



sagradimo dom  
zajedno  
te vazda kher  
khetane



Poboljšanje životnih uslova za najugroženije romske porodice u Beogradu  
Šumatovačka 59, Beograd, Srbija, tel. +381 (0)11 24 35 703  
www.sagradimodom.org

## Критеријуми за евалуацију локација за социјално становање

### Пројекат „Побољшање животних услова за најугроженије ромске породице у Београду“ финансира ЕУ, а спроводи УНОПС

Мај 2013.

#### I Увод

Евалуација предложених локација за смештај ромских породица из Белвила једна је од првих активности у оквиру пројекта Побољшање животних услова за најугроженије ромске породице у Београду (у даљем тексту: „Пројекат“). Механизми заштите људских права у оквиру Уједињених нација (УН) дефинишу основне критеријуме који се односе на адекватност обезбеђеног смештаја, у смислу обавезе државе да осигура приступ адекватном становању за све. За потребе Пројекта ови критеријуми су додатно разрађени и преведени у посебне инструкције за процену сваког појединачног критеријума.

Пројектни тим предлаже да се формира радна група у којој би учествовали представници свих релевантних актера<sup>1</sup>, ради спровођења евалуације предложених локација у складу са детаљним критеријумима представљеним у овом документу. Радна група треба да преда Управном одбору Пројекта<sup>2</sup> детаљан извештај који садржи кључне препоруке у односу на сваку појединачну предложену локацију. Након што размотри овај извештај Управни одбор доноси одлуку о прихватљивости предложених локација за изградњу стамбених јединица у оквиру Пројекта.

<sup>1</sup> Имплементациони партнери на Пројекту, надлежне институције, представници заједнице, итд.

<sup>2</sup> У оснивању.



## II Релевантни аспекти права на адекватно становање

Право на адекватно становање предвиђено је чланом 11.1 Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима: „Државе чланице овог пакта признају право сваког лица на животни стандард довољан за њега и његову породицу, укључујући одговарајућу исхрану, одевање и становање, као и стално побољшање животних услова. Државе чланице ће предузети одговарајуће мере да би осигурале остварење овог права и у том циљу оне признају суштински значај међународне сарадње на бази слободног избора.“

Садржај права на адекватно становање додатно разрађује Комитет за економска, социјална и културна права у Општем коментару 4. Овај Општи коментар успоставља критеријуме који се користе за одређивање минималног основног садржаја права на адекватно становање. Следи преглед ових критеријума како су представљени у Општем коментару 4:

„...Концепт адекватности је посебно значајан у погледу права на становање с обзиром да указује на бројне факторе који се морају узети у обзир приликом утврђивања да ли се одређена форма склоништа може сматрати „адекватним становањем“ у смислу Пакта. Док је адекватност делимично одређена друштвеним, економским, културним, климатским, еколошким и другим факторима, Комитет верује да је ипак могуће идентификовати одређене аспекте права на становање које је потребно узети у обзир у било ком посебном контексту. Они обухватају следеће:

(а) Правна заштита (законска сигурност)уговора о закупу својине. Уговор о закупу постоји у више облика, укључујући изнајмљивање (јавно и приватно), смештај, заједничко становање, најам, повраћај имовине у власништву, хитно решавање стамбеног питања и неформална насеља, укључујући заузимање (окупацију) земље односно поседа. Без обзира на врсту уговора о закупу, сваком треба да буде обезбеђен одређени степен сигурности уговора о закупу којим се гарантује правна заштита у случају насилног избацивања, узнемиравања и других претњи. Државе уговорнице треба да предузму неодложне мере које имају за циљ обезбеђивање правне заштите уговора о закупу за оне особе и домаћинства која у овом тренутку не уживају такву врсту заштите, уз праве консултације са тим особама и групама;

(б) Доступност услуга, материјала, опреме и инфраструктуре. Адекватан стан мора да садржи одређену опрему која је неопходна за здравље, сигурност, комфор и исхрану. Сви уживаоци права на адекватно становање требало би да имају одржив приступ природним и заједничким ресурсима, безбедној води за пиће, енергији за кување, грејање и осветљење, санитарне просторије и просторије за прање, простор за одлагање хране, простор за одлагање смећа, канализацију, као и доступност услуга у хитним случајевима;

