

Jovana Timotijević, Danilo Ćurčić
Na šta mislimo kada kažemo...
Protiv stambene segregacije

Beograd, 2023.

EDICIJA TRG

Urednici edicije:

Bojana Radovanović, Ivica Mladenović

Naslov:

Na šta mislimo kada kažemo...
Protiv stambene segregacije

Autori:

Jovana Timotijević, 1979, Ministarstvo prostora, Beograd
Danilo Ćurčić, 1986, Inicijativa za ekonomska i socijalna prava, Beograd

Izdavač:

Institut za filozofiju i društvenu teoriju Univerzitet u Beogradu
Institut za demokratski angažman jugoistočne Evrope

Dizajn korica:

Nikola Stevanović

Prelom:

Sonja Nikolić, Tijana Baltić

Mesto i godina izdanja:

Beograd, 2023

ISBN:

978-86-82324-35-5

Štampa:

Donat Graf, Beograd

Tiraž:

100 primeraka



**INSTITUT
ZA FILOZOFIJU
I DRUŠTVENU
TEORIJU**



**FONDACIJA ZA
OTVORENO DRUŠTVO**
SRBIA

Ova publikacija je nastala u okviru projekta „Program stipendija (*fellowship*) Fondacije za otvoreno društvo - drugi ciklus“ koji realizuje Institut za filozofiju i društvenu teoriju Univerziteta u Beogradu u partnerstvu sa Institutom za demokratski angažman jugoistočne Evrope, uz podršku Fondacije za otvoreno društvo. Stavovi izrečeni u tekstu predstavljaju stavove autora.

SADRŽAJ:

Polazne pretpostavke.....	1
Radiografija stanja.....	4
Metodološka razmatranja.....	4
Stambena segregacija u kontekstu savremenog razvoja gradova.....	6
Kontekst Srbije – stambena segregacija u javnim politikama.....	8
Kontekst Srbije – analiza stanja na terenu.....	13
Šta raditi.....	17
Bibliografija.....	20

Na šta mislimo kada kažemo...

Protiv stambene segregacije

Polazne pretpostavke

Prostorni zaokret (*spatial turn*) u društvenoj teoriji sedamdesetih godina 20. veka rasvetlio je uzajamni odnos društvenih i prostornih odnosa. Postalo je jasno da prostor nije samo pasivna scenografija u kojoj se određeni društveni odnosi (re)produkuju, već da postoji međuzavisnost između prostornih konfiguracija i politika, sa jedne, i različitih odnosa moći, sa druge strane (Sodža 2013: 110–111). Oslanjajući se na uvide koje je prostorni zaokret doneo, brojni istraživači, aktivističke inicijative i pokreti na globalnom nivou, uspostavili su, a poneki i operacionalizovali, koncept *prostorne pravde* kao blisko povezan sa *socijalnom pravdom*. Veza između ova dva pojma leži u razumevanju kako raspodela i organizacija prostora utiču na društvenu jednakost.

Prostorna pravda se može sagledati kroz više dimenzija poput *ujednačnog pristupa resursima* i

uslugama obrazovanja, zdravstvene zaštite, zapošljavanja¹, transporta, ali i urbanim infrastrukturama poput javnih prostora, kulturnih sadržaja, itd. (Harvey 2009: 101-105). Drugi aspekt prostorne pravde ogleda se u *pravičnoj distribuciji stambenog prostora* koja podrazumeva da je svima obezbeđen pristup adekvatnom, sigurnom i priuštivom stambenom prostoru, bez obzira na njihov socijalni ili drugi status (Lefebvre 1996: 42). Još jedan aspekt tiče se *ekološke pravde* koja se odnosi na pravičnu raspodelu ekoloških tereta i dobiti, odnosno odsustva koncentrisanja zagađenja ili ekoloških rizika u onim zajednicama koje su socijalno ugrožene (Bullard, Johnson 2000: 557-559). Konačno, prostorna pravda mora se ogledati i u samom pravu na grad, aspektu koji se tiče *participacije i uključivanja*, a koji podrazumeva da je *svim* građanima obezbeđen pristup procesima donošenja odluka o razvoju i intervencijama u prostoru u kom žive i rade, te uspostavljanje uslova koji će omogućiti da građani mogu da izraze svoje interese i potrebe u vezi s prostornim pitanjima, kao i da se te potrebe i interesi integrišu u samo planiranje grada (Harvey 2003: 939). U okviru svake od ovih dimenzija, prostorne politike mogu biti izvor nejednakosti ili faktor njihove perpetuacije. Suprotno, ukoliko su adekvatno uspostavljene, one mogu značajno doprineti postizanju jednakosti u društvu.

Stambena segregacija jedna je od ključnih pojava, široko rasprostranjenih u savremenom razvoju gradova, kao posledica tržišno-orijentisane logike planiranja i upravljanja prostornim resursima, koja konstituiše prostornu nepravdu. Segregacija se načelno može posmatrati kao prostorna distribucija grupa različitih po

¹ Važno je primetiti da većina ovih usluga dolazi iz domena ekonomskih i socijalnih prava koja su garantovana Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

osnovu određene društvene karakteristike kao što je rasa, etnička pripadnost, socijalni status ili drugi demografski faktori. U akademskoj literaturi u oblasti urbane geografije, istraživane dimenzije ovakve distribucije odražavaju složenost situacije segregacije. Može se govoriti o (ne) ujednačenom prisustvu (reprezentativnosti) određenih (obično manjinskih) grupa na različitim teritorijama; koncentraciji pojedinih društvenih grupa na određenim mestima; postojanju fizičkih, socijalnih i ekonomskih ograničenja za interakciju pojedinih grupa sa ostatkom populacije; i dr. (Massey, Denton 1988: 283). Ono što pomenuti aspekti imaju za posledicu jeste kombinacija prostorne i društvene isključenosti pojedinih društvenih grupa. Upravo se zbog toga pitanje stambene segregacije često nalazi i u fokusu istraživanja u oblasti ljudskih prava.

