

СТАНОВАЊЕ РОМА
У СРБИЈИ:
СТАЊЕ И ИЗАЗОВИ

ОДЕЉЕЊЕ ДРУШТВЕНИХ НАУКА

КЊИГА 107

SERBIAN ACADEMY OF SCIENCES AND ARTS

SPECIAL EDITIONS

Book DCLXXXIV

DEPARTMENT OF SOCIAL SCIENCES

Book 107

COMMITTEE FOR THE STUDY OF THE LIFE AND CUSTOMS OF THE ROMA

ROMA HOUSING IN SERBIA: CURRENT SITUATION AND CHALLENGES

Accepted for publication at the 8th Session of the Department of Social Sciences, held on October 18, 2016, after being reviewed by Academicians *Tibor Várady* and *Vojislav Stanovčić*, Professors *Sreten Vujić*, *Vladan Đokić*, *Dragoljub B. Dorđević*, *Nađa Kurtović Folić*, *Vladimir Macura*, *Mirjana Roter-Blagojević*, and *Zlata Vuksanović-Macura*, PhD and *Božidar Jakšić*, PhD

Editors

Academician

TIBOR VÁRADY

ZLATA VUKSANOVIĆ-MACURA, PhD

BELGRADE 2017

СРПСКА АКАДЕМИЈА НАУКА И УМЕТНОСТИ

ПОСЕБНА ИЗДАЊА

Књига DCLXXXIV

ОДЕЉЕЊЕ ДРУШТВЕНИХ НАУКА

Књига 107

ОДБОР ЗА ПРОУЧАВАЊЕ ЖИВОТА И ОБИЧАЈА РОМА

СТАНОВАЊЕ РОМА У СРБИЈИ: СТАЊЕ И ИЗАЗОВИ

Примљено на VIII скупу Одељења друштвених наука 18. октобра 2016. године на основу рецензија академика *Тибора Варадија* и *Војислава Становчића*, професора *Сретена Вујовића*, *Владана Токића*, *Драгољуба Б. Борђевића*, *Нађе Куртовић-Фолић*, *Владимира Маџуре* и *Мирјане Ротер-Благојевић*, др *Злате Вуксановић-Маџуре* и др *Божидара Јакишића*

Уредници

академик

ТИБОР ВАРАДИ

др ЗЛАТА ВУКСАНОВИЋ-МАЏУРА

БЕОГРАД 2017

Издаје
Српска академија наука и уметности
Београд, Кнез Михаилова 35

Технички уредник
Мира Зебић

Лектор
Снежана Крстић-Букарица

Коректор
Весна Шубић

Тираж
300 примерака

Штампа
Colorgrafx
Београд, Драгана Јефтића бб

САДРЖАЈ

<i>Предговор</i> – Злата Вуксановић-Мацура.....	7
Миодраг Ференчак, <i>Самоградња и ромска кућа</i>	15
Miodrag Ferencak, <i>Self-Construction and Roma Houses</i>	41
Владимир Мацура, Јово Самарџић, <i>Ромски стан у бројевима: поређење опште и стамбене ситуације Рома у Београду на основу података из пописа 1991, 2002. и 2011.</i>	43
Vladimir Macura, Jovo Samardžić, <i>Roma Housing in Numbers: A Comparison of Overall and Roma's Housing Situation in Belgrade Based on Data from the 1991, 2002 and 2011 Censuses</i>	64
Злата Вуксановић-Мацура, <i>Социјално становање у Србији и Роми</i>	65
Zlata Vuksanović-Macura, <i>Social Housing in Serbia and Roma</i>	88
Јелена Јеринић, <i>Правни аспекти становања Рома у нелегално изграђеним или насељеним објектима</i>	89
Jelena Jerinić, <i>Legal Aspects of Housing of the Roma Living in Illegally Built or Inhabited Facilities</i>	110
Мина Петровић, <i>Стамбена искљученост Рома у централној и југоисточној Европи и Србији</i>	111
Mina Petrović, <i>Housing Exclusion of Roma in Central and Southeast Europe and Serbia</i>	129
Лазар Дивјак, <i>Покушаји пресељења становника новобеоградског ромског насеља „Газела“ 2004–2009: промашаји, сукоби, резултати и последице</i>	131
Lazar Divjak, <i>The Attempts to Relocate the Inhabitants of the Gazela Roma Settlement in New Belgrade between 2004 and 2009: Failures, Conflicts, Results and Consequences</i>	150

Милован Писари, <i>Роми у Београду за време Другог светског рата</i>	151
Milovan Pisarri, <i>The Roma in Belgrade During World War II</i>	167
Сретен Вујовић, <i>Становање Рома у социјалистичкој Србији</i>	169
Sreten Vujović, <i>The Housing of Roma in Socialist Serbia</i>	187
Бранислав Митровић, Јелена Митровић, <i>Анализа стамбених склопова ромске куће</i>	189
Branislav Mitrović, Jelena Mitrović, <i>An Analysis of the Housing Features of the Roma House</i>	199
Александра Мокрањац, <i>Истраживања и рефлексije академика Милана Лојанице о најнижем стамбеном фонду Београда друге половине двадесетог века</i>	201
Aleksandra Mokranjac, <i>Research and Reflections of Academician Milan Lojanica on Belgrade's Poorest Housing Stock in the Second Half of the 20th Century</i>	228
Биљана Сикимић, <i>Традиционалне бајте и окућнице Рома у Подунављу</i>	229
Biljana Sikimić, <i>Traditional Roma Bajta and its Infield in the Danube Region</i>	252
Љиљана Ђукановић, Душан Игњатовић, <i>Енергетске карактеристике ромских кућа</i>	253
Ljiljana Đukanović, Dušan Ignjatović, <i>Energy Features of Roma Houses</i>	271

СОЦИЈАЛНО СТАНОВАЊЕ У СРБИЈИ И РОМИ

Злата Вуксановић-Мацура*

А п с т р а к т. – У раду је разматрано у којој мери програми социјалног становања који се спроводе у Србији у последњих петнаест година обухватају Роме и да ли одговарају на потребе ове стамбено и социјално најугроженије групе. Анализирано је на који начин законска и стратешка решења из области социјалног становања третирају стамбено питање Рома и каква је њихова примена у пракси. Генерално говорећи, данас у Србији постоје два основна модела социјалног становања: *социјално становање за давање у закуп и социјално становање у заштићеним условима*. Анализа показује да је заступљеност Рома у овим програмима веома мала у односу на друге кориснике. Међутим, све чешће се спроводе програми социјалног становања у којима су Роми једини корисници, што доприноси њиховој још већој просторној сегрегацији, док су неке праксе критиковане као дискриминаторске, попут расељавања некадашњих становника неформалних насеља Газела и Белвил у новоформиране групације нестамбених контејнера смештених на периферији Београда. У закључку рада су сумирана постигнућа и препреке у реализацији програма социјалног становања у Србији и наглашена неопходност спровођења усмерених истраживања која би допринела целовитом сагледавању досадашњих ефеката ових програма, а у циљу стварања нових и одрживих модела социјалног становања доступних и најугроженијој популацији.

Кључне речи: социјално становање, становање Рома, стамбене потребе, финансијска приуштивост становања, стамбена адекватност

СТАМБЕНА СИТУАЦИЈА РОМА У СРБИЈИ

Роми у Србији, као и у другим европским државама, у свакодневном животу се суочавају са вишевековном нетолеранцијом,

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

предрасудама и друштвеном искљученошћу.¹ То се негативно одражава и на могућност остваривања једног од основних људских права, права на адекватне услове становања, што доводи до значајних разлика између услова становања Рома и опште популације. У Србији, према налазима истраживања из 2005. године, 37% домаћинстава у ромским насељима није имало одговарајући приступ води за пиће у поређењу са 8% домаћинстава опште популације, док 11% ромских домаћинстава није имало струју у односу на 0,1% опште популације.² Значајна разлика постоји и у односу на просторне одлике стамбених јединица и стамбеног комфора. Просечан број соба по члану домаћинства код Рома био је 0,63, што је готово два пута мање у односу на 1,13 код опште популације.³ На слабије загревање стана услед недовољних прихода приморано је 79% ромских домаћинстава, наспрам 61% домаћинстава опште популације. У лошим становима и неуређеним насељима живело је 39% ромских домаћинстава, наспрам 10% домаћинстава из опште популације. Разлика постоји и између услова становања Рома и других рањивих група. Око 73% Рома расељених лица има мање од 10 m² по члану домаћинства у односу на око 26% неромског расељеног становништва, док скоро 54% ромских домаћинстава не поседује купатило у кући према нешто мање од 10% неромских домаћинстава.⁴

Истраживање о томе на који начин ромске породице решавају своје стамбено питање спроведено је 2014. године у 20 општина у Србији. Међу 17 препознатих постојећих стамбених модела, истраживање је показало да се Роми веома ретко налазе међу корисницима социјалног становања, при чему је њихова заступљеност већа у оквиру програма социјалног становања у заштићеним условима (таб. 1).

