *Смернице*⁶, *Водич*⁷ и модел закона о легализацији одрживих неформалних ромских насеља у Србији⁸ и у новијим радовима о нужности легализације ромских насеља.⁹ Овај текст је на линији претходних залагања аутора.¹⁰ У односу на њих, овде се први пут приказује процес израде урбанистичког плана као основе легализације – у овом случају плана детаљне регулације за насеље Мала Губа. Можда искуство из Прокупља може да помогне неким другим актерима да лакше изведу своју замисао. То је главна намера аутора овог текста.

Скупштина општине Прокупље усвојила је октобра месеца 2013, *План детаљне регулације неформалног ромског насеља Мала Губа*.¹¹ План детаљне регулације (ПДР) је врста урбанистичког документа који се „доноси за делове насељеног места, уређење неформалних насеља [...] и подручја за која је обавеза његове израде одређена претходно донетим планским документом“ или ако таква обавеза не постоји, онда ПДР може да се донесе „по захтеву лица које са јединицом локалне самоуправе закључи уговор о финансирању израде тог планског документа.“¹² У Одлуци о изради ПДР-а који је донела Скупштина општине Прокупље, у члану 2. стоји да је циљ њеног доношења „уређење насеља и легализација

⁴ Vuksanović, Z., Macura, V. (2006). *Stanovanje i naselja Roma u jugoistočnoj Evropi: prikaz stanja i napretka u Srbiji*. Warsaw: OSCE/ODIHR.

⁵ Мацура, В. (2006). „Инклузија Рома кроз унапређење насеља и услова становања“ у *Четири стратешке теме стамбене политике у Србији*, П. Гарау (ур.) Београд: УН-Хабитат, СИРП, Програм становања и трајне интеграције избеглица.

⁶ Министарство за капиталне инвестиције. (2007). *Смернице за легализацију и унапређење неформалних ромских насеља*. Београд: Министарство за капиталне инвестиције. (В. Мацура је био руководилац, а З. Вуксановић-Мацура члан стручног тима)

⁷ Divjak, L. (ur.) (2010). *Vodič kroz legalizaciju neformalnih romskih naselja*. Beograd: OEBS, Misija u Srbiji. (Владимир Мацура је био главни консултант на изради *Водича*)

⁸ Довијанић, М., Мацура, В., Ференчак, М., Клисаревић, Ж., Балић, О. (2014). *Преднацрт Закона о легализацији одрживих неформалних ромских насеља у Србији*. Београд: Стална конференција ромских удружења грађана.

⁹ Мацура, В. (2014). „Нужност легализације неформалних ромских насеља“ у *Прилози стратегији унапређења положаја Рома* (стр. 55–71), Варади Т., Ђорђевић, Д. Башић, Г. (ур.). Београд: САНУ и Заштитник грађана.

¹⁰ Аутори су овај текст написали у децембру 2015. године.

¹¹ План детаљне регулације неформалног ромског насеља Мала Губа, *Службени лист Општине Прокупље*, бр. 13 од 9. 10. 2013.

¹² Закон о планирању и изградњи, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009, 81/2009 – испр., 64/2010 – одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – одлука УС, 50/2013 – одлука УС, 98/2013, члан 27.

објеката неформалног ромског насеља. Како се на овом простору налази низ нелегалних објеката, а да при том нису решени имовинско-правни односи, неопходно је донети план детаљне регулације¹³. Средства потребна за израду плана, према овој одлуци, обезбедили су општина Прокупље и Канцеларија УН за пројектне услуге УНОПС – Прогрес.¹⁴

Постојање неформалних насеља у којима је грађевински фонд настао нелегалном изградњом није специфичност ни Прокупља ни Србије. Реч је о транзиционој фази урбанизације у којој још увек постоје значајна кретања становништва ка урбаним центрима свих врста и величина, а да притом ови нису ни економски ни урбанистички спремни да прихвате досељенике. Та фаза развоја – прекомерна урбанизација – која у Србији траје од првих деценија 20. века, а која се интензивирала са индустријализацијом и електрификацијом земље после Другог светског рата, данас је достигла поражавајући ниво од око 1.700.000 нелегалних објеката. У неким земљама, попут оних у Јужној Америци или Азији, неформална изградња има гигантске димензије, а неформална насеља имају и по више милиона становника. Неке од развијених европских земаља, као што је Италија, до пре пола столећа такође су имале значајна неформална насеља која су различитим мерама уведена у планске урбане токове. Неформална насеља данас постоје у готово свим земљама југоисточне Европе. Овде се не поставља питање да ли је упоредни развој градова кроз планску и неформалну линију једна од урбаних законитости – јер он то јесте, већ питање политичке умешности, административне вештине и брзине националних и локалних управа да такав развој трансформишу у легалан и планиран.¹⁵ Нерегулисан развој неформалних насеља може имати негативне последице на друштво, локалну заједницу и породицу. С друге стране, регуларизација и унапређење неформалних насеља, као и планирање ради спречавања нове неформалне градње, данас је препознато као један од кључних елемената одрживог и инклузивног развоја градова.¹⁶

¹³ Одлука о покретању ПДР-а Мала Губа, *Службени лист општине Прокупље*, бр. 8 од 30. 12. 2011.

¹⁴ Средства УНОПС-Прогреса у износу од 90% вредности радова обезбеђена су на основу Уговора о финансијској подршци у креирању плана бр. 400-946/112-01 од 19. 12. 2011. (Одлука, члан 8)

¹⁵ Гледајући с тог становишта, Србија припада оним земљама које нису способне да рукују овом врстом урбаног развоја. Наиме, у протекле три деценије у Србији су донета четири закона која су имала намеру да регулишу неформалну изградњу али ниједан од њих до сада није показао резултате.

¹⁶ Payne, G. (2005). "Getting ahead of the game: A twin-track approach to improving existing slums and reducing the need for future slums", *Environment and Urbanization* 17 (1), p. 137; UN-HABITAT. (2009). *Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements*. Nairobi: UN-HABITAT, p. 108.

Међу различитим типовима неформалних насеља у Србији налазе се и ромска насеља. Истраживање је показало да је око 35% од укупно око 590 ромских насеља у Србији (без Косова), настало „бесправно“, док је „плански“ настало око 30%, а „комбинованом“ изградњом око 35%.¹⁷ Град Прокупље има четири ромска насеља чије су величине 2010. године биле следеће: Черкез мала је имала око 710 становника, Царина око 540 становника, Џунгла око 170 становника и Мала Губа око 250 становника.¹⁸ За разлику од задња два насеља, Черкез мала и Царина су стара, и у урбани миље интегрисана насеља. Отуда се и јавила потреба да се друга два неформална насеља просторно и правно регулишу.

Године 2010. завршен је *Водич кроз легализацију неформалних ромских насеља*¹⁹, који је сугерисао извођење поступка легализације неформалних насеља у седам корака. *Водич* је саветовао да се у поступак легализације насеља крене доношењем општинске одлуке о започињању процеса, што је први корак, а да се затим, као други корак, анализом конкретног насеља покаже његов квалитет и да одговор на питање да ли је оправдано да се оно побољшава или не.²⁰ *Водич* је био иновирана верзија *Смерница* које су биле донете 2007. године и које су биле урађене у Министарству за капиталне инвестиције, тада задуженом за питања урбанизма, изградње и становања.