Naše društvo nikako nije imuno na stambenu segregaciju koja se pojavljuje kao posledica dominantnih trendova u urbanom razvoju gradova u Srbiji - komodifikacije stanovanja i privatizacije brige za rešavanje stambenih pitanja, kao i odsustva javnih politika u ovoj oblasti. Imajući u vidu da je stanovanje jedno od osnovnih ljudskih prava, ali i ključnih faktora socijalne reprodukcije koja obezbeđuje i ostvarivanje drugih prava i funkcionisanje i razvoj celokupnog društva, naročito je značajno promišljati politike i mehanizme koji će obezbediti ravnopravan i univerzalan pristup adekvatnom, priuštivom i sigurnom stanovanju svima i time doprineti uspostavljanju prostorne pravde u našim gradovima. Stoga je ovaj tekst i pokušaj da u lokalnom kontekstu rasvetlimo manifestacije i uzroke stambene segregacije, kako bismo otvorili prostor za pravedniji urbani razvoj.

Radiografija stanja

Metodološka razmatranja

U savremenoj literaturi, stambena segregacija se uglavnom tumači na dva načina – kao *spontana i organizovana*. Bilo da se govori o elitnim naseljima ili naseljima sa socijalnim stanovima, govorimo o planskoj segregaciji (Vujović 1990: 49–50). Međutim, u okviru planske stambene segregacije, nikako se ne sme propustiti da postoji tzv. *voljna* stambena segregacija (ona koja se odnosi na mogućnost izbora, obično dostupnog privilegovanom delu stanovništva, da se izoluju od visoke koncentracije izgrađenosti i naseljenosti unutar grada), a onda i ona *nevoljna* (koja upućuje na izostanak mogućnosti izbora). Iako se *spontanom* segregacijom obično smatraju i neplanski građena naselja, autori ovog teksta smatraju da se ova *spontanost* može dovesti u pitanje činjenicom da su u brojnim društvima stambene politike oblikovane tako da one najmarginalizovanije grupe stanovništva prisilno guraju u samoorganizovano zadovoljenje osnovnog prava i potrebe za stambenim prostorom, što često rezultira neplanskim i neformalnim naseljima. Zbog toga je važno da se o ovoj pojavi govori u kontekstu odgovornosti nosioca javne vlasti, donošenja i sprovođenja javnih politika i obezbeđivanja institucionalne infrastrukture u oblasti stanovanja i urbanističkog planiranja kao širem okviru koji posredno utiče i na kreiranje tzv. spontane segregacije.

Iako na globalnom planu UN Habitat u svojim publikacijama navodi da su svetski gradovi mesta za život sa najviše nejednakosti, značajno je primetiti da se pitanje prostorne i stambene segregacije nedovoljno ističe i u međunarodnom pravu ljudskih prava. Centralno mesto u diskusijama o tome šta se podrazumeva pod *adekvatnim stanovanjem* (a, šta je onda i neadekvatno stanovanje, koje je i segregisano), zauzima čl. 11. Međunarodnog pakta o

ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, koji je i osnova za razumevanje prava na adekvatno stanovanje i obaveza država u pogledu poštovanja, zaštite i unapređenja ovog prava. Kroz praksu Komiteta Ujedinjenih nacija za ekonomska, socijalna i kulturna prava razvijen je niz kriterijuma koje države i nedržavni akteri moraju ispuniti kako bi poštovali svoje obaveze u pogledu ostvarivanja prava na adekvatno stanovanje za sve građane - pravnu sigurnost stanarskog statusa, dostupnost usluga, materijala i infrastrukture, cenovnu priuštivost, nastanjivost, pristupačnost, lokaciju i kulturnu adekvatnost.² Ovi kriterijumi adekvatnog stanovanja služe i kao osnov za dalju diskusiju o pitanju prepoznavanja i prevencije prostorne i stambene segregacije.

Sâma stambena segregacija obično se uočava primenom kvantitativnih metoda i indeksa koji mere stepen rasprostranjenosti, koncentracije i isključenosti različitih grupa stanovništva u određenom geografskom području, među kojima su neki od najčešće isticanih indeks različitosti [*index of dissimilarity*], indeks interakcije [*interaction index*] i izolacije [*isolation index*], indeks koncentracije [*concentration index*], indeks centralizacije [*centralization index*] i indeks klasterovanja [*index of absolute clustering in urban space*] ili indeks prostorne blizine [*index of spatial proximity*] (Massey, Denton 1988). Ovi indeksi i metode se primenjuju na osnovu podataka o geografskom rasporedu stanovništva, kao što su podaci iz popisnih spiskova, registara stanovništva ili geografskih

² Opšti komentar broj 4: Pravo na adekvatno stanovanje (čl. 11(1) Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima), Komitet UN za ekonomska, socijalna i kulturna prava. Za objašnjenja videti: A 11 - Inicijativa za ekonomska i socijalna prava (2023), *Zaštita ekonomskih i socijalnih prava. Priručnik za ostvarivnje prava*. Izvor: <https://europa.rs/images/publikacije/Zastita-ekonomskih-i-socijalnih-prava.pdf>

informativnih sistema. Međutim, za ovakvu vrstu merenja, neophodni su podaci koji u Srbiji nisu javno dostupni, a ni institucije ih ne koriste u svrhu mapiranja stambene segregacije.