¹ European Commission, "An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020, COM(2011) 173 final", European Commission, Brussels, преузето 26.3.2016, http://ec.europa.eu/justice/policies/discrimination/docs/com_2011_173_en.pdf

² Christian Bodewig and Akshay Sethi, *Poverty, Social Exclusion and Ethnicity in Serbia and Montenegro: The Case of the Roma* (Belgrade: World Bank, 2005), 30.

³ Tatjana Perić, *The Housing Situation of Roma Communities: Regional Roma Survey 2011. Roma Inclusion Working Papers* (Bratislava: UNDP, 2012), 29, 36.

⁴ UNHCHR i Komesarijat za izbeglice Republike Srbije, *Procena potreba interno raseljenih lica u Republici Srbiji* (Beograd: UNHCHR i Komesarijat za izbeglice Republike Srbije, 2011), 15–20.

Таб. 1. Стамбени модели примењивани за побољшање
услова становања Рома у 20 општина у Србији

	Коцељева	Ваљево	Бујановац	Врање	Б. Паланка	Прокупље	Житорађа	Лесковац	Бојник	Књажевац	Крушевац	Крагујевац	Смедерево	Ковин	Панчево	Нови Сад	Опаци	Сомбор	Палилула	Звездара	УКУПНО		
1. „Кључ у руке“																						3	
2. Ангажовање мајстора																							15
3. Самоградња																							13
4. Проширење и адаптација куће																							17
6. Производња ћерлица и изградња																							4
7. Непрофитно становање																							0
8. Социјално становање у закупу																							2
9. Заштићено социјално																							7
11. Добијање нове куће																							8
12. Нова кућа уместо старе																							1
13. Кућа на селу																							6
14. Доградња стамбене просторије																							9
15. Доградња санитарне просторије																							9
16. Поправка куће уз помоћ са стране																							12
17. Завршавање започете куће																							6
Број модела које су користиле ЈЛС	5	7	4	7	7	7	8	3	8	8	4	7	5	1	4	3	9	3	5	8			

Извор: Вуксановић-Мацура и Мацура, *Постојећи стамбени модели*, 8.

Поред лоших услова становања и неуређености и слабе комуналне опремљености значајног броја ромских насеља, велики изазов представљају и имовинско-правни статус земљишта и кућа.⁵ То је посебно сложено питање код насеља и кућа које су нелегално подигнуте на јавном земљишту или земљишту које се налазило у власништву великих државних предузећа, а временом је приватизовано.⁶ Ова насеља су најчешће предвиђена за расељавање. Међутим, расељавања неформалних ромских насеља која су се дешавала у последње две деценије, најчешће у Београду, била су у многим случајевима спроведена уз угрожавање основних људских права појединаца и породица и без обезбеђивања одговарајућег смештаја за њих.⁷ Домаће и међународне организације критиковале су дискриминаторску праксу смештања Рома у нестамбене металне контејнере, наглашавајући да поступци који су примењивани приликом исељавања и расељавања нису били у складу са обавезама које је држава преузела потписивањем међународних докумената у вези са поштовањем људских права.⁸

Додатну препреку Ромима да унапређују услове у којима станују представља и вишегенерацијско сиромаштво, веома ниски приходи и слаба запосленост. У таквим условима трошкови становања, укључујући и трошкове у становима за социјално становање, често су тако високи да доводе до сталних дуговања за комуналне услуге и угрожавају задовољење осталих животних потреба домаћинства. Лоши услови стано-

⁵ Проблем нерегулисаних имовинско-правних питања и објектима подигнутим без грађевинске дозволе не односи се само на ромска насеља и Роме, већ је много шири. Процена ресорног министарства из 2015. године била је да је око 1,5 милиона објеката у Србији нелегално, односно око једне трећине од укупног броја објеката у држави. (Министарство грађевинарства саобраћаја и инфраструктуре, „Новим законом брзо и јефтино озаконити куће и станове“, Министарство грађевинарства саобраћаја и инфраструктуре, преузето 12.2.2016, <http://www.mgsi.gov.rs/cir/aktuelnosti/novim-zakonom-brzo-i-jeftino-ozakoniti-kutshe-i-stanove>)

⁶ Видети: Zlata Vuksanović i Vladimir Macura, *Stanovanje i naselja Roma u jugoistočnoj Evropi: prikaz stanja i napretka u Srbiji* (Varšava: OSCE/ODIHR, 2006), 21–23.

⁷ Влада Републике Србије, *Први национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва* (Београд: Влада Републике Србије, 2011), 220. У даљем тексту (Влада Републике Србије, *Први национални извештај*).

⁸ European Roma Rights Centre, *Standards do not apply: Inadequate housing in Romani communities* (Budapest: European Roma Rights Centre, 2010); Amnesty International, *Dom je više od krova nad glavom. Romima je uskraćeno pravo na odgovarajući smeštaj u Srbiji* (London: Amnesty International, 2011); Praxis, *Analiza glavnih prepreka i problema u pristupu Roma na adekvatno stanovanje* (Beograd: Praxis, 2013); *Press Statement Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, Ms Leilani Farha Visit to Serbia, including Kosovo*, Belgrade, 25 May 2015, преузето 20.2.2016, <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16005&LangID=E>

вања и недостатак инфраструктуре, негативно се одражавају на здравље Рома, посебно деце, као и на приступ другим правима, као што су квалитетно образовање, социјалне услуге и могућност запошљавања.

СТАМБЕНА ПОЛИТИКА У СРБИЈИ

У деценијама након Другог светског рата па до почетка 1990-их становање је у Србији било јавни интерес и опште друштвено право и обавеза. Стамбена политика се ослањала на концепт вишепородичног становања и масовну стамбену изградњу са дефинисаним легислативним, институционалним и финансијским механизмима, где су значајну улогу имали држава, локалне самоуправе, друштвена и државна предузећа и стамбене задруге.⁹ Путем организоване изградње стамбено решење је обезбеђивано за ужи сегмент становништва, док је и даље постојао значајан број оних који су, легално или нелегално, подизали сопствене индивидуалне куће.¹⁰

Стамбена ситуација Рома у овом периоду веома је слабо проучена.¹¹ С друге стране, о становању Рома током периода социјализма често су присутне негативне претпоставке које се износе без валидних аргумената, попут тога да су Роми продавали станове које су добијали од државе и враћали се да живе у лошим условима у ромским насељима; или да су у становима у вишеспратницама гајили домаће животиње; или да су демолирали станове и користили паркет за ложење. Стереотипне претпоставке без навођења извора износе се чак и у радовима који су прошли научну верификацију.¹²

С променом друштвеног и државног уређења настале су и крупне промене у стамбеном сектору. Становање је од *друштвеног права и обавезе* које је гарантовала држава у потпуности постало *лична*

⁹ Gojko Bežovan, „Stambena politika u poslijeratnom razvoju“, u *Stambena politika i stambene potrebe*, ur. Gojko Bežovan i Momo Kuzmanović (Zagreb: Radničke novine, 1987), 82–84.

¹⁰ Ognjen Čaldović, „Individualna stambena izgradnja“, u *Stambena politika i stambene potrebe*, ur. Gojko Bežovan i Momo Kuzmanović (Zagreb: Radničke novine, 1987), 107.

¹¹ Видети у овом зборнику: Сретен Вујовић, „Становање Рома у социјалистичкој Србији“.

¹² Тако, на пример, Кнежевић пише да су Роми крајем 1980-их добили станове у београдском насељу Чукаричка падина које су убрзо продали, али за ову тврдњу не даје било какав извор, нити наводи број Рома који су добили станове или оних који су их продали. Aleksandar Knežević, „Social position, residential problems and characteristics of households and families of Roma population in Belgrade“, *Glasnik Srpskog geografskog društva* 90, 1 (2010): 273.