Правни основ, а уједно и први корак за рад на легализацији насеља Мала Губа, била је одлука о унапређењу ромских насеља, коју је општина Прокупље донела још 2007. године, подстакнута *Смерницама*. На тој одлуци заснован је рад на анализи стања и процени перспективе развоја Мале Губе. Рад је започет 6. јуна 2011. договором о сарадњи Друштва Рома Прокупље (ДРП) и Друштва за унапређивање ромских насеља (ДУРН) из Београда.²¹ ДРП је врло добро познавало локалну ситуацију и имало је низ успешних акција у области запошљавања, школовања, социјалне заштите и сређивања личних докумената. ДУРН је познавало поступке израде планова за неформална насеља, имало је дугогодишње искуство са планирањем ромских насеља и било регистровано за израду урбанистичких планова, тако да су се знања и капа-

¹⁷ Податак из истраживања спроведеног 2002, објављено у: Јакшић, Б., Башић, Г. (2005). *Уметност преживљавања: где и како живе Роми у Србији*. Београд: Институт за филозофију и друштвену теорију, стр. 47.

¹⁸ *Локални акциони план за становање Рома општине Прокупље*. (2010). Скупштина општине Прокупље, стр. 7–12.

¹⁹ Divjak, 2010.

²⁰ Divjak, 2010, стр. 17–27.

²¹ Основ за овај договор био је *Протокол о заједничкој сарадњи на реализацији ромских програма у општини Прокупље* између општине Прокупље и Друштва за унапређивање ромских насеља из Београда од 2. 11. 2001, заведен под општинским бројем 692-1/2001-01, као и већи број протокола о сарадњи између Друштва Рома Прокупље и Општине Прокупље.

цитети те две организације међусобно допуњавали. Ове две организације су формирале радни тим који је у наредних неколико година радио на стамбеној и насељској проблематици Мале Губе. Током јуна, јула и августа 2011, радни тим²² је обавио обимне послове на сакупљању планске и пројектантске документације која се односила на зону Мале Губе, спровео попис физичких структура насеља, обавио анкетаирање домаћинстава, те саставио завршни елаборат под насловом *Анализа постојећег стања неформалног ромског насеља Мала Губа у Прокупљу и перспектива даљег развоја*.²³ Кључни подаци за израду овог елабората потицали су из теренског истраживања и анкетаирања домаћинстава Мале Губе.

ТЕРЕНСКО ИСТРАЖИВАЊЕ И АНКЕТА

Теренско истраживање и анкетаирање домаћинстава почело је с претпоставком да је Мала Губа типично нехигијенско неформално насеље.²⁴ Прве посете насељу, први разговори са људима који ту живе, разговори у општини са службеницима или функционерима, састанци у јавним комуналним предузећима, приче са комшијама Мале Губе, активистима Друштва Рома Прокупље, анализе првих фотографија кућа и панорама насеља, све то је говорило да је реч о нехигијенском насељу насталом бесправном градњом, што на сопственом, што на туђем (општинском) земљишту. Оно што се у овим раним посетама видело било је да су куће Мале Губе нове, незавршене и донекле квалитетне, као и да су парцелација земљишта и формирање дворишта били коректни. Стање са инфраструктуром било је лоше. Канализација није постојала, део пољских нужника је био над потоком, водовод је био

²² Радни тим чинили су: Дејан Живковић, представник Друштва Рома Прокупље, руководиоцац радног тима, проф. др Владимир Мацура и мр Злата Вуксановић-Мацура, аутори методологије истраживања, анализе стања и процене перспективе; анкетарски тим из Друштва Рома Прокупље чинили су: Горан Хасановић, Звонко Живковић, Александар Бахтијаровић, Зоран Дурмишевић, Зорица Дурмишевић, Стефан Живковић, Садику Шаип, Вељко Јашаревић, Ненад Алишановић; подршку од стране општине Прокупље пружио је Миодраг Губијан, шеф пројектне канцеларије за израду и имплементацију пројеката, Сафет Сушица, координатор за ромска питања и Ивана Анђелковић, економиста у Канцеларији за младе општине Прокупље.

²³ Овај материјал је касније ушао у документацију ПДР-а Мале Губе.

²⁴ Постоји више типологија ромских насеља, а овде користимо једноставну трипартитну коју чине квалитетна насеља (куће и инфраструктура су одговарајући), нехигијенска насеља (куће су мање квалитетне, али је инфраструктура незадовољавајућа) и сламови (и куће и инфраструктура су незадовољавајући). (Vuksanović-Macura, Z. (2012) "The mapping and enumeration of informal Roma settlements in Serbia", *Environment and Urbanization*, 24 (2), pp. 689–699).

слаб, постојао је низ прикључака, и водоводних и електричних, који су били безбедносно проблематични. Улична и мрежа стаза је била углавном функционална, али је покривка недостајала, а недостајале су и везе између стаза или неких стаза и улица. Оно што нас је у првим данима теренског рада импресионирао био је уочљив људски акциони потенцијал насеља. Сви ови моменти су говорили да је реч о перспективном ромском неформалном насељу које има смисла унапређивати.

Концепција теренског истраживања је базирана на идеји да се, кроз систематски поступак, од становника Мале Губе сакупе чињенице о домаћинствима и њиховим члановима, насељу, кућама и парцелама, као и да се кроз независан попис евидентирају физичке структуре. Теренски рад је одлична прилика да се житељи насеља и урбанисти упознају, да становници разумеју шта урбанисти раде, а да урбанисти схвате потребе и аспирације становника. С методолошког становишта, теренско истраживање се базирало на *анкети*, затим на *неструктурираним интервјуима*, на *фотографисању кућа*, на *фотографисању панорама* насеља и на *картирању*. Радни тим је такође располагао топографско-катастарским планом Мале Губе који је 2007. израдио предузеће Геопројект из Прокупља.²⁵

Сврха истраживања била је да се обезбеде подаци потребни за решавање питања легализације и унапређивања насеља, односно да се ураде анализе и студије као основ за каснију израду одговарајућег урбанистичког документа.²⁶ Такође, циљ је био да се путем активне сарадње становника насеља обезбеде информације о постојећем стању (кућама, објектима, парцелама, улицама и инфраструктури), да се уоче главни проблеми у насељу, затим да се сагледају потенцијали насеља, заједнице и појединачних домаћинстава, као и да се препознају потребе, жеље и приоритети становника.²⁷

Радни тим су чинили чланови ДРП (спровођење анкете) и ДУРН (методолошки и стручни аспекти).²⁸ За потребе анкетирања члано-

²⁵ Снимање топографског плана извршено је електрооптичким инструментом, тоталном станицом *Topcon GPS 226 UN 2244*, а на основу пријаве геодетских радова надлежној служби за катастар непокретности општине Прокупље, од које су преузети неопходни подаци о мрежи и парцелама. Обрада теренских података, као и израда катастарско-топографског плана у аналогном и дигиталном облику, урађена је у софтверу *PITHAGORAS*. Оверу катастарско-топографског плана извршила је надлежна служба за катастар непокретности.

²⁶ „Анализа постојећег стања неформалног ромског насеља Мала Губа у Прокупљу (2011–2013)“, у План детаљне регулације неформалног насеља Мала Губа у Прокупљу (Документација за израду плана), *Службени лист Општине Прокупље*, бр.13 од 09. 10. 2013.

²⁷ О партиципативном методу анкетирања домаћинстава видети у: UN–HABITAT (2010), *Count me in: surveying for tenure security and urban land management*, UN–HABITAT, Nairobi.

