

POLITIKE I PROGRAMI SOCIJALNOG UKLJUČIVANJA U OBLASTI STANOVANJA U REPUBLICI SRBIJI

Sažetak. *Beskućništvo i neadekvatni uslovi stanovanja dugo vremena nisu bili u fokusu javnih politika država u Evropi. Različiti teorijski pristupi u definisanju oba ova pojma, kao i njihovi različiti pojavni oblici za posledicu su imali ograničenu aktivnost Evropske unije i evropskih država u formulisanju politika i programa podrške stanovanju ranjivoj populaciji. Predmet ovog rada su programi podrške stanovanju u Republici Srbiji, sa ciljem socijalnog uključivanja siromašne populacije. Ciljevi rada su opis, analiza i komparacija dostupnih programa podrške stanovanju u Evropi i Srbiji, dok je metod istraživanja analiza sadržaja relevantnih političkih, strateških i zakonskih dokumenata u ovoj oblasti. Na osnovu sprovedene analize, zaključak je da u našoj državi prevladava usko shvatanje pojma beskućništva i stambene deprivacije u javnim politikama, da nije zastupljena specifična nacionalna strategija i da su programi pretežno fokusirani na usluge hitnog i privremenog smeštaja.*

Ključne reči: *beskućništvo, stanovanje, socijalno uključivanje, programi.*

* Asistent i doktorand na Univerzitetu u Beogradu – Fakultetu političkih nauka, Beograd, Republika Srbija; suzana.mihajlovic@fpn.bg.ac.rs.

1. Uvod

U kontekstu svetske ekonomske i migrantske krize, kao i njihovih posledica ispoljenih u rastu siromaštva i nezaposlenosti u Evropi u drugoj dekadi 21. veka, ponovo se aktuelizuju različiti oblici stambene depriviranosti. Raširenost pojave beskućništva u Evropi ne može se pouzdano odrediti, s obzirom na to da različite države na različite načine definišu beskućništvo, međutim skorija istraživanja procenjuju da je broj ovih osoba u stalnom porastu poslednjih godina. Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj procenila je da je 2017. godine broj beskućnika u dvadeset i tri evropske zemlje prelazio 800 000 ljudi, dok je studija Evropske mreže za socijalnu politiku potvrdila da je broj porastao u svim državama Evrope, osim u Finskoj.¹ Uporedo sa porastom broja stambeno deprivirane populacije, poslednjih godina beleže se i izazovi u pružanju podrške osobama koje se suočavaju sa iskustvom beskućništva. Najpre, smatra se da fenomen „prikrivenog beskućništva“ (*hidden homeless*) čini udeo od oko 80% u populaciji beskućnika², dok je preostali procenat beskućnika društveno i zakonski prepoznat od strane državnih institucija, sa mogućnošću da iskoriste programe podrške. Sa druge strane, studije u prethodnoj deceniji su ukazale i na nizak stepen iskorišćenosti dostupnih programa podrške³, kao i na višestruke prepreke u pristupu pravima iz nacionalnih sistema socijalne sigurnosti (nedostatak informacija, kompleksnost procedura, socijalne barijere i drugo).⁴

U prvom delu rada razmatraju se alternativni teorijski pristupi koji čine osnov javnih politika usmerenih prema beskućnicima i stambeno depriviranoj populaciji, potom su predstavljeni programi podrške u evropskim državama, da bi se u narednom segmentu rada analizirali državni programi podrške stanovanju siromašnoj i socijalno isključenoj populaciji u Republici Srbiji. Cilj analize jeste da se, na osnovu dostupnih programa podrške stanovanju u nacionalnom kontekstu, utvrdi na koji način je strategija borbe protiv beskućništva i stambene depriviranosti uvrštena u javne politike, kao i da se poređenjem sa drugim državama preporuči reforma postojećih ili razvoj novih programa podrške.

¹ OECD (2017): *Affordable Housing Database OECD*, <http://www.oecd.org/social/affordable-housing-database/> (12.03.2020); Baptista Isabel, Marlier Eric (2019): *Fighting homelessness and housing exclusion in Europe: A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Brussels.

² Crawley Jamie et al. (2013): "Needs of the hidden homeless – no longer hidden: a pilot study", *Public Health*, 127(7), 674-680.

³ European minimum income network (2014): *Non take-up of minimum income schemes by the homeless population – Analysis and road map for adequate and accessible minimum income schemes in EU member states*, European Commission, Brussels.

⁴ Crepaldi Chiara (2019): *Peer Review on "Access to social assistance and rights for homeless people". Overview of the EU policy framework and implementation across EU countries*, European Commission, Brussels.