Sa druge strane, značajno je ukazati i na to da upotreba samo kvantitativnih podataka biva nedostatna utoliko što ona isključivo omogućava uvid u prostorne relacije distribucije populacije na određenom prostoru, ali ne uspeva da odgovori i na pitanje kvaliteta resursa i usluga dostupnih toj populaciji. Zbog toga je jedan od predloga ove analize da se u razmatranje i merenje prostorne i stambene segregacije uključe i kvalitativni aspekti.

Stambena segregacija u kontekstu savremenog razvoja gradova

Pregled dosadašnjih istraživanja ukazuje na nekoliko značajnih tema u preseku pitanja stambene segregacije i dominantne logike razvoja gradova. Pre svega, stambena segregacija često odražava *društvenu nejednakost* u gradovima. Koncentracija pojedinih grupa stanovništva na određenim lokacijama može biti posledica ekonomskih faktora, rasne ili etničke pripadnosti, obrazovnog statusa ili drugih socijalnih karakteristika. To nadalje može voditi getoizaciji čitavih područja s ograničenim pristupom socijalnim uslugama i resursima. Zatim, neretko se stambena segregacija može povezati s procesima *urbane revitalizacije ili obnove i džentrifikacije*, sa jedne strane, kao i manjku investiranja ili zapostavljanju određenih delova grada, sa druge. Kada ekonomski snažnije i privilegovanije grupe populacije nastane deo prostora grada, to može dovesti do iseljavanja postojećih zajednica s nižim prihodima što pojačava stambenu nejednakost i proizvodi segregaciju. Konačno, stambena segregacija često je rezultat politika *urbanističkog planiranja i*

stanovanja, što će prevashodno biti naš fokus u ovom radu. Na primer, politike izgradnje subvencionisanih stanova, koje su predmet i stambenih politika i urbanističkog planiranja, mogu rezultirati koncentracijom pojedinih grupa stanovništva na određenim lokacijama na teritoriji grada, a uz to i često veoma udaljenim od ostatka gradskog tkiva.

Kao što i sâm razvoj neoliberalnog kapitalizma ima svoje specifičnosti u zemljama centra i (polu)periferije, isti je slučaj i sa faktorima i manifestacijama stambene segregacije. Primera radi, u kontekstu Srbije, nasleđe jugoslovenske stambene politike uticalo je i na dinamiku rasta stambene segregacije kao posledice neoliberalnog urbanog razvoja. Premda je nejednakost postojala i u distribuciji društvenih stanova u Jugoslaviji (Archer 2013: 121; Vujović 1990: 53), a ukupna stambena politika doprinosila stvaranju relativno homogenih naselja (ibid: 86), stambena segregacija je, prema brojnim autorima, u socijalističkih gradovima ipak bila manje izražena u odnosu na kapitalističke (Petrović 2004: 95). U skladu sa tom pretpostavkom, opredeljenje da se razvoj gradova poslednjih decenija u Srbiji, u skladu sa globalnim trendovima, primarno vodi razmenskom vrednošću prostornih resursa (bilo da je to zemljište ili stambena jedinica), dovodi do opravdane bojazni da će stambena segregacija u našim gradovima biti drastično intenzivirana u narednom periodu.

Iako je pitanje stambene segregacije karakteristično za većinu evropskih gradova, postoje pokušaji da se kroz određene mere u okviru planiranja i stambenih politika smanji uticaj tržišta i produbljuje ili proizvede stambene segregacije. Neke od tih mera su i modeli *inkluzivnog zoniranja* ili *stanovanja u mešovitim statusima*, koji se postižu kroz određenu regulaciju i intervenciju u investicije u profitnu stanogradnju.³ Druge mere se sprovode kroz kvote u distribuciji stanova u okviru

programa javno finansiranog socijalnog stanovanja, ali i intervencije poput kontrole rente koja omogućava diversifikaciju strukture podstanara, itd. Iako ne postoje nedvosmisleni empirijski dokazi da ovi pristupi uvek postižu svoj cilj, što zbog nedoslednog sprovođenja, što zbog činjenica da je za merenje njihovih efekata potreban duži vremenski period, dosadašnje primene ovakvih modela donose važne uvide u potencijale i izazove u njihovoj primeni. U Srbiji, međutim, o ovim merama postoje samo sporadični tragovi u dokumentima javnih politika, dok njihova sveobuhvatnija razrada i primena izostaju.

Kontekst Srbije – stambena segregacija u javnim politikama

“Koncept razvoja stanovanja treba da se zasniva na *reformi* stambenog sistema u pogledu imovinskih prava, finansijskog sistema, održavanja i reprodukcije stambenog fonda, reforme zemljišta i sistema planiranja, uspostavljanju tržišta zemljišta, uključivanju aktivnosti privatnog sektora, itd.”
Generalni plan Beograda 2021⁴

³ Ovo je moguće kroz različite podsticaje ili uslovljavanja investitora koji grade veći broj stambenih jedinica, da jedna deo njih opredele za priuštivo stanovanje. Primer programa “3% za socijalno stanovanje” koji se primenjuje već tri godine u Tirani, uslovljava dobijanje građevinske dozvole investitorima koji grade više od 2.000 kvadratnih metara rezidencijalnog prostora da 3% vrednosti (u stanovima ili novcu) usmere na socijalno stanovanje. Sa druge strane, može se govoriti i o podsticajnim merama poput bonusa za gustinu [density bonus], koji investitorima obezbeđuje odstupanje od propisanih parametara u zamenu za određen doprinos javnom interesu, u ovom slučaju, socijalnom stanovanju. Međutim, zavisno od toga kako se implementiraju, ovi pristupi mogu imati za efekat smanjenje segregacije, ali i održavanje status quo.