²⁸ „Анализа постојећег стања неформалног ромског насеља Мала Губа у Прокупљу

ви ДРП и становници су израдили карту насеља са уцртаним улицама, кућама и двориштима.²⁹ Анкетни упитник је састављен на основу угледног примерка који је израдио ДУРН и који је прилагођен конкретној ситуацији насеља Мала Губа. Анкетне тимове су чиниле по једна особа из насеља и из ДРП. Ради правилног разумевања упитника и његове адекватне примене извршена је дводневна обука анкетара која је била прилагођена њиховом претходном знању и искуству. Активисти ДРП су неколико дана пре почетка анкете детаљно упознали становнике Мале Губе о њеном спровођењу, начину анкетања и циљевима анкете. У овој фази рада било је врло важно да становници разумеју да анкетања и упоредни разговори нису никаква „понуда“ или „конкретно решење“ нечијег проблема, већ да је то вид њиховог учешћа у заједничком послу да се до решења стамбеног проблема стигне. Објашњења кроз разговор, пре него што се кренуло са питањима из упитника, била су важна и да би се уклониле стрепње да би искрени одговори могли да науде породицама, а која је постојала код неких домаћинстава Мале Губе.

Анкетирање домаћинстава је трајало три дана. Анкету су спроводила четири анкетна тима. Анкетни упитник је имао 35 питања подељених у секције *домаћинство, кућа и двориште*. Упоредо са анкетањем, један члан тима је обележавао редне бројеве на кућама и други је фотографисао сваку кућу са 3 до 7 снимака.³⁰ Ови снимци су касније послужили да се оцени грађевинско стање куће, материјали, инсталације, завршна обрада, кров, начин грејања и сл. Руководиоци радног тима су током анкете помагали и надгледали рад анкетара. Након извршене анкете и обављеног фотографисања организован је радни сасанак на коме су анкетни тимови приказали своје резултате, скрећући пажњу на значајније чињенице и указујући на специфичности, што је било праћено и прегледом снимљених фотографија. Евидентирани су и забележени карактеристични моменти и изведени полазни закључци, што је све био основ за израду каснијих анализа стања и перспектива о могућностима легализације и унапређења насеља. На основу резултата из испуњених упитника и фотографија свих појединачних кућа састављени су табеларни прегледи обележја домаћинстава, кућа и дво-

(2011–2013)“.

²⁹ Ручно цртање карте насеља има посебан значај јер доприноси да Роми боље разумеју просторну организацију насеља и његових структура. (Vukšanović-Macura, Z. (2012). “The mapping and enumeration of informal Roma settlements in Serbia“, *Environment and Urbanization*, 24 (2), pp. 700, 702). У цртању карте Мале Губе водећу улогу имао је Садику Шаип уз сарадњу Вељка Јашаревића и Ненада Алишановића, као и уз учешће већег броја становника насеља.

³⁰ Фотографисање, обраду фотографија, њихову нумерацију и повезивање са топографско-катастарским планом урадио је Горан Хасановић, члан тима из ДРП.

ришта. Подаци су унети у програм *Excel* где су информације о сваком домаћинству и кући повезани са редним бројем уписаним на терену и у топографско-катастарски план.³¹ Овај систем је омогућио да се за свако домаћинство, за сваку кућу, за свако двориште, знају главне потребе и проблеми које треба решити унутар плана детаљне регулације.

ОСНОВНИ НАЛАЗИ ИСТРАЖИВАЊА

Мала Губа, невелико ромско насеље са 47 кућа, 247 житеља и површином земљишта од 5,75 ха, смештено је на јужној периферији града Прокупља, на терену које је старим Генералним урбанистичким планом града било предвиђено за постављање главног градског уређаја за пречишћавање отпадних вода. Насеље Мала Губа је настало на некадашњем пољопривредном земљишту. Лоцирано је на левим обалама два водотока, уз поток зван Стражавачка река који се, уз западну ивицу насеља, улива у реку Топлицу. Део насеља се налази на ниским kotaма тако да је изложен поплавама. Године 2010. и 2014. поплавама је било угрожено двадесетак кућа. Структура коришћења земљишта Мале Губе је врло скромна. То се види из податка о учешћу земљишта под становањем (куће и дворишта), које заузима око 3,2 ха, односно 56% укупне површине.

Заједницу Мале Губе чини седам, условно речено, малих братстава.³² То су Амзићи (10 домаћинстава), Аврамовићи (4 домаћинства), Демировићи (12 домаћинстава), Иљазовићи (7 домаћинстава), Јашаревићи (4 домаћинства) и Мустафовићи (10 домаћинстава).³³ Заједничка одлика свих братстава јесте помоћ и подршка међу његовим припадницима, што се види кроз мобе, бригу око деце, заступање појединачних и скупних интереса и сл. Унутар Мале Губе постоји јака социјална кохезија, што је, рекли бисмо, последица друштвеног статуса њених чланова унутар шире заједнице Прокупља. Према ширем друштву, Мала Губа иступа јединствено. Најчешће су то различити захтеви за побољ-

³¹ Обраду података теренског истраживања и анкете обавила је Ивана Анђелковић, економиста у Канцеларији за младе општине Прокупље и члан ДРП.

³² Братство се најчешће дефинише као део племена. У овом тексту га користимо будући да је у насељу Мала Губа реч о породицама истог презимена које су повезане даљим рођачким везама, али се осећају као припадници једне врло велике проширене породице. Ово запажање уочили смо кроз разговоре које смо водили са становницима за време истраживања у насељу у августу 2011. године.

³³ Унутар појединих братстава постоји неколико породица које са њима нису у рођачкој вези, али према којима имају коректан и пријатељски однос.

шање комуналних услова,³⁴ санирање штета насталих после поплава,³⁵ или материјално обезбеђење најсиромашнијих породица.³⁶ Ипак, Мала Губа није јака заједница, њен глас се не чује далеко. У настојањима да поправи свој положај сарађује са Друштвом Рома Прокупља које јој пружа подршку. Просторна организација братстава значајна је са урбанистичког становишта јер садржи посебан начин аранжирања структуралних елемената. Домаћинства једног братства насељавала су се једно до другог тако да, условно говорећи, имају своје „територије“, заправо суседства.³⁷ Оваква просторна организација довела је до формирања мреже путева и пешачких стаза које обезбеђују међусобно повезивање дворишта и њихово повезивање са уличном мрежом насеља.

Ко су житељи Мале Губе? Има их укупно 247. Према анкети то је веома млада, витална популација у којој доминантну групу од 144 особе чине млађи од 18 година. Група радно способног становништва од 15 до 64 године обухвата 121 особу.³⁸ Импликације овакве старосне пирамиде указују да је популација Мале Губе у развоју. Треба очекивати даље повећање броја младих породица. Претпоставља се да ће број деце до 14 година старости бити у благом порасту и да ће међу њима и даље доминирати она предшколског узраста. У Малој Губи живи 47 домаћинстава.³⁹ Просечна величина домаћинства је 5,25 чланова, што је нешто више од просечног ромског домаћинства од 4,3 члана у Србији. Најчешћи тип су инокосна једногенерацијска домаћинства којих има 28, док двогенерацијских домаћинстава има 12. Заједнички живот млађих домаћинстава са старијим, у истој кући, где не постоји довољан број просторија, представља проблем и за млађе и за старије.

Домаћинства Мале Губе су сиромашна. Процена коју су радили анкетари вршена је са релативног становишта, имајући у виду просечно имовно стање опште популације Прокупља, односно процењивано је да ли се испитивано домаћинство налазило испод или изнад општинског

³⁴ Пред локалне изборе 2009, у насељу је уведена нова доводна водоводна цев пречника 100 мм, а претходно су у сличним околностима појачане и електроинсталације у насељу.

³⁵ Једнократна новчана помоћ је дата угроженим породицама после поплаве 2010. и 2014.

³⁶ Реч је о помоћи најсиромашнијим породицама у насељу које се од 2006. године налазе у евиденцији Центра за социјални рад.