2. Teorijski i konceptualni pristupi isključivanju u oblasti stanovanja

U poslednje tri decenije, prisutni su alternativni teorijski pristupi isključivanju u oblasti stanovanja, dok se sa druge strane različito određuje uloga i aktivnosti država u odgovoru na stambenu deprivaciju. Teoretičari su pristupe beskućništvu grubo podelili na individualističke koji naglašavaju odgovornost pojedinca za sopstveni položaj, dok se strukturalni pristupi zasnivaju na postavljenim barijerama koje onemogućavaju pristup pristojnom stanovanju.⁵ Između ova dva pristupa, izdvojio se još jedan – „nova ortodoksija“ (*New orthodoxy*) kojim je naglašena interakcija strukturalnih uzroka nastanka beskućništva (slabo funkcionisanje tržišta rada, javnog zdravlja, podrške stanovanju u državama blagostanja i drugo) i individualnih karakteristika i ponašanja.⁶ Definisavanje beskućništva uglavnom je bilo zasnovano na jednom od navedenih pristupa, dok su definicije obuhvatale širok opseg od tehničkog definisanja beskućništva kao situacije u kojoj osoba živi na ulici sve do kulturološki osetljivog definisanja beskućništva od strane Ujedinjenih nacija kao situacije u kojoj osoba nema pristup uslovima stanovanja „koji ispunjavaju osnovne razmatrane kriterijume od suštinskog značaja za zdravlje, ljudski i društveni razvoj“.⁷

Pomenuti teorijski pristupi obezbeđivali su i okvir za posmatranje, istraživanje i društveni odgovor na problem beskućništva. Država kao primarni akter koji obezbeđuje blagostanje razvijala je programe podrške u odnosu na to koliko je prihvatila udeo strukturalnog delovanja državnog uređenja na pojavu beskućništva. U vezi povezanosti države blagostanja i obima beskućništva autori su odredili sledeći obrazac: države blagostanja koje imaju za ishod niže stope siromaštva i nejednakosti imaju i manje stope beskućništva, usluge prema njihovim korisnicima su individualizovane i njihovi razvijeni sistemi podrške stanovanju (socijalno stanovanje, novčana davanja za niže dohodovna domaćinstva i drugo) imaju značajan uticaj na dekomodifikaciju.⁸ Istraživanja su pokazala da postoji povezanost između obima i karakteristika beskućništva u različitim državama blagostanja, pogotovo povezano sa dostupnošću i boljom finansiranošću sistema blagostanja,⁹ dok su pojedini autori eksplicitno naglašavali da je podrška stanovanju najizra-

⁵ Neale Joanne (1997): “Theorising homelessness: contemporary sociological and feminist perspectives“, 35-49, in: Burrows Roger, Pleace Nicholas, Quilgars Deborah (eds.): *Homelessness and Social Policy*, Routledge, London.

⁶ Pleace Nicholas (2016): “Researching Homelessness in Europe: Theoretical Perspectives“, *European Journal of Homelessness*, 10 (3), 19-44.

⁷ Edgar Bill, Doherty Joe, Meert Henk (2004): *Third Review of Statistics on Homelessness in Europe. Developing an Operational Definition of Homelessness*, Feantsa, Brussels, 5.

⁸ Fitzpatrick Suzanne, Stephens Mark (2007): *An International Review of Homelessness and Social Housing Policy*, Communities and Local Government, London, 208-210.

⁹ Benjaminsen Lars, Andrade Bastholm Stefan (2015): “Testing a Typology of Homelessness Across Welfare Regimes: Shelter Use in Denmark and the USA“, *Housing Studies*, 30(6), 858-876.

ženija u skandinavskom modelu, a najnepovoljnija u državama mediteranskog i tranzicionog modela.¹⁰ Uprkos pokušaju da se programi podrške raznovrsnih država blagostanja dovedu u vezu sa obrascima beskućništva, alternativna stanovišta naglašavaju presudne uticaje implementacije ovih programa na lokalnom nivou, kao i spoljašnje uticaje migracionih tokova na isključivanje dela populacije koji unifikuju delovanje različitih režima blagostanja u savremenom kontekstu.¹¹

Izvandržavni akteri na prostoru Evrope unose novu dinamiku u uokviravanje teorijskih pristupa beskućništvu, postavljajući ga u širi okvir socijalnog isključivanja. Evropska unija nastoji da zajednički evropski socijalni model obuhvati i podršku socijalnom uključivanju od 2004. godine, u okviru koga promovise i unapređenje pristupa adekvatnom stanovanju. Monitoring na supranacionalnom nivou iznedrio je nekoliko izazova za socijalnu politiku Evropske unije: usko shvatanje ili neprepoznavanje beskućništva kao predmeta politike u različitim državama, nacionalno specifične kontekste stambene politike proizašle iz pripadnosti različitim režimima blagostanja, teškoće u prikupljanju podataka i definisanju robustne definicije za različite političke i kulturne setinge.¹² S obzirom na to da ne postoji zajednička definicija beskućništva, politički kompromis o uključivanju u oblasti stanovanja mogao je načelno biti postignut, dok je operacionalizacija pojmovna zasnovana na postignutom konsenzusu o konceptualnim modelima, odnosno o „uvezivanju“ beskućništva sa konceptom socijalnog isključivanja (Tabela 1).