⁴ Službeni glasnik grada Beograda, br. 27/03

Ovaj isečak iz *Generalnog plana Beograda 2021* (koji je usvojen 2003. godine i sa izmenama iz 2016. još uvek je na snazi), sažima obim tranzicijskih *transformacija* prostornih politika koje bi trebalo da socijalistički pristup razvoju grada prevedu u neoliberalni. Od svog donošenja, Generalni plan Beograda 2021 je poslužio kao alat za operacionalizaciju onoga što su donele zakonodavne reforme iz devedesetih godina prošlog veka. Njima je otvoren put za komodifikaciju stanovanja i zemljišta, dalju privatizaciju javnih prostornih resursa i uvećanje prostornih i stambenih nejednakosti.

Zanimljivo je, međutim, da isti ovaj plan, važeći u trenutku izgradnje nekih od najtipičnijih primera prostorne i stambene segregacije, kao što je naselje za socijalno stanovanje Roma u Jabučkom ritu ili druga slična naselja u Orlovskom naselju ili Mislođinu, navodi da se tim generalnim planom predviđa obezbeđivanje dve vrste lokacija za potrebe socijalnog stanovanja – jedne za podizanje socijalnih stanova unutar stambenih grupacija koje su veće od 250 stanova u kojima treba obezbediti od 5 do 8% stanova za ove potrebe, i druge na zasebnim lokacijama (što je mehanizam koji u velikoj meri doprinosi segregaciji).⁵ Prvi pristup realizaciji socijalnog stanovanja koji se navodi u ovom planu – tzv. princip *mešovitih zajednica, stanovanje u mešovitoj svojini*, a šire i *inkluzivnog zoniranja* – ima za cilj da proizvede ravnomerniju distribuciju stanova za različite grupe stanovništva, pa tako i bolje pozicije stambenog prostora u odnosu na druge javne usluge i za one porodice koje ne mogu samostalno da priušte stan na tržištu, a takvih, prema podacima Ministarstva za građevinarstvo, saobraćaj i infrastrukturu, objavljenim 2019. godine ima preko 80%. Međutim, s

⁵ Zanimljivo je i to da je postojao i spisak od 58 lokacija za socijalno stanovanje, dat kao aneks ovog generalnog plana, ali mu se kasnije u finalnoj verziji plana i njegovim iteracijama izgubio svaki trag.

obzirom da se radi o planu najvišeg reda, pomenuti principi i predlozi se ne razrađuju dalje u planovima nižeg reda, niti se uspostavlja adekvatna institucionalna infrastruktura za dosledno sprovođenje takvih mera.

Drugi aktuelni planski dokumenti koji su trenutno u procesu izrade, u svojim osnovnim nacrtima ili analizama na koje se oslanjaju, delimično prepoznaju problem nedostupnosti stanovanja, pa čak i vezu ovog problema sa politikama raspolaganja i upravljanja javnim zemljištem, ali retko dublje razrađuju pitanje segregacije i mera koje bi je umanjile. Tako, recimo, predlog *Prostornog plana Republike Srbije od 2021. do 2035. godine*, kao jedno od polazišta razvoja stanovanja, između ostalog, smatra i „raznovrsnost opcija odgovarajućeg stanovanja, kao okvira za socijalnu i kulturnu integraciju različitih socijalnih grupa i sprečavanje segregacije“. Detaljnije se ovaj koncept razrađuje kroz predlog koji podrazumeva „promovisanje i operacionalizaciju koncepta *socijalno mešovito stanovanja* (sa stanovima za tržište i stambenu podršku) koji ima za cilj podsticanje socijalne integracije osetljivih i marginalizovanih socijalnih grupa, tj. sprečavanje segregacije izazvane koncentrisanim siromaštvom“. Nadalje, sektorska studija iz oblasti stanovanja, koja prethodni izradi koncepta *Generalnog urbanističkog plana Beograda do 2041. godine (GUP)*, navodi i da su elementi relevantni za pitanje stambene segregacije pristupačnost i opremljenost stambenih zona; dostupnost javnih sadržaja (socijalna zaštita, obrazovanje, zdravstvo, kultura, sport), dostupnost zelenih, rekreativnih površina i javnih prostora. Shodno tome, navode se i smernice za izradu GUP-a koje uključuju i ujednačavanje dostupnosti i kvaliteta javnih službi u urbanim područjima uvođenjem standarda *izohrone*⁶ dostupnosti objektima i kompleksima javnih službi, kao i omogućavanje pristupa ovakvim sadržajima u svim naseljima shodno potrebama. Međutim, u samom nacrtu plana koji je predstavljen javnosti, na

ove se probleme i smernice predlozi u okviru GUP-a ne osvrću. Za njih, takođe, ostaje pitanje u kojoj meri će biti operacionalizovani kroz planove nižeg reda i konkretna pravila gradnje.