одговорност.¹³ Сличне трансформације одвијале су се и у бившим социјалистичким државама у источној и централној Европи које су 1989. године ушле у процес транзиције.¹⁴ Средином 1990-их у Србији је спроведена масовна приватизација друштвеног стамбеног фонда. Након тога је у јавном власништву остао изузетно низак проценат станова, а према попису из 2011. године они су на нивоу Србије чинили свега 0,9% од укупног броја од приближно 2,4 милиона настањених станова.¹⁵ Станове у јавном власништву чине сви станови који се налазе у власништву државе, аутономне покрајине и јединица локалне самоуправе, укључујући и станове за социјално становање. То директно показује и да је данас у Србији број станова за социјално становање веома мали.

Методологија и инструменти за праћење стамбених потреба становништва у Србији нису развијени.¹⁶ Није утврђен прецизнији стамбени дефицит већ постоје подаци за поједине показатеље стамбене ускраћености (као на пример: пренасељеност, високи трошкови становања, вишеструка депривација у становању и др.). Стање је нешто другачије када је реч о појединим осетљивим групама, првенствено избеглицама и расељеним лицима, где је Комесаријат за избеглице и миграције периодично спроводио истраживања о стамбеним потребама ове популације. У вези са стамбеним потребама Рома, неке домаће и међународне институције спроводиле су повремена истраживања на репрезентативним или случајним узорцима.¹⁷ Прво целовитије истраживање о стању у ромским насељима у Србији спроведено је 2002. године.¹⁸ Новим истраживањем

¹³ Gábor Szüdi and Jaroslava Kováčová, "Building hope: from a shack to 3E house – Innovative housing approach in the provision of affordable housing for Roma in Slovakia," *Journal of Housing and the Built Environment* 31, 3 (2016): 426.

¹⁴ Jozsef Hegedüs, Iván Tosics and Stephen K. Mayo, "Transition of the Housing Sector in the East Central European Counties," *Review of Urban and Regional Development Studies* 8 (1996): 115.

¹⁵ Завод за статистику Републике Србије, „Попис становништва, домаћинстава и станова у Републици Србији 2011“, Завод за статистику Републике Србије, преузето 15.3.2016, <http://popis2011.stat.rs>. Низак проценат станова у јавном власништву данас постоји у појединим бившим социјалистичким државама, као и у свим насталим након распада Југославије. (Влада Републике Србије, *Други национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији* (Београд: Влада Републике Србије, 2014), 277. У даљем тексту (Влада Републике Србије, *Други национални извештај*).

¹⁶ Влада Републике Србије, *Други национални извештај*, 276–281.

¹⁷ Злата Вуксановић-Мацура, *Примена државног програма интеграције Рома: област становање*. Необјављен рукопис (Београд: Заштитник грађана Републике Србије, 2011), Microsoft Word фајл.

¹⁸ Božidar Jakšić i Goran Bašić, *Umetnost preživljavanja: gde i kako žive Romi u Srbiji* (Београд: Институт за филозофију и друштвену теорију, 2005).

из 2015. године,¹⁹ успостављена је основа за формирање базе података уз коришћење географског информационог система (ГИС), која би надаље требало редовно да се ажурира уз повезивање са другим јавним базама ради континуираног праћења стања у ромским насељима.

Србија више од две деценије нема развијену националну стамбену политику.²⁰ С друге стране, усвајањем Закона о социјалном становању²¹ и Националне стратегије социјалног становања²² креиране су правне и политичке основе за развој социјалног становања у Србији. То је додатно подржано мерама које су предвиђене различитим стратешким документима, попут националне стратегије за младе, избегла и расељена лица, социјалну инклузију Рома и сл. Ипак, у таквом легислативном амбијенту интервенција државе или локалних самоуправа у области становања углавном је усмерена ка запосленима у јавном сектору, домаћинствима без стана са средње-вишим приходима или појединим угроженим групама.²³

СОЦИЈАЛНО СТАНОВАЊЕ У СРБИЈИ

Појам и дефиниција

Одређење и дефиниција социјалног становања нису јединствени ни међу државама ни међународним или организацијама Уједињених нација које се баве проблематиком блиском становању. Такво је стање и у земљама чланицама Европске уније и Савета Европе где се осим термина *социјално становање* користе и бројни други, у зависности од језика и правног оквира, попут: становање у јавном власништву (енг. *public housing*), приступачно становање (енг. *affordable housing*), социјално становање у закупу (енг. *social rented housing*) или становање по нижем закупу (франц. *habitations à loyer modéré*).²⁴ У Србији

¹⁹ У истраживању није коришћен термин ромско насеље већ подстандардно насеље. Ljiljana Živković i Aleksandar Đorđević, *Osnovne karakteristike podstandardnih romskih naselja u Srbiji* (Београд: Мисија OEBS-а у Србији, 2015).

²⁰ Влада Републике Србије, *Први национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији* (Београд: Влада Републике Србије, 2011), 44.

²¹ Закон о социјалном становању, *Службени гласник РС* 72/2009, 3.9.2009. У даљем тексту (Закон о социјалном становању).

²² Стратегија социјалног становања, *Службени гласник РС* 13/2012, 24.2.2012. У даљем тексту (Стратегија социјалног становања).

²³ Влада Републике Србије, *Први национални извештај*, 221–223.

²⁴ Термини који се користе у појединим земљама дати су у: UNECE, *Social Housing in the UNECE region, Models, Trends and Challenges* (Geneva: United Nations, 2016), 7–10. У даљем тексту (UNECE, *Social Housing*).

је Законом о социјалном становању усвојен термин *социјално становање* које је дефинисано као становање одговарајућег стандарда које се обезбеђује уз подршку државе домаћинствима која из социјалних, економских и других разлога не могу по тржишним условима да себи обезбеде стан у закуп или својину.²⁵

Правни и институционални оквир

Системско увођење модерног концепта социјалног становања у Србији иницирано је Генералним планом Београда до 2021, који је усвојен 2003. године.²⁶ Ту је по први пут у неком домаћем правном и планском документу социјално и приступачно становање дато као посебан вид становања. Генералним планом су биле предвиђене локације за нову социјалну стамбену изградњу и наведене групе којима је овај вид становања намењен, међу којима су били и Роми. Пример Београда касније су следили и неки други градови, попут Ниша и Ваљева, који су у своје генералне планове укључили социјално становање.

Доношењем Закона о социјалном становању 2009. године постављен је општи правни оквир за развој одрживог система социјалног становања. Законом су дата и мерила за утврђивање реда првенства за решавање стамбених потреба лица која су без стана или немају адекватан стан. Надаље је Стратегијом социјалног становања²⁷ предвиђено успостављање и развој институција социјалног становања; повећање обима и разноврсности стамбених решења; повећање финансијске доступности становања за домаћинства са ниским примањима и увођење стамбеног додатка; утврђивање стандарда стамбене изградње и унапређење постојећег стамбеног фонда. За решавање стамбеног питања Рома посебно су значајне мере које се тичу унапређења услова становања становника неформалних (подстандардних) насеља и, нешто шире, успостављање инструмената за спречавање и смањење бескућништва.

За реализацију програма социјалног становања веома је значајан Закон о социјалној заштити²⁸ који представља правни оквир у склопу кога јединице локалне самоуправе пружају услугу *социјалног становања у заштићеним условима*.²⁹ Реализује се од 2002. године и то је да-

²⁵ Према члану 2. Закона о социјалном становању.

²⁶ Генерални план Београда 2021, *Службени лист града Београда* 27/2003, 15.10.2003.

²⁷ Стратегија социјалног становања.

²⁸ Закон о социјалној заштити, *Службени гласник РС* 24/2011, 4.4.2011.

²⁹ Закон о социјалној заштити из 2011. године је наследио ранији Закон о социјалној заштити и обезбеђењу социјалне сигурности грађана који је донет 1991.

нас најчешће примењивани модел социјалног становања у Србији. Закон из 2011. године наследио је ранији Закон о социјалној заштити и обезбеђењу социјалне сигурности грађана који је донет 1991. и више пута мењан до 2005. године. Овај, ранији закон, био је на снази пре него што је донет Закон о социјалном становању. Због непостојања правног оквира за социјално становање, локалне самоуправе су приликом реализације *социјалног становања у заштићеним условима* биле приморане да се ослањају на Закон о социјалној заштити. То је и данас честа пракса упркос постојању Закона о социјалном становању.