Najaktivniji akter u razvijanju takvog konceptualnog okvira socijalnog isključivanja u oblasti stanovanja, potom metodološkog okvira za prikupljanje podataka koji bi bili međusobno uporedivi, kao i zagovaranju programa podrške ranjivoj populaciji je bila Evropska federacija nacionalnih organizacija koje rade sa beskućnicima (*European Federation of National Organisations Working with the Homeless – FEANTSA*). Ova nevladina organizacija je preko sopstvenog istraživačkog tela – Evropske opservatorije za beskućništvo sprovodila istraživanja, na osnovu kojih je razvijen međunarodni okvir Evropske tipologije beskućništva i stambenog isključivanja (*European Typology of Homelessness and Housing Exclusion – ETHOS*) u cilju razumevanja problema stambene deprivacije, prikupljanja podataka i dizajniranja politika. ETHOS označava četiri konceptualne kategorije koje opisuju različite forme beskućništva na sledeći način: bez krova nad glavom, beskućništvo, nesigurno stanovanje i neadekvatno stanovanje.¹³ Ova tipologija

¹⁰ Stephens Mark et al. (2010): *Study on Housing Exclusion: Welfare Policies, Housing Provision and Labour Markets*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Brussels.

¹¹ O’Sullivan Eoin (2010): “Welfare State and Homelessness”, 65-83, in: O’Sullivan Eoin, Busch-Geertsema Volker, Quilgars Deborah, Pleace Nicholas (eds.), *Homelessness research in Europe*, FEANTSA, Brussels.

¹² Edgar Bill (2012): „The ETHOS Definition and Classification of Homelessness and Housing Exclusion“, *European Journal of Homelessness*, 6 (2), 220.

¹³ FEANTSA (2020): “European Typology of Homelessness and Housing Exclusion“, <https://www.feantsa.org/download/ethos2484215748748239888.pdf> (28.03.2020).

omogućava grupisanje i definisanje različitih kategorija ugroženih lica i njihovih životnih situacija, kao i njihovu upotrebu za analizu i dizajniranje politika, dok je tipologija *ETHOS Light* namenjena isključivo za komparativnu statističku upotrebu.

Tabela 1. Sedam teorijskih kategorija beskućništva

Konceptualna kategorija	Operacionalna kategorija	Fizički domen	Pravni domen	Socijalni domen
Beskućništvo	Bez krova nad glavom.	Bez krova.	Bez pravnog osnova za ekskluzivno posedovanje prostora.	Bez privatnog i sigurnog ličnog prostora za socijalne relacije.
	Beskućništvo.	Ima mesto za život, pogodno za stanovanje.	Bez pravnog osnova za ekskluzivno posedovanje prostora.	Bez privatnog i sigurnog ličnog prostora za socijalne relacije.
Stambeno isključivanje	Nesigurno i neadekvatno stanovanje.	Ima mesto za život (nesigurno i nepodobno za stanovanje).	Nema sigurnost stalnog boravka/zakupa.	Ima prostor za socijalne relacije.
	Neadekvatno stanovanje i socijalna izolacija u okviru zakonski naseljenog mesta stanovanja.	Neadekvatno mesto stanovanja (nepodobno za život).	Ima zakonsko pravo i / ili sigurnost zakupa/vlasništva.	Bez privatnog i sigurnog ličnog prostora za socijalne relacije.
	Neadekvatno stanovanje (sigurnost vlasništva).	Neadekvatno mesto stanovanja (nepodobno za život).	Ima zakonsko pravo i / ili sigurnost zakupa/vlasništva.	Ima prostor za socijalne relacije.
	Nesigurno stanovanje (adekvatno stanovanje).	Ima mesto za život.	Nema sigurnost stalnog boravka/zakupa.	Ima prostor za socijalne relacije.
	Socijalna izolacija unutar sigurnog i adekvatnog konteksta.	Ima mesto za život.	Ima zakonsko pravo i / ili sigurnost zakupa/vlasništva.	Bez privatnog i sigurnog ličnog prostora za socijalne relacije.

Izvor: Edgar Bill, Doherty Joe, Meert Henk (2004), 6.

3. Socijalno isključivanje u oblasti stanovanja u Evropskoj uniji – pristupi, politike i programi

U studiji iz 2019. godine analizirani su širi strateški pristupi za rešavanje problema beskućništva i isključivanja u oblasti stanovanja u evropskim državama. Pristupi i politike su bili raznovrsni, polovina posmatranih država je razvila specifične nacionalne ili regionalne/lokalne strategije, dok je drugi deo država, pretežno sa prostora Zapadnog Balkana i Istočne Evrope, pristupio specifičnom odgovoru na ove probleme u okviru širih nacionalnih strategija u oblasti stanovanja ili je zabeležen nespecifičan pristup ovom problemu.¹⁴

Na evropskom prostoru postoji veliki broj programa podrške čiji sadržaj i ciljna grupa kojoj je podrška namenjena značajno variraju. Autori su najpre pravili razliku između „podrške u stanovanju“ (*support in housing*) gde su pružani fleksibilni vidovi podrške kroz obezbeđivanje smeštaja i „podržanog smeštaja“ (*supported accommodation*), prilikom čega se obezbeđivao smeštaj korisnicima uz prihvatanje neke obaveze kao kompenzacije za dobijenu podršku.¹⁵ Sa druge strane, postojala je dihotomija „*housing first*“ modela podrške kojom se obezbeđivao smeštaj nasuprot „*housing ready*“ modelu koji je imao za cilj pružanje usluga koje bi pripremile korisnike za eventualno kasnije pružanje usluga obezbeđenog smeštaja.¹⁶ Alternativni pogledi na klasifikovanje podrške zasnivali su se na kategoriji lica ka kojima su određene usluge usmerene, razlikujući pritom usluge za beskućnike koji žive na ulici (privremeni smeštaj, specijalizovane usluge za ovu populaciju do onih namenjenih i drugim grupama u populaciji a kojima beskućnici mogu pristupiti) i usluge za one koji žive u nekom smeštaju (preventivne usluge za one u riziku od beskućništva i drugo).¹⁷ I skorija stanovišta pokazuju da je prilikom kategorizacije usluga koje mogu biti pružene u cilju sprečavanja beskućništva i isključivanja u oblasti stanovanja, a uvažavajući različite definicije ovih fenomena, intenzitet intervencije i njenu usmerenost, neophodno obuhvatiti usluge „usmerene na stambeno obezbeđivanje i izbor, sveobuhvatne i fleksibilne usluge koje priznaju stanovanje kao ljudsko pravo“, kao i „skloništa za hitne slučajeve koja nude krevet, obrok i ništa drugo“.¹⁸