Važno je reći i to da svi pomenuti planski dokumenti, osvrćući se na pitanje tzv. spontane *segregacije*, samo načelno, premda dosledno, pominju pitanje neformalne gradnje i naselja, ali propuštaju da ih kontekstualizuju u okvir stambene i socijalne isključenosti. Umesto toga, neformalna gradnja i naselja se posmatraju kao pitanje koje je od značaja za kontrolu razvoja grada. Shodno ovom pristupu, unapređenje neformalnih naselja se takođe sporadično pominje u merama koje je potrebno preduzeti, ali ni one nisu prevedene u operativne planske dokumente ili praksu.

Ni propisi u Republici Srbiji, kako oni koji se tiču stanovanja i izgradnje, tako ni drugi, ne doprinose boljem razumevanju pojma stambene i prostorne segregacije. Tako, na primer, *Zakon o planiranju i izgradnji* (2009) ne sadrži odredbe koje se tiču stambene segregacije, dok *Zakon o stanovanju i održavanju zgrada* (2016) u čl. 88 nabroja principe po kojima se programi stambene podrške ostvaruju, gde se kao poslednji princip navodi „prostorno-urbanističku adekvatnost”⁷ koji se direktnije odnosi na stambenu segregaciju, ali ne postoje odredbe koje operacionalizuju načine i mehanizme koji obezbeđuju da se ova prostorno-urbanistička adekvatnost i postigne. Sa druge strane, nedavne izmene *Zakona o zabrani*

⁶ *Izohrona* predstavlja liniju koja spaja mesta koja dele isto vreme. U ovom kontekstu, mislilo se na vreme koje je potrebno za pristup iz određene tačke. U odnosu, recimo, na određeno stambeno naselje, u okviru izohrona koje označavaju 10, 20, 30, itd. minuta hoda treba da se nađu određene javne funkcije

diskriminacije, konačno su u ovom aspektu donele kako propisivanje da je segregacija zabranjena (u svim oblastima, pa i u pogledu stanovanja), tako i njenu definiciju. Tako se u čl. 5 Zakona propisuje da je segregacija „svaki akt kojim fizičko ili pravno lice razdvaja bez objektivnog i razumnog opravdanja druga lica ili grupu lica na osnovu ličnog svojstva“, kao i da dobrovoljno odvajanje od drugih lica na osnovu ličnog svojstva⁸ ne predstavlja segregaciju.

Pitanje stambene segregacije je, kao što se može primetiti, nedostavno analizirano i mapirano u dokumentima javnih politika, te iz njih ne proizlaze ni konkretne mere niti resursi za njihovo sprovođenje. Izuzetno se pominju upotreba *izohrona*, kao mehanizam mapiranja i praćenja stambene segregacije, kao i *mešovito stanovanje* ili *stanovanje u mešovitoj svojini* kao konkretan mehanizam za prevazilaženje segregacije, što jesu i neki od mehanizama koji se primenjuju i u drugim društvima.

⁷ U ovom članu prostorno-urbanistička adekvatnost određuje se kao „blizina stambenih zgrada i porodičnih kuća iz programa stambene podrške postojećim stambenim zgradama i kompleksima, kao i drugim kompatibilnim namenama, saobraćajne dostupnosti i dostupnosti objektima javnih usluga, kao što su osnovne škole, dečje ustanove, zdravstvene ustanove, centri snabdevanja i drugo, kako ne bi došlo do prostorne segregacije stambenih zgrada i porodičnih kuća iz programa stambene podrške“.

⁸ Pod ličnim svojstvima koja Zakon navodi, ističu se: rasa, boja kože, preci, državljanstvo, nacionalna pripadnost ili etničko poreklo, jezik, verska ili politička ubeđenja, pol, rod, rodni identitet, seksualna orijentacija, polne karakteristike, nivo prihoda, imovno stanje, rođenje, genetske osobenosti, zdravstveno stanje, invaliditet, bračni i porodični statusa, osuđivanost, starosno doba, izgled, članstvo u političkim, sindikalnim i drugim *organizacijama i druga stvarna, odnosno pretpostavljena lična svojstva*.

Kontekst Srbije – analiza stanja na terenu

U poslednjih petnaestak godina, zbog izuzetno niskih ulaganja u javni stambeni fond, u Beogradu je izgrađeno svega nekoliko manjih naselja za socijalno stanovanje, a izgradnja je uglavnom finansirana kroz međunarodnu donatorsku pomoć koja je usledila posle velikih prinudnih iseljenja neformalnih naselja sa lokacija koje su namenjene za infrastrukturne ili druge građevinske poduhvate. Tako su naselja za socijalno stanovanje Roma i Romkinja izgrađena u Mislođinu, Orlovskom naselju i Jabučkom ritu, dok su im prethodila naselja za opštu populaciju stambeno i socijalno ugroženih građana koja su građena na Novom Beogradu, u ulici Mileve Marić Ajnštajn i u Zemun polju, u naselju Kamendin. Grade se kroz Regionalni stambeni program i posebni stanovi isključivo za izbeglice iz ratova devedesetih, a od nedavno i posebni stanovi samo za pripadnike službi bezbednosti i penzionisanih službi bezbednosti, koji nisu namenjeni zakupu već povlašćenoj kupoprodaji.⁹

Pored toga, u slučajevima kada su zatvarani kolektivni centri za prihvatanje interno raseljenih lica, građena su i posebna naselja za raseljene ili su obezbeđivani stanovi u zakup, sa mogućnošću otkupa u brojnim lokalnim samoupravama u Srbiji. Većinu ovih programa sprovodi Komesarijat za izbeglice i migracije Republike Srbije. Drugi značajan program za stambeno zbrinjavanje najugroženijih je kupovina seoskih kuća sa okućnicom koji je namenjen povratnicima po osnovu sporazuma o readmisiji, interno

