

**АНАЛИЗА УСЛОВА ЗА ОДРЖИВИ РАЗВОЈ
СТАНОВАЊА У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ
Полазиште за Националну стамбену стратегију**

Септембар 2019. године

ОБРАЂИВАЧИ ПО ПОГЛАВЉИМА

ДЕМОГРАФСКИ, ЕКОНОМСКИ И СОЦИЈАЛНИ РАЗВОЈ

Предраг Ковачевић (МГСИ) – Демографски и просторни развој, становништво и насеља;
Борис Жерјав (подршка СКГО) – Субурбанизација;

ЕКОНОМСКИ И СОЦИЈАЛНИ РАЗВОЈ

Тијана Живановић Милић (МГСИ) – Економски развој, запосленост и лична примања;
Светлана Ристић - Стандард и потрошња домаћинства;

СИРОМАШТВО, СОЦИЈАЛНА И СТАМБЕНА ИСКЉУЧЕНОСТ

Предраг Ковачевић и Тијана Живановић Милић (МГСИ) – Основни показатељи сиромаштва; Територијални аспект социјалне искључености и сиромаштва;

СТАЊЕ СТАМБЕНОГ СЕКТОРА И УСЛОВИ СТАНОВАЊА

Светлана Ристић (МГСИ) – Стање стамбеног сектора;
Злата Вуксановић Мацура и Горан Благојевић (подршка УН тима за људска права) –
Анализа становања осетљивих група;
Душан Игњатовић (подршка УНОПС) – Енергетска својства постојећег стамбеног фонда;

РАЗВОЈ СТАМБЕНОГ СЕКТОРА

Светлана Ристић (МГСИ) – Стамбено финансирање, тржиште станова, јавна интервенција у становању;
Светлана Ристић (МГСИ), Горан Благојевић (подршка УН тима за људска права)
Стратешки и правни оквир стамбене политике;
Небојша Антешевић (МГСИ) – Спровођење Закона о становању и одржавању зграда;
Душан Игњатовић (подршка УНОПС) – Спровођење Закона о планирању и изградњи у делу унапређења енергетске ефикасности;
Жаклина Глигоријевић (подршка УНОПС) – Спровођење Закона о планирању и изградњи у оквиру система просторног и урбанистичког планирања;
Светлана Ристић (МГСИ) – Спровођење прописа у области озакоњења неплански, односно незаконито изграђених објеката;
Светлана Ристић (МГСИ) – Институционални оквир за становање на републичком нивоу;
Борис Жерјав (подршка СКГО) – Анализа услова становања и капацитета за бављење стамбеном политиком на локалном нивоу;
Горан Благојевић (подршка УН тима за људска права), Борис Жерјав (подршка СКГО) – Искуства у спровођењу стамбених програма и пројеката на локалном нивоу.

САДРЖАЈ

1. ОПШТИ ОКВИР СТАМБЕНОГ СЕКТОРА	5
1.1. ДЕМОГРАФСКИ И ПРОСТОРНИ РАЗВОЈ	5
1.1.1. Становништво	5
1.1.2. Насеља	7
1.1.3. Субурбанизација	11
1.2. ЕКОНОМСКИ И СОЦИЈАЛНИ РАЗВОЈ	13
1.2.1. Економски развој.....	13
1.2.2. Запосленост и лична примања	16
1.2.3. Стандард и потрошња домаћинства	18
1.3. СИРОМАШТВО, СОЦИЈАЛНА И СТАМБЕНА ИСКЉУЧЕНОСТ	22
1.3.1. Основни показатељи сиромаштва.....	22
1.3.2. Територијални аспект социјалне искључености и сиромаштва	24
2. СТАЊЕ СТАМБЕНОГ ФОНДА И УСЛОВИ СТАНОВАЊА	31
2.1. КВАЛИТЕТ И ИСКОРИШЋЕНОСТ СТАМБЕНОГ ФОНДА	31
2.1.1. Настањеност станова	31
2.1.2. Старосна структура стамбеног фонда	34
2.1.3. Просторни услови становања.....	34
2.1.4. Опремљеност станова инсталацијама	37
2.1.5. Власничка структура и начин коришћења стамбеног фонда.....	38
2.2. ЕНЕРГЕТСКА СВОЈСТВА СТАМБЕНОГ ФОНДА	39
2.2.1. Структура стамбеног фонда са становишта енергетских својстава.....	40
2.2.2. Ограничења у коришћењу стамбеног простора - енергетско сиромаштво.....	46
2.2.3. Енергетска својства незаконито изграђених стамбених зграда	48
2.3. АНАЛИЗА СТАНОВАЊА ОСЕТЉИВИХ ГРУПА	49
2.3.1. Анализа показатеља и трендова у вези са стамбеном угроженошћу на основу података из EU-SILC истраживања	49
2.3.2. Становање осетљивих категорија и група становништва	54
2.3.2.1. Бескућници	56
2.3.2.2. Жртве породичног насиља.....	61
2.3.2.3. Корисник права на новчану социјалну помоћ	66
2.3.2.4. Особе са инвалидитетом	69
2.3.2.5. Роми.....	75
3. РАЗВОЈ СТАМБЕНОГ СЕКТОРА	79
3.1. ФИНАНСИРАЊЕ СТАНОВАЊА	79
3.1.1. Финансијски сектор	79
3.1.2. Сектор осигурања	80
3.1.3. Банкарски сектор.....	80
3.2. СТАМБЕНО ТРЖИШТЕ	82
3.2.1. Понуда станова	83
3.2.1.1. Новоградња, доградња и адаптација	83
3.2.1.2. Пораст стамбеног фонда	84
3.2.1.3. Цене станова новоградње.....	84
3.2.2. Стамбена тражња	89
3.2.2.1. Нове стамбене потребе	89
3.2.2.2. Приуштивост стана/становања на тржишту – ефективна стамбена тражња	89

3.3. ПРИБАВЉАЊЕ СТАНОВА ФИНАНСИРАЊЕМ ИЗ ЈАВНИХ БУЏЕТА.....	91
3.3.1. Финансирање становања за социјално угрожено становништво и избеглице.	91
3.3.2. Финансирање становања за ниско и средње доходовно становништво	94
3.3.3. Решавање стамбених потреба запослених у државним институцијама и комерцијални стамбени пројекти финансирани из јавних буџета	95
3.4. СТРАТЕШКИ И ПРАВНИ ОКВИР СТАМБЕНЕ ПОЛИТИКЕ	97
3.4.1. Стратешки оквир за становање	97
3.4.2. Правни оквир стамбене политике	98
3.4.3. Спровођење прописа	105
3.4.3.1. Управљање и регистрација стамбених заједница	105
3.4.3.2. Одржавање стамбених зграда	118
3.4.3.3. Енергетска ефикасност зграда	125
3.4.3.4. Планирање и уређење простора	130
3.4.3.5. Легализација нееплански/незаконито изграђени објекти	152
3.5. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ЗА СТАНОВАЊЕ	155
3.5.1. Институције надлежне за становање на републичком нивоу	155
3.5.2. Надлежности и обавезе локалних самоуправа у области становања	156
3.5.2.1. Институционални и стратешки аспекти надлежности јединица локалних самоуправа	157
3.5.2.2. Финансијски аспекти надлежности јединица локалних самоуправа	158
3.5.2.3. Нормативни аспекти надлежности јединица локалних самоуправа	158
3.6. УСЛОВИ СТАНОВАЊА И КАПАЦИТЕТИ ЗА ВОЂЕЊЕ ЛОКАЛНЕ СТАМБЕНЕ ПОЛИТИКЕ	159
3.6.1. Преглед података из упитника за све локалне самоуправе	159
3.6.2. Незаконита изградња стамбених зграда	160
3.6.3. Стамбени профили градова	161
3.6.3.1. Стамбени профил града Београда	161
3.6.3.2. Стамбени профил већих градова: Нови Сад, Ниш, Суботица, Крагујевац	162
3.6.3.3. Стамбени профили градова средње величине	164
3.6.3.4. Специфични случај: стамбени профил Новог Пазара	165
3.6.4. Анализа постојећих капацитета за вођење стамбене политике у ЈЛС.....	166
3.6.4.1. Капацитети у граду Београду.....	166
3.6.4.2. Капацитети у већим градовима	167
3.6.4.3. Капацитети у градовима средње величине.....	168
3.7. ИСКУСТВА СПРОВОЂЕЊА СТАМБЕНИХ ПРОЈЕКТА	169
3.7.1. Анализа искустава реализованих стамбених пројеката у граду Београду.....	169
3.7.2. Искуства спровођења Програма становања и интеграције избеглица (СИРП) у градовима средње величине	176
3.7.3. Искуства спровођења програма урбане обнове.....	177

1. ОПШТИ ОКВИР СТАМБЕНОГ СЕКТОРА

1.1. ДЕМОГРАФСКИ И ПРОСТОРНИ РАЗВОЈ

1.1.1. Становништво

Интензивне демографске промене кроз које је становништво Србије почело да пролази у другој половини XX века, свој највећи ефекат испољиле су крајем прошлог и почетком новог века. Процес демографске транзиције, кроз коју последњих деценија пролази становништво Србије одвијао се паралелно и у интеракцији са процесом урбанизације становништва. Према степену урбаности на нивоу европских држава, Србија спада у нешто мање урбанизоване просторе (са релативно већим процентом руралног становништва у односу на европски просек). На почетку XXI века, Србија се налази пред великим изазовима међу којима су: депопулација и старење становништва, незапосленост, миграције изазване политичко-економском кризом као и ратним сукобима из прошлог периода и друго. Демографска кретања, а посебно миграциони токови становништва који су били махом засновани на напуштању руралних подручја и насељавању градских и приградских зона, одливу становништва из земље и променама у демографским структурама становништва, одражавају се и на стамбени сектор, захтевајући адекватне мере стамбене политике којима би се одговорило на садашњу ситуацију.

Док је према Попису становништва из 2002. године у Републици Србија живело 7.498.001 становника, Пописом из 2011. било је регистровано њих 7.186.862. Апсолутни пад од преко 300.000 становника био је узрокован у највећој мери негативним демографским трендовима који су настављени из претходног међупописног периода (1991-2002. године) обележеног ратовима на простору земаља бивше Југославије и тешком економском ситуацијом у земљи. Ти трендови су манифестовани кроз негативну стопу природног прираштаја, емиграцију становништва и интензиван процес старења популације, иако треба имати у виду да је нагло смањење становништва у последњој деценији XX века било делимично заустављено великим приливом избеглица и ратом угрожених лица који су населили подручја Централне Србије и АП Војводине. Континуирани тренд опадања становништва настављен је и у периоду након последњег Пописа из 2011. године, те је према проценама становништва Републичког завода за статистику, у Србији 2016. године живело 7.058.322 становника.¹ На основу извршених пројекција становништва, 2030. године популација Србије ће се смањити за око 230 хиљада људи (на око 6.8 милиона²).

Трендови негативног природног прираштаја и емиграција становништва који се последњих деценија интензивно одвијају у Србији, формирали су веома неповољну и непропорционалну структуру становништва према старости којом се посебно одликују рурална подручја, брдско-планински предели, као и периферни и погранични делови Србије. Просечна старост популације која је 2002. године била 40,2, повећана је 2016. године на 42,9. Процес старења становништва је такође реалност са којом се суочава и урбана популација што потврђује и тренд повећања просечне старости од 2002. године. Тако док је просечна старост градског становништва 2002. године износила 40,2, према Попису из 2011. године, она је била 41,3.

Повећавање негативног природног прираштаја наставља се из године у годину, а основни фактори који утичу на смањење јесу: учешће старије популације, а посебно оне која се више

¹ РЗС: *Статистички годишњак Републике Србије 2017. године*, Београд, 2017, 36.

² Исто.

не налази у репродуктивној доби, висока стопа развода бракова али и одлагање рађања у складу са отежаним финансијским и материјалним условима, као и ограничавање партнера на једно дете. На другој страни, настављен је тренд уситњавања домаћинства и пораста домаћинства са једним и два члана, а смањење оних са пет и више чланова, што доводи до повећања захтева за решавање стамбеног питања.

У наредним табелама су дати неки од важнијих демографских података на основу којих се уочавају трендови кретања укупног становништва, промене демографских структура и трансформације домаћинства у републици Србији, а који су важни за потребе будућег планирања стамбеног сектора.

Табела 1. Промене основних демографских показатеља

Година	Број становника	Промена бр. становника	Стопа прираштаја	Бр.закључених бракова	Бр.разведених бракова	Просечна старост
1971	8446726	+804764	+10,5	77845	10111	32,1
1981	9313676	+866950	+10,3	69499	9797	33,7
1991	9778991	+465315	+5,0	57704	8365	34,9
1991*	7822795	+93559	+1,2	45145	8018	37,4
2002*	7498001	-324794	-4,1	41947	9982	40,2
2011*	7186862	-311139	-4,1	35808	8251	42,1
2014*	7131787	-104732	-1,4	36429	7614	42,6
2016*	7058322	-73465	-1,0	35921	9046	42,9

Извор: Републички завод за статистику

* Податак за Централну Србију и Војводину

Табела 2. Домаћинства по броју чланова и величини у пописима од 1971. до 2011.

Година	Укупно	Домаћинства према броју чланова и просечној величини					
		1	2	3	4	5	≥6
1971	2248038	282866	396731	455015	482528	265535	365363
	100%	12,6	17,6	20,2	21,5	11,8	16,3
1981	2568761	340183	512762	518946	584162	247328	365380
	100%	13,2	20,0	20,2	22,7	9,6	14,2
1991	2707402	376704	579166	488547	614568	255054	225595
	100%	15,12	23,2	19,3	24,0	9,1	9,3
2002	2521190	504775	625301	480181	535963	205979	168991
	100%	20,0	24,8	19,0	21,3	8,2	6,7
2011	2487886	555467	638091	476642	454127	197506	166053
	100%	22,3	25,6	19,2	18,2	7,9	6,7

Извор: РЗС: Статистички годишњак Републике Србије 2017. године, Београд, 2017, 46.

Демографски показатељи региона Републике Србије показују значајне неравномерности. Највећа диспропорција огледа се у густини насељености, па тако док је на територији Града Београда 2011. године живело 513 становника по km², у Региону Јужне и Источне Србије је

живело свега 60 становника по km². Такође, популација Града Београда се још од првог послератног пописа из 1948. године константно увећава док други региони популационо флукутирају или се драстично смањују попут Региона Јужне и Источне Србије. Поред Града Београда, поједине општине из Региона Војводине (у највећем делу са подручја Јужно Бачког и Сремског округа) и Град Нови Пазар и други делови Рашког округа увећали су своје становништво док је у осталим градовима и општинама број становника опао. Прецизније, у последњем међупописном периоду (2002.–2011.) број становника повећан је у 25 од укупно 168 општина/градова. Највећи пораст броја становника (више од 10%) забележен је у Новом Пазару (16,8%), Новом Саду (14,1%) и у београдским општинама: Звездара (14,5%), Сурчин (13,2%), Палилула (11,3%) и Гроцка (11,2%). С друге стране, са највећим падом броја становника (више од 20%), издвајају се општине: Црна Трава (35,1%), Бабушница (21,8%), Мајданпек (21,2%) и Трговиште (20,1%).³

Снажна прилив становништва у Србији, који је започет на почетку распада СФРЈ, интензиван је током целокупног периода ратних сукоба у последњој деценији XX века, када је имиграција избеглица и интерно расељених лица често стварала демографски притисак на стамбени фонд, посебно јер је дошло до увећања од 7% у односу на укупно домицилно становништво. Иако се број избеглих смањило за више од 80% у периоду између 1996. и 2008. године и то највише због добијања држављанства Републике Србије (више од 250.000 људи), Србија је још увек земља са највећим бројем избеглих и расељених лица у Европи.⁴ Иако је велики број избеглих и интерно расељених лица интегрисан у локалне средине, овим људима је и даље потребна помоћ у становању и запошљавању да би адекватно били интегрисани у друштво.

1.1.2. Насеља

На територији Србије се према Попису из 2011. године налазило укупно 6.158 насеља (4.242 у Централној Србији, 467 у АП Војводини и 1.449 на Косову и Метохији), од чега је градских насеља било 195 (169 на простору ван Косова и Метохије). Слично као и код већине држава Југоисточне Европе, процес интензивне урбанизације у Републици Србије започет је тек у другој половини XX века, а све до 60-их година Србија је по привредној структури имала искључиво пољопривредни карактер док је по структури насељености била рурална средина. Након Другог светског рата Републику Србију захватају процеси интензивне индустријализације и деаграризације становништва, што је изазвало унутрашње миграције које су се одвијале првенствено на релацији село-град, да би од 60-их година 20. века процес урбанизације становништва изузетно брзо напредовао. Док је 1953. године урбано становништво чинило нешто више од једне петине укупног становништва (22,5%), за готово пола века (2011. године), у градским насељима Србије живело је 59,44% (4.271.872) становништва.⁵ Стопа раста градског становништва од шездесетих година имала је опадајући тренд, а треба такође нагласити да је урбана популација расла спорије него што се сеоска популација смањивала. За време док је укупно становништво Републике Србије у периоду 2002-2011. године опало за 4,15%, њена урбана популација је порасла за свега 1,1%, док се рурална смањила за 10,9%. Стање је веома упозоравајуће, ако се узме у обзир да су

³ РЗС: *Пописни атлас 2011*, текст приредиле: Сузана Станојковић и др. Београд, 2014, 12.

⁴ Национална стратегија за решавање питања избеглица и интерно расељених лица за период од 2011. до 2014. године, Влада Републике Србије.

⁵ Попис становништва, домаћинстава и станова 2011. у Републици Србији, књига 14, Занимања – Подаци по општинама и градовима, РЗС, Београд, 2014.

у истом периоду само четири од 25 области (ниво НТСЈ 3) забележиле популациони раст, док је раст урбане популације остварило свега шест области (Шумадијска 2,2%, Браничевска 2,8%, Нишавска 4,2%, Београдска 4,9%, Јужнобачка 8,5%, и Рашка област 12,8%).

Процеси интензивне урбанизације и приоритетне индустријализације насеља Републике Србије, који су наступили након Другог светског рата и који су довели до убрзаног економског развоја и демографског пораста једне мање групе насеља (махом градских) и интензивног демографског пражњења знатно веће групе сеоска насеља, која су у званичној статистици обухваћена у оквиру категорије остала насеља. Овакав неконтролисани процес урбанизације проузроковао је многобројне промене у самој просторној организацији насеља Србије и њеној мрежно-хијерархијској структури. Подаци Пописа из 2011. године показују да су демографски трендови руралних подручја Србије све неповољнији. У међупописном периоду од 2002. до 2011. године сеоско становништво је смањено за 364.532 становника (11,1%), односно опало је на ниво испод три милиона и 2011. је чинило око 40,6% укупног становништва Републике Србије. За то време само је становништво осталих насеља у Региону Јужне и Источне Србије смањено за 19%, док је Регион Шумадије и Западне Србије истовремено био једини регион у којем је више становника живело у осталим, него у градским насељима (око 52%).

Процес урбанизације у Републици Србији показује неједнака обележја. Полови развоја су већа градска насеља, од којих доминирају већи центри (национални, регионални и субрегионални). Они врше утицај и трансформишу околину снагом својих функција, а око њих настају урбанизоване и деаграризоване зоне. То су периурбани прстенови – гравитациона подручја која су се формирала око јачих функционалних центара. Такав је нпр. периурбани прстен метрополитенског београдског подручја, новосадска функционално-урбана агломерација, као и периурбана подручја око градова попут Ниша и Крагујевца.

Табела 3. Концентрација градског становништва према величини насеља у Републици Србије (без Косова и Метохије)

Величина насеља према броју становника	Број градског становништва
Мање од 1.000	3.072
1.000-9.999	468.839
10.000-100.000	2.067.401
100.001-500.000	565.797
500.001-1.000.000	0
Више од 1.000.000	1.166.763
Свега	4.271.872

Извор: Бранислав Ђурђевић, Регионални аспект урбанизације, Завршна конференција о Попису становништва, домаћинства и станова 2011. године у РС, Све о Попису, Тара, 18-20. јуна 2014.

Ширењем урбаних просторно-функционалних система градова Републике Србије дошло је до трансформације околних насеља која су временом и административно припојена урбаном језгру. Такав је на пример случај са проширењем урбаног ткива Града Београда који је развојем индустријских зона, лоцирањем привредних објеката, изградњом стамбених зона и повећањем капацитета инфраструктурног садржаја и супраструктурног система, трансформисао околна сеоска насеља. То је довело до значајног повећања

административног подручја Београда које данас заузима 3,6% укупне територије Републике Србије и у којем живи скоро четвртина укупног становништва земље (23,1%), односно скоро једна трећина укупног урбаног становништва Србије. Ипак је важно нагласити да су у повећавању свих урбаних система, нарочито урбаног система Града Београда, највећи допринос дале миграције.

Током протеклих деценија повећан је број насеља са мање од 100 становника. Док је према резултатима Пописа 1991. године мање од 100 становника имало око 500 насеља, Попис 2011. године показао је да је број насеља са мање од 100 становника готово удвостручен (више него свако пето насеље имало је мање од 100 становника). Највећа концентрација ових микро насеља налази се у Региону Јужне и Источне Србије, где свако треће насеље има мање од 100 становника.⁶

Такође, према класификацији насеља према броју становника последњих деценија уочава се тренд повећавања насеља до 2.000 становника. Тако, док је 1991. године оваквих насеља било 4.178, једанаест година касније тај се број повећао на 4.217, да би 2011. године укупно оваквих насеља било 4.257. Ова насеља су 1991. године чинила 89% укупног броја насеља, 2002. године око 90%, а 2011. године око 91%.

Треба, међутим, нагласити да статистичка методологија у Републици Србији разврстава насеља према типу на градска и остала, где се под појмом „остала“ подразумевају сеоска насеља, као и насеља која се према учешћу пољопривредног становништва и других делатности које обавља њихово становништво не могу сматрати типично сеоским ни градским. Ипак, посматрано према важећој класификацији насеља, у 76 градских насеља која имају између 10.000 и 99.999 становника, а која чине свега 1,61% укупног броја насеља Србије, живи нешто мање од једне трећине укупног становништва Србије (31%).

Табела 4. Класификација насеља према броју становника у Републици Србији (без Косова и Метохије)

Категорија према броју становника	Број насеља			Укупно становништво		
	1991	2002	2011	1991	2002	2011
≥ 1.000.000	1	1	1	1168454	1119642	1166763
100.000 – 999.999	4	3	3	602708	511502	565797
10.000 – 99.999	80	81	76	2125845	2267044	2217986
2.000 – 9.999	430	404	360	1656253	1587428	1434158
< 2.000	4178	4217	4257	2269535	2012385	1802158
Укупно	4693	4706	4697	7822795	7498001	7186862 ⁷

Извор: РЗС: Попис становништва, домаћинстава и станова 2011. у Републици Србији, Књига 20, Упоредни преглед броја становника 1948, 1953, 1961, 1971, 1981, 1991, 2002. и 2011., Београд, 2014.

Неконтролисана миграција, како она интерна (између општина и градова, односно, она на релацији село-град), тако и имиграција становништва које је било захваћено ратом на простору бивше СФРЈ и КиМ, проузроковали су интензивирану демографску и просторну

⁶ Пописни атлас 2011, Републички завод за статистику Београд, 2014, 12.

⁷ Због бојкота Пописа 2011. године од стране већине припадника албанске националне заједнице општина Бујановац и Прешево, подаци за становништво насеља ових општина су дати на основу процена, док се у Књизи 20 налазе само подаци за укупно становништво по општинама

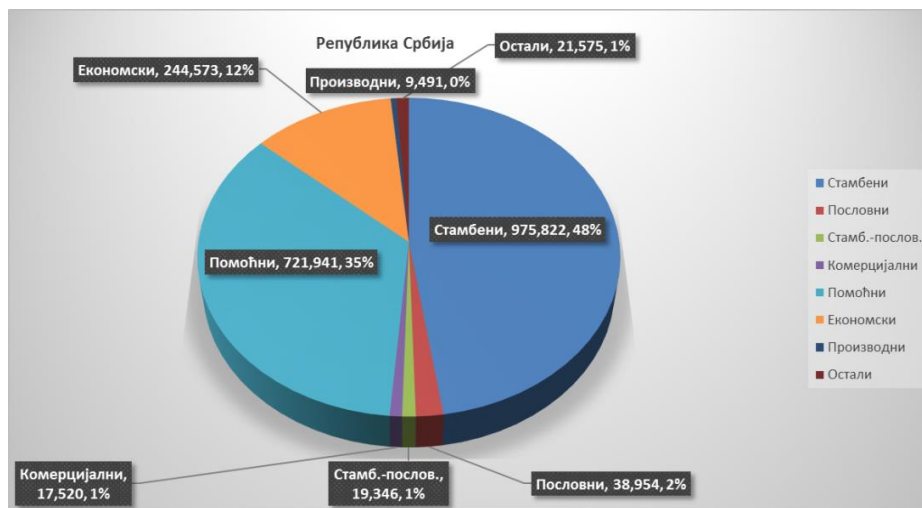
експанзију урбаних и периурбаних зона (процес непланске и неорганизоване субурбанизације) градова што је добрим делом изазвало непланску и неформалну изградњу. Јасно је да управо у овим подручјима (урбаним и периурбаним зонама), постоји највећа потражња за стамбеним простором, а једна од већих ставки у цени стана у градским срединама је цена земљишта, која понекад може да чини и до трећине укупних трошкова прибављања стана (не рачунајући трошкове кредитирања).

Неефикасан систем управљања грађевинским земљиштем и недостатак инфраструктурно опремљених локација за ценовно доступну стамбену изградњу, а тиме и за задовољење стамбених потреба ниско и средње доходних домаћинстава, поред великих миграција које су се дешавале у последње две деценије, чине основне генераторе бесправне (често називане: непланска, дивља или неформална) изградње. Бесправна изградња, непланско ширење и даља просторна дисперзија насеља, углавном на рачун пољопривредног земљишта, драстично се увећавају од почетка деведесетих.

У складу са Законом о озакоњењу објеката, који је донет у циљу уређивања услова, поступка и начина озакоњења објеката изграђених без грађевинске дозволе, коначно је евидентиран број нелегално изграђених објеката. На основу Базе незаконито изграђених објеката коју води Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, након Пописа савих објеката утврђено се да на подручју Републике Србије (без КиМ) налазило 2.050.614 илегално изграђених објеката од чега је око 47% њих имало стамбену намену (975.822 станова), а 721.941 објекат (или 35%) су представљали помоћне објекте.

Ипак, треба нагласити да је за потребе стамбене политике потребно извршити детаљнију анализу о овим објектима која би подразумевала податке о површини објеката, параметрима стамбеног стандарда, економском и социјалном статусу становника које живи у њима и слично, а што су све неопходне информације за планирање механизма јавне интервенције у локалним стамбеним политикама.

График 1. Број пописаних објеката у РС и удели по категоријама објеката (у %)



Извор: <http://www.mgsi.gov.rs/cir/dokumenti/baza-nezakonito-izgradjenih-objekata>. Сајту приступљено 27. априла 2018. године у 13:00.

Републику Србију карактерише још једна појава која се формирала проширивањем нелегалног стамбеног фонда и то кроз груписање нелегално изграђених објеката на једном

мањем простору што је довело до формирања такозваних неформалних насеља⁸. Ова насеља се углавном карактеришу по ниској густини насељености, различитим квалитетима изградње, непоштовањем техничких стандарда, недовољном опремљеношћу инфраструктуром (путном, водоводном, канализационом, електро, енергетском, телефонском мрежом) и неадекватном дистрибуцијом друштвених објеката којима се обезбеђују услуге од јавног интереса (обданишта, школе, здравствене, културне и социјалне установе), уз шта треба додати и низак ниво естетских стандарда који су испуњени. У наредном периоду, неформална насеља ће захтевати значајна унапређења и додатна финансијска средства, а све у циљу подизања квалитета живота њихових становника којим би се постигао прихватљиви ниво услова живота у градској средини.

Становање у сеоским насељима се карактерише по: све већем пражњењу села и то посебно оних брдско планинских, нижем нивоу опремљености техничком и друштвеном инфраструктуром па самим тим и лошијим условима становања, запуштености и пропадању традиционалне сеоске архитектуре која се заборавља, све распрострањенијој појави нарушавања изгледа села и тако даље. Поред тога, важно је нагласити да се недовољно организовано користе потенцијали за боравак у сеоској средини, а који могу бити привлачни одређеним групама људи и њиховим потребама чиме би тај потенцијал могао да добије нову економску, еколошку, културну или неку другу употребну вредност (попут развоја сеоског туризма, уметничких колонија, етно заната, дечијих одмаралишта, спортских и рекреативних комплекса, лечилишта и слично).

1.1.3. Субурбанизација

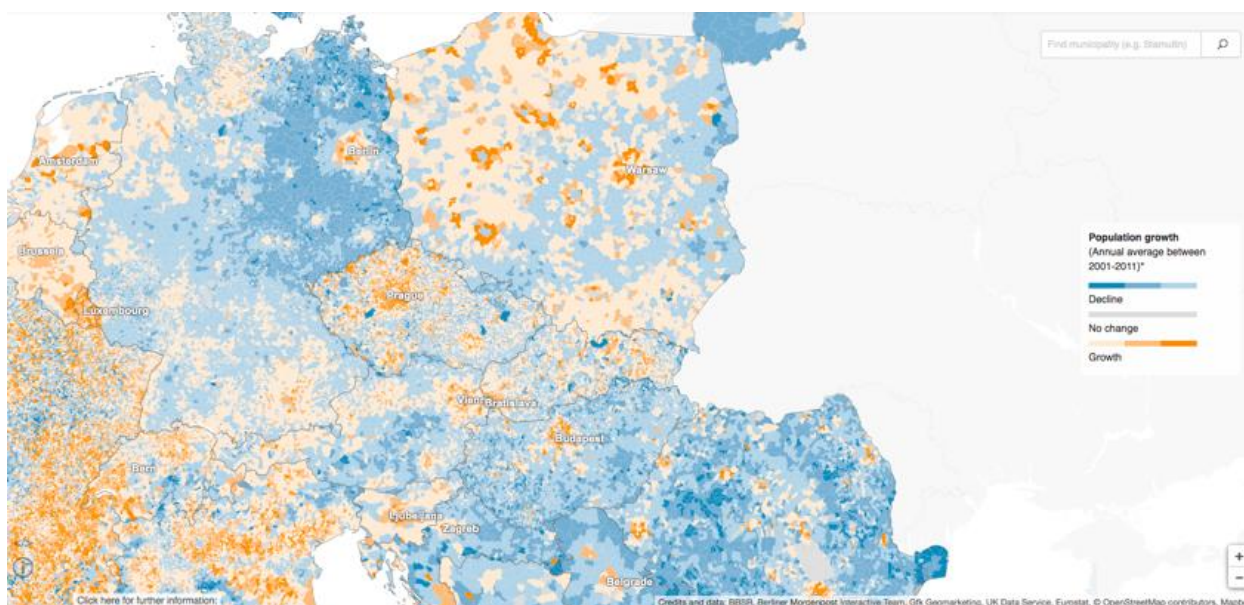
Субурбанизација представља миграције становништва из централних градских зона у рубне и приградске делове града, па чак и у мања места ван административних граница градова али у непосредној близини. Овај феномен се у развијеним земљама десио још током 60-их и 70-их година као последица пренасељености градова и пораста цена некретнина с једне, и развоја транспортних мрежа (метроа, приградске железнице, аутопутева) које омогућавају дневне миграције и од по неколико стотина километара с друге стране. У неким срединама та појава представља озбиљан проблем (нпр. "*shrinking cities*" у САД у којима су центри градова често потпуно празни а становништво живи у тзв. *субурбији* и свакодневно путује на посао у град). Уколико се не контролише, субурбанизација може да представља озбиљан проблем за буџете градова, зато што људи који раде у граду порез на имовину плаћају у другом месту, па град има проблем да финансира инфраструктуру и остале услуге – градњу и одржавање инфраструктуре плаћа становништво града кроз порезе и таксе, али је користи знатно већи број људи који долазе у град свакоднево.

Овај феномен се не може уочити из расположивих података коришћених у овој анализи, и није јасно у којој мери је присутан у Србији. Међутим, подаци из других земаља источне Европе показују велики пораст овог тренда у региону у последње две деценије. Интерактивна мапа која обједињује податке о порасту или паду броја становника из пописа из свих европских земаља⁹, показује да је субурбанизација општи тренд у целој источној Европи, у готово свим градовима, милионским и градовима средње величине (Слике 3 и 4).

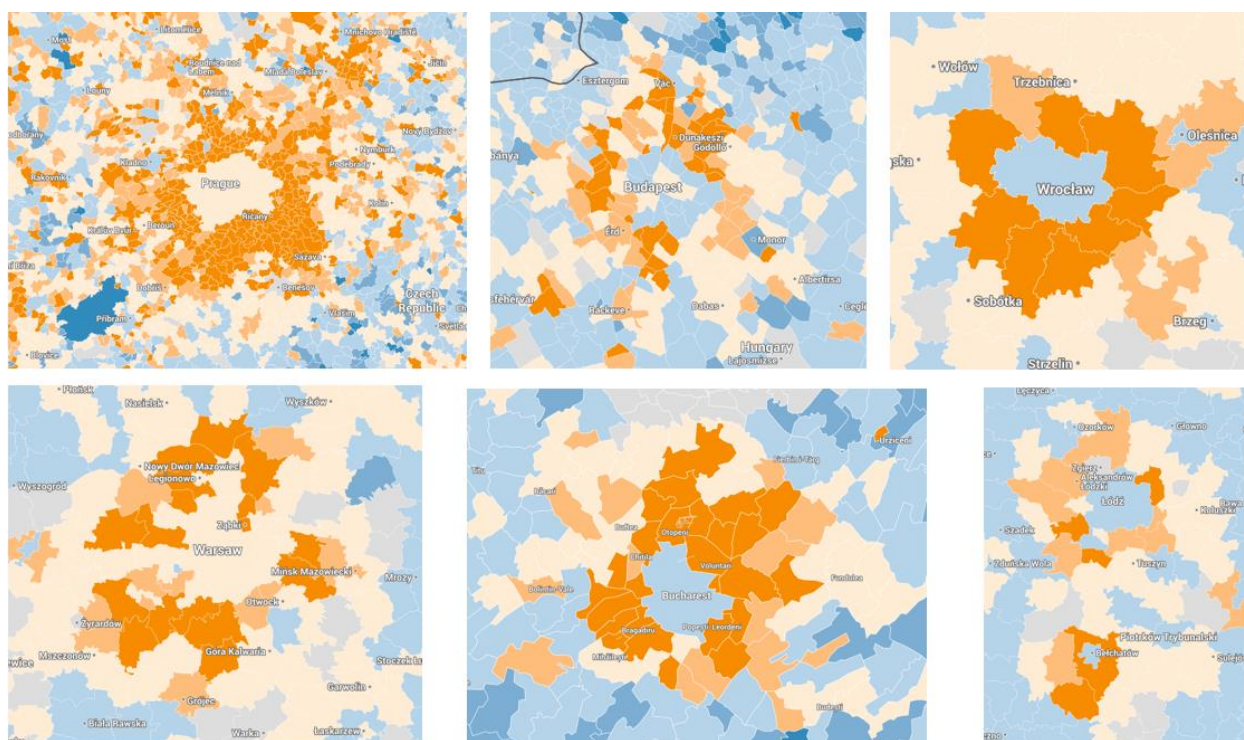
⁸ Према Бечкој декларацији о неформалним насељима коју је потписала и Србија „Неформална насеља“ представљају људска насеља која из различитих разлога не задовољавају услове за законско признавање (која су изграђена без поштовања формалних процедура законског власништва, преноса власништва, као и грађевинских и урбанистичких прописа), а која постоје у одређеним земљама и ометају економски развој.

⁹ <https://interaktiv.morgenpost.de/europakarte/#7/51.178/17.261/en>

Слика 1: Пораст/пад броја становника у источној Европи



Слика 2: Субурбанизација у градовима источне Европе – Праг, Будимпешта, Вроцлав, Варшава, Букурешт, Лођ



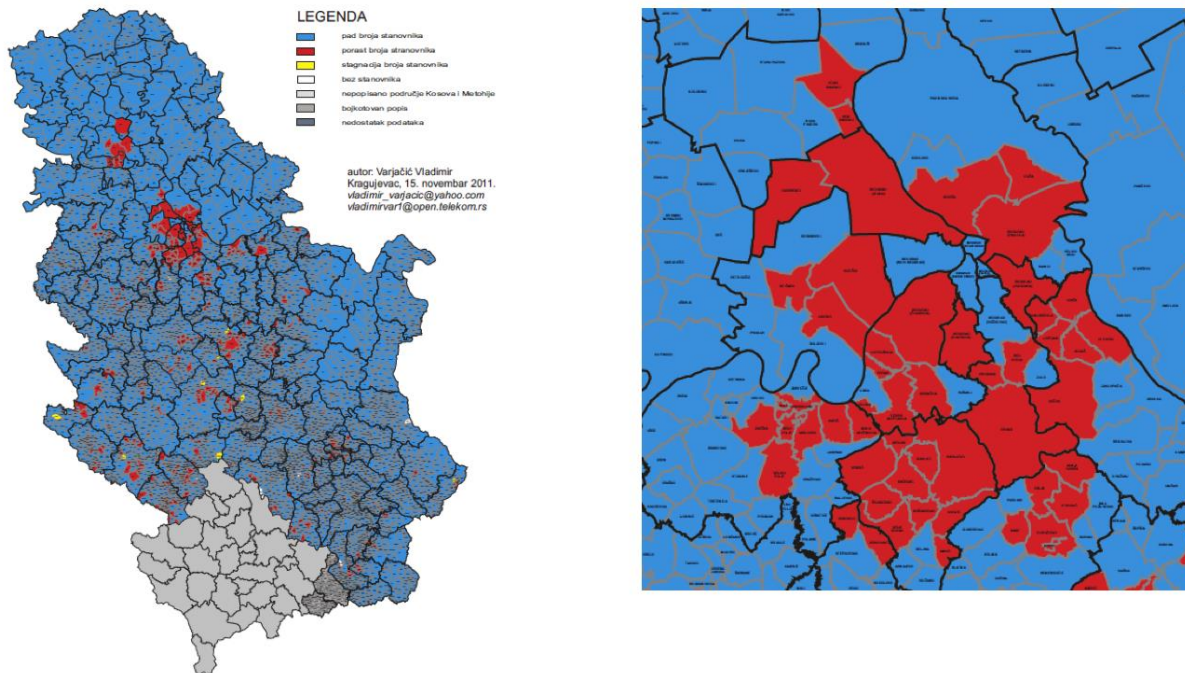
С обзиром да су за територију Србије коришћени подаци на нивоу целих општина (и градских и приградских делова) тешко је закључити да ли се и у којој мери ово дешава и код нас. На другој мапи, прављеној на основу података из Пописа, која показује пораст и пад броја становника у Србији на нивоу насељених места¹⁰, овај тренд је уочљив и у већим

¹⁰ <https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/1/17/Srbijapopis2011.pdf>

градовима у Србији – Београду, Новом Саду, Нишу, Новом Пазару (Слика 5). Такође је из истраживања неформалне градње познато да је она најприсутнија управо у рубним деловима градова, па се може претпоставити да се субурбанизација код нас дешава неконтролисано, кроз неформалну/нелегалну градњу, непланским и незаконитим конвертовањем пољопривредног у грађевинско земљиште.

Слика 3: Пораст/пад броја становника у Србији (лево) и у Београду (десно)

Indeks rasta broja stanovnika po naseljenim mestima 2002-2011. godine



1.2. ЕКОНОМСКИ И СОЦИЈАЛНИ РАЗВОЈ

1.2.1. Економски развој

Један од кључних услова за добро функционисање стамбеног сектора је стабилан економски и политички амбијент.

У периоду од 2000. до 2008. године стопе реалног раста БДП-а биле су позитивне, променљивог карактера, и кретале су се у распону од 4,4% 2003. године до 9,0% 2004. године. Као последица светске економске кризе, 2009. године долази до наглог пада и негативне вредности стопе од -3,1%. Иако су негативне вредности забележене и 2012. (-1,0%) и 2014. године (-1,8%), период 2010-2017. година углавном карактерише благи опоравак, са највећом стопом реалног раста БДП-а од 2,8% 2016. године¹¹.

Удео издатака за финалну потрошњу у структури БДП-а је у периоду 2000-2014. година био променљив и кретао се у распону од 93,1% (2013) до 96,9% (2002), док од 2015. године има тенденцију пада и то са 90,9% колико је забележено те године на 87,8% 2017. године¹². Сличан тренд кретања имао је и удео издатака за личну потрошњу који се у периоду 2000-2014. година кретао од 86,6% (2000) до 90,1% (2010), а затим кренуо да опада на 84,9% 2015. и 82,5% 2016. године, као и удео издатака за колективну потрошњу (која обухвата

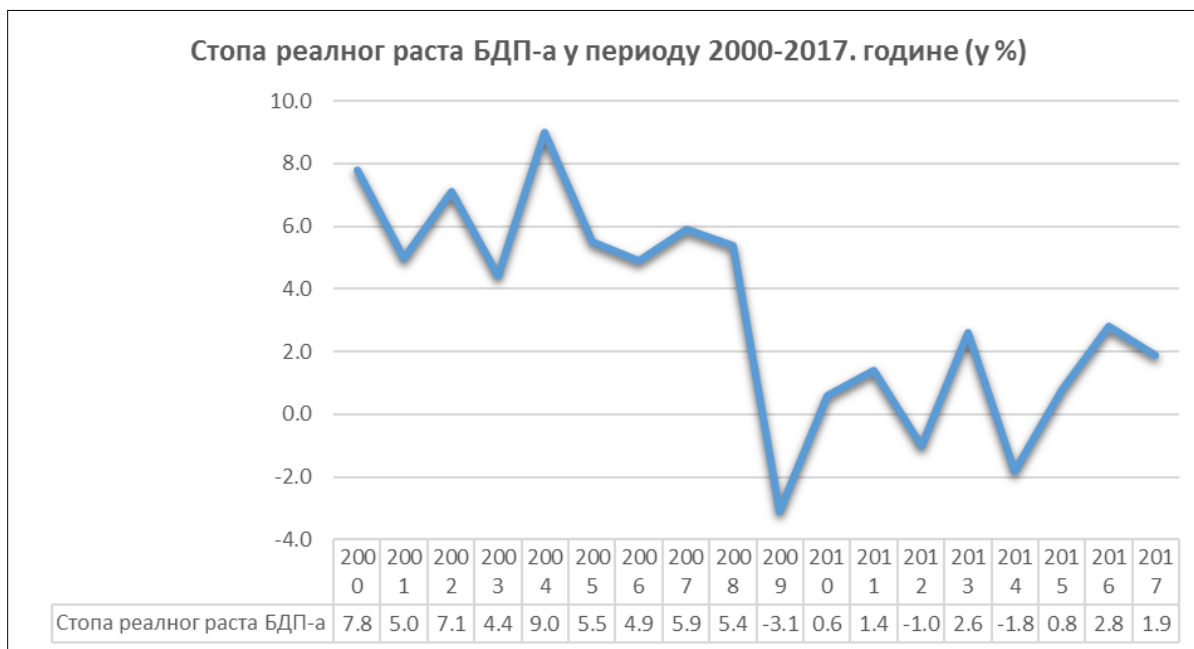
¹¹ Подаци са сајта РЗС-а: Бруто домаћи производ (БДП) Републике Србије 1995–2017. (ESA 2010)

¹² Процењен податак као збир четири квартала.

издатке за државну управу, доношење и примену закона, одбрану, јавни ред и мир, економске послове, заштиту животне средине и сл.) који се у периоду 2000-2014. година кретао од релативно стабилних 6,5% (2009, 2010, 2011, 2014) до 8,3% (2002), да би 2015. године бележио вредност од 6,0%, а 2016. од 5,9%. Подаци о колективној потрошњи у 2017. години обеједињени су са подацима о државној личној потрошњи, те се не могу самостално издвојити.

Кретање удела издатака за личну потрошњу сектора државе у оквиру удела издатака за личну потрошњу карактерише пораст у периоду од 2000-2003. године са 10,9% на 14,1%, затим пад на 11,6% 2005. године, нови (блажи) раст до 12,3% 2008. и 2009. године, лагани пад на 11,3% 2014. године, а затим на 10,1% 2016. године. Удео сектора домаћинства у издацима за личну потрошњу у периоду 2000-2014. година кретао се у опсегу од 72,8% до 77,1% (просечно 75,1%), да би и он након тог периода имао тенденцију пада са уделом од 70,9% 2017. године. Удео непрофитних институција које пружају услуге домаћинствима (сектор НПИД) најмањи је, са просечном вредношћу 0,9% у целокупном посматраном периоду.¹³

График 2. Тренд кретања стопе реалног раста БДП-а у периоду од 2000. -2017. године



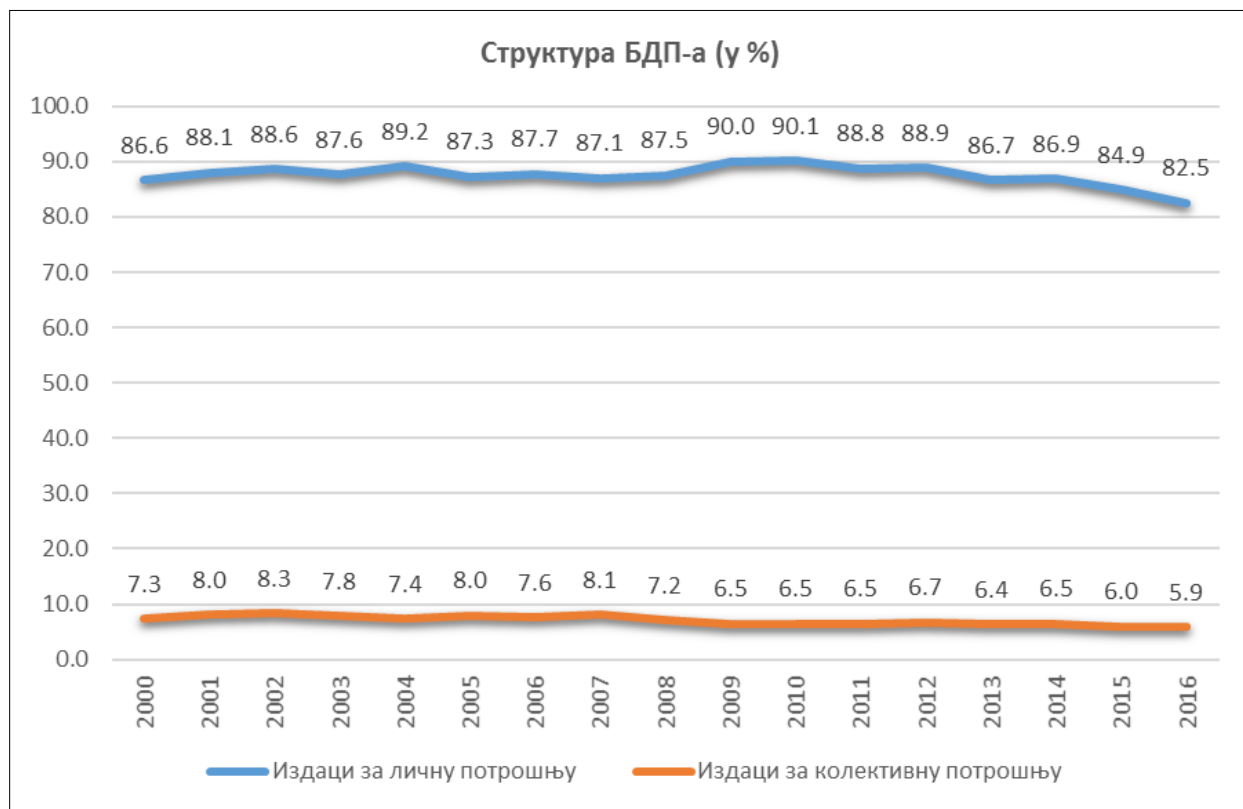
Извор: Републички завод за статистику

У периоду од 2000. до 2008. забележена су углавном позитивна кретања бруто инвестиција у основне фондове (од 14,1% до 25,3%), да би до 2011. године тренд кретања био опадајући, износећи те године 18,4%. Иако је 2012. године ова стопа порасла на 21,2%, уследио је нови пад и веома благ опоравк на 18,5% 2017. године. Промене у залихама знатно осцилирају по годинама (од -3,5% 2000. године до 2,5% 2017. године), а највећи раст залиха од 9,3% БДП забележен је 2004. године, када је због очекиваног увођења пореза на додату вредност дошло до великог пораста увоза робе и повећање залиха у биласнима стања.

¹³ Сви подаци су преузети са сајта РЗС-а.

После веома високих вредности годишње стопе инфлације у 2000. (79,6%) и 2001. години (93,3%), у периоду од 2002. до 2013. године она је просечно износила 10,5% (колебање вредности од 6,5% до 16,6%), да би у периоду од 2014. до 2017. године била значајно мања и кретала се у распону од 1,9% до 3%, што би требало да погодује дугорочним инвестицијама у динарима, као што су стамбене инвестиције¹⁴.

График 3. Структура БДП-а у периоду од 2000. до 2016. године



Извор: Републички завод за статистику

У периоду 2000-2006. године стално је био присутан и дефицит текућег рачуна, што је привреду Србије чинило рањивом, посебно имајући у виду и смањење страних директних инвестиција. Удео јавног дуга у БДП-у је у периоду од 2005. до 2008. године опао са 50,2% на 28,3%, да би онда до 2015. порастао на 74,7%. Након овог периода следи ново смањење са уделом од 61,5% у 2017. години¹⁵.

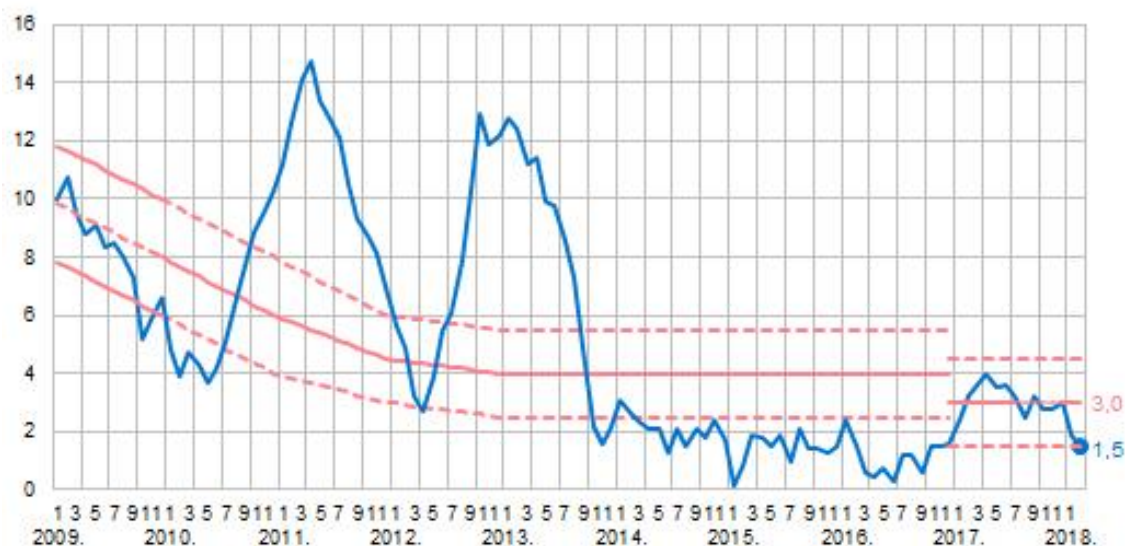
На основу података Народне банке Србије, удео дефицита у БДП-у је са 18,6% 2007. и 21,2% 2008. године, пао на 6,6% 2009. године достижући, уз одређена колебања, вредност од 5,7% 2017. године (просечно 6,8% у посматраном периоду). Са изузетком 2012. године када је удео дефицита текућег рачуна у БДП-у износио 11,6%, у свим осталим годинама од 2009. до 2017. године удео дефицита био је покривен уделом страних директних инвестиција и то у вредности од 56% 2010. године до 177% 2016. године¹⁶.

¹⁴ За период 2000-2015.: подаци EUROSTAT-а; за период 2016-2017.: подаци НБС.