Evropska opservatorija za beskućništvo je u poslednje dve dekade izvršila najobuhvatniju kategorizaciju usluga koje mogu biti pružene beskućnicima u najširem smislu definisanja pojma beskućništva. Na osnovu mapiranja usluga

¹⁴ Baptista Isabel, Marlier Eric, 54-62.

¹⁵ Edgar Bill, Doherty Joe, Mina-Coull Amy (2000): *Support and Housing in Europe: tackling Social Exclusion in the European Union*, FEANTSA, Brussels, 10.

¹⁶ Baptista Isabel, Marlier Eric, 89.

¹⁷ Busch-Geertsema Volker et al. (2010): *Homelessness and Homeless Policies in Europe: Lessons from Research*, FEANTSA, Brussels, 44.

¹⁸ Pleace Nicholas et al. (2018): *Homelessness Services in Europe*, FEANTSA, Brussels, 21.

u šesnaest država u Evropi 2018. godine, predstavljena je tipologija usluga/programa podrške:

- *Usluge hitnog i privremenog smeštaja*, namenjena vremenski ograničenom zbrinjavanju osoba, obezbeđena u formi prihvatilišta ili stanovanja uz podršku u cilju pripreme za programe stanovanja, sprovedena najčešće od strane lokalnih samouprava i nevladinog sektora;
- *Usluge nerezidencijalne podrške*, obuhvatajući usluge nefokusirane na stambeno zbrinjavanje (dnevni centri, distribucija odeće i hrane, pružanje različitih vidova savetovanja ili podrške integraciji putem *outreach* aktivnosti), kao i varijetet usluga usmerenih ka obezbeđivanju i održavanju optimalnih stambenih uslova bivšim beskućnicima;
- *Usluge podrške usmerene na stanovanje*, sa ciljem obezbeđivanja i održavanja samostalnog stanovanja;
- *Usluge prevencije*, usmerene ka podršci osobama u riziku od beskućništva, realizovane u formi savetovanja, menadžmenta dugovanja, novčanih naknada za plaćanje stanarine i drugo.¹⁹

Uzimajući u obzir različite strateške pristupe na osnovu kojih se razvijaju usluge u praksi, može se oceniti da su određene grupe usluga češće zastupljene u određenim delovima Evrope, dok je i u okviru gore navedenih grupa usluga zabeležena velika raznovrsnost u stepenu intenziteta podrške i ciljne usmerenosti usluge. Usluge hitnog i privremenog smeštaja su najrazvijenije u evropskim državama i čine primarni oblik pružanja privremene podrške u obliku obezbeđivanja osnovnih životnih potreba ugroženoj populaciji. Pored usluge prihvatilišta koja je dostupna u svim državama, zabeležene su i druge usluge niskog intenziteta intervencije (zimski skloništa, hosteli za porodice, prihvatilišta za izbeglice), dok su zastupljene i usluge različitog nivoa intervencije usmerene na privremeno stambeno obezbeđivanje („kuće na pola puta“, stanovanje uz podršku, centri za socijalnu reintegraciju i drugo). Sa druge strane, najslabije zastupljene usluge su preventivne usluge, najčešće zastupljene u Skandinaviji i određenim državama Centralne Evrope. Usluge u ovim državama targetiraju različite grupe koje žive u prekarnim uslovima stanovanja, obezbeđujući podršku putem specijalizovanih centara za pružanje različitih vrsti podrške i savetovanja u Nemačkoj, preko obezbeđivanja finansijske podrške u Sloveniji, do omogućavanja pristupa stanovanju uz podršku u Finskoj za grupe u riziku od beskućništva (mladi u sistemu socijalne zaštite, imigranti, osobe koje zloupotrebljavaju psihoaktivne supstance i drugi).²⁰

¹⁹ European Observatory on Homelessness (2018): *Homeless Services in Europe, EOH Comparative Studies on Homelessness*, European Federation of National Associations Working with the Homeless, Brussels.

²⁰ Baptista Isabel, Marlier Eric, 78-94.