(ц) Приуштивост. Лични расходи или расходи домаћинства за потребе становања треба да буду на таквом нивоу који не угрожава задовољење основних потреба. Државе уговорнице треба да предузму кораке да део трошкова за одржавање домаћинства, уопштено гледано, буде у складу са нивоом примања. Државе уговорнице треба да установе субвенције за становање за оне који нису у могућности да себи приуште адекватан стан, као и форме и нивое финансијске помоћи домаћинствима које адекватно одговарају на потребе

домаћинства. У складу са принципом приуштивности, станари би требало да се заштите одговарајућим средствима од непримерено високе закупнине као и од подизања закупнине. У заједницама у којима се природни материјал користи за изградњу кућа, државе уговорнице треба да предузму кораке да тај материјал буде доступан;

(д) Настањивост. Адекватно становање мора подразумевати настањивост у смислу обезбеђивања адекватаног простора становницима, где ће бити заштићени од хладноће, влаге, врућине, кише, ветра односно других претњи по здравље, структуралних ризика и преносилаца болести. Физичка сигурност станара мора такође бити загарантована. Комитет охрабрује државе уговорнице да примене Принципе здравог становања које је усвојила Светска здравствена организација, а који становање посматрају као фактор животне средине најчешће повезан са условима који могу довести до епидемиолошких болести; односно неадекватни и лоши услови становања и услови живота су нераскидиво повезани са високом стопом морталитета и морбидитета;

(е) Приступачност. Адекватно становање мора бити приступачно онима који на то имају право. Осетљиве друштвене групе морају уживати потпун и одржив приступ адекватном становању. Овим групама, међу којима су стари људи, деца, физички инвалиди, терминални болесници, ХИВ-позитивне особе, особе са сталним медицинским проблемима, ментално оболели, жртве природних непогода, људи који живе у областима где су честе непогоде и остале групе, требало би омогућити одговарајући степен приоритетног третмана у области становања. И закон о становању и политика становања требало би да у пуној мери узму у обзир посебне потребе ових група у погледу становања. У многим државама уговорницама повећање приступа земљишту за оне који су лишени земље односно осиромашене слојеве друштва треба да постане централни циљ политике. Потребно је установити јасне обавезе државе са циљем да свако има право на сигурно место где ће да живи у миру и достојанству, укључујући и право на приступ земљишту;

(ф) Локација. Адекватно становање мора да подразумева локацију која омогућава приступ могућностима за запослење, здравственој нези, школама, центрима за бригу о деци, као и осталим социјалним установама. Истина је да и у великим градовима и у руралним крајевима цена превоза до и са посла може да буде превише захтевна за кућни буџет сиромашних домаћинстава. Слично томе, станови не би требало да се зидају у загађеним подручјима нити у близини извора загађења који угрожавају право на здравље становника;

(г) Културна адекватност. Начин на који су станови саграђени, материјал за грађу који је употребљен као и мере које то регулишу морају на прави начин да пруже могућност за изражавање културног идентитета и различитости становања. Активности које иду у правцу модернизације или развоја у сфери становања треба да обезбеде да културна димензија становања не буде угрожена, и да, између осталог, према потреби буду обезбеђене савремене технологије.

### III Адекватност локације по међународним стандардима

Како је представљено изнад, у Општем коментару 4 (ОК4) Комитета за економска, социјална и културна права установљени су критеријуми за локације у оквиру критеријума адекватног становања. Ови критеријуми су следећи: приступ могућностима за запослење, здравственим услугама, школама, центрима за бригу о деци и другим социјалним установама, временски и финансијски трошкови удаљености од посла и загађење локација односно удаљеност од извора загађења.

Поред ОК4 постоје и други извори у којима су назначени важни критеријуми које треба примењивати у процени адекватности локација за социјално становање.