¹⁵ Подаци НБС: Основни макроекономски показатељи

¹⁶ Презентацији Народне банке Србије „Макроекономска кретања у Србији“ из марта 2018. године, https://www.nbs.rs/internet/latinica/18/18_3/prezentacija_invest.pdf

График 4. Циљана и остварена инфлација, по месецима (међугодишњи раст) у периоду од 2009. до 2018. године (у %)



Извор: НБС, линк: https://www.nbs.rs/internet/latinica/30/30_9/kretanje_inflacije.html

График 5. Дефицит текућег рачуна, СДИ и дознаке од 2007.-2019. године (у % БДП)



Извор: Народна банка Србије

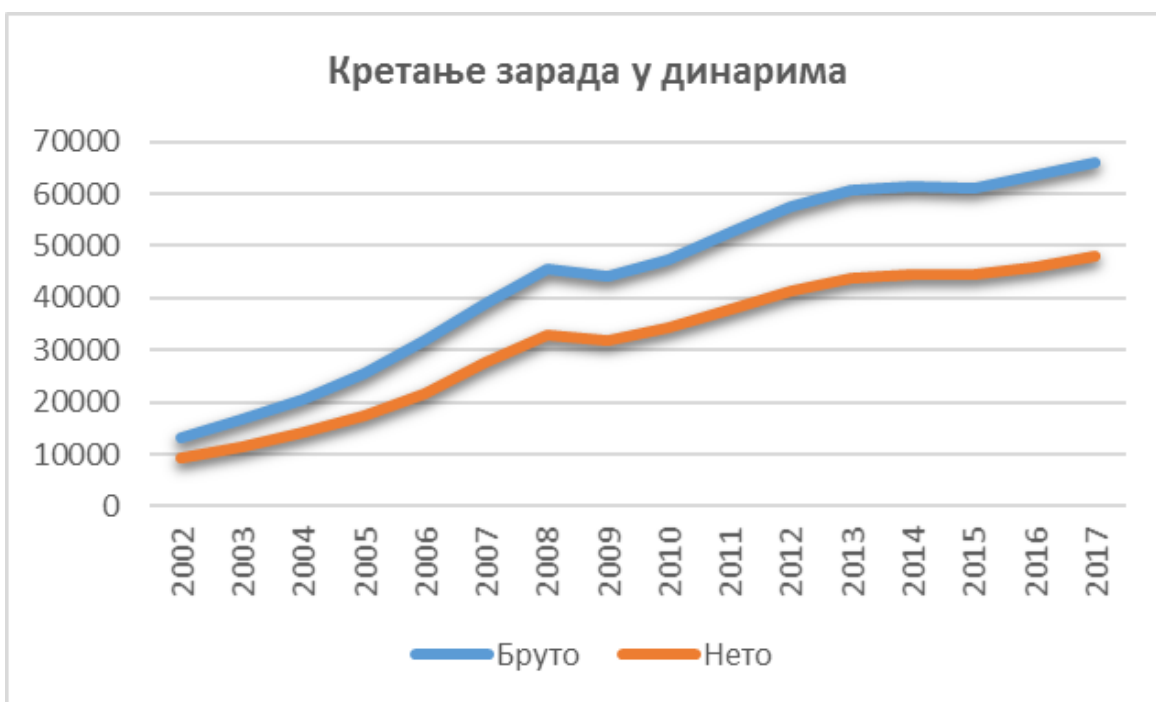
1.2.2. Запосленост и лична примања

Стопа незапослености је била у сталном порасту од 2000. до 2006. године крећући се од 12,1% до 20,9%. У наредне две године, стопа незапослености пада на 13,3% у априлу 2008.

године, да би под утицајем кризе поново почела да расте од другог полугодишта исте године. Годишњи просек стопе незапослености достигао је 2012. године 23,9% да би затим кренуо да опада. Методологија посматрања је 2016. године промењена, те је према ревидираним подацима просечна годишња стопа незапослености пала са 19,2% 2014. године на 13,5% 2017. године. Нарочит проблем је незапосленост младих (старости од 15 до 24 године), чија стопа незапослености је 2017. године износила 29,2%. Исто се односи и на стопу неформалне запослености¹⁷ која је 2017. године износила 20,7%.

Од 2000. до 2009. године и реалне и номиналне зараде стално су расле – просечна плата је у 2002. години била 13.260 динара у бруто износу (218 евра), да би највећи ниво достигла 2008. године – 45.674 динара (561 еврo). Током 2009. године бруто зараде су пале на 44.147 динара, што је уз пораст курса евра изазвало пад просечне бруто зараде на 470 евра. Посматрано у динарима, просечна бруто и нето зарада у Републици Србији након ове године у сталном је порасту, међутим, то није случај са њеном вредношћу у еврима која је од 460 евра бруто 2010. године (47.450 динара) осцилирала да би 2017. године достигла вредност од 544 евра (65.976), док је нето зарада истом динамиком у истом периоду порасла са 331 евра (34.142 динара) на 395 евра (47.893 динара)¹⁸.

График 6. Тренд кретања зарада у периоду од 2002. до 2017. године (у РСД)



Извор: Републички завод за статистику

¹⁷ Према дефиницији РЗС-а, неформална запосленост подразумева рад у нерегистрованим фирмама; рад у регистрованим фирмама, али без формалног уговора о раду и без социјалног и пензионског осигурања; као и рад неплаћених помажућих чланова домаћинства. Од почетка 2016. године примењује се нови систем оцењивања и обезбеђена је упоредивост са подацима за 2014. и 2015. годину.

¹⁸ Подаци са сајта РЗС: Просечне зараде, по областима КД2010 и подаци са сајта НБС о кретању курса од 2002-2018.: http://www.nbs.rs/internet/cirilica/scripts/kl_prosecni.html

Макроекономски показатељи битни за стамбени сектор, приказани су у табели 5.

Табела 5. Макроекономски показатељи

	2001	2005	2009	2013	2017
Становништво, милиони	7,50	7,44	7,32	7.16	
Раст БДП, %	5,3	5.4	-3.5	2,6	1,9
БДП милиона евра	12818.8	20285.3	28951.9	34262.9	36795.4
БДП по становнику, у еврима	1708	2726	3955	4783	5226
Просечан годишњи курс евра	59.70	85,50	95,89	114.64	118.47
Годишња инфлација %	NA	17.7	6.6	2.2	3.3
Дефицит, % од БДП	-7,6	-10,2	-3.1	-4.5	0,8
Спољни дуг, % од БДП	98,3	50.2	32.8	59.6	61.5
Стопа запослености, %	50.3	42.3	41.2	47.5	46.7
Стопа незапослености, %	12.2	20.8	16.1	23.0	13.5
Просечна нето примања, у еврима ¹⁹	146	210	338	388	395
Просечна цена стана од 55m ² , у еврима	NA	55.055	74.580	61.633	74.872
Годишња камата стамбеног кредита, %	NA	6.30	5.67	4,56	3,53
Ланчани индекс у грађевинарству	94,2	105,8	80.1	82,1	111,4
Број изграђених станова	10.496	16.417	19.103	13.505	14.080

Извор: Републички завод за статистику и Народна банка Србије

Уколико је однос просечних годишњих примања и цена станова већи од 4-5, потребно је увести субвенције, не само због решавања стамбених питања најугроженијих већ и због бољег функционисања стамбеног тржишта. Однос просечних зарада и цене стана на тржишту у Србији је константно неповољан. За куповину стана кредитним средствима у 2009. години требало је 29, а 2017. године 20 просечних зарада (погледати Табелу 43.).

1.2.3. Стандард и потрошња домаћинства

Животни стандард становништва (благостање) мери се помоћу два показатеља: потрошње и прихода домаћинства. Потрошња се приказује као просек на нивоу Републике Србије и на нивоу региона²⁰, као и кроз децилну анализу потрошње домаћинства²¹, што је корисно са становишта анализирања расподеле благостања унутар друштва, као и утврђивања степена оптерећености становништва трошковима становања и комуналних услуга.

Као што се може видети у Табели 6. просечни трошкови становања у периоду 2012-2016. године су чинили око 16,3% укупне личне потрошње домаћинства у Србији и бележили су тренд пораста у односу претходни период. Домаћинства са средњим приходима (од 5. до 9. децила) показују мало веће уделе порошње за становање у односу на просечне трошкове свих домаћинства, док је удео потрошње за становање мањи је у децилу са највећим приходима, што указује да неекономске цене трошкова одржавања и комуналних услуга

¹⁹ С обзиром на то да се од 2017. године зараде објављују према новој методологији и на основу података Пореске управе, Народна банка Србије објавила је нешто другачије вредности просечне зараде у периоду од 2005. до 2017. године.

²⁰ Београд, Војводина, Шумадија и Западна Србије и Јужна и Источна Србија

²¹ Децилна анализа је поступак којим је еквивалентна потрошња (по потрошној јединици) свих анкетираних домаћинства подељена у десет група по висини потрошње. За сваких десет процената анкетираних домаћинства израчунава се просечна годишња потрошња, која се затим упоредно приказује по висини, по растућем редоследу од најниже до највише.

највише погодују најбогатијем делу становништва. Додатно, у Табели 7. приказана је структура просечне потрошња домаћинства за становање.

Табела 6. Лична потрошња домаћинстава

Година	Просек, РСД и %		Просечна потрошња домаћинстава по децилима потрошње, у РСД									
			1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.
2012	Укупно	49672	23115	30747	34849	40765	45672	48381	55331	58840	68497	90520
	Становање ¹	7788	3051	4389	5134	6502	7374	8033	8926	9838	11003	13633
	Становање % ²	15,7	13,2	14,2	14,7	15,9	16,1	16,6	16,1	16,7	16,2	16,1
2013	Укупно	52738	23002	31537	37629	42342	44927	54055	57217	65893	71228	99546
	Становање ¹	8521	3194	4848	5923	7186	7860	8967	9325	11646	11792	14468
	Становање % ²	16,1	13,9	15,4	15,7	17,0	17,5	16,6	16,3	17,7	16,6	14,5
2014	Укупно	58716	26193	33983	41142	46236	53801	58037	63827	71111	82924	109906
	Становање ¹	9991	4109	5579	6422	7763	9244	9666	10770	12322	14573	19466
	Становање % ²	17,0	15,7	16,4	16,6	16,8	17,2	16,7	16,9	17,3	17,6	17,7
2015	Укупно	59017	24323	34204	41004	47988	51698	59051	65446	72040	83215	111198
	Становање ¹	9787	3626	5742	6825	8002	9091	10010	11280	12209	14199	16883
	Становање % ²	16,6	14,9	16,8	16,6	16,7	17,5	17,0	17,2	16,9	17,1	15,2
2016	Укупно	60693	24087	33727	42421	49345	54746	60778	67546	73578	85924	114785
	Становање ¹	9575	3383	5508	6986	6165	8165	8879	9988	12587	14801	19289
	Становање % ²	16,8	16,7	14,0	16,3	16,5	16,2	16,4	17,9	17,1	17,2	16,8
2012-2016	Укупно	56174	24144	32840	39409	45335	50169	56056	61873	68292	78358	105191
	Становање ¹	9132	3473	5213	6258	7124	8347	9111	10058	11720	13274	16748
	Становање % ²	16,3	14,4	15,9	15,9	15,7	16,6	16,2	16,2	17,2	16,9	15,9

Извор: Републички завод за статистику

Табела 7. Просечна потрошња за становање у Републици Србији по годинама, у РСД

	2012	2013	2014	2015	2016	Просек 2012/16	
						РСД	%
Стварна стамбена рента*	332	480	472	603	607	498,8	5,5
Стварна рента за друго боравиште**	194	235	285	332	298	268,8	3,0
Материјал за одржавање стана	96	119	338	251	307	222,2	2,5
Услуге за одржавање стана	130	221	380	480	541	350,4	3,9
Закуп и одржавање стана	752	1055	1475	1666	1753	1340	14,9
Снабдевање водом	500	592	679	615	591	595,4	6,6
Одношење смећа	229	248	301	268	279	265	2,9
Канализација	73	107	102	85	84	90,2	1,0
Остале стамбено-комуналне услуге	68	82	92	123	127	98,4	1,1
Комуналне услуге	870	1029	1174	1091	1081	1049	11,7
Електрична енергија	3083	3107	3760	3342	3549	2768,2	30,8
Гас	416	364	367	372	348	373,4	4,1
Течна горива	1	3	5	5	5	3,8	0,04
Чврста горива – дрво, угаљ	1312	1461	1465	2221	2382	1768,2	19,7
Централно грејање и топла вода	829	1053	1211	1089	1052	1046,8	11,6
Остали трошкови грејања	66	49	55	/	/	56,7	0,6
Енергенти	5707	6037	6863	7029	7336	6594	73,4
Укупни трошкови за становање	7329	8121	9512	9786	10170	8983	100

Извор: <http://webzrs.stat.gov.rs/WebSite/Public/PageView.aspx?pKey=30>

У периоду од 2012-2016. године, просечни удео трошкова за одржавање (материјал и услуге) и коришћење стана (стварна рента и рента за друго боравиште) у укупној потрошњи за становање износио је 14,9%. За испоручене комуналне услуге удео је износио 11,7%, док највећи удео трошкова становања од око 73,4% чине енергенти. Постоје регионалне разлике у вези са плаћањем трошкова стамбеног закупа, што се види из Табеле 8.

Табела 8. Стварна рента и рента за друго боравиште у РС и по регионима

	2012	2013	2014	2015	2016	Просек 2012-2016	
Република Србија						РСД	%
Стварна рента	332	480	472	603	607	498,8	100%
Рента за друго боравиште	194	235	285	332	298	268,8	100%
Београдски регион							
Стварна рента	824	1084	955	1331	1226	1084	217%
Рента за друго боравиште	68	128	61	69	55	76,2	28%
Регион Војводине							
Стварна рента	256	400	359	502	760	455,4	91%
Рента за друго боравиште	93	112	145	157	71	115,6	43%
Регион Шумадије и Западне Србије							
Стварна рента	187	166	329	305	213	240	48%
Рента за друго боравиште	428	460	659	717	583	569,4	212%
Регион Јужне и Источне Србије							
Стварна рента	105	279	239	263	176	212,4	43%
Рента за друго боравиште	161	239	257	387	521	313	116%

Извор: Републички завод за статистику

У Београду је стамбени закуп дупло већи како од просека на нивоу Србије, тако и од просека у Региону Војводине, односно скоро четири пута већи од просека у регионима Шумадије и Западне Србије и Источне и Јужне Србије. Обрнут однос је са плаћањем закупнине за друго боравиште, у ком случају је тај трошак за становништво Региона Шумадије и Западне Србије више од 7 пута већи од трошкова становника Београд.

У оквиру ЕФТА-ОЕСД пројекта, који је спроведен у земљама западног Балкана, Републички завод за статистику је урадио истраживање о "необухваћеној" економији за период за период 2003 - 2006 године, кроз процену услуга становања на макроекономском нивоу. Поред стварних плаћених тржишних и нетржишних ренти, процена је обухватила и такозвану импутирану ренту, односно трошкове становања за станове у којима живе власници, а које би они требало да плаћају да нису власници тих станова, односно да издвајају средстава за становање како стан не би губио на својој вредности.

Импутирана рента се састоји од трошкова међуфазне потрошње, који обухватају трошкове одржавања и поправки станова и нето премију осигурања, као и пуних економских трошкова које би власник стана плаћао да је купац, а што обухвата потрошња стамбеног фонда исказаног кроз амортизацију по стопи од 1,6% за просечан „животни век“ просечног стана од 75 година и нето пословни вишак, односно повраћаја капитала, по стопи од 2,09 – 2,29% годишње.

Велика разлика између стварне и импутиране ренте, која се може сагледати из Табеле 9. пре свега одражава чињеницу да је стамбени фонд у доминантној приватној својини (више од 90%), али такође указује и на недовољно улагање у одржавање стамбеног фонда, а тиме и неискоришћеност постојећег стамбеног фонда као привредног ресурса.

Табела 9. Процена укупне стамбене ренте

	2003	2004	2005	2006
Импутирана рента, мил РСД	112.455	131.429	158.088	179.064
Удео у укупној стамбеној ренти	87,44 %	87,99 %	88,47 %	88,47 %
Стварна рента, мил.РСД	16.157	17.938	20.613	23.338
Удео у укупној стамбеној ренти	12,56 %	12,01%	11,53%	11,53%
Тржишна рента	15.240	16.918	19.451	22.037
Нетржишна рента	917	1.019	1.162	1.302
Укупна стамбена рента, мил рсд	128.612	149.366	178.701	202.402
Импутирана рента, % од БДП	9,60	9,18	9,03	8,42
Стварна рента, % од БДП	1,38	1,25	1,18	1,10
Ренте укупно, % од БДП	10,98	10,44	10,21	9,52

Извор: Републички завод за статистику, Сектор националних рачуна

Такође, стални пад нивоа обе ренте изражен у односу на БДП указује на релативно заостајање активности овог сектора у односу на остале секторе у стварању нове вредности, као и на стално опадање вредности постојећег стамбеног фонда, пре свега због веома малих средстава који се улажу у сектор одржавања. Власничка структура у којој доминира приватна својина, међутим, не би требало да одражава тако малу просечну потрошњу за одржавање стана и заједничких делова зграда. За ове потребе домаћинства просечно троше још мање средстава од средстава за плаћања закупа, свега око 6,4% од трошкова за становање, односно 1,03% од укупне потрошње домаћинства, што се може сагледати из Табеле 10.

Табела 10 Трошкови за становање у односу на укупну потрошњу домаћинства

	Просек 2005-2009		Просек 2012-2016	
	Износ	Удео	Износ	Удео
Закуп стана	449	1,18	768	1,38
Одржавање стана	396	1,03	573	1,03
Комуналне услуге	579	1,52	1049	1,89
Енергенти	4179	11,00	6594	11,89
Укупно трошкови становања	5604	14,75	8983	16,20
Укупна потрошња домаћинства	37993	100	55455	100

Извор: Републички завод за статистику

У складу са препорученом методологијом, просечна минимална средстава по стану просечне величине од 60м² на нивоу Републике Србије, за плаћање трошкова текућег и инвестиционог одржавања, као и управљања стамбеним зградама, у периоду од 2012-2016. године износила су 573 динара за зграде без лифта, односно 942 динара за зграде са лифтом. Ови износи нису већи од износа које сада домаћинства у Србији плаћају за управљање и одржавање стамбених зграда.

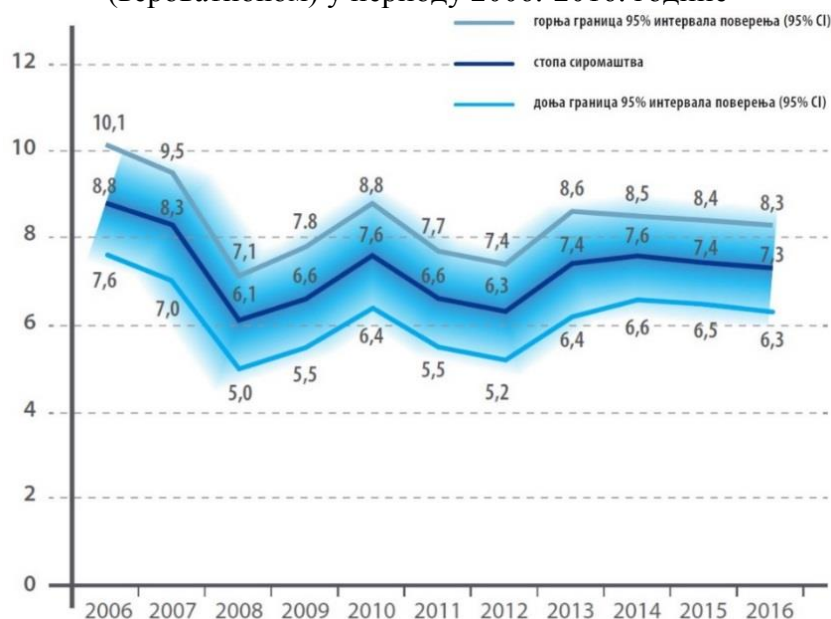
Треба имати у виду да ова методологија није заснована на економским параметрима, што би значило да би се средства за одржавање стана морала издвајати најмање по стопи амортизације, већ на социјалним параметрима, односно на просечним зарадама на нивоу јединица локалних самоуправа, како би већина домаћинстава могла да плати одржавање. С обзиром да се ради о минималним средствима, по потреби и у зависности од договора на нивоу стамбене заједнице, могуће је издвајати и већа средства за управљање и одржавање стамбене зграде.

1.3. СИРОМАШТВО, СОЦИЈАЛНА И СТАМБЕНА ИСКЉУЧЕНОСТ

1.3.1. Основни показатељи сиромаштва

Све до почетка последње деценије 20. века када када се становништво Републике Србије суочило са економским суновратом и социјалним потресима, сиромаштво, а посебно његови екстремни облици, нису били раширена појава у друштву. Према подацима из Стратегије за смањење сиромаштва у Србији, из 2003. године, око 800.000 људи или 10,6% укупног становништва живело је испод границе сиромаштва, са мање од 72 долара месечно.²² Тада је процењено да је око 20% укупног становништва (око 1.600.000 људи) било „недовољно материјално обезбеђено“, што значи да су се налазили близу границе сиромаштва дефинисане Стратегијом, односно били су изложени већем ризику од сиромаштва. Томе треба додати да би проценат био још већи с обзиром на то да избегла и расељена лица нису била обухваћена истраживањима за потребе израде Стратегије.

График 7. Стопа сиромаштва, доња и горња граница са 95% интервалом поверења (вероватноћом) у периоду 2006.-2016. године



Извор: Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије: *Сиромаштво у РС 2006–2016. године – ревидирани и нови подаци*, Београд, 2017, стр 6.

Према последњим расположивим подацима, испод апсолутне линија сиромаштва²³ која је 2017. године износила је 12.045 динара месечно по потрошачкој јединици, било је 7,2% становника. Ако се погледа тренд сиромаштва у последњих десетак година, може се констатовати да ова акутна друштвена ‘рана’ не престаје да јењава, што потврђује чињеница

²² Влада Републике Србије: *Стратегија за смањење сиромаштва у Србији*, Београд, 2003, ii, на линку: http://www.seio.gov.rs/upload/documents/nacionalna_dokumenta/strategija_siromastvo.pdf

²³ Апсолутна линија сиромаштва која је дефинисана на основу линије хране, увећана за износ осталих издатака (одећа, обућа, становање, здравство, образовање, транспорт, рекреација, култура, остала добра и услуге), израчуната у 2006. години, а затим се за сваку наредну годину увећава по стопи инфлације (мерено индексом потрошачких цена). Она се изражава као одређени гранични ниво дохотка по потрошачкој јединици, која се утврђује према ОЕСД скали еквивалента потрошње по члану домаћинства (први одрасли члан домаћинства = 1, остали одрасли = 0,7, деца испод 14 година = 0,5).

да око пола милиона становника Србије није у стању да задовољи минималне егзистенцијалне потребе.²⁴ Ипак треба имати у виду да иако у апсолутном изразу долази до благог смањивања броја лица која су сиромашна, овакав тренд није узрокован побољшањем животног стандарда становништва и угрожених група, већ се дешава у највећој мери као последица интензивног смањивања броја становника Србије.

Табела 11. Профил апсолутног сиромаштва, 2006–2017. године

Година	2006.	2007.	2008.	2009.	2010.	2011.
Линија сиромаштва, РСД месечно	6.221	6.625	7.401	8.022	8.544	9.483
% сиромашних у Србији	8,8	8,3	6,1	6,6	7,6	6,6
Година	2012.	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.
Линија сиромаштва, РСД месечно	10.223	11.020	11.340	11.556	11.694	12.045
% сиромашних у Србији	6,3	7,4	7,6	7,4	7,3	7,2

Извор: Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва

Ако се погледа динамика кретања стопе сиромаштва у периоду од 2006. до 2017. године, која је добијена анализом узорка, а не на основу резултата испитивања целе популације, уочава се релативна константа стопе сиромаштва²⁵ са благим осцилацијама. Тако, док је у последњој посматраној 2017. години средња стопа апсолутног сиромаштва износила 7,2%, десет година раније она је била 8,8. Између почетне и крајње анализираних године уочава се благи пад стопе сиромаштва у 2008. и 2012. години.

Са становништа стамбене политике, а на основу свих анализираних података о стопи сиромаштва и кретању броја сиромашних у последњим годинама, може се са великом вероватноћом сматрати да у Србији постоји становништво којем приоритетно морају бити намењени програми стамбене подршке. Такође, основу за овакву констатацију потврђују и различите анкете које испитују животни стандард становништва (Анкета о животном стандарду - АЖС), потрошњу домаћинстава (Анкета о потрошњи домаћинстава), односно приходе и услове живота (Анкета о приходима и условима живота / *The Survey on Income and Living Conditions – SILC*).²⁶

Према добијеним резултатима анкета о приходима и условима живота које су рађене претходних година, стопа ризика од сиромаштва, која је постављена на нивоу 60% од медијане дохода, у периоду између 2013. и 2016. године кретала се од 24,5%, до 25,5%. То значи да је четвртина становништва била испод линије релативног сиромаштва.

На основу анализе сензитивности апсолутног сиромаштва може се показати величина варијација стопе сиромаштва до које долази приликом увећања или смањења линије сиромаштва за одређени проценат. Примера ради, у 2016. години, повећање линије апсолутног сиромаштва за 20% довело би до повећања стопе сиромаштва за 47% (са 7,3% на 10,7%), док би смањење линије апсолутног сиромаштва за исти проценат довело до смањења стопе сиромаштва за 70% (са 7,3% на свега 2,2%). Осетљивост линије је већа при смањењу линије сиромаштва него при повећању, што указује да је већа фреквенција

²⁴ Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије: *Сиромаштво у Републици Србији 2006–2016. године – ревидирани и нови подаци*, Београд, 2017, 2.

²⁵ Стопа апсолутног сиромаштва показује удео појединаца у друштву који не могу да задовоље основне потребе и чији је доходак/потрошња испод прага (линије) сиромаштва.

²⁶ Анкета о приходима и условима живота (*The Survey on Income and Living Conditions – SILC*) први пут је спроведена у Републици Србији у 2013. години. Циљ овог истраживања је био да се прикупе подаци ради израчунавања индикатора о сиромаштву, социјалној искључености и условима живота. Спровођење оваквог истраживања је од посебног значаја, имајући у виду да је засновано на стандардизованој методологији за све државе чланице Европске уније. Истраживање се спроводи једном годишње.

(густина) лица непосредно испод линије сиромаштва. У посматраним годинама смањен је проценат лица који се суочава са екстремнијим облицима сиромаштва (лица чија је потрошња 80% и 90% линије сиромаштва). Стопа ризика од сиромаштва (удео лица са приходом испод прага релативног сиромаштва) износила је 25,4% у 2014. години.

Табела 12. Изабрани показатељи релативног сиромаштва у Републици Србији

% од медијане дохотка по потрошачкој јединици	Стопа ризика од сиромаштва %				Праг ризика од сиромаштва, месечно			
	SILC 2013.	SILC 2014.	SILC 2015.	SILC 2016.	SILC 2013.	SILC 2014.	SILC 2015.	SILC 2016.
40%	13,3	14,1	13,6	14,1	9.120	9.000	9.947	10.277
50%	18,4	19,4	19,4	19,3	11.400	11.250	12.433	12.847
60%	24,5	25,4	25,4	25,5	13.680	13.500	14.920	15.416
70%	30,4	32,0	31,7	31,6	15.960	15.750	17.407	17.985

Извор: Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва, „Релативно сиромаштво“, на линку: <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/rs/socijalno-ukljucivanje-u-rs/statistika/relativno-siromastvo/>

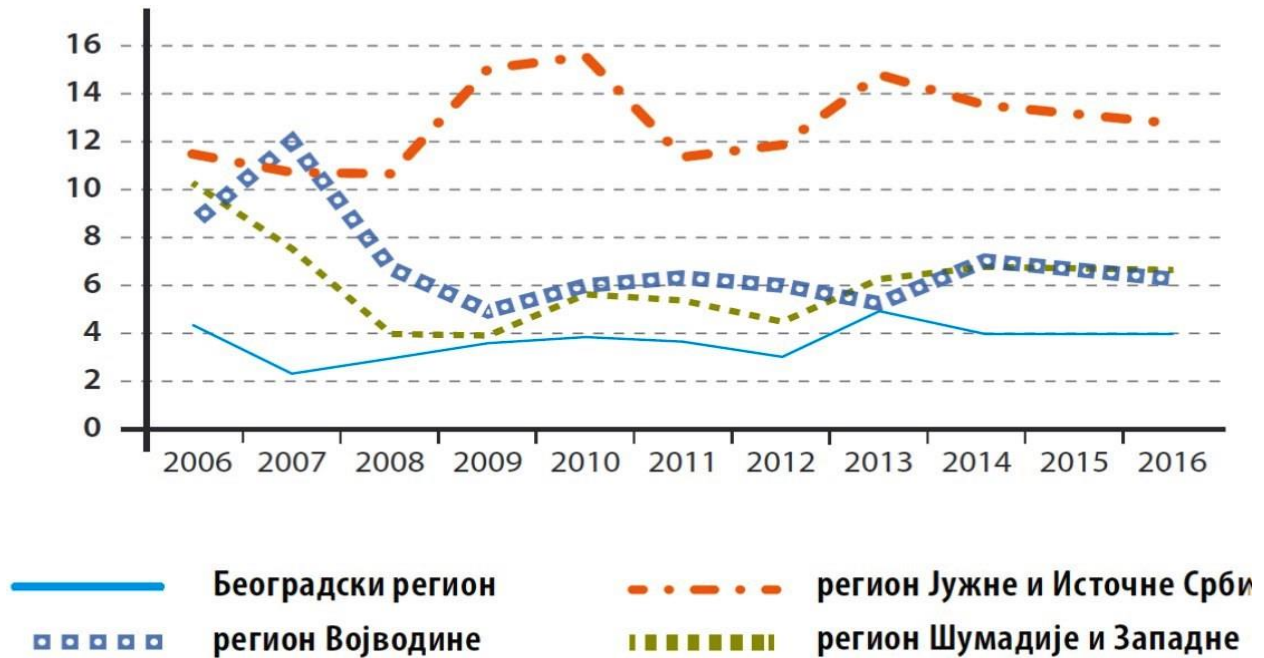
У поређењу са 28 земаља ЕУ, Република Србија је имала највећу стопу ризика сиромаштва. Та вредност је знатно изнад просечне стопе ризика сиромаштва ЕУ-28 (око 17% у посматраним годинама), као и просечне стопе ризика од релативног сиромаштва у новим чланицама ЕУ-12 без Хрватске (између 17-18%), али и изнад земаља са највећом стопом ризика сиромаштва – Грчке, Румуније, Бугарске и Шпаније.

Структура прихода сиромашних домаћинстава значајно се разликује од структуре прихода просечног домаћинства. Карактеристике прихода најсиромашнијих су такве да, осим зарада из радног односа, основни извори расположивих средстава ових домаћинстава представљају пензије, приходи у природи, као и социјални трансфери. Приходи од зарада из радног односа учествују у укупним приходима најсиромашнијих са само 29,6%, док учешће примања по основу социјалне заштите износи 6,9%. Високо учешће прихода од пољопривреде и прихода у природи у укупним приходима такође је карактеристично за најсиромашнија домаћинства и готово 2,5 пута веће него код најбогатијих домаћинстава. На основу поређења 31 изабране земље европског континента, Република Србија је 2012. године имала највећу стопу ризика од сиромаштва, нешто већу од Грчке, Румуније, Шпаније, Бугарске и Хрватске. Најмању стопу ризика од сиромаштва бележе Норвешка, Холандија, Чешка и Исланд.

1.3.2. Територијални аспект социјалне искључености и сиромаштва

Ако се погледа територијална и регионална дистрибуција сиромаштва у Србији, може се рећи да је ова негативна појава два пута чешћа у ванградским подручјима. Такође, видљиве су и регионалне диспропорције и то са знатним одступањем региона Јужне и Источне Србије, који је у периоду од 2006. до 2016. године бележио највише стопе сиромаштва. Београдски регион је за то време имао стабилно најнижу стопу сиромаштва, док позитиван тренд у истом периоду показују Регион Војводине и Регион Шумадије и Западне Србије, који према тренду сиромаштва показују извесне сличности са Регионом Града Београда.

График 8. Кретање стопе сиромаштва према регионима у периоду од 2006. до 2016.



Извор: Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије: *Сиромаштво у Републици Србији 2006–2016. године – ревидирани и нови подаци*, Београд, 2017, 9.

Сиромаштво у Републици Србији је претежно рурални феномен, с обзиром на то да су сеоске средине њиме у неким периодима биле погођене и до двоструко више него градови. Иако је пре почетка кризе (2006-2008. године) дошло до знатно бржег пада сиромаштва у руралним у односу на урбана подручја, у 2009. години је целокупан раст сиромаштва покренут у руралним подручјима, док је проценат сиромашних у урбаним подручјима остао готово непромењен (5 % и 4,9 %, респективно).²⁷ Раст јаза у сиромаштву између града и села се током кризе преносио из године у годину, да би у 2010. години достигао рекордну стопу од 2,4. Будући да се економска криза снажно рефлектује на запосленост у неформалном сектору, који је врло заступљен у руралној економији, извесно је да се тренд раста сиромаштва на селу продужава. Велике регионалне разлике у сиромаштву у складу су са постојећим разликама у економском развоју региона. Регионалне разлике у заступљености руралног сиромаштва су значајне и прате однос који постоји међу регионима у погледу укупног сиромаштва: ситуација је најнеповољнија у Јужној и Источној Србији, а повољнија у АП Војводини.²⁸ Стварање повољних услова за живот и рад младих и њихово задржавање у руралним срединама, обезбеђење атрактивнијих радних места и једнаких могућности за њихове породице, један је од основних циљева политике која треба да обезбеди равномернији регионални развој Републике Србије.

Из наведених показатеља може се уочити да је социјална искљученост условљена и различитим просторним аспектима, као што је удаљеност и неповезаност са већим градским центрима, као и заостајањем у развоју одређених градских подручја, што се манифестује кроз стварање територијалних „цепова” сиромаштва, који постоје и у натпросечно развијеним насељима. Из тих разлога, испуњење стратешких циљева захтева ефикасно

²⁷ Стратегија пољопривреде и руралног развоја Републике Србије за период 2014-2024. године („Службени гласник РС”, број 85/14).

²⁸ Исто., 42.

управљање јавним политикама и унапређење институционалног оквира развоја пољопривреде и руралних средина.²⁹

График 9. Кретање стопе сиромаштва према типу насеља у периоду 2006. - 2016.



Извор: Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије: Сиромаштво у Републици Србији 2006–2016. године – ревидирани и нови подаци, Београд, 2017, 8.

Анализа просторне димензије социјалне кохезије у Просторном плану Републике Србије, која је заснована на показатељима доступности услуга од јавног интереса у односу на место становања (пре свега услуга: образовања, здравствене заштите, културе, социјалне заштите), показала је да су сеоска насеља у далеко најтежем положају по овом питању. Нешто бољи положај, иако такође незадовољавајуће доступности, имају насеља у рубним зонама градова. Анализе су вршене и на општинском нивоу и показале су да је најтеже стање по овим показатељима забележено у 34 општине у Србији. На градским периферијама и у већим градовима такође постоје енклаве депривираних и сиромашних становања, у којем становништво деценијама живи у зачараном кругу беде и социјалне искључености, не успевајући генерацијама да осети предности градске средине.

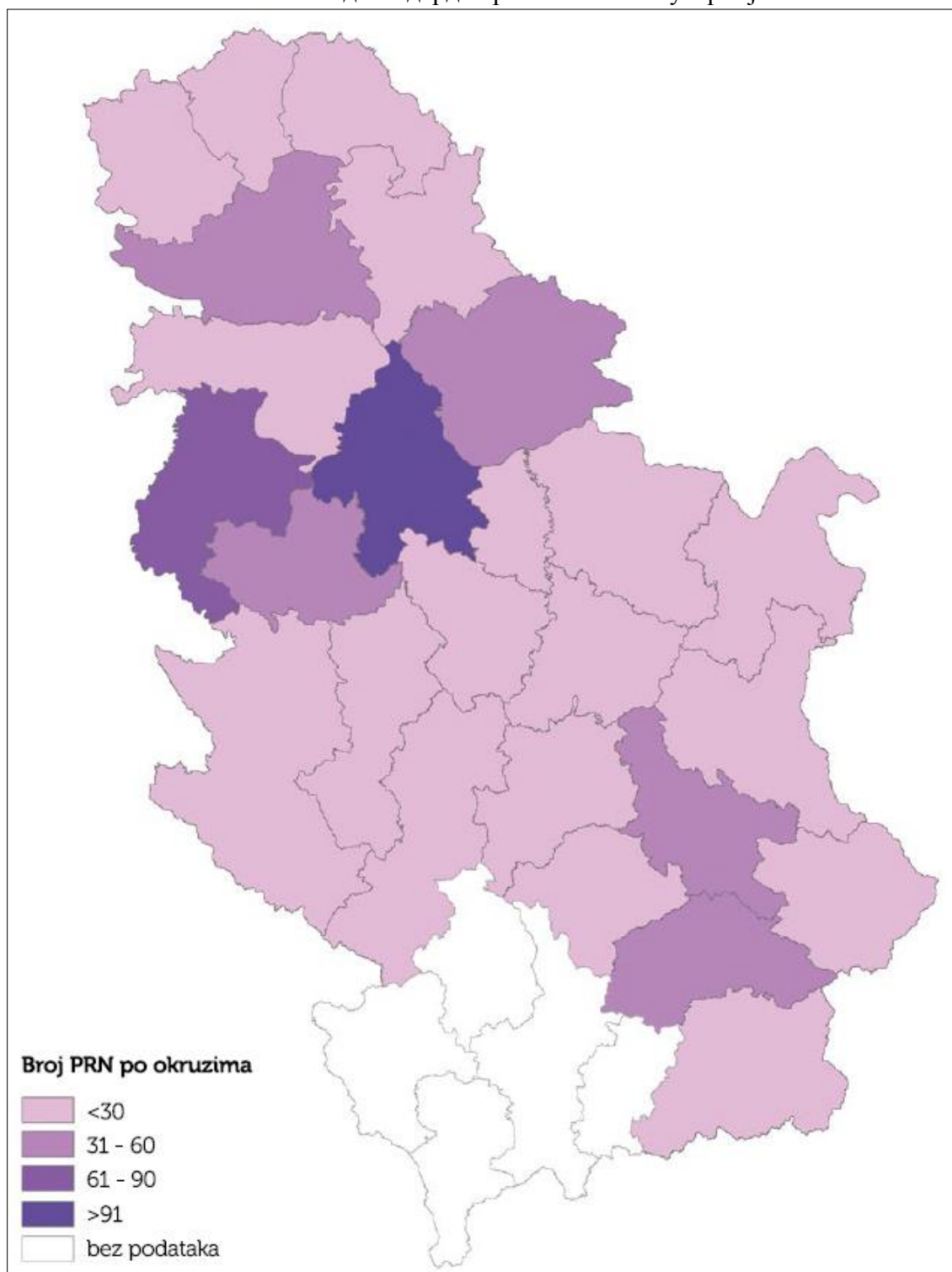
Овај проблем је посебно изражен у нехигијенским ромским насељима, којих према подацима пројекта „Мапирање подстандардних ромских насеља у ГИС-у“ има 583, од чега су највише заступљена насеља са мање од 100 становника (46%). Ова насеља су распрострањена у 120 јединица локалне самоуправе, са просечном регионалном заступљеношћу од 145,8. Највећи број подстандардних ромских насеља према резултатима овог пројекта налази се око највећих градских центара, односно на подручјима Београдског, Јужнобачког и Нишавског округа, а њих више од 30 регистровано је и на подручјима Мачванског, Колубарског, Јужнобанатског и Јабланичког округа. На територији свих других округа у Србији број ПРН насеља је испод 30, а констатовано је и да нема округа у Србији у којем нема подстандардног ромског насеља.

Највећи број неформалних ромских насеља (52,75%) интегрисан је у формална насеља, и то највише на подручју Београдског региона (58%). Када је реч о њиховој старости, у већини

²⁹ Исто., 65.

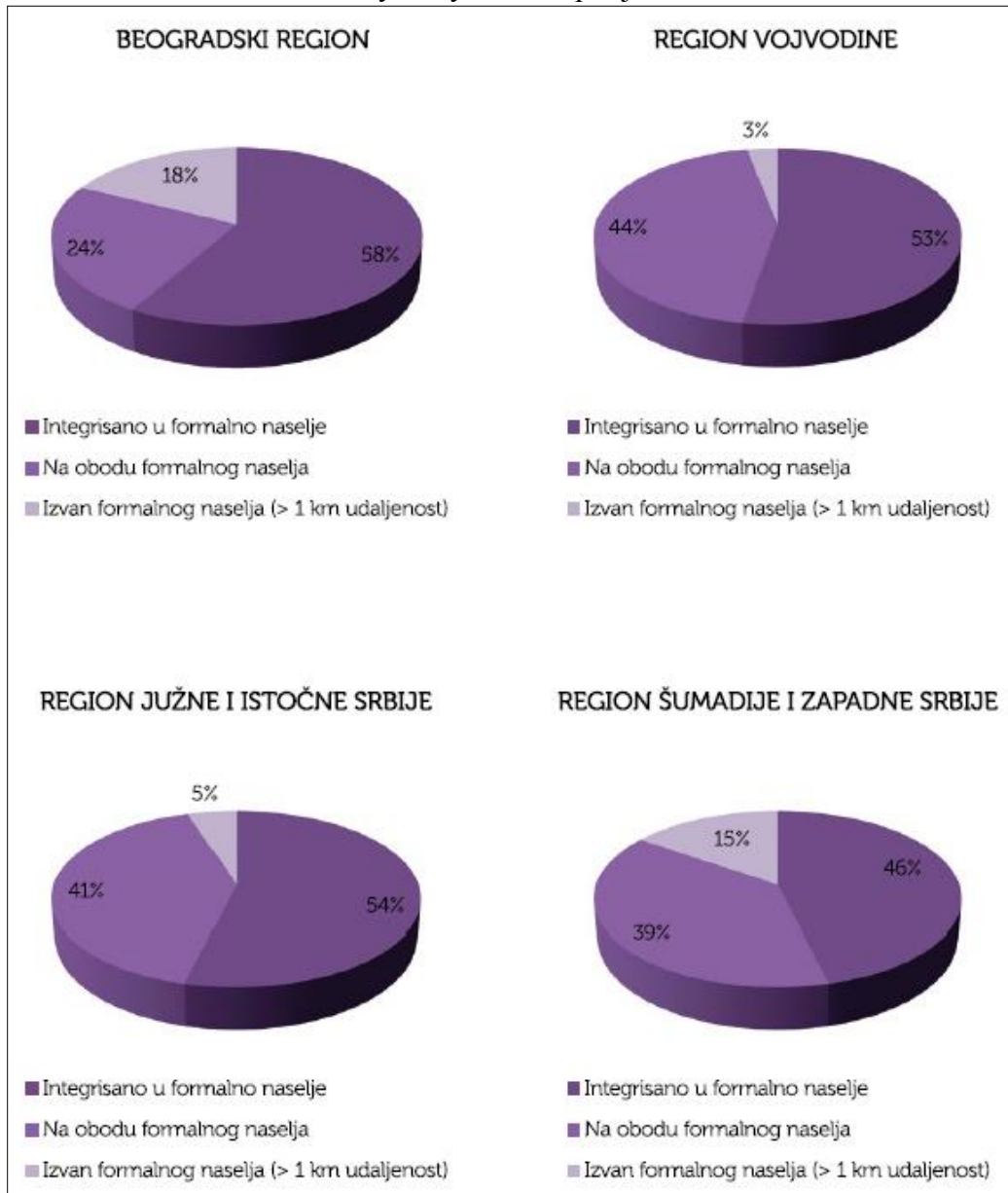
региона ова насеља настала су пре 45 година, док су само у Београдском региону ова насеља махом млађа од 15 година (55%).

Слика 4. Подстандардна ромска насеља у Србији



Извор: Александар Ђорђевић, Бранислав Ђурђевић: „Основне карактеристике подстандардних ромских насеља у Србији и предлог будућих развојних иницијатива за унапређење услова живота ромске заједнице“, Београд, 2015, 16.

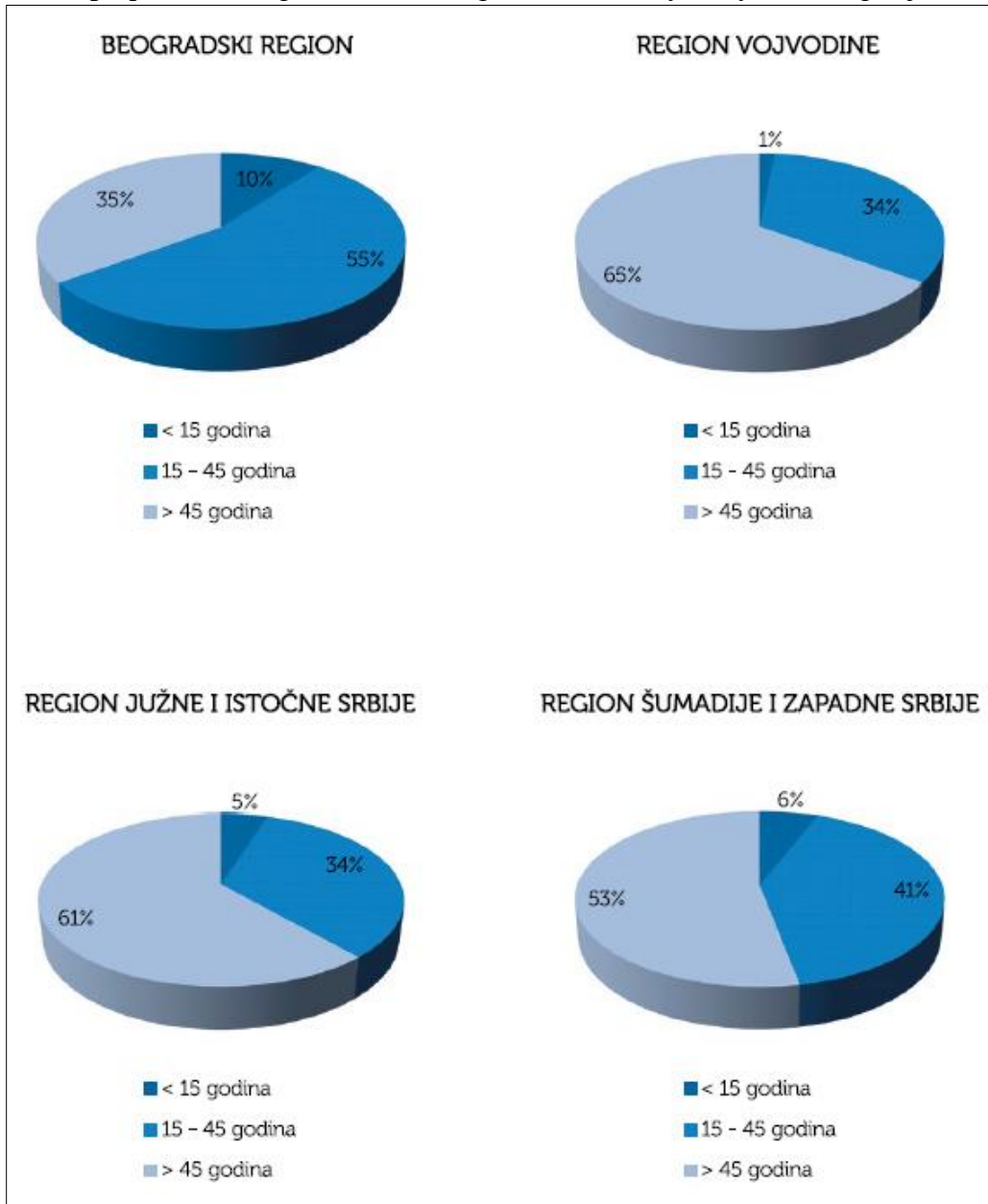
График 10. Положај подстандардних ромских насеља у односу на формална у Републици Србији



Извор: Александар Ђорђевић, Бранислав Ђурђевић: „Основне карактеристике подстандардних ромских насеља у Србији и предлог будућих развојних иницијатива за унапређење услова живота ромске заједнице“, Београд, 2015, 18.

Према положају у односу на формално насеље, највећи број подстандардних ромских насеља је интегрисан у урбану целину. У том смислу удели интегрисаних насеља се крећу од 46% у Региону Шумадије и Западне Србије, до 58% у Београдском региону. Што се тиче насеља која су на удаљености већој од километра од формалне урбане целине, најлошија ситуација је у Београдском региону (18%), а најбоља у Региону Војводине (3%).

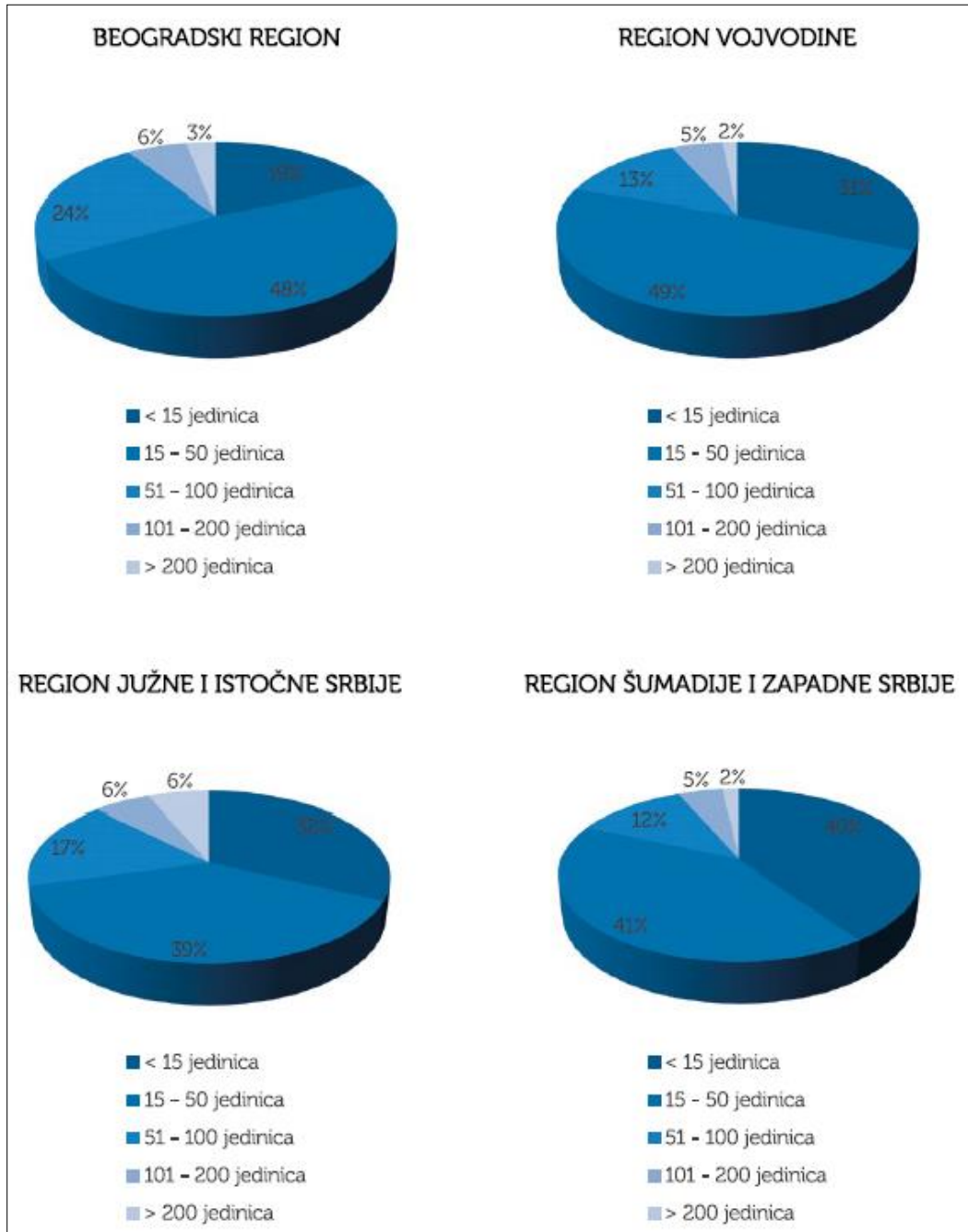
График 11. Старост подстандардних насеља у Републици Србији



Извор: Александар Ђорђевић, Бранислав Ђурђевић: „Основне карактеристике подстандардних ромских насеља у Србији и предлог будућих развојних иницијатива за унапређење услова живота ромске заједнице“, Београд, 2015, 20.

Из графика се види да је од 53-65% од укупног броја насеља у регионима Шумадије и Западне Србије, Јужне и Источне Србије и Војводине старије од 45 година, док је у Региону Београда тај удео мањи и износи 35%. Само истраживање је вршено у периоду од 2013-2014. године, па удео насеља која датирају пре 15 година у највећој мери указује на егзодус ромског становништва са Косова и Метохије након војне интервенције НАТО 1999. године. Удео ових насеља у Београдском региону је највећи и износи 10%.

График 12. Број кућа/стамбених јединица у подстандардним насељима у Републици Србији



Извор: Александар Ђорђевић, Бранислав Ђурђевић: „Основне карактеристике подстандардних ромских насеља у Србији и предлог будућих развојних иницијатива за унапређење услова живота ромске заједнице“, Београд, 2015, 23.

У сва четири макрорегиона највећи удео ромских насеља (око 40%) чине мања насеља са 15-50 кућа. Такође су слични удели већих насеља од 101-200 кућа, док се Регион Јужне и Источне Србије издваја по уделу великих насеља (више од 200 кућа), који чини 6% од укупног броја насеља. У свим регионима, осим Београдског, велики удео од 30-40% чине мала насеља са мање од 15 кућа.

2. СТАЊЕ СТАМБЕНОГ ФОНДА И УСЛОВИ СТАНОВАЊА

2.1. КВАЛИТЕТ И ИСКОРИШЋЕНОСТ СТАМБЕНОГ ФОНДА

2.1.1. Настањеност станова

Према попису из 2011. године у Србији (без података за Косово и Метохију) укупно постоји 3,23 милиона станова, од чега је око 3,01 милион станова за стално становање, док су остало станова за одмор и рекреацију, обављање сезонских радова у пољопривреди и станова у којима се искључиво обавља пословна делатност. Од станова за стално становање 68,06% чине куће (стамбене зграде са једним и два стана), док је удео станова у зградама са три и више станова око једне трећине.