³⁷ Изузетак су Демировићи који су насељени на две локације у насељу.

³⁸ Старосни контингенти дати су на основу поделе у националном извештају о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији и функционални су са становишта сагледавања потреба појединих контингената. (Влада Србије (2011). *Први национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији*. Београд: Влада Републике Србије).

³⁹ Домаћинство је дефинисано као група, најчешће породица, која живи и храни се под једним кровом.

просека. То је показало да 36 домаћинстава Мале Губе, односно 88%, спада у групу сиромашних. Поред субјективног метода процене степена сиромаштва домаћинстава, користили смо и вредновање на основу месечних прихода.⁴⁰ Када се ови показатељи примене на домаћинства у Малој Губи, долази се до податка да је 38 домаћинстава, односно 93% од укупног броја у насељу, имало приходе испод прага сиромаштва. Испод апсолутне линије сиромаштва било је 68% домаћинстава из Мале Губе. Извори месечних прихода домаћинстава су нестабилни. Зарада од неформалног сакупљања секундарних сировина јесте одговор 23 домаћинства, однос 58%, у комбинацији са различитим изворима помоћи из јавних фондова (материјално обезбеђење породице, дечји додатак, инвалиднина, пензија). Наредних 10 домаћинстава, или 25%, бави се различитим привременим пословима, док је свега 18% домаћинстава ослоњено једино на примања „од државе“.

Анкетом су постављена питања образованости и вештина стечених кроз рад, свим становницима преко 15 година (укупно 125 особа), али је одговор добијен од свега 52 особе. Највећи проценат ових особа, приближно 55%, нема завршену основну школу или нема било какво образовање, док основно образовање има 38% особа. Овакво стање говори о лимитираним могућностима привређивања, па чак и у сакупљачком послу, уколико се желе побољшати квалитет пословања и повећати приходи.

Градња кућа је у целини била нелегална.⁴¹ Роми који су се насељавали у Малој Губи, долазећи првенствено са Косова, подизали су куће без одобрења за градњу. Тежину такве правне ситуације најбоље показују одговори из анкете на питање ко је власник куће.⁴² Према налазима анкете 38 испитаника, односно 88% лица на која се води домаћинство, изјавило је да су власници куће они или неки други члан домаћинства. Овај број битно одудара од изјава о власништву земљишта, где је свега њих 20 изјавило да су власници земљишта, што значи да је 18 кућа подигнуто на туђем земљишту (8 на приватном и 10 на општинском). Како је број кућа, без обзира на њихов нелегални статус, временом растао, тако су јавна комунална предузећа опремила насеље водоводом и електроурежом, док је општина све то толерисала.

⁴⁰ Године 2011. праг сиромаштва домаћинства био је просечан приход од 12.828 динара месечно за једночлано домаћинство, односно 26.939 динара за четворчлано домаћинство, док је апсолутна линија сиромаштва била постављена на 8.853 динара месечно (Влада Србије. (2011). *Први национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији*. Београд: Влада Републике Србије, стр. 87, 234).

⁴¹ На основу истраживања спроведеног у насељу, као и разговора са запосленима у Одељењу за грађевинско-комуналне послове и јавном комуналном предузећу “Градски водовод”.

⁴² Анкетом су добијени подаци за 41 кућу, док за 6 случајева нису добијени одговори.

Према подацима Службе катастра, на подручју насеља има 17 катастарских парцела. На терену постоје једна незаузета катастарска парцела и 53 фактичке парцеле, од којих су на 47 подигнуте куће, а шест је без кућа.⁴³ Према налазима анкете, свега 20 фактичких парцела је купљено од бивших катастарских власника. Значајно је да је 13 кућа подигнуто на земљишту чији је власник друго физичко лице и да је 8 кућа подигнуто на земљишту чији је власник правно лице – општина и једна задруга. Да би процес легализације појединачних кућа могао да се обави потребно је да се фактички корисници укњиже као власници, као и да се реши питање заузимања туђих парцела.

Квалитет постојећих кућа је махом добар али оне траже завршне радове. „Постојећи објекти су у највећој мери зидани од чврстог материјала: бетоном и гитер блоком, покривени косим крововима са црепом. Без обзира на то, практично сви објекти су са недовољном или потпуно без термичке изолације, са проблемима влаге и прокишњавања, имају лошу столарију, слабе или чак никакве инсталације. Укупан стамбени фонд насеља захтева интервенцију у смислу довршавања започетих радова и адаптације објеката, а у појединим случајевима треба рачунати на рушење објеката, који су потпуно непримерени, и на њихову замену новим објектима.“⁴⁴ Најчешће су куће површине до 61 м² и има их 30. Просечна стамбена површина по особи, рачунајући читав стамбени фонд, је 13,49 м². Међутим, у 63% кућа површина по члану је 10 м² и мање, од чега је у 12 кућа површина испод 5 м² по особи. Ако се све површине изнад 10 м² по особи узму као критеријум за минималан стандард, онда се свега 37% кућа у Малој Губи може сматрати као прихватљиво.

АНАЛИЗА СТАЊА И ПРОЦЕНА ПЕРСПЕКТИВЕ

Године 2011. Друштво Рома Прокупље, које је врло агилно удружење грађана, преузело је иницијативу око унапређивања и легализације насеља Мала Губа, као и покретања израде одговарајућег урбанистичког плана. Друштво Рома Прокупља се при том позвало на *Локални акциони план за становање Рома у Прокупљу*, који је био усвојен 2010. године и односио се на период 2011–2013.⁴⁵ У њему је Мала Губа наведе-

⁴³ Фирма „Геопроект“ из Прокупља преузела је податке о парцелама из Службе катастра, док је податке о фактичким парцелама обезбедила током израде катастарско-топографског плана насеља.

⁴⁴ *План детаљне регулације неформалног насеља Мала Губа у Прокупљу.*

⁴⁵ Овај документ се ослањао на релевантна домаћа документа, пре свега на *Стратегију за унапређење положаја Рома* коју је Влада РС донела 2009. *Закључак о усвајању локалног акционог плана за становање Рома општине Прокупље*, усвојила је Скупштина општине Прокупље на седници одржаној 29.12. 2010. под бројем 06-54/2010-02.

на као приоритетно насеље за решавање бројних проблема становања. Ту је речено да „за становање треба акценат ставити на легализацију два ромска насеља, а то су „Мала Губа“ и „Џунгла“. Наравно, то подразумева израду одговарајуће урбанистичке документације“.⁴⁶ Завршетак летње фазе ангажовања радног тима 2011. била је, као што је речено, *Анализа постојећег стања неформалног ромског насеља Мала Губа у Прокупљу и перспектива даљег развоја*.⁴⁷

Главни закључак *Анализе стања и процене перспективе даљег развоја насеља* потврдио је нашу почетну хипотезу да Малу Губу треба легализовати и унапређивати. Анализом су обухваћене две основне групе структура: стамбене куће и јавне структуре. Када је реч о кућама, радни тим је стајао на становишту да куће треба и могу да буду *базно уређене* јер су сами становници углавном већ поставили здраве конструктивне елементе кућа (темељи, вертикални и хоризонтални серклажи, међуспратне бетонске конструкције, кровне конструкције итд.). Унапређење кућа подразумева проширивање постојеће површине, завршавање кровне конструкције и покривача, излечење од влаге, сређивање канализације и струје, обезбеђење термике, одржавање еколошког отиска у ЕУ граници уз повећање влажно-температурног комфора, естетску обраду фасаде итд, али и изградњу нових кућа уместо оних које ће морати из разних разлога да се руше, сређивање помоћних објеката итд. У том смислу, закључак је анализе да треба истражити моделе јефтине градње на бази самоградње, као и друге моделе који омогућавају смањење цене по м², као што је употреба рециклираних и традиционалних материјала и сл. Да би се имала јасна представа о овим радовима, извршен је попис потреба домаћинстава у вези с побољшањем куће. Унутар насеља Мала Губа, житељи су изабрали чланове Комисије чији је задатак био да напишу изјаве домаћинстава о потребним побољшањима кућа са проценом финансија.⁴⁸ Житељима је речено да ће посебна техничка комисија, коју треба да формира Општина, процењивати реалност њихових предлога, јер је могуће да у неким случајевима неки од захтева неће моћи да се испуне.