4. Politike i programi podrške stanovanju siromašnoj i socijalno isključenoj populaciji u Republici Srbiji

4.1. Populacija u riziku od stambene ugroženosti u Republici Srbiji

Beskućništvo i stambena ugroženost nije nova pojava u Republici Srbiji, smatra se da je ovaj fenomen bio zabeležen u komunističkom režimu, da bi nakon devedesetih godina prošlog veka bio prisutan u obliku tranzicionog beskućništva,²¹ čime su se promenili uzroci nastanka i kategorije lica kojima je stambena podrška potrebna. Autori stoga naglašavaju da postoje sledeće tri grupe u nacionalnom kontekstu kojima može biti ugroženo pravo na stanovanje:

- „siromašni, zatim brojne grupe domaćinstva i lica bez prisustva tržištu stanova, a posebno socijalnom stanovanju, široka kategorija tzv. depriviranih lica i društvenih grupa;
- veoma heterogena imigrantska populacija od početka 1990-ih do danas (vojni beskućnici, porodice vojnih lica iz bivših jugoslovenskih republika, porodice palih boraca iz ratova u okruženju tokom 1990-ih), zatim izbeglice (iz Hrvatske i Bosne i Hercegovine), interno raseljeno stanovništvo (sa Kosova i Metohije), kao i najnovije struje povratnika iz EU, po osnovu Sporazuma o readmisiji;
- romska etnička grupa.“²²

Istraživanja broja, karakteristika i uzroka beskućništva u Srbiji su retka. U poslednjoj studiji, koja analizira sociodemografske karakteristike ove populacije na osnovu podataka iz popisa stanovništva 2011. godine, zabeleženo je 445 primarnih beskućnika – onih koji žive na ulici, dok je 17 842 sekundarnih beskućnika koji su u prihvatilištima ili žive u neadekvatnim uslovima stanovanja.²³ Uzroci nastanka beskućništva su analizirani u studiji iz 2012. godine, na osnovu čega je utvrđeno delovanje strukturalnih i individualnih uzroka, pri čemu je istaknuta nedovoljna pokrivenost sistemom socijalne zaštite, kao i izostanak neformalnih mreža podrške za ovu populaciju.²⁴ Od tada do 2020. godine nije bilo detaljnijih istraživanja stambene ugroženosti, politika i programa podrške ovoj populaciji, dok je izveštavanje državnih službi obuhvatalo samo sporadične podatke o beskućništvu. Poslednji podaci o punoletnim korisnicima sistema

²¹ Timotijević Milena (2012): „Beskućništvo u transformaciji. Prilog integralnom razumevanju beskućništva u Srbiji“, *Socijalna misao*, 4, 41-53.

²² Bobić Mirjana (2014): *Popis stanovništva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji. Beskućnici*, Republički zavod za statistiku, Beograd, 14.

²³ *Ibid*, 16.

²⁴ Žarković Branislava, Petrović Mina, Timotijević Milena (2012): *Housing centar Centar za unapređenje stanovanja socijalno ugroženih grupa*, Publikum, Beograd, 49-51.

socijalne zaštite u Srbiji pokazuju da u strukturi punoletnih korisnika socijalne zaštite beskućnici čine 0,19% u 2018. godini, kao i da je broj uputa Centra za socijalni rad za smeštanje u prihvatilište iste godine iznosio 765.²⁵

Primena statistike EU omogućila je dublje uvide u različite oblike stambene depriviranosti u Republici Srbiji. Podaci Tima za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva pokazuju nepovoljnije uslove stanovanja u Srbiji u odnosu na Evropsku uniju, kao i posebnu ugroženost određenih tipova domaćinstva: nisko dohodovnih, višečlanih i domaćinstva sa izdržavanom decom. Prateći indikator stope prenaseljenosti stanova, u odnosu na države EU zabeležena stopa u Srbiji je 3,5 puta veća, a posebno su bili ugroženi pripadnici dohodovne grupe u prvom kvintilu i domaćinstva sa decom i mladima u 2016. godini. U istoj godini, 15,7% stanovništva je pored prenaseljenosti živelo i u stanovima koji imaju još neki pridruženi nedostatak (odsustvo toaleta, prisustvo vlage i sl), a ovaj indikator višestruke deprivacije u stanovanju je bio značajno nepovoljniji za domaćinstva sa najnižim prihodima. Duplo je veći broj lica ispod relativne linije siromaštva koja ne mogu da priušte adekvatno zagrevanje stana, u odnosu na domaćinstva koja raspoložu sa više od 60% medijane prihoda. Značajni su indikatori opterećenost troškovima stanovanja (78,6% za prvi kvartil, a samo 2,7 za peti kvartil) i dugovanja domaćinstva za komunalne troškove (52,5% za one ispod medijane ekvivalentnog prihoda, a 28,8% za one iznad) koji takođe pokazuju da su određene dohodovne grupe u 2016. godini ranjivije.²⁶

4.2. Programi podrške stanovanju u Republici Srbiji

Podrška stambeno depriviranim licima predmet je širih strategija i zakona u nacionalnom kontekstu, dok ne postoji specifična strategija u cilju rešavanja pitanja beskućništva i stambene deprivacije. Okvir za programe stambene podrške pruža novi Zakon o stanovanju i održavanju zgrada iz 2017. godine, kao i Zakon o socijalnoj zaštiti iz 2011. godine, dok jedinice lokalne samouprave imaju isključivu nadležnost za kreiranje i sprovođenje ovih programa.