У Табели 13. приказан је укупан број: станова, станова за стално становање, настањених станова за стално становање и ненастањених станова у два пописа (из 2002. и 2011.), као и промене по категоријама између два пописа, изражене у процентима. У периоду између два пописа укупан стамбени фонд је увећан за 9,3%, од чега је у градским насељима пораст у овом периоду износио 15,5%, док је у осталим насељима он био 2,1%. Сличан тренд се бележи и за станове за стално становање, чији се број између два последња пописа повећао за 9,8%, од чега за 15,4% у градским, а око 2,5% у осталим насељима.

Табела 13. Промене стамбеног фонда и настањености станова између два пописа

	2002	2011	% промена
Укупан број станова	2.956.516	3.231.931	9,3
- у градским насељима	1.592.576	1.839.557	15,5
- у осталим насељима	1.363.940	1.392.374	2,1
Број станова за стално становање	2743996	3012923	9,8
- у градским насељима	1551036	1790542	15,4
- у осталим насељима	1192960	1222381	2,5
Настањени станови за стално становање	2409002	2423208	0,6
- у градским насељима	1407034	1489982	5,9
- у осталим насељима	1001968	933226	-6,9
Привремено ненастањени станови	277229	475759	71,6
- у градским насељима	133051	278428	109,2
- у осталим насељима	144178	197331	36,9
Напуштени станови	57765	113956	97,3
- у градским насељима	10951	22132	102,1
- у осталим насељима	46814	91824	96,1

Извор : Републички завод за статистику

На основу података из претходне табеле могуће је сагледати негативне тенденције у развоју стамбеног фонда у Републици Србији у посматраном периоду, а које се односе на знатно већи пораст станова за стално у односу на мање повећање настањености тих станова (на нивоу Републике Србије 0,6%, а у градским насељима 5,9%), што указује на неравномерност расподеле нових станова, узроковане пре свега њиховом ценовном неприуштивости. Наиме, више него дупло већи пораст станова за стално становање у односу на пораст настањених станова за стално становање у градским насељима, указује на већу понуду нових станова од ефективне стамбене тражње, која одражава куповну моћ становништва да прибави стан на тржишту. Ово уједно указује на то да се стамбена изградња често не заснива

на анализама тржишта параметар. Миграција становништва, као и депопулација села утичу на пораст ненастањених станова како у градским, тако и у осталим насељима, у којима се број настањених станова чак и смањује, што указује на пражњење села.

Поред тога, на нивоу Републике Србије између два пописа бележи се пораст привремено ненастањених станова за 71,6%, а напуштених чак за 97,3%. На нивоу градских насеља та разлика још и већа и износи 109,2% привремено ненастањених станова, док за број напуштених станова повећава за 102,1% између два пописа.

У оквиру категорије станова за стално становање прати се њихова настањеност, односно ненастањеност, што указује на степен искоришћености постојећег стамбеног фонда. У Табели 14. приказан је број настањених и ненастањених (привремено ненастањених и напуштених) станова за стално становање у два последња пописа, као и њихов удео у укупном стамбеном фонду.

Табела 14. Број и удео настањених и ненастањених станова у периоду два пописа

Категорије	2002.		2011.	
	број	% удео	број	% удео
Настањени станови	2409002	87,8	2423208	80,4
- у градским насељима	1407034	90,7	1489982	83,2
- у осталим насељима	1001968	84,0	933226	76,3
Ненастањени станови	334994	12,2	589715	19,6
- у градским насељима	144002	9,3	300560	16,8
- у осталим насељима	190992	16,0	289155	23,6
Привремено ненастањени станови	277229	10,1	475759	15,8
- у градским насељима	133051	8,6	278428	15,5
- у осталим насељима	144178	12,1	197331	12,1
Напуштени станови	57765	2,1	113956	3,8
- у градским насељима	10951	0,7	22132	1,2
- у осталим насељима	46814	3,9	91824	7,5

Извор : Републички завод за статистику

Поредећи два последња пописа, удео настањених станова на нивоу Републике Србије смањено се са 87,8% у 2002. на 80,4% у 2011, од чега је смањење настањених станова у градским насељима незнатно мање (са 90,7% на 83,2%) од смањења настањених станова у осталим насељима (са 84% на 76,3%). Разлика у уделу привремено ненастањених станова између два пописа у градским насељима се значајно увећава (са 8,6% на 15,5%), док је у осталим насељима та разлика иста (12,1%). Што се тиче напуштених станова, њихови удели су већи у сеоским насељима, али је само повећање тих удела између два пописа слично и у осталим и у градским насељима.

Неравномерност расподеле станова поткрепљују и подаци приказани у Табели 15, а што се још боље може сагледати ако се посматрају промене у последња у три последња пописа (1991, 2002. и 2011. године), у којој се пореди број станова, а посебно настањених станова, са бројем домаћинстава и породица. Наиме, попис из 1991. године је спроведен у периоду пре приватизације станова у стамбеним зградама, док су последња два спроведена у периоду када је решавање стамбених потреба препуштено тржишној алокацији станова. У посматраном периоду, најбржим темпом расте број станова за стално становање (7,3% између 1991. и 2002, а затим још 9.8% до 2011), док се број настањених станова за стално становање најпре смањује (-4,5%), што у том тренутку највише одражава процесе

исељавања становништва, а затим незнатно повећава (за 0,6%) у 2011, што поред миграција и депопулације села одражава и неравномерност расподеле нових станова.

Табела 15. Разлика станова, домаћинстава и породица у пописним годинама

	1991.	2002.	2011.
1. Број станова за стално становање	2556092	2743996	3012923
2. Број настањених станова за стално становање	2523397	2409002	2423208
3. Број домаћинстава ³⁰	2418156	2521190	2487886
4. Број самачких домаћинстава	365734	504775	555467
5. Број породица ³¹	2325182	2215272	2125772
6. Збир породица и самачких домаћинстава	2690916	2720047	2681239
7. Разлика настањених станова и домаћинстава	+105241	-112188	-64678
8. Разлика настањених станова и породица (број б.)	-167519	-311045	-258031
9. Број ненастањених станова	32.695	334.994	589.715

Извор: Републички завод за статистику, књиге пописа

Упоређивањем броја настањених станова за стално становање са бројем домаћинстава у 1991. годину бележи се више настањених станова од броја домаћинстава и то за 105.241 (4,1%), док се у 2002. и 2011. бележи мање настањених станова за 112.188 (4,1%), односно за 64.678 (2,1%) домаћинстава. Уколико се број настањених станова упореди са бројем породица којем се дода број једночланих (самачких) домаћинстава, а што у највећој мери одражава број потреба за посебним стамбеним простором, у све три пописне године је више таквих потреба од настањених станова (6,6% у 1991, 12,9% у 2002. и 10,7% у 2011.). Ова разлика указује на структурни мањак станова, а што домаћинства решавају на начин да више генерација станује у једном стану, јер је за она са нижим и срећим приходима то једини начин решавања стамбених потреба. На неуравнотежену расподелу станова указује и више него дупло већи број ненастањених станова од броја потреба за посебним стамбеним простором. Које су изражене као разлика броја настањених станова за стално становање и броја породица (породица и самачких домаћинстава).

У наредној табели су приказани подаци о становима који нису за стално становање.

Табела 16. Станови за привремено коришћење и друге настањене просторије

Категорија стамбених јединица	2002	2011	Промена
Станови који се користе повремено	201045	201519	0,2%
за одмор и рекреацију	172.503	177.989	3,2%
за пољопривредне радове	28.542	23.530	-17,6
Станови у којима се обавља делатност	11.475	17.489	52,5%
Друге настањене просторије	18.761 ³²	13.900	- 25,9%

Извор : Републички завод за статистику

³⁰ Домаћинством се сматра свака породична или друга заједница лица која заједно станују и заједнички троше своје приходе за подмиривање основних животних потреба, као и свако лице које у месту пописа живи само, а које није члан домаћинства у неком другом месту. Домаћинства могу бити породична и непородична (нпр. брат и сестра).

³¹ Породица је заједница коју чине брачни или ванбрачни пар или родитељи (оба или један) и њихова деца, која живи у домаћинству с једним родитељем или са оба родитеља и које у том домаћинству нема брачног/ванбрачног партнера или своје дете.

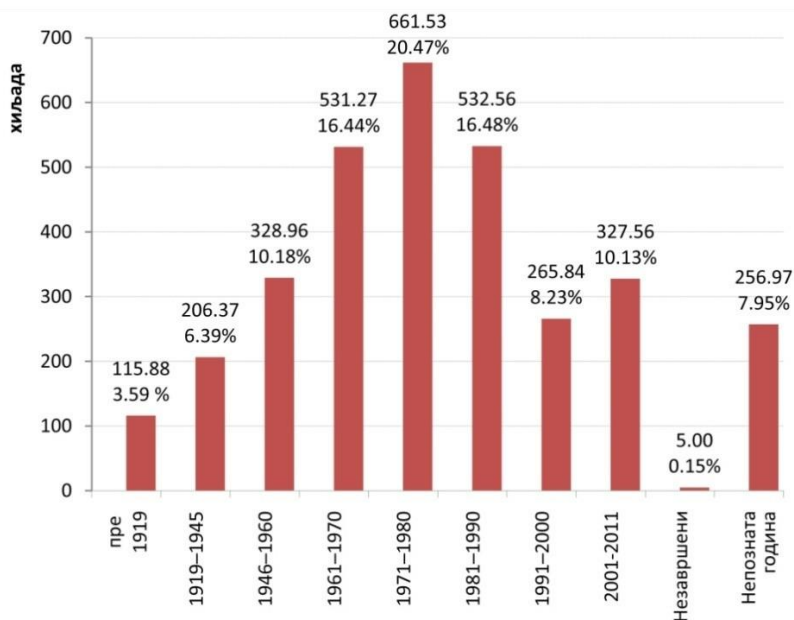
³² У овај број обухваћено и 840 колективних стамбених јединица због упоредивости

Број стамбених јединица које се користе повремено незнатно порастао за 0,2% између два пописа, пре свега због повећања броја стамбених јединица које се користе за одмор и рекреацију (викендице). Између два пописа су се десиле и позитивне промене у смислу смањења других настањених просторија (смањење за 25,9%), али и негативне промене у смислу повећања броја станова у којима се обавља делатност (повећање за 52,5%). С друге стране, поткатегорија стамбених јединица које се користе привремено за пољопривредне радове, смањила се за 17,6%. између два пописа. Незнатно повећање броја станова који се користе за одмор и рекреацију, односно викендице (повећање за 3,2%), као и нешто веће смањење броја објеката који се повремено користе за сезонске радове (смањење за 17,6%) очекивана је и у складу је са општим трендовима развоја друштва.

2.1.2. Старосна структура стамбеног фонда

Стамбени фонд Републике Србије је релативно нов у поређењу са многим земљама ЕУ. Амортизовани стамбени фонд, изграђен пре 1945. године, износи око 10%, што се сагледава из Графика20.

График 13. Број станова према години изградње



Извор : Републички завод за статистику

Око 2/3 стамбеног фонда изграђено је у социјалистичком периоду, од чега је у најпродуктивнијем периоду између 1971-1980. изграђено око 20,5% станова (2,3% годишње), односно 1/5 од укупног стамбеног фонда. У периоду након приватизације од 1991-2011, изграђено је 18,36% станова (0,9% годишње), а што је мање од стопе занављања фонда (од 1-2%). За око 7,95% стамбених јединица се не зна тачна година изградње.

2.1.3. Просторни услови становања

У Табели 17. сагледава се повећање броја станова на 1000 становника (од 394 на 450), као и броја станова за стално становање на 1000 становника (од 366 на 419), узроковано је

повећањем стамбеног фонда и смањењем броја становника³³, али с обзиром на чињеницу да је повећан број станова који су трајно или привремено ненастањен, ови показатељи не одражавају повећање просторних услова становања. Релевантан показатељ са становишта просторних услова становања је број настањених станова за стално становање на 1000 становника, који се између два пописа увећао са 321 на 337, док се просечна површина настањених станова по становнику повећала са 21,2 m² на 25 m².³⁴

Табела 17. Број станова на 1000 становника и просечна површина стана по особи

Стамбене јединице	2002	m ² /особи	2011	m ² /особи
Укупно	394	25,1	450	32,1
Станови за стално становање	366	23,8	419	30,3
Настањени станови за стално становање	321	21,2	337	25,0

Извор : Републички завод за статистику РС

За разлику од општег статистичког показатеља – "број стамбених јединица на 1.000 корисника", показатељи искоришћености стана се мере бројем особа по соби и корисном површином простора по особи. Ове карактеристике директно одражавају тренутне стандарде искоришћености и адекватност расподеле стамбеног фонда, али и потенцијале за задовољење будућих потреба. У Табели 18. је приказан показатељи искоришћености стана мерене као број соба по соби. У 2011. години 33,3% станова са више од 2 собе по особи, 45,2% станова "стандардне" искоришћености од 1-2 собе по особи. Пренастањени станови са мање од 1 до 0,5 соба по особи било је 19,6%, док је екстремно пренасељених станова са мање од 0,5 соба по особи било 1,9%, што директно указује на стамбене потребе.

Табела 18. Заузетост стана – број особа по соби

Стандард заузетости	Број станова	Удео у настањеним
Натпросечно ≥2 собе/особи	807.309	33,3%
Стандардно ≥1 и <2 собе/особи	1.094.820	45,2%
Подстандардно <1 и ≥0,5 соба/особи	474.629	19,6%
Пренастањено <0,5 соба/особи	46.450	1,9%

Извор : Републички завод за статистику РС

Поред овог показатеља на приоритетне стамбене потребе указује и број екстремно пренасељених станова са стамбеном површином мањим од 10 m² по особи (што се сматра неодговарајућим станом по Закону о становању и одржавању зграда), а што је приказано у Табели 19. У 2011. године било је 94.341 станова који су екстремно пренасељени станова са стамбеном површином мањим од 10m² по особи, а што чини 3,89% од броја настањених станова за стално становање. На нивоу градских насеља тај удео је износио 3,74%, а у осталим насељима 4,14%. Са површином од 10- 15m² по особи било је 12,60% станова на нивоу Републике Србије, док је на нивоу градских насеља тај удео био 13,02%, а у осталим насељима 11,92%. Уколико би се као референтни ниво узела просечна стамбена површина по становнику у Републици Србији, што би одговарало становима површине од 15-30m² по

³³ Укупан број становника у Попису из 2002. је био 7.498.001, док је у Попису из 2011. износио 7.186.862, што чини разлику од 311.139 становника

³⁴ Обрачун површина је реализован у складу са међународним препорукама и Стандардом за израчунавање површина у области високоградње JUS U.C2.100:2002. Разлика је што су терасе, балкони и лођије према ранијим методологијама били само делимично укључени у површину стана, и то површина лођија: 75% укупне површине, покривених тераса: 50% укупне површине, балкона и отворених тераса: 25% укупне површине.

особи, оваквих станова на нивоу Србије у 2011. години је било 40,78%. У градским насељима удео тих станова је био 42,80%, а у осталим 37,55%.

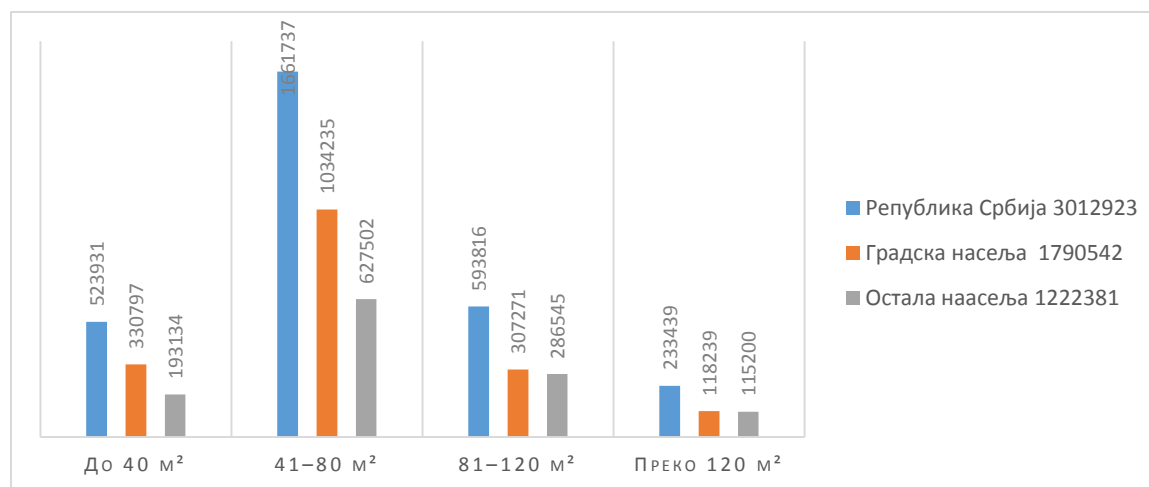
Табела 19. Заузетости стана – стамбена површина по особи

	Укупно	Станови према површини по лицу				
		до 10 m ²	10-14,9	15-19,9	20-29,9	≥30 m ²
Република Србија	2423208	94341	305254	366412	621692	1035509
% удео	100	3,89	12,60	15,12	25,66	42,73
Градска насеља	1489982	55738	193981	244153	393517	602593
% удео	100	3,74	13,02	16,39	26,41	40,44
Остала насеља	933226	38603	111273	122259	228175	432916
% удео	100	4,14	11,92	13,10	24,45	46,39

Извор : Републички завод за статистику РС

Са натпросечно повољном стамбеном површином по особи, било је 42,73% станова на нивоу Републике Србије, док је на нивоу градских насеља удео таквих станова био нешто нижи од просека (40,44%), а у осталим насељима био мало већи са 46,39%.

График 14. Станови за стално становање према површини, по типу насеља



Изведено, на основу података Републичког завода за статистику

Поред ови показатеља, кроз попис се прати и приказује број домаћинстава по стамбеној јединици. У Табели 20. приказан је број станова, као и настањених просторија из нужде и зграда за колективно становање, према броју домаћинстава које их користе.

Табела 20. Настањени станови према броју домаћинстава

Република Србија	Укупно	Број домаћинстава у стану			Број домаћинстава
		1	2	≥ 3	
Настањени станови	2423208	2378849	41096	3263	2471092
Настањене просторије	13198	13018	151	29	13413
Колективне зграде	702 ³⁵	586	4	83	3230

Извор : Републички завод за статистику РС

³⁵ Зграде за колективно становање укључују и прихватишта

Попис из 2011. године показује да су у 41.096 станова било два домаћинства, док је у 3.263 станова било три и више домаћинстава. То не мора увек да указује на просторно неодговарајуће услове становања, уколико се на пример ради о породичној кући са већом стамбеном површином. Овај податак међутим најчешће указује на одређени број приоритетних стамбених потреба, јер се већином ради о немогућности младих домаћинстава да економски осамостале и обезбеде свој смештај, и треба их решавати кроз систем стамбене подршке.

Поред тога, још 16.643 домаћинстава је живело у другим настањеним просторијама и зградама за колективно становање, што је податак који директно указује на број приоритетних стамбених потреба.

2.1.4. Опремљеност станова инсталацијама

Поред одговарајућих просторних услова, опремљеност инсталацијама и санитаријама, представља кључне физичке предуслове који утичу на квалитет становања, а што је приказано у наредној табели.

Табела 21. Опремљеност станова инсталацијама за комуналне услуге					
	Број настањених станова опремљених инсталацијама				
	Централног/ етажног грејања ³⁶ , канализације ³⁷ водовода ³⁸ , електричне енергије	Гасовода, водовода, канализације, електричне енергије	Водовода, канализације и електрична енергије	Само електричне енергије	Без инсталација
Република Србија					
Бр. станова	1031958	249247	1200200	63518	2895
Удео	42,6	10,3	49,5	2,6	0,1
Градска насеља					
Бр. станова	826213	177624	580162	6048	634
Удео	55,4	11,9	38,9	0,4	0,04
Остала насеља					
Бр. станова	205745	71623	620038	57470	2261
Удео	22,0	7,7	66,4	6,2	0,2

Извор : Републички завод за статистику

Према попису из 2011. године, око 47,8% станова је имало инсталације за пружање основних комуналних услуга (водоснабдевање, канализацију, електричну енергију и грејање). Са инсталацијама водовода, канализације, електричне енергије било је 49,6% настањених станова. Свега 0,1% станова је било без било каквих инсталација, док је 2,6% станова имало само инсталације за електричну енергију.

Присутне су међутим разлике између градских и осталих насеља у опремљености стамбених јединица инсталацијама за пружање комуналних услуга. Без водовода и канализације у градским насељима је свега 0,44% стамбених јединица, док је тај удео у осталим насељима 6,6%. Такође, централно или централизовано грејање у градским

³⁶ Енергент за етажно грејање може бити и гас, у ком случају се исти станови понављају и у подскупу станова прикључених на гасовод, па се број станова који има неку врсту централног грејања, обрачунава одузимањем збира броја станова без централног грејања од броја настањених станова

³⁷ Канализација може бити канализациона мрежа или септичка јама

³⁸ Водовод може бити јавни, сеоски, односно месни водовод или хидрофор

насељима заступљено је је код око 60,7% станова, док је у осталим насељима тај удео мањи и износи свега 27,2%. Без било каквих инсталација у настањеним становима у Србији је свега 0,1% стамбених јединица, с тим што је тај удео још мањи на нивоу градских насеља и износи 0,04%, док у осталим насељима он износи 0,2%.

У погледу постојања просторија у стану опремљених санитарнијама, стање је задовољавајуће на нивоу Републике Србије, уз мање разлике између градских и осталих насеља, што се види из Табеле 22. Удео настањених станова са кухињом је велики и износи 99,7% и исти је и на нивоу Републике Србије, као и на нивоу градских и осталих насеља. Такође 92,4% станова има купатило и/или нужник, а разлика у том смислу постоји између градских и осталих насеља. У осталим насељима у око 17% станова нема купатило и/или нужник у стану, што указује на потребу унапређења стамбених јединица у осталим насељима у том смислу.

Табела 22. Кухиња и санитарне просторије у стану

	кухиња	купатило	нужник		без купатила
			на испирање	без испирања	
Република Србија					
Број станова	2416920	2238257	2229820	40595	184951
удео	99,7	92,4	92,0	1,7	7,6
Градска насеља					
Број станова	1486263	1460856	1461058	9113	29126
удео	99,7	98,0	98,1	0,6	2,0
Остала насеља					
Број станова	930657	777401	768762	31482	155825
удео	99,7	83,3	82,3	3,4	16,7

Извор : Републички завод за статистику

2.1.5. Власничка структура и начин коришћења стамбеног фонда

Својинска структура стамбеног фонда у Републици Србији, која је приказана у Табели 22, на основу Пописа из 2011. године утврђена је на нивоу свих станова³⁹, а што се разликује од Пописа из 2002. године, када је својинска структура приказана на нивоу станова за стално становање.

У погледу својинске структуре удео станова у приватној својини једног или више лица на нивоу Републике Србије износи 90,4%. Удео станова у јавној својини је 0,78%, на станове у осталим облицима својине отпада 0,82%, док за 8% станова није утврђен облик својине.

Уколико би се одредили удели ових својинских категорија у односу на станове за стално становање, којих је по Попису из 2011. године било 3.012.923, станова у приватној својини је било 96,98%, у јавној својини 0,98%, у осталим облицима својине је било 0,88%, док се за 1,25% није могао утврдити облик својине. У поређењу са Пописом из 2002 за 1% се смањио удео станова у приватној својини, као и у јавној својини, док се категорија "остали облици" својине и категорија "непознато" појављује тек у Попису из 2011. године.

Удео приватне својине једног и више лица је нешто већи у градским насељима (91,63%) него у осталим насељима (88,73%), док је удео станова у јавној својини у градским насељима скоро дупло већи (0,98%) него у сеоским (0,51%), што је случај и са становима у осталим облицима својине (1,04% према 0,53%).

³⁹ Укупан стамбени фонд обухвата станове за стално становање, станове који се користе привремено и станове у којима се искључиво обавља пословна делатност.

Табела 23. Станови према својини

	Укупно	Својина 1 лица	Својина ≥2лиц	Јавна својина	Остало	Непознато
Р. Србија	3231931	2690028	231833	25142	26522	258406
Удео, у %	100	83,23	7,17	0,78	0,82	7,99
Градска насеља	1839557	1530821	154780	17974	19127	116855
Удео, у %	100	83,22	8,41	0,98	1,04	6,35
Остала насеља	1392374	1159207	77053	7168	7395	141551
Удео, у %	100	83,2	5,53	0,51	0,53	10,17

Извор : Републички завод за статистику

Сама власничка структура у којој доминира приватна својина на становима не одражава економску моћ домаћинстава и још увек постоји феномен "сиромашних" власника који не могу да плаћају пуне трошкове одржавања стана и заједничких стамбеним зграда (у којима се десила та нагла трансформација из јавне у приватну својину) јер су до власништва дошли кроз скоро "бесплатне" приватизацију, али и због дуготрајне ниске куповне моћи становништва.

У погледу начина коришћења настањених станова, из Табеле 24. се види да доминира коришћење стана у власништву, што на нивоу Републике Србије износи 87,55%, на нивоу градских насеља 84,18%, док је на нивоу осталих насеља тај удео нешто виши и износи 92,92%.

Табела 24. Настањени станови према начину коришћења

	Укупно	Власник	Закуп	Подстанар	Сродство	Остало
Р. Србија	2423208	2121484	40900	122530	136949	1345
Удео, у %	100	87,55	1,69	5,06	5,65	0,05
Градска насеља	1489982	1254321	33011	102652	99022	976
Удео, у %	100	84,18	2,21	6,89	6,65	0,06
Остала насеља	933226	867163	7889	19878	37927	369
Удео, у %	100	92,92	0,84	2,13	4,06	0,04

Извор : Републички завод за статистику

Удео закупа износи 1,69%, док подстанарство чини 5,06%, сродство 5,65% и остали облици коришћења 0,05%. На нивоу градских насеља, удео закупа и подстанарства је око 3 пута већи него у осталим насељима (9,1% према 2,97%) што је и логично, мада је у апсолутним бројкама фонд станова у градским насељима који се користи у јавном или приватном закупу и даље веома мали у односу на укупан фонд станова у градским насељима.

2.2. ЕНЕРГЕТСКА СВОЈСТВА СТАМБЕНОГ ФОНДА

Историјски посматрано стамбени фонд Републике Србије представља једини ресурс који се током времена увећава а о коме имамо релативно мало одговарајућих структурних података неопходних за доношење стратешких докумената.

Основни извори информација о стамбеном фонду су пописи становништва и станова⁴⁰ који су спровођени на територији Републике Србије и који пружају велики број разноврсних података. За потребе дубље анализе структуре и, нарочито, перформанси овог фонда, на жалост, расположиви подаци се не могу сматрати довољним. Прикупљени на основу

⁴⁰ Попис становништва, домаћинстава и станова 2011, расположиве публикације доступне на сајту Републичког Завода за статистику, http://popis2011.stat.rs/?page_id=2134, приступљено 9.5.2018.

стандардних пописних формулара они не укључују волуметријске (тип зграде, положај, величину, однос према суседним објектима) као ни материјално техничке карактеристике зграда (материјале од којих су направљене, конструктивни склоп, уграђене техничке системе и њихове карактеристике) односно основне показатеље који служе за даљу класификацију и анализу.

2.2.1. Структура стамбеног фонда са становишта енергетских својстава

По питању материјалних карактеристика зграда, питања су веома оскудна и своде се на идентификацију материјала од којих су израђени спољашњи зидови (доминантно) без даљег истраживања за остале елементе материјализације.

Попис препознаје следеће категорије:

- Зграде од **тврдог материјала** су зграде чији су спољни зидови изграђени искључиво или претежно од опеке, гитер блока, гасбетона, камена, бетона, обле грађе и других савремених грађевинских материјала и елемената.
- Зграде од **слабог материјала** су зграде чији су спољни зидови изграђени искључиво или претежно од набоја, ћерпича, плетера, дасака и сл., за просторије настањене из нужде (за шупу, дашчару, контејнер, земуницу и друге импровизоване објекте), као и за друге настањене покретне и непокретне објекте (вагон, шлеп, приколица, шатор, черга и сл.).

Велики број основних параметара у вези са стамбеним фондом се може пронаћи у резултатима пописа, међутим за потребе анализе структуре и нарочито перформанси грађевинског фонда ови подаци нису довољни. Стога се за потребе овакве анализе морају користити и други расположиви извори који, на жалост, не поседују прецизност нити обухват националних пописа.

Основни подаци који нам илуструју детаљније карактеристике грађевинског фонда су прикупљени у периоду од 2011-2013. када је вршено обимно истраживање са циљем сагледавања стамбеног сегмента грађевинског фонда. Фокус истраживања су представљале архитектонско – грађевинске и техничко – технолошке карактеристике зграда, како би се прецизније утврдила структура целокупног фонда односно одредиле његове основне карактеристике. Структурирање грађевинског фонда је базирано на основним постулатима методолошког принципа типологија. Овакви методолошки принципи су релативно новијег датума и углавном се везују за тематику енергетских перформанси. У домаћој пракси једно од првих истраживања, које је за циљ имало класификацију дела грађевинског фонда који чини корпус стамбених зграда, израђено је у оквиру научног пројекта „Енергетска оптимизација зграда у контексту одрживе архитектуре” (НИП 283) који је у периоду од 2002-2005 године спровођен на архитектонском факултету у Београду.⁴¹

Разматрањем основних методолошких полазишта неопходних за формирање типологије дошло се до закључка да се целокупан процес састоји, у ствари, од две једнако битне фазе: формулације генеративних карактеристика типова зграда и прикупљања података о грађевинском фонду неопходних за извођење одговарајућих истраживања односно постизања релевантности статистичких процена. На жалост ни једна од ових фаза није обухваћена националним пописом, првенствено услед методолошких разлика као и економских разлога.

⁴¹ Јовановић-Поповић, М. Игњатовић, Д. (2003). Концепт методологије структурирања грађевинског фонда са аспекта енергетске оптимизације, у Јовановић-Поповић, М. (ур.), Енергетска оптимизација зграда у контексту одрживе архитектуре - део 1, (стр. 1-24). Београд: Архитектонски факултет

Прва активност ближе дефинише основне критеријуме односно одређује њихове тежинске факторе, са циљем класификовања зграда а имајући у виду енергетске перформансе. У овом процесу се, као најбитнији, аспекти генерисања типологије издвајају:

- волуметријско - урбанистички, који ближе сагледавају „просторне“ карактеристике зграде односно њену форму и положај у односу на друге зграде,
- конструктивно материјални, који одређују врсту фасадног омотача прецизније његову структуру, примењене склопове и материјале,
- инсталациони системи грејања, припреме санитарне топле воде и осветљења. У спроведеном истраживању ови параметри су идентификовани и делимично анализирани, али нису утицали на сам процес класификације зграда.

Резултати поменутог истраживања се могу сматрати пионирским у овој области не само на домаћој сцени већ и шире а основни постулати су укључени у каснији рад на изради Националне типологије стамбених зграда.

Основ за наставак рада као и директну примену постављених принципа структурирања грађевинског фонда представљао је европски пројекат ТАБУЛА (*TABULA - Typology Approach for Building Stock Energy Assessment*)⁴², који је окупио 13 земаља чланица ЕУ и две придружене земље⁴³. Пројекат је у својој основи базиран управо на формирању јединствене методологије структурирања грађевинског фонда и, што је посебно важно за укупне перформансе, даљу могућност примене методологије кроз дефинисање модалитета унапређења.

Као основни резултат пројекта формирана је „Национална типологија стамбених зграда Србије“ (Табела 25.). Ова својеврсна матрица приказује сет „моделских“ зграда илуструјући појединачно статистички дефинисане генеративне карактеристике типичних зграда преко одабраних реалних примера са територије целе Србије. Типологија је формирана на основу принципа постављених *TABULA* пројектом уз уважавање локалних специфичности и непосредног истраживања на терену које је обављено у периоду 2010-2012. Формиране су две варијанте типологије од којих је једна усаглашена са европским заједничким приступом и методима прорачуна и карактерише се мањим бројем типова⁴⁴, док је друга усаглашена са националном особеностима односно карактеристикама зграда. Перформансе моделских зграда су прорачунате на основу јединствене методологије развијене у *TABULA* пројекту, али и на основу националне регулативе у области енергетске ефикасности која условљава принцип прорачуна, а која је у току рада на пројекту ступила на снагу. На овај начин је могуће вршити поређење перформанси са другим европским земљама али такође и врити прорачуне Енергетских својстава зграда (односно израчунати енергетски пасош).

Прикупљени подаци су, помоћу за ову потребу израђеног софтверског пакета⁴⁵, накнадно контролисани и систематизовани што је резултирало формирањем базе за преко 23.500 зграда пописаних на територији Србије (без Косова и Метохије).

Од посебне важности за ово истраживање су подаци о фасадним склоповима, њиховом саставу и материјалима који су прикупљени опсервацијом на терену, интервјуисањем власника објеката и проучавањем расположиве архивске документације.














































⁴² <http://episcopes.eu/iee-project/tabula>, приступљено 9.5.2018.

⁴³ Србија је једина земља ван ЕУ која је учествовала у изради овог пројекта у статусу придруженог члана.

⁴⁴ Доступно на сајту <http://episcopes.eu/building-typology/country/rs/>

⁴⁵ А. Рајчић, *Софтвер за обраду базе података грађевинског фонда*, некомерцијална верзија за интерну употребу, Архитектонски факултет у Београду, 2012,

Табела 25. Матрица „Националне типологије стамбених зграда Србије“

Тип	породично становање (до 4 стана) family housing (up to 4 appartments)		вишепородично становање (више од 4 стана по улазу) multifamily housing (more than 4 appartments per entrance)			
	1  слободностојећа Freestanding	2  у низу In a row	3  слободностојећа Freestanding	4  ламела Lamela	5  у низу In a row	6  солитер High-rise
А < 1919.						
Б 1919-1945						
Ц 1946-1960						
Д 1961-1970						
Е 1971-1980						
Ф 1981-1990						
Г 1991-2011						

Извор: Јовановић Поповић, М. Игњатовић Д. (ур), (2013б). Национална типологија стамбених зграда Србије/National Typology of Residential Buildings in Serbia, Београд: Архитектонски факултет Универзитета у Београду и GIZ (двојезично издање) стр 14.)

На приказаној Табели 25, може се видети финално усвојена типологију зграда са класификацијом према типу становања и појавним облицима. Примарна подела је извршена на:

- породично становање (слободностојеће куће и куће у низу) и
- вишепородично становање (слободностојеће зграде, ламеле, зграде у низу и солитери).

Такође је усвојена и временска класификација према историјски значајним годинама, као и према годинама пописа станова за које постоје подацима карактеристикама грађења (технологије, примењених материјала и сл.). Временска подел у оквиру Националне типологије стамбених зграда је: пре 1919, 1919-1945; 1946-1960; 1961-1970; 1971-1980; 1981-1990 и 1991-2011.

У публикованим резултатима пописа не постоји веза између типа стамбене зграде и старости, а која је од великог значаја за даља разматрања структуре грађевинског фонда, тако да је већина процена базирана на резултатима истраживања ТАБУЛА пројекта.

Простим сагледавањем структуре фонда видимо да је становање у породичним стамбеним зградама доминантно са готово 70% свих стамбених јединица према броју односно око 60% према површини, што представља посебан изазов за стратешко планирање првенствено услед постојања великог броја варијетета појавних облика, значајних утицаја локалних особености и, што је још битније, примењених конструктивних и материјалних решења који веома често нису изведени у складу са одговарајућом градитељском регулативом и правилима струке.

У прошлости, сектор индивидуалне градње⁴⁶ је остао на маргини друштвених интересовања, препуштен иницијативи и могућностима појединаца без праве стручне контроле, чак и када су за градњу коришћени тзв. типски пројекти опремљени ваљаном пројектном документацијом.

У Табели 26. види се да у укупном стамбеним фонду Републике Србије број станова у породичним чућама чини 73,09%, од чега у слободно стојећим кућама 69,22%, док је у кућама у низу 3,87% станова. Слободно стојеће куће имају највећу површином омотача у односу на стамбену површину, па су стога најзахтевније са становишта потребних улагања у унапређење енергетске ефикасности.

Табела 26. Процентуална заступљеност типова зграда према броју станова и усвојеној периодици (на основу резултата ТАБУЛА пројекта)

		породично		вишепородично				
		слободностојеће	у низу	слободностојеће	ламела	у градском блоку		
		1	2	3	4	5	6	
A	пре 1919	3.70%	0.55%	0.03%	0.02%	0.09%		4.40%
B	1919-1945	6.15%	0.35%	0.38%	0.08%	0.57%		7.53%
C	1946-1960	9.09%	0.38%	0.61%	0.43%	0.53%	0.06%	11.11%
D	1961-1970	11.92%	0.74%	2.19%	0.98%	0.67%	0.52%	17.02%
E	1971-1980	15.53%	0.70%	3.33%	3.18%	0.84%	0.94%	24.53%
F	1981-1990	13.67%	0.72%	3.03%	2.50%	0.81%	0.35%	21.09%
G	1991-2011	9.15%	0.43%	2.35%	1.22%	1.18%		14.34%
		69.22%	3.87%	11.94%	8.40%	4.70%	1.87%	100.00%

Извор: База података Табула пројекта, Архитектонски факултет Београд

⁴⁶ Породичне куће, односно зграде са највише 4 посебна дела, у складу са тада важећим прописима.

Поред тога породичне куће су често грађене без довољне контроле грађевинских стандарда, а посебно у смислу поштовања прописа који уређују енергетске стандарде. У последње три деценије најчешћи случај решавања стамбених потреба је била незаконита изградња кућа, у којој не само да није постојала контрола поштовања грађевинских стандарда, већ ове куће врло често карактерише недостатак завршне обраде фасаде, због чега су оне веома неповољне са становишта енергетских својстава.

С друге стране, питања везана за сектор вишепородичног становања⁴⁷ се могу сматрати универзалнијим с обзиром да постоји значајнија униформност појавних облика и њихових материјалних карактеристика омогућавајући већу променљивост резултата а самим тиме и већи друштвени значај. Зграде вишепородичног становања су у већини случајева пројектоване и реализоване у складу са прописаним стандардима који су важили у одговарајућем периоду изградње, односно са важећом законском регулативом што гарантује одређени ниво квалитета односно обезбеђује прецизнију валоризацију постигнутих у односу на пројектоване енергетске карактеристике.

Укупан број зграда представља такође процену на основу података прикупљених у Табула пројекту и у Табели 27. приказан је као процентуални удео од укупног фонда станова, односно као процењени број у Табели 28.

Табела 27. Процентуална заступљеност типова зграда према површини станова и усвојеној периодици (на основу резултата ТАБУЛА пројекта)

		породично		вишепородично					
		слободностојеће	у низу	слободностојеће	ламела	у градском блоку			солитер
		1	2	3	4	5			6
A	пре 1919	3,04%	0,57%	0,06%	0,04%	0,11%		3,83%	
B	1919-1945	4,85%	0,30%	0,36%	0,12%	0,63%		6,27%	
C	1946-1960	6,83%	0,33%	0,49%	0,93%	0,55%	0,04%	9,18%	
D	1961-1970	9,35%	0,64%	2,23%	2,14%	0,77%	0,36%	15,49%	
E	1971-1980	13,13%	0,66%	3,51%	6,03%	1,09%	0,83%	25,26%	
F	1981-1990	11,85%	0,73%	3,75%	5,50%	1,17%	0,28%	23,29%	
G	1991-2011	7,98%	0,50%	2,89%	3,59%	1,72%		16,69%	
		57,04%	3,73%	13,30%	18,37%	6,04%	1,52%	100,00%	

Извор: База података Табула пројекта, Архитектонски факултет Београд

Табела 28. Процењени број зграда (на основу резултата ТАБУЛА пројекта)

		породично		вишепородично					
		слободностојеће	у низу	слободностојеће	ламела	у градском блоку			солитер
		1	2	3	4	5			6
A	пре 1919	117.985	17.394	183	40	345		135.947	6,05%
B	1919-1945	194.546	10.937	1.530	170	1.663		208.846	9,30%
C	1946-1960	286.259	12.034	2.013	1.175	1.344	34	302.859	13,48%
D	1961-1970	376.057	23.328	5.624	2.113	1.661	242	409.025	18,21%
E	1971-1980	454.893	20.636	8.104	4.337	1.876	415	490.261	21,83%
F	1981-1990	386.958	19.768	7.837	4.176	2.024	163	420.926	18,74%
G	1991-2011	252.884	12.567	6.757	2.971	3.277		278.456	12,40%
		2.069.582	116.664	32.048	14.982	12.190	854	2.246.320	100,00%
		92,13%	5,19%	1,43%	0,67%	0,54%	0,04%	100,00%	

Извор: База података Табула пројекта, Архитектонски факултет Београд

⁴⁷ Стамбене зграде

Наиме, статистика прати и приказује број станова, а не број зграда, а са становишта унапређења енергетских својстава зграда, битан је податак о броју стамбених зграда. Стога је у оквиру ТАБУЛА пројекта извршена процена броја зграда, која показује да породичне куће чине чак 92,13% од укупног броја стамбених зграда. Овај податак указује на још неповољније полазиште за становишта спровођења мера унапређења енергетске ефикасности, које би биле веома екстензивне због просторне раштрканости.

У оквиру Табула пројекта извршен је и прорачун енергетских својстава зграда према важећим подзаконским актима. Поштујући услове наведене у правилницима обрачуни су извршени за типичне материјално техничке системе моделских зграда рачунајући тзв. теоретску потрошњу, односно узимајући у обзир целокупну површину зграде без прекида у периоду грејања. Добијени резултати стога показују теоретску потрошњу зграда (прорачунске вредности) која најчешће не одговара реалном стању услед смањења грејне површине током прекида грејања. Истраживање је показало да грађани најчешће не греју целокупну површину зграде те да ниво загревања простора зависи од типа зграде, величине и коришћеног система грејања односно употребљеног енергента.

Потрошња енергије у оквиру постојећег стамбеног фонда исказана на овај начин, може се сагледати у Табели 29. у којој је она исказана по квадратном метру корисног простора.

Табела 29. Прорачунска потрошња енергије по површини стамбених зграда (kWh/m²)

		породично		вишепородично			
		слободностојеће	у низу	слободностојеће	ламела	у градском блоку	солитер
		1	2	3	4	5	6
A	пре 1919	263	312	210	164	166	
B	1919-1945	242	327	186	219	149	
C	1946-1960	251	244	227	182	219	158
D	1961-1970	252	359	172	159	189	118
E	1971-1980	327	132	191	137	158	134
F	1981-1990	339	218	126	127	117	125
G	1991-2011	240	159	78	85	95	

Извор: База података Табула пројекта, Архитектонски факултет Београд

На основу података из табеле закључује се да постојеће стамбене зграде у великој мери премашују прописане нивое потрошње за сличне структуре прављене према новим стандардима, те стога је и потенцијал за њихово унапређење велики.

Такође, из табеле се види да највећу потрошњу по површини имају породичне куће, које са становишта актуелних стандарда скоро у потпуности припадају најнеповољнијем "Г" разреду са више од 250 kWh/m². Такође, у овој табели се види да се енергетска својства објеката вишепородичног становања побољшавају током времена, пошто су од почетка 50-их година 20 века поштравани стандарди из области грађевинске физике који се односе на термоизолацију омотача зграда.

Треба, међутим имати у виду да је у овој табели приказана прорачунска потрошња заснована на проценама на основу важећих прописа у периоду изградње одређених стамбених објеката, као и да је број стамбених зграда такође обезбеђен кроз процену у оквиру ТАБУЛА пројекта, а на основу података из званичне статистике.

На основу ове процене извршен је прорачун потрошње енергије на нивоу целог стамбеног фонда, која је разврстана по периодима изградње и архитектонско урбанистичком склопу, а што је приказано у наредној Табели 30.

Табела 30. Прорачунска потрошња енергије на нивоу стамбеног фонда према периоду изградње, као и категорији и склопу стамбених зграда (kWh)

		породично		вишепородично					
		слободностојеће	у низу	слободностојеће	ламела	у градском блоку			
		1	2	3	4	5	6		
A	пре 1919	2.317.797	512.229	38.064	21.129	52.988	0	2.942.206	4,50%
B	1919-1945	3.402.572	284.831	196.427	75.299	272.583	0	4.231.713	6,48%
C	1946-1960	4.969.091	232.095	322.215	491.395	348.625	20.151	6.383.572	9,77%
D	1961-1970	6.824.367	667.268	1.111.817	987.025	420.887	121.717	10.133.081	15,51%
E	1971-1980	12.433.068	253.656	1.943.674	2.394.931	498.339	324.080	17.847.749	27,32%
F	1981-1990	11.638.272	462.456	1.369.332	2.023.959	397.938	101.882	15.993.838	24,48%
G	1991-2011	5.551.047	230.527	652.251	884.913	473.820	0	7.792.558	11,93%
		47.136.215	2.643.062	5.633.780	6.878.652	2.465.179	567.830	65.324.717	100,00%
		72,16%	4,05%	8,62%	10,53%	3,77%	0,87%	100,00%	

Извор: База података Табула пројекта, Архитектонски факултет Београд

Обим стамбених објеката изграђених након доношења нових прописа који уређују област енергетске ефикасности зграда, односно зграде које су изграђене у периоду од 2012. године, не представља значајан сегмент укупног грађевинског фонда те је и њихов утицај на укупна енергетска својства стамбеног фонда готово занемарљив. Стамбени објекти који су изграђени након доношења нових прописа из области енергетске ефикасности зграда, у периоду од 2013-2016 (за који постоје званични расположиви статистички подаци) чине свега 1,13%, те се овај новији стамбени фонд енергетски ефикасних зграда може сматрати готово занемарљивим у контексту укупних енергетских својстава стамбеног фонда. Можемо закључити да је повећање енергетске ефикасности сектора зградарства директно везано за третман постојећег грађевинског фонда и принципе његовог унапређења.

2.2.2. Ограничења у коришћењу стамбеног простора - енергетско сиромаштво

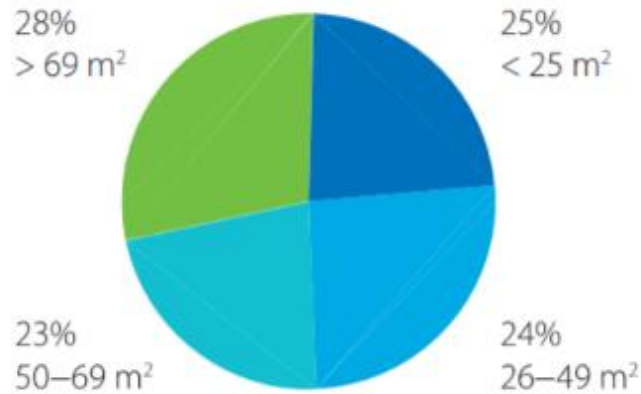
Један од основних трендова који је примећен од већег броја истраживача у области енергетских својстава зграда, економске моћи и начина живота становништва може се исказати кроз подстандардно коришћење стамбеног простора, нарочито у зимским месецима. Појам подстандардно се овде првенствено односи на површину корисног простора који се не загрева на нивоу који је у складу са прописаним стандардима термичког комфора.

Истраживање публиковано у оквиру УНДП студије: *Заробљени у прошлости, енергија, окружење и сиромаштво у Србији и Црној Гори* (Stuck in the Past Energy, Environment and Poverty in Serbia and Montenegro)⁴⁸ из 2004. је указало на неодрживо стање са овог аспекта, јер се у сваком четвртном домаћинству у Србији загрева мање од 10m² по члану домаћинства уз истовремено веома високу потрошњу енергената. Обимније истраживање ове тематике публиковано у оквиру монографије Атлас породичних кућа Србије⁴⁹ показује да се на узорку од преко 6000 зграда у току зимских месеци користи релативно мала квадратура као што је то приказано на графикану 15.

⁴⁸ Stuck in the Past Energy, Environment and Poverty in Serbia and Montenegro, Country Office in Serbia and Montenegro of the United Nations Development Programme, 2004, http://www.rs.undp.org/content/dam/serbia/Publications%20and%20reports/English/UNDP_SRB_Stuck_in_the_Past_Energy_environment_and_poverty_in_Serbia_and_Montenegro.pdf

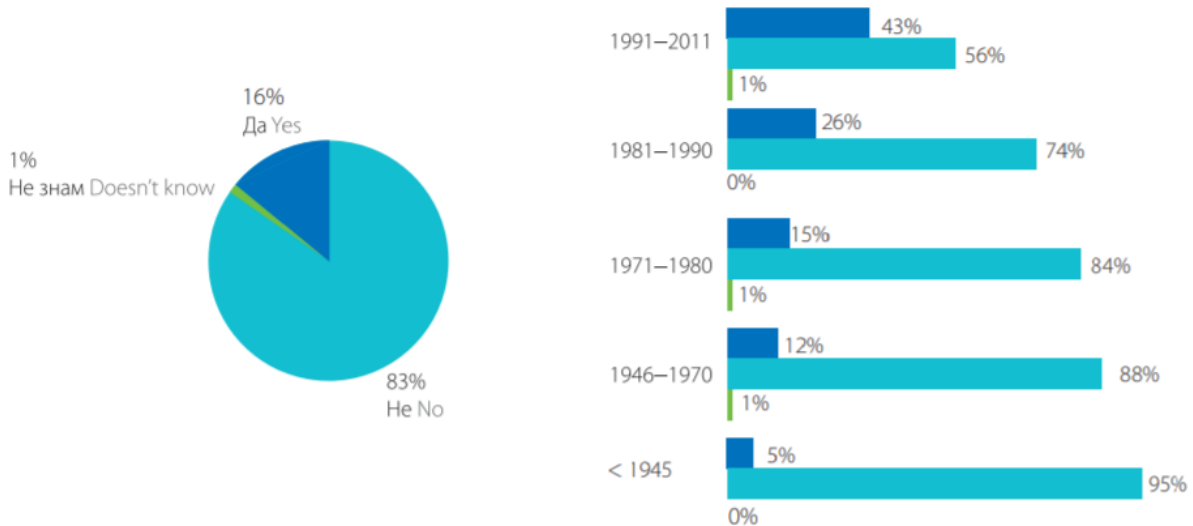
⁴⁹ Јовановић Поповић, М. и др. (2012). Атлас породичних кућа Србије/Atlas of Family housing in Serbia, Београд: Архитектонски факултет Универзитета у Београду и GIZ (двојезично издање)

Графикон 15. Површина грејаног простора у зградама



Имајући у виду чињеницу да је већина зграда изграђена од квалитетних материјала и према савременим технолошким принципима потенцијал побољшања квалитета је знатан. Употреба термоизолационог слоја у оквиру фасадног омотача се може сматрати директно повезана са уоченом појавом. Истраживање стања, публиковано у истој монографији, указује на повећање употребе изолационог слоја што се може тумачити као одговор на строжије прописе али и повећаним нивоом свести о уштеди енергије односно начинима остварења комфора. Приметна је употреба термоизолационог слоја и на зградама грађеним пре доношења првих прописа што указује на приметан процес реконструкције и санације који спроводе власници станова и зграда.

Графикон 16. Употреба термоизолације

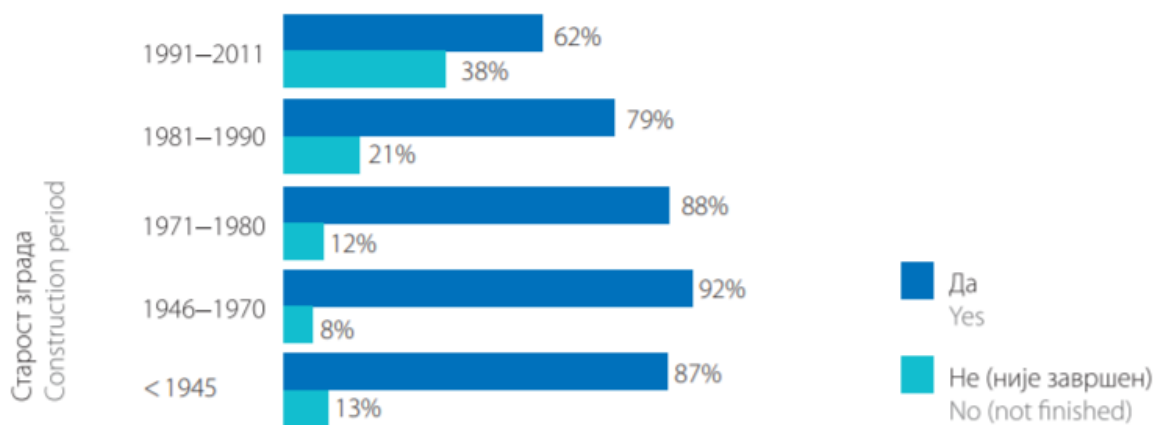


Проста анализа уочених трендова у контексту укупног биланса енергетске потрошње и квалитета становања указује на чињеницу да ће, по свему судећи, повећање нивоа енергетске ефикасности резултирати побољшаним комфором становања уз повећање корисне – грејане квадратуре у зимском периоду за иста улагања. Практично на нивоу Републике Србије је могуће да неће доћи до смањења потрошње који је у складу са потенцијалом уштеда.