Осим сегмента који се непосредно односи на становање и куће, анализирани су и потребе за побољшањем или увођењем нових јавних структура. Утврђен је прелиминарни списак радова неопходних за поправљање укупног стања насеља. На састанцима са различитим општинским службама и представницима јавних комуналних предузећа скицирано је учешће општине у пројекту. Као најважније, истакнута је:

⁴⁶ Локални акциони план за становање Рома општине Прокупље, 2010, стр 17–18.

⁴⁷ Анализа стања и процена перспективе насеља дати су као један од седам радних корака у процесу легализације неформалних ромских насеља. (Divjak 2010, стр. 17–22).

⁴⁸ Ови искази домаћинстава се чувају у Друштву Рома Прокупље.

изградња одбрамбеног бедема од поплава, изградња насељске канализације, преношење власништва земљишта са општине на део домаћинства, изградња улица и јавне расвете, што је све касније ушло у ПДР.

Анализиране су и лоше стране Мале Губе. Пре свега то је био положај дела кућа које се налазе на плавном алувијуму уз реку Топлицу и Стражавачку реку, који је имао инундациону функцију. Поплаве и пратеће загађење били су велика опасност. Животна средина и здравље људи у домаћинствима чије куће се налазе на алувијалној равни, на 234–235 мнв, угрожени су поплавама. Река Топлица и Стражавачка река при средњем водостају су приближно на нивелети од 232 мнв. При високом водостају оба тока се подижу на нивелету од око 234,50 мнв. То значи да су поплавама угрожене све куће које се налазе на ниској нивелети. Према подацима општине Прокупље, 2010. године је осам кућа било поплављено до висине од око 0,5 м изнад тла.⁴⁹ Према изјавама домаћинства датим током анкете, тада су 22 куће биле поплављене, што је готово половина кућа у насељу. Следећа поплава задесила је насеље 2014. године.⁵⁰ Опасност од поплава додатно је повећана чињеницом да се у оваквим ситуацијама изливају нужничке јаме што загађује читаву површину алувијума. Проблем поплава једино се може решити наставком регулисања оба водотока и изградњом обалоутврда, будући да Топлица и Стражавачка река имају регулисане и уређене обале узводно од Мале Губе. За такву регулацију тока Топлице, након улива Стражавачке реке, урађен је пројекат али његова изградња није покренута,⁵¹ тако да становништво са алувијума Мале Губе и даље живи у опасности. У ПДР унет је став о потреби регулације оба водотока и изградњи обалоутврде и противплавног бедема.

⁴⁹ *Записник о поплављеном насељу Мала Губа 22. 4. 2010*, Комисија за утврђивање штете, Одељење за друштвене делатности општине Прокупље. Копију Записника пројектни тим је добио августа 2011. године од г. Сафета Сушице, тадашњег координатора општине Прокупље за ромска питања.

⁵⁰ Дејан Живковић, председник ДРП, о поплави која се догодила 19. априла 2014. године бележи у писму: „Од јуче насеље Мала Губа, доња страна, је скроз поплављена. Евакуисали смо људство и оно је много жалосно. Направили смо неколико фотографија како би имали за нас. Надам се да ће неко да се сети за ове људе када се све ово буде завршило. Ово је много већа поплава него претходна.“

⁵¹ *Главни пројекат регулације реке Топлице од жел. моста до моста у ул. Бошка Југовића 0+000 до 1+444, (релативна стационажа)*, БДП „Јужна Морава“ Ниш, априла 2005. године. Пројекат је ревидован али по истом нису извођени радови. За ову документацију издати су водопривредни услови бр. 325-051201/2004-07 од 6. 12. 2004. године и добијено је мишљење РХМЗ-а бр. 92-1-1118/2004-22 од 1. 6. 2004. године. Мерадавни протицаји су $Q_{1\%} = 693 \text{ m}^3/\text{s}$, $Q_{2\%} = 575 \text{ m}^3/\text{s}$ и $Q_{\text{sr}} = 10 \text{ m}^3/\text{s}$. Геометријске карактеристике усвојеног попречног профила: ширина дна регулисаног корита 20 m, висина корита 2 m, нагиб косина миног корита 1:1,5 и мајор корита 1:1,5, ширина форланда 5 m. Укупна висина регулисаног корита $h=5,8 \text{ m}$, а ширина појаса регулације $l = 47,20 \text{ m}$ (50 m).

Користи од *истраживања, анализе насеља и формулисања перспективе* су биле вишеструке. *Прва корист* је била да је општини, која је знала за постојање проблема, он буде појашњен и да јој се скрене пажња да треба да почне да га решава. Буђење свести локалне самоуправе је био један од кључних момената. Општина јесте донела низ докумената који су говорили у прилог побољшања становања Рома, али није постојало јасно виђење којим путем је потребно да се крене. Није постојало јасно сазнање да је потребно најпре урадити урбанистички план како би цео процес легализације и унапређивања насеља био заснован на законској основи. *Друга корист* летње фазе рада 2011. било је омогућавање Ромима Мале Губе, породицама и појединцима, да сагледају обим проблема који се пред њима налази, као и његове детаље. Припрема за спровођење анкете, која је била вођена кроз неформална „предавања“, више приче него екс катедра подуке, кроз посете, разговоре уз кафу, показала им је да постоје различити модели уређивања стамбене ситуације у којој се налазе. Оно што је можда била прворазредна вредност јесте активно укључивање житеља Мале Губе у процес доношења разних одлука које су се тичале перспективе развоја насеља. Најзад, *трећу корист* је добио урбанистички тим кроз јасну представу о каквом се проблему у Малој Губи ради, а што је било засновано на различитој планској документацији коју је Прокупље поседовало и на налазима теренског истраживања. Чињенице које су сакупљене, њихова оцена, уочавање проблема и потенцијалних изазова, али и увид у квалитете заједнице Мале Губе, били су од кључне важности у каснијем планерском раду. *Анализа стања и процена перспективе даљег развоја насеља* је била главни материјал који је довео до доношења одлуке о покретању израде урбанистичког плана за Малу Губу (децембар 2012), а касније и да израђени план усвоји Скупштина општине (октобар 2013).

ПРОЦЕС ИЗРАДЕ ПДР-а

У августу 2011, када су завршене *анализа стања* Мале Губе и *процена перспективе* насеља, веровало се да ће израда ПДР-а бити лака. Основно полазиште за планирање Мале Губе налазило се у параграфу 60 о адекватном становању, УН-ХАБИТАТ Агенде и оно гласи: „Адекватан смештај значи више него кров над главом. То значи одговарајућу приватност, прикладан простор, физичку приступачност, одговарајућу сигурност, сигурност закупа, сигурност конструкције, одговарајуће осветљење, грејање и проветравање, довољну основну инфраструктуру, као што су снабдевање водом, санитарни уређаји, решавање смећа, погодну животну средину и здравствене услове, прихватљиву и приступачну локацију са становишта рада и основне опреме, а све то мора да

буде по приступачној цени.“ Циљ је био, и данас је остао, направити добро, пристојно, људима прихватљиво насеље, попут осталих насеља Прокупља.