Најзначајнији стратешки документ у вези са интеграцијом и друштвеним укључивањем Рома у Србији, а унутар тога и остваривањем права на адекватне услове становања, јесте новоусвојена Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња.³⁰ Стратегијом је унапређење услова становања постављено као једна од пет приоритетних области. Предвиђене су различите мере у циљу побољшања стамбених услова Рома: од решавања имовинско-правних питања, израде урбанистичке документације, уређења постојећих насеља, до мере за развијање и спровођење програма социјалног становања, укључујући и изградњу станова за социјално становање и примену различитих модалитета стамбене подршке. Поред тога, у Стратегији за решавање питања избеглица и интерно расељених лица³¹ истакнуто је да су услови становања Рома расељених лица знатно лошији од осталих припадника ове групе и планиране су посебне мере за комунално опремање неформалних насеља и олакшавање поступка легализације стамбених објеката.

Генерално говорећи, у протеклих петнаест година постоји напредак у успостављању правног и институционалног оквира у области социјалног становања у Србији. Донет је и низ закона и стратешких докумената који уводе афирмативне мере или се посебно односе на унапређење услова становања Рома. Међутим, у пракси још од усвајања првог Акционог плана за становање Рома из 2005. године и Стратегије за унапређивање положаја Рома из 2009,³² примена усвојених прописа и мера је веома слаба, фрагментирана и некоординисана. Томе доприносе

и последњи пут измењен 2005. Овај, ранији закон, био је на снази пре него што је постављен правни оквир за социјално становање и донет Закон о социјалном становању. Због тога су се у локалне самоуправе и Комесаријат и донаторске организације приликом реализације програма социјалног становања ослањале на овај закон, што је и данас пракса.

³⁰ Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији за период 2016–2025. године, *Службени гласник РС* 26/2016, 10.3.2016.

³¹ Национална стратегија за решавање питања избеглица и интерно расељених лица за период од 2015. до 2020. године, *Службени гласник РС* 62/2015, 14.7.2015.

³² Стратегија за унапређење положаја Рома у Републици Србији, *Службени гласник РС* 27/2009, 21.4.2009.

и изражено одсуство политичке воље и неприхватање улоге носилаца усвојене политике, на свим нивоима власти, да спроводе мере за које су надлежни.

Предвиђени корисници социјалног становања

Стамбени статус, висина примања, здравствено стање, инвалидност, број чланова домаћинства и имовинско стање, основни су услови за остваривање права појединца и породице на социјално становање, а дефинисани су Законом о социјалном становању. Додатна мерила за остваривање предности утврђена су за рањиве друштвене групе и међу њима су наведени и Роми. Остале групе набројане у закону су: млади, деца без родитељског старања, самохрани родитељи, породице са више деце, самачка домаћинства, лица преко 65 година старости, особе са инвалидитетом, лични и породични војни инвалиди, цивилни инвалиди рата, избеглице, интерно расељена лица, као и припадници других социјално рањивих група.³³

Програми социјалног становања који се спроводе у Србији најчешће су усмерени на решавање стамбеног питања избеглица и расељених лица смештених у колективним центрима и у мањој мери локалном, социјално угроженом становништву са нижим приходима. На нивоу градова и општина, критеријуми за доделу социјалних станова и начин коришћења врши се на основу локалних уредаба и правилника који могу бити прилагођени и захтевима донаторских организација које финансирају изградњу станова.

Мада су Роми у многим националним документима препознати као једна од стамбено најугроженијих група, то није случај и у документима који се доносе на локалном нивоу. Постоје и случајеви као у Стратегији за решавање питања избеглица и интерно расељених лица која препознаје Роме као стамбено најугроженији сегмент ове популације, али унутар овог документа нису предвиђене било какве мере за њихову бољу обухваћеност програмом изградње станова за социјално становање, што је једно од најразвијенијих и веома често примењиваних решења за осталу популацију расељених лица.

Урбанистички и пројектантски стандарди и нормативи

На основи закона и стратегије о социјалном становању израђена је 2013. године Уредба о стандардима и нормативима за планирање, пројектовање, грађење и условима за коришћење и одржавање станова

³³ Наведено према редоследу у Закону о социјалном становању, члан 10.

за социјално становање.³⁴ Уредбом су предвиђени услови за коришћење, управљање и одржавање зграда и станова, затим права и обавезе власника и корисника станова и начин одређивања закупнине. Прописани су општи и технички услови и критеријуми у вези са локацијом и окружењем, зградом, заједничким простором и станом. Елементи у вези са локацијом и окружењем тичу се критеријума за одређивање локација за нову изградњу,³⁵ нивоа опремљености земљишта за изградњу објеката за социјално становање, карактеристика саобраћајних и пешачких површина и паркинг места, као и пратећих садржаја комерцијалног карактера. У вези са зградом и заједничким просторима дати су просторни и функционални елементи улаза, обавезних и пожељних заједничких просторија, заједничких комуникација, као и елементи који се тичу сигурности употребе заједничких простора зграде и опреме у зградама, инсталација, заштите од пожара и топлотне заштите зграде.

Елементи за пројектовање станова за социјално становање обухватају површинске нормативе станова у односу на величину домаћинства и површину по члану домаћинства, минималне просторне услове у стану (собност, површине, димензије и сл.), карактеристике станова опремљених за потребе особа са инвалидитетом, као и завршне обраде и опремања станова. Уредбом су дате и површине станова у односу на величину домаћинства и распони површине стана по члану.³⁶ За једночлано домаћинство површина се креће између 22 м² и 30 м², за четворчлано 40–55 м², а за шесточлано 75–85 м². Површина стана по члану креће се од 22 м² за једночлано домаћинство до 12,5 м² по члану у домаћинству са шест чланова. За домаћинства са више од шест чланова, површина се увећава за 6 м² по члану. Прописано је и да у програмима социјалног становања површина стана по члану домаћинства не може бити мања од 10 м², односно да стан за једночлано домаћинство не може бити мањи од 20 м².

Стандарди и параметри предвиђени овом Уредбом дају одличну основу за квалитетно пројектовање зграда и станова за социјално становање. Њиховом применом, између осталог, избегава се пренасељеност социјалних станова, што је до сада био чест случај.

³⁴ Уредба о стандардима и нормативима за планирање, пројектовање, грађење и условима за коришћење и одржавање станова за социјално становање, *Службени гласник РС* 26/2013, 20.3.2013. У даљем тексту (Уредба о стандардима и нормативима).

³⁵ У вези са постављањем критеријума за одређивање локације за социјално становање у оквиру пројекта „Саградимо дом заједно“ урађен је изузетно вредан сет препорука. Let's build a home together, *Criteria for evaluation of social housing locations*, преузето 2.3.2016, <http://www.sagradimodom.org/tekst/biblioteka/26/>

³⁶ Уредба о стандардима и нормативима, члан 18.

ПОСТОЈЕЋИ МОДЕЛИ СОЦИЈАЛНОГ СТАНОВАЊА У СРБИЈИ

Мада закон и стратегија дефинишу социјално становање као различите видове подршке домаћинствима без стана или са неадекватним станом, данас се у Србији овај термин по правилу користи за два модела стамбених програма који подразумевају изградњу социјалних станова у вишеспратним зградама, у власништву државе или општине, који се по субвенционисаном закупу (*социјално становање у закупу*) или без плаћања закупа (*становање у заштићеним условима*) дају на коришћење стамбено и социјално угроженим домаћинствима.

Модел *социјалног становања у закупу* у Србији подразумева станове који се налазе у јавном власништву, а који се дају на коришћење на одређено време и по субвенционисаном закупу стамбено и социјално угроженим домаћинствима.³⁷ Увођење концепта *социјалног становања у закупу* у Србији повезано је са Програмом становања и интеграције избеглица (СИРП) који је спроводио Програм Уједињених нација за људска насеља (United Nations Human Settlements Programme – UN HABITAT). У периоду од 2003. до 2008. године у седам градова изграђен је 531 стан.³⁸ Власник станова је град, а корисници (закупци станова) су у највећем проценту биле избеглице и у мањем броју локално становништво. Мада у већини градова у којима је реализован СИРП програм живи значајан број стамбено угрожених Рома, ниједна ромска породица није била корисник станова изграђених у оквиру овог програма. С друге стране, у неколико градова укључених у СИРП, као што су Краљево, Ниш и Ваљево, реализовани су алтернативни стамбени програми у оквиру којих је био укључен значајан број ромских породица или су се директно односили на унапређење услова становања у ромском насељу.³⁹

Станари *социјалног становања у закупу* осим плаћања закупа плаћају и све друге трошкове становања (струја, вода, грејање), укључујући чак и порез по основу коришћења имовине. Уредбом о

³⁷ Социјално становање у закупу (енг: *social rented housing*) различито је дефинисано у Европи, док се као две заједничке карактеристике наводе: да власници који га обезбеђују нису мотивисани профитом, и да се додељује административним путем у складу са потребама. Harry van der Heijden, “Social Rented Housing in Western Europe: Developments and Expectations“, *Urban Studies* 39, 2 (2002): 328.