2.2.3. Енергетска својства незаконито изграђених стамбених зграда Питање бесправних или нелегалних објеката представља значајан проблем и са аспекта енергетске ефикасности. Према доступним подацима расположивим на сајту <http://www.mgsi.gov.rs/cir/dokumenti/baza-nezakonito-izgradjenih-objekata> видимо да је МГСИ приступио прикупљању података на терену и да је том приликом формирана одговарајућа база. Укупно је идентификовано 975.822 стамбених и 19.346 стамбено - пословних зграда али без података о типовима зграда, њиховим карактеристикама, перформансама као ни о броју станова. На овај начин је урађен преглед стања али методолошки није јасно одређен према потребама процене материјално техничких карактеристика неопходних за сагледавање перформанси зграда.

Истраживање грађевинског фонда које је претходно описано, може пружити приближну слику о стању овог сегмента стамбеног фонда кроз приказ показатеља степена завршености зграде, односно постојања завршне фасаде обраде (Графикон 24), а нарочито у домену индивидуалног становања. На графикону видимо изразиту тенденцију изградње зграда које се употребљавају за становање али нису завршене (чак 40% кућа у последњих 20 година нема фасаду!). Уколико знамо да су енергетске перформансе оваквих објеката неколико пута лошије од оних прописаних одговарајућим подзаконским актима морамо посветити посебну пажњу адекватном третирању у процесу озакоњења (легализације).

Графикон 17. Завршеност објекта⁵⁰



Са стратешког аспекта није потпуно јасна методологија идентификације и каталогизације ових зграда а нарочито пажњу привлачи однос њиховог броја према укупном броју станова у Републици Србији.

Према подацима прикупљеним кроз неколико поступака легализације, односно озакоњења незаконито изграђених објеката, скоро сваки трећи стан није легалан. Тај број указује на велики удео постојећег стамбеног фонда за који нема ни основних информација неопходних за предлагање одговарајућих мера унапређења енергетских својстава, односно енергетске ефикасности зграда. Стога је први корак који је потребно предузети истраживање квалитета овог дела стамбеног фонда, уколико се желе постићи ефекти у циљу смањења утицаја на животну средину, као и порошње енергената у сектору домаћинства.

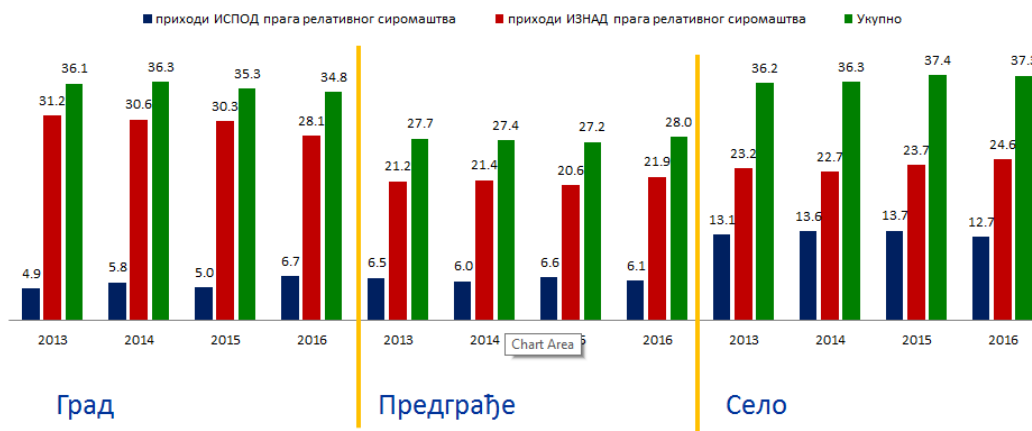
⁵⁰ Анализирано на узорку од 6.000 зграда према поштанским адресама

2.3. АНАЛИЗА СТАНОВАЊА ОСЕТЉИВИХ ГРУПА

2.3.1. Анализа показатеља и трендова у вези са стамбеном угроженошћу на основу података из EU-SILC истраживања

Анкета о приходима и условима живота⁵¹, даје показатеље о сиромаштву, социјалној укључености, неједнакости и укупном животном стандарду. За анализу података релевантних за националну стамбену стратегију у Републици Србији, из овог истраживања од великог су значаја показатељи о условима становања и стамбеној искључености, јер је на основу њих могуће пратити промене и трендове у периоду 2013–2016. године. Такође, ово истраживање садржи податке о условима становања, стамбеној депривацији, и сл., према различитим параметрима, као што су доходне и старосне групе, родна припадност, величина и структура домаћинства и др.

Графикон 18 Дистрибуција становништва према степену урбанизације⁵² и приходима, у периоду 2013–2016, у Републици Србији (%)



Извор: Eurostat (ilc_lvho01)

Посматрано према степену урбанизације и приходима домаћинства, уочава се да у селима живи два пута више становника (око 13%) са приходима испод прага апсолутног сиромаштва, у односу на оне који живе у граду или у приградским зонама (око 6%).⁵³ С друге стране, у периоду 2013.–2016. године у градским срединама је приметан константан раст учешћа становника са приходима испод прага апсолутног сиромаштва (од 4,9% у 2013. до 6,7% у 2016). То је вероватно последица осиромашења градског становништва, и мањим делом досељавања најсиромашнијих становника из руралних средина у градове.

Графикон 19. Домаћинства у Републици Србији, у 2013–2016. години, према типу стана и доходним групама (%)

⁵¹ Анкета о приходима и условима живота (*The Survey on Income and Living Conditions – SILC*) спроводи једном годишње према јединственој методологији ЕУ. У Републици Србији истраживање се спроводи од 2013. године.

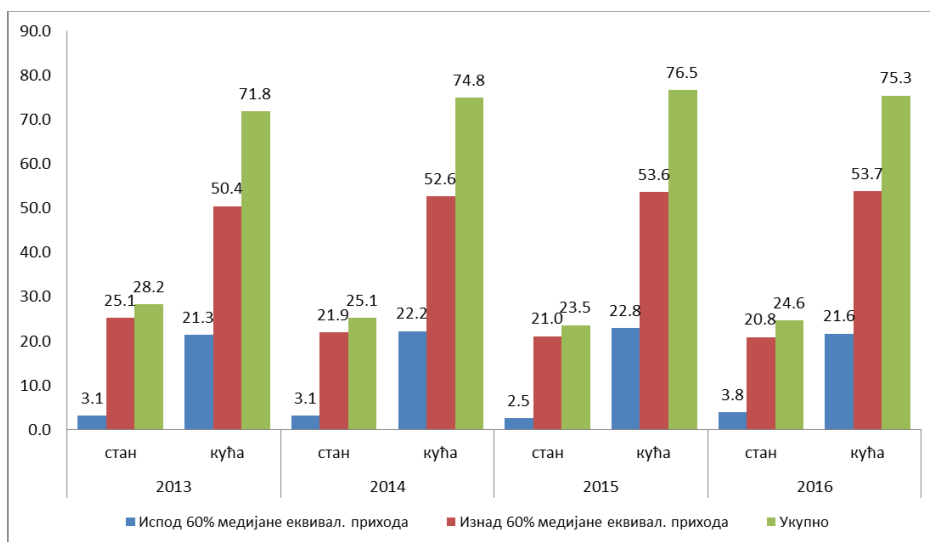
⁵² Подела на град, предграђе и село је извршена према густини насељености (по методологији Еуростата):

Густо насељено подручје: најмање 50% становника живи у кластерима континуалне мрежне структуре од 1 км² са густином од најмање 1,500 становника по км² и најмање 50.000 становника

Средње насељено подручје: кластери континуалне мрежне структуре од 1 км² са густином од најмање 300 становника по км² и најмање 5.000 становника

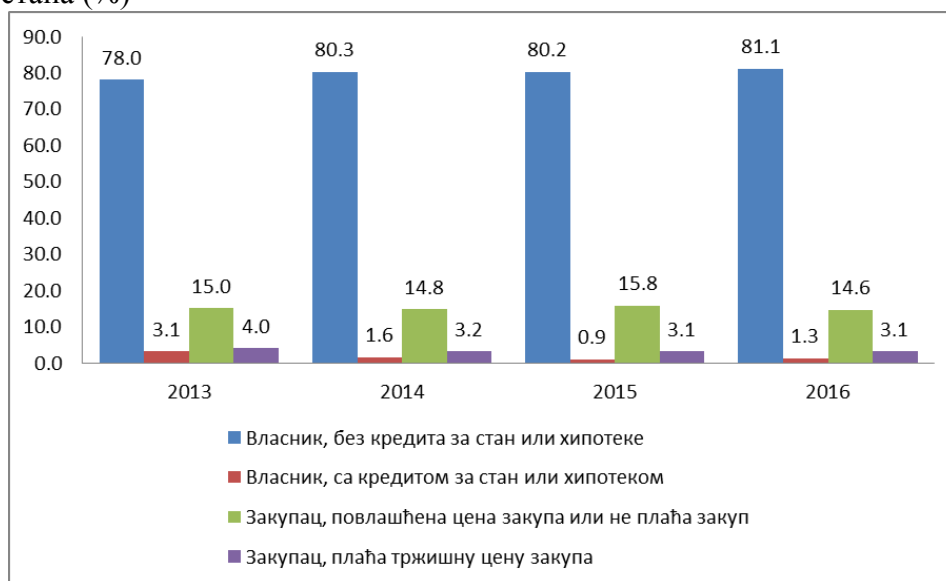
Слабо насељено подручје: више од 50% становништва живи у сеоским областима изван градских кластера

⁵³ Извор: Eurostat (ilc_lvho01)



Извор: Eurostat (ilc_mdho06q)

Графикон 20. Домаћинства у Републици Србији, у 2013–2016. години, по основу коришћења стана (%)

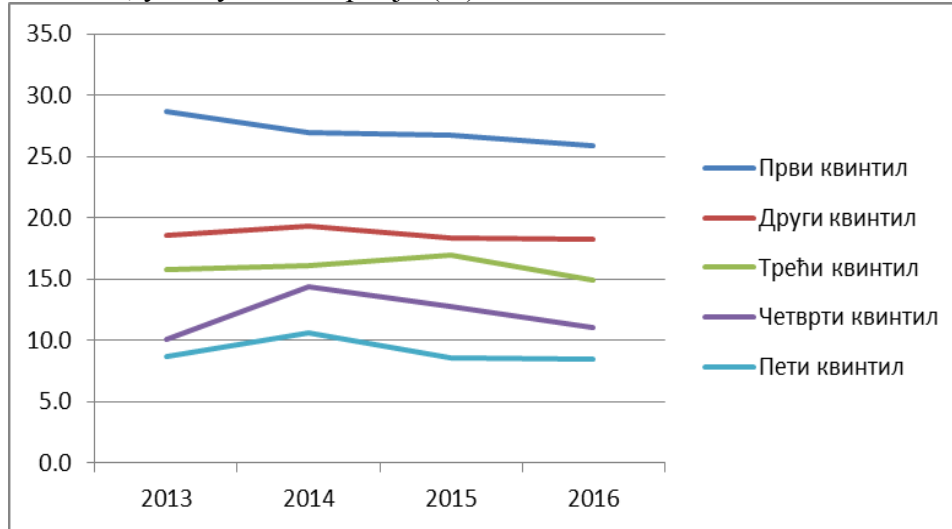


Извор: Eurostat (ilc_lvho02)

У Републици Србији, у периоду од 2013. до 2016. године, постоји тренд пораста домаћинстава која живе у породичној кући (од 71,8% у 2013. до 75,4% у 2016), у односу на она које живе у стану у стамбеној згради (од 28,2% у 2013. до 21,6% у 2016).⁵⁴ У истом периоду присутан је и пораст домаћинстава која живе у сопственом стану (78,0% у 2013, према 81,1% у 2016), при чему је готово три пута мањи број домаћинстава која поседују стан оптерећен хипотеком или стамбеним кредитом (3,1% у 2013. и 1,3% у 2016). Дошло је и до смањења броја домаћинстава које изнајмљују стан (19% у 2013. на 17,7% у 2016), било по тржишним условима (4% у 2013 на 3,1% у 2016) или по ценама нижим од тржишне (15% у 2013 на 14,6% у 2016).

⁵⁴ Извор: Eurostat (ilc_lvho01)

Графикон 21. Вишеструка депривација у становању према доходновним групама, у периоду 2013–2016, у Републици Србији (%)



Извор: Eurostat (ilc_mdho06q)

У 2016. години, У Републици Србији, се 15,7% домаћинстава суочавало са вишеструком депривацијом у становању,⁵⁵ односно живело је у стану који је био пренасељен и који је имао још неки недостатак: био је влажан, мрачан, са лошим прозорима, без купатила/туша или тоалет и сл. У таквим становима најчешће су живела домаћинства, њих 25,9% са најнижим приходима (први квинтил). Поред тога значајан је број домаћинстава из другог (18,2% у 2016) и трећег (14,9% у 2016) доходног квинтила која се суочавају са вишеструком депривацијом у становању, а релативно је висок број домаћинстава са приходима из највишег, петог квинтила (8,4 % у 2016).

Стопа пренасељености станова⁵⁶ у Републици Србији је према стандардима Еуростата изузетно висока јер је у 2016. години 55,5% домаћинстава живело у пренасељеном стану, и то 65% домаћинстава која се налазе у ризику од сиромаштва и 52,3% од оних са приходима изнад линије сиромаштва.⁵⁷

Када се стање посматра према доходновним групама, у 2016. години 65,1% домаћинстава са приходима из првог квинтила становало је у пренасељеном стану, затим 61,6% и 54,8% из другог и трећег доходног квинтила, као и 44,9% домаћинстава из највишег, петог доходног квинтила. Стопа пренасељености била је веома висока посматрано и према стамбеном статусу, где је 79,8% купаца живело у пренасељеном стану који је изнајмљивало на тржишту, као и 61,5% оних који су плаћали повлашћени закуп.⁵⁸ У пренасељеном стану који није био оптерећен кредитом или хипотеком становало је 53,3% власника, односно 70,6% њих у стану са овим оптерећењем што је девет пута више у односу на таква домаћинства у ЕУ.

⁵⁵ Извор: Eurostat (ilc_mdho06q)

⁵⁶ Према Анкети о приходима и условима живота (SILC), домаћинство се класификује да живи у пренасељеним стану уколико располаже са мањим бројем соба од утврђеног минимума. Минималан број соба потребних за домаћинство и израчунава се према следећим мерилима: једна соба по пару у домаћинству; једна соба за сваку особу преко 18 година; једна соба за две особе истог пола између 12 и 17 година; једна соба за сваку особу између 12 и 17 година различитог пола; и један соба за двоје деце млађе од 12 година.

⁵⁷ Ови показатељи су приближно 3,5 пута лошији од стања на нивоу ЕУ. Извор: Eurostat (ilc_lvho05a)

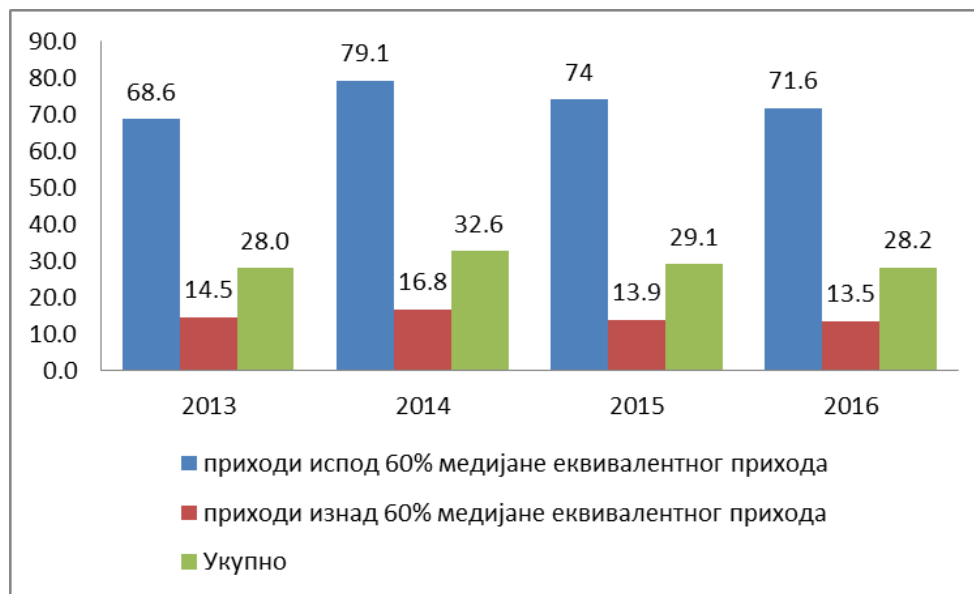
⁵⁸ Извор: Eurostat (ilc_lvho05c)

У пренасељеним становима у 2016. години два пута чешће су становала домаћинства са издржаваном децом (67,8%) од оних без деце (39,7%), при чему је највећи проценат домаћинстава са троје и више деце (81,8%) у таквим становима.⁵⁹ Слично је стања и за самохране родитеље са децом (68,9%) и домаћинстава са три или више одраслих особа и издржаваном децом (72,5%). Сходно томе, висок је проценат деце и младих који живе у пренасељеним становима. Тако је 2016. године 67,1% деце узраста до 5 година становало у пренасељеном стану, док је 72,0% младих особа, узраста од 12 до 17 године, живело у пренасељеном стану. Нешто је повољнија ситуација је код одраслих старости од 18 до 64 године (57,2%) а најповољнија код особа преко 65 година старости (38,5%) и то код мушкараца у односу на жене (33,8% према 42%).

Трошкови становања представљају знатно оптерећење за буџет домаћинстава у Републици Србији. Тако је више од једне четвртине свих домаћинстава (28,2% у 2016) и три четвртине домаћинстава чији су приходи испод релативне линије сиромаштва (71,6% у 2016) трошило више од 40% својих расположивих прихода на становање.

Присутан је стални раст финансијског оптерећење буџета домаћинства трошковима становања, па је у 2016. години готово три четвртине домаћинстава, односно 71,9%, сматрало да су трошкови становања у знатној мери оптерећивали њихов буџет, као и чак 86,7% домаћинстава која се налазе у ризику од сиромаштва.⁶⁰ Поред тога, 34,8% домаћинстава је имало дуговања за комуналне трошкове, и то у 2016. години 52,5% домаћинстава са приходима испод релативне линије сиромаштва и 28,8% домаћинстава са вишим приходима. Генерално, домаћинства са издржаваном децом, чешће имају дуговања за комуналне трошкове, од оних без издржаване деце.

Графикон 22. Стопа оптерећености трошковима становања према доходним групама домаћинства, у 2013-2016. (%)

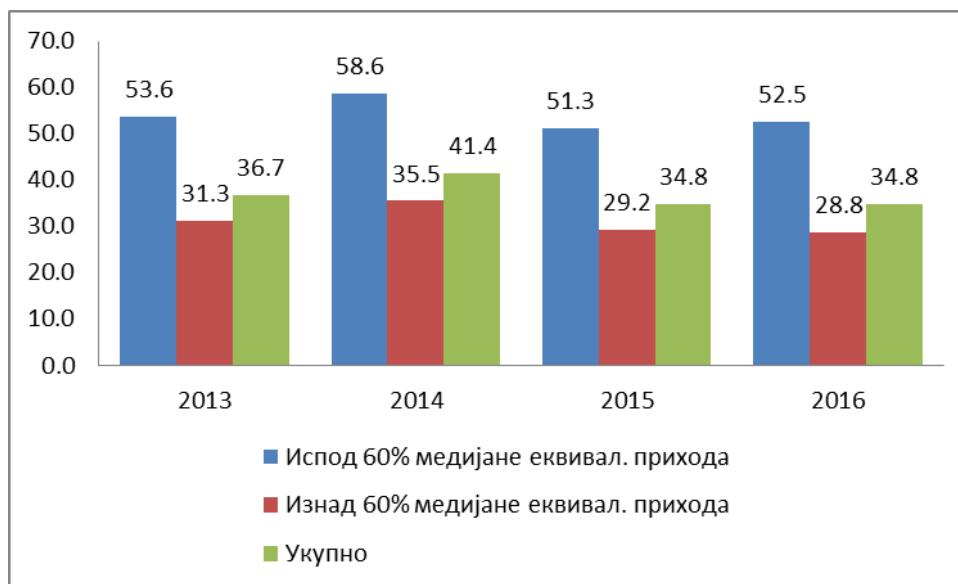


Извор: Eurostat (ilc_lvho07a)

⁵⁹ Извор: Eurostat (ilc_lvho05b)

⁶⁰ Извор: Eurostat (ilc_mdcd04)

Графикон 23. Дуговања домаћинства за комуналне трошкове, према доходним групама, у 2013–2016 (%).



Извор: Eurostat (ilc_md07)

Главни проблеми и трендови према резултатима анкете EU-SILC за Србију:

- У градским срединама је приметан константан раст учешћа становника са приходима испод прага реалног сиромаштва (од 4,9% у 2013. до 6,7% у 2016)
- Постоји тренд пораста домаћинстава која живе у породичној кући. Сиромашна домаћинства ретко живе у становима, а знатно чешће у породичним кућама. Може се претпоставити да је то последица интензивније изградње породичних кућа чиме се обезбеђује и стан у власништву.
- Дошло је и до смањења броја домаћинстава које изнајмљују стан (19% у 2013. на 17,7% у 2016), било по тржишним условима (4% у 2013 на 3,1% у 2016) или по ценама нижим од тржишне (15% у 2013 на 14,6% у 2016).
- Смањење броја домаћинстава која поседују стан оптерећен стамбеним кредитом или хипотеком, може бити последица финансијски неприступачних кредита за приходе које домаћинства остварују, као и неиспуњавања других услова за добијање кредита уколико је реч о изградњи породичне куће (непостојање грађевинске дозволе и сл.).
- Око 16% домаћинстава у Србији суочавало са вишеструком депривацијом у становању, односно живело је у стану који је био пренасељен и који је имао још неки недостатак: био је влажан, мрачан, са лошим прозорима, без купатила или тоалет и сл.
- Више од половине домаћинстава у Србији је 2016. живело у пренасељеном стану, као и 65% домаћинстава која се налазе у ризику од сиромаштва.
- У пренасељеним становима чешће су становала домаћинства са издржаваном децом (67,8%) од оних без деце (39,7%), при чему је највећи проценат домаћинстава са троје и више деце (81,8%) у таквим становима.
- Више од једне четвртине свих домаћинстава (28,2% у 2016) и три четвртине домаћинстава чији су приходи испод релативне линије сиромаштва (71,6% у 2016) трошило више од 40% својих расположивих прихода на становање.
- Више од половине домаћинстава која се налазе у ризику од сиромаштва има дуговања за комуналне трошкове.

2.3.2. Становање осетљивих категорија и група становништва

Закон о становању и одржавању зграда (члан 89), утврђује следеће категорије према којима се дефинишу стамбени програми:

- 1) бескућник;
- 2) привремени бескућник;
- 3) жртва породичног насиља без стана или одговарајућег стана, која нема довољно средстава да самостално реши стамбену потребу;
- 4) корисник права на новчану социјалну помоћ у смислу закона који уређује социјалну заштиту и без стана;
- 5) лице које има својство борца прве категорије, као и корисник права из области борачко-инвалидске заштите и заштите цивилних инвалида рата и које је без стана без стана, односно без одговарајућег стана;
- 6) особа са инвалидитетом без стана, односно без одговарајућег стана;
- 7) лице које нема довољно средстава да обезбеди стан на тржишту за себе или за себе и своје породично домаћинство, односно да унапреди своје услове становања, а које је без стана, односно без одговарајућег стана;
- 8) лице са занимањем које је недостајуће занимање и од интереса је за јединицу локалне самоуправе, односно орган државне управе.

Поред тога, Закон (члан 103) за поједине категорије предвиђа и мере стамбеног збрињавања као вида стамбене подршке, и то нарочито за лице која је:

- 1) бескућник,
- 2) привремени бескућник, односно лице чији је стан или породична кућа оштећена или уништена услед елементарне и друге непогоде и чијем је стану или породичној кући услед дотрајалости или већег оштећења угрожена стабилност тако да представља непосредну опасност по живот и здравље људи, за суседне објекте и за безбедност саобраћаја и које из ових разлога остварује право на нужни смештај у складу са законом којим се уређује изградња објеката;
- 3) жртва породичног насиља.

Према Годишњем извештају Европске комисије о напретку Републике Србије у 2018. години, препорукама су обухваћене следеће осетљиве друштвене групе: жене, деца, особе са инвалидитетом, Роми, избеглице и интерно расељена лица, ЛГБТИ особе.⁶¹ Поред тога, ЕК је у Извештају оценила да су трансродна лица посебно осетљива на бескућништво.

Акциони план за Поглавље 23 препознаје као циљ унапређење услова становања за поједине осетљиве групе, и то за Роме и за интерно расељена лица.⁶²

Европска унија је утврдила неке осетљиве друштвене групе, које су посебно изложене ризику од сиромаштва, а унутар тога и стамбеној искључености, и то су: деца, млади, самохрани родитељи, домаћинства са издржаваним лицима, бескућници, Роми и особе са инвалидитетом.⁶³

Специјална известитељка за адекватно становање као саставног дела права на адекватан животни стандард и права на недискриминацију, у Извештају у вези са формулисањем

⁶¹ Извештај за 2018. годину који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона Саопштење о политици проширења ЕУ за 2018. годину ([http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji\(1\).pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji(1).pdf))

⁶² <https://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023.pdf>

⁶³ European Commission (2010): *The European Platform against Poverty and Social Exclusion: A European framework for social and territorial cohesion*, Brussels.

стамбених стратегија у складу са принципима људских права⁶⁴, навела је да „стратегије морају проценити које заједнице и групе имају највеће потребе, односно живе у најтежим условима, и да одговоре на њихове околности на начин који је у складу с људским правима.“⁶⁵ С тим у вези, стамбена стратегија треба да идентификује „групе које су у неповољном положају у односу на становање и одговоре на посебне препреке са којима се суочавају. Као групе које се налазе у неповољном положају Специјална извештељка нарочито наводи жене, особе са инвалидитетом, лица која живе у сиромаштву, мигранте, расне и етничке мањине, аутохтоне народе, младе, стара лица, лезбејке, геј, бисексуалне, трансродне и интерсекс особе, и бескућнике односно лица које живе у неформалним насељима. Коначно, она указује и на неопходност ефикасне примене правне заштите од дискриминације у сектору становања, као и препознавање социјалног и економског положаја као забрањеног основа дискриминације, укључујући и бескућништво.“⁶⁶

Специјална извештељка за адекватно становање у свом Извештају о посети Србији, као лица у тешком положају наводи: лица која живе у неформалним насељима, нарочито Роми; особе са инвалидитетом; бескућници; лица која живе у сиромаштву; мигранти и избеглице који долазе изван граница Балкана, као и интерно расељена лица, међу којима су најугроженији Роми, Ашкалије и Египћани, од којих многи живе у неформалним насељима.⁶⁷ Она је такође указала на потребу деинституционализације особа са инвалидитетом и успостављања адекватних услуга подршке и становања у заједници⁶⁸, али и на недостатак дугорочних мера и националних институција за решавање питања становања као људског права за све, са одређеним националним и локалним буџетима.⁶⁹ УН Комитет за економска, социјална и културна права у својим закључним запажањима о другом периодичном извештају за Србију „изражава забринутост због чињенице да се припадници националних и етничких мањина, особе са инвалидитетом, избеглице и интерно расељена лица, укључујући Роми и остале маргинализоване групе и даље суочавају са дискриминацијом у погледу приступа економским, социјалним и културним правима, као и малог броја стамбених јединица за социјално становање изграђених на годишњем нивоу за породице са ниским примањима.“⁷⁰

УН Комитет за укидање расне дискриминације у својим закључним запажањима о комбинованом другом, трећем, четвртном и петом периодичном извештају Србије, у делу који се тиче становања изразио је забринутост због „сазнања да једну трећину регистрованих бескућника чине Роми и да 60.000 Рома, Ашкалија и Египћана живе у лошим условима живота у стотинама неформалних насеља којима често недостаје приступ основним услугама.“⁷¹

УН Комитет за људска права у својим Закључним запажањима о трећем периодичном извештају Србије „понавља своју забринутост што су, упркос напорима државе потписнице,

⁶⁴ Извештај Специјалне извештељке за адекватно становање <https://www.placetocallhome.ca/pdfs/consultations/Report-of-the-Special-Rapporteur-Leilana-Farha-EN.pdf>

⁶⁵ <http://www.undocs.org/A/HRC/37/53>

⁶⁶ <http://www.undocs.org/A/HRC/37/53>

⁶⁷ Извештај специјалне извештељке за адекватно становање као саставног дела права на адекватан животни стандард и права на недискриминацију о посети Србији и Косову, стр. 9-12, видети на:

http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/A_HRC_31_54_Add.2_Unofficial_translation_SerbianAEV.pdf

⁶⁸ Исто., Параграф 51.

⁶⁹ Исто., параграф 97.

⁷⁰ Комитет за економска, социјална и културна права, Закључна запажања о другом периодичном извештају Србије, доступно на: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sh/node/19967>.

⁷¹ УН Комитет за укидање расне дискриминације Закључна запажања о комбинованом другом, трећем, четвртном и петом периодичном извештају Србије, доступно на: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sr/node/158>

Роми и даље подвргнути широко распрострањеној дискриминацији и искључивању, принудним иселењима и де факто сегрегацији у становању.⁷²

УН Комитет за права особа са инвалидитетом у својим Закључним запажањима о Иницијалном извештају Србије изразио је своју забринутост због недостатка приступачног социјалног становања, као и слабе физичке приступачности јавним објектима особама са инвалидитетом у Републици Србији⁷³ и због недостатка свеобухватне стратегије и мера за ефективну деинституционализацију.⁷⁴

УН Комитет за елиминацију дискриминације жена у својим Закључним запажањима о комбинованом Другом и трећем периодичном извештају Србије „са забринутошћу констатује да постоји дискриминација жена на селу у приступу адекватном животном стандарду, а посебно имовинским правима.“⁷⁵

2.3.2.1. Бескућници

Дефиниција (домаћа):

Закон о становању и одржавању зграда одредбама члана 3. став 2. тачка 37, дефинише бескућника као „лице које живи на улици без заклона, односно у простору које није стан, односно други облик стамбеног смештаја у складу са овим законом.“ Истим законом прописана је и категорија „привремени бескућник“, што је „лице које је остало без стана или су му значајно нарушени услови становања услед конструктивне нестабилности објекта, односно услед елементарне или друге непогоде, а које нема довољно средстава да самостално реши стамбену потребу.“⁷⁶

Национална стратегија социјалног становања,⁷⁷ усвојена 2012. године за период од 10 година (до 2022. године) ослања се на европску типологију бескућништва и стамбене искључености - ЕТХОС⁷⁸ (коју је развила ФЕАНСА) кроз четири концептуалне категорије бескућништва и стамбене искључености: (1) без крова над главом, (2) бескућништво, (3) несигурно становање и (4) неадекватно становање.⁷⁹ Мада полази од елемената који дају могућност постављања широког обухвата и третмана бескућништва и стамбене искључености, у Стратегији се претежно третира физички оквир стамбене ускраћености, односно првенствено се сагледава примарно бескућништво.

Попис становништва и станова (2011) дефинише две групе: примарне и секундарне бескућнике, на основу којих је вршено прикупљање података. *Примарни бескућници* су лица без стана или привремене адресе становања, која живе на улици, у парковима и сл. и која повремено траже смештај у неком од прихватилишта. *Секундарни бескућници* су лица која живе у просторијама настањеним из нужде (нпр. подрум, шупа, шатор, вагон, сл.).

⁷² Комитет за људска права, Закључна запажања о трећем периодичном извештају Србије, доступно на: http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/zakljucna_zapazanja_komitetcpr_c_srb_co_3_27019_e_srp.pdf

⁷³ УН Комитет за права особа са инвалидитетом, Закључна запажања о Иницијалном извештају Србије, доступно на: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sh/node/19868>.

⁷⁴ *Ibid.*, параграф 40

⁷⁵ УН Комитет за елиминацију дискриминације жена, Закључна запажања о комбинованом другом и трећем периодичном извештају Србије, доступно на:

http://www.ljudskaprava.gov.rs/sites/default/files/dokument_file/cedaw_zakljucna_zapazanja_srp.pdf.

⁷⁶ *Ibid.* члан 89.СТАВ?, тачка. 2.

⁷⁷ Национална стратегија социјалног становања, „Службени гласник РС”, бр. 13/12

⁷⁸ ЕТХОС – Европска типологија бескућништва и стамбене искључености; ФЕАНСА – Европски савез организација које раде с особама које су бескућници.

⁷⁹ Мада је усвојена 2012. године, аналитичка основа Стратегије је израђена пре пописа из 2011. године, тако да Стратегија не садржи податке из тог пописа, већ из претходног из 2002. године.

Дефиниција из пописа је важна, јер су на основу ње прикупљени подаци за целокупну територију државе.⁸⁰ С друге стране ова дефиниција није пратила одређења из типологију ЕТХОС, будући да се првенствено базирала на физичком оквиру становања, занемарујући шири аспект стамбене искључености.

Аспект бескућништва није препознат Законом о социјалној заштити.

Међународна дефиниција:

Не постоји јединствена, међународно усвојена или препоручена дефиниција бескућништва. У документима Европске комисије најчешће је позивање на ЕТХОС типологију.⁸¹ Међутим, чак и у државама чланицама ЕУ постојеће дефиниције бескућништва обухватају ужи опсег него што је то препоручено ЕТХОС типологијом.⁸²

С друге стране, постоји препорука Европске комисије да је важно да се прихвати јединствена ЕТХОС типологија као један од елемената за успостављање ефикаснијих стратегија у борби против бескућништва.⁸³

Подаци:

Пописом из 2011. године по први пут су у Републици Србији прикупљени подаци о бескућницима, када евидентирано укупно 18.287 бескућника – од чега примарних 445⁸⁴ и секундарних 17.842. Бескућници су подједнако мушкарци и жене, док су најугроженија/најбројнија категорија жене преко 65 година старости. Према националној припадности, највише је бескућника Срба, око 56%, док је веома висок проценат Рома, око 31% од укупног броја евидентираних. Посматрано према територијалној дистрибуцији, највише бескућника 7.129 лица (односно 39,0% од укупног броја) евидентирано је у Београдском региону. У региону Шумадије и Западне Србије евидентирано је 4.562 бескућника (24,9%), у региону Јужне и Источне Србије 3.997 лица (21,9%), док их је у региону Војводине било најмање 2.599 бескућника (14,2%). Поред ових, пописом су прикупљени и подаци према следећим показатељима: старосна и полна припадност, брачно стање, образовање, економска активност, занимање, извори средстава за живот, броју чланова домаћинства (за секундарне бескућнике), према типу насеља (градско и остало), миграциона обележја. Пописом нису прикупљени подаци о бескућницима у односу на неки други вид угрожености, тако да тренутно немамо податке о броју бескућника особа са инвалидитетом, жртава породичног насиља, припадника ЛГБТИ популације и др. Према евиденцијама центара за социјални рад, у Србији су у 2016. години, бескућници чинили 0,1% укупног броја корисника услуга социјалне заштите.⁸⁵

⁸⁰ Попис није спроведен на територији Косова и Метохије.

⁸¹ Hugh Frazer and Eric Marlier (2009): *Homelessness and housing exclusion across EU Member States*.

⁸² „Организације у Европи су недавно ушле у партнерство ради израде "закона о бескућницима" у циљу повећавања свести о дискриминацији и неправедности са којима се суочавају хомосексуалци и подстакле градове да им признају права на коришћење јавних простора, приступ основним санитарним просторијама примењују праксе које су неопходне за њихово опстанак.“ Наведено према:

<http://www.undocs.org/A/HRC/37/53>

⁸³ FEANSA and Fondation Abbé Pierre (2018): *Third Overview Of Housing Exclusion In Europe*. Brussels and Paris (<http://www.feantsa.org/download/full-report-en1029873431323901915.pdf>)

⁸⁴ Прикупљање података о примарним бескућницима обављено је током фазе претпописивања (од 1. до 30. септембра 2011. године) у сарадњи са Републичким заводом за социјалну заштиту, Покрајинским заводом за социјалну заштиту и невладиним организацијама. Пописано је свако лице које је током септембра 2011. године потражило смештај или неку другу врсту услуге у одговарајућој установи социјалне заштите.

⁸⁵ У 2016. години у Републици Србији је евидентирано укупно 724.411 корисника услуга социјалне заштите. Учешће бескућника у укупном броју корисника услуга социјалне заштите био је истоветан учешћу групи коју су чинили страни

Према извештајима међународних организација и националних организација цивилног друштва након принудних исељењима из неформалних насеља један број Рома и Ромкиња су постали бескућници, без обезбеђеног адекватног алтернативног смештаја.⁸⁶

Међународни извори:

Специјална известитељка за адекватно становање као саставног дела права на адекватан животни стандард и права на недискриминацију, у Извештају за Србију наводи између осталог да: „је проблему бескућништва у Србији дата само ограничена пажња, са мало поузданих података који су расположиви.“ Она је такође обавештена да групе које су већ биле изложене дискриминацији и искључењу или екстремном сиромаштву, као што су особе са психичким сметњама или ЛГБТ особе, могу бити у још већем ризику од бескућништва. Она је такође указала и на постојање законских препрека за формирање свратишта за бескућнике, те непостојање одредби за развијање тела која нису државна, као и законске обавезе било ког јавног органа власти да делује у циљу решавања или спречавања бескућништва.⁸⁷ С тим у вези Специјална известитељка препоручује Влади Републике Србије да одговори на бескућништво и елиминише га, коришћењем референтних мерила и временских рокова; регулише и субвенционише трошкове становања, укључујући трошкове комуналних услуга и пореза, за појединце и домаћинства са ниским примањима како би се решило питање приступачности цена и обезбедило да нико не постане бескућник због неизмиривања обавеза, као и да олакша процес деинституционализације, динамиком која ће обезбедити да нико у процесу деинституционализације не постане бескућник.⁸⁸

УН Комитет за укидање расне дискриминације у својим закључним запажањима о комбинованом другом, трећем, четвртном и петом периодичном извештају Србије, у делу који се тиче становања изражава своју забринутост због сазнања да једна трећина регистрованих бескућника су Роми.⁸⁹ Комитет је такође забринут због сазнања да се принудо исељење из насеља одвија без...могућности алтернативног смештаја.⁹⁰

Домаће стратегије и планови:

Бескућништво је препознато у *Националној стратегији социјалног становања*, у оквиру посебног циља број 6. „Успостављени инструменти за спречавање и смањивање бескућништва“. Прва мера у оквиру тог циља је: „Изградња капацитета за спречавање и смањење бескућништва“, којом је предвиђено спровођење истраживања о бескућништву, утврђивање методологије за праћење и обука кадрова и подизање капацитета институција за праћење бескућништва, рад са бескућницима и мере подршке за изградњу стамбених објеката за смештај бескућника. Други подциљ: „Изградња смештајних капацитета за бескућнике и жртве елементарних непогода“, којом је предвиђена подршка локалним самоуправама у изградњи физичких капацитета - стамбених објеката за смештај примарних

држављани, особе без држављанства и жртве трговине људима. Републички завод за социјални рад (2017): *Пунолетни корисници у систему социјалне заштите у 2016.*, Београд, стр. 13

⁸⁶ Amnesty International, „Роми још увек чекају на одговарајући смештај“, стр. 2-3, „Дом је више од крова над главом“ стр. 42., Праксис, Извештаји, доступно на: <http://www.praxis.org.rs/index.php/sr/reports-documents/praxis-reports>.

⁸⁷ Извештај специјалне известитељке за адекватно становање као саставног дела права на адекватан животни стандард и права на недискриминацију о посети Србији и Косову, стр. 11, преузето са: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/A_HRC_31_54_Add.2_Unofficial_translation_SerbianAEV.pdf.

⁸⁸ *Ibid.* параграф 100. и 101.

⁸⁹ Комитет за укидање расне дискриминације, Закључна запажањима о комбинованом другом, трећем, четвртном и петом периодичном извештају Србије, параграф 22.

⁹⁰ *Ibid.*

бескућника и жртава елементарних непогода. На жалост, активности и мере којима би се остварили циљеви постављени у Националној стратегији социјалног становања нису реализоване у периоду од њеног доношења до данас.

*Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији (2016–2025)*⁹¹ у делу који је посвећен опису стања констатује да је Пописом из 2011. године значајан проценат ромске популације евидентиран као бескућници, и то првенствено као секундарни бескућници.⁹² Мере предвиђене овом стратегијом не помињу експлицитно борбу против бескућништва, али обухватају друге мере (попут унапређења услова у ромским насељима, побољшање постојећег стамбеног фонда, развијање програма социјалног становања и сл.), које могу да допринесу превенцији бескућништва.

Постојеће мере и програми:

Прихватилишта и прихватне станице су мере које се реализују у склопу услуга социјалне заштите, а које обезбеђују јединице локалне самоуправе. У истраживању бескућништва, спроведеном током 2011. године, наводи се број од приближно 790 корисника прихватилишта и прихватних станица, и то у 12 локалних самоуправа у којима је ово истраживање забележило постојање те врсте установа.⁹³ Центри за социјални рад су 2012. године известили да је од укупно 290 евидентираних бескућника, њих 170 користило услугу смештаја и то најчешће у прихватилиштима или прихватним станицама.⁹⁴

Трендови/нове појаве:

Све учесталија принудна исељавања из станова (деложација), уз примену Закона о извршењу и обезбеђењу,⁹⁵ наводе се као један од потенцијалних узрочника бескућништва. Међу узроцима исељења наводе се: исељења услед наплате различитих дуговања домаћинства, немогућности плаћања стамбеног кредита и хипотеке над станом, губитак права на стан због стечаја предузећа које је било власник стана и сл. Мада су препознати као све израженији, овакви видови деложације, њихов узрок, обим и последице, још увек су неистражени и за њих тренутно не постоје било какви јавно доступни квантитативни показатељи. Принудна исељења из неформалних насеља, уколико се не спроведу у складу са међународним стандардима и одговарајућим одредбама Закона о становању и одржавању зграда могу да доведу до појаве бескућништва. То се нарочито односи на случајеве у којима лицима која су обухваћена поступком исељења није обезбеђен адекватан алтернативни смештај, а посебно када се лица у поступку пресељења упућују у јединице локалне самоуправе у којима имају регистровано пребивалиште, у објекте који нису адекватни за становање (без струје, воде, канализације и сл.).

Главни проблеми трендови:

Неуједначеност коришћења и схватања термина и појаве бескућништва. У домаћој регулативи и пракси постоји делимична уједначеност дефинисања појаве бескућништва, и то првенствено када је реч о примарним бескућницима, односно лицима која су без крова над главом, без адресе становања, која живе на улици, у парковима и сл., и повремено траже смештај у неком од прихватилишта. Када је реч о осталим видовима бескућништва, користе

⁹¹ Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији (2016–2025) „Сл. гл. РС”, бр. 26/2016,

⁹² *Ibid.*, стр. 21.

⁹³ Жарковић, Петровић, Тимотијевић (2012): *Без куће, без дома: истраживање бескућништва у Србији*, Београд.

⁹⁴ Републички завод за социјални рад (2013): *Синтезни извештај о раду центара за социјални рад у Србији за 2012*, Бгд.

⁹⁵ „Службени гласник РС”, број 104/2016.

се различити термини и дефиниције, као што су секундарни бескућници или привремени бескућници. Специјална извештељка за адекватно становање, у свом Извештају за Србију наводи да многи саговорници бескућницима сматрају искључиво особе које спавају на отвореном односно без крова над главом, што не указује на праве размере ситуације, коју карактерише велики број стамбено угрожених који живе у пренасељеним становима, са рођацима или пријатељима.⁹⁶

Недостатак података и непостојање методологије за мониторинг. Након пописа није било даљих истраживања ове појаве,⁹⁷ због чега је тешко утврдити и пратити трендове. Након пописа није било даљих истраживања ове појаве,⁹⁸ због чега је тешко утврдити и пратити трендове. Такође, центри за социјални рад нису водили евиденције о бескућницима или деци која живе на улици, при чему према прописима из социјалне заштите не постоји обавеза о утврђивању и праћењу стања на терену односно попису лица која живе на улици. Тако, на пример, Градски центар за социјални рад Београда и Одељења у градским општинама не воде евиденцију бескућника. На захтев лица која им се пријаве издају решење о коришћењу лежаја у прихватилишту.

Недовољни капацитети прихватилишта и прихватних станица. Истраживање о пружању услуга социјалне заштите на локалном нивоу, показало је да је дошло до смањења броја локалних самоуправа које су пружале услугу прихватилишта за одрасле/старија лица, па је од 18 прихватилишта у 2012. годину, било свега 13 у 2015. години.⁹⁹ Ова услуга се углавном пружа у већим градовима. Такође, у Београду се капацитет прихватилишта није повећао више од двадесет година.

Прописи не предвиђају могућност за оснивање свратишта за бескућнике у приватној својини. Међутим, поред измене прописа из области социјалне заштите потребне су и промене из области пореске политике које би привукле донације и из домаћих извора и које би омогућиле приватно јавно партнерство и у областима које се не сматрају у класичном смислу профитабилним.

Невидљивост (примарних) бескућника за програме социјалног становања. Ниједан програм становања спроведен у Београду није обухватао примарне бескућнике као посебну групу, нити је до сада кроз било који програм неки бескућник био обухваћен. Томе доприноси недостатак евиденције о бескућницима, као и немогућност да буду информисани о покретању програма и могућности да се пријаве за неко стамбено решење. Ту улогу би за њих би могао да преузме Центар за социјални рад, али се поставља и питање добровољности и непостојања ефикасних механизма које стоје механизма за њихово благовремено и поуздано информисање, а посебно имајући у виду и члан 103. Закона о становању и одржавању зграда који прописује могућност стамбеног збрињавања по хитном поступку.

Принудна иселења. У поступцима принудних иселења која су спровођена у супротности са међународним стандардима људских права вршено је расељавање лица и породица на територију јединице локалне самоуправе у којој имају регистровано пребивалиште, али без

⁹⁶ Извештај специјалне извештељке за адекватно становање као саставног дела права на адекватан животни стандард и права на недискриминацију о посети Србији и Косову, преузето са:

http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/A_HRC_31_54_Add.2_Unofficial_translation_SerbianAEV.pdf

⁹⁷ Републички завод за статистику је објавио приказ података прикупљених током пописа. Марија Бобић (2014): *Бескућници*, Београд: Републички завод за статистику.

⁹⁸ Републички завод за статистику је објавио приказ података прикупљених током пописа. Марија Бобић (2014): *Бескућници*, Београд: Републички завод за статистику.

⁹⁹ Републички завод за социјални рад (2017): *Синтезни извештај о раду центара за социјални рад у Србији за 2016. годину*, Београд.

узимања у обзир адекватности услова становања у тим објектима, што је доводило до појаве нових видова бескућништва.

Деложација, уз примену Закона о извршењу и обезбеђењу. И поред тога што деложација коју спроводе приватни извршитељи није масовна, може се констатовати да су у том смислу неопходне измене законског оквира, ближе прописивање поступка као и процедура за избор извршитеља, као и активније мере стамбене подршке коју пружају јединице локалне самоуправе, а све у циљу смањења могућности стварања нових бескућника.

Недостатак програма за лица која се налазе у ризику од бескућништва, а нарочито жртва породичног насиља и младих ЛГБТИ особа. Наиме, као последица емоционалног и сексуалног злостављања, одбацивања од породице због сексуалне оријентације и родног идентитета, физичког, напуштања домова за децу и младе и сл., жртве насиља у породици и млади ЛГБТИ доста често завршавају на улици као бескућници. Посебан проблем представља и недостатак посебних прихватилишта за младе ЛГБТИ особе, имајући у виду да у постојећим постоји оправдана бојазан од напада и насиља од стране других корисника, али и самих запослених који нису едуковани за рад са овом специфичном популацијом. Као резултат тога, младе ЛГБТИ особе избегавају прихватилишта и бирају да остану на улици, што их даље води сексуалном раду и сексуалној експлоатацији.¹⁰⁰

2.3.2.2. Жртве породичног насиља

Закон о становању и одржавању зграда препознаје **жртве породичног насиља** као једну од категорија за које се развијају програми становања, уколико су без стана или одговарајућег стана и уколико немају довољно средстава за самостално решавање стамбене потребе.

Дефиниција¹⁰¹:

Закон о спречавању насиља у породици дефинише насиље у породици као акт физичког, сексуалног, психичког или економског насиља учиниоца према лицу са којим се учинилац налази у садашњем или ранијем брачном или ванбрачном или партнерском односу или према лицу са којим је крвни сродник у правој линији, а у побочној линији до другог степена или са којим је сродник по тазбини до другог степена или коме је усвојитељ, усвојеник, храњеник или хранитељ или према другом лицу са којим живи или је живео у заједничком домаћинству.¹⁰² Један од главних циљева овог закона је и да омогући хитну, благовремену и делотворну заштиту и подршку жртвама насиља у породици.¹⁰³

Породични закон¹⁰⁴ насиље у породици дефинише као понашање којим један члан породице угрожава телесни интегритет, душевно здравље или спокојство другог члана породице.¹⁰⁵ У смислу овог закона, насиљем у породици нарочито се сматра nanoшење или покушај nanoшења телесне повреде, изазивање страха претњом убиства или nanoшења телесне повреде члану породице или њему блиском лицу, присиљавање на сексуални однос, nanoђење на сексуални однос или сексуални однос са лицем које није навршило 14. годину

¹⁰⁰ <http://altero.org.rs/index.php/aktivnosti/item/52-zasto-su-mlade-lgbtiq-osobe-u-vecem-riziku-od-beskucnistva>.

¹⁰¹ Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици („Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 012/13)

http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2012/11/images_files_zakon%20o%20potvrdivanju%20konvencije%20saveta%20evrope%20o%20sprecanju%20i%20borbi%20protiv%20nasilja%20nad%20zenama%20i%20nasilju%20u%20porodici.pdf

¹⁰² Закон о спречавању насиља у породици, "Сл. гласник РС", бр. 94/2016), члан 3. ст. 3.

¹⁰³ Исто. члан 2.

¹⁰⁴ Породични закон, "Сл. Гласник РС", бр. 18/2005, 72/2011 - др. закон и 6/2015)

¹⁰⁵ Исто. члан 197. ст. 1.

живота или немоћним лицем, ограничавање слободе кретања или комуницирања са трећим лицима, као и вређање и свако друго дрско, безобзирно и злонамерно понашање.¹⁰⁶

Дефиницију насиља у породици даје и Кривични законик.¹⁰⁷

Закон о равноправности полова гарантује свим члановима породице једнако право на заштиту од насиља у породици и дефинише случајеве у којима се посебне мере и програми намењени жртвама насиља у породици неће сматрати дискриминацијом, укључујући и социјалну и другу помоћ, њихово збрињавање у сигурне куће и др.¹⁰⁸

Национална стратегија за спречавање и сузбијање насиља према женама у породици и у партнерским односима под насиљем на женама подразумева сваки акт родно заснованог насиља, који резултира или може да има за последицу физичку, психичку или сексуалну повреду или патњу жене, укључујући претње таквим радњама, ограничење или произвољно лишење слободе, без обзира да ли се дешава у сфери јавног или приватног живота и без обзира на то да ли насилник дели или не дели исту стамбену јединицу са жртвом.¹⁰⁹

*Конвенције Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици*¹¹⁰ насиље у породици дефинише као свако дело физичког, сексуалног, психичког, односно економског насиља до којег долази у оквиру породице или домаћинства, односно између бивших или садашњих супружника или партнера, независно од тога да ли починилац дели или је делио исто боравиште са жртвом.¹¹¹

Ова конвенција посебно наводи насиље над женама као кршење људских права и облик дискриминације над женама и дефинише га као сва дела родно заснованог насиља која доводе до или могу да доведу до физичке, сексуалне, психичке, односно, финансијске повреде или патње за жене, обухватајући и претње таквим делима, принуду или произвољно лишавање слободе, било у јавности било у приватном животу.¹¹²

Подаци:

На основу извештаја свих центара за социјални рад у Републици је настављен тренд раста броја евидентираних случајева насиља у породици. Тако је у 2011. години пријављен 8.481 случај,¹¹³ у 2012. години 9.325 случајева, у 2015. години било 18.743 случаја, а у 2016. години центри за социјални рад су евидентирали укупно 23.218 пријава породичног и партнерског насиља.¹¹⁴ Може се претпоставити да је пораст последица пораста сензибилитета према појави насиља у друштву уопште, као и нешто снижен праг толеранције за појаву породичног насиља. У 2012. години било је највише пријава насиља према деци (40,6%), затим према одраслима (38,4%), те старијим лицима(12,9%) и према

¹⁰⁶ Исто. члан 197. ст.2., тачка. 1-6.

¹⁰⁷ Кривични законик, "Сл. гл.РС", бр. 85/05, 88/05., 107/05, 72/09, 111/09, 121/12, 104/13, 108/14 и 94/16), члан 194.

¹⁰⁸ Закон о равноправности полова, "Сл. гласник РС", бр. 104/2009, члан 29.

¹⁰⁹ Национална стратегија за спречавање и сузбијање насиља према женама у породици и у партнерским односима, „СЛ. гласник РС“, бр. 27/2011, стр. 9.