Међутим, политичка воља да се ПДР одмах покрене нестала је током лета, тако да су Друштво Рома Прокупље и Друштво за унапређивање ромских насеља у септембру 2011, завршивши своје активности на терену, и кренули са интензивним лобирањем за израду урбанистичког плана и, друго, са убеђивањем УНОПС-Прогреса да пружи финансијску помоћ општини у овом послу, јер је једна од озбиљних препрека била недостатак новца у општинском буџету.⁵² Процес преговарања са општином и УНОПС-Прогресом био је стресан, на моменте се чинио изгубљеним, јер је поред рационалних аргумената против ПДР-а, постојала у разним друштвеним сегментима и јака одбојност према Малој Губи.⁵³ Процес преговарања трајао је пуна четири месеца. Током тог времена требало је са општином и њеним службама решити низ осетљивих питања међу којима се као најтежа поставило питање да ли је целисходније порушити Малу Губу, с обзиром на то да се налази на терену који је старим Генералним планом био предвиђен за подизање уређаја за пречишћавање отпадних вода, или је боље да се за овај уређај пронађе нова локација, низводно од Мале Губе, како је то још 2007. сугерирало КЈП „Градски водовод“?⁵⁴ Иако је предлог рушења Мале Губе био нереалан – због економских, социјалних, правних, политичких и других разлога – ипак је постојао један број службеника и званичника из јавних предузећа и општине који су га сматрали умесним. У вези са овом темом одржано је неколико великих састанака. Крајња одлука општине – а то је да се за поменути уређај пронађе у ГП нова локација на обали Топлице низводно од Мале Губе, како је сугерирао КЈП „Градски водовод“ – уследила је након приказивања, објашњавања, анализа и компарација бројчаних података и фотографија Мале Губе са имагинарном ситуацијом рушења насеља.⁵⁵ Тек тада се схватило да је рушење читавог насеља немогуће. Упоредо са тим, решено је и питање финансирања израде ПДР-а Мале Губе, тако што је УНОПС-Прогрес пронашао могућност да подржи изра-

⁵² УНОПС-Прогрес је у то време већ усвојио буџет за 2012. и, друго, његова потпора је била окренута ка грађевинским пројектима, а не ка урбанистичким плановима, тако да је требало времена да се пронађе модалитет за подршку плану Мале Губе.

⁵³ „Ваљда има пречих места у Прокупљу за која треба радити планове, а не за циган-малу?“, била је један од типичних изјава општинских званичника и службеника.

⁵⁴ Писмо директора КЈП „Градског водовода“ од 20. 12. 2007. бр. 1672/1 у коме се наводи да ће за потребе уређаја бити ангазоване три парцеле и да ће то бити унето у нови Генерални план Прокупља, чија је израда тада почела у Урбанистичком заводу Ниша.

⁵⁵ Значајно је истаћи да су фотографије кућа и панораме насеља одиграле врло важну улогу у процесу убеђивања оних који су заговарали рушење насеља да од те намере одустану. Радни тим је располагао са око 280 фотографија.

ду плана са 90% потребних средстава. Децембра 2011. године лобирање ДРП и ДУРН-а дефинитивно је уродило плодом: на Скупштини општине Прокупље донета је *Одлука о покретању ПДР Мала Губа*.⁵⁶

Према Одлуци, као носилац посла одређена је Општинска управа, док је било предвиђено да се за стручне послове изабере „правно лице које испуњава услове из Закона о јавним набавкама и Закона о планирању и изградњи“, значи да се путем јавне набавке одабере урбанистичко предузеће које ће радити план. Прошло је целих годину дана док 7. децембра 2012. није потписан уговор о почетку рада на ПДР Мала Губа. Урбанистички тим за израду ПДР-а, који је изабран кроз јавну набавку, чинили су Југословенски институт за урбанизам и становање (ЈУГИНУС) са Друштвом за унапређивање ромских насеља (ДУРН), као организације лиценциране за израду планова, а којима је Друштво Рома Прокупље (ДРП) током читавог рада пружало свесрдну сарадњу.

„Основни циљ израде је стварање планског основа за уређење и унапређење постојеће намене становања, као и стварање основа за нову стамбену изградњу и изградњу јединица социјалног становања, уз формирање потребне саобраћајне и инфраструктурне мреже. Такође, циљ израде плана је и решавање проблема нелегалне градње и нерешених имовинско-правних односа на подручју плана.“⁵⁷ План је рађен према Закону о планирању и грађењу из 2011, а посебно према његовим деловима који се односе на ПДР и у оквиру њега на план парцелације. Комисија за планове општине Прокупље усвојила је Концепт Плана детаљне регулације Мале Губе 25. фебруара 2013. Јавни увид плана спроведен је у периоду од 27. маја до 27. јуна 2013. године. У време јавног увида план је био изложен у просторијама ЈП Дирекције за урбанизам, изградњу и стамбене послове Прокупље. Током јавног увида обезбђено је присуство стручних сарадника оспособљених да заинтересованим лицима дају основна обавештења о планским решењима.⁵⁸ По завршетку јавног увида Комисија за планове је прегледала приспели материјал и констатовала да примедби нема. Најзад, 8. октобра 2013, Скупштина општине Прокупље усвојила је План детаљне регулације неформалног ромског насеља Мала Губа,⁵⁹ а потом је план објављен у броју 13 *Службеног листа Општине Прокупље*.

⁵⁶ Одлука СО Прокупља је донета 29. 12. 2011. под бр. 06-49/2011-02, на основу мишљења Комисије за планове о потреби покретања ПДР-а неформалног ромског насеља Мала Губа. Та одлука има назив *Одлука о изради плана детаљне регулације неформалног ромског насеља „Мала Губа“*.

⁵⁷ План детаљне регулације неформалног ромског насеља Мала Губа, *Службени лист Општине Прокупље*, бр. 13 од 9. 10. 2013.

⁵⁸ Оглас за јавни увид у ПДР Мале Губе од 17. 5. 2013, број: 350 -60/2013-05.

⁵⁹ Одлука скупштине општине Прокупље о усвајању ПДР-а неформалног ромског насеља Мала Губа под бројем 6-44/2013-02.

Опис ових формалних момената у изради урбанистичког плана Мале Губе не открива сву сложеност рада на документу, нити, што је најбитније, активно учешће његових житеља у доношењу свих кључних одлука. Рад на плану заснивао се на једноставној али и изузетно важној реченици Георги Николаја која је ушла у Акциони план за Роме ОЕБС/ОДИХР, а која гласи: „За Роме са Ромима.“⁶⁰ Другим речима, урбанистички план за Малу Губу су креирали њени становници, појединачне породице, активни појединци и њен комитет за израду плана.⁶¹ Улога радног тима⁶² је била усмерена у четири правца: прво да се партиципација Рома покрене као активан процес и да се подржи током читавог периода израде плана; друго, да учешће Рома које се огледало у различитим предлозима, истицању потреба и захтева, буде у оквирима одрживих урбанистичких и техничких стандарда; треће, да се цео процес, који се обављао према Закону и релевантним прописима, изводи и према урбанистичкој доктрини и правилима која се односе на планирање сиромашних неформалних насеља а која великим делом долазе из међународног оквира – УН-ХАБИТАТ-а, фондације ХОЛЦИМ, Светске банке и сл; најзад, четврто, улога тима била је и у заговарању различитих стамбених решења која би могла да одговоре на потребе појединих породица – екстремно сиромашних, старих, са великим бројем деце, двогенерациских домаћинстава и сл. Ангажовање тима било је значајним делом оријентисано и ка општини и њеним појединим службама.⁶³ У саставу ове акције био је и процес усаглашавања ставова Рома и општине, с обзиром на то да су се они понекад разилазили.