Општи коментар 13 (ОК13) у оквиру права на образовање бележи физичку приступачност међу елементима минималног основног садржаја права на образовање. Он прописује да „образовање мора бити у оквиру безбедне физичке удаљености, било кроз похађање наставе на некој релативно погодној географској локацији (нпр. школа у крају) односно уз помоћ модерне технологије (нпр. приступ програму „учења на даљину“).

Општи коментар 14 (ОК14) о праву на највиши могући стандард здравља такође бележи физичку приступачност у оквиру елемената минималног основног садржаја права на здравље. Он прописује да „здравствене установе, роба и услуге морају бити на безбедном физичком растојању за све делове популације, посебно рањиве односно маргинализоване групе, као што су етничке мањине и аутохтони народи, жене, деца, адолесценти, старија лица, особе са инвалидитетом и особе са ХИВ-ом/сидом. ...“

Светска здравствена организација и УНИЦЕФ додатно објашњавају приступачност у оквиру права на здравље у документу Примарна здравствена нега, Извештај Међународне конференције о примарној здравственој нези, Алма-Ата СССР, 1978. Став 68 овог извештаја садржи следеће: „Приступачност подразумева трајно и организовано пружање неге на растојању које географски, финансијски, културно и функционално гледано једноставно може прећи читава заједница.“; док се у ставу 69 додаје да „Географска приступачност значи да је растојање, потребно време за прелазак растојања и превозно средство прихватљиво људима.“

Поред критеријума које прописују ова тела и организације УН, такође постоје контекстуални критеријуми које треба дефинисати за потребе овог конкретног пројекта, а они се односе на статус земљишта за изградњу станова, основну инфраструктуру, ситуацију у погледу суседних заједница, потенцијал за сегрегацију/интеграцију и поређење са другим локацијама које се користе за социјално становање у истој области (граду, општини).

#### IV Критеријуми за процену локација

У складу са горе представљеним, предлажемо следеће критеријуме за евалуацију и процену локација за изградњу зграда за социјално становање у оквиру пројекта Побољшање животних услова за најугроженије ромске породице у Београду.

##### А) Почетни критеријуми

Почетни критеријуми односе се на аспекте предложених локација које би радна група требало позитивно да оцени да би локације биле адекватно процењене и прихватљиве и да би изградња могла да почне.

Ова група критеријума такође обухвата доступност безбедног и одговарајућег земљишта за изградњу са становишта геомеханичких особина терена, заштите од поплава и подземних вода, као и неопходне захтеве у области заштите животне средине и одговарајућу удаљеност од извора загађења и негативних утицаја на животну средину, уз адекватну пратећу документацију која се односи на урбанистичко-техничке услове и власништво.<sup>3</sup>

1. Намена земљишта у званичним урбанистичким планским документима града Београда  
Нпр. да ли је одговарајућа за изградњу социјалних станова.
2. Јасна имовинско-правна ситуација на земљишту  
Земљиште мора бити власништво локалне самоуправе (ЛСУ) и мора да буде законски намењено ЛСУ за сврхе пројекта, не смеју постојати спорови око власништва над земљиштем и слично.
3. Загађење локације односно удаљеност од извора загађења<sup>4</sup>  
Критеријум је разумљив сам по себи. У случају да постоји сумња, надлежни органи треба да спроведу токсиколошко испитивање и процену ризика и објаве резултате.
4. Локална заједница – величина и густина насељености  
Треба проценити да ли ће заједница бити изолована или ће постати део већ постојеће локалне заједнице; да ли је локација већ пренасељена; какви су потенцијали интеграције насупрот сегрегације на тој локацији уколико се одабере; потенцијални отпор људи на долазак нових суседа, итд.
5. Компаративни преглед дате локације у односу на друге локације социјалних станова у граду Београду  
Поред стандардних карактеристика социјалног становања, преглед локације такође обухвата захтеве урбанистичког плана који се односе на дату локацију, избор корисника за одређени модел социјалног становања и идејно решење, као и поштовање норми и мера које прописује Закон о социјалном становању. Такође се може односити на добре праксе и корективне мере у односу на претходне пројекте социјалног становања.