³⁸ Ђорђе Мојовић и Злата Вуксановић-Мацура, „Изградња нових станова за избеглице са ниским примањима и остала стамбено угрожена домаћинства“, у *Књига о СИРП-у: Програм становања и трајне интеграције избеглица у Србији 2005–2008*, ур. Лихија Рамирез и др. (Београд: UN HABITAT, 2008), 41–43.

³⁹ Злата Вуксановић-Мацура, „Унапређење и регуларизација једног ромског насеља у Краљеву“, у *Књига о СИРП-у: Програм становања и трајне интеграције избеглица у Србији 2005–2008*, ур. Лихија Рамирез и др. (Београд: UN HABITAT, 2008), 68–75.

становима за социјално становање,⁴⁰ прописан је и начин одређивања закупнине и њеног субвенционисања, али се ове одредбе углавном не примењују у пракси већ градови и општине примењују правила на основу сопствених прописа. Модел *социјалног становања у закупу* данас се најчешће спроводи у Београду, а постоји у Нишу, Крагујевцу, Ваљевоу, Краљеву, Чачку, Панчеву и др. Овај стамбени модел се у Београду примењује од 2004. године од када је изграђено укупно 633 стана.⁴¹ Од овог броја 626 станова издато је у закуп стамбено и социјално угроженим домаћинствима, док се седам станова користи за стамбено збрињавање деце без родитељског старања и за децу са инвалидитетом.

Модел *социјалног становања у заштићеним условима* заснива се на изградњи станова, односно обезбеђивању стамбеног решења за социјално угрожена домаћинства уз истовремено пружање различитих социјалних услуга члановима домаћинства. У Србији се примењује од 2002. године.⁴² Реализује се у склопу активности Комесаријата за избеглице и миграције ради решавања стамбеног питања избеглица и расељених лица смештених у колективним центрима, а у сарадњи са локалним самоуправама, центрима за социјални рад, међународним организацијама и удружењима грађана. Средства за реализацију су најчешће обезбеђена путем међународних, донаторских фондова и претприступних фондова Европске уније (ИПА), уз делимично учешће из буџета локалних самоуправа.

До почетка 2016. године програм је реализован у 41 општини и изграђено је 1.229 станова.⁴³ Најчешће, у оквиру једног новосаграђеног објекта, однос станара чине 80% избеглице и расељена лица и 20% локално становништво које се налази у стању социјалне потребе. Саставни део концепта је и породица „домаћин“ која живи у једном од станова у згради и која пружа подршку осталим домаћинствима, стара се о поштовању кућног реда и текућем одржавању објекта. Станари не плаћају закуп већ само трошкове становања, док за посебно угрожена домаћинства постоје и додатне олакшице.

Реализација програма социјалног становања у Србији и даље је спорадична појава. Чињеница је да су током протеклих петнаестак

⁴⁰ Уредба о стандардима и нормативима, чланови 42–47.

⁴¹ Вуксановић-Мацура и Мацура, *Постојећи модели*, 29.

⁴² О концепту социјалног становања у заштићеним условима и реализацији у Србији видети: Марија Вујошевић и Бранислава Жарковић, *Социјално становање у заштићеним условима: истраживање о оствареним резултатима пројекта 2003–2009* (Београд: Хаусинг центар, 2009).

⁴³ Хаусинг центар, „Реализовани пројекти социјалног становања у заштићеним условима у Србији у периоду од јануара 2003. до фебруара 2016.“, Хаусинг центар, преузето 10.4.2016. http://www.housingcenter.org.rs/download/SSZU_kapaciteti_u_Srbiji_realizovani_2003-2016.pdf. У даљем тексту (Хаусинг центар, „Реализовани пројекти“).

година спровођени програми социјалног становања, првенствено изградње социјалних станова, међутим, њихова реализација је била некоординисана, заснована на пројектном а не на системском приступу. С друге стране, реализовани програми су значајни јер су допринели решавању стамбеног питања дела припадника неких друштвених група (попут избеглица и расељених лица). Они такође представљају и добру основу за сагледавање предности и недостатака примењиваних модела, што даје могућност за њихово унапређење у будућности, а што захтева и посебно спроведена истраживања ради евалуације до сада постигнутог.

РОМИ – КОРИСНИЦИ СОЦИЈАЛНОГ СТАНОВАЊА

Постављени критеријуми и бодовни систем одабира корисника станова за *социјално становање у закупу* углавном су у протеклом периоду били недоступни сиромашним породицама, посебно најсиромашнијим Ромима.⁴⁴ Поред тога, за решавање стамбеног питања избеглица и расељених лица у Србији спроводе се вишегодишњи стамбени програми, али је обухваћеност Рома припадника ове групе веома слаба.⁴⁵ Комитет за укидање расне дискриминације (Committee on the Elimination of Racial Discrimination – CERD) је 2011. године анализирао примену Конвенције о укидању свих облика дискриминације у Србији и изразио је „забринутост због посебних тешкоћа са којима се суочавају Роми када се пријављују за програме социјалног становања, што доводи до поновљене дискриминације“ и подстакао Србију да „размотри развој програма социјалног становања за Роме.“⁴⁶

Посебно дискриминаторски однос према Ромима постојао је пре, током и након расељавања београдских неформалних насеља Газела и Белвил током 2009–2012. године. Град Београд је већи део породица из ова два насеља преселио у нестамбене металне контејнере у новофор-

⁴⁴ Влада Републике Србије, *Други извештај*, 291.

⁴⁵ Изузетно је мали број и обим програма који је усмерен на унапређење услова становања Рома који живе у лошим условима у постојећим ромским насељима. Злата Вуксановић-Мацура и Владимир Мацура, *Постојећи модели за побољшање становања Рома: социјална и приступачна стамбена решења за Роме и осетљиво становништво у Србији* (Београд: Мисија ОЕБС-а у Србији, 2014), 9. У даљем тексту (Вуксановић-Мацура и Мацура, *Постојећи модели*).

⁴⁶ Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), *Consideration of reports submitted by States parties under article 9 of the Convention: Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination – Serbia*. CERD/C/SRB/CO/1, Seventy-eighth session, 14 February–11 March 2011, преузето 20.3.2016, http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/co/Serbia_AUV.pdf

мираним групацијама на градској периферији, што је довело до њихове још веће просторне сегрегације.⁴⁷ Приликом вишегодишњег боравка у контејнерским насељима, Роми су се суочавали и са другим видовима неједнаких могућности у остваривању права на стан, као што су, према наводима организације Praxis, „дискриминаторске одредбе Уговора о коришћењу мобилних стамбених јединица, кућног реда и упозорења којима Градска управа Града Београда регулише становање Рома у контејнерским насељима.“⁴⁸

Реализација програма социјалног становања који су намењени Ромима готово по правилу се суочава са одбијањем дела већинске популације да прихватеROME као своје будуће комшије. Штавише, Комитет Уједињених нација за људска права⁴⁹ и комесар за људска права Савета Европе⁵⁰ посебно наглашавају постојање стереотипа и негативног јавног мњења које је усмерено против расељавања Рома. Такав став се често манифестује кроз организоване протесте, чак и физичке претње и нападе. Анализирајући однос градске власти и већинског становништва према иницијативи за расељавање ромског насеља „Газела“ у Београду, Марија Илић констатује: „[и]ако су грађани у протестима често себе ограђивали од расизма, њихови аргументи су заправо представљали комбинацију страха због могућих комуналних проблема који би настали досељавањем тако великог броја социјално најугроженијих грађана и аргумената који су повезани са расистичким стереотипима о Ромима.“⁵¹

Још једна од стереотипних претпоставки јесте да у Србији постоји велики број програма и пројеката намењених решавању стамбених проблема Рома. Међутим, Роми су у свега неколико случајева били директна

⁴⁷ Amnesty International, *Dom je više od krova nad glavom*; Praxis, *Analiza glavnih prepreka*, 47.