⁶⁰ Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area, No 3/03 (2005), published in: *OSCE Hunam Dimension Commitments*, Volume 2, Chronological Compilation, 2nd Edition, Warsaw: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIRH), 264.

⁶¹ Комитет за израду плана чинили су Роми из насеља Мала Губа. То су били: Амзић Душко, председник Комитета, Јашаревић Пера, заменик председника, Садику Шаипа, евидентичар и чланови Демировић Верица, Аврамовић Себастијан, Амзић Данијела, Јашаревић Марија.

⁶² У изради плана учествовали су ЈУГИНУС и ДУРН, као партнерска организација. ДРП није могла да учествује јер не поседује одговарајућу регистрацију у АПР-у. Аутори плана били су Владимир Мацура (ДУРН), Саша Чуданов (ЈУГИНУС) и Дејан Живковић (ДРП). Одговорни урбаниста био је Саша Чуданов. Чланови ДРП-а који су учествовали у теренском истраживању, анкетању и касније у изради ПДР-а били су: Дејан Живковић, члан управног одбора, Звонко Живковић, потпредседник, Горан Хасановић, члан управног одбора, Александар Бахтијаревић, Зоран Дурмисевић, Зорица Дурмишевић, Стефан Живковић, Шаип Садику, Влајко Јашаревић, Ненад Алишановић, као и Сафет Сушица, координатор за ромска питања општине Прокупље.

⁶³ Радни тим је током јуна, јула и августа 2011. имао серију састанака са представницима општине и то: са председником општине Прокупље Миланом Арсовићем, шефом канцеларије председника Републике Србије Иваном Петровићем-Нелсоном, координаторком општинског већа Миленом Павловић, чланом општинског већа Иваном

РЕЗУЛТАТ: ПДР МАЛЕ ГУБЕ

Програм за унапређивање Мале Губе био је начелно постављен још 2010. године у Локалном акционом плану за становање Рома, документу који је отварао перспективу унапређења Мале Губе у многим правцима. У њему је оцењено да је неопходно „урадити електромрежу, канализацију и водовод и омогућити бесплатне прикључке уколико је то изводљиво, регулисати улично осветљење и поставити десет бандера, извршити насипање улице и асфалтирати Добричку улицу, урадити кишну канализацију, подићи насип према реци Топлици, поставити контејнере за смеће, извршити едукацију ромске популације о правилном разврставању и даљем третману отпада (метал, картон, акумулатори, органски отпад...), изградити јавно купатило са простором за прање и сушење веша и запослити два лица ромске националности на одржавању истог, континуирано спроводити послове на дезинфекцији, дезинсекцији и дератизацији, хитно направити простор у самом насељу на којем би могао да се одвија друштвени живот насеља и спортско-рекреативне активности“.⁶⁴ Овај програм био је урађен у заједници са ромским партнерима из ДРП и одражавао је виђење житеља о потребним радовима.

Преношење програма на терен Мале Губе захтевало је и уважавање неколико додатних захтева које су такође тражили становници насеља. Просторно-планско решење унапређења насеља тицало се и решења питања неколико круцијалних јавних површина и грађевина. Прво је било извођење регулације Топлице и Стражавачке реке са изградњом обалоутврде.⁶⁵ Затим, формирање уличног „прстена“ око насеља, како би свим парцелама био обезбеђен непосредан контакт, или контакт преко пешачких стаза, са системом комуналног саобраћаја, хитном помоћи, ватрогасном службом, полицијом и снабдевањем. Изградња малог насељског центра – заједничких просторија и спортско-рекреативних површина са мањим парком, такође је био један од приоритета, с обзиром на то да би овакав садржај служио и становни-

Миладиновић, чланом општинског већа Николом Булајићем, техничким директором Водовода Момом Милојковићем, шефом канцеларије за израду и имплементацију пројеката општине Прокупље Миодрагом Губијанином, водећим урбанистима и архитектама Дирекције за изградњу Прокупља Жиком Манићем, Лењином и Милошем Ђорђевићем, начелником Републичког геодетског завода – служба Катастра у Прокупљу Братиславом Васиљевићем, шефом одељења за урбанизам Весном Живковић.

⁶⁴ Локални акциони план за становање Рома општине Прокупље, 2010, стр. 16 и 17.

⁶⁵ Значајну професионалну помоћ у разумевању и концептуалном решавању проблематике регулације Топлице и Стражавачке реке, као и изградње обалоутврда и одбрамбених насипа, пружили су на колегијалној бази стручњаци Института за водопривреду „Јарослав Черни“ – Завод за уређење водених токова и заштиту од поплава, и то директорка завода доц. др М. Бабић-Младеновић и водећи инжењер др М. Малешев.

цима из околине. Социјално становање и различити видови породичног становања били су предвиђени на околним слободним површинама Мале Губе који су махом припадали локалним породицама.

Током израде плана вођена је посебна пажња да се новим структуром – регулацијом водотока, обалоутврдама и одбрамбеним насипима, кружном улицом, новим стазама за везу неких парцела са њом, новим стамбеним парцелама и кућама, као и новим мини центром насеља – не поремете затечене парцелације, односи зграда, те стазе и путеви различитих врста. Разлог је био једноставан: поједина братства Мале Губе су унутар својих малих суседстава, током времена, на толерантан начин дефинисала све просторне односе.⁶⁶ Њихово „модернизовање“ и „подизање стандарда“ – а такви захтеви су долазили из неких општинских извора⁶⁷ – геометризаацијом парцелационих мрежа, проширивањем стаза, увођењем тротоара у уске улице у којима за тим нема потребе, захтевима да се помоћни објекти помере са комшијских међа и сл., могло је да доведе до непотребних конфликта, а да се не добије функционално, хигијенско и безбедносно побољшање. Радни тим је сматрао да је потребно поштовати мишљења житеља.⁶⁸

Решења за уклапање нових структура у затечени систем дефинисана су правилима уређења и правилима грађења, што је ставка у садржају ма ког ПДР-а. Ова правила су дефинисана тако да су у сагласности са Законом о планирању и изградњи, са Планом генералне регулације Прокупља који се у то време приводио крају и који је водио рачуна о ромским насељима,⁶⁹ са његовим одредбама у вези са детаљном разрадом кроз ПДР, документима Републике Србије која се односе на решавање стамбеног питања и унапређења ромских насеља, са документима о унапређивању ромских насеља на територији Прокупља које је донела Скупштина општине Прокупље, са Водичем за легализацију неформал-

⁶⁶ „Приликом израде плана „постојећу уличну мрежу треба прихватити [...] као полазну чињеницу. Никако није препоручљиво да се мрежа из корена мења.“ (Vuksanović, Z., Macura, V. (2006). *Stanovanje i naselja Roma u jugoistočnoj Evropi: prikaz stanja i napretka u Srbiji*. Warsaw: OSCE/ODIHR, str. 160).

⁶⁷ Проблем високих стандарда у односу на реално стање у неформалним насељима присутан је у многим земљама у којима постоји неформална градња. (Raune, 2005, стр. 137)

⁶⁸ Сматра се да је један од основних принципа у процесу планирања, без обзира на то који приступ у раду се користи са заједницом, јесте да професионалци себе виде као оне који помажу становницима да остваре свој циљ а не као доносиоце готових решења. (Wates, N. (2000). *The Community Planning Handbook*. London: Earthscan, p. 18).