⁹ Ova vrsta stanogradnje regulisana je posebnim Zakonom o posebnim uslovima za realizaciju projekta izgradnje stanova za pripadnike snaga bezbednosti, Sl. glasnik RS, br. 41/2018, 54/2019, 9/2020 i 52/2021.

raseljenim licima i izbeglicama. Iako ovi programi nemaju značajnih implikacija na pitanje segregacije, značajno je napomenuti da ni u njihovom sprovođenju ne izostaju izazovi, pre svega oni koji se odnose na mogućnosti integracije najugroženijih građana u novim, seoskim sredinama, kao i na mogućnosti pristupa ostalim ekonomskim i socijalnim pravima.¹⁰ Trenutno je u toku realizacija programa „Podrška Evropske unije socijalnom stanovanju i aktivnoj inkluziji“ u nekoliko lokalnih samouprava u Srbiji, u kojima se obezbeđuju stanovi u zakup za četiri grupe stanovništva – Rome i Romkinje, žene koje su preživele nasilje, osobe sa invaliditetom i mlade koji izlaze iz sistema socijalne zaštite.

Ono što je zajedničko za većinu ovih projekata jeste da su građeni na zemljišnim parcelama u javnoj svojini koje ustupa i oprema lokalna samouprava. Međutim, kako se zemljište tretira kao vredan resurs koji potencijalno može doneti profit (kroz otuđenje ili ustupanje profitnom sektoru), neretko se za socijalno stanovanje određuju parcele koje nisu integrisane u gradsko tkivo,¹¹ što podrazumeva slabiju povezanost

¹⁰ Uprkos činjenici da ovi programi podsećaju na povezanost stanovanja i drugih ekonomskih i socijalnih prava, ne postoje detaljnije analize ovih programa sa aspekta integracije njihovih korisnika.

¹¹ Recimo, kao ilustracija ovog principa, u vreme izgradnje naselja socijalnog stanovanja u Mislođinu, Jabučkom ritu i i Orlovskom naselju, parcela u Bloku 63 na Novom Beogradu u javnom vlasništvu bila je 2017. godine prodana da bi se na njoj izgradila kombinacija komercijalnih sadržaja sa stanovanjem – takozvana „Petica“. Ovaj primer, iako nedovoljan za izvlačenje opštijih zaključaka, pokazuje kako je Grad Beograd doneo odluku da se za svrhu socijalnog stanovanja ustupe parcele na obodima grada, gde je javno zemljište manje lukrativno i gde ne postoji adekvatan pristup ostalim uslugama i pravima, dok se u slučajevima komercijalne gradnje lokacije ustupaju u onim delovima koji su već dobro opremljeni infrastrukturom i integrisani u gradsko tkivo.

sa ostalim uslugama i izvorima prihoda za korisnike ovih stanova,¹² kao i slabiju povezanost sa bazičnom infrastrukturom.¹³ Uz to, skoro po pravilu, stambene zgrade i naselja koja su do sada izgrađena za potrebe stambene podrške, usmerena su na ciljne grupe koje imaju vrlo sličan socio-ekonomski status - na taj način se na jednom mestu grupišu marginalizovana i ekonomski ugrožena domaćinstva.¹⁴

Oslanjajući se na gore pomenute dimenzije stambene segregacije, tako, u većini primera socijalnog stanovanja možemo govoriti i o slučaju velike koncentracije određenih grupa stanovništva na određenoj lokaciji, i o njihovom otežanom pristupu drugim pravima i uslugama, a onda

¹² Primera radi, A 11 - Inicijativa za ekonomska i socijalna prava u Analizi zasnovanoj na ljudskim pravima o odnosu međunarodnih i domaćih propisa koji regulišu pitanje adekvatnog stanovanja, sa posebnim fokusom na prepoznavanje i prevenciju prostorne i rezidencijalne segregacije (2022) navodi da su u naselju Jabučki rit, na teritoriji beogradske opštine Palilula, stanovnici kao problem istakli to da, iako u neposrednoj blizini imaju ambulantu, u ambulanti ne postoji odeljenje pedijatrije. Autobuske linije koje prolaze u blizini tog naselja vikendom saobraćaju jednom u sat vremena. Pored toga, ambulanta ne radi svakog dana, a danima kada radi, radno vreme je do 10:30 časova. Svi ovi uslovi upravo ukazuju na ključne 4 dimenzije koje je Masi naveo kao one koje konstituišu situaciju stambene segregacije.

¹³ Kao ilustracija, u naselju u Požarevcu koje čine socijalni stanovi izgrađeni za ugrožene interno raseljene, 11 porodica nema vodu od avgusta 2017. godine. Situaciju u ovom naselju dodatno pogoršava to što u celom naselju postoji svega nekoliko vodomera i merni uređaji su postavljeni tako da istovremeno mere potrošnju za 4 ili 5 domaćinstava, što za posledicu ima to da nemogućnost jedne porodice da plati račune, povlači teškoće u plaćanju računa i u pristupu vodi i za ostale porodice sa kojima deli brojilo.

¹⁴ Tako su, na primer, useljene 42 romske porodice u Jabučkom ritu, 32 u Mislođinu i 36 u Orlovskom naselju.

i o niskom nivou interakcije sa ostatkom stanovništva.