⁴⁸ Praxis, *Analiza glavnih prepreka*, 64.

⁴⁹ UN Human Rights Committee, *Consideration of reports submitted by States parties under article 40 of the Covenant, Concluding observations of the Human Rights Committee, Serbia*, CCPR/C/SRB/CO/2, 24 March 2011 (New York: Human Rights Committee, 2011).

⁵⁰ *Report by the commissioner for human rights Thomas Hammarberg on his visit to Serbia 13–17 October 2008*, 11 March 2009, CommDH (2009) (Strasbourg: Commissioner for human rights, 2009); *Izveštaj Tomasa Hamarberga, komesara Saveta Evrope za ljudska prava nakon posete Srbiji 12. do 15. juna 2011*, 22.9.2011, CommDH (2011) 29 (Strasbourg: Commissioner for human rights, 2011).

⁵¹ Марија Илић, „Пресељење Рома испод Газеле у политичком дискурсу: пример друштвене (не)одговорности и репродукције расизма“, у *Промена идентитета, културе и језика Рома у условима планске социјално-економске интеграције*, ур. Тибор Варади и Горан Башић (Београд: САНУ, 2012), 398.

циљна група програма социјалног становања,⁵² а што је било повезано са специфичним ситуацијама попут пресељења из неформалних насеља. Тако је у Пожаревцу 2011. године расељено ромско насеље које се налазило у близини градске депоније и које је имало статус неформалног колективног центра и чији становници су били расељена лица.⁵³ За ове породице подигнута је 21 монтажна кућа, које су опремљене и основним намештајем – шпорет, кревети и др.⁵⁴ Власник објеката, односно станова је град Пожаревац, а домаћинства су корисници. Станарина се не плаћа, док рачуне за комуналне услуге плаћају породице, а за најсиромашније трошкове су у целости или делимично субвенционисали град и Центар за социјални рад. Као позитивну страну овог пројекта треба истаћи то што су изграђени приземни објекти где сваки стан има засебан улаз. Међутим, функционална и просторна организација станова је иста, без обзира на величину породице, што је за последицу имало пренасељеност појединих станова. Такође, мада је на самој локацији постојало довољно слободног простора, пројектом нису предвиђени нити су подигнути било какви помоћни објекти које би домаћинства користила приликом обављања економске активности, као што је сакупљање секундарних сировина. Због тога су били приморани да неконтролисано одлажу сакупљени материјал што је негативно утицало и на чистоћу у насељу и на општу слику о њему.

Роми су ретко корисници модела *социјалног становања у закупу*. Највише их има међу закупцима станова у Београду где је у укупно изграђена 633 стана усељено 91 ромско домаћинство, углавном пресељених из контејнерских насеља које је формирао град.⁵⁵ Део станова налази се у склопу два велика комплекса социјалног становања, у Земуну у насељу Камендин и други у Новом Београду у Улици Милеве Марић-Ајнштајн. У насељу Камендин ромске породице су сукцесивно

⁵² Ситуација је другачија у неким другим европским државама у којима као и у Србији живи значајан број Рома, попут Бугарске, Румуније, Чешке или Словачке. У овим државама се у последњим деценијама реализују програми социјалног становања где су Роми главна циљна група. FRA-European Union Agency for Fundamental Rights, *Housing conditions of Roma and Travellers in the EU* (Vienna: FRA, 2009).

⁵³ На основу разговора са представницима Комесаријата за избеглице и миграције (20. октобар 2011), представницима града Пожаревца и становницима новог насеља (9. новембар 2011). Такође: Злата Вуксановић-Мацура, *Примена државног програма интеграције Рома: област становање* (необјављен рукопис, Београд: Заштитник грађана Републике Србије, 2011). Microsoft Word фајл.

⁵⁴ Локацију за ново насеље обезбедио је и инфраструктурно опремио град, а средства за изградњу стамбених објеката обезбедио је Комесаријат за избеглице из Претприступних фондова Европске уније (ИПА).

⁵⁵ Податак се односи на период од 2002. до 2013. године. (Вуксановић-Мацура и Мацура, *Постојећи модели*, 19–20).

усељаване у станове који се налазе у различитим зградама. Насупрот томе, у Новом Београду Роми су искључиви корисници станова у једној згради, што чини специфичан вид њихове просторне сегрегације. Приликом планирања и изградње ових зграда и станова нису испитивани, па тако ни узети у обзир ставови ромских домаћинстава о пожељном и културно адекватном стамбеном простору у коме би желели да живе и које би финансијски могли да приуште. Такође, као и у случају у Пожаревцу, ни овде нису узете у обзир економске активности породица и нису предвиђени одговарајући помоћни објекти већ су станари остављени да се сами сналазе. Све то је имало за последицу да су трошкови становања за неке породице били превисоки због чега су имали висока дуговања за плаћање закупа и комуналних услуга. Тако, на пример, како наводи организација Praxis „петочлана породица [...] има месечна примања од новчане социјалне помоћи у износу око 10.000 динара и укупне трошкове становања и комуналних услуга са субвенцијама у износу од 6.000 динара.“⁵⁶ С друге стране, градски Секретаријат за социјалну заштиту, који је задужен за бригу и о станарима и о корисницима, често је истицао да поједини станари имају изузетно велика дуговања или да уништавају станове и заједничке просторије, због чега су и покренули поступак за њихово исељење из станова.⁵⁷

Најобимнији програм социјалног становања у Србији јесте *социјално становање у заштићеним условима* у оквиру кога је подигнуто 1.229 станова у које је укупно усељена 3.301 особа међу којима и 490 Рома (120 породица), што је 14,8% од укупног броја свих корисника.⁵⁸ Као што је већ речено, најчешћи корисници ових станова су избеглице и расељена лица и у мањој мери локално становништво. Иако се међу расељеним лицима и локално социјално и стамбено угроженим становништвом налази значајан број Рома, они су тек од 2007. године постепено постајали корисници овог програма, када су по две ромске породице усељене у станове у Врању (од укупно 20 породица) и Крагујевцу (од 25 породица) и још осам породица у Нишу (од 28 породица). Укупно посматрано, од јануара 2003. до фебруара 2016. године, Роми су усељени у станове у Београду (укупно 59 породица на три локације), Белој Паланци (3 породице), Бујановцу (13), Великој Плани (4), Врању (7 породица у три

⁵⁶ Praxis, *Analiza glavnih prepreka*, 93.

⁵⁷ Злата Вуксановић-Мацура, *Преглед постојећих модела социјалног становања у Републици Србији* (Београд: UNOPS and EU – Let’s build a home together, 2013), 34.

⁵⁸ Хаусинг центар, „Реализовани пројекти социјалног становања у заштићеним условима у Србији у периоду од јануара 2003. до фебруара 2016“, Хаусинг центар, преузето 10.4.2016, http://www.housingcenter.org.rs/download/SSZU_kapaciteti_u_Srbiji_realizovani_2003-2016.pdf. У даљем тексту (Хаусинг центар, „Реализовани пројекти“).

објекта), Зајечару (7 породица у три објекта), Крагујевцу (4 породице у три објекта), Лозници (1), Нишу (8), Панчеву (1), Параћину (2), Рачи (2), Смедереву (3 породице у два објекта), Сремској Митровици (2), Шапцу (3 породице у два објекта).

Од укупно 490 Рома корисника овог програма, њих 258 односно око 53%, усељено је током 2015–2016. године у станове подигнуте у оквиру пројекта „Саградимо дом заједно“ (*Let's build a home together*) који је реализован на територији Београда и обухватио је породице које је Град Београд претходно преселио из неформалног насеља Белвил у новоформирана контејнерска насеља.⁵⁹ Пројекат „Саградимо дом заједно“ допринео је унапређењу начина коришћења станова у једној згради, па су породице у зависности од социо-економског статуса оствариле право на различит вид коришћења станова, било да су корисници *социјалног становања у заштићеним условима* (без плаћања закупа стана) или плаћају субвенционисан закуп.⁶⁰ Међутим, и у зградама подигнутим у оквиру овог пројекта Роми су једини станари, што у Србији постаје све чешћа негативна појава која води додатној просторној сегрегацији ове националне мањине.