<sup>3</sup> „Уредба о standardima i normama за планирање, пројектовање, изградњу и услове коришћења и одржавања станова за социјално становање,“ у складу са чланом 13 став 7 Закона о социјалном становању (Службени гласник РС, бр. 72/2009) и члан 42 став 1 Закона о Влади (Службени гласник РС, бр. 55/05, 71/05 – испр., 101/07, 65/08, 68/12 – одлука УС и 72/12).

6. Становишта и проблеми циљне групе у односу на локације које се процењују

Радна група треба да осигура да се приликом процене локација узму у обзир легитимни искази и ставови циљне ромске популације. Радна група треба да осигура да чланови заједнице дају своја слободна становишта без утицаја у погледу адекватности локација које се процењују. Посебну пажњу треба посветити становиштима жена, деце и младих, поред становишта мушкараца. Чланови заједнице треба да буду позвани да изнесу своје критичко мишљење, да изнесу своје проблеме и предложе евентуалне измене, унапређење односно друге радње које би могле да одговоре на те проблеме.

7. Безбедносна питања

Обратити се свим актерима у новој заједници, и то: појединцима, групама и институцијама у оквиру датог географског простора. Процена безбедносних питања стога треба да обухвати постојање организација цивилног друштва, полицију и локалне власти који су одговорни за пружање безбедности и других услуга у тој области. Посебну пажњу треба посветити безбедности жена и деце, безбедности на пешачкој стази од аутобуског стајалишта до стамбених јединица, јавним осветљењима, итд. Овај критеријум се такође тиче односа са локалном заједницом и могућих проблема по том питању.

8. Еколошки услови

Овај критеријум се односи на близину односно разумну удаљеност од јавних зелених површина и рекреативних центара. Изложеност екстремним временским условима, нпр. екстремној топлоти, јаким ветровима, итд. такође треба проценити у оквиру овог критеријума. То је посебно значајно уколико изложеност екстремним временским условима несразмерно утиче на ово подручје.

**Б) Приступачност и доступност услуга, трошкови и финансијска одрживост**

Ова група критеријума обухвата јавну комуналну инфраструктуру, установе и објекте за бригу о деци, образовање, здравствену заштиту, социјалне услуге, паркове и заједничко земљиште за становање и рекреативне функције, итд. Приоритет треба дати локацијама које имају виши ниво инфраструктурне опремљености.<sup>5</sup> Одређени аспекти који се односе на ову групу критеријума могу се унапредити временом под условом да постоји посвећеност надлежних органа кроз релевантно акционо планирање.

9. Основна инфраструктура: путеви, безбедна вода за пиће и санитарије, канализација и струја

Овај критеријум треба да процени стање постојеће инфраструктуре на локацији, будуће захтеве и техничке могућности, односно предуслове за остваривање основне инфраструктуре, нпр. путева, безбедне воде за пиће и санитарија, канализације и струје. Треба утврдити и проценити изводљивост и временски оквир.

10. Удаљеност градских центара и/или постојећих стамбених комплекса

---

<sup>5</sup> У складу са „Уредбом о standardima i normama за планирање, пројектовање, изградњу и услове коришћења и одржавање станова за социјално становање,“ и са чланом 13 став 7 Закона о социјалном становању (Службени гласник РС, бр. 72/09) и чланом 42 став 1 Закона о Влади (Службени гласник РС, бр. 55/05, 71/05 – испр., 101/07, 65/08, 68/12 – одлука УС и 72/12).

Градски центар се сматра подручјем које има статус и надлежности самоуправе, направљено тако да буде самодовољно и има своју управу, стамбене, образовне, здравствене, трговинске и рекреационе установе. У складу са основним принципима одрживости прописаним у члану 4 „Уредбе о стандардима и нормама за планирање, пројектовање, изградњу и услове за коришћење и одржавање станова за социјално становање“<sup>6</sup>, уз примену критеријума из члана 8, социјални станови треба да буду у близини постојећих стамбених комплекса и других компатибилних намена, чиме се избегава просторна сегрегација.