Naspram ovakvog dominantnog pristupa, naselje u ulici Mileve Marić Ajnštajn u Beogradu (na obodu Novog Beograda) predstavlja pokušaj realizacije pristupa *stanovanja u mešovitoj svojini*. Radi se o kompleksu od ukupno 1.154 stana, od kojih je 755 neprofitnih i 399 socijalnih stanova, koje je Grad Beograd izgradio najvećim delom 2010. godine). Ovaj projekat stanovanja u mešovitoj svojini, izrađen je po principu *klastera*, odnosno mešanja na nivou stambenih kompleksa, što znači da su stanovi različitih oblika svojine grupisani u različite stambeno homogene objekte i delove naselja, te možemo govoriti o izvesnoj *mikrosegregaciji* (Bajić, Manić 2018:28). Dodatno, u objektu koji je opredeljen za socijalno stanovanje, pretežno su odabrana domaćinstva romske nacionalnosti. Ovo su, nažalost, bili preduslovi da se isključenost marginalizovanih grupa, uprkos prostorno obezbeđenim uslovima za integraciju sa ostatkom stanovništva i pristup javnim uslugama, samo održi i produbi, što pokazuju i sprovedene ankete stanovnika stanovnika ovog naselja (Bajić 2017). Uz to, odsustvo napora gradske administracije da se pruži podrška uspostavljanju veće kohezije unutar ovakve zajednice, kao i da se obezbedi održivost celokupnog projekta, i danas produbljuje nejednakosti unutar naselja. To međutim ne treba shvatiti kao „dokaz” da model stanovanja u mešovitoj svojini nije efektivan, već samo da za njegovu primenu moraju obezbediti i institucionalna infrastruktura i adekvatni resursi, kako bi se u ovom i svakom sledećem pokušaju realizacije dosledno ispratili svi principi desegregacije i pružila podrška njenoj dugoročnoj održivosti. Za sprovođenje takvog modela, naime, neophodno je osmisliti mehanizme integracije različitih grupa stanovništva, kao i sprovesti integracije onih građana koji su posebno ugroženi, kroz sprovođenje socijalnih i drugih politika.

Šta raditi

U kontekstu Srbije i prethodno opisanog stanja, oslanjajući se i na literaturu i postojeće prakse, ključne preporuke se odnose se na sledeće grupe mera:

Podizanje svesti i obrazovanje o stambenoj segregaciji usmereno i na donosiocima odluka i na širu javnost. S obzirom da se pitanje stambene segregacije nedosledno i sporadično pojavljuje u regulatornom okviru, dok ga u medijskom prostoru samo izuzetno možemo pronaći, značajno je da se svi oni koji rade u relevantnim sektorima i institucijama senzibilizuju u odnosu na ovaj problem, kao i da se upoznaju sa mogućim mehanizmima njegovog rešavanja. Uz to, izuzetno je važno da i u široj javnosti postoji svest o stambenim nejednakostima i značaju zajedničkog rada na sprečavanju politika i mera koje za posledicu imaju socijalnu i stambenu isključenost.

Jasno određenje spram stambene segregacije i kontinuirano prikupljanje svih relevantnih podataka za njeno mapiranje i praćenje. Neophodno je da postoji nedvosmisleno i dosledno navedeno određenje koncepta stambene segregacije u dokumentima javnih politika, ali i da prethodno preispita koje oblike stambene segregacije smatramo planskim, odnosno spontanim, te koji od njih treba da budu u fokusu mera i politika koje se planiraju i primenjuju. Neophodno je uspostaviti sistem kontinuiranog prikupljanja relevantnih podataka o stambenim potrebama najugroženijih građana, u skladu sa čl. 121. Zakona o stanovanju i održavanju zgrada. Podaci treba da budu georeferencirani (kako bi se utvrdila prostorna distribucija populacije), a važno je i ukrstiti ih sa ostalim socio-demografskim kategorijama (rod, jezik, status zaposlenosti, itd.), ali i podacima o obimu i raspoloživosti usluga na određenim teritorijama. Samo će ovako sveobuhvatan pristup obradi podataka omogućiti da

sagledamo stvarnu situaciju kada je stambena segregacija u pitanju.

Stambena politika koja stanovanje tretira kao pravo, a stambenu jednakost kao meru održivosti. Potrebno je usvojiti jasnu dugoročnu stambenu strategiju koja rešava postojeće i prevenira buduće situacije stambene segregacije. To podrazumeva, između ostalog, i reviziju programa stambene podrške koji podrazumevaju smeštaj velikog broja lica istog ili sličnog socio-ekonomskog statusa na jednoj lokaciji. Takođe predlažemo da te mere uključe i podršku mehanizmima stanovanja u mešovitoj svojini, ali uz sistem pridruženih mera koje će raditi na promociji takvog modela u široj populaciji i osigurati njegovu održivost i funkcionalnost. Ove mere podrazumevaju saradnju više sektora, pa je neophodno i obezbediti međusektorsku koordinaciju, posebno kada su marginalizovne grupe u pitanju, s obzirom da se najčešće nalaze u situaciji višestruke deprivacije ekonomskih i socijalnih prava.