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Након приватизације стамбеног фонда која је у Србији спроведена средином 1990-их занемарљиво мали проценат станова остао је у јавном власништву. Трансформација се догодила и у вези са начином остваривања права на стан, као једног од основних људских права – становање је од општег друштвеног права које је гарантовала држава постало лична одговорност и препуштено је тржишту. У таквим условима Србија више од две деценије није имала дефинисану стамбену политику, а на пољу јавне интервенције у становању примењивале су се спорадичне и некоординисане иницијативе које су спроводили различити актери на националном и локалном нивоу. За то време стамбена ситуација Рома, најугроженије и најсиромашније популације, остала је лоша, са значајним разликама у квалитету становања у односу на општу популацију. У посебно лошим стамбеним условима нашли су се Роми расељени са Косова.

Средином 2000-их Србија почиње да развија механизме и инструменте за увођење система социјалног становања, као државне подршке домаћинствима која из социјалних и економских разлога не могу да обезбеде стан на тржишту. Донет је *Закон о социјалном становању*, затим

⁵⁹ *Саградимо дом заједно/ Let's build a home together*; преузето 10.3.2016, <http://www.sagradimodom.org/>

⁶⁰ Злата Вуксановић-Мацура и Владимир Мацура, *Светло и тамно. Становање Рома у Београду на прелазу 20. у 21. век*, каталог изложбе (Београд: САНУ, 2016), 22–24.

Стратегија социјалног становања са акционим планом за њену примену, као и правилници који детаљније разрађују поједине аспекте – од урбанистичких параметара и изградње станова за социјално становање, до формирања непрофитних стамбених организација. Но, упркос релативно добро развијеном правном и стратешком оквиру, примена планираних и усвојених мера је веома спора и фрагментирана. Постоје случајеви да се неки прописи уопште не поштују већ градови и општине примењују сопствене који нису усаглашени са националним. То се посебно односи на примену Уредбе о социјалном становању, где се приликом изградње нових станова не поштују задати просторни и функционални параметри.

Програми социјалног становања који се данас спроводе у Србији, углавном обухватају и подразумевају изградњу станова у вишепородичним и вишеспратним зградама који су намењени социјално угроженим групама. Тако подигнути станови остају у јавном власништву и дају се на коришћење станарима који плаћају субвенционисан закуп, или без плаћања закупа, али уз плаћање комуналних услуга. Тако се и издвајају два концепта, једно је *социјално становање у закупу*, а друго *социјално становање у заштићеним условима*. Најчешћи корисници социјалног становања су избеглице и расељена лица и у мањем обиму локално стамбено и социјално угрожено становништво. Генерално, Роми су ретко корисници програма социјалног становања, а када јесу то се односи на специфичне ситуације попут расељавања неформалних насеља.

Мада не постоји системско праћење стања и процене ефеката спроведених програма социјалног становања, може се издвојити неколико суштинских и крупних проблема у њиховој досадашњој реализацији. Треба рећи да се ови проблеми јављају без обзира на то којој групи припадају корисници станова, мада су неки чешћи уколико су корисници Роми услед њиховог израженијег сиромаштва или различитих облика дискриминације са којом се суочавају.

Један од проблема тиче се још увек недовољно дефинисаног начина коришћења станова, што за последицу има несигурност породица у вези са условима и дужином коришћења станова. Проблем су и високи укупни трошкови становања у односу на месечне приходе домаћинства. То представља тешкоћу како за породице које немају сталне изворе месечних прихода, тако и за оне које примају различите видове новчане помоћи, будући да овај вид помоћи годишње могу да остваре само током десет месеци. Тако се дешава да чак и субвенционисани трошкови становања чине и изузетно високих 60% од веома скромних месечних средстава којима неко домаћинство располаже. Због тога долази до кашњења у плаћању закупа и комуналних услуга, затим до губитка субвенција због кашњења, што све води ка акумулирању дуговања које породице не могу да плате. Исход овакве ситуације представљају тужбе пред исељење које власник станова (град или општина) поднесе против станара,

што понекад доводи и до исељавања. Ипак, треба нагласити да се економска приуштивост стана налази међу основним постулатима права на адекватно становање.

Веома изражен проблем јесте и нетолеранција дела већинског становништва и спречавање изградње социјалних станова који су намењени Ромима. Тако су становници неких делова Београда били против доласка Рома у њихов комшилук, организовали су протестне скупове, блокирали путеве, палили контејнере и сл. Неки од протеста довели су до тога да градске власти одустану од реализације стамбених пројеката који су чак били у одмаклој фази реализације. Помињу се и различити видови институционалне дискриминације унутар јавних служби које би требало да пружају подршку Ромима у остваривању права на стан. Због таквог односа, изостаје истинска брига о станарима који су често примаоци и других социјалних услуга због различитих видова угрожености, попут болести. Последица таквог односа институција и јавног мњења јесте и недостатак адекватне локације за социјално становање. За то се по правилу одређује земљиште удаљено од градског ткива или друштвених и комерцијалних садржаја и чије је опремање инфраструктуром веома скупо. Такође, на једној локацији се планира и гради знатан број станова за социјално становање па долази до концентрације становништва исте социјалне и економске структуре.

Иако се последњих пар година повећава број Рома корисника социјалних станова, све је чешћа појава да су они једини станари новоподигнутих зграда. Тако се обезбеђивањем квалитетног стана и крова над главом не доприноси и истинском социјалном укључивању Рома у окружење и друштво, већ се додатно поспешује њихова стигматизација, просторна и етничка сегрегација. Изузетно ретко се узимају у обзир аспекти културне адекватности понуђених стамбених решења, што се негативно одражава на касније коришћење станова и околног простора.

Упркос недостацима који постоје, социјално становање има и низ предности и квалитета. Оно доприноси побољшању услова становања станара, повољно утиче на здравље јер пружа боље и здравије окружење и бољу доступност услуга. Може повољно утицати и на приступ квалитетнијем образовању и пружа боље услове за учење у стану. Социјално становање може имати позитиван ефекат и на непосредно окружење кроз уређење и опремање околног простора, и изградњу заједничких и комерцијалних садржаја. Ипак, да би се утврдили реални ефекти до сада реализованих програма социјалног становања у Србији неопходно је спровести усмерена истраживања која би сагледала њихове предности и недостатке, потребе и могућности станара и осталих актера у овом процесу. Налази и препоруке из оваквог истраживања могли би да допринесу кориговању уочених недостатака, али и стварању нових, одрживих модела, доступних и најугроженијој популацији.

ЛИТЕРАТУРА

- Amnesty International. *Dom je više od krova nad glavom. Romima je uskraćeno pravo na odgovarajući smeštaj u Srbiji*. London: Amnesty International, 2011.
- Bežovan, Gojko. „Stambena politika u poslijeratnom razvoju“. U *Stambena politika i stambene potrebe*, urednici Gojko Bežovan i Momo Kuzmanović, 81–89. Zagreb: Radničke novine, 1987.
- Bodewig, Christian and Akshay Sethi. *Poverty, Social Exclusion and Ethnicity in Serbia and Montenegro: The Case of the Roma*. Belgrade: World Bank, 2005.
- Влада Републике Србије. *Први национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва*. Београд: Влада Републике Србије, 2011.
- Влада Републике Србије. *Други национални извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва у Републици Србији*. Београд: Влада Републике Србије, 2014.
- Вујошевић, Марија и Бранислава Жарковић. *Социјално становање у заштићеним условима: истраживање о оствареним резултатима пројекта 2003–2009*. Београд: Хаусинг центар, 2009.
- Vuksanović, Zlata i Vladimir Macura. *Stanovanje i naselja Roma u jugoistočnoj Evropi: prikaz stanja i napretka u Srbiji*. Varšava: OSCE/ODIHR, 2006.
- Вуксановић-Мацура, Злата. „Унапређење и регуларизација једног ромског насеља у Краљеву“. У *Књига о СИРП-у: Програм становања и трајне интеграције избеглица у Србији 2005–2008*, urednici Лихија Рамирез и др., 68–75. Београд: UN HABITAT, 2008.
- Вуксановић-Мацура, Злата. *Примена државног програма интеграције Рома: област становање*. Необјављен рукопис. Београд: Заштитник грађана Републике Србије, 2011. Microsoft Word фајл.
- Вуксановић-Мацура, Злата. *Преглед постојећих модела социјалног становања у Републици Србији*. Београд: UNOPS and EU – Let’s build a home together, 2013. Преузето 10.10.2016. http://www.sagradimodom.org/dokumenti/sr/26_788257_pregled-postojecih-modela-sh-u-rs-ser-070314.pdf
- Вуксановић-Мацура, Злата и Владимир Мацура. *Постојећи модели за побољшање становања Рома: социјална и приступачна стамбена решења за Роме и осетљиво становништво у Србији*. Београд: Мисија ОЕБС-а у Србији, 2014.
- Вуксановић-Мацура, Злата и Владимир Мацура. *Светло и тамно. Становање Рома у Београду на прелазу 20. у 21. век*. Каталог изложбе. Београд: САНУ, 2016.
- European Commission ”An EU Framework for National Roma Integration Strategies up to 2020, COM(2011) 173 final“. European Commission, Brussels. Преузето 26.3.2016. http://ec.europa.eu/justice/policies/discrimination/docs/com_2011_173_en.pdf
- European Roma Rights Centre. *Standards do not apply: Inadequate housing in Romani communities*. Budapest: European Roma Rights Centre, 2010.