11. Доступност и учесталост јавног превоза

Овај критеријум треба да се односи на број и учесталост аутобуса односно других линија јавног превоза као и на удаљеност од аутобуског стајалишта. Процена овог критеријума такође треба да обухвати реалност да већина ових породица ствара приходе у сивој економији и ради на пословима прикупљања отпада у центру града. Београд има развијен систем јавног превоза -аутобуси, трамваји, тролејбуси и возови којима управља јавно предузеће ГСП Београд и који су део система интегрисане наплате карата. Мрежа приградских линија раширена је од Београда до центара приградских општина, одакле се локалне линије користе да би се дошло до мањих места. Адекватност учесталости јавног превоза треба одвојено проценити за сваки појединачни случај.

12. Цена јавног превоза до најближег градског центра<sup>7</sup> и/или релевантне дестинације

Систем јавног превоза јединствен је у целом граду и односи се на сва возила јавног превоза (ГСП, приватне превознике, Ластине аутобусе и Беовоз) кроз употребу персонализованих, деперсонализованих електронских картица и једнократних електронских картица). Овај критеријум служи да се процени да ли породице могу да приуште трошкове јавног превоза до места рада и основних услуга (школа, домова здравља, итд), а не да ли породице могу легално да приступе и користе јавни превоз..

13. Приступ могућностима запошљавања односно главним изворима прихода

Осим редовних активности стицања прихода углавном мушког дела ромске популације која је оријентисана ка градским центрима, као што је сакупљање и продаја отпада, по овом критеријуму радна група треба такође да размотри друге могуће изворе прихода и запошљивости за жене, нпр. сезонски рад, обрада земље, кућни послови, пружање неге, итд. Треба обезбедити физички приступ могућностима запошљавања.

14. Приступ услугама здравствене заштите<sup>8</sup>

У оквиру овог критеријума радна група треба да процени да ли је довољно близу доступна инфраструктура примарне здравствене заштите и довољно велика да обезбеди основне здравствене услуге. Раздаљину, радно време, доступност педијатра и слично треба узети у обзир приликом евалуације локација.

<sup>6</sup> Ова Уредба усвојена је на седници Владе Републике Србије 14. марта 2013. под бројем 05 110-2154/2013.

<sup>7</sup> Карте за јавни превоз у Београду: персонализоване електронске карте купују запослени (месечне и полумесечне карте). Такође постоје месечне карте за „привилеговане“ категорије (ученици основних и средњих школа, студенти, незапослени). Дневна карта за једну вожњу кошта 72 РСД (за 1. или 2. зону) и 114 РСД (1. и 2. зона). Ноћна вожња је 145 РСД (1. или 2. зона) и 205 РСД (1. и 2. зона).

<sup>8</sup> Укључујући цену јавног превоза, потребно време и елемент „безбедног физичког растојања“.

15. Приступ основним и средњим школама<sup>9</sup>

Овај критеријум треба првенствено да се бави основним и средњим школама које постоје на растојању и локацији до које деца могу безбедно и једноставно да стигну. Треба узети у обзир растојање, време потребно да се оно пређе и сличне аспекте током процене за све разреде основне школе као и за средње школе.

16. Приступ центрима за бригу о деци<sup>10</sup>

Треба проценити растојање и време потребно да се стигне до центара за бригу о деци.

17. Приступ центру за социјални рад<sup>11</sup>

Социјална заштита као сигурносна мрежа за најсиромашније и најугроженије појединце и породице треба да гарантује принцип ефикасности, доступности и најбољег интереса корисника. Директан приступ центру за социјални рад доприноси изградњи толерантног окружења а истовремено смањује социјално растојање у односу на мањинске групе. Због тога је значајно да се процени раздаљина до центра за социјални рад и време потребно да се она пређе као и да се процене пратећи трошкови.

18. Приступ најближој народној кухињи<sup>12</sup>

Исто као и за приступ центрима за социјални рад, приступ народним кухињама треба да се процени на свакој локацији у погледу растојања, времена потребног да се до њих стигне и трошкова. Изводљивост понуђеног приступа народним кухињама треба да се добро процени заједно са приступима за унапређење пружене услуге.

---

<sup>9</sup> Ибид.

<sup>10</sup> Ибид.

<sup>11</sup> Ибид.

<sup>12</sup> Ибид.