Uprkos tome što pojam beskućništva Zakon o stanovanju i održavanju zgrada definiše vrlo usko kao „lice koje živi na ulici bez zaklona, odnosno u prostoru koje nije stan, odnosno drugi oblik stambenog smeštaja u skladu sa ovim zakonom“²⁷, stambena podrška i korisnici stambene podrške su široko shvaćeni i određeni. U članu 88, stav 1, stambena podrška je definisana kao „svaki oblik pomoći za stanovanje licu koje iz socijalnih, ekonomskih i drugih razloga ne

²⁵ Republički zavod za socijalnu zaštitu (2019): *Izveštaj o radu centara za socijalni rad za 2018. godinu*, Republički zavod za socijalnu zaštitu, Beograd.

²⁶ Vlada Republike Srbije (2018): *Treći nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva*, Vlada Republike Srbije, Beograd, 278-284.

²⁷ Zakon o stanovanju i održavanju zgrada, *Službeni glasnik Republike Srbije*, 104/2016, 9/2020, čl. 3, tačka 37.

može sopstvenim sredstvima da reši stambenu potrebu po tržišnim uslovima za sebe i svoje porodično domaćinstvo“, a korisnici mogu biti svi državljani Republike Srbije koji nemaju stan ili nemaju odgovarajući stan u smislu uslova koji su definisani ovim Zakonom.²⁸ S obzirom na to da su propisani površina, opremljenost i drugi uslovi stanovanja koji se smatraju optimalnim za stanovanje, možemo zaključiti da je Zakon uvažio i koncepte neadekvatnog i nesigurnog stanovanja. Korisnici podrške mogu biti sve grupe koje su tradicionalno bile uključene u programe stambene podrške, a iz kategorije osoba u riziku od siromaštva i socijalnog isključivanja posebno su navedene kategorije beskućnika, privremenih beskućnika i korisnika prava na novčanu socijalnu pomoć. I za ostale kategorije (osobe sa invaliditetom, žrtve porodičnog nasilja i drugo) određeni su različiti prihodni cenzusi prilikom ostvarivanja različitih vidova podrške, ali oni nisu u vezi sa pretpostavkom siromaštva ovih grupa, odnosno linijom siromaštva.²⁹ Za sprovođenje vidova podrške propisane Zakonom: „1) zakup stana; 2) kupovinu i drugi način sticanja prava svojine nad stanom ili porodičnom kućom; 3) unapređenje uslova stanovanja; 4) pomoć za ozakonjenje stana ili porodične kuće; 5) stambeno zbrinjavanje“³⁰ nadležna je jedinica lokalne samouprave, koja prema definisanim kriterijumima vrši javni poziv i rangiranje prijavljenih.

Sa druge strane, sistem socijalne zaštite u Republici Srbiji, kako je definisano Zakonom o socijalnoj zaštiti iz 2011. godine, ne navodi podršku stanovanju kao fokus svojih aktivnosti koje su usmerene ka korisnicima socijalne zaštite. U delu u kome su propisane materijalne vrste pomoći, Zakonom je samo data mogućnost lokalnim samoupravama da mogu „predvideti i druge vrste materijalne pomoći građanima na svojoj teritoriji“.³¹ Usluge socijalne zaštite koje proizlaze iz Zakona mogu biti karakterisane kao usluge podrške stanovanju čiji je primarni cilj obezbeđivanje hitnog i privremenog smeštaja u kriznim situacijama za korisnike sistema socijalne zaštite. Uzimajući posebno u razmatranje grupu siromašnih korisnika i beskućnika, iz grupa usluga podrške za samostalan život dostupna je usluga socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima, iz grupe usluga smeštaja usluga prihvatilišta, dok je iz grupe dnevnih usluga u zajednici dostupna usluga svratišta.³²

Realizacija navedenih usluga socijalne zaštite u proteklom periodu obuhvatala je mali broj korisnika, dok neke usluge nisu u potpunosti ni razvijene na lokalnom nivou. Socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima od 2003. do 2019. godine u Srbiji je obezbeđeno za ukupno 3 657 korisnika, pri čemu je projekte izgradnje socijalnih stanova u velikoj većini finansirala Evropska unija, dok je

²⁸ *Ibid*, čl. 88, čl. 89.

²⁹ *Ibid*, čl. 89, č. 91.

³⁰ Zakon o stanovanju i održavanju zgrada, čl. 92.

³¹ Zakon o socijalnoj zaštiti, *Službeni glasnik Republike Srbije*, 24/2011, čl. 111.

³² Zakon o socijalnoj zaštiti, *Službeni glasnik Republike Srbije*, 24/2011, čl. 40.

realizacija pripadala uglavnom nevladinom sektoru.³³ Prema poslednjim podacima o izdatim licencama za delovanje u oblasti socijalne zaštite na sajtu Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, trenutno samo četiri prihvatilišta za stara i odrasla lica sa ograničenim kapacitetima sprovodi ovu uslugu, dva pri gerontološkim centrima u Novom Sadu (za 37 korisnika) i Kragujevcu (za 6 korisnika), jedno pri Crvenom krstu u Smederevu (za 16 korisnika), i prihvatilište za odrasle i starije osobe u Beogradu sa kapacitetom prijema 104 korisnika.³⁴ U spisku poslednjih izdatih licenci za pružanje usluga socijalne zaštite ne nalazi se svratište pri Gerontološkom centru „Novi Sad“, mada je 2018. godine ono obezbeđivalo podršku za kapacitet od 31 korisnika, dok je nelicencirano pružanje ove usluge bilo zabeleženo u nekoliko drugih gradova.³⁵ Ranijih godina, bez obzira na posedovanje licence, ovu uslugu je pružao dominantno državni sektor i bila je većinski dostupna stanovnicima urbanih naselja. U 2015. godini, 9% jedinica lokalnih samouprava je na svojoj teritoriji imalo usluga prihvatilišta, pruživši podršku za 805 korisnika, od čega za njih 87% iz urbanih sredina, dok je učešće države kao pružaoca usluge bilo 96%.³⁶