- Živković, Ljiljana i Aleksandar Đorđević. *Osnovne karakteristike podstandardnih romskih naselja u Srbiji*. Beograd: Misija OEBS-a u Srbiji, 2015.
- Завод за статистику Републике Србије. „Попис становништва, домаћинстава и станова у Републици Србији 2011“. Завод за статистику Републике Србије. Преузето 15.3.2016. <http://popis2011.stat.rs>.
- Илић, Марија. „Пресељење Рома испод Газеле у политичком дискурсу: пример друштвене (не)одговорности и репродукције расизма“. У *Промена идентитета, културе и језика Рома у условима планске социјално-економске интеграције*, уредници Тибор Варади и Горан Башић, 391–416. Београд: САНУ, 2012.
- Jakšić, Božidar i Goran Bašić. *Umetnost preživljavanja: gde i kako žive Romi u Srbiji*. Beograd: Institut za filozofiju i društvenu teoriju, 2005.
- Knežević, Aleksandar. "Social position, residential problems and characteristics of households and families of Roma population in Belgrade". *Glasnik Srpskog geografskog društva* 90, 1 (2010): 257–276.
- Let's build a home together. *Criteria for evaluation of social housing locations*. Преузето 2.3.2016. <http://www.sagradimodom.org/tekst/biblioteka/26/>
- Министарство грађевинарства саобраћаја и инфраструктуре. „Новим законом брзо и јефтино озаконити куће и станове“. Министарство грађевинарства саобраћаја и инфраструктуре. Преузето 12.02.2016. <http://www.mgsi.gov.rs/cir/aktuelnosti/novim-zakonom-brzo-i-jeftino-ozakoniti-kutshe-i-stanove>
- Мојовић, Ђорђе и Злата Вуксановић-Мацура. „Изградња нових станова за избеглице са ниским примањима и остала стамбено угрожена домаћинства“. У *Књига о СИП-у: Програм становања и трајне интеграције избеглица у Србији 2005–2008*, уредници Лихија Рамирез и др., 41–59. Београд: UN HABITAT, 2008.
- Perić, Tatjana. *The Housing Situation of Roma Communities: Regional Roma Survey 2011. Roma Inclusion Working Papers*. Bratislava: UNDP, 2012.
- Praxis. *Analiza glavnih prepreka i problema u pristupu Roma na adekvatno stanovanje*. Beograd: Praxis, 2013.
- Press Statement Special Rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living, and on the right to non-discrimination in this context, Ms Leilani Farha Visit to Serbia, including Kosovo, Belgrade, 25 May 2015*. Преузето 15.9.2016. <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16005&LangID=E>
- Szűdi, Gábor and Jaroslava Kováčová. "Building hope: from a shack to 3E house – Innovative housing approach in the provision of affordable housing for Roma in Slovakia". *Journal of Housing and the Built Environment* 31, 3 (2016): 423–438.
- UN Human Rights Committee. *Consideration of reports submitted by States parties under article 40 of the Covenant, Concluding observations of the Human Rights Committee, Serbia, CCPR/C/SRB/CO/2, 24 March 2011*. New York: Human Rights Committee, 2011.

- UNECE. *Social Housing in the UNECE region, Models, Trends and Challenges*. Geneva: United Nations, 2016.
- UNHCHR i Komesarijat za izbeglice Republike Srbije. *Procena potreba interno raseljenih lica u Republici Srbiji*. Beograd: UNHCHR i Komesarijat za izbeglice Republike Srbije, 2011.
- FRA-European Union Agency for Fundamental Rights. *Housing conditions of Roma and Travellers in the EU*. Vienna: FRA, 2009.
- Хаусинг центар. „Реализовани пројекти социјалног становања у заштићеним условима у Србији у периоду од јануара 2003. до фебруара 2016.“ Хаусинг центар. Преузето 10.4.2016. http://www.housingcenter.org.rs/download/SSZU_kapaciteti_u_Srbiji_realizovani_2003-2016.pdf
- Hegedüs, Jozsef, Iván Tosics and Stephen K. Mayo. "Transition of the Housing Sector in the East Central European Counties". *Review of Urban and Regional Development Studies* 8 (1996): 101–136.
- Heijden, Harry van der. "Social Rented Housing in Western Europe: Developments and Expectations". *Urban Studies* 39, 2 (2002): 327–340.
- Council of Europe. *Report by the commissioner for human rights Thomas Hammarberg on his visit to Serbia 13–17 October 2008*, 11 March 2009, CommDH (2009). Strasbourg: Commissioner for human rights, 2009.
- Council of Europe. *Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Serbia on 12–15 June 2011*, 22.9.2011, CommDH (2011)29. Strasbourg: Commissioner for human rights, 2011.
- Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD). *Consideration of reports submitted by States parties under article 9 of the Convention: Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination – Serbia*. CERD/C/SRB/CO/1, Seventy-eighth session, 14 February – 11 March 2011. Преузето 20.3.2016. http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/co/Serbia_AUV.pdf
- Čaldović, Ognjen. „Individualna stambena izgradnja“. U *Stambena politika i stambene potrebe*, urednici Gojko Bežovan i Momo Kuzmanović, 107–117. Zagreb: Radničke novine, 1987.

Правни извори

- Генерални план Београда 2021. *Службени лист града Београда* 27/2003, 15.10.2003.
- Закон о социјалном становању. *Службени гласник РС* 72/2009, 3. 9. 2009.
- Закон о социјалној заштити. *Службени гласник РС* 24/2011, 4. 4. 2011.
- Национална стратегија за решавање питања избеглица и интерно расељених лица за период од 2015. до 2020. године. *Службени гласник РС* 62/2015, 14.7.2015.

Стратегија за унапређење положаја Рома у Републици Србији. *Службени гласник РС* 27/2009, 21.4.2009.

Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији за период 2016–2025. године. *Службени гласник РС* 26/2016, 10.3.2016.

Уредба о стандардима и нормативима за планирање, пројектовање, грађење и условима за коришћење и одржавање станова за социјално становање. *Службени гласник РС* 26/2013, 20.3.2013.

Zlata Vuksanović-Macura

SOCIAL HOUSING IN SERBIA AND ROMA

S u m m a r y

The paper discusses the degree of Roma inclusion in the social housing programmes carried out in Serbia in the past fifteen years and seeks to establish whether these programmes have been able to meet the needs of this residentially and socially highly vulnerable group. An analysis is made of how Roma's housing problems are addressed by legal and strategic solutions relating to social housing and how these solutions are implemented in practice. Generally speaking, there are two basic models of social housing in Serbia today: *rental social housing* and *social housing in a supportive environment*. The analysis shows that the Roma's share in these programs is very small compared to other users. Furthermore, social housing programmes targeting solely the Roma are being increasingly implemented, thereby contributing to their ever greater residential segregation. Some actions are criticized as discriminatory, such as resettling former residents of the *Gazela* and *Belvil* informal settlements in newly formed groupings of non-residential containers located on Belgrade's outskirts. The conclusion summarizes the achievements of social housing programmes and obstacles to their implementation in Serbia, emphasizing the need to carry out targeted research that would help gain comprehensive insight into these programmes' impact, with the goal of creating new and sustainable models of social housing affordable to the most vulnerable population.

Key words: social housing, Roma housing, housing needs, housing affordability, housing adequacy