⁶⁹ Генерални и регулациони урбанистички планови градова и општина у Србији, који су рађени у претходних неколико деценија, најчешће нису имали идентификована ромска насеља, нити су она била унета у катастарско-топографске планове. Поред тога, преко терена ромског насеља, особито оних са лошим стамбеним фондом, углавном су планирани нестамбени садржаји и намене. (Vuksanović, Z., Macura, V. (2006). *Stanovanje i naselja Roma u jugoistočnoj Evropi: Prikaz stanja i napretka u Srbiji*. Warsaw: OSCE/ODIHR, str. 65).

них ромских насеља, са Законом и Уредбом за социјално становање⁷⁰ као и са ставовима ромске стране и кључних актера. Ова правила су финално и детаљно усаглашена са свим актерима ПДР-а у априлу 2013.⁷¹ До правила градње за Малу Губу дошли смо кроз сложен и дуг процес договарања и учешћа свих заинтересованих страна, а најпре Комисије за планове општине Прокупље и Рома насеља Мала Губа.⁷² ПДР Мале Губе завршен је усвајањем и објављивањем у службеном листу.

ЛИТЕРАТУРА

- “Action Plan on Improving the Situation of Roma and Sinti within the OSCE Area“, No. 3/03 (2005), published in: *OSCE Human Dimension Commitments*, Volume 2, Chronological Compilation, 2nd Edition, Warsaw: OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIRH).
- „Анализа постојећег стања неформалног ромског насеља Мала Губа у Прокупљу (2011–2013)“, у План детаљне регулације неформалног насеља Мала Губа у Прокупљу (Документација за израду плана), *Службени лист Општине Прокупље*, бр. 13. од 9. 10. 2013.
- Влада Србије. (2011). *Први национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији*. Београд: Влада Републике Србије.
- Vuksanović, Z., Macura, V. (2006). *Stanovanje i naselja Roma u jugoistočnoj Evropi: Prikaz stanja i napretka u Srbiji*. Warsaw: OSCE/ODIHR.
- Vuksanović-Macura, Z. (2012). “The mapping and enumeration of informal Roma settlements in Serbia”, *Environment and Urbanization*, 24 (2), 685–705.
- Довијанић, М., Мацура, В., Ференчак, М., Клисаревић, Ж., Балић, О. (2014). *Преднацрт Закона о легализацији одрживих неформалних ромских насеља у Србији*. Београд: Стална конференција ромских удружења грађана.
- Divjak, L. (ur.) (2010). *Vodič kroz legalizaciju neformalnih romskih naselja*. Beograd: OEBS, Misija u Srbiji.
- Главни пројекат регулације реке Топлице од жел. моста до моста у ул. Бош-ка Југовића 0+000 до 1+444, (релативна стационажа)*, (2005) Ниш: БДП „Јужна Морава“.
- Закон о планирању и изградњи, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009, 81/2009 – испр., 64/2010 – одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 – одлука УС, 50/2013 – одлука УС, 98/2013.
- Закон о социјалном становању, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009.

⁷⁰ Закон о социјалном становању, *Службени гласник РС*, бр. 72/2009.

⁷¹ Допис В. Мацуре директорки ЈУГИНУС-а И. Марковић у вези са правилом грађења од 21. 4. 2013.

⁷² Осим просторно-урбанистичких аспеката, израда урбанистичког плана кроз партиципативни процес може да допринесе његовом успешнијем спровођењу. (UN-НАВИТАТ. (2009). *Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements*. Nairobi: UN-NAVIТАТ, p. 102, 108, 144).

- IUCN / UNEP / WWF. (1991). *Caring for the Earth: A Strategy for Sustainable Living*. Geneva, Switzerland.
- Јакшић, Б., Башић, Г. (2005). *Уметност преживљавања: где и како живе Роми у Србији*. Београд: Институт за филозофију и друштвену теорију.
- Мацура, В., Petrović, М. (1999). *Housing, Urban Planning and Poverty: problems faced by Roma/Gypsy communities with particular reference to Central and Eastern Europe*. (MG-S-ROM (99) 1). Strasbourg: Council of Europe.
- Мацура, В. (2006). „Инклузија Рома кроз унапређење насеља и услова становања“ у П. Гарау (ур.) *Четири стратешке теме стамбене политике у Србији*. Београд: УН-Хабитат, СИРП, Програм становања и трајне интеграције избеглица.
- Мацура, В. (2014). „Нужност легализације неформалних ромских насеља“ у Варади Т., Ђорђевић, Д., Башић, Г. (ур.) *Прилози стратегији унапређења положаја Рома* (стр. 55–71). Београд: САНУ и Заштитник грађана.
- Министарство за капиталне инвестиције. (2007). *Смернице за легализацију и унапређење неформалних ромских насеља*. Београд: Министарство за капиталне инвестиције.
- Локални акциони план за становање Рома општине Прокупље*. (2010). Скупштина општине Прокупље.
- Рауне, Г. (2005). “Getting ahead of the game: A twin-track approach to improving existing slums and reducing the need for future slums”, *Environment and Urbanization*, 17 (1), 135–145.
- План детаљне регулације неформалног насеља Мала Губа у Прокупљу, *Службени лист Општине Прокупље*, бр. 13 од 9. 10. 2013.
- Стратегија за унапређење положаја Рома* (2009). Београд: Влада Републике Србије.
- Wates, N. (2000). *The Community Planning Handbook*. London: Earthscan.
- UN-HABITAT. (2009). *Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements*. Nairobi: UN-HABITAT.
- Council of Europe. (2005). *Recommendation Rec (2005) 4 of the Committee of Ministers to member states on improving the housing conditions of Roma and Travellers in Europe*. Strasbourg: Council of Europe.

Vladimir Macura, Zlata Vuksanović-Macura

THE PROCESS OF FORMULATION OF AN URBAN PLAN FOR
INFORMAL ROMA SETTLEMENTS – THE EXAMPLE OF MALA
GUBA IN PROKUPLJE

S u m m a r y

The paper presents the *process* of formulation of a detailed regulation plan for the informal Roma settlement of Mala Guba in Prokuplje. It describes and discusses the key steps undertaken in the process in order to ensure the plan's acceptance by the Roma population and adoption by the Municipal Assembly of Prokuplje. The process and the steps outlined in the paper are not defined by the Law on Planning and Construction. Nevertheless, they are not precluded by the law and they are suggested by the document *Guidelines for Legalization of Informal Roma Settlements*, prepared by the OSCE Mission to Serbia in cooperation with the Ministry of Environment and Spatial Planning of the Republic of Serbia. The implemented process essentially involved the three relevant parties – the Municipality of Prokuplje with its services, the Roma community of Mala Guba with the Roma Association of Prokuplje, and the urban planning team of the Yugoslav Institute for Urban Planning and Housing (JUGINUS) with the Society for the Improvement of Roma Communities (DURN) – reaching agreement on all the key issues, and developing, based on this, an appropriate urban plan. Two positions were used as the starting point. One was that participation, i.e. the involvement of the inhabitants of Mala Guba, individuals, families and community in general, in all stages of the elaboration of the urban plan was their fundamental right and the key precondition for the plan's implementation that would subsequently take place. According to the other position, the urban plan should be elaborated along the line of standards that would ensure the sustainability of the settlement and its further development towards creating a living environment equal to other neighbourhoods of Prokuplje.

Key words: urban planning, stakeholders' participation, methodology, informal settlements, Roma settlements