5. Zaključak

Uprkos dugogodišnjem postojanju beskućništva i stambene depriviranosti niže-dohodovnih domaćinstava, politike i programi u oblasti stanovanja u Srbiji su deo drugih širih nacionalnih strategija i zakona, bez posebno objedinjene specifične strategije borbe protiv beskućništva, neadekvatnog i nesigurnog stanovanja. Usko definisanje pojma beskućništva kompenzovano je širim definisanjem stambene podrške čije mere bi trebalo da doprinesu smanjenju siromaštva i socijalnog isključivanja, te možemo zaključiti da nacionalni zakonodavni okvir pruža mogućnost za razvoj raznovrsnih programa podrške u različitim sektorima politika.

U odnosu na evropske države u Republici Srbiji nisu razvijeni preventivni programi, već okosnicu politike i programa podrške čini obezbeđivanje smeštaja u hitnim situacijama. Usluge socijalne zaštite koje u fokusu imaju podršku stanovanju beskućnicima i stambeno depriviranim siromašnim građanima nisu u jed-

³³ Housing centar (2020): *Socijalno stanovanje u zaštićenim uslovima*, https://www.housingcenter.org.rs/download/SSZU_kapaciteti_u_Srbiji_realizovani_jan_2003-avg_2019.pdf (15.04.2020).

³⁴ Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (2020): *Usluge socijalne zaštite*, <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/predlozi-i-nacrti/sektor-za-brigu-o-porodici-i-socijalnu-zastitu/usluge-socijalne> (17.04.2020).

³⁵ Republički zavod za socijalnu zaštitu (2019): *Izveštaj o radu ustanova za smeštaj odraslih i starijih za 2018. godinu*, Republički zavod za socijalnu zaštitu, Beograd, 26.

³⁶ Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva (2016): *Mapiranje usluga socijalne zaštite u nadležnosti jedinica lokalnih samouprava u Republici Srbiji*, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, Beograd.

nako teritorijalno raspoređene i zavise od eventualne odluke svake pojedinačne jedinice lokalne samouprave o proširivanju prava iz oblasti socijalne zaštite. Uprkos tome što postoji mogućnost da one razviju dodatna materijalna davanja ili da obezbede smeštaj po povlašćenim uslovima za korisnike, ova mogućnost se retko koristi, te izvandržavni akteri, po pravilu, finansiraju i sprovode projekte socijalnog stanovanja. Državni sektor na lokalnom nivou uglavnom pruža usluge hitnog i privremenog smeštaja, što možemo zaključiti iz postojanja usluge prihvatilišta i usluge socijalnog stanovanja u zaštićenim uslovima, dok su usluge nerezidencijalne podrške gotovo potpuno nezastupljene. Kao vid nerezidencijalne podrške nije sprovedena ni usluga svratišta za odrasle, a usluge dnevnog boravka u našem nacionalnom kontekstu povezane su isključivo sa korisnicima sa intelektualnim ili fizičkim invaliditetom.

Stoga, u cilju reforme sistema podrške stambeno depriviranoj populaciji u našoj zemlji, najpre je neophodno uvesti kontinuirano izveštavanje državnog sektora o broju ugroženih osoba i višestrukim dimenzijama stambene depriviranosti. Drugo, potrebno je prava koja imaju za cilj podršku stanovanju, a realizuju se na lokalnom nivou, propisati kao obavezne programe za svaku jedinicu lokalne samouprave. Dodatno, na nacionalnom nivou uvesti pravo na materijalnu podršku u oblasti socijalne zaštite za plaćanje stanarine osobama koje nemaju mesto za stanovanje ili žive u neadekvatnim uslovima. Nakon uvida u obim i karakteristike stambene depriviranosti i sprovođenja svih dostupnih programa, razvijanje preventivnih i savetodavnih usluga može da predupredi dalje širenje beskućništva i socijalnog isključivanja u oblasti stanovanja u Republici Srbiji.

Literatura

- Baptista Isabel, Marlier Eric (2019): *Fighting homelessness and housing exclusion in Europe: A study of national policies*, European Social Policy Network (ESPN), Brussels.
- Benjaminsen Lars, Andrade Bastholm Stefan (2015): "Testing a Typology of Homelessness Across Welfare Regimes: Shelter Use in Denmark and the USA", *Housing Studies*, 30 (6), 858-876.
- Bobić Mirjana (2014): *Popis stanovištva, domaćinstava i stanova 2011. u Republici Srbiji. Beskućnici*, Republički zavod za statistiku, Beograd.
- Busch-Geertsema Volker et al. (2010): *Homelessness and Homeless Policies in Europe: Lessons from Research*, FEANTSA, Brussels.
- Crawley Jamie et al. (2013): "Needs of the hidden homeless – no longer hidden: a pilot study", *Public Health*, 127(7), 674-680.
- Crepaldi Chiara (2019): *Peer Review on "Access to social assistance and rights for homeless people". Overview of the EU policy framework and implementation across EU countries*, European Commission, Brussels.