Urbanističko planiranje i politike upravljanja zemljištem koje obezbeđuju ravnomeran prostorni razvoj i adekvatan pristup stanovanju i pratećim uslugama svim stanovnicima. S obzirom da prostorni i urbanistički planovi određuju način upotrebe zemljišta i izgrađenih objekata, neophodno je da se među polaznim osnovama planova nađu i analize osetljive na situacije stambene segregacije, kao i da se u njima jasno definišu parametri adekvatnog stanovanja koji podrazumevaju i mehanizme za prevenciju segregacije. Uvođenje izohronih analiza može značajno doprineti ovom cilju. Uz to, neophodno je da planovi izmene tretman neformalnih naselja, tretirajući ih prevashodno kao rezultat odsustva adekvatnih stambenih alternativa. Polazeći od te pretpostavke, potrebno je razmotriti pojedinačne slučajeve neformalnih naselja, kako bi se

njihova socijalna i stambena isključenost smanjila - ili putem unapređenja uslova stanovanja i integracije ovih naselja u gradsko tkivo ili, ukoliko to nije moguće, preseljenjem u adekvatni alternativni stambeni prostor, koji neće samo reprodukovati segregaciju. Konačno, neophodno je i da se prostorni resursi u javnoj svojini, kao što je, pre svega, zemljište, ne otuđuju, već čuvaju i njima upravlja u javnom interesu, što između ostalog podrazumeva i smanjenje stambenih i prostornih nejednakosti.

Javne politike i pojedinačne anti-segregacijske politike moraju se kreirati i usvajati na participativan način. Neophodno je uspostaviti participativne mehanizme za uključivanje građana u proces donošenja lokalne stambene strategije i planskih dokumenata, naročito onih koji su već iskusili stambenu nejednakost i nemogućnost ostvarivanja prava na adekvatno stanovanje.

Bibliografija

Archer, Rory (2013), „'Imaš kuću – vrati stan': Housing inequalities, socialist morality and discontent in 1980s Yugoslavia“, *Annual for Social History* 3: 119–139.

Bajić, Tanja (2017), „Kriterijumi u urbanističkom planiranju i projektovanju socijalnog stanovanja u Srbiji“, doktorska disertacija, Beograd: Arhitektonski fakultet, Univerzitet u Beogradu.

Bajić, Tanja, Božidar Manić (2018), „Stanovanje u mešovitoj svojini: urbanistički aspekti i iskustvo novije stambene prakse u Srbiji“, *Arhitektura i urbanizam* 47: 25–36.

Bullard, Robert D., Glenn S. Johnson (2000), „Environmentalism and Public Policy: Environmental Justice: Grassroots Activism and Its Impact on Public Policy Decision Making“, *Journal of Social Issues* 56 (3): 555–578.

Harvey, David (2003), „Right to the City“, *International Journal of Urban and Regional Research* 27 (4): 939–941.

Harvey, David (2009), *Social Justice and the City*, Athens, GA: University of Georgia Press.

Lefebvre, Henri (1996), *Writings on Cities*, Oxford: Blackwell Publishing.

Massey, Douglas. S, Denton, Nancy. A. (1988), „The dimensions of residential segregation“, *Social Forces* 67 (2): 281–315.

Petrović, Mina (2004), *Sociologija stanovanja*, Beograd: Institut za sociološka istraživanja Filozofskog fakulteta.

Sodža, Edvard V. (2013), *Postmoderne geografije: reafirmacija prostora u kritičkoj socijalnoj teoriji*, Beograd: Fakultet za medije i komunikacije, Univerzitet Singidunum.

Vujović, Sreten (1990). *Ljudi i gradovi*, Budva: Mediteran/ Beograd: Filozofski fakultet.

Silver, Beverly J. (2003), *Forces of Labor: Workers' Movements and Globalization since 1870*, Cambridge / New York: Cambridge University Press.

Suwandi, Intan (2019), "Labor-Value Commodity Chains." *Monthly Review* July: 46-69.

Urdarević, Bojan, Mila Petrović (2022), *Izveštaj o stanju radnih prava u Republici Srbiji za 2022. godinu*, Beograd: Fondacija Centar za demokratiju.

Uvalić, Milica (2021), *Industrial Policy in Serbia: Towards Major Reliance on Internal Sources of Growth*. Belgrade: Friedrich Ebert Stiftung.

Vallas, Steven P. (2016), "Working Class Heroes or Working Stiffs? Domination and Resistance in Business Organizations", *Research in the Sociology of Work* 28: 101-126

Vasiljević, Jelena (2019), "(Nova) razmišljanja o solidarnosti: od etike zajedništva do političkog principa zajednice." *Feministička teorija je za sve*.

Vasiljević, Jelena (2021), "Solidarity Reasoning and Citizenship Agendas: From Socialist Yugoslavia to Neoliberal Serbia", *East European Politics and Societies* 35 (2): 271-292.

Wolf, Eric R. (1990), "Distinguished Lecture: Facing Power - Old Insights, New Questions", *American Anthropologist* 92 (3): 586-596.

Wright, Erik Olin (2000), "Working-Class Power, Capitalist-Class Interests, and Class Compromise." *American Journal of Sociology* 105 (4): 957-1002.

Wright, Erik Olin (2010), *Envisioning Real Utopias*, London/New York: Verso.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

351.778.5(497.11)

ТИМОТИЈЕВИЋ, Јована, 1979-

Na šta mislimo kada kaĝemo --. Protiv stambene segregacije / Jovana Timotijević, Danilo Ćurčić. - Beograd : Univerzitet, Institut za filozofiju i društvenu teoriju : Institut za demokratski angaĝman jugoistoĉne Evrope, 2023 (Beograd : Donat graf). - 21 str. ; 18 cm. - (Edicija Trg)

"Ova publikacija je nastala u okviru projekta 'Program stipendija (fellowship) Fondacije za otvoreno društvo - drugi ciklus.'" --> kolofon. - Tiraĝ 100. - Bibliografija: str. 20-21.

ISBN 978-86-82324-35-5 (IFDT)

1. Ѓурчић, Данило, 1986- [аутор]

а) Становање-- Србија б) Србија-- Стамбена политика

COBISS.SR-ID 121811209