¹¹⁰ Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 012/13

¹¹¹ Исто. члан 3. ст.1(б)

¹¹² Исто. члан 3. ст.1(а)

¹¹³ Министарство рада, запошљавања и социјалне политике Републике Србије (2013): *Посебан протокол о поступању центара за социјални рад-органа старатељства у случајевима насиља у породици и женама у партнерским односима*. Београд, стр. 3

¹¹⁴ Републички завод за социјални рад (2017): *Синтетизовани извештај о раду центара за социјални рад у Србији за 2016. годину*, Београд, стр. 12–14.

младима (9,1%).¹¹⁵ У 2016. години скоро 97% пријава, насиље се дешава у биолошким породицама. Према старосној структури, 45% пријава се односило на насиље над одраслима, 30% над децом, 13% над старијима и 9% над младима.¹¹⁶ У свим узрасним категоријама као жртве доминирају особе женског пола, а у категорији одраслих удео жена износи 81%. Национална стратегија за спречавање и сузбијање насиља према женама у породици и у партнерским односима препознаје као групе које су посебно изложене насиљу жене из маргинализованих и вишеструко дискриминисаних група- Ромкиње, жене са инвалидитетом, избегле и расељене жене, жртве рата, жене које живе у истополним заједницама, жене са психички измењеним понашањем, жене зависне од алкохола, дроге и медикамената, жене са ХИВ/АИДС вирусом, хроничне болеснице, мигранткиње, сиромашне жене, женска деца, старице, жене из сеоских средина и друге вишеструко дискриминисане групе.¹¹⁷ Не постоје подаци о томе колико жртава породичног насиља припада ЛГБТ популацији иако је према истраживањима породично насиље препознато као један од највећих проблем ЛГБТ особа у Србији.¹¹⁸ Такође не постоје подаци ни о особама са инвалидитетом, посебно женама и деци жртвама породичног насиља, као ни посебни програми стамбеног збрињавања ове вишеструко осетљиве категорије. Прихватилишта за жене које су преживеле насиље постоје у укупно 16 јединица локалне самоуправе у Републици Србији, од којих се пет налази на територији Војводине.¹¹⁹ Не постоје доступни подаци о смештајним капацитетима појединачних прихватилишта. Такође, нису познате ни просторно-физичке карактеристике прихватилишта нити њихова приступачност особама са инвалидитетом. Код услуге прихватилиште за жртве насиља као корисници доминирају жене, при чему је изражен тренд повећања корисника из урбане средине. Тако је у прихватилиштима за жртве насиља у 15 локалних самоуправа у 2012. години евидентирано 681 корисник од тога 73% жене и њих 37% из урбане средине, док се у 2015. години броје повећао на 695 корисника од тога су 75 % биле жене и 71% из урбаних средина. Основ за пријем жртве у прихватилиште, односно сигурну кућу је постојање физичког, сексуалног, психичког, економског насиља, као и угроженост жртве од насиља, расположиви ресурси заштите, као и њено психофизичко стање. Највећи број, око 70 локалних самоуправа, што је скоро 43 %, смешта жртве насиља у другу породицу, што је најчешће смештај у породицу порекла жртве насиља или других сродника, али и код пријатеља жртве насиља.¹²⁰

Међународни извори:

УН Комитет против тортуре у својим Закључним запажањима о другом периодичном извештају Републике Србије указује на непостојање разврстаних података о броју пријављених случајева свих облика насиља над женама, и о броју истрага и спроведеног кривичног гоњења због тога. Комитет препоручује држави уговорници да удвостручи

¹¹⁵ Републички завод за социјалну заштиту, Синтетизовани извештај о раду центара за социјални рад у Србији за 2012. годину, стр. 64. доступно на:

<http://www.sigurnakuca.net/upload/documents/Sintetizovani%20izve%C5%A1taj%20o%20radu%20CZSOC.pdf>

¹¹⁶ Републички завод за социјални рад (2017): *Синтетизовани извештај о раду центара за социјални рад у Србији за 2016. годину*, Београд, стр. 12–14.

¹¹⁷ Национална стратегија за спречавање и сузбијање насиља према женама у породици и у партнерским односима, 4.5.1.

¹¹⁸ Истраживање Асоцијације "Дуга" и Центра за социјални рад "Свети Сава", доступно на

<http://www.asocijacijaduga.org.rs>.

¹¹⁹ Сигурне куће постоје у : Београду, Јагодини, Крагујевцу, Лесковцу, Нишу, Смедереву, Шабац, Ужице, Ваљево, Власотинце, Врање, Нови Сад, Кикинда, Панчево, Сомбор, Зрењанин. (Сигурна кућа, *Тренутно активна склоништа на територији Србије*, преузето са: http://www.sigurnakuca.net/informacije/sigurne_kuce.80.html 24.05.2018)

¹²⁰ Национална стратегија за спречавање и сузбијање насиља према женама у породици и у партнерским односима, „Службени гласник РС“, бр 027/2011.

напоре у борби против родно заснованог насиља и насиља у породици, између осталог и приступом довољним и на одговарајући начин финансираним прихватилиштима, лекарској и правној помоћи, психолошким саветовалишту и програмима социјалне помоћи,¹²¹

УН Комитет за елиминацију дискриминације жена у својим Закључним запажањима о комбинованом Другом и Трећем периодичном извештају Србије указује на повећање броја жена жртава насиља. Комитет је позивајући се на свој Општи коментар број 19 који се тиче насиља над женама указао и на значај обезбеђења адекватне помоћи и несметаног приступа ефикасној заштити од насиља за све жене жртве насиља, како путем обезбеђења довољног броја склоништа која се финансирају из државног буџета тако и путем побољшања сарадње са релевантним организацијама цивилног друштва у овом погледу.¹²²

УН Комитет за људска права у својим Закључним запажањима о Трећем периодичном извештају Србије изражава забринутост што у пракси и даље преовладавају тешки облици насиља над женама и децом, укључујући насиље у породици.

УН Комитет за економска, социјална и културна права у својим закључним запажањима о другом периодичном извештају за Србију позитивно оцењује осуду насиља у породици. Комитет позива државу уговорницу да пружи помоћ жртвама оваквих дела, укључујући и обезбеђење адекватних кризних центара који нуде сигуран смештај и неопходну помоћ.¹²³

Према Препоруци 1582 Парламентарне скупштине Савета Европе из 2002. године насиље у породици је најзаступљенији облик насиља над женама и његове последице се одражавају на многе сегменте живота жртава насиља – становање, здравље, образовање и слободу да живе своје животе без страха и на начин на који то желе.¹²⁴

Према *Годишњем извештају Европске комисије о напретку Републике Србије у 2018. години*¹²⁵, подаци о положају жена и мушкараца у Србији показују велике родне разлике у областима рада, коришћења времена, политичког учешћа, имовине и приступа ресурсима.

Према *члану 20. Конвенције Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици*,¹²⁶ стране потписнице се обавезују да предузму неопходне законодавне или друге мере и обезбеде да жртве имају приступ услугама, које омогућавају њихов опоравак од насиља. Када је то неопходно, те мере треба да обухватају следеће услуге: правно и психолошко саветовалиште, финансијску помоћ, *становање*, образовање, обуку и помоћ приликом запошљавања.

Националне стратегије и планови:

Стратешки оквир за ову категорију представља *Национална стратегије за родну равноправност* за период од 2016. до 2020. године¹²⁷. Брига о жртвама породичног насиља била је препозната другим стратегијама, чији је период примене истекао, попут:

¹²¹ *Ibid.*

¹²² *Ibid.* Параграф 23.

¹²³ *Ibid.* параграф 26.

¹²⁴ Committee of Ministers of the Council of Europe, Recommendation 1582 (2002) on Domestic Violence against Women, преузето са: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=17055&lang=EN> (24.05.2018.)

¹²⁵ Република Србија Извештај за 2018. годину који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона Саопштење о политици проширења ЕУ за 2018: [http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji\(1\).pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji(1).pdf)

¹²⁶ Закон о потврђивању Конвенције Савета Европе о спречавању и борби против насиља над женама и насиља у породици „Службени гласник РС – Међународни уговори“, број 012/13, доступно на: http://ravnopravnost.gov.rs/wp-content/uploads/2012/11/images_files_zakon%20o%20potvrdjivanju%20konvencije%20saveta%20evrope%20o%20sprecavanju%20i%20borbi%20protiv%20nasilja%20nad%20zenama%20i%20nasilju%20u%20porodici.pdf.

¹²⁷ Национална стратегија за родну равноправност, доступно на: <http://www.mgsi.gov.rs/cir/dokumenti/nacionalna-strategija-za-rodnu-ravnopravnost-za-period-od-2016-do-2020-godine-sa-akcionim>.

*Стратегије за превенцију и заштите од дискриминације*¹²⁸(од 2013-2018), *Националне стратегије за побољшање положаја жена и унапређивање родне равноправности (2010–2015)*,¹²⁹ *Национална стратегија за спречавање и сузбијање насиља према женама у породици и у партнерским односима (2011–2015)*¹³⁰. Међутим, ова стратешка докумената не предвиђају посебне мере у циљу стамбеног збрињавања жртава породичног насиља и обезбеђивању трајних стамбених решења.

Постојеће мере и програми:

Постојећа пракса у обезбеђивању смештаја за жртве породичног насиља јесу сигурне куће. Међутим, сигурне куће нису замишљене као трајно решење већ као нужна интервенција за привремено измештање из ситуације насиља која угрожава живот и безбедност. У том смислу, боравак у сигурној кући може да траје од недељу дана до шест месеци, након чега стручни тим поново анализира ситуацију и доноси одлуку о продужењу боравка или изласку из куће. Основни критеријум за пријем жене у сигурну кућу је постојање неког од облика насиља, али и угроженост од насиља и расположиви ресурси заштите. Међутим, из ових програма заштите изузете су жртве које болују од тежих психијатриских обољења, које су зависници од алкохола, дрога, таблета као и умерено и теже ментално недовољно развијене особе као ни особе са поремећајима у понашању које би нарушавале функционисање прихватилишта и прихватне станице.¹³¹

Новина је унета у Београду у *Одлуци о располагању становима Града Београда*, где су жртве породичног насиља наведене као једна од седам категорија социјално угрожених лица која могу остварити право на смештај у становима за социјално становање у заштићеним условима.¹³² Такође, жртве породичног насиља су наведене као један од осам критеријума и мерила за утврђивање листе реда првенства, при чему се као доказ за то узима судска пресуда, а у бодовном вредновању жртвама породичног насиља припада 20 бодова по злостављаном члану.¹³³

Главни проблеми трендови:

Непостојање трајних и одрживих посебних мера за стамбено збрињавање жртава породичног насиља. Иако је економска зависност, укључујући и становање, препозната као један од главних узрочника останка или повратка жртве породичног насиља у насилну заједницу, релевантна стратешка и друга документа не садрже посебне мере за стамбено збрињавање жртава породичног насиља и обезбеђење трајних стамбених решења.

Недовољна информисаност локалних самоуправа један је од најважнијих разлога за недовољну развијеност услуге прихватилишта за жртве насиља, а према мишљењу представника самих локалних самоуправа.

Непостојање релевантних података у којој мери су жртве породичног насиља, посебно жене биле кориснице програма социјалног становања. Не постоје подаци, нити су рађена истраживања која документују везу између породичног насиља и стамбене несигурности жена и деце, што у одређеном броју случајева може довести и до бескућништва. Нису

¹²⁸ Стратегија за превенцију и заштите од дискриминације, „Службени гласник РС“, бр. 60/2013.

¹²⁹ Национална стратегија за побољшање положаја жена и унапређивање родне равноправности, „Сл.гл. РС“, бр. 15/2009.

¹³⁰ Национална стратегија за спречавање и сузбијање насиља према женама у породици и у партнерским односима, „Службени гласник РС“, бр. 027/2011.

¹³¹ Критеријуми за пријем у сигурну кућу, доступно на: <http://hocudaznas.org/sigurna-kuca/>.

¹³² Одлука о располагању становима Града Београда, Службени лист града Београда 20/2015, 37/2016.

¹³³ Поређења ради, према овој Одлуци, истоветан број од 20 бодова припада и самохраном родитељу или породичном домаћинству које има тешко болесног члана.

рађена истраживања о положају жене у вези са остваривањем права на социјално становање, као ни женама као власницама над непокретном имовином, превасходно станом или кућом.

2.3.2.3. Корисник права на новчану социјалну помоћ

Дефиниција (домаћа):

Закон о становању и одржавању зграда препознаје *кориснике права на новчану социјалну помоћ* у смислу закона који уређује социјалну заштиту, као једну од категорија за које се развијају програми становања. Закон о социјалној заштити¹³⁴ (члан 81) дефинише да „право на новчану социјалну помоћ припада појединцу, односно породици, који својим радом, приходима од имовине или из других извора остварују приход мањи од износа новчане социјалне помоћи утврђеног овим законом.“ Закон препознаје две велике групе корисника:¹³⁵ 1) *малолетно лице*, до навршених 18 година (деца) и пунолетно лице до навршених 26 година живота (млади), и 2) *пунолетно лице*, од 26 до 65 година живота (одрасли) и лице старије од 65 година (старији).

Подаци:

Године 2016. години од укупног броја пунолетних корисника у Републици Србији, који су не налазили на евиденцијама центра за социјални рад, 59% припадало категорији материјално угрожених особа.¹³⁶ У току 2016. године на евиденцији центара за социјални рад било је укупно 724.411 корисника, при чему је на дан 31.12.2016. године евидентирано 579.607 корисника, од којих је су 72% били пунолетни, а 28% малолетни корисници. У периоду 2012–2016. године центри за социјални рад су бележили сталан раст броја корисника, па је укупан број корисника у 2016. години за 3,9% већи у односу на 2015. годину, а 16% већи од броја забележеног у 2012. години. Број новоевидентираних и реактивираних корисника у 2016. години је био 206.003 што је било за 4,4% више од укупног броја новоевидентираних и реактивираних корисника у претходној години.

У септембру 2017. године у Републици Србији је било 100.560 породица са 246.920 лица која су примала новчану социјалну помоћ.¹³⁷ Посматрано према броју домаћинства и лица која су чланови тих домаћинства, као примаоци новчане социјалне помоћи су следећи: једночлана домаћинства (39.436), двочлана (21.724 домаћинства са 43.448 лица), трочлана (12.342 домаћинства са 37.026 лица), четворочлана (14.015 домаћинства са 56.060 лица), петочлана (7.308 домаћинства са 36.540 лица) и са 6 чланова и више (5.735 домаћинства са 34.410 лица).

У 2016. години, 3,7% становништва добијало је новчану социјалну помоћ, док је апсолутно сиромашних било 7,3%. Разлика између удела апсолутно сиромашних и оних који примају новчану социјалну помоћ (3,6%, односно скоро дупло више) указује на недоступност овог вида социјалне помоћи угроженим грађанима. Још већа разлика између удела људи у ризику од сиромаштва и оних који примају новчану социјалну помоћ (35%, односно више од

¹³⁴ Закон о социјалној заштити, „Службени гласник РС“, бр. 24/2011.

¹³⁵ Према члану 41. Закона „корисник права или услуга социјалне заштите јесте појединац, односно породица која се суочава с препрекама у задовољавању потреба, услед чега не може да достигне или да одржи квалитет живота или која нема довољно средстава за подмирење основних животних потреба, а не може да их оствари својим радом, приходом од имовине или из других извора“.

¹³⁶ Републички завод за социјални рад (2017): *Синтезни извештај о раду центара за социјални рад у Србији за 2016. годину*, Београд, стр. 44–45.

¹³⁷ У исти месец (септембар 2017) издвојено приближно 1,1 милијарда динара за новчану материјалну помоћ домаћинствима. Преузето 01.06.2018. са: https://www.minrzs.gov.rs/files/izvestaj-09-2017_-_nsp.xls

трећине становништва) указује на опасност од повећања стамбене искључености. Наиме услови за одобравање овог вида помоћи са становишта прихода, засновани су на граници апсолутног сиромаштва¹³⁸, који поред минималних трошкова за храну, као и других минималних трошкова, обухвата и минималне трошкове за становање. Ови трошкови се одређују према просечним трошковима становања у Србији који су веома ниски, јер се трошкови за становање власника станова (који су веома ниски због неплаћања пуне цене одржавања) упросечују са трошковима становања оних који изнајмљују стан на тржишту (што је око 5%) и оних који плаћају нетржишну закупнину у јавном сектору (што је око 1,7%). То значи да ови трошкови становања, који су укључени у обрачун за одређивање линије апсолутног сиромаштва, нису релевантни за апсолутно сиромашне, као ни за лица у ризику од сиромаштва који су без стана, јер од новчане социјалне помоћи не могу да обезбеде средства не само за плаћати тржишне, већ ни трошковне закупнине у јавном сектору, као ни минималних трошкова комуналних услуга.

Међународни извори:

УН Комитет за економска, социјална и културна права у својим закључним запажањима о другом периодичном извештају за Србију указује на ограничену делотворност постојећих стратегија за решавање екстремног сиромаштва и позива државу уговорницу да прошири своју Стратегију за смањење сиромаштва како би решила проблем екстремног сиромаштва.¹³⁹ Комитет надаље указује и недостатак информација о томе да ли се накнаде социјалне помоћи периодично прилагођавају како би се свим угроженим и маргинализованим појединцима и породицама омогућило уживање одговарајућег животног стандарда и с тим у вези препоручује повећање али и спречавање свих неоправданих прекида у додели накнада за социјално осигурање, а које се признају у периоду од девет месеци у календарској години.¹⁴⁰ Комитет такође изражава своју забринутост због малог броја социјалних станова који се годишње изграђују за породице са ниским примањима и препоручује предузимање политичких и финансијских мера како би проширила мрежу и квалитет социјалног становања за породице са ниским примањима које треба да постану део постојећег националног Акционог плана становања.¹⁴¹

Специјална известитељка за адекватно становање као саставног дела права на адекватан животни стандард и права на недискриминацију у свом Извештају за Србију наводи између осталог и да сиромаштво у Србији није занемарљиво и да погађа многе људе, нарочито млађе од 25 година, који се суочавају са високом стопом незапослености, као и пензионере, чије су пензије ретко довољне да покрију основне потребе. Нерешавање повезаности између ниских прихода, незапослености и хроничног недостатка стамбених мера може довести до стамбене кризе далекосежних пропорција. Она је такође указала и да стамбени и повезани

¹³⁸ Линија апсолутног сиромаштва дефинише се као потрошња неопходна за задовољење основних животних потреба на минималном нивоу и чине је две компоненте: линија хране или линија екстремног сиромаштва и остали издаци домаћинства, као што су издаци за одећу и обућу, становање, здравље, образовање, транспорт, комуникације, рекреацију, културу и други. Овако дефинисана линија сиромаштва израчуната је 2006. године и увећава се за износ инфлације (мерене индексом потрошачких цена) за сваку годину.

¹³⁹ Комитет за економска, социјална и културна права, Закључна запажања о другом периодичном извештају за Србију, (2014), параграф 29.

¹⁴⁰ *Ibid.* параграф 24.

¹⁴¹ *Ibid.* параграф 31.

пројекти нису подстакли занимање јавности за све већу стамбену угроженост сиромашних.¹⁴²

Према *Годишњем извештају Европске комисије о напретку Републике Србије у 2018. години*,¹⁴³ удео лица у ризику од сиромаштва или социјалне искључености је највиши међу свим европским земљама које воде статистику прихода и услова живота (SILC), а износи 38,7%.

Према *извештају Савета Европе о примени Ревидиране Европске социјалне повеље у Републици Србији*,¹⁴⁴ ситуација у Републици Србији није у складу са Повељом – члан 13. *Право на социјалну и медицинску помоћ*, с обзиром на то да висина социјалне помоћи није адекватна.

Домаће стратегије и планови:

*Национална стратегија социјалног становања*¹⁴⁵ (2012) поставила је основе правце деловања у стамбеном сектору, између осталог, кроз: повећање обима и разноврсности стамбених решења (укључујући изградњу социјалних станова); повећање доступности трошкова становања за домаћинства са ниским примањима (било да су подстанари или власници стана); и промовисање становања под закуп у свим облицима својине.

Закон о социјалној заштити у оквиру различитих услуга социјалне заштите предвиђа одређене врсте смештаја, попут становања уз подршку у склопу услуга подршке за самосталан живот, као и домски смештај, смештај у прихватилиште и друге врсте смештаја, у оквиру услуге смештаја. Треба нагласити да су услуге домског смештаја противне међународним стандардима људских права, пре свега члану 19. УН Конвенције о правима особа са инвалидитетом – Самосталан живот и укљученост у заједницу који домски смештај особа са инвалидитетом третира као лишавање слободе на основу инвалидитетом и када се ради о смештаја уз пристанак јер је пристанак условљен непостојањем алтернатива становања у заједници. Под окриљем овог закона и других националних и локалним прописа,¹⁴⁶ јединице локалне самоуправе пружају услугу „социјалног становања у заштићеним условима“.

Постојеће мере и програми:

У Србији генерално постоје два модела стамбених програма који обухватају и кориснике права на новчану социјалну помоћ. То су програми изградње социјалних станова, у власништву државе, односно ЈЛС, који се по условима субвенционисаног закупа додељују социјално угроженим домаћинствима, као и изградња станова за социјално *становање у заштићеним условима*, који се дају на коришћење стамбено и социјално угроженим домаћинствима.¹⁴⁷ Током 2003–2018. године у 44 општине укупно је изграђено 1.282 стана за социјално становање у заштићеним условима.¹⁴⁸

¹⁴² Специјална извештејка за адекватно становање као саставног дела права на адекватан животни стандард и права на недискриминацију, Извештај о посети Србији, параграф 53.

¹⁴³ Република Србија Извештај за 2018. годину који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона Саопштење о политици проширења ЕУ за 2018. ([http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji\(1\).pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji(1).pdf))

¹⁴⁴ https://www.ecoi.net/en/file/local/1425561/1226_1519804752_cr-2017-srb-eng.pdf

¹⁴⁵ Национална стратегија социјалног становања, „Службени гласник РС“, бр. 13/12.

¹⁴⁶ Одлуке о правима и услугама из области социјалне заштите које доносе јединице локалне самоуправе.

¹⁴⁷ Злата Вуксановић-Мацура (2017): „Социјално становање у Србији и Роми“, у Т. Варади и З. Вуксановић-Мацура (ур.) *Становање Рома у Србији: стање и изазови*. Београд: САНУ, стр. 76–77.

¹⁴⁸ Хаузинг центар, преузето са: http://www.housingcenter.org.rs/download/SSZU_kapaciteti_u_Srbiji_realizovani_jan_2003-feb_2018.pdf, 25.05.2018.)

Корисници *социјалног становања у закупу* плаћају закуп и све друге трошкове становања (струја, вода, грејање), укључујући чак и порез по основу коришћења имовине. Правилником¹⁴⁹ је прописан и начин одређивања закупнине и њеног субвенционисања, али се ове одредбе углавном не примењују у пракси већ градови и општине примењују правила на основу сопствених прописа. Овај модел је најчешће примењиван у Београду, али и Нишу, Крагујевцу, Ваљеву, Краљеву, Чачку, Панчеву и др.

Модел *социјалног становања у заштићеним условима* заснива на изградњи станова, односно обезбеђивању стамбеног решења за социјално угрожена домаћинства уз истовремено пружање различитих социјалних услуга члановима домаћинства. Саставни део концепта је и породица „домаћин“ која живи у једном од станова у згради и која пружа подршку осталим домаћинствима, стара се о поштовању кућног реда и текућем одржавању објекта. Станари не плаћају закуп већ само трошкове комуналних услуга, док за посебно угрожена домаћинства постоје и додатне олакшице. Најчешће, у оквиру једног новосаграђеног објекта, однос станара чине 80% избеглице и расељена лица и 20% локално становништво које се налази у стању социјалне потребе.

Главни проблеми трендови:

Пре свега проблем представља *недостатак података о стамбеној угрожености корисника социјалне заштите*. Републички завод за социјалну заштиту редовно извештава о укупном броју корисника социјалне заштите, као и евиденцију према различитим видовима социјалне заштите, али без података о њиховом стамбеном статусу и условима становања. Програми изградње социјалних станова за давање у закуп реализују се спорадично, без координације и заснивају се на пројектном а не на системском приступу.

Такође *недостају и истраживања о ефектима до сада реализованих програма социјалног становања у Србији* која би сагледала њихове предности и недостатке, потребе и могућности станара и осталих актера у овом процесу. Реализовани програми су значајни јер су допринели решавању стамбеног питања дела припадника неких друштвених група, а такође представљају и добру основу за сагледавање предности и недостатака примењиваних модела, што даје могућност за њихово унапређење у будућности.

Евидентан је и *недостатак средстава у јавним буџетима за плаћање стамбеног додатка и неадекватно планирање програма стамбене подршке за најсиромашнија домаћинства*. Постојећи систем социјалног становања за давање станова у закуп је ценовно недоступан домаћинствима, корисницима станова, који се због ниском прихода или као примаоци материјалне социјалне помоћи, суочавају са великим тешкоћама приликом плаћања трошкова становања (закуп и комунални трошкови, посебно трошкови централног грејања и струје) и то не само за домаћинства која су примаоци новчане социјалне помоћи, већ и оних у ризику од сиромаштва, пре свега због ниско постављене границе сиромаштва.

2.3.2.4. Особе са инвалидитетом

Дефиниција (домаћа):

Закон о становању и одржавању зграда особе са инвалидитетом дефинише као лица која имају „дугорочна физичка, ментална, интелектуална или оштећења вида и слуха и која, у интеракцији са разним препрекама у окружењу, имају тешкоће у пуном и ефикасном

¹⁴⁹ Правилник о јединственој методологији обрачуна непрофитне закупнине, "Сл. гласник РС", бр. 90/2017. Заменио је ранију Уредбу о стандардима и нормативима за планирање, пројектовање, грађење и условима за коришћење и одржавање станова за социјално становање, „Службени гласник РС“, бр. 26/2013

учешћу у друштву на једнакој основи са другима.¹⁵⁰ С тим у вези, истим законом су особе са инвалидитетом препознате као једна од категорија корисника стамбене подршке за које се дефинишу програми становања, уколико су без стана, односно без одговарајућег стана и уколико не могу сопственим средствима да реше стамбену потребу по тржишним условима.¹⁵¹

Према Закону о социјалној заштити (члан 41), особе са инвалидитетом су корисници услуга социјалне заштите ако имају телесне, интелектуалне, сензорне или менталне тешкоће или тешкоће у комуникацији, и када се услед друштвених и других препрека сусрећу са функционалним ограничењима у једној или више области живота.¹⁵² Међутим, Републички завод за социјалну заштиту истиче да у пракси не постоји усаглашена дефиниција особа са инвалидитетом.¹⁵³ Дефиницију особа са инвалидитетом у контексту имплементације односно коришћења програма становања потребно је утврдити на основу социјалног модела инвалидитета из УН Конвенције о правима особа са инвалидитетом, препознајући врсте „препрека у окружењу“ у контексту становања и узимајући у обзир врсту и тежину препознатих препрека при квалификавању за коришћење програма становања.

Дефиниција (међународна):

*Конвенција Уједињених нација о правима особа са инвалидитетом*¹⁵⁴ у члану 1. утврђује да особе са инвалидитетом укључују и оне који имају дугорочна физичка, ментална, интелектуална или чулна оштећења која у интеракцији са разним препрекама могу ометати њихово пуно и ефикасно учешће у друштву на једнакој основи са другима.

Подаци:

Према резултатима Пописа из 2011. године у Републици Србији је живи 571.780 особа са инвалидитетом, што је око 8% укупног становништва. Међу особама са инвалидитетом већи је удео жена (58,2%) него мушкараца.¹⁵⁵ Према подацима Републичког завода за социјалну заштиту особе са инвалидитетом су 2016. године чиниле 10,7% од укупних корисника услуга социјалне заштите.¹⁵⁶ На евиденцији центара за социјални рад било је укупно 60.003 пунолетних корисника са инвалидитетом, односно 11,5% укупног броја одраслих корисника. У старосној структури доминирали су одрасли (51,3%), тј. особе између 24 и 65 година. Према врсти инвалидитета највише је било корисника са телесним инвалидитетом (42,4%), затим корисника са менталним сметњама (19,4%), интелектуалним тешкоћама (18,3%), вишеструким сметњама (10,6%), сензорним сметњама (7,2%) а најмањи је био удео корисника са первазивним сметњама (1,8%). Оваква структура дистрибуције различитих врста инвалидитета одржава се током дужег периода, при чему је присутан тренд смањења укупног броја особа са инвалидитетом као корисника услуге социјалне заштите, од 75.304 у 2012, до 60.003 у 2016. години. Међутим овакав тренд пре свега треба тумачити у вези са

¹⁵⁰ Закон о становању и одржавању зграда, члан 3. став 2. тачка. 44.

¹⁵¹ *Ibid.*, члан 89., став 4., тачка. 6.

¹⁵² Закон о социјалној заштити, „Службени гласник РС“, бр. 24/2011.

¹⁵³ Републички завод за социјални рад (2017): *Синтезни извештај о раду центара за социјални рад у Србији за 2016. годину*, Београд, стр. 44–45.

¹⁵⁴ Закон о потврђивању Конвенције о правима особа са инвалидитетом, „Сл. гласник РС – Међународни уговори“, бр. 42/2009.

¹⁵⁵ Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији, усвојена 2006. године.

¹⁵⁶ Учешће особа са инвалидитетом у укупном броју корисника услуга социјалне заштите близак је броју особа које имају потребе за домским смештајем и другим услугама социјалне заштите у локалној заједници (10,3%). Републички завод за социјални рад (2017): *Пунолетни корисници у систему социјалне заштите у 2016.*, Београд, стр. 13, 30.

мањком доступности услуга социјалне заштите у заједници на локалном нивоу, а не у вези са смањеним броје људи у стању потребе.

Мада *Закон о планирању и изградњи* предвиђа обавезу да све стамбене и стамбено-пословне зграде са десет и више станова морају бити пројектоване и грађене тако да свим корисницима, а нарочито особама са инвалидитетом, деци и старим особама омогућава несметан приступ, кретање, боравак и рад, ова одредба се у пракси веома спорадично примењује. Такође, не постоје подаци, нити су рађена истраживања у вези физичке приступачности станова и стамбених објеката особама са инвалидитетом. С друге стране, активисти организација цивилног друштва су мапирали приступачност објеката у Србији, када је процењивана приступачност школа, зграда општине, полицијских станица и мањих објеката (радње, пекаре и сл.) важних за свакодневни живот особа са инвалидитетом. Тако је, од 4.878 мапираних објеката, особама са инвалидитетом било приступачно 832 објекта, 686 је делимично приступачно, док је као неприступачно обележено 3.360 објеката.¹⁵⁷ Подаци Заштитника грађана из извештаја који је пружио преглед приступачности јавних установа на локалном нивоу у 26 градова и општина указују на недовољну приступачност институција локалне самоуправе, центара за социјални рад, филијала Фонда ПИО и домова здравља. Као кључне баријере за остваривање боље приступачности извештај наводи „недовољну обавештеност и капацитете запослених у локалним самоуправама, недостатак политичке воље односно незаинтересованост доносилаца одлука, недостатак јасних смерница, упутстава и санкција у вези са операционализацијом одредби закона“.¹⁵⁸

Према истраживању „Мапирање услуга социјалне заштите у надлежности јединица локалних самоуправа у Републици Србији“¹⁵⁹, од 145 локалних самоуправа:

- Услуга помоћ у кући за старе пружа се у 122 локалне самоуправе за 15.563 корисника;
- Помоћ у кући за одрасле са инвалидитетом у 20 локалних самоуправа за 441 корисника;
- Помоћ у кући за децу и младе са сметњама у развоју и инвалидитетом пружа се у 37 локалних самоуправа за 611 корисника;
- Услуга дневног боравака за старе се пружа у 12 локалних самоуправа за 1.022 корисника;
- Дневни боравак за децу и младе са сметњама у развоју и инвалидитетом постоји у 71 локалној самоуправи за 2.519 корисника;
- Становање уз подршку за особе са инвалидитетом се пружа у 5 локалних самоуправа;
- Становање уз подршку за младе који се осамостаљују у 15 локалних самоуправа;
- Услуга персоналне асистенције постоји у 16 локалних самоуправа;
- Услуга предах смештаја се пружа у 11 локалних самоуправа.

Међународни извори:

УН Комитет за права особа са инвалидитетом у својим Закључним запажањима о Иницијалном извештају Србије изражава своју забринутост због недостатка приступачног социјалног становања, непостојања националне стратегије обезбеђивања приступачности, као и ниског степена могућности приступа јавним објектима, институцијама и услугама.¹⁶⁰ С тим у вези, Комитет је препоручио Србији да предузме мере како би особе са

¹⁵⁷ Башић, Миљковић, (2016): Полазна студија за израду стратегије за унапређење положаја особа са инвалидитетом.

¹⁵⁸ Заштитник грађана, „Посебан извештај Заштитника грађана „приступачност за све“ , Београд, 2018. стр. 27, пара. 3.

¹⁵⁹ Гордана Матковић и Милица Страњаковић, Мапирање услуга социјалне заштите у надлежности јединица локалних самоуправа у Републици Србији, Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије, (2016), доступно на: <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2016/12/Mapiranje-usluga-socijalne-zastite.pdf>.

¹⁶⁰ УН Комитет за права особа са инвалидитетом; доступно на: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sh/node/19868>.

инвалидитетом имале приступ законом (о социјалном становању) гарантованој квоти од десет посто приступачних станова.¹⁶¹ У међувремену је усвајањем Закона о становању и одржавању зграда стављен ван снаге Закон о социјалном становању који је особама са инвалидитетом гарантовао квоту од десет посто приступачних станова. Иако нови закон особама са инвалидитетом начелно омогућава приступ социјалном становању, он не гарантује икакве квоте па се може узети да је на такав начин положај ових особа погоршан.¹⁶² Поред тога, Комитет је указао на непостојање свеобухватне стратегије деинституционализације и великог броја особа који је остао у институцијама, указујући да није уложено довољно напора да се обезбеде средства за развој услуга подршке за оне који напуштају институције. С тим у вези је и препорука комитета да се обезбеде средства која ће омогућити свим особама са инвалидитетом да самостално живе и имају подршку у заједници на основу свог слободног избора и опредељења.¹⁶³

Специјална извештељка за адекватно становање као саставног дела права на адекватан животни стандард и права на недискриминацију, у свом Извештају о посети Србији је навела да мало социјалних стамбених јединица у изградњи „за које би се могло рећи да су у потпуности приступачне. Често су само јединице за смештај особа са инвалидитетом приступачне, што говори о томе да пружаоци услуга социјалног становања нису свесни да особе са инвалидитетом можда желе да имају интеракцију са особама без инвалидитета и да их посећују.¹⁶⁴ Она такође закључује да најчешће деинституционализација без адекватне подршке води у бескућништво.¹⁶⁵ С тим у вези, Специјална извештељка препоручује Влади Србије да олакша процес стварања услова за живот ван институција социјалне заштите за особе са инвалидитетом, динамиком која ће обезбедити да нико у том процесу не постане бескућник, односно да има адекватну подршку за самосталан живот“¹⁶⁶

*Ревидирана европска социјална повеља*¹⁶⁷ (члан 15), утврђује обавезу држава чланица Савета Европе да унапреде пуну социјалну интеграцију особа са инвалидитетом и њихово учешће у животу заједнице посебно таквим мерама, укључујући и техничку помоћ, које имају за циљ да превазиђу баријере у споразумевању и покретљивости и да омогуће приступ транспорту, *стамбеном смештају*, културним активностима и разоноди. Према *Годишњем извештају Европске комисије о напретку Републике Србије у 2018. години*,¹⁶⁸ остварен је мали напредак што се тиче права особа с инвалидитетом, а ситуација је и даље веома тешка, посебно у погледу приступа услугама, запошљавању и образовању. Смештај и лечење особа са психосоцијалним и интелектуалним сметњама у социјалним и психијатријским установама још увек нису уређени у складу с међународним стандардима односно нису обезбеђене алтернативе у заједници потребног обима и квалитета.

Домаће стратегије и планови:

Национална стратегија социјалног становања, за особе са инвалидитетом предвидела је предност у оквиру две мере, то су кроз модалитете јавне подршке у обезбеђивању

¹⁶¹ *Ibid.* paragraf 58.

¹⁶² Анализа спровођења препорука Комитета за права особа са инвалидитетом у РС, доступно на: <http://noois.rs/dokumenta-publikacije/publikacije/308-publikacija>;

¹⁶³ *Ibid.*, paragraf 39. и 40.

¹⁶⁴ Извештај специјалне извештељке за адекватно становање, параграф 50

¹⁶⁵ *Ibid.* paragraf 51.

¹⁶⁶ *Ibid.*, paragraf 101(b).

¹⁶⁷ „Службени гласник РС - Међународни уговори”, бр. 42/09.

¹⁶⁸ Извештај за 2018. који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона Саопштење о политици проширења ЕУ за 2018.

социјалних станова за особе са инвалидитетом, као и путем унапређења услова становања у личној својини кроз различите програме финансијске подршке, за домаћинствима која станују у стану који није одговарајући и који се може унапредити. Донето је неколико прописа којима је створен правни оквир који се односи на просторне и техничке стандарде планирања и изградње стамбеног окружења и стамбеног простора (зграда и станова) у складу са потребама особа са инвалидитетом.¹⁶⁹

Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији, усвојена 2006. године, као и **предлог** Стратегије унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији за период до 2020. године,¹⁷⁰ становање ових особа искључиво посматрају из угла физичке приступачности окружењу и услугама, али без података о стамбеној ситуацији или мера за обезбеђивање стамбених решења за ове особе.

*Полазна студија за израду стратегије за унапређење положаја особа са инвалидитетом*¹⁷¹ препознаје становање особа са инвалидитетом као један од „горућих проблема у области приступачности и директно утуче на њихову изолованост и обим друштвеног учествовања. Полазна студија даје и препоруке ради унапређења стања, а које се посредно и/или непосредно односе на питање становања особа са инвалидитетом. То су: успостављање стабилне подршке корисницима и њиховим породицама у процесу преласка са једног облика бриге и подршке на други – током поступка деинституционализације; затим обезбеђивања пуне примене закона којим се предвиђа квота од 10% приступачних станова за особе са инвалидитетом, као и успостављање механизма за праћење, мерење напретка и имплементацију стандарда приступачности.

*Програм реформи политике запошљавања и социјалне политике у процесу приступања Европској унији*¹⁷² у оквиру Циља 3: „Повећање подршке (природној) породици у ризику, наставак процеса деинституционализације и развој ванинституционалних услуга у заједници.“, утврђује следећу активност – Ради наставак процеса деинституционализације, неопходно је покретање програма који ће оснажити капацитете на локалном нивоу за успостављање услуге становања уз подршку за особе са инвалидитетом, која представља алтернативу за резиденцијални смештај.“

Постојеће мере и програми:

Пунолетне особе са инвалидитетом су, између осталог, заступљене унутар група корисника услуге домског смештаја. Доминантан разлог смештаја особа са инвалидитетом у дом је да породица корисника није спремна да води бригу о кориснику или корисник нема ближих сродника.¹⁷³ Значајно мањи број корисника је смештен због социо-материјалних разлога или личног избора корисника. Пунолетне особе са инвалидитетом су, између осталог, заступљене унутар група корисника услуге домског смештаја. Доминантан разлог смештаја особа са инвалидитетом у дом је да породица корисника није спремна да води бригу о

¹⁶⁹ Правилник о условима и нормативима за планирање и пројектовање стамбених зграда и станова у програмима стамбене подршке, Министар грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре-<http://stanovanje.gov.rs/propisi.php>

¹⁷⁰ Стратегија унапређења положаја особа са инвалидитетом у Републици Србији, доступно на: <https://www.minrzs.gov.rs/strategije.html>.

¹⁷¹ Горан Башић и Наташа Миљковић (2016): Полазна студија за израду стратегије за унапређење положаја особа са инвалидитетом.

¹⁷² Програм реформи политике запошљавања и социјалне политике у процесу приступања Европској унији, доступно на: <http://sociojnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2016/06/SIPRU-ESRP-2016-Srpski.pdf>

¹⁷³ Републички завод за социјални рад (2017): *Пунолетни корисници у систему социјалне заштите у 2016.*, Београд.

кориснику или корисник нема ближих сродника.¹⁷⁴ Значајно мањи број корисника је смештен због неадекватног породичног старања и социо-материјалних разлога. Разлоге за смештај у установе социјалне заштите треба тражити и у недовољној доступности алтернатива у заједници попут дневних услуга за самосталан живот у заједници као што је становање уз подршку и персонална асистенција на локалном нивоу, као кључних фактора процеса деинституционализације. У старосној структури свих пунолетних са сметњама у развоју на смештају (у свим установама социјалне заштите) доминирају одрасли корисници са 49,8%, и старији са 44,7%, док је удео младих 5,5%. У домовима специјализованим за смештај одраслих са инвалидитетом, доминирали су корисници са менталним 45,2% и интелектуалним тешкоћама 27%.

Особе са инвалидитетом, су редовно обухваћени програмима социјалног становања за давање у закуп или програмима, као на пример у Београду, или кроз програме социјалног становања у заштићеним условима, као у Крагујевцу.¹⁷⁵

У извештајима Републичког завода за социјалну заштиту не постоје подаци о условима становања, или било каквим просторним особинама и капацитетима у домском смештају. Постоје разни други „социјални“ показатељи али не и ови „стамбени“, па је неопходно успоставити систем праћења ових показатеља. Ипак, мониторинг посете организација цивилног друштва и других независних механизма за мониторинг установа указују на податке да у установама постоји пренатрпаност, мањак приватности, недостатак одлучивања корисника о елементарним животним стварима, недостатак слободе кретања, стимулације и организованих активности, као и „нехумани и понижавајући услови“ у неким од установа.¹⁷⁶

Главни проблеми трендови:

Републички завод за социјалну заштиту истиче да *неусаглашеност дефиниције* особа са инвалидитетом представља тешкоћу у евидентирању и праћењу ове категорије корисника. Такође не постоји методологија за праћење стамбених потреба особа са инвалидитетом, нити је прописана обавеза центрима за социјални рад или неким другим институцијама да прате и прикупљају податке о стамбеним потребама особа са инвалидитетом.

Особе са инвалидитетом се у обављању свакодневних активности и даље суочавају са препрекама уласка и кретања кроз објекте, укључујући и објекте за становање, без обзира на постојање регулативе за приступачно становање.¹⁷⁷ Стога кључни проблем представља *контрола примене ових одредби у пројектној документацији*, за шта су углавном надлежне локалне службе за издавање грађевинских и употребних дозвола.

Домски смештај особа са инвалидитетом третира се као лишавање слободе на основу инвалидитета према стандардима Конвенције о правима особа са инвалидитетом уколико се ради о смештају без пристанка, па и ако је пристанак дао старатељ корисника¹⁷⁸. Чак и уколико се ради о добровољном смештају уз пристанак особе, потребно је имати на уму да је избор условљен непостојањем алтернатива у заједници.

¹⁷⁴ Републички завод за социјалну заштиту (2017): *Пунолетни корисници у систему социјалне заштите у 2016.*, Београд.

¹⁷⁵ Злата Вуксановић-Мацура (2013): Преглед постојећих модела социјалног становања у Републици Србији. Београд, преузето са: http://www.sagradimodom.org/dokumenti/sr/26_788257_pregled-postojecih-modela-sh-u-rs-ser-070314.pdf

¹⁷⁶ Иницијатива за права особа са менталним инвалидитетом (МДРИ-С), „Склоњени и заборављени“, Београд, 2012.

¹⁷⁷ Правилник за планирање и пројектовање објеката за несметано кретање деце, старих и инвалидних лица („Службени гласник РС”, број 18/97)

¹⁷⁸ Комитет за права особа са инвалидитетом, „Смернице за члан 14. Конвенције о правима особа са инвалидитетом“, септембар 2015, параграф 8.

Питање функционалне адаптације места становања особа са инвалидитетом није системски решено, те су особе са инвалидитетом принуђене да се сналазе за финансијске изворе за адаптације, као и да испуне врло компликоване процедуре за добијање неопходне сагласности.

2.3.2.5. Роми

Роми су национална мањина (етничка група) која је у бројним међународним и домаћим документима препозната као посебно угрожена када су у питању услови становања, као и други аспекти свакодневног живота (здравље, запошљавање, социјална заштита, образовање итд.).

Међународна дефиниција:

Термин „Роми“ користи се као кровни за све групе људи који имају мање или више сличне културолошке карактеристике, као што су *Sinti, Travellers, Kalé, Gens du voyage*, итд. било да су седелачко становништво или не; процењује се да је око 80 одсто Рома седелачко.¹⁷⁹

Подаци:

Према попису из 2011. године 147.604 лица се изјаснило као припадник ромске националне мањине, али су опште оцене да овај број не одговара реалном стању услед проблема етничке мимикрије и статистичког занемаривања стварног броја Рома и Ромкиња.¹⁸⁰ Истраживањем из 2002. године у Србији је евидентирано 593 ромска насеља са више од 100 становника, са око 247.591 становника.¹⁸¹ Комесаријата за избеглица и миграције регистровао је свега 22.167 Рома међу интерно расељеним лицима,¹⁸² истраживање из 2002 46.238 Рома расељених лица. Истраживањем из 2015. године пописано је 583 подстандардна ромска насеља¹⁸³ али са веома оквирном проценом броја становника. Према налазима пописа из 2011. године међу евидентираним бескућници је 5.719 Рома и Ромкиња, што је једна трећина од свих пописаних бескућника.

Према подацима из *Извештаја Специјалне известитељке за адекватно становање као саставног дела права на адекватан животни стандард и права на недискриминацију у овом контексту о посети Србији*, широм Србије постоје 583 неформална насеља, различитих величина у којима углавном живе Роми, Ашкалије и Египћани. Животни услови у насељима су често неадекватни, практично без основне инфраструктуре као што су електрична енергија, пијаћа вода из водовода, канализација. Нека насеља која је Специјална известитељка посетила била су пуна глодара, у другима, деца нису имала где да се играју осим на гомилама ђубрета, на полумљеном стаклу, у потпуној прљавштини.¹⁸⁴

Резултати анализе Светске банке и Програма Уједињених нација за развој из 2017. године показују да и даље постоје значајне разлике између услова становања Рома и опште

¹⁷⁹ ЕУ за националне стратегије за интеграцију Рома до 2020. године, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:52011DC0173>

¹⁸⁰ Estimates on Roma population in European countries, Council of Europe, <https://www.coe.int/en/web/portal/roma>

¹⁸¹ Božidar Jakšić i Goran Bašić (2005): *Umetnost preživljavanja: gde i kako žive Romi u Srbiji*. Beograd.

¹⁸² Стратегија за решавање питања избеглица и интерно расељених лица, стр. 27.

¹⁸³ Ljiljana Živković i Aleksandar Đorđević, (2015): *Osnovne karakteristike podstandardnih romskih naselja u Srbiji*. Beograd: Misija OEBS-a u Srbiji

¹⁸⁴ Специјална известитељка за адекватно становање као саставног дела права на адекватан животни стандард и права на недискриминацију у овом контексту, о посети Србији, доступно на: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/A_HRC_31_54_Add.2_Unofficial_translation_SerbianAEV.pdf.

популације.¹⁸⁵ Тако, око 21% Рома није имало одговарајући приступ води за пиће, у односу на 4% неромске популације. Поред тога, 38% Рома је становало у објекту који није био прикључен на канализациону мрежу, према 24% у случају већинске популације. Око 31% Рома је становало у стану који није имао тоалет, према 6% припадника већинске популације. Значајна разлика постоји и у односу на показатељ о пренасељености стамбеног простора, па 65% Рома станује у пренасељеном стану у односу на 21% неромске популације.

Међународни извори:

УН Комитет за економска, социјална и културна права у својим закључним запажањима о другом периодичном извештају за Србију изражава забринутост због преовлађујуће дискриминације против Рома о чему, између осталог, сведочи и ограничен приступ социјалној заштити као и становању у неформалним насељима и с тим у вези позива државу уговорницу да предузме даље мере у циљу превазилажења преовлађујуће дискриминације Рома у остваривању њихових економских, социјалних и културних права.¹⁸⁶ Комитет је надаље указао и на последице недавних принудних исељења и пресељења интерно расељених лица и других угрожених група из неформалних насеља у Београду и других делова земље, које су неке од породица оставиле без одговарајућег смештаја и заштите. С тим у вези, Комитет позива државу уговорницу да нарочито посвети пажњу обезбеђењу одговарајућег алтернативног смештаја на локацијама које су погодне за социјалну стамбену изградњу, узимајући у обзир Општи коментар Комитета бр. 4. и 7. о праву на одговарајуће становање и принудно исељавање.¹⁸⁷ Комитет указује и на положај хиљада Рома који и даље живе у сиромашним неформалним насељима без струје, пијаће воде и канализације, као и малог броја стамбених јединица за социјално становање изграђених на годишњем нивоу за породице са ниским примањима и препоручује предузимање одговарајућих мера, укључујући побољшање услова у постојећим насељима или изградњу социјалних станова.¹⁸⁸

УН Комитет за укидање расне дискриминације у својим закључним запажањима о комбинованом другом, трећем, четвртом и петом периодичном извештају Србије, у делу који се тиче становања „изражава своју забринутост због сазнања да је једна трећина регистрованих бескућника су Роми и да 60.000 Рома, Ашкалија и Египћана живе у лошим условима живота у стотинама неформалних насеља којима често недостаје приступ основним услугама.“¹⁸⁹

Специјална извештајка за адекватно становање као саставног дела права на адекватан животни стандард и права на недискриминацију, у свом Извештају о посети Србији препознаје Роме као једну од категорија лица у тешком положају, указујући на изузетно тежак положај Рома становника неформалних насеља, потешкоће са којима се суочавају приликом пријаве пребивалишта, несразмеран број исељења Рома из насеља без претходних

¹⁸⁵ World Bank and United Nations Development Programme (2017): Roma data – Serbia: key indicators, преузето 20.05.2017 са: http://www.eurasia.undp.org/content/dam/rbec/docs/Factsheet_SERBIA_Roma.pdf. Упореди са: Влада Републике Србије (2014): Други извештај о социјалном укључивању и смањењу сиромаштва, Београд: Тим за социјално укључивање и смањење сиромаштва.

¹⁸⁶ Комитет за економска, социјална и културна права, Закључна запажања о другом периодичном извештају за Србију, (2014), параграф 12.

¹⁸⁷ *Ibid.* параграф 30.

¹⁸⁸ *Ibid.* параграф 31.

¹⁸⁹ УН Комитет за укидање расне дискриминације, Закључна запажања о комбинованом другом, трећем, четвртом и петом периодичном извештају Србије, доступно на: <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sh/node/19865>.

консултација као и непружање од стране власти основних услуга или гаранција правне сигурности стамбеног статуса.¹⁹⁰

Према *Годишњем извештају Европске комисије о напретку Републике Србије у 2018. години*,¹⁹¹ Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре је обезбедило одређено побољшање услова живота у неформалним насељима у неколико јединица локалних самоуправа. Ове напоре би требало повећати, пошто многа ромска домаћинства немају приступ води за пиће или прикључак на канализацију.

Домаће стратегије и планови:

Најзначајнији стратешки документ у вези са остваривањем права на адекватне услове становања, јесте *Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња (2016–2025)*¹⁹² и *Акциони план за њено спровођење*. Стратегијом су предвиђени различити мере у циљу побољшања стамбених услова Рома: од решавања имовинско-правних питања, израде урбанистичке документације, уређења постојећих насеља, до мере за развијање и спровођење програма социјалног становања, укључујући и изградњу станова за социјално становање и примену различитих модалитета стамбене подршке.

*Национална стратегија социјалног становања*¹⁹³ као посебан циљ (број 7) поставља Унапређење услова становања у подстандардним (ромским) насељима, кроз три мере: планско регулисање, унапређење инфраструктуре и унапређење услова становања.

*Стратегија за решавање питања избеглица и интерно расељених лица*¹⁹⁴ наглашава да су услови становања Рома расељених лица знатно лошији од осталих припадника ове групе и предвиђа посебне мере за комунално опремање неформалних насеља и олакшавање поступка легализације стамбених објеката.

Питање становања Рома обрађено је и у *Стратегији за реинтеграцију повратника по основу споразума о реадмисији*.¹⁹⁵

Закон о просторном плану Републике Србије од 2010. до 2020. године¹⁹⁶ издваја ромска насеља (ромска енклава) као најугроженију категорију насеља, поставља циљеве и даје моделе за њихову социјалну и економску интеграцију и унапређивање услова живота становника.

Програм реформи политике запошљавања и социјалне политике у процесу приступања Европској унији¹⁹⁷ утврђује као приоритетну меру (1.3 *У програму становања*), да је, поред новчаног давања, неопходно у садејству са надлежним министарством и локалним самоуправама, спровести програм унапређења услова становања у подстандардним насељима.

*Акциони план Владе Републике Србије за Поглавље 23*¹⁹⁸ предвиђа као активност 3.8.2.41. „Унапређење инфраструктурних услова у неформалним насељима Рома који тренутно живе

¹⁹⁰ Специјална известитељка за адекватно становање као саставног дела права на адекватан животни стандард и права на недискриминацију у овом контексту, Извештај о посети Србији, параграф 42.-47.

¹⁹¹ Република Србија Извештај за 2018. годину који прати Саопштење Комисије упућено Европском парламенту, Савету, Европском економском и социјалном комитету и Комитету региона Саопштење о политици проширења ЕУ за 2018. годину

([http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji\(1\).pdf](http://www.mei.gov.rs/upload/documents/eu_dokumenta/godisnji_izvestaji_ek_o_napretku/izvestaj_ek_o_srbiji(1).pdf))

¹⁹² <http://www.ljudskaprava.gov.rs/sh/node/19971>

¹⁹³ „Службени гласник РС”, бр. 13/2012.

¹⁹⁴ <http://www.kirs.gov.rs/docs/Nacionalna%20strategija%20za%20izb%20i%20ir%202015-2020.pdf>

¹⁹⁵ „Службени гласник РС”, бр. 15/2009.

¹⁹⁶ „Службени гласник РС”, бр. 88/2010.

¹⁹⁷ <http://socijalnoukljucivanje.gov.rs/wp-content/uploads/2016/06/SIPRU-ESRP-2016-Srpski.pdf>

¹⁹⁸ <https://www.mpravde.gov.rs/files/Akcioni%20plan%20PG%2023.pdf>

у неформалним насељима, као и релокација у адекватне социјалне станове на територији локалних самоуправа.“

Постојеће мере и програми:

Роми су ретко корисници модела социјалног становања у закупу.¹⁹⁹ Највише их има међу закупцима станова у Београду. Нешто чешће су корисници социјалног становања у заштићеним условима, па је међу 3.421 корисником и 521 Рома (129 породица), што је 15,2% од укупног броја свих корисника.²⁰⁰ Од укупног броја корисника овог програма, њих 258 односно око 53%, усељено је током 2015–2016. године у станове подигнуте у оквиру пројекта „Саградимо дом заједно“ који је обухватио је породице које је Град Београд претходно преселио из неформалног насеља Белвил у новоформирана контејнерска насеља.²⁰¹

У протеклом периоду издвојена су знатнија средства за пројекте унапређење услова становања Рома. Из средстава Инструмента за претприступну помоћ (ИПА) реализовани су пројекти "Овде смо заједно: Европска подршка за инклузију Рома" (ИПА 2012; 4,8 М€ од 2014–2017)²⁰², "Саградимо дом заједно (ИПА 2009; прва фаза 3,6 М€ и друге фаза из ИПА 2014 од 1,5 М€). Средином 2017. године започет је пројекат "Становање Рома: ЕУ подршка инклузији Рома" (ИПА 2013) и крајем исте године пројекат "Подршка инклузији Рома" (ИПА 2016) вредности 4,2 милиона евра. Реализовани су пројекти обезбеђивања трајног смештаја за ромске породице које је град Београд сместио у новоформирана контејнерска насеља након што је раселио насеља Газела и Белвил.²⁰³

Главни проблеми трендови:

Неспровођење стратешких докумената и акционих планова. Примена мера, планираних националним или локалним документима и акционим плановима у области унапређења становања Рома била је веома слаба, фрагментирана и некоординирана.

Нису развијени институционални механизми за спровођење мера предвиђених Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња у области становања, а такође постоји непривађање улоге надлежних институција и установа да спроводе мере за које су надлежни и да се баве питањима унапређења услова становања Рома.

Недоступност закуп станова у јавној својини по непрофитним условима. Роми су били веома слабо обухваћени програмима социјалног становања. Постављени критеријуми и бодовни систем одабира корисника станова за социјално становање у закупу углавном су у протеклом периоду били недоступни сиромашним породицама. За решавање стамбеног питања избеглица и расељених лица у Србији се спроводе вишегодишњи стамбени програми, али је обухваћеност Рома расељених лица веома слаба.

Мада су у последњих неколико године иницирани програму усмерени на унапређење услова становања Рома који живе у лошим условима у постојећим ромским насељима, њихов број и обим је недовољан и искључиво се финансирају донаторским средствима.

¹⁹⁹ Злата Вуксановић-Мацура и Владимир Мацура (2014): *Постојећи модели за побољшање становања Рома: социјална и приступачна стамбена решења за Роме и осетљиво становништво у Србији*. Београд: Мисија ОЕБС-а у Србији.

²⁰⁰ Хаусинг центар, „Реализовани пројекти социјалног становања у заштићеним условима у Србији“, преузето са: http://www.housingcenter.org.rs/download/SSZU_kapaciteti_u_Srbiji_realizovani_jan_2003-feb_2018.pdf, 10.05.2018.

²⁰¹ *Саградимо дом заједно/ Let's build a home together.*, <http://www.sagradimodom.org/>

²⁰² Наведена средства нису у целости утрошена на становање, већ и на друге пројектне активности (подршке здравственим медијаторкама, образовне програме, обезбеђивања личних докумената и сл.).

²⁰³ Контејнерска насеља које је град Београд формирао за смештај Рома из расељених насеља и исељених објекат су: Макиш 1, Макиш 2, Ресник, Јабучки Рит, Кијево и Орловско насеље.

3. РАЗВОЈ СТАМБЕНОГ СЕКТОРА

3.1. ФИНАНСИРАЊЕ СТАНОВАЊА

У периоду 90-их година прошлог века све више станова се градило приватним средствима, у прво време без финансијских посредника (самофинансирање бесправне изградње или средствима приватних инвеститора, праћено преварама и несигурношћу купаца станова). Постојала је и јавна интервенција у становању, кроз финансирање изградње фондовима солидарности (ФССИ), који су били засновани на издвајању средстава од зарада запослених. Средствима ФССИ у периоду 1992.-2001. године био је изграђено око 15.000 станова, укупне инвестиционе вредности процењене на 600 - 800 М€.

Систем стамбеног финансирања преко финансијских посредника у Србији се развија у последњих 14 година и још увек није довољно развијен, пошто још увек нема специјализованих хипотекарних банака. Други механизми стамбене подршке за домаћинства са средњим и нижим примањима, као и за најсиромашније, не постоје и нису системски развијани од укидања фондова солидарне стамбене изградње средином 2004. То, међутим, не зауставља потребе за јавном интервенцијом у становању, која се надаље реализује кроз краткорочне и "ad hoc" механизме (субвенционисање стамбених кредита кроз годишње уредбе Владе, изградњом станова на основу посебних закон, програма подршке за избеглице и Роме, такође заснованих на посебним прописима и стратегијама).

Током израде Нацрта закона о становању и одржавању зграда 2015. године, схваћен је недостатак системског инструмента за финансирање становања из јавног сектора. У том циљу је било предложено успостављање буџетског фонда за финансирање стамбене подршке, али је Министарство финансија захтевало брисање предложених одредби, уз образложење да је то више не дозвољава Закон о буџетском систему, као и да је то неопходно због консолидације буџета. Нејасно је међутим како је могуће вршити контролу коришћења средстава која се враћају кроз реализацију стамбених пројеката у периоду од најмање 5-20 година, као и како је могуће мерити успешност реализације одређених мера стамбене политике ако се не сагледава обим поврата тих средстава?

3.1.1. Финансијски сектор

Поред реалног сектора на успешност развоја становања у великој мери утиче развијеност финансијских институција, а посебно банкарског сектора, што у мањој или већој мери омогућује развој механизма стамбеног финансирања. Уколико је банкарски сектор и тржиште капитала развијеније, развијенији су механизми приватног стамбеног финансирања за одређену групу домаћинстава, те се смањује потреба и степен интервенције из јавног сектора за задовољење њихових стамбених потреба.

Финансијски сектор у Републици Србији 2017. године је чинило 31 банака²⁰⁴, 21 осигуравајуће друштво²⁰⁵, 16 давалаца лизинга²⁰⁶ и 10 добровољних пензионих фондова, над чијим радом надзор врши Народна банка Србије.

Један од основних ограничења развоја система стамбеног финансирања у Републици Србији је плитко и неразвијено тржиште капитала, што умањује могућност активирања алтернативних, небанкарских извора финансирања, а што се негативно одражава на конкуренцију у финансијском сектору и на укупан привредни раст.

²⁰⁴ Извор НБС - https://www.nbs.rs/internet/latinica/55/55_4/kvartalni_izvestaj_III_17.pdf

²⁰⁵ Извор НБС - https://www.nbs.rs/internet/latinica/60/60_6/izvestaji/izv_III_2017.pdf

²⁰⁶ Извор НБС - https://www.nbs.rs/internet/latinica/57/57_3/izvestaji/FL_III_2017.pdf

3.1.2. Сектор осигурања

Сектор осигурања у Србији је и даље је неразвијен и, по степену развијености, налази се знатно испод просека земаља чланица ЕУ. У прилог томе говоре показатељи развијености тржишта осигурања – однос укупне премије и бруто домаћег производа и укупна премија по становнику. Према учешћу премије у процењеном бруто домаћем производу у 2016. години од 2,1%, Србија је на 61. месту на свету, док овај показатељ за земље чланице ЕУ износи чак 7,4%. Међутим, у поређењу с групом земаља у развоју с просеком од 3,2% и земљама централне и источне Европе, чији је просек 1,9%, као и с обзиром на то да се земље као што су Турска, Украјина и Румунија налазе иза Србије, може се закључити да је Србија на задовољавајућој позицији.

Табела 31. Нето имовина у сектору осигурања на крају периода

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
4,6	7,2	9,9	12,5	16,0	19,7	23,6	28,9	32,8	36,2

Извор: Народна банка Србије

У 2017. години, било је укупно 155.682 осигурања имовине од пожара и других опасности изван индустрије и занатства, са укупном премијом од 2,25 милијарди динара као и 267.069 осигурања ствари домаћинства са укупном премијом осигурања од 935 милиона динара.

3.1.3. Банкарски сектор

С обзиром да је у претходном периоду извршено реструктурирање банкарског сектора, број банака је релативно стабилан, док се број запослених, као и број организационих јединица константно смањује од 2008. односно почетка економске кризе, што се види у Табели 32.

Табела 32. Показатељи развоја и успешности банкарског сектора

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Број банака	32	30	29	30	31	31
Број запослених	28.394	26.380	25.106	24.257	23.847	23.342
Организациона мрежа*	2.243	1.989	1.787	1.730	1.719	1.671
Актива, млрд РСД	2.879,5	2.846	2.968	3.048	3.242	3.292
Капитал, млрд РСД	591	595	614	619	632,5	662,7
Депозити, млрд РСД	1.698,5	1727,3	1891,5	2009,6	2201,9	2182,0
- привреде	424,9	412,9	384,7	430,1	662,3	653,2
- становништва	969,9	1023,0	1095,5	1131,5	1209,8	1202,3
Штедња, млрд РСД	927,4	967,5	1036,3	1059,6	1070,9	1074,4
Кредити, млрд РСД (нето)	1.752,1	1686,1	1644,2	1635,1	1749,2	1870,2
- привреди	961,4	850,9	865,6	855,7	985,1	1003,6
- становништву	532,5	548,7	595,5	626,8	740,7	790,3
- од чега стамбени кредити	303,6	307,1	326,1	333,8	359,8	355,2
- удео стамбених кредита	17,3%	18,2%	19,8%	20,4%	18,2%	17,5%
Каматна маржа % (spread)	5,4%	5,2	5,3	6,6	6,0	5,7
РОЕ%	0,97%	-0,4	0,6	1,6	3,4	11
РОА%	0,43%	-0,1	0,1	0,3	0,7	2,3

Сви подаци дати за 31.12, осим за 2017. за коју су подаци на дан 30.09.

* број пословних јединица, филијала, експозитура, шалтера, као и агенција и мењачница

Банкарски сектор Србије је на крају марта 2017. године чинила 31 банка са дозволом за рад, са организационом мрежом од 1.716 пословних јединица и 23.798 запослених. Доминантно учешће у банкарском сектору Србије и даље имају банке пореклом из Италије, Аустрије, Грчке и Француске (11 банака) са уделом у укупној билансној суми од 61%. На крају септембра 2017. године, укупна нето билансна актива банкарског сектора Србије износила је 3.293,3 милијарде динара, а укупан билансни капитал 662,7 милијарди динара. Од укупног броја банака са добитком у укупном износу од 18,6 млрд дин. су пословале 24 банке, док је 6 банака остварило негативан финансијски резултат у укупном износу од 0,5 милијарди динара. Са развојем економске кризе расту и проблематични кредити, код којих постоји доцња у отплати. Кредити за куповину стана су дугорочни и због тога постоји и већи ризик њихове отплате. Проблематични кредити се у последњих неколико година смањују, пре свега кроз њихову продају. Проблематични кредити сектора становништва у апсолутном износу се смањују од 2016. године, док и даље расту њихови удели у укупним проблематичним кредитима у периоду 2013-2017. године, као што се види у наредној Табели 33.

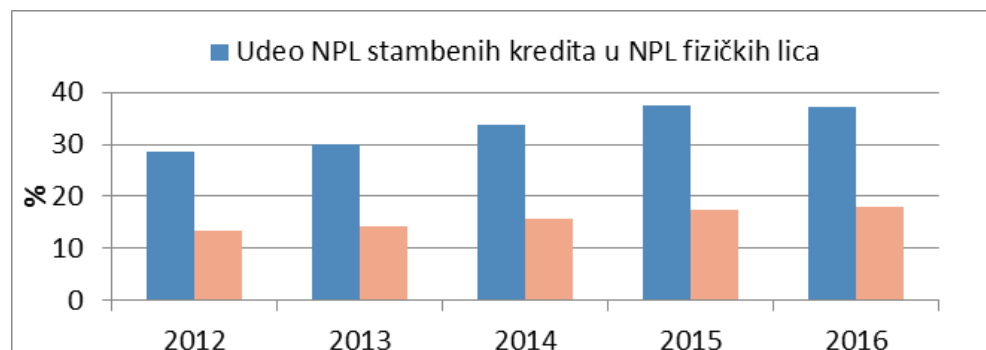
Табела 33. Проблематични кредит (брuto)

Сектор	12/31/2013		31/12/2014		31/12/2015		31/12/2016		30/09/2017	
	М.рсд	%	М.рсд	%	М.рсд	%	М.рсд	%	М.рсд	%
финансија/ осигурања	5.3	1.3	1.5	0.4	0.8	0.2	0.7	0.2	0.1	0.0
јавних предузећа	0.7	0.2	20.6	4.9	18.5	4.4	15.1	4.4	10.7	4.3
привредних друштава	237.7	60.1	227.8	54.1	198.3	46.7	157.7	45.6	124.3	49.4
предузетника	11.4	2.9	10.8	2.6	10.1	2.4	9.6	2.8	7.6	3.0
јавни сектор	0.7	0.2	0.7	0.2	1.3	0.3	1.4	0.4	0.8	0.3
становништва	56.7	14.3	66.4	15.8	73.4	17.3	69.2	20.0	51.4	20.4
страних лица	1.8	0.5	2.0	0.5	2.1	0.5	2.7	0.8	3.7	1.5
самозапослених	4.6	1.2	5.0	1.2	4.7	1.1	4.8	1.4	4.0	1.6
других комитената	76.4	19.3	86.6	20.5	115.4	27.2	84.4	24.4	48.8	19.4
УКУПНО	395.3	100.0	421.3	100.0	424.6	100.0	345.8	100.0	251.4	100.0

Извор: Народна банка Србије

Највећи проблем и даље постоји са кредитима индексираних у швајцарским францима, који су од 6% (113.5 млрд.РСД) у 2013. смањени на 3,9% (79,5 млрд.РСД) у 2017. години.

График 24. Кретање удела високо ризичних стамбених кредита у проблематичним кредитима сектора физичких лица



Извор: Проблеми кредита индексирани у швајцарским францима, Ж. Рачић, С Јовин

Ови кредити имају утицај на раст проблематичних кредита у укупном кредитном портфолију, али због свог малог обима (мање од 2% БДП), као и малог удела у укупном портфолију банака, они не могу значјно да утичу на стабилност банкарског сектора.

Ипак, сваки проблематичан, а посебно ненаплативи стамбени кредити који су обезбеђени првостепеном хипотеком, представља проблем са становишта стамбене политике. У циљу превазилажења тог проблема, потребно је предузимати и мере стамбене политике, пре свега у смислу јачања сектора стамбеног закупа, а посебно јачање јавног стамбеног фонда за издавање у закуп под повољним условима.

3.1.4. Стамбено кредитирање посредством пословних банака

Од почетка светске економске кризе константно падају међубанкарске каматне стопе, што се директно одражава на смањење каматних стопа на стамбене кредите, што је приказано у наредној Табели 34.

Табела 34. Просечне пондерисане каматне стопе у РС и просечни еурибор, у%

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Референтна	11,25	9,50	8,00	6,0	4,25	3,75
На стамбене кредите	4,63	4,61	4,48	4,16	3,84	3,53
Средњи еурибор 12 м	1,17	0,54	0,49	0,22	-0,08	-0,14

Извор: Народна банка Србије

Ово смањење каматних стопа за стамбене кредите, одразило се на појефитињење кредита у посматраном периоду у односу на период 2003-2009 (временски обухват из претходне стратегије), али је цена станова стално расла (Табела 35), па је решавање стамбених потреба узимањем стамбених кредити и даље недоступна већини становништва у Србији.

Табела 35. Упоредни приказ кретања просечне цене стана и стамбеног кредита

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Просечна камата %	4,63	4,61	4,48	4,16	3,84	3,53
Просечна цена стана €/m ²	1166	1105	1108	1140	1268	1361
Стан од 56 м ² у €	65296	61880	62048	63840	71008	76216
Укупна отплата*	96741	91467	90331	89482	95756	98935
Рата кредита	268,73	254,08	250,92	248,56	265,99	275,82

*за КПО 80, на 360 месеци, по просечној пондерисаној каматној стопи на стамбене кредите у години

Извор: Израчунато на основу података Републичког завода за статистику и Народне банке Србије

У постојећем банкарском систему још увек нема специјализованих хипотекарних банака, чија је ефикасност у великој мери условљена развијеношћу система уписа права на непокретностима, који се у Србији убрзаним корацима реформише.

3.2. СТАМБЕНО ТРЖИШТЕ

Стамбено тржиште не обухвата само тржиште станова односно потражњу и понуду станова за купопродају, већ такође обухвата и тржиште стамбеног закупа, тржиште различитих услуга за становање, понуду земљишта за изградњу и слично.

Са становишта понуде станова битни су подаци о активностима у грађевинском сектору, као што је број изграђених станова и стамбених зграда, вредност инвестиција за стамбену изградњу, у односу на укупне грађевинске инвестиције и слично. Значајан ј и податак о

О потражњи станова се може закључити само индиректно на основу пописних података о броју подстанара (за тржиште стамбеног закупа), као и броја закључених бракова (за

тржиште станова и стамбеног закупа). За ефективну потражњу на тржишту, веома је важан показатеља приуштивности цене стана, односно становања, који је у Србији веома неповољан.

3.2.1. Понуда станова

3.2.1.1. Новоградња, доградња и адаптација

Понуда станова на годишњем нивоу може се сагледати из података о вредности изведених радова у грађевинарству и завршеним становима, што је приказано у табелама 36. и 37.

Табела 36. Завршени станови и вредност изведених грађевинских радова

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Завршени станови, број	15.223	13.505	11.097	10.306	11.332	14.080
Завршени станови, 000 m ²	945	852	706	660	783	1.018
Вредност изведених грађевинских радова у 000 РСД – укупно и за стамбене зграде						
Сви грађевински радови	230776,2	189512,8	201966,8	242779,5	261991,4	291883,0
За стамбене зграде	42575,3	31861,7	29371,6	30701,8	38605,0	50459,9
Удео	18,4%	16,8%	14,5%	12,6%	14,7	17,3

Извор: Републички завод за статистику

У периоду 2012-2017. удео станоградње у укупним грађевинским радовима је око 16%, што је пад у односу на период од 2005.-2009. године, када је износио око 25%. У односу на период 2013 – 2014, када се бележи пад броја новоизграђених станова, у 2016, а посебно 2017. години се може констатовати постепени опоравак.

Табела 37. Завршене стамбене зграде

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Завршене стамбене зграде (новоградња, доградња, обнављање и адаптација)						
Стамбене зграде, бр.	12.079	6.600	6.045	8.450	8.007	10.884
Стамбене зграде, m ²	1.414.446	1.253.820	1.029.726	983.341	1.153.372	1.518.116
Новоградња, бр.	1.747	1.086	1.176	1.232	2.037	2.591
Новоградња, m ²	1.348.768	1.207.510	989.521	942.018	1.111.538	1.473.209
Стамбене зграде са једним станом						
Укупно, бр.	2.849	2.129	2.029	4.685	4.150	6.016
Укупно, m ²	166.431	85.198	101.377	119.520	205.821	314.102
Новоградња, бр.	996	494	614	678	1.337	1.781
Новоградња, m ²	143.356	73.097	86.461	103.825	196.023	298.196
Стамбене зграде са два стана						
Укупно, број	362	353	295	381	296	384
Укупно, m ²	72.496	76.899	63.987	61.088	57.217	85.102
Новоградња, број	244	228	194	181	191	276
Новоградња, m ²	60.208	61.493	53.201	48.103	50.993	72.903
Стамбене зграде са три и више станова (вишестамбена зграда)						
Укупно, бр.	8.803	4.065	3.641	3.272	3.417	4.344
Укупно, m ²	1.161.420	1.089.933	852.995	775.499	867.731	1.100.411
Бр. новоизградња	502	362	365	361	501	536
Новоградња, m ²	1.131.824	1.071.810	840.009	763.557	854.951	1.084.732

Извор: Републички завод за статистику РС, Статистички годишњак 2015 и 2018. година

У претходној табели, у којој су приказане грађевинске активности на постојећем стамбеним зградама, као и изградњи нових зграда, такође се сагледава постепени опоравак у односу на период 2013.-2014. године, када се бележи највећи пад.

Такође се бележи и пораст броја и површине новоизграђених зграда у односу на 2012. годину, од када започињу опадајући трендови у овој области.

Када се међутим упореди просечни број станова изграђених у новим стамбеним зградама са више од три стана (вишестамбене зграде), а на основу података из обе табеле²⁰⁷, може се констатовати да је 2013. године било изграђено најмање таквих зграда, али са већим бројем станова (у просеку око 35). У 2016. и 2017. години се повећава број новоизграђених вишестамбених зграда, али се просечан број станова у њима смањује на 20, у односу на претхоне године када је он износио око 30 станова. То уједно указује на смањивање капацитета инвеститора који граде станове за продају. Овај податак је такође индикативан и за трендове који указују на смањење просторних капацитета расположивог земљишта за изградњу станова.

3.2.1.2. Пораст стамбеног фонда

Просечно годишње увећање стамбеног фонда у периоду 2012-2016 је око 11,2 хиљаде станова, од чега је повећање стамбеног фонда у градским насељима у просеку око 10,7 хиљада станова, односно око 80-90% у односу на укупан раст стамбеног фонд (Табела 38.), што указује на све већу стопу урбанизације с једне и пражњење села с друге стране. Просторна расподела понуде станова у градским насељима, а посебно по различитим урбанистичким зонама је једна од најбитних информација за праћење тржишта станова, јер битно утиче на цену стана.

Табела 38. Годишњи пораст стамбеног фонда

Стамбени фонд:	2012	2013	2014	2015	2016
у свим насељима	3.030.454	3.042.955	3.052.740	3.062.027	3.072.312
у градским насељима	1808701	1820790	1830511	1839353	1848782
Годишњи раст, сва насеља	14.162	12.501	9.785	9.287	10.285
Годишњи раст, градска насеља	13.325	12.089	9.721	8.842	9.429
Удео раста у градским насељима	94%	79%	82%	85%	86%

Извор: Републички завод за статистику РС, Статистички годишњак 2014, 2015 и 2017. година

3.2.1.3. Цене станова новоградње

Просечне цене станова новоградње на територији Републике Србију прати Републички завод за статистику на основу анкете инвеститора. Поред просечне цене стана, прати се и приказује и цена стана по структури тошкова, од цене прибављања и опремања грађевинског земљишта, цена грађења (остали трошков добит инвеститора).

Просечне цене новоизграђеног стана по метру квадратном површине у периоду 2012-2017. године у Републици Србији и неколико највећих градова, приказане су у Табели 39.

Цена новог стана у Београу је већа за око 30% у односу на просечну цену стана на нивоу Републике Србије, док је у осталим већим градовима цена стана и за 20-40% мања (Нови Сад око 80%, Крагујевац око 77%, Ниш око 62%) у односу на просечну цену стана на територији Републике Србије.

²⁰⁷ Број завршених станова – (број зграда са 1 станом + 2 пута број зграда са 2 стана) : број новоизграђених зграда са 3 и више станова

Табела 39. Цене новоизграђених станова у Републици Србији и већим градовима

	Прос.површ. станова, m ²	Цена по 1 m ² у РСД	Од тога		
			цена грађевин. земљишта ²⁰⁸	цена грађења ²⁰⁹	остали трошкови ²¹⁰
2012					
Р Србија	59	132555	29781	83918	18857
Београд	58	175920	46792	107088	22040
Ниш	45	82411	12940	59104	10367
Нови Сад	81	100989	14486	68002	18500
Крагујевац	41	108564	16704	72910	18950
2013					
Р Србија	54	126730	29577	79547	17606
Београд	59	164532	42368	103937	18227
Ниш	47	77965	9973	50534	17458
Нови Сад	51	104596	25641	56423	22532
Крагујевац	52	99455	14492	69771	15193
2014					
Р Србија	53	134112	32097	82315	19700
Београд	58	172568	47943	103673	20952
Ниш	48	91836	11992	58790	21055
Нови Сад	50	111343	24131	61320	25892
Крагујевац	44	116860	24003	70189	22668
2015					
Р Србија	55	138760	30074	88073	20613
Београд	60	178462	42694	111957	23811
Ниш	49	88541	12353	57127	19061
Нови Сад	54	118452	28421	62153	27879
Крагујевац	47	108428	24549	67018	16861
2016					
Р Србија	57	156631	30064	104406	22161
Београд	66	211045	42676	143436	24932
Ниш	50	89229	12975	57859	18395
Нови Сад	51	122597	25224	64376	32997
Крагујевац	48	108867	18041	75776	15050
2017					
Р Србија	56	161284	33402	100713	27170
Београд	60	222017	51023	135931	35062
Ниш	51	93852	13810	57926	22116
Нови Сад	57	118976	21458	68795	28724
Крагујевац	51	103869	14431	77124	12313

²⁰⁸ Цена грађевинског земљишта у износу који терети 1 m² корисне површине стана. Уколико није купљено празно земљиште, треба укључити трошкове расељавања станара из постојећих зграда.

²⁰⁹ Цену грађења чине трошкови: рушења постојећих објеката и чишћења градилишта; радне снаге; изнајмљивања грађевинских машина и опреме; превоза материјала, опреме и радника; утрошеног грађевинског материјала и готових производа за уградњу; електричне енергије; резервних делова и ситног материјала; амортизације имовине; извођача радова; услуга подизвођача радова; као и добит извођача радова.

²¹⁰ Остали трошкови који терете 1 m² корисне површине стана, су трошкови: прибављања грађевинске дозволе; пројектовања; добит пословног субјекта који је наручио изградњу ради продаје на тржишту; плаћање пореза, такси, камата на кредит, ПДВ итд

Прибављање и опремање парцеле за изградњу у градским срединама, често је пресудан фактор за изградњу, који значајно утиче на цену стана (између 1/5 и 1/4 цене стана) Просечан удео цене грађевинског земљишта у укупној цени новоизграђеног стана, у периоду 2012-2017, на нивоу Републике Србије, био је око 22%. Највећи просечни удео цене грађевинског земљишта у посматраном периоду је у Београду и износи око 24,5%, док је у осталим већим градовима тај удео мањи и износи око: 20,5% у Новом Саду, 19% у Крагујевцу и 14% у Нишу. На основу ових података, у Табели 40. је приказано кретање цене новоизграђеног стана на нивоу Републике Србије, у периоду 2012-2017. године.

Табела 40. Цене станова новоградње у периоду 2012.-2017.

	2012	2013	2014	2015	2016
Цена стана у РСД/м ²	132.555	126.730	134.112	138.760	156.631
Цена стана у €/м ²	1.166	1.105	1.109	1.141	1.269
Цена стан од 56 м ² , у €	65.296	61.880	62.104	63.896	71.064
Кретање цене стана у % (€)		-5,23	0,36	2,88	11,22

Извор: РЗС РС

Поред овог праћења цена станова, од 2015 године са подацима из 2014. године, кроз Регистар цена непокретности (РЦН) прате се и купопродајне цене станова (староградње и новоградње), као и обим промета и годишњи остварени промет непокретности. Податке о прометима непокретности у РЦН води РГЗ на основу купопродајних уговора које достављају органи овере - јавни бележници и основни судови. На основу података из РЦН, просечна цена м² стана у Београду (ужа ериторија града не рачунајући цену Београда на води, као атрактивне локације) у 2017. износила је око 1680 €/м², што је у приближно податку који бележи званична статистика за Београд у првом полуугодишу 2017, када је просечна тржишна цена стана била око 1790 €/м².

Кроз РЦН се прате и приказују и обими промета станова. У 2017. години је било 22.515 купопродаја станова, што је обухватило промете такозване "староградње" и "новоградње". Податак о броју прометованих новоизграђених станова се не приказује посебно, а тај податак би свакако био користан да се види обим ефективне, односно задовољене стамбене потражње за новоизграђеним становима за дату годину (нпр. у 2017. години је према статистичким праћењима било изграђено 11.747 станова, не рачунајући куће са једним и два стана, које се најчешће не граде за продају, а што је дупло мање од броја прометованих станова у тој години).

Сектор стамбеног закупа

О сектору стамбеног закупа не постоји довољно података. Уговори о закупу стана се углавном не региструју у јавним регистрима, те се стога подаци о броју закупаца станова још увек највише прате кроз пописну статистику, која се одвија у десетогодишњим периодима.

Треба имати у виду да се категорија "закуп" у пописној статистици разликује у односу на категорију "подстанарство", по томе што се у првом случају ради о такозваном трајном закупу (закуп на неодређено време стана у јавној својини, као и закуп на неодређено време стана грађана, задужбина, фондација), док друга категорија такође подразумева закуп, али на одређено време, како стана у приватној, тако стана у јавној својини.

Категорија "сродство" се односи на домаћинство које станује у стану другог домаћинства са чијим је власником или закупцем стана у сродничким односима (станује код родитеља, деце, бабе и деде или рођака). Из Табеле 41. се види да од укупног броја станова за стално

становање, највећи удео станова у којима живе подстанари је у великим градовима – Београду, Новом Саду, Нишу Крагујевцу и другим већим градовима.

Табела 41. Начин коришћења станова за стално становање

Просторни обухват	Укупан број станова	Станови за стално становање – Попис 2011				
		Број станова за стално становање	Број настањених станова за стално становање у градским насељима по начину коришћења			
			укупно	закупац	подстанар	рођак
Београд	593.101	583.586	489.654	14.092	37.144	28.233
Нови Сад	137.460	133.130	106.438	2.155	14.923	8.263
Ниш	85.738	84.388	65.508	1.284	4.058	7.778
Крагујевац	61.631	60.609	49.085	941	2.391	4.503
Лесковац	24.334	24.030	20.611	257	700	1.542
Суботица	47.129	45.958	39.494	580	2.990	2.402
Панчево	37.646	36.790	32.237	821	2.090	2.690
Зрењанин	32.089	31.197	27.298	498	1.572	2.024
Шабац	23.982	23.451	19.165	254	1.313	959
Чачак	29.575	29.074	25.031	483	1.543	1.561
Краљево	27.538	27.052	23.213	542	1.778	1.556
Крушевац	24.205	23.926	19.869	299	1.387	1.466
Смедерево	25.917	25.352	21.347	297	1.030	2.064
Нови Пазар	17.679	17.589	15.150	204	949	603
≥100.000 станов	1.168.024	1.146.132	954.100	22.707	73.868	65.644
Ваљево	24.808	23.505	20.388	449	1.261	1.024
Сомбор	20.033	19.781	17.112	273	1.171	1.105
Ср.Митровица	16.902	16.793	14.585	260	845	927
Ужице	23.779	23.482	20.459	278	1.157	1.657
Врање	19.863	19.687	16.857	363	755	1.821
Стара Пазова ²¹¹	6.710	6.662	5.833	95	235	328
Кикинда	15.807	15.244	13.366	189	627	834
Рума	11.584	11.392	10.020	177	622	534
Вршац	15.217	14.810	12.356	217	744	751
≥50.000 станов.	1.322.727	1.297.488	1.085.076	25.008	81.285	74.625
Градска насеља	1.839.557	1.790.542	1.489.982	33.011	102.652	99.022
Удео од настањених станова у градским насељима				2,21%	6,89%	6,65%
Остала насеља	1.392.374	1.222.381	933.226	7.889	19.878	37.927
Удео од настањених станова у осталим насељима				0,84%	2,13%	4,06%

Извор: Републички завод за статистику РС

Имајући у виду да категорија подстанарство у највећој мери одражава тржишни закуп, посматрајући тај податак као удео станова који се издају у закуп у односу на укупан број настањених станова, у градским насељима градова и општина преко 100 хиљада становника тај удео чини око 7,7%, док у општинама између 50-100 хиљада становника тај удео чини

²¹¹ Стара Пазова је специфична по томе што је број станова у осталим насељима већи од броја станова у градским насељима. Укупан број станова у осталим насељима је 14.609, број станова са: закупцима је 222, подстанарима је 846, сродницима 912.

7,5%. На нивоу свих градских насеља, овај удео се смањује на 6,9%, док у осталим насељима он износи 2,1%.

Занимљив је податак да удео тржишног стамбеног закупа у Новом Саду чини 14%, односно око два пута више од Београда са 7,6%, иако се ради о мањем граду по броју становника и више од четири пута мањег по броју стамбених јединица, али и о већој ценовној приуштивости стамбеног закупа у Новом Саду (погледати Табелу 43). Из ових података се може закључити да постоји потреба за становима који се издају у закуп у градским срединама, али се поставља питање да ли постоји ефективна стамбена тражња, у смислу колики број домаћинстава може сопственим средствима да изнајми стан на тржишту, као и да ли се добар део те тражње налази у становима који припадају рођацима.

На жалост јавни стамбени фонд за издавање у закуп по повољним условима овим домаћинствима и даље је недовољан. Јавни стамбени фонд за социјално становање, изграђен у периоду након 2004. године, односно након укидања фондова солидарне стамбене изградње, чини свега око 1.400 станова за социјално становање, и то: 530 изграђених кроз Програм становања и интеграције избеглица (СИРП), око 50-ак станова изграђених кроз Програм изградње станова за социјално становање који је координирала Републичка стамбена агенција и око 820 станова у граду Београду. Кроз законску обавезу локалних самоуправа да, у складу са Законом о становању и одржавању зграда, локалне самоуправе, извештавају о стамбеним потребама и условима становања на њиховој територији, добијен је и податак о још 2173 стамбене јединице у јавној својини које се издају у закуп по непрофитним условима социјално угроженим домаћинствима, избеглицама, интерно расељеним и сл.

Понуда земљишта за изградњу станова

Понуда земљишта за изградњу није довољно разноврсна и јавно доступна. Најцеловитиим информацијама о земљишту за изградњу располажу локалне самоуправе, односно институције које оне оснивају за потребе израде урбанистичких планова, опремање земљишта и изградњу – пре свега дирекције за грађевинско земљиште и изградњу, које су у периоду 2016-2017 углавном расформиране, а њихову надлежност је преузео надлежни орган локалне самоуправе.

Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда још увек постоји и на свом сајту нуди локације за изградњу, међу којима и локације за станоградњу. Поступци за отуђење, прибављање и давање у закуп земљишта за изградњу по тржишним условима воде се у складу са Законом о планирању и изградњи и градском, као и Одлуком о грађевинском земљишту, док се доделе земљишта по нетржишним условима спроводе у складу са законом и подзаконским актима Владе Републике Србије.

Земљиште за изградњу се у мањој мери нуди и поседством јавних оглашивача или приватних агенција за промет непокретности, али су ове информације спорадичне.

Информације о прометима земљишта се сада могу пронаћи у Регистру цене непокретности који води Републички геодетски завод. Тако на пример, у периоду од 1.1. 2012. до средине маја 2019. године, на ужој територији града Београда остварено је око 1.600 промета грађевинским земљиштем, која су најчешће обухватала и куповину кућа и других непокретности, а што указује на прибављање земљишта за потребе изградње. Најмање промета грађевинским земљиштем у овом периоду је било у централним градским општинама, Савски венац, Врачар и Стари град, који су чинили свега око 1%, а што је и логично с обзиром на степен изграђености и цену земљишта у овим општинама.

3.2.2. Стамбена тражња

У циљу процене стамбене тражње, како за куповином становима, тако и за стамбеним закупом, не постоје подаци на нивоу локалних самоуправа или приватних агенција за испитивање тржишта станова, па ју је могуће процењивати једино кроз индиректне показатеље. Један од релевантних показатеља је однос броја нових станова према броју склопљених бракова, који делимично утичу на стамбену потражњу. Податке за овај показатељ прати Републички завод за статистику годишњем нивоу, али се не приказује просторна расподела ових података, што је важно имајући у виду да стамбена тражња у највећој мери у већим градовима.

3.2.2.1. Нове стамбене потребе

Из Табеле 42. се види да се на годишњем нивоу на хиљаду склопљених бракова изгради између 300 и 400 станова, што само по себи представља добар однос, али ако се узму у обзир ниска примања становништва и чињеница да млади брачни парови имају и мања примања од просека, поставља се питање колико брачних парова може сопственим средствима да задовољи своје потребе посредством тржишта.

Табела 42. Однос броја нових станова према 1000 склопљених бракова

	2012	2013	2014	2015	2016
Закључњни бракови	35808	36209	36429	36949	35921
Нови станови	15223	13505	11097	10306	11332
Станова на 1000 бракова	425	373	305	279	315

Извор: Републички завод за статистику, Статистички годишњак 2017. година

Неки од података који индиректно или директно указују на стамбену тражњу су подаци о броју купаца, подстанара и домаћинстава која станују у становима рођака из пописне статистике, који су приказани у Табели 41. Категорија купаца на неодређено време је приказана у оквиру колоне закуп, али пошто закупци на неодређено време стана у јавној својини имају право да откупе стан који користе и може се сматрати да то није податак о стамбеној тражњи. С друге стране, поткатегорија тог закупа у становима грађана, задужбина и фондација није посебно издвојена, али је Законом о становању и одржавању зграда прописана обавеза обезбеђења стана за пресељење тих купаца до 2026. године, за шта је потребно обезбедити земљиште за изградњу, па тај податак указује на потражњу за земљиштем за изградњу, и то пре свега у Београду (1.598 станова грађана у које користи ова категорија купаца, односно преко 90% у односу на целу Србију).

3.2.2.2. Приуштивост стана/становања на тржишту – ефективна стамбена тражња

Сама понуда и потражња за становима, као и цене станова не дају потпуну слику стања на стамбеном тржишту. За оцену тога у којој мери функционише тржиште, потребно је приказати и ценовну приуштивост стана на тржишту за домаћинство са просечним приходима. У Табели 43. приказани су основни показатељи ценовне приуштивности стана на тржишту.

Просечно, однос купопродајне цене стана према годишњим приходима домаћинства у Србији је изразито неповољан и износи 1:10,5. Пошто се стан најчешће купује кредитним средствима, за одређивање приуштивности стана на тржишту, релевантнији је однос укупног стамбеног кредита према годишњим приходима домаћинства, који је 1:14. Када се посматра сектор стамбеног закупа, трошкови становања који у том случају чине закупнина, комуналне услуге и текуће одржавање највише треба да износе 1/3 прихода домаћинства.

Табела 43. Показатељи ценовне доступности становања у 2017. години

	Србија	Београд	Нови Сад	Ниш	Крагујевац
Тржишна закупнина, 55 m2 стан, €	230	300	250	200	180
Цена новог стана од 55 m2, €	75.234	103.356	55.518	43.682	49.299
Месечна рата кредита (30г, 3,53), EUR	281	336	180	142	160
Просечне месечне зараде, EUR	415	505	454	389	380
Просечни месечни приход домаћ., €	598	727	654	560	576
Просечни месечни приход домаћ, €	7,176	8,724	7848	8,720	6,912
Цена стана:год.: год. приход домаћинства	10.5	11.8	7.1	5	7.1
Тржишни закуп: приход домаћинства	0,38	0,41	0,38	0,35	0,31
Рата кредита : приход домаћ	0,47	0,46	0,27	0,25	0,27
Стамбени кредит:годишњи приходи	14,1	13,9	8,2		

Извор: РЗС, НБС, анкете ЈЛС; <http://data.stat.gov.rs/Home/Result/05010105?languageCode=sr-Cyrl>

Иако се сматра да је просечна тржишна закупнина од 230 евра ниска са становишта реалних трошкова и зараде закупаваца, просечно је то и даље недоступно за већину домаћинстава која желе да изнајме стан на тржишту, поготово ако се има у виду да тржишна закупнина не укључује трошкове комуналних услуга. Стога је са становишта одређивања приуштивности становања на тржишту, поред трошкова становања потребно обухватити и друге неопходне трошкове живота. У циљу приказа просечне приуштивности становања на тржишту, у наредном графику је упоређена потрошња домаћинстава, која је подељена по децилима по величини, са најмањим износом средстава потребних за решавање одређене стамбене потребе.

График 25. Ценовна приуштивост стана и услуга становања



Извор: Републички завод за статистику, Министарство трговине туризма и телекомуникација, НБС

Ова граница прихода је одређена сабирањем износа просечне потрошачке корпе у 2017. години (69.522,73 динара) и средстава потребних за решавање одређеног вида стамбене потребе (куповина, односно закуп стана или унапређење услова становања) посредством тржишта.

Иако је дошло до пада рата стамбених кредита, пре свега због пада каматних стопа, из графика се види да је ценовна приуштивост стана, односно закупа стана на тржишту и даље веома сужена на свега око 10% становништва. Ова граница је одређена на сабирањем просечне потрошачке корпе и рате кредита за куповину, односно закуп стана површине од 55m² (што је одговарајућа површина стана за просечно трочлано домаћинство према којем је изражена децилна поделала потрошње становништва). Уколико домаћинство жели да унапреди услове становања у смислу побољшања енергетског комфора (пре свега кроз замену прозора или повећање топлотне изолације), ту врсту интервенције самостално око 20% домаћинстава, по условима које комерцијалне банке нуде за ту врсту кредита.

3.3. ПРИБАВЉАЊЕ СТАНОВА ФИНАНСИРАЊЕМ ИЗ ЈАВНИХ БУЏЕТА

Постоје бројне варијанте финансирања становања за домаћинства са средњим и нижим примањима, од финансирања из јавних буџета до приватних финансијских решења. Финансирање становања уз јавну подршку за домаћинства која не могу самостално обезбедити стан на тржишту је дугорочан програм и најчешће представља мешавину кредита и обвезница, субвенција и властитих средстава. Субвенције могу бити обезбеђене кроз пореске олакшице или као директна помоћ из јавних буџета, у форми попушта на каматну стопу или доступности ван-тржишних средстава, кроз безусловну гаранцију и слично. Одговарајући механизам финансирања ове врсте јавне интервенције, састоји се у проналажењу најбоље могуће комбинације приватних и јавних средстава и субвенција, али ови инструменти још увек нису примењени у Србији на категорије које не могу приступити комерцијалном кредиту, иако су потребе за тиме значајне.

Ценовна приуштивост становања у Србији се мери могућношћу становништва да купи стан на тржишту и процењена на свега 10%. У таквој ситуацији је неопходно увећавати јавни рентални сектор, у којем би већина домаћинстава могла платити закуп стана. Увећање фонда станова у јавној својини је дугорочан и финансијски захтеван задатак, па је неопходно што пре приступити развоју система регулисаних закупнина у приватном ренталном сектору, за шта је међутим неопходно развијати предуслове, посебно у области евидентирања и опорезивања имовине, као и система администрирања стамбене подршке и социјалних давања.

3.3.1. Финансирање становања за социјално угрожено становништво и избеглице

У периоду 2000-их, у највећој мери су спровођени пројекти стамбене подршке за избеглице, као и лицима „која су услед догађаја од 1991. до 1998. године и њихових последица избегла или прогнана из бивших југословенских република на територију Републике Србије, а не могу или због страха од прогона или дискриминације не желе да се врате на територију са које су избегла, укључујући и лица која су се определила за интеграцију (у даљем тексту: избеглице)”, како је то дефинисано чланом 1. Закона о избеглицама лица. Ове одредбе из 2010. године представљају измену и допуну закона који датира из 1992. године, а које су донете пре свега у циљу решавања дуготрајне избегличке кризе (у том тренутку осамнаестогодишње), превасходно ради решавања стамбених потреба избеглица, као и затварања колективних центара у којима су се још увек налазиле социјално најугроженији. Стога су стамбени пројекти који су били намењени овој категорији становништва били

конципирани на начин да буду приуштивни за стамбено и социјално најугроженије циљне групе. Поред ових пројеката од 2009, финансиране су и активности на побољшању услова становања Рома, пре свега средствима предприступне помоћи Европске уније.

Социјално становање у заштићеним условима

Социјално становање у заштићеним условима (ССЗУ) је програм стамбеног и социјалног збрињавања најугроженијих грађана. Концепт програма је осмислио Хаусинг Центар, који га у највећој мери и спроводи у сарадњи са другим надлежним институцијама и локалном самоуправом. Ове пројекте је углавном финансирала Европска Уније, као и други билатерални донатори, док је локална самоуправа додељивала земљиште за изградњу. Уколико се претпостави да се вредност грађевинских радова износила око 400 евра/м², вредност ове инвестиције (без вредности земљишта које је давала локална самоуправа) износила је око 30 милиона евра. Од 2003. године када је реализација програма започела до марта 2018. године је изграђено 1282 стамбене јединице у 44 општине у Србији и у њима је смештено 3421 лице. Додатних 417 јединица је у фази изградње или припреме за изградњу у оквиру других донаторских програма.

Корисници програма су најугроженије групе становништва - избеглице, интерно расељена лица, који су смештени у колективним центрима или неадекватном приватном смештају, Роми, особе са инвалидитетом, лица са хроничним болестима и бескућници. Као такво, социјално становање у заштићеним условима је једно од проширених права из области социјалне заштите и има две компоненте: изградњу стамбених јединица намењених искључиво за задовољавање социјално-заштитних потреба грађана и без могућности куповине и стварање окружења подршке корисницима, коју пружају Центар за социјални рад и домаћинска породица.

Пројекти за ратне војне инвалиде

У периоду од 2006-2008. године донацијом Владе Јапана у износу од 324 милиона динара (око 4 М€), било је изграђено 118 стана за ратне војне инвалиде у 11 општина у Србији (у Инђији, Кикинди, Крагујевцу, Новом Саду, Нишу, Панчеву, Смедереву, Лозници, Крушевцу, Лесковцу и Београду), иако је у почетку била планирана изградња између око 200 стамбених јединица. Стога је додатно средствима Националног инвестиционог плана било изграђено још 191 стан, па је за ову категорију корисника укупно било додељено 309 станова. У складу са Уредбом о начину решавања стамбених потреба ратних војних инвалида и породица палих бораца, у складу са којом је извршена расподела ових станова, они су се искључиво додељивали под закуп.

Пројекти за избеглице

Највеће јавне инвестиције за решавање стамбених потреба стамбено и социјално угрожениог становништва, реализоване су кроз пројекте за избегла и интерно расељена лица. У периоду од 2000-2017. године Република Србија је, уз помоћ међународне заједнице, обезбедила 4316 различитих стамбених решења (откуп и додела 546 сеоских кућа са окућницом, додела 208 монтажних, расподела 3152 пакета грађевинског материјала, изградња и расподела 89 стамбених јединица, додела 321 стана за социјално становање у заштићеним условима), у оквиру чега је збринуто око 18.000 лица. Средства за побољшања услова становања интерно расељених лица обезбеђена су из буџета Републике Србије и буџета јединица локалне самоуправе (највећи део утрошен је за обезбеђивање инфраструктуре), као и из разних програма које финансирају Европска унија, агенције УН,

међународне организације и владе страних држава. Значајна средства издвојена су и из претприступних фондова ЕУ. Од 2012. године на предлог Комесаријата за избеглице и миграције Влада уредбом доноси годишње програме коришћења средстава за решавање стамбених потреба и друге програме интеграције избеглица.

У оквиру једног од највећих стамбених програма – Регионалном стамбеном програму за избеглице, који се од 2013. године спроводи у Србији, Хрватској, Босни и Херцеговини и Црној Гори, планира реализација 7.363 стамбених решења (додела грађевинског материјала, монтажних кућа, сеоских кућа са окућницом, станова за закуп са могућношћу куповине и станова за социјално становање у заштићеним условима). Ова стамбена решења се реализују кроз 7 потпројеката укупне вредности око 127 милиона евра, од чега око 107 милиона евра донаторских средстава из Фонда Регионалног стамбеног програма (при Развојној банци Савета Европе) и око 20 милиона евра учешћа Републике Србије и локалних самоуправа.

Стамбени пројекти за Рома

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, као и министарства надлежна за становање у претходном периоду (од 2007-2014), реализовала су бројне пројекте за унапређење становања Рома, који су се у периоду од 2007–2012. године углавном односили на подршку локалним самоуправама да донесу одговарајуће регулационе планове за уређење обухвата ромских насеља која ће се сигурно задржати на постојећој локацији, на основу одлука јединица локалних самоуправа. У периоду од 2009.-2012. из републичког буџета је финансирана израда урбанистичких планова за 10 ромских насеља у 8 општина/градова, у износу од 19,76 милиона динара.

Након ових активности кроз техничку подршку ОЕБС канцеларије у Србији, Министарство је реализован Пројекат "Овде смо заједно – Европска подршка за инклузију Рома", који се финансирао средствима ИПА 2012 у износу од око 1 М€. Реализацијом овог пројекта су остваривани циљеви из две националне стратегије - Националном стратегије социјалног становања и Стратегије за унапређење положаја Рома у Србији. Резултат овог пројекта је доношење урбанистичких планова за 13 под-стандардних ромских насеља са око 1150 домаћинстава, односно око 4200 људи, од чега највише Рома. Такође је израђена и техничка документације за реализацију различитих пројеката изградње комуналне инфраструктуре (водовод, канализација, електро мрежа, саобраћајнице) и стамбених објеката, којима би у наредној фази требало бити обухваћено око 1200 домаћинстава, односно око 4500 људи.

Средином 2017. године је започет Пројекат унапређења становања у под-стандардним ромских насеља који се финансира средствима ИПА 2013 у износу од 9,5 М€, а који обухвата изградњу инфраструктуре у 13 подстандардних насеља у 10 јединица локалних самоуправа. Очекује се да се кроз овај пројекат обезбеди око 195 стамбених решења (кроз изградњу нових кућа/станова, постављање монтажних кућа или реконструкцију стамбених објеката) за сиромашно ромско становништво

Током 2018. године започела је реализација пројеката који ће се финансирати средствима ИПА 2014 у вредности 3,1 М€ и ИПА 2016 у вредности 4,2 М€, а који се у највећој мери односе на израду планова и техничке документације (припрема за изградњу), као и обезбеђивање алтернативних стамбених решења за становништво у подстандардним ромским насељима.

У току 2018. године траје програмирање пројекта "Социјално становање и активна инклузија" за финансирање средствима ИПА 2018. процењене вредности од 20 М€, од чега је планирано између 12-14 М€ за стамбену компоненту, а који ће обухватити обезбеђење

око 1.000 стамбених решења за социјално рањиво становништво, међу којима је и велики број Рома.

3.3.2. Финансирање становања за ниско и средње доходовно становништво

У периоду од 1992. до средине 2004. године кључни финансијски инструмент јавне интервенције у становању представљао је систем фондова солидарне стамбене изградње, кроз који је у овом периоду било изграђено око 15.000 станова, уз укупне инвестиције процењене на 600 до 800 милиона евра. Овај систем је представљао вид субвенционисане изградње станова средствима прикупљеним по обавези издвајања од зарада запослених, као и средствима од продаје ових станова по повољним условима. Изграђене станове фондови солидарне стамбене изградње су додељивали предузећима која су издвајала средства, а њихова расподела запосленим лицима је обављана у складу са интерним одлукама предузећа, а од 2002. године, расподела је вршена по Уредби о решавању стамбених потреба изабраних, постављених и запослених.

На основу расположивих података, у периоду после 2003. године у јавне стамбене програме (финансирани из јавних буџета или донација), који су били усмерени на прибављање станова за непрофитну продају или закуп по повољним условима за решавање стамбених потреба ниско и средње доходовних домаћинстава, према грубим проценама, било је уложено више од 135 милиона евра²¹², што је резултирано изградњом око 3.600 станова.

У периоду од 2013-2018. године у складу са Законом о социјалном становању, реализован је Програм изградње станова за социјално становање, који је финансиран средствима буџета Републике Србије у износу од 200 милиона динара (око 2 милиона евра) и средствима 6 локалних самоуправа (Зрењанин, Кикинда, Панчево, Краљево, Ниш и Чачак). Кроз овај пројекат је изграђено 166 станова, од чега 49 станова средствима Републике Србије, која су намењена за издавање у закуп домаћинствима са ниским приходима.

Средства од 2 милиона евра, која су у овом пројекту представљала учешће Републике Србије, представљала су само део (25%) учешћа за много већи и значајнији пројекат који је требао да се финансира средствима Развојне банке Савета Европе, укупне вредности процењене на 58 милиона евра (од чега 32 М€ кредита) и да резултира са 1.700 станова у 12 локалних самоуправа. За потребе реализације овог већег пројекта, Народна скупштина Републике Србије је донела Закон о потврђивању Оквирног уговора о зајму између Банке за развој Савета Европе и Републике Србије Ф/П 1720²¹³. На жалост, Републичка агенција за становање, које је била формирана у складу са Законом о социјалном становању и одговорна за реализацију овог пројекта, није успела да га реализује на начин како је то било предвиђено Студијом изводљивости²¹⁴, која је претходила доношењу закона, а почетком 2017. године ова институција је расформирана и њене надлежности су пренете на надлежно министарство.

Започела је реализација „Пројекта стамбене обнове после земљотреса у Краљево“, који представља пројекат урбане обнове и обухвата изградњу 4 стамбене зграде са око 366 станова за пресељење из стамбених зграда оштећених земљотресом које се налазе на истој локацији. Реализација овог пројекта укупне вредности 14,2 М€ финансира се кредитом

²¹² Изградња: 532 стана за закуп у оквиру СИРП за изградњу; 2244 стана за продају по производној цени и 633 стана за издавање у закуп у Београду; 166 станова у оквиру Програма изградње станова за социјално становање; 370 станова за потребе расељавања Старе радничке колоније у Крагујевцу.

²¹³ „Службени гласник Републике Србије”, број 8/2011

²¹⁴ Извештај о изводљивости Влада Републике Србије је усвојила закључком 05 бр. 360-7688/2010

Развојне банке Савета Европе од 8 М€, 1 М€ донације ЕУ за техничку подршку, као и доприноса града Краљева у природи и новцу у вредности од око 4,2 М€.

3.3.3. Решавање стамбених потреба запослених у државним институцијама и комерцијални стамбени пројекти финансирани из јавних буџета

У последњих петнаест година, кроз јавни сектор су спорадично решавана стамбена питања запослених у јавним институцијама. Иако се систем расподеле ових станова од 2002. године заснивао на критеријумима прописаним Уредбом о решавању питања изабраних, постављених и запослених лица код корисника средстава у државној својини (у даљем тексту: Уредба), станови који су расподељивани по овој уредби, углавном су били грађени кроз предходни систем фондова солидарне стамбене изградње. У периоду после 2001. године, односно након измене Закона о становању у делу који је уређивао питање доприноса за солидарну стамбену изградњу, а посебно од 1. јула 2004. године, када се престанком важења Закона о порезу на фонд зарада у потпуности укида овај извор финансирања изградње станова, није могуће утврдити издвајања буџетских средстава за јавне стамбене пројекте.

Ипак, укидање механизма издвајања средстава за изградњу станова солидарности, није могло да заустави потребу за јавном интервенцијом у становању, која је у периоду од 2002 године до данас спроводјена, било кроз директно финансирање изградње станова за одређене категорије запослених лица у јавној администрацији из јавних буџета, било кроз субвенционисање стамбених кредита за одређене категорије кредитно способног становништва.

Један од јавних стамбених пројеката финансираних из републичког буџета, била је расподела и изградња станова за продају по повољним условима²¹⁵ запосленима у државним институцијама²¹⁶. Пројекат је требао да се реализује у складу са Уредбом о решавању стамбених потреба куповином станова изграђених средствима за реализацију Националног инвестиционог плана ("Сл.гл.РС", бр 82/06, 96/06 и 99/06). Уредбом је била планирана расподела 3655 станова, од чега је већ тада било изграђено око 230 станова. За изградњу осталих око 3625 станова, планирана су средства Националног инвестиционог плана (НИП) у износу од око 145 милиона евра²¹⁷ за 2006. и 2007. годину, али нема података о реализацији активности и утрошку плараних средстава. Према расположивим подацима, изграђено је око 133 стана, углавном за запослене у Министарству одбране и Министарству унутрашњих послова, а што представља инвестицију која се процењује на око 5-6 М€. У периоду 2010-2013. године, Грађевинска дирекција Србије реализовала је пројекат изградње око 4.600 станова на локацији некадашње касарне " Степа Степановић". Крајем 2011. и почетком 2012. године, Народна скупштина Републике Србије је дала гаранције за задуживање Грађевинске дирекције Србије у укупном износу од 50 милиона евра²¹⁸. Иако нема прецизних података о обиму улагања, претпоставља се да је у реализацију пројекта било

²¹⁵ Куповина са роком отплате до 20 година, учешћем 20% од производне цене стана, са годишњом каматом од 0,5%

²¹⁶ НИП-ом је била планирана додела станова запосленима у следећим секторима: науци и образовању око 30%, државној управи (углавном одбрана и унутрашњи послови) око 32,5%, и око 7,5% правосуђу, социјалној заштити и култури.

²¹⁷ Што је око 40.000 евра по стану просечно, односно око 615 евра по м² просечно, за стан просечне површине око 65м²

²¹⁸ Закон о давању гаранције Републике Србије у корист Комерцијалне банке а.д. Београд по задужењу Грађевинске дирекције Србије д.о.о. Београд ("Сл.гл.РС", бр.)

уложено више од 150 милиона евра. Од укупног броја станова 80% је било намењено продаји грађанима по тржишним условима, без провере да ли лице које купује стан испуњава било какве услове са становишта стамбене угрожености или прихода. Највећи број станова који су били намењени комерцијалној продаји, грађани су куповали по цени од 1290 евра/м² без ПДВ, док је мањи број станова у каснијој фази (2014-2015. год.), купован по нешто нижој цени (око 980 евра/м² без ПДВ). Остатак станова од око 20%, пренет је Министарству одбране за вредност земљишта које је Војска Србије уступила Грађевинској дирекцији за изградњу стамбеног комплекса. Стамбене расподеле за запослене у Министарству одбране и Војсци Србије спровођене су на основу интерних аката, које прописује Министар одбране.

Једна од значајнијих јавних интервенција у становању у овом периоду, представљало је осигурање и субвенционисање стамбених кредита, кроз које је у периоду од 2005.-2010. године на основу посебних аката Владе било опредељено око 133 милиона евра²¹⁹, од чега је највећи део пласиран за субвенционисање стамбених кредита становништва са вишим приходима (лица која први пут решавају стамбену потребу, са приходима и до 150.000 динара). Од 2011. године субвенционисање стамбених кредита постепено јењава, пре свега јер се смањују каматне стопе на кредите. У 2011. и 2012. години издвајана су средства за субвенционисање стамбених кредита за цивилно становништво, док су у периоду од 2015.-2018. године били субвенционисани кредити за решавање стамбених потреба војних лица и запослених у Министарству одбране. Посебним уредбама Владе, односно законима о буџету, у наведеном периоду су за субвенционисање кредита била су планирана средства у износу од око 37²²⁰ милиона евра, што ову меру чини финансијски најзначајнијом са износом од око око 170 милиона евра у периоду од 2005.-2018. године.

У периоду од 2015.-2018. године у буџету Републике Србије додатно се издвајају и средства за изградњу станова и субвенционисање стамбених кредита за војна лица и запослене у Министарству одбране, у укупном износу од око 14 милиона евра, која су била планирана у оквиру јединог преосталог наменског буџетског фонда - Фонд за финансирање стамбених потреба професионалних припадника Војске Србије и запослених у Министарству одбране (за који се у Буџету за 2019. годину планирају симболична средства).

Један од обимнијих програма директног финансирања прибављања станова средствима из јавног сектора по нетржишним ценама, биће изградња станова за припаднике снага безбедности, која ће се спроводити на основу Закона о посебним условима за реализацију пројекта изградње станова за припаднике снага безбедности ("Сл. гласник РС", бр. 41/18). Планира се да овај пројекат обухвати изградњу 1.578 станова у 6 градова у Србији, а процењена вредност инвестиције је око 64,35 милиона евра. За потребе реализације овог пројекта у Буџету Републике Србије за 2019. годину планирана су средства у укупном износу од 3.750 милиона динара (око 32 М€) за опремање локација и кредитирање изградње станова. До краја априла 2019. године, започете су активности на изградњи 592 стана у три града (Врању, Нишу и Крагујевцу).

Поред ових средстава у Буџету Републике Србије за 2019. годину, предвиђена су и средства од 1.000 милиона динара (око 8,5 М€) за дугорочно стамбено кредитирање грађана, што се уобичајено односи на меру субвенционисања стамбених кредита, као и средства за пројекте решавања стамбених потреба избеглица у оквиру Регионалног стамбеног програма.

²¹⁹ Око 30 милиона евра оснивачког капитала и докапитализацију Националне корпорације за осигурање стамбених кредита и преко 100 милиона евра за субвенционисање стамбених кредита.

²²⁰ У 2011. око 15,3 М€, у 2012. око 10,5 М€ (до 2012. за цивилна лица), у 2015. око 2,5 М€, у 2016. око 2,4 М€, у 2017. око 3,9 М€ и у 2018. око 2,5 М€ (од 2015. до 2018. За војна лица)

3.4. СТРАТЕШКИ И ПРАВНИ ОКВИР СТАМБЕНЕ ПОЛИТИКЕ

3.4.1. Стратешки оквир за становање

Национална стратегија социјалног становања („Службени гласник РС“, бр. 13/12), коју је Влада Републике Србије усвојила у фебруару 2012. године, са роком важења од 10 година (до 2022), на снази је до доношења Националне стамбене стратегије, предвиђене чланом 112. Закона о становању и одржавању зграда.

Ова стратегија је донета у складу са Законом о социјалном становању и стога она дефинише циљеви развоја социјалног становања, односно како је овај закон дефинисао, мере подршке државе „домаћинствима која из социјалних, економских и других разлога не могу да обезбеде стан по тржишним условима“. Стога она не обухвата све теме друге теме стамбене политике које су сада обухваћене Законом о становању и одржавању зграда, као што је одрживо становање, управљање стамбеним зградама у својини више лица, одржавање стамбених зграда, решавање проблема закупа на неодређено време станова у својини грађана, задужбина и фондација и слично.

Као основни новни разлог доношења Националне стратегије социјалног становања, наводи се „огроман раскорак који постоји између потреба и могућности великог броја домаћинстава у Републици Србији да самостално реше своје стамбене потребе на тржишту и скоро потпуно одсуство системских мера стамбене подршке таквим домаћинствима“. Дуготрајно одсуство тих системских мера је погађало не само најсиромашније становништво, већ и средње доходна домаћинства, јер је уназад 20-ак година платежна моћ домаћинстава била на веома ниском нивоу и најећи део становништва није успевао на тржишту да реши своје стамбено питање. На жалост, од тренутка доношења ове старатегије до данас, наведени јаз између потреба и могућности је и даље остао непромењен.

Успешност спровођења Стратегије је минимална, пре свега због недовољно средстава из Републичког буџета за њено спровођење, као и због неуспешне реализације Пројекта „Локалне шеме социјалног становања“, укупне вредности од 58 милиона евра. За потребе спровођења наведеног пројекта је био донет и закон којим се одобравао зајам Развојне банке Савета Европе Републици Србији у износу од 32 милиона евра, док је партиципација Републике Србије требала да износи 8 милиона евра, а локалних самоуправа у земљишту и пројектима у вредности око 18 милиона евра.

Од предвиђених око 400 милиона евра за спровођење различитих активности Стратегије, од чега је било прорачунато да се успостави наменски обртни фонда вредан око 93 милиона евра за будућа одржива стамбена решења, до 2018. године је било је уложено свега око 16 милиона евра. Од тог износа за пројекте унапређења становања Рома уложено је око 12,5 милиона евра (углавном ИПА средстава), 2 милиона евра за Програм изградње станова за социјално становање и око 1,5 милиона евра за рад Републичке агенције за становање у периоду од друге половине 2011. године до краја-2016. године, када је агенција престала са радом у складу са Законом. До 2022. године који покрива период важења ове стратегије, планира се додатних 27,3 милиона евра углавном из ИПА фондова, те се може закључити да је у односу на износ средстава који је био планиран као неопходан за спровођење Стратегије уложено око 10 пута мање средстава.

Поред Националне стратегије за социјално становање постоје и стамбене стратегије које се односе на одређене, посебно угрожене категорије становништва -

3.4.2. Правни оквир стамбене политике

Устав Републике Србије, донет 2006. године, представља основи законски оквир за правно регулисање стамбене области. Осим што уређује питања општих права која се тичу имовине (неповредивост стана, право на имовину, једнакост свих облика својине), Устав не уређује директно право на стан, нити дефинише јавни интерес у овој области. Поједине друге одредбе се индиректно тичу становања, као што су одредбе о социјалној заштити, које се тичу права на социјалну заштиту за задовољење основних животних потреба (што је и становање), засновано на начелу поштовања људског достојанства, као и одредбе које регулишу право на здраву животну средину.

Устав такође не дефинише експлицитно обавезе државе у области становања, мада се индиректно уставни основ за аспекте који се тичу и стамбене политике налази у члану 97., којим је утврђено да: "Република Србија уређује и обезбеђује систем социјалне сигурности, одрживи развој, основне циљеве и правце регионалног и социјалног развоја, политику и мере за усмеравање и подстицање развоја, својинске и облигационе односе, и друге односе који су од интереса за Републику Србију".

Закон о становању и одржавању зграда („Службени гласник РС“, бр. 104/16) обухватио је области уређивања три закона, Закона о становању („Службени гласник РС“, бр. 50/92, 76/92, 84/92 - исправка, 33/93, 53/93-др. закон, 67/93 – др. закон, 46/94, 47/94 - исправка, 48/94 - др. закон, 44/95-др. закон, 49/95, 16/97, 46/98, 26/01, 101/05 - др. закон и 99/11), Закона о одржавању стамбених зграда („Службени гласник РС“, бр. 44/95, 46/98, 1/01, 101/05, 27/11, 88/11) и Закона о социјалном становању („Службени гласник РС“, бр. 72/09). Кроз број измена Закона о становању, сагледава се бурни период друштвених промена који је овај закон претрпео, као и много раније настала потреба да се он замени новим системским законом, што се десило тек након скоро четврт века.

Новим законом је редефинисан јавни интерес у становању у складу са постојећим условима и развојним опредељењима друштва. Као јавни интерес утврђује се одрживи развој становања, као унапређење услова становања грађана и очување и унапређење вредности стамбеног фонда уз истовремено смањење негативних утицаја на животну средину и рационално коришћење ресурса. У том смислу посебно је истакнут значај повећања енергетске ефикасности у стамбеном сектору, као и управљање и одржавање зграда којима се спречава или отклањања опасности по живот и здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вредности. Законом је такође утврђено да у циљу остваривања овог јавног интереса Република Србија, аутономна покрајина и јединице локалне самоуправе доносе стратешке документе за спровођење стамбене политике и обезбеђују средства у својим буџетима за испуњење обавеза утврђених Законом и стратешким документима.

Услед недостатка законског оквира којим се уређује право етажне својине и у условима неажурних статуса права на непокретности у јавним регистрим (најпре земљишне књиге и катастар, а затим и јединствени катастар непокретности), у стамбеним зградама се и данас јављају бројни проблеми који се тичу нејасног разграничења између посебних и заједничких делова зграде. Грађани органа управе и локалне самоуправе често упућују питања о власништву на деловима зграде који нису били или нису могли бити предмет приватизације. То су шупе и оставе у подрумима и поткровљима, склоништа, подстаницама, просторијама некадашњих кућних савета, "настојничким" становима, пословним просторима, а због чега су неретко вођени и судски поступци. Поред тога чести захтеви за мишљења грађана односили су се и на надлежност, као и већине за одлучивање о располагању заједничким

деловима. Ови захтеви су се највише тицали најчешће за потребе надзиђивања равних кровова или претварања заједничког дела у посебан део ради припајања суседном стану, а што се дешавало у периоду од 25 година, када су се дешавале бројне и непринципијелне измене правног оквира који је уређивао својинска и стамбена питања, као и питања планирања и изградње објеката.

Стога је Закон о становању и одржавању зграда посебну пажњу посветио дефинисању физичке структуре, односно појму стамбене зграде као и прецизирање заједничких делова зграде у вези са којима се уређују права и обавеза власника и њихови међусобни односи у вези са располагањем, коришћењем и одржавањем.

У односу на питања својине на заједничким деловима зграде, овај закон се заснива на важећем Закону о основама својинско правних односа који уређује право заједничке недељиве својине на заједничким деловима зграде, као и Закону о планирању и изградњи који уређује питање својине на земљишту испод зграде.

Што се тиче располагања заједничким деловима, закон на јединствен начин утврђује да о преносу права својине над заједничким делом зграде ради припајања, претварања, доградње, односно надзиђивања (право пречег преноса) одлучује скупштина стамбене заједнице већином коју чине $\frac{2}{3}$ укупног броја гласова чланова скупштине (власника посебних делова).

Овим законом се по први пут прописује обавеза јединицама локалних самоуправа да успоставе и воде регистре стамбених заједница, као и обавеза успостављања Јединствене евиденције стамбених заједница као централне базе података коју води Републички геодетски завод. Подаци који се у региструју и евидентирају у Регистру стамбених заједница, сада ће бити широко доступни путем интернета чиме ће се обезбедити ефикаснија контрола правилности функционисања стамбених заједница од стране свих њених станара. Такође, обједињавањем регистара стамбених заједница кроз Јединствену евиденцију стамбених заједница, успоставља се "једно-шалтерски систем" који грађанима омогућава пружање услуга регистрације на једном месту, јер ће се кроз ову евиденцију развити систем електронске размене подата између више надлежних државних органа који обезбеђују податке неопходне за функционисање стамбених заједница као правних лица у јавно-правном промету.

Закон о становању и одржавању зграда уређује питања управљања свим зградама (не само стамбеним зградама), а такође много детаљније утврђује обавезе управника и професионалних управника и разрађује механизме контроле и принуде у случају неодговорности власника у преузимању обавеза организовања одржавања, јер такво понашање у крајњој консеквенци угрожава јавни интерес у области одржавања зграда.

Овим законом се уводи систем професионалног управљања стамбеним зградама. Пошто не постоји развијено тржиште ових услуга, као и због још увек просечно мале платежне моћи становништва, Закон не уводи обавезу постављања професионалног управљања, већ само такву могућност. Ипак, постављање управника је законски обавезно, па уколико скупштина стамбене заједнице не изабере управника, надлежна општинска, односно градска управа ће поставити професионалног управника са листе регистрованих професионалних управника. У области одржавања зграда, очекује се да кључни напредак обезбеде одредбе о обавезности доношења Програма одржавања на основу којег се изводи текуће и инвестиционо одржавање, који треба да садржи прецизну спецификацију потребних активности одржавања и неопходних средстава за њихову реализацију. Поред тога, закон предвиђа успостављање резервног фонда зграде који представља најважнији финансијски

инструмент кроз који треба да се обезбеде средства за спровођење Програма одржавања и то пре свега инвестиционог одржавања, а по потреби и радова хитних интервенција. Управник је дужан да извештава о реализацији Програма одржавања, као и да сваком власнику посебног дела омогући електронски или други увид у стање и промене на текућем рачуну стамбене заједнице на који се уплаћују средства за одржавање, чиме треба да се обезбеди транспарентност финансирања активности одржавања.

Овај закон доноси новину кроз уређивање поступка исељења и пресељење лица из нелегалних објеката и насеља подигнутих на земљишту у својини другог лица, под условом да лице које се пресељава нема довољно средстава да реши стамбену потребу за себе и чланове свог породичног домаћинства. Овај поступак је било потребно уредити јер се ради о случајевима који правно нису били уређени, а у складу са потврђеним међународним конвенцијама постоји обавеза заштите од бескућништва одређених лица које треба иселити. Наиме, поступак исељења из легалног објеката, као и објеката изграђеног на земљишту у својини лица које треба иселити, уређен је Законом о експропријацији и лице које се исељава добија одговарајућу надокнаду. У случају исељења лица из објеката и са земљишта на којем немају правно регулисан статус, постојао је велики ризик од настанка бескућништва јер Закон о експропријацији није уређивао поступке у таквим ситуацијама.

У смислу обухвата потенцијалних корисника стамбене подршке, овај закон се не разликује од Закона о социјалном становању. Корисник стамбене подршке по овом Закону може бити лице без (одговарајућег) стана, које не може сопственим средствима да реши стамбену потребу по тржишним условима за себе и своје породично домаћинство, што је исти обухват лица и из Закона о социјалном становању. Поред тога, прецизиране су и посебне категорије корисника, према којима се дефинишу одговарајући програми стамбене подршке, а што је детаљније описано у делу "Становање осетљивих група". Новина у односу на претходни закон који је уређивао ову област је да се јавна интервенција у овој области више не назива социјално становање, већ стамбена подршка. Поред изградње станова у јавној својини за издавање у закуп (што се најчешће идентификује са социјалним становањем), очекују и други видови подршке који су детаљније разрађени у односу на претходни закон. У овом делу Закон такође се детаљно прописује поступак доделе стамбене подршке, што је у претходном Закону о социјалном становању недостајало.

У односу на претходне стамбене законе, овај закон прецизније уређује одредбе о инспекцијском надзору и казнене одредбе, пре свега у делу управљања и одржавања зграда. Овај закон се наставља да уређује питања коришћења у закуп на неодређено време станова у својини грађана, задужбина и фондација, слично претходном Закону о становању. Закон утврђује рок за коначно решавање овог питања до 2026. године, када би највећи број купаца требао да буде пресељен у станове у јавној својини, које затим могу да откупе по одредбама од 16-28. Закона о становању, које и даље остају на снази.

Закон о планирању и изградњи („Службени гласник РС”, бр. 72/2009, 81/2009 - испр., 64/2010 – одлука УС, 24/2011, 121/2012, 42/2013 - одлука УС, 50/2013 - одлука УС, 98/2013 - одлука УС, 132/2014 и 145/2014 и 83/18) уређује питања која се односе на услове и начин уређења простора, уређивање и коришћење грађевинског земљишта, као и изградњу објеката и извођење различитих радова на постојећим објектима.

Одредбе овог закона се односе на све активности које се спроводе у простору ради планирања и изградње стамбених објеката, као и на активности које се спроводе на постојећим стамбеним објектима у циљу њиховог одржавања и унапређења, па би елаборирање свих релевантних одредби закона било преобимно. Стога се указује на

неколико важних аспеката овог закона са становишта становања, као што су: систем просторног и урбанистичког планирања за изградњу станова; дефинисање врсте радова који се изводе на постојећем објекту; унапређење енергетске ефикасности стамбеног сектора; решавање имовинско правних односа на земљишту на којем се налази стамбена зграда; класификација објеката према намени, функционалним и структуралним карактеристикама. Поједини аспекти, као што је систем просторног и урбанистичког планирања, као и унапређење енергетске ефикасности детаљније ће бити приказани у делу који се односи на примену закона. Најважнији аспекти овог закона од значаја за развој стамбеног сектора стога ће бити детаљније објашњени у делу "Спровођење закона".

Закон о озакоњењу објеката („Службени гласник РС”, бр. 96/2015 и 83/2018) је "lex specialis" којим се уређују услови, поступак и начин озакоњења незаконито изграђених објеката. Овим законом се искључује озакоњење објеката изграђених: на земљишту неповољном за изградњу, на јавним површинама, у првој и другој зони заштите природних и културних добара, у заштитној зони трасе инфраструктурних коридора, као и конструктивно нестабилних објеката. Овим законом се прописују различите таксе за озакоњење незаконито изграђених објеката, пре свега у циљу убрзања озакоњења објеката изграђених за решавање стамбених потреба у односу на оне изграђене за потребе стицања добити. Таксе за озакоњење се крећу од 5.000 динара за породичне објекте и станове до 100 m², до 50.000 динара за објекте до 300 m², док се за стамбене и стамбено пословне објекте намењене тржишту плаћају таксе од 500.000 до 3 милиона динара.

Кључни проблем незаконите изградње у Србији је чињеница да се изградња станова за решавање стамбених потреба неретко дешавала на земљишту друге намене (најчешће пољопривредном), односно на земљишту за које није донет одговарајући плански документ, па у поступку озакоњења тек предстоји обиман задатак усклађивања просторно-планског и правног стања са стварним стањем у простору. Незаконита изградња у Србији се може окарактерисати доминантно као "беспланска", па је законодавац у члану 48. утврдио да јединице локалне самоуправе у року од 2 године од ступања на снагу закона имају обавезу да планске документе ускладе са резултатима пописа незаконито саграђених објеката, а посебно неформалних насеља. Поред тога, кроз измене и допуне овог закона, утврђено је да јединице локалне самоуправе имају обавезу да у року од две године од доношења измена и допуна овог закона изврше усклађивање планских докумената са решењима о озакоњењу. Ова обавеза се такође нарочито односи на уређење неформалних насеља, за чије уређење се у складу са чланом 27. Закона о планирању и изградњи доноси план детаљне регулације.

Закон о основама својинско правних односа ("Сл. лист СФРЈ", бр. 6/80 и 36/90, "Сл. лист СРЈ", бр. 29/96 и "Сл. гласник РС", бр. 115/2005 - др. закон) уређује најопштија питања везана за право својине, као што су: предмет права својине, стицање, заштита и престанак права својине, те право службености, залог, државине и права страних лица.

По основу члана 19, овог закона успостављено је право заједничке недељиве својине на заједничким деловима стамбене зграде. Све до допуне одредаба овог члана закона, донетих 1996. године, којим се утврђује да: "на заједничким деловима зграде и уређајима у згради власници посебних делова зграде имају право заједничке недељиве својине", заједнички делови нису припадали власницима станова, већ општинама.

Последица оваквог стицања заједничке својине је да заједнички делови никада нису пописани, да није утврђено њихово техничко стање и ниво очуваности у тренутку промене титулара, што треба да представља основ за склапање уговора о одржавању и утврђивање потребних трошкова одржавања и обавеза власника у том смислу.

Једна од последица оваквог стицања својине је постојање бројних нејасноћа у вези тога шта коме припада у својинском смислу у зградама у којима постоји више власника на посебним деловима зграде, а што се даље одражава и на питања одговорности, односно права и обавезе и међусобне односе власника посебних делава у погледу управљања и одржавања заједничким деловима зграда.

Закон о јавној својини ("Сл. гласник РС", бр. 72/2011, 88/2013, 105/2014, 104/2016 - др. закон, 108/2016, 113/2017 и 95/2018), који уређује питања коришћења, управљања и располагања јавном својином. Са становишта стамбене политике, релевантан је члану 54 који утврђује надлежност министра за послове одбране да прописује акте за стамбене расподеле запослених у Министарству одбране и Војсци Србије, као и слична надлежност за гувернера Народне банке Србије.

Закон о одбрани ("Сл. гласник РС", бр. 116/2007, 88/2009, 88/2009 - др. закон, 104/2009 - др. закон, 10/2015 и 36/2018) у члану 14, као једну од надлежности Министарства одбране прописује и "прибављање, располагање, коришћење, управљање и одржавање непокретних ствари за војне потребе, стамбених зграда, станова, гаража, пословног простора за потребе Министарства одбране и Војске Србије и објеката за привремени смештај професионалних припадника Војске Србије и запослених у Министарству одбране.

Закон о избеглицама ("Сл. гласник РС", бр. 18/92, "Сл. лист СРЈ", бр. 42/2002 - одлука СУС и "Сл. гласник РС", бр. 30/2010) је 2010. године допуњен са још 22 члана који уређују питања решавања стамбених потреба лица које су се определила за интеграцију, односно лица која су поднела захтев за пријем у држављанство Републике Србије, како је овим законским изменама дефинисан круг лица на које се односе. Основни циљ ових измена и допуна био је да се лицима са статусом избеглице, која су поднела захтев за држављанство Републике Србије, као и лицима која су у међувремену изгубила статус избеглице, а стекла држављанство Републике Србије, пружи помоћ у интеграцији. Наведене допуне су такође имале за циљ да се изврши пренос државне својине на кућама и станова који су били грађени донаторским средствима на кориснике тих непокретности, иако су средства међународних донатора, којима је финансирана изградња тих непокретности, у највећем мери била усмерена на физишка лица као корисника донације. Треба такође нагласити, да су поред донаторских средстава и средстава Републике Србије у стамбеном збрињавању избеглица активно су учествовале локалне самоуправе и то пре свега кроз доделу земљишта за изградњу кућа и станова.

У односу на Закон о становању и одржавању зграда постоје одређене разлике и оне се односе на: давање непокретности у државној својини у закуп на одређено време са могућношћу куповине, повољност предвиђена и чланом 19к. да вредност непокретности која је предмет уговора о купопродаји представља тржишну вредност непокретности, одређену у решењу о утврђивању пореза на имовину; повољности прописане у члану 19л. као што је умањење купопродајне цене стана за 50%, док се за непокретност изграђену по принципу делимичне градње предвиђа и умањење за додатно 40%.

Законом о поступку уписа у катастар непокретности и водова ("Службени гласник РС", бр. 41/2018) се прописује да се у катастар непокретности уписују стварна (својина, сусвојина и заједничка својина) и друга права на непокретностима. Својина се уписује у корист искључивог власника целе непокретности. Сусвојина се уписује у корист сувласника са одређеним уделима у односу на целину непокретности или у складу са законом којим се уређује стицање права на грађевинском земљишту. Заједничка својина на непокретности уписује се на име свих заједничара. Друга права на непокретностима која се уписују у

катастар непокретности су право коришћења непокретности, односно својство корисника у случајевима предвиђеним законом, право службености, хипотека и друга стварна права на непокретностима прописана законом. Непокретности које служе за војне потребе које су уписане у посебној евиденцији о непокретностима, а коју води орган надлежан за послове одбране, министарство надлежно за послове одбране се уписује као корисник непокретности у државној својини, односно у јавној својини Републике Србије. Чланом 22. се уводи обавеза доставе исправа за упис по службеној дужности судова, јавних бележника, јавних извршитеља и јавне управе и то преко е-шалтера, с тим да се до 31.12.2020. године дозвољава и достава исправа у папирном облику. Значај ових одредби је управо у обавезности, чиме се настоји у потпуности уредити систем уписа. Међутим, према расположивим подацима, у овом тренутку у Катастар непокретности није уписано преко 4 милиона непокретности, како оних нелегалних, које су предмет озакоњења, тако и оних које нису подобне за упис у недостаку ваљане документације.

Закон о порезима на имовину ("Сл. гласник РС", бр. 26/2001, "Сл. лист СРЈ", бр. 42/2002 - одлука СУС и "Сл. гласник РС", бр. 80/2002, 80/2002 - др. закон, 135/2004, 61/2007, 5/2009, 101/2010, 24/2011, 78/2011, 57/2012 - одлука УС, 47/2013, 68/2014 - др. закон и 95/2018), као најважнији порески закон за област становања, прописује пореске обавезе на следећа права на непокретностима. Овим законом се прописује да пореска основице за обвезнике који не воде пословне књиге, представља просечну цену одговарајуће непокретности по зонама. Зоне одређује надлежни орган локалне самоуправе, посебно за насеља и изван насеља или јединствено за целу територију. Најмање могу постојати две зоне: насеље и ван насеља, а уколико локална самоуправа сматра да треба извршити поделу на више зона, оне се утврђују према два кључна критеријума: опремљеност комуналном инфраструктуром и јавним објектима, као и саобраћајна повезаност са другим целинама (центар, радна зона и други садржаји). Стопе пореза се крећу од 0,4% до 2% у зависности од вредности некретнине, а највећи број станова не прелази од 10 милиона динара на који се примењује најнижа од 0,4%. Овим законом су прописани и порески кредити (олакшице). Утврђени порез на згради или стану у којем станује обвезник умањује се за 50%, а највише до 20.000 динара. Ако на једној згради или стану има више обвезника, право на умањење утврђеног пореза има сваки обвезник који у тој згради или стану станује, у висини сразмерној његовом уделу у праву. Утврђени порез на права на зграде и станове површине до 60 m², који нису на градском грађевинском земљишту, односно на земљишту у грађевинском подручју и не дају се у закуп, а у којима станују само лица старија од 65 година, умањује се за 75%.

Закон о порезу на додату вредност ("Сл. гласник РС", бр. 84/2004, 86/2004, 61/2005, 61/2007, 93/2012, 108/2013, 6/2014, 68/2014, 142/2014, 5/2015, 83/2015, 5/2016, 108/2016, 7/2017, 113/2017, 13/2018 и 30/2018), предвидео је повраћај плаћеног ПДВ за куповину првог стана под одређеним условима. Одредбом члана 56а., прописано је да се право на рефундирање ПДВ за куповину првог стана може остварити за стан до 40m², односно до 15m² по сваком члану који није имао својину односно сусвојину на територији Републике Србије, под условом да је уговорена цена стана са ПДВ у потпуности исплаћена продавцу. Треба напоменути да, када се ради о куповини стана из кредита банке, средства се пребацују на рачун продавца, обвезника ПДВ, који издаје коначну фактуру са ПДВ и писмено потврђује да је уговорена цена стана са ПДВ у потпуности исплаћена, те купац првог стана у том случају може да оствари повраћај ПДВ ако су испуњени и остали услови. Изузетно од ових одредби, код куповине стана под непрофитним условима од јединице локалне самоуправе или непрофитне стамбене организације, рефундирање ПДВ може да се оствари

под условом да је на име уговорене цене стана са ПДВ исплаћен износ који није мањи од износа ПДВ обрачунатог за први пренос права располагања на стану, на текући рачун продавца. Чланом 24. став 1. тачка 16а) Закона прописане су и пореске олакшице, које се односе на ослобађање од ПДВ приликом изградње станова донаторским средствима страних држава, односно кредитима међународних финансијских организација, што значајно утиче на смањење цене стана.

Закон о социјалној заштити ("Сл. гласник РС" бр. 24/11), прописује различитих облике услуга социјалне заштите, као и материјалне подршке корисницима социјалне. Услугама социјалне заштите обухваћени су и различити облици смештаја, као што су: дневне услуге у заједници (обезбеђење свратишта, услуге које подржавају боравак корисника у породици), услуге подршке за самосталан живот (становање уз подршку), као услуге смештаја, што се односи и на домски смештај и смештај у прихватилишту. Услугом смештаја обезбеђује се смештајем корисника у: сродничку, хранитељску и другу породицу за одрасле и старије, домски смештај, прихватилиште, као и друге врсте смештаја.

Домски смештај обезбеђује се кориснику који из одређених разлога не може да остане у породици, а дужина домског смештаја зависи од тога да ли се кориснику на тај начин обезбеђују припрема за његов повратак у биолошку породицу, одлазак у другу породицу, припрема за самосталан живот или је домски смештај неопходан због других услуга које се не могу обезбедити у породичном смештају.

Што се тиче стамбеног збрињавања бескућника, Закон о социјалној заштити не препознаје бескућнике као категорију корисника услуге социјалне заштите, иако је ова категорија стамбено и социјално најугроженија. Закон у члану 41. уопштено дефинише категорију корисника права или услуга социјалне заштите, као појединца или породицу "која се суочава с препрекама у задовољавању потреба, услед чега не може да достигне или да одржи квалитет живота или која нема довољно средстава за подмирење основних животних потреба, а не може да их оствари својим радом, приходом од имовине или из других извора." У посебним категоријама које Закон издваја у ставу 2. и 3. овог члана, бескућништво се не издваја као проблем с којим се могу суочити малолетно или одрасло лице, иако су такви проблеми све видљивији и у нашем друштву.

На основу овог закона донет је *Правилник о ближим условима и стандардима за пружање услуга социјалне заштите* ("Службени гласник РС", бр. 42/2013), који уређује поједине просторне нормативе, као и услове за остваривање права на услугу смештаја у установе социјалне заштите.

У вези са питањима становања старих лица примењује се *Правилник за почетак рада и обављање делатности и нормативима и стандардима за обављање делатности у установама социјалне заштите за смештај пензионера и других старих лица* ("Сл.гл.РС", бр. 44/93, 60/93, 72/02, 66/03, 102/04, 76/05 и 34/09) , који је донет на основу претходног Закона о социјалној заштити и обезбеђењу социјалне сигурности грађана из 1991. године.

Законом о задругама ("Сл. гласник РС" бр. 112/15), уређује се правни положај задруга, њихово оснивање, управљање и органи имовина и пословање задруге и друга питања значајна за положај и рад задруга. Чланом 12. Закона се прописује да задруга ужива посебну заштиту Републике Србије, аутономне покрајине и јединице локалне самоуправе у обављању претежне делатности, кроз у подстицање задругарства мерама развојних политика. Ове мере могу да обухвате и одговарајуће олакшице и погодности, али се оне овим законом не конкретизују, већ се њихова разрада препушта уређивању другим прописима.

3.4.3. Спровођење прописа

Спровођење Закона о становању и одржавању зграда у делу који се односи на управљање и одржавање зграда било је веома интензивно у прве две године од ступања закона на снагу, па детаљан приказ постигнутих резултата завређује посебну пажњу, пре свега у циљу дефинисања циљева и мера за развој овог сектора у даљем периоду. Такође, одредбе које се односе на примену Закона о планирању и изградњи, детаљније су објашњени у оквиру поглавља Планска и нормативна документа и Стамбени сектор у систему планирања у Републици Србији којима се објашњава систем уређивања простора за становање, као и Унапређење енергетске ефикасности у стамбеном сектору који показује напредак у спровођењу овог закона у области кој је посебно значајна за испуњење јавног интереса у становању, у смислу напретка ка већој одрживости стамбеног сектора у будућности.

3.4.3.1. Управљање и регистрација стамбених заједница

Стамбена област добија почетком деведесетих година нови законодавни оквир који је омогућио откуп станова (приватизацију), који су претходно доминантно били у друштвеној својини, након чега ће уследити и трансформација модалитета управљања у стамбеним зградама, које након приватизације постају зграде у својини више лице, у којима власници посебних делова имају право заједничке недељиве својине на заједничким деловима зграде. У зградама у којима су посебни делови постали приватно власништво, питање управљања ће проizaћи као кључни аспект од кога ће зависити начин на који ће власници посебних делова одлучивати о деловима зграде који су постали заједничка својина свих власника посебних делова.

Искуства у спровођењу прописа којима је била регулисана област становања и одржавања стамбених зграда после 1992. године су протоком времена показала да управљање у стамбеним зградама није било довољно заступљено и примењивано у пракси, нарочито у новим стамбеним зградама у којима извесно време, од почетка коришћења зграде, није била развијена свест о важности и неопходности успостављања редовног одржавања и очувања вредности зграде. Организовање управљања у стамбеним зградама је било најчешће подстакнуто потребама власника посебних делова за поправкама појединих елемената зграде, за озакоњењем (легализацијом) појединих делова зграде или за располагањем заједничким деловима зграде (најчешће за потребе надзиђивања). Овакве активности су углавном биле једнократне или повремене, па управљање у већем броју стамбених зграда није постојало у континуитету, а његова активна заступљеност у стамбеним зградама се најчешће обезбеђивала кроз издавање заједничких делова трећим лицима, од чега су приходовале финансијска средства (а која се нису увек користила за одржавање зграда).

Чести проблеми који су настајали због неодржавања зграда, нису били само условљени недостатком финансијских средства за одржавање, већ су углавном били узроковани неадекватним организовањем потребних активности на одржавању зграде. Такве активности су пре свега подразумевали одлучивање о извођењу потребних радова на одржавању, одлучивање о приоритетима и средствима за одржавање, праћење стања зграде, ангажовање извођача радова и контрола изведених радова, заступање зграде у свим јавно-правним пословима и слично.

Присутна проблематика у организовању управљања и спровођења одржавања стамбених зграда утицала је на неопходност да се новим законским оквиром унапреди област становања, те да се модели управљања и одржавања зграда пригодне друштвеним и привредним условима. Стога је на предлог Владе Републике Србије и ресорног

Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре у Народној скупштини Републике Србије 23. децембра 2016. године усвојен *Закон о становању и одржавању зграда*, који је ступио на снагу 31. децембра 2016. године, чиме су створени услови да се побољша и унапреди систем управљања и одржавања у зградама и тиме допринесе одрживом развоју становања. Овим законом су утврђена начела одрживог развоја становања као јавног интереса и прописани су додатни законски механизми за остваривање јавног интереса, који појачавају улогу јединице локалне самоуправе, како у циљу остваривања јавног интереса, тако и у погледу свеобухватног спровођења Закона и прописа донетих на основу њега.

У циљу да се управљање зградама у пракси спроводи ефикасно и у континуитету, као и да област управљања буде у оквирима регулисане делатности, Законом о становању и одржавању зграда је уведено неколико нових правних института (професионална управа, правила власника, принудна управа), који омогућавају одрживији развој ове делатности. Закон такође разрађује и механизме контроле и принуде у случају неодговорности власника у преузимању обавеза организовања одржавања, чиме се у крајњој консеквенци може угрозити јавни интерес због неодржавања зграда. Управљање зградом, према дефиницији датај у Закону, представља све организационе послове и активности које континуирано обављају органи управљања у сврху руковођења зградом, што подразумева одговорно предузимање мера ради организовања одржавања зграде, одлучивања о коришћењу финансијских средстава и располагању заједничким деловима зграде, као и о другим питањима од значаја за управљање зградом.

Због потребе за квалитетнијим системом управљања, стамбена заједница, као организација власника посебних делова стамбене и стамбено-пословне зграде, законом је одређена као носилац свих права и обавеза у пуном правном субјективитету. Закон о становању и одржавању зграда прописује да стамбена заједница има статус правног лица који стиче тренутком када најмање два лица постану власници два посебна дела у згради са најмање три посебна дела, односно за постојеће стамбене зграде даном ступања на снагу Закона. Стицање својства правног лица за стамбену заједницу, које је утврђено законом и независно од поступка регистрације, већ на основу законом прописаних услова, обезбеђује да је стамбена заједница носилац одговорности за извршење законских обавеза по сили закона. Стамбена заједница је правни следбеник стамбене зграде у пословима насталим према прописима о одржавању стамбене зграде који су важили до дана ступања на снагу Закона о становању и одржавању зграда.

Према одредбама Закона о становању и одржавању зграда, послове управљање у стамбеним и стамбено-пословним зградама обавља стамбена заједница преко својих органа управљања. Стамбену заједницу чине сви власници посебних делова стамбене или стамбено-пословне зграде (стан, пословни простор, гаража, гаражно место или гаражни бокс). Закон предвиђа да свака стамбена заједница мора да има обавезне органе: скупштину и управника или професионалног управника, док је скупштини стамбене заједнице дата и законска могућност за формирање одбора, комисија и других тела, за које скупштина одлуком одређује њихов састав, задатке и начин рада. У зградама које имају више целина са засебним улазима, власници посебних делова сваке од тих целина могу формирати стамбену заједницу улаза на коју се сходно примењују све одредбе Закона које се односе и на стамбену заједницу зграде у целини. Формирање стамбене заједнице по улазу се у пракси показало као најчешћи облик организовања стамбене заједнице у оквиру зграде са више улаза.

Обавезу да организују управљање зградом (стамбеном и стамбено-пословном) имају све стамбене заједнице. За разлику од претходних прописа, који су прописивали формирање/конституисање скупштине стамбене зграде, по Закону о становању и одржавању зграда овај орган управљања постоји по закону, и чине га сви власници посебних делова, који учествују у раду скупштине и одлучивању. Скупштина стамбене заједнице одлучује о избору свог законског заступника – управника (из редова чланова скупштине или њихових заступника) или послове управљања поверава професионалном управнику. Управник стамбене заједнице је функција која је по претходним прописима који су уређивали област становања и одржавања зграда била функција „председника скупштине/савета стамбене зграде”. Обавеза организовања управљања у стамбеним заједницама, било да је стамбена заједница за управника изабрала неког из редова скупштине стамбене заједнице или је послове управљања поверила професионалном управнику, основни је законски предуслов за спровођење свих активности од интереса за стамбену заједницу, што је јединственим системом регистрације стамбених заједница законски додатно учињено транспарентнијим и оперативнијим у стамбено-правној пракси. Скупштина стамбене заједнице одржава седнице на којима расправља о свим питања значајним за стамбену заједницу и на седници се доносе све потребне одлуке. Сваки власник посебног дела има онолико гласова у скупштини стамбене заједнице колико има посебних делова у свом власништву. Власници посебних делова могу доносити одлуке и давањем писаних изјава ван седнице.

У пракси је често постојао проблем не одазивања на седницу скупштине, односно не учешћа у раду скупштине због недоступности власника посебног дела, па је Закон у том погледу предвидео да ће се власник посебног дела, уколико се три пута узастопно не одазове на сазвану седницу скупштине, нити обавести управника или скупштину о разлозима свог неодазивања или се не изјасни по неком питању на Законом могућ начин, сматрати да је недоступан. Уколико је власник посебног дела недоступан у том случају се његов глас не урачунава у кворум, односно у укупан број гласова потребних за одлучивање, а чим власник постане доступан и почне да се одазива на састанке, лично или преко овлашћеног заступника, кворум се повећава за његов глас и може да настави да користи своја права и обавезе која му припадају као власнику посебног дела. У зависности од питања о којима се одлучује на седници скупштине одлуке се могу доносити једногласно, двотрећинском већином (већина коју чине 2/3 укупног броја гласова) и обичном већином (већина гласова присутних чланова).

Значајну новину у области управљања зградом представља законска могућност да стамбена заједница може донети *Правила о међусобним односима власника посебних делова* (Правила власника), као посебан акт стамбене заједнице којим власници посебних делова могу да уреде своје међусобне односе, права и обавезе у погледу управљања и одржавања зграде, па се овим актом надлежности Законом прописаних обавезних органа управљања (скупштина стамбене заједнице и управник), као и потребне већине за доношење одлука, могу уредити у складу са заједничким договором свих власника посебних делова (чланова скупштине стамбене заједнице) доношењем једногласне одлуке. Иницијативу за доношење правила власника може покренути сваки власник посебног дела зграде. Правила власника се региструју се и објављују у Регистру стамбених заједница.

Принудна управа

Због присутне учестале појаве неорганизовања управљања у стамбеним зградама, а тиме и непостојања једног лица које ће представљати стамбену заједницу у јавно-правним

пословима, као и нејасне одговорности у случају штете услед неадекватног одржавања зграде или других проблема који могу да настану због неодлучивања по кључним питањима од значаја за управљање и одржавање зграде, Законом је предвиђен институт принудне управе који се примењује у прописаним случајевима и траје док стамбена заједница не организује управљање у складу са законском обавезом. Принудна управа у стамбеној заједници је управа која се увод стамбеној заједници као правном лицу уколико није организовано управљање и изабран управник у складу са одредбама Закона. Принудна управа, као принудна мера, има за циљ да се обезбеди управљање у стамбеним заједницама у складу са Законом и да се тиме такође обезбеди спровођење свих Законом утврђених надлежности у оквиру управљања. Поступак увођења принудне управе покрене се подношењем пријаве надлежног инспектора или власника посебног дела, након чега надлежни орган јединице локалне самоуправе, који води поступак принудне управе, доноси решење о именовану професионалног управника из Регистра професионалних управника који води Привредна комора Србије.

Професионално управљање

Дугогодишњи проблем неадекватног управљања зградама у последњој деценији је у све већем обиму решаван ангажовањем правних лица која се баве одржавањем и управљањем у зградама у виду посебне делатности, односно поред услуга одржавања пружане су и услуге стручног управљања. Међутим, механизми који би подстицали развој професионалног управљања и омогућавали одговарајућу контролу квалитета пружене услуге нису постојали. То је у пракси довело до честог изједначавања послова управљања и одржавања, а што је неретко водило и сукобу интереса. За разлику од одржавања, које се спроводи по потреби извођења одређених радова, управљање треба да обухвати континуирану контролу функционисања непокретности, како би се кроз одговорно и зналачко (професионално) управљање спровела што ефикаснија организација послова одржавања и што рационалније коришћење средства за одржавање.

Иако професионализација управљачких послова у стамбеним зградама није била заступљена у претходним законским решењима, искуства су показала да су се многи председници скупштина или савета стамбених зграда детаљније упознали са релевантним стамбеним прописима, али и другим техничким нормативима, како би што боље обављали послове из надлежности председника стамбене зграде. Непостојање законског оквира за регулисање делатности професионалног управљања зградама, коју је тржиште услуга увело у праксу и без утврђеног законског оквира, представљало је основ да се доношењем Закона о становању и одржавању зграда ова област уреди на адекватан начин. Институт професионалног управљања у стамбеним заједницама Законом је дат као добровољни принцип или избор стамбене заједнице и оставља се као могућност свакој стамбеној заједници да по слободној вољи закључењем уговора са организатором професионалног управљања (привредним друштвом или предузетником) управљање у својој стамбеној заједници повери професионалном управнику, то јесте лиценцираном лицу.

Професионални управник је физичко лице које пружа услуге професионалног управљања и у складу са законом стиче лиценцу професионалног управника. Професионални управник врши све послове из надлежности управника зграде, а поред тога обавља и друге стручне послове у складу са својим овлашћењима и стручним знањима и способностима.

Професионалним управљањем се у виду делатности могу бавити привредна друштва и предузетници, који су за обављање послова професионалног управљања ангажовали

физичка лица која поседују лиценцу за обављање послова професионалног управника. Закон о становању и одржавању зграда је прописао да лице које жели да стекне лиценцу професионалног управника може да прођу припремну обуку за професионалног управника, коју по Закону организује Привредна комора Србије или друго правно лице које је добило сагласност надлежног министарства за ову врсту обуке. Правилником о програму испита и начину полагања испита, условима за стицање и одузимање лиценце за професионалног управника и садржини регистра професионалних управника („Службени гласник РС”, број 41/17) је прописан програм испита, као и други аспекти у вези полагања испита, стицања лиценце и садржини Регистра професионалних управника. Професионални управници полажу испит који обухвата проверу знања из четири тематске области, које су релевантне за област управљања зградама, а то су: правни оквир у вези са коришћењем, управљањем и одржавањем зграда, административни и финансијски аспекти управљања зградом, карактеристике зграде, одржавање зграде и безбедносне процедуре, те облици и вештине комуникација. Лиценцу за професионалног управника издаје Привредна комора Србије након положеног испита и води Регистар професионалних управника који, између осталог, садржи и информацију о територији јединице локалне самоуправе на којој се налази професионални управник, податке о лиценци, као и списак активних, истеклих и раскинутих уговора са стамбеним заједницама. Одлуком о организовању полагања испита, издавању и одузимању лиценце за професионалног управника и вођењу регистра професионалних управника („Сл. гласник РС”, број 64/17), коју је донела Привредна комора Србије, ближе је прописано организовање полагања испита, плаћање трошкова испита, као и начин вођење Регистра професионалних управника. Сагласност за организовање обука за полагање испита за професионалне управнике добило је 5 правних лица која су поднела захтев и испунила услове. Прву обуку је организовала Привредна комора Србије 25. маја 2017. године, након чега је у периоду од годину дана организовано укупно 27 обука у 13 градова у Републици Србији, коју је похађало укупно 874 полазника. Током наведеног периода организовано је 5 испитних рокова. Испит за стицање лиценце за професионалног управника је положило 850 кандидата.

Табела 44. Подаци о обукама за професионалне управнике које је спровела ПКС у периоду од 25.05.2017. до 25.05.2018. године

Бр.	Место одржавања обуке	број одржаних обука	број полазника
1.	Београд	15	539
2.	Нови Сад	3	111
3.	Ниш	2	64
4.	Крагујевац	1	27
5.	Краљево	1	30
6.	Сомбор	1	10
7.	Лесковац	1	15
8.	Суботица	1	12
9.	Крушевац	1	11
10.	Пожаревац	1	17
11.	Ужице	1	14
12.	Ваљево	1	10
13.	Зајечар	1	14
УКУПНО		27	874

Извор: Привредна комора Србије

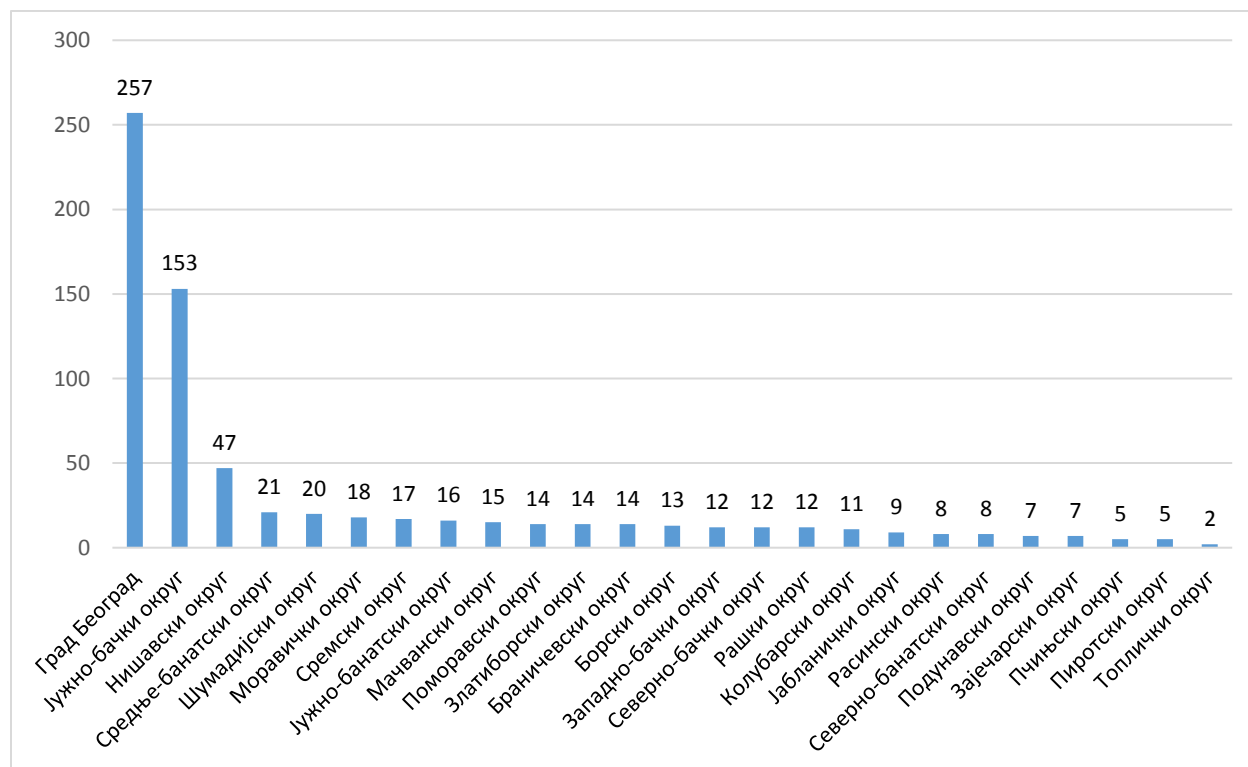
У Регистар професионалних управника је увидом на дан 25. мај 2018. године уписано 716 професионалних управника који су стекли квалификацију за обављање делатности професионалног управљања зградама. У односу на број професионалних управника који су уписани у Регистар професионалних управника (715), тренутно је на тржишту рада, у обављању делатности професионалног управљања, активно њих 444. Њихов статус, као оснивача привредног друштва или предузетничке радње, односно запослења или ангажовања код организатора професионалног управљања, евидентира се у Привредној комори Србије.

Табела 45. Подаци о заступљености професионалних управника у ЈЛС²²¹

Број професионалних управника уписаних у регистар	Број јединица локалних самоуправа
Преко 250	1 (Град Београд – 256)
Преко 100	1 (Град Нови Сад – 140)
Од 20 до 50	1 (Град Ниш – 50)
Од 10 до 20	8
Од 5 до 10	13
Од 5 до 1	51
Нема уписаних	71

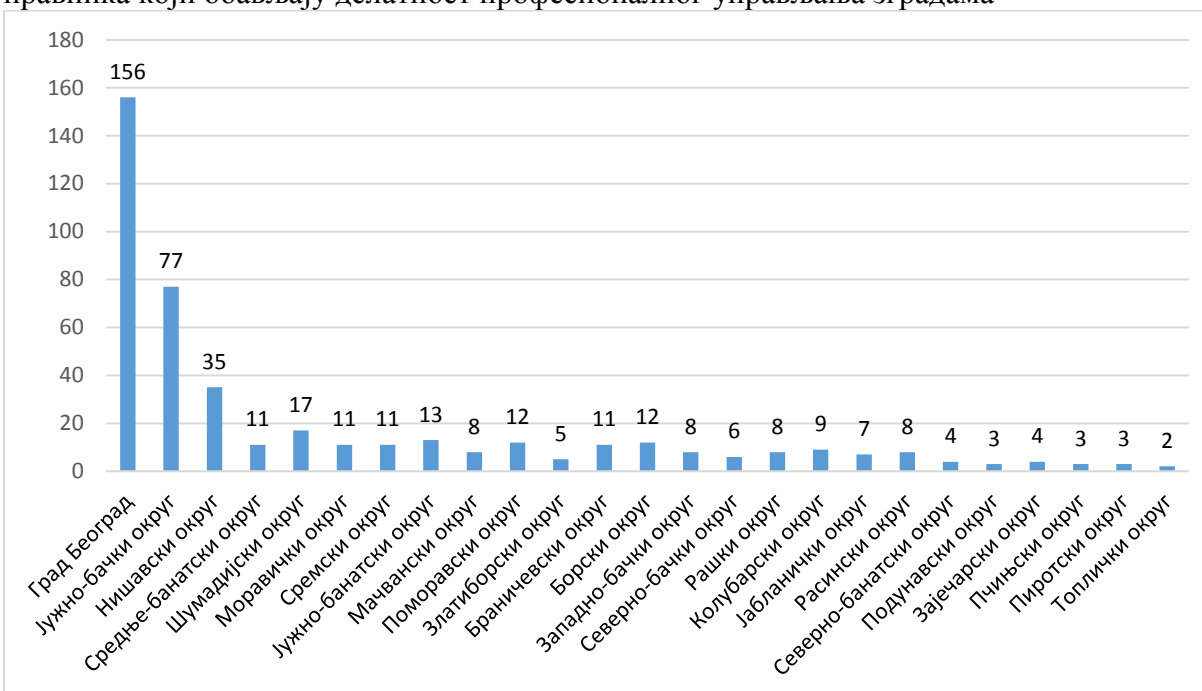
Извор: Регистар професионалних управника (ПКС)

График 26. Број професионалних управника уписаних у Регистар професионалних управника по управним окрузима, у периоду од 16.08.2017. до 28.05.2018. године



²²¹ Према месту пребивалишта професионалног управника.

График 27. Број професионалних управника уписаних у Регистар професионалних управника који обављају делатност професионалног управљања зградама



Извор: Регистар професионалних управника (ПКС)

Регистрација стамбених заједница

Претходна искуства су показала да у знатном броју локалних самоуправа није постојала устаљена пракса вођења евиденције о скупштинама стамбених зграда и изабраним председницима, јер није постојала ни одговарајућа законска обавеза. Наиме, Закон о одржавању стамбених зграда је прописивао само обавезу евидентирања уговора о одржавању зграде у локалној самоуправи, али се кроз правну праксу наметнула потреба да се стамбена зграда евидентира у локалној самоуправи ради добијања потврде о избору законског заступника (председника скупштине/савета стамбене зграде), а потом и прибављања података које мора да има правно лице (матични број од Завода за статистику и Порески идентификациони број (ПИБ) од Пореске управе), како би скупштина/савет стамбене зграде могла да врши правне радње, као што је на пример закључење уговора о одржавању. Према резултатима анкете, коју је међу јединицама локалних самоуправа спровела Сталне конференције граова и општина, свега 40% локалних самоуправа је имало неки облик вођења евиденције о скупштинама/саветима стамбених зграда. То је такође показало да је свест о организовању управљања, ажурном евидентирању и информисању грађана о питањима из делокруга стамбене регулативе била развијенија у оним локалним самоуправама које су имале уведено праксу вођења овакве евиденције. У појединим општинама, као што је београдска градска општина Звездара, постојала је пракса обавештавања председника скупштине стамбене зграде о истеку мандата, чиме се обезбеђивао и континуитет у управљању зградом.

Успостављање јавног Регистра стамбених заједница и Јединствене евиденције стамбених заједница, којим је обезбеђен јединствен систем електронске регистрације стамбених заједница и ажурност података о стамбеним заједницама на територији Републике Србије, представља једну од најзначајнијих новина коју је увео Закон о становању и одржавању

зграда. Закон о становању и одржавању зграда прописује обавезу уписа свих стамбених заједница у Регистар стамбених заједница, који представља електронску јавну база података и докумената у којој су садржани подаци о стамбеним заједницама за територију сваке јединице локалне самоуправе. Регистар стамбених заједница води јединица локалне самоуправе, која је дужна да организује рад Регистра према својој територијалној надлежности, док Јединствену евиденцију стамбених заједница води Републички геодетски завод. Локална самоуправа одређује Регистратора, односно лице које је овлашћено да води Регистар и које је дужно да обезбеди законито, ажурно и тачно вођење Регистра. Највећи удео фонда стамбених зграда се углавном налази у центрима већих градова, а како није постојала обавеза вођења евиденције о скупштинама/саветима стамбених зграда, није постојао ни тачан податак о њиховом броју, тако да ће се јединственим регистром, који ће се континуирано ажурирати на основу законске обавезе и прописаног поступка регистрације, омогућити и прецизан увид не само у број стамбених заједница, већ и у шири сет података који су прописани као предмет регистрације и садржина Регистра.

Регистар стамбених заједница је почео са радом 12. јуна 2017. године, чему је претходило низ активности које је ресорно Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре спровело у сарадњи са Републичким геодетским заводом и Сталном конференцијом градова и општина. Ове активности су, осим израде јединствене веб-апликације за регистрацију стамбених заједница и обезбеђивање сервиса за електронску размену података између Регистра и других органа укучених у поступак регистрације стамбених заједница (Републички завод за статистику, Пореска управа, Привредна комора Србије), подразумевале и обуку за Регистраторе односно лица која су јединице локалних самоуправа одредиле за вођење Регистра. У периоду од 17. до 31. маја 2017. година одржано је пет регионалних презентација Закона о становању и одржавању зграда за јединице локалних самоуправа, уз представљање система за регистрацију стамбених заједница и обуке за вођења Регистра стамбених заједница, док је у периоду од почетка рада Регистра организовано у Београду још пет додатних обука за Регистраторе, како би се обезбедило што ефикасније спровођење регистрације стамбених заједница.

Осим организованих обука за локалне самоуправе, у циљу ефикасније примене Закона припремљени су и модели образаца потребни за организовање управља у стамбеним зградама, као и одговори на најчешћа питања из области управљања и одржавања зграда, који су доступни на сајту – <http://www.stanovanje.gov.rs> – намењеном за пружање информација и корисног материјала о примени Закона о становању и одржавању зграда. За потребе што ширег информисања грађана о новим законским решењима и начинима организовања управљања у зградама и одржавања зграда, у сарадњи са Тимом за социјално укључивање и смањење сиромаштва Владе Републике Србије израђена је брошура „Кратак водич кроз Закон о становању и одржавању зграда – Закон у сликама“, која је одштампана у 4.700 примерака и која се дистрибуира за потребе спровођења Закона. Такође, Министарство је израдило низ упутстава за јединице локалних самоуправа како би спровођење законских поступака било једнообразно у свим локалним самоуправама.

На основу претходних прописа из области становања није постојала законска обавеза регистрације или евидентирања стамбених зграда као правних лица, ацли су поједине општине евидентирале акте о конституисању скупштина, односно савета стамбених зграда. Из тих евиденција, у Регистар стамбених заједница су унети подаци о 15.103 скупштина и савета стамбених зграда, чиме се омогућило да се у поступку регистрације постојећи подаци преузму из базе Регистра, као и да се на тај начин евидентира подношење пријаве од стране

стамбених зграда које су пре успостављања Регистра имале органозовано управљање, како би постојао јасан увид колико је стамбених заједница први пут организовало управљање по основу законске обавезе регистрације.

Табела 46. Подаци о броју скупштина/савета стамбених зграда 2017. – 2018. године

Број преузетих података о скупштинама стамбених зграда	15.103	
Број скупштина за које је спроведен поступак регистрације	9.700	64%
Број скупштина који још увек нису поднели пријаву за регистрацију	5.403	36%

Извор: Регистар стамбених заједница

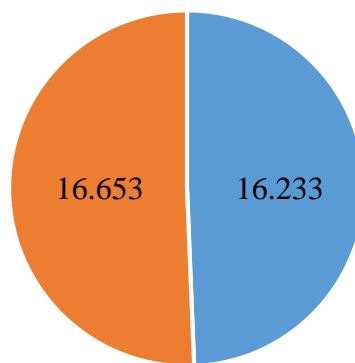
Увидом у Регистар на дан 28. мај 2018. године, од укупног број скупштина/савета стамбених зграда, који су били формиран према претходним прописима, пријаву за регистрацију је поднело њих 9.700, односно 64%, док се у Регистру налазе подаци за још 5.403 некадашње скупштине/савети стамбених зграда, које треба да поднесу пријаву за регистрацију стамбене заједнице и тиме потврде да ли претходно изабрани заступник стамбене зграде остаје исто лице или бирају неког другог за управника стамбене заједнице.

У Републици Србији је увидом у Регистар стамбених заједница на дан 28. мај 2018. године регистровано укупно 32.886 стамбених заједница. Ови подаци, у односу на број скупштина/савета стамбених зграда, показују да је за 11 месеци од почетка рада Регистра регистровано 23.182 или 70% нових стамбених заједница које нису биле евидентиране према претходним прописима.

Табела 47. Број регистрованих стамбених заједница у периоду 12.06.2017. - 28.05.2018.

Област	Број регистрованих стамбених заједница
Србија	32.886
град Београд	16.233
Србија без Града Београда	16.653

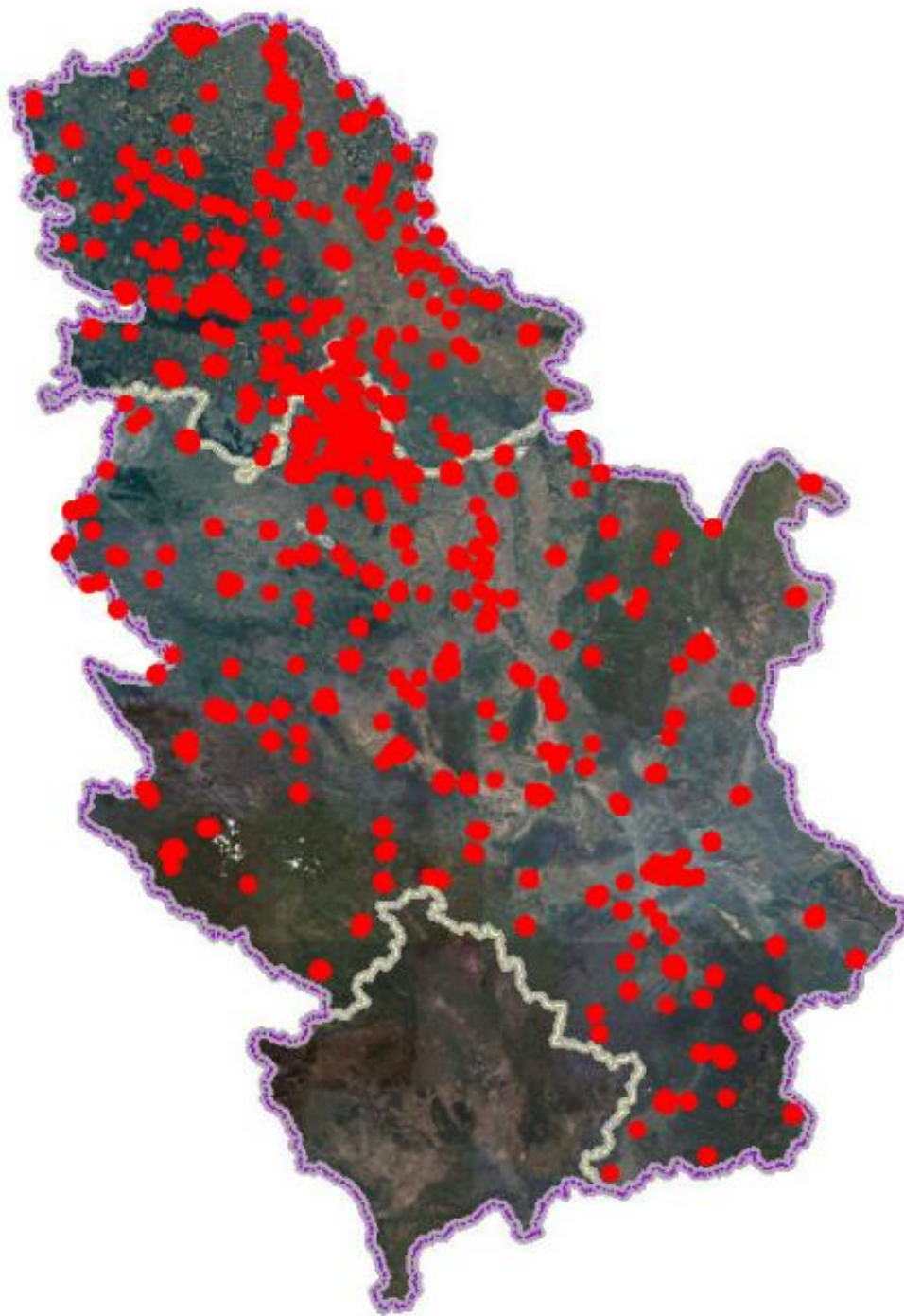
График 28. Број регистрованих стамбених заједница у РС (од 12.06.2017. - 28.05.2018.)



■ Град БЕОГРАД ■ Србија без Града Београда

Извор: Регистар стамбених заједница

Слика 5. Гео-пространи приказ регистрованих стамбених заједница у Републици Србији у периоду од 12.06.2017. до 28.05.2018. године



Извор: Национални портал геопросторних података – ГеоСрбија (РГЗ)

Слике 6 и 7. Гео-пространи приказ регистрованих стамбених заједница на територији Града Београда у периоду од 12.06.2017. до 28.05.2018. године

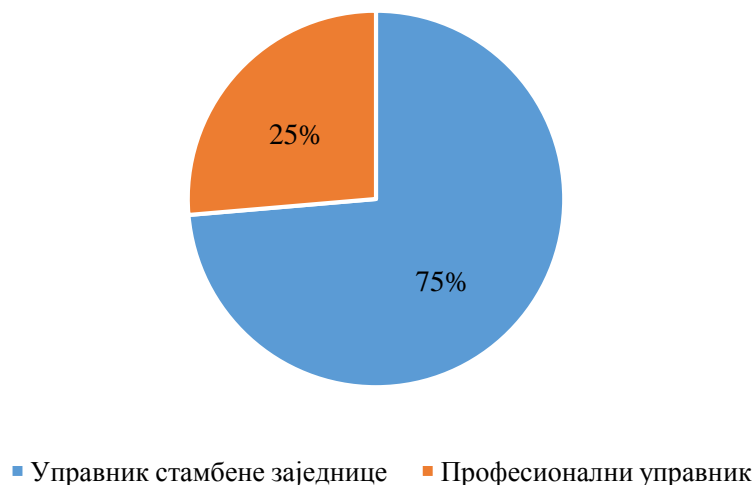


Извор: Национални портал геопросторних података – ГеоСрбија (РГЗ)

Заступљеност управника и професионалних управника у стамбеним заједницама

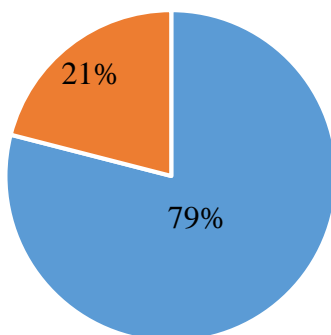
Од укупно 32.886 регистрованих стамбених заједница у Републици Србији на дан 28. мај 2018. године 75% је изабрало управника комшију, док се 25% определило за професионалног управника. На територији града Београда, од 16.233 регистрованих стамбених заједница, око 79% изабрало је управника комшију, док је 21% управљање поверило професионалном управнику. У осталим градовима и општинама већи је удео стамбених заједница које су изабрале професионалног управника, односно од укупно 16.653 око 69% је изабрало управника комшију, док се 31% определило за професионалног управника. Кроз годину дана, односно средином маја 2019. године, повећао се број регистрованих стамбених заједница на 43.707, што не указује само на успешност спровођења Закона у том делу, већ и на поделу стамбених заједница на заједнице улаза. Значајан помак се бележи у повећању удела у корист професионалних управника, тако да је на нивоу Републике Србије од укупног броја регистрованих стамбених заједница 28.442 (65,1%) изабрало управника комшију, док се за професионалног управника определило 14.763 (33,8%). Тај однос у граду Београду је био око 75% (15.433) за управника према 25% (5.165) за професионалног управника, а у осталим градовима и општинама на територији Републике Србије око 57% (13.009) за управника према 42% (9.598) за професионалних управника, што је изузетно важно имајући у виду чињеницу да су мањи градови и општине имали већих проблема са недостатком професионалних управника на њиховим територијама.

График 29. Заступљеност управника и професионалних управника у стамбеним заједницама у Републици Србији (регистровани у периоду од 12.06.2017. до 28.05.2018. године)



Извор: Регистар стамбених заједница

Графук 30. – Заступљеност управника и професионалних управника у стамбеним заједницама у Граду Београду (у периоду од 12.06.2017. до 28.05.2018. године)



■ Управник стамбене заједнице ■ Професионални управник

Извор: Регистар стамбених заједница

Подаци за Републику Србију без територије града Београда показују да у 77 јединица локалних самоуправа нити једна регистрована стамбена заједница није послове управљања поверила професионалном управнику, што одговара броју јединица локалних самоуправа у којима има нити једног лиценцираног професионалног управника. У јединицама локалних самоуправа где није регистрована нити једна стамбена заједница са изабраним професионалним управником има регистрованих укупно 1.898 стамбених заједница (са управником-комшијом), што износи 12% стамбених заједница у односу на укупан број регистрованих стамбених заједница на територији Србије без Града Београда.

Табела 48. – Локалне самоуправе у којима су стамбене заједнице у већем броју поставиле професионалне управнике

Јединице локалних самоуправа	Управни округ	Број регистр. стамбених заједница	Број / проценат СЗ - управник		Број / проценат СЗ – проф. управник	
Чока	Севернобанатски	41	3	7%	38	93%
Ђуприја	Поморавски	127	34	27%	93	73%
Кикинда	Севернобанатски	157	44	29%	113	71%
Пожаревац	Браничевски	209	66	32%	143	68%
Зрењанин	Средњобанатски	404	133	33%	271	67%
Ада	Севернобанатски	34	16	47%	18	53%
Чачак	Моравички	437	211	48%	224	52%
Ниш	Нишавски	1356	689	51%	665	49%
Лесковац	Јабланички	265	145	55%	120	45%
Нови Сад	Јужнобачки	2439	1406	59%	1033	41%
Оџаци	Западнобачки	47	29	60%	18	40%
Јагодина	Поморавски	344	227	65%	117	35%
Суботица	Севернобачки	499	329	65%	170	35%
Ваљево	Колубарски	430	303	70%	127	30%
Краљево	Рашки	504	348	70%	156	30%

Извор: Регистар стамбених заједница

Број стамбених заједница које су послове управљања поверили професионалном управнику у односу на укупан број регистрованих стамбених заједница по окрузима, приказани су у следећој табели.

Табела 49. – Број стамбених заједница које су изабрале управника и професионалног управника у односу на укупан број регистрованих стамбених заједница у окрузима

УПРАВНИ ОКРУЗИ	Бр.регистрованих стамб. заједница	Број/удео стамбених заједница - управник	Број/стамбених заједница – професион. управник		
Борски	921	812	88%	109	12%
Браничевски	361	196	54%	165	46%
Зајечарски	296	233	80%	63	20%
Западнобачки	404	313	77%	91	23%
Златиборски	560	532	95%	28	5%
Јабланички	324	198	61%	126	39%
Јужнобанатски	559	471	84%	88	16%
Јужнобачки	2.995	1789	60%	1206	40%
Колубарски	472	342	72%	130	28%
Мачвански	614	529	86%	85	14%
Моравички	730	462	63%	266	37%
Нишавски	1.434	762	53%	670	47%
Пиротски	209	182	87%	27	13%
Подунавски	458	383	84%	69	16%
Поморавски	655	375	57%	278	43%
Пчињски	240	221	92%	19	8%
Расински	670	622	93%	47	7%
Рашки	751	548	78%	167	22%
Севернобанатски	342	140	41%	202	59%
Севернобачки	543	359	67%	175	33%
Средњобанатски	491	220	45%	271	55%
Сремски	601	457	76%	144	24%
Топлички	143	120	84%	23	16%
Шумадијски	852	608	71%	244	29%

Извор: Регистар стамбених заједница

Из приказаних података се закључује да је у Златиборском (5%), Расинском (7%), Пчињском (8%), Борском (12%), Пиротском (13%), Мачванском (14%), Подунавском, Јужнобанатском и Топличком округу (16%) овај број мањи од 20%, те да су то окрузи који углавном територијално обухватају југо-запад и југ Србије, где има и најмање лиценцираних професионалних управника. У окрузима Нишавском, Браничевском и Поморавском овај број износи око 50%, односно број стамбених заједница које су изабрале управника комшију и професионалног управника је приближно једнак, док је у Севернобанатском (59%) и Средњобанатском округу (55%) овај број веће од 55% и да су то окрузи који територијално припадају АП Војводини.

3.4.3.2. Одржавање стамбених зграда

Сходно изменама које су се односиле за промену својинске структуре у стамбеним зградама, која се десила почетком 90-их година прошлог века, дошло је и до промене у односу на дефинисање јавној интереса у овој области и потпуном преносу одговорности за

одржавање стамбених зграда са јавних актера на власнике станова. У том смислу, пре приватизације одржавање стамбених зграда је представљало комуналну делатност и као услугу од општег интереса, пружала су је јавна комунална предузећа. Обвезници плаћања трошкова одржавања су били сопственици станова (носиоци станарских права или власници станова у случају грађанске својине), а што је такође било прописано Законом о својини на деловима зграда. Након приватизације, власници станова су у потпуности одговорни за питања одржавања и слугу одржавања могу поверити приватним предузећима и предузетницима.

Сходно изменама које су се односиле за промену својинске структуре у стамбеним зградама, која се десила почетком 90-их година прошлог века, дошло је и до промене у односу на дефинисање јавној интереса у овој области и потпуном преносу одговорности за одржавање стамбених зграда са јавних актера на власнике станова. У том смислу, пре приватизације одржавање стамбених зграда је представљало комуналну делатност и као услугу од општег интереса, пружала су је јавна комунална предузећа. Обвезници плаћања трошкова одржавања су били сопственици станова (носиоци станарских права или власници станова у случају грађанске својине), а што је такође било прописано Законом о својини на деловима зграда. Након приватизације, власници станова су у потпуности одговорни за питања одржавања и слугу одржавања могу поверити приватним предузећима и предузетницима.

Вишегодишње неодговарајуће одржавање стамбених, као и других зграда у Републици Србији, наметнуло је потребу за доношењем закона који би уредио одржавање зграде свих намена и облика својине. Један од кључних проблема неодговарајућег одржавања зграда је непостојања редовне бриге о функционисању зграде, односно правовремено предузимање одговарајућих мера чиме би се спречио настанак већих кварова и штета које могу да угрозе карактеристике зграде. Осим тога, пракса одржавања зграда није била заснована на реалним и транспарентним програмима или плановима за одржавање, који би предвидели реализацију радова на одржавању зграде у одређеном периоду, као и стварне трошкове одржавања.

Имовина једног домаћинства најчешће јесте њихов стан и до сада углавном није постојала развијена свест о значају редовног одржавања зграда, како би зграде биле безбедне и како би се очувала укупна вредност имовине. Услед нередовног одржавања зграда и недовољно улагања у унапређење својстава зграда, што омогућују савремене грађевинске технологије, временом у многим зградама долази до чешће појаве хитних интервенција које могу да угрозе живот и здравље људи, околине и имовине веће вредности. Као последица неодржавања и небриге о зградама и њеним деловима, најчешће се дешавају кварови и несреће у лифтовима, падање фасада на јавну површину, пролазнике и туђу имовину, прокишњавање кровова, пожари на електро инсталацијама, пуцање водоводних цеви и поплаве, а као последица тога, воде се и бројни судски поступци између власника станова, међусобно, као и са трећим лицима која изводе радове на одржавању. Поред дотрајалости зграда због нередовног одржавања или употребе материјала који у периоду изградње нису имали одговарајућа својства термичке заштите, присутан је и проблем велике потрошње енергије у зградама.

Проблем у сектору одржавања зграда у Републици Србији се огледа и у непостојању одговарајућих механизма финансијске подршке, па стога најважније новине које уводи Закон о становању и одржавању зграда јесу обавеза формирања резервног фонда зграде и доношења програма одржавања заједничких делова зграде који се спроводи и средствима

тог фонда. Законом је прописана и казнена мера уколико стамбена заједница не донесе овај програм, али с друге стране и подстицајна мера, кроз омогућавање локалним самоуправама да суфинансирају активности на одржавању зграда и унапређењу њених својстава, а нарочито енергетских својстава зграде.

Стога је Законом о становању и одржавању зграда прописано да је скупштина стамбене заједнице у обавези да на годишњем нивоу доноси Програм одржавања заједничких делова зграде и земљишта за редовну употребу, а о реализацији програма одржавања стара се управник или професионални управник. Ови програми треба да садрже спецификацију потребних радова, према којима би се проценили трошкови одржавања. Овакав начин праћења финансирања одржавања, треба да обезбеди бољи преглед могућности активирања тржишта одржавања станова, који би требао да пружи бројне шансе за запошљавање и ангажовање не само грађевинске оперативе, већ и других пружалаца различитих услуга за становање.

Закон о становању и одржавању зграда прописује да се активности на одржавању зграде врше кроз хитне интервенције, текуће одржавање и инвестиционо одржавање, док све активности којима се побољшавају енергетска или друга својства зграде доградњом или уградњом нових делова и склопова, односно уређаја и инсталација представљају унапређење својстава зграде или дела зграде. Активности текућег и инвестиционог одржавања обављају се на заједничким деловима зграде у складу са Програмом одржавања зграде, а ове активности обухватају извођење грађевинских, инсталатерских, занатских и других радова везаних за одржавање, пружање услуга везаних за одржавање и набавку добара потребних за одржавање.

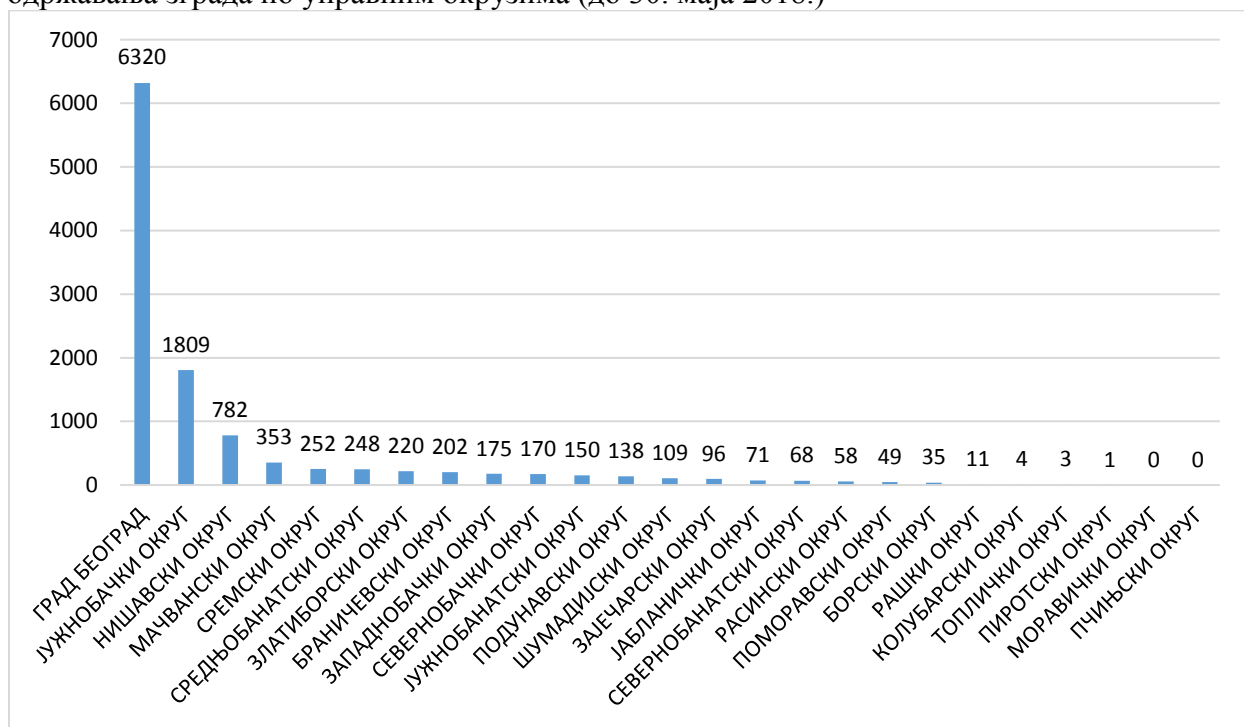
На основу Закона је донет и Правилник о врсти, обиму и динамици активности текућег и инвестиционог одржавања зграда и начину сачињавања програма одржавања („Службени гласник РС“, број 54/17), којим је замењена претходна Уредба о одржавању стамбених зграда из 1993. године. Правилником је поред одредби које прописују начин сачињавања Програма одржавања, прописано и које активности се сматрају активностима текућег одржавања, као и временски интервали провере стања елемената зграде који представљају заједничке делове зграде.

Закон предвиђа да се одржавање зграде може уговором поверити правним лицима или предузетницима који се баве пословима одржавања зграде, а уколико стамбена заједница не организује одржавање, надлежни орган јединице локалне самоуправе повериће посао одржавања зграде организацији којој је поверено обављање послова од јавног интереса. Јединица локалне самоуправе може основати правно лице за обављање послова од јавног интереса у области становања. Закон такође прописује начин утврђивања трошкова и начин плаћања трошкова одржавања зграде, као и то да се поред накнаде коју плаћају власници посебних делова, активности одржавања и унапређења својстава зграде или дела зграде могу финансирати и из кредита, донација и других извора. У случају енергетске санације зграде, закон даје могућност да је финансирање оваквих активности могуће вршити и путем уговарања енергетских учинака са предузећима или предузетником регистрованим за пружање енергетских услуга (ESCO).

Посебна новина коју је донео Закон о становању и одржавању зграда јесте појачана улога јединице локалне самоуправе у остваривању јавног интереса, нарочито у делу који се тиче могућности суфинансирања активности на одржавању зграда, јер према претходним прописима из области становања то није било дозвољено, што је стварало препреке јединицама локалних самоуправа да спроводе пројекте у циљу обнове нарушеног и

оштећеног стамбеног фонда. Закон предвиђа низ механизма за остваривање јавног интереса, као што је предузимање радова на одржавању зграде од стране јединице локалне самоуправе када стамбена заједница не изврше потребне активности на одржавању зграде, а неспровођењем ових активности би могле да настану штетне последице по живот или здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вредности; да би се спречио настанак штетних последица јединица локалне самоуправе може одлуком да утврди урбанистичке зоне или блокове за које прописује обавезу извршења одређених активности у одржавању зграде, односно обавезно инвестиционо одржавање и унапређење својстава зграда, уз могућност да се обавеза предузимања тих активности, ако их не предузме стамбена заједница, по основу налога надлежног органа испуни принудно на терет обавезних лица. Јединица локалне самоуправе може донети одлуку којом предвиђа бесповратно суфинансирање активности на инвестиционом одржавању и унапређењу својстава зграде, у ком случају обезбеђује средства у буџету за учешће у пројектима финансирања ових активности и доноси одлуку којом прописује поступак доделе средстава, проценат учешћа и услове под којима јединица локалне самоуправе учествује у финансирању ових активности.

График 31. Број стамбених заједница које имају закључен уговор са јавним предузећем за одржавања зграда по управним окрузима (до 30. маја 2018.)



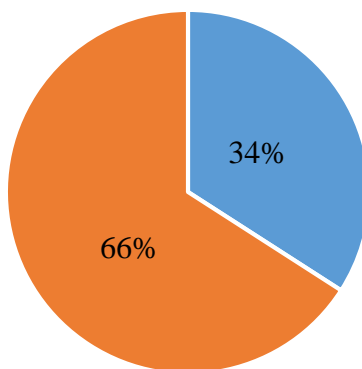
Извор: Регистар стамбених заједница

У циљу остваривања јавног интереса у погледу унапређења својстава зграде, Закон прописује да је јединица локалне самоуправе нарочито дужна да најмање једном недељно обезбеди стамбеним заједницама саветодавну помоћ за унапређење енергетске ефикасности зграде. Према подацима из Регистра стамбених заједница, од укупно регистрованих стамбених заједница (33.186) на дан 30. мај 2018. године, свега 726 или 2% стамбених заједница је у пријави за регистрацију навело да има енергетски пасош, што уједно показује да се за знатан број стамбених зграда не располаже подацима о енергетским својствима.

Поред прописивања обавезности одржавања зграда у циљу остваривања јавног интереса, Закон предвиђа да јединица локалне самоуправе може одлуком да пропише и обавезу одржавања спољног изгледа зграде (фасаде) и забрану промене спољног изгледа (забрана постављања клима-уређаја на видљивом делу зграде и сл.), уз прописивање различитих степена обавезности одржавања спољног изгледа зграде, у зависности од урбанистичке зоне или блока у ком се зграда налази, нарочито у случају ако су од значаја за туристичке и културно-историјске вредности локалне самоуправе.

С обзиром на то да Регистар стамбених заједница обухвата и сет евиденционих података о згради, међу којима је и податак о предузећу/фирми са којим стамбена заједница има закључен уговор о одржавању, на основу броја укупно регистрованих стамбених заједница на дан 30. мај 2018. године, 34% или 11.314 стамбених заједница има закључен уговор о одржавању зграде, што је око 1/3 од укупног броја регистрованих стамбених заједница.

График 32. Организовање послова одржавања



- Број стамбених заједница које имају закључен уговор са јавним предузећем или фирмом која се бави пословима одржавања зграда

Резултати по питањима из анкете коју је спровео СКГО

На основу анкете спроведене у јединицима локалних самоуправа, коју је Министарство припремило у сарадњи са Сталном конференцијом градова и општина, прикупљени су подаци о капацитетима локалних самоуправа у области одржавања стамбених зграда. Анкетна питања су се односила на то да ли локална самоуправа има основано јавно предузеће које се бави одржавањем стамбених и стамбено-пословних зграда, колики је проценат зграда које одржава таква предузеће, да ли у локалној самоуправи постоје приватна привредна друштва или предузетници који пружају услуге одржавања стамбених и стамбено-пословних зграда, да ли локална самоуправа има успостављен систем обједињене наплате комуналних и других услуга, те да ли су локалне самоуправе спроводиле програме или пројекте финансирања или суфинансирања одређених активности на одржавању стамбених зграда.

Резултати спроведене антеке о капацитетима локалних самоуправа у домену одржавања стамбених зграда, као и подаци добијени из Регистра стамбених заједница о броју

регистрованих стамбених заједница које имају закључен уговор о одржавању зграде, показују да око 70% локалних самоупарава нема јавно предузеће које се бави пословима одржавања зграда, да такође у нешто мање од 70% њих не постоје приватне фирме за одржавање зграда, а иако их имају, тај број се креће од 1 до 5 фирми или предузетничких радњи, да свега 34% регистрованих стамбених заједница има закључен уговор за одржавање зграде, као и да скоро 90% локалних самоуправа у Републици Србији нема успостављен систем обједињене наплате комуналних и других услуга, што представља један од ефикаснијих механизма за редовну наплату трошкова одржавања зграда, као и предуслов за одрживије пословање предузећа која се баве одржавањем зграда.

График 33. Да ли у вашој локалној самоуправи постоји јавно стамбено предузеће које се бави пословима одржавања стамбених и стамбено-пословних зграда?

94 reacties



График 34. Да ли у вашој локалној самоуправи постоје приватна привредна друштва која се баве пословима одржавања стамбених и стамбено-пословних зграда?

94 reacties

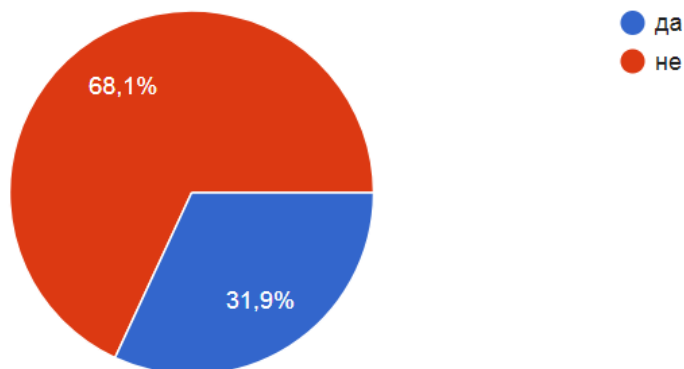


График 35. Уколико постоје, колико има таквих приватних предузећа?

30 reacties

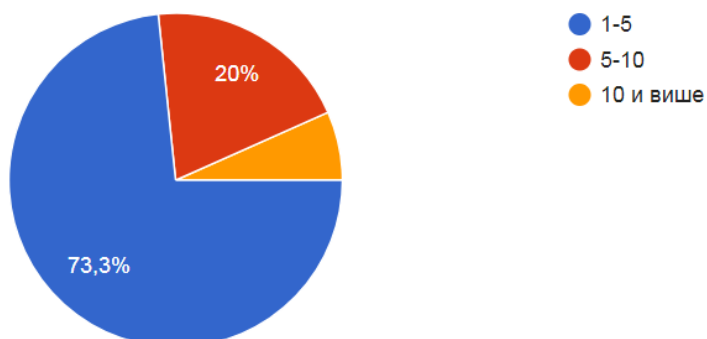


График 36. Да ли у вашој локалној самоуправи постоји успостављен систем обједињене наплате комуналних и других услуга, па и услуге одржавања зграде?

94 reacties

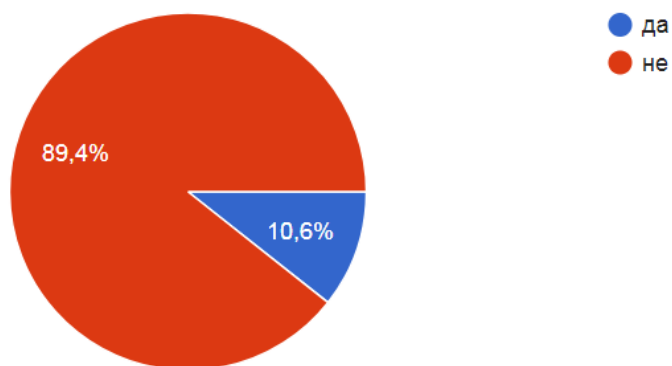
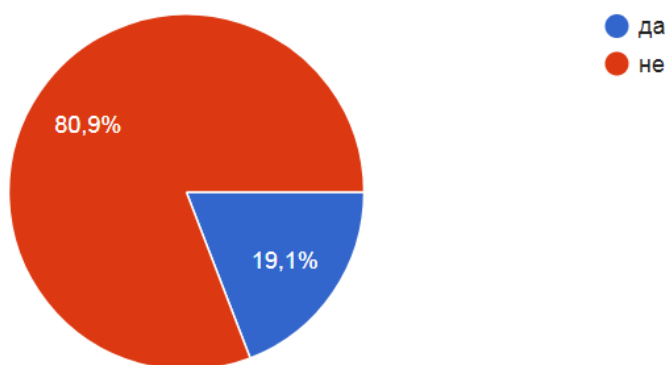


График 37. Да ли су у вашој локалној самоуправи постојали програми/пројекти финансирања/ суфинансирања одређених активности на одржавању стамбених зград?

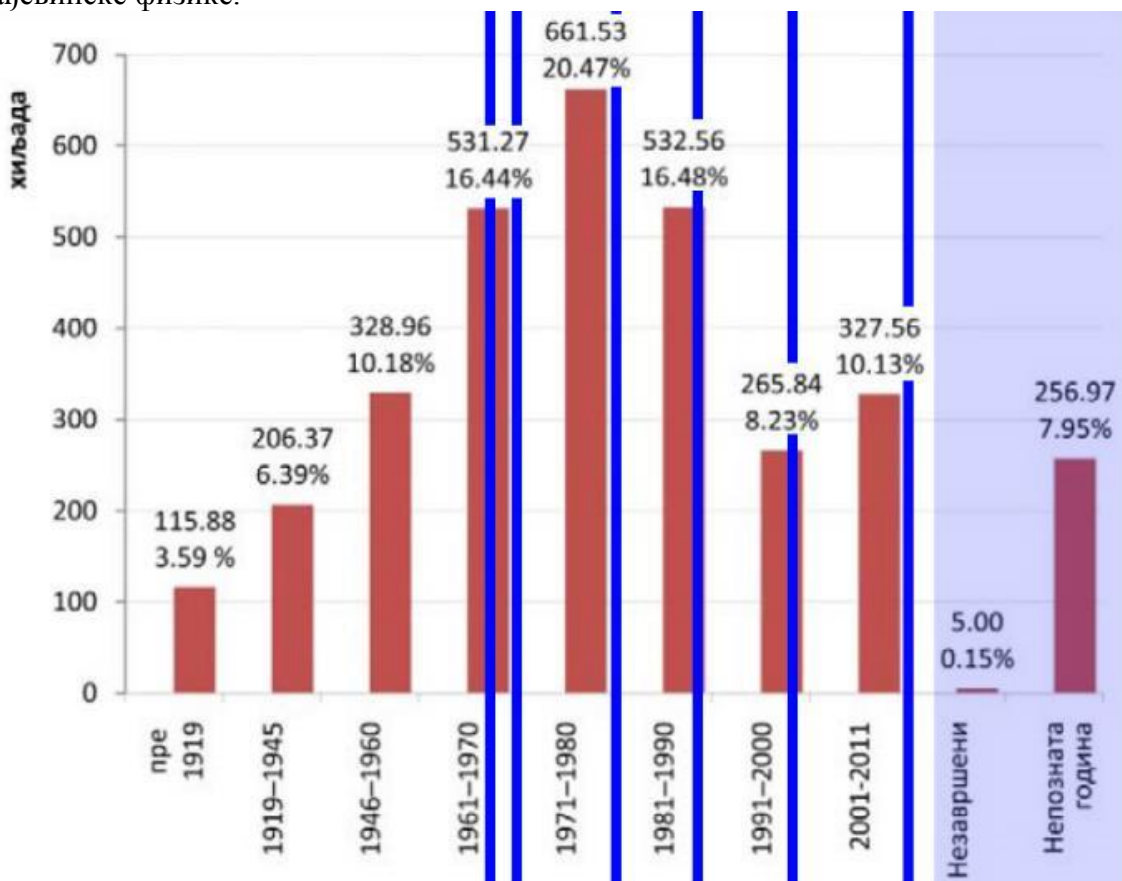
94 reacties



3.4.3.3. Енергетска ефикасност зграда

Питање енергетских показатеља грађевинског фонда је од посебног интереса за стратешко одлучивање. Историјски посматрано тематика енергетске ефикасности је новијег датума у Србији. У области регулисања енергетске ефикасности у нашој пракси, прекретницу представља доношење Закона о планирању и изградњи 2009. године. Ранији прописи нису свеобухватног аспекта третирали енергетска својства зграде већ је целокупан процес обухватао елементе омотача уз дефинисање граничних вредности коефицијената пролаза топлоте- У График 41 приказан је обим изградње станова у појединим временским периодима између пописних година (црвени стубићи), преко којих се преклапају временске линије доношења прописа из области грађевинске физике.

График 38. Структура стамбеног фонда и године доношења прописа из области грађевинске физике.



Извор: Букановић, Љ. (2015) Типологија и валоризација грађевинске структуре стамбених зграда Београда са становишта комфора становања, Докторска дисертација одбрањена на Архитектонском факултету Универзитета у Београду, 2015

Када анализирамо структуру грађевинског фонда према старости и упоредимо је са датумима доношења прописа из области грађевинске физике, видимо да је стање практично потпуно неодрживо Уколико сматрамо да сви објекти изграђени пре 1970 године немају никакву термоизолацију (јављала се само спорадично) говоримо о 36.6% грађевинског фонда а ако овоме додамо и зграде зидане 70их година онда је у питању готово 57% зграда са никаквим или неодговарајућим термичким перформансама имајући у виду данашње стандарде.

Табела 50. Године доношења прописа из области грађевинске физике и нормирање карактеристика термичког омотача зграде

Елемент склопа зграде	DIN 4108 1952.	Правилник 1967.	Правилник 1970.			JUS U.J5.600 1980.			JUS U.J5.600 1987.	JUS U.J5.600 1998.	Правилник о ЕЕ зграда 2011.	
	коэф. пролаза топлоте $k[W/m^2K]$		коэф. пролаза топлоте $k[W/m^2K]$	врста грејања	коэф. пролаза топлоте $k[W/m^2K]$	примена	врста грејања	коэф. пролаза топлоте $k[W/m^2K]$	примена	коэф. пролаза топлоте $k[W/m^2K]$	коэф. пролаза топлоте $k[W/m^2K]$	постојећа зграда $U [W/m^2K]$
Спољни зид	1,56	1,14		1,07	с		0,93	с	0,90	0,90	0,40	0,30
Преградни зидови између станова			лг	1,37	с	лг,рцг кцг	1,85 2,82	с	1,85		0,90	0,90
Преградни зидови према негрејаном степеништу			лг	1,37	с	лг,рцг кцг	1,85 2,82	с	0,90	0,8	0,55	0,40
Преградни зидови према грејаном степеништу			цг >10 °C	2,14	с	лг,рцг кцг	1,85 2,82	с	1,85	1,85	0,90	0,90
Спољни зидови у тлу									0,90	0,90	0,50	0,35
Зид на дилатацији (између зграда)										1,00		
Међуспратна конструк. између станова			лг цг	1,03 1,72	с	лг,рцг кцг	1,38 2,22	с	1,35		0,90	0,90
Под на тлу				0,69	с		0,76		0,75	0,90	0,40	0,30
Међуспратна конст. према тавану (испод негрејаног простора)	0,80			0,86 1,12	св тм		0,69 0,94	св тм	0,80	0,80	0,40	0,30
Међуспратна конструк. изнад подрума (изнад негрејаног простора)	1,01			0,77 1,03	св тм		0,63 0,87	св тм	0,60	0,60	0,40	0,30
Међуспратна конструк. изнад отворених пролаза				0,43 0,56	св тм		0,46 0,59	св тм	0,45	0,45	0,30	0,20
Међуспратна конструкција у тлу										0,95	0,50	0,40
Раван кров изнад грејаног простора		0,96		0,69 1,12	св тм		0,65 0,83	св тм	0,65	0,45	0,20	0,15
Раван кров изнад негрејаног простора										0,60	0,40	0,30
Кос кров изнад грејаног простора	1,46			0,69 1,12	св тм		0,65 0,83	св тм		0,45	0,20	0,15
Кос кров изнад негрејаног простора										0,60	0,40	0,30

лг-локално грејање; рцг-регулисано централно грејање; кцг-континуирано централно грејање; с-свако место; св-средња вредност; тм-топлотни мост

Извор: Букановић, ЈБ. (2015) Типологија и валоризација грађевинске структуре стамбених зграда Београда са становишта комфора становања, Докторска дисертација одбрањена на Архитектонском факултету Универзитета у Београду, 2015.

Кључни моменат садашњег правног уређивања области енергетске ефикасности зграда је 2005. година, када Србија постаје једна од чланица Енергетске заједница основане

Уговором између Европске уније и земаља југоисточне Европе. У складу са актима Енергетске заједнице – Уговором и одлукама Савета министара Енергетске заједнице, Србија је преузела обавезу да европске директиве које се, између осталог, односе и на енергетску потрошњу зграда уведе у национално законодавство.

Закон о планирању и изградњи у члану 4. дефинише унапређење енергетске ефикасности, под којим се подразумева: смањење потрошње свих врста енергије, уштеда енергије и обезбеђење одрживе градње применом техничких мера, стандарда и услова планирања, пројектовања, изградње и употребе зграда и простора, а које се доказује одређеним прорачунима. У истом члану се уводи и појам Енергетског сертификата који представља потврду енергетских карактеристика зграде.

Актуелно законодавство је засновано на изменама Закона о планирању и изградњи 2011. године, када је уведена је обавезна енергетска сертификација зграда. Законом је прописано да сертификат о енергетским својствима зграде, такозвани "енергетски пасош" чини саставни део техничке документације за издавање употребне дозволе, а издаје га независна овлашћена организација. Законом је такође прописано да у оквиру правила уређења у планским докуменатима треба предвидети и мере енергетске ефикасности. Приликом издавања грађевинске дозволе израђује се елаборат енергетске ефикасности, којим се доказује захтевани ниве енергетске ефикасности. Приликом техничког пријема зграде, спроводи се поступак енергетског прегледа, потврђује се усаглашеност са елаборатом, сачињава извештај и издаје енергетски пасош, који треба да буде видно истакнут на самом објекту.

Услед потребе за применом законских одредби 2011. године донети су одговарајући подзаконски акти, са почетком примене од 30. септембра 2012:

- Правилника о енергетској ефикасности зграда, („Службени гласник РС” бр. 61/2011).
- Правилник о условима, садржини и начину издавања сертификата о енергетским својствима зграда, („Службени гласник РС”, бр. 61/2011).

Правилником о енергетској ефикасности зграда ближе се прописују начин израчунавања топлотних својстава објеката високоградње, као и енергетски захтеви за нове и постојеће објекте. Правилником је такође прописана и примена националног софтвера за израду елабората енергетске ефикасности зграда, али пошто он још увек није развијен, за сада елаборат обухвата само прорачун термичких својстава зграде и потребе енергије за грејањем, али не и потрошњу енергије за остале потребе зграде (хлађење, климатизација, загревање топле воде, осветљење).

Правилником о условима, садржини и начину издавања сертификата о енергетским својствима зграда прописују се садржина и изглед енергетског пасоша, као граничне вредности енергетске потрошње у зависности од намене зграда на основу којих се врши њихова подела у одговарајуће енергетске разреде.

Поменути подзаконским актима значајно су поштрени услови који се морају задовољавати како приликом изградње нових тако и приликом реконструкције старих зграда. Ова два правилника се примењују углавном за нове зграде, односно постојеће зграде које се реконструишу и обнављају у већем обиму (више од 25% вредности зграде и више од 25% површине њеног омотача). Остале, постојеће зграде, а које чине највећи део