- Edgar Bill, Doherty Joe, Meert Henk (2004): *Third Review of Statistics on Homelessness in Europe. Developing an Operational Definition of Homelessness*, Feantsa, Brussels.
- Edgar Bill, Doherty Joe, Mina-Coull Amy (2000): *Support and Housing in Europe: tackling Social Exclusion in the European Union*, FEANTSA, Brussels.
- Edgar Bill (2012): "The ETHOS Definition and Classification of Homelessness and Housing Exclusion", *European Journal of Homelessness*, 6 (2), 219-225.
- European minimum income network (2014): *Non take-up of minimum income schemes by the homeless population – Analysis and road map for adequate and accessible minimum income schemes in EU member states*, European Commission, Brussels.
- European Observatory on Homelessness (2018): *Homeless Services in Europe, EOH Comparative Studies on Homelessness*, European Federation of National Associations Working with the Homeless, Brussels.
- FEANTSA (2020): "European Typology of Homelessness and Housing Exclusion", <https://www.feantsa.org/download/ethos2484215748748239888.pdf> (28.03.2020).
- Fitzpatrick Suzanne, Stephens Mark (2007): *An International Review of Homelessness and Social Housing Policy*, Communities and Local Government, London.
- Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja (2020): *Usluge socijalne zaštite*, <https://www.minrzs.gov.rs/sr/dokumenti/predlozi-i-nacrti/sekto-za-brigu-o-porodici-i-socijalnu-zastitu/usluge-socijalne> (17.04.2020).
- Neale Joanne (1997): "Theorising homelessness: contemporary sociological and feminist perspectives", 35-49, in: Burrows Roger, Pleace Nicholas, Quilgars Deborah (eds.): *Homelessness and Social Policy*, Routledge, London.
- OECD (2017): *Affordable Housing Database OECD*, <http://www.oecd.org/social/affordable-housing-database/> (12.03.2020).
- O'Sullivan Eoin (2010): "Welfare State and Homelessness", 65-83, in: O'Sullivan Eoin, Busch-Geertsema Volker, Quilgars Deborah, Pleace Nicholas (eds.), *Homelessness research in Europe*, FEANTSA, Brussels.
- Pleace Nicholas et al. (2018): *Homelessness Services in Europe*, FEANTSA, Brussels.
- Pleace Nicholas (2016): "Researching Homelessness in Europe: Theoretical Perspectives", *European Journal of Homelessness*, 10 (3), 19-44.
- Republički zavod za socijalnu zaštitu (2019): *Izveštaj o radu centara za socijalni rad za 2018. godinu*, Republički zavod za socijalnu zaštitu, Beograd.
- Republički zavod za socijalnu zaštitu (2019): *Izveštaj o radu ustanova za smeštaj odraslih i starijih za 2018. godinu*, Republički zavod za socijalnu zaštitu, Beograd.

- Stephens Mark et al. (2010): *Study on Housing Exclusion: Welfare Policies, Housing Provision and Labour Markets*, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Brussels.
- Timotijević Milena (2012): „Beskućništvo u transformaciji. Prilog integralnom razumevanju beskućništva u Srbiji“, *Socijalna misao*, 4, 41-53.
- Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva (2016): *Mapiranje usluga socijalne zaštite u nadležnosti jedinica lokalnih samouprava u Republici Srbiji*, Tim za socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva, Beograd.
- Vlada Republike Srbije (2018): *Treći nacionalni izveštaj o socijalnom uključivanju i smanjenju siromaštva*, Vlada Republike Srbije, Beograd.
- Zakon o socijalnoj zaštiti, *Službeni glasnik Republike Srbije*, 24/2011.
- Zakon o stanovanju i održavanju zgrada, *Službeni glasnik Republike Srbije*, 104/2016, 9/2020.
- Žarković Branislava, Petrović Mina, Timotijević Milena (2012): *Housing centar Centar za unapređenje stanovanja socijalno ugroženih grupa*, Publikum, Beograd.

SOCIAL INCLUSION POLICIES AND PROGRAMS IN THE FIELD OF HOUSING IN THE REPUBLIC OF SERBIA

Abstract. *Homelessness and inadequate housing were out of public policies focus in Europe for a long time. Different theoretical approaches in defining both of these terms, as well as their different manifestations, have resulted in limited activity of the European Union and European countries in formulating housing support policies and programs for vulnerable populations. The subject of this paper are housing support programs in the Republic of Serbia, with the aim of social inclusion of poor population. The objectives of the paper are to describe, analyze and compare available housing support programs in Europe and Serbia, while the method of research is content analysis of relevant political, strategic and legal documents in this field. Based on the analysis, it is concluded that there is a narrow understanding of the concept of homelessness and housing deprivation in public policies in our country, that no specific national strategy is represented and that the programs are dominantly focused on emergency and temporary accommodation services.*

Keywords: *homelessness, housing, social inclusion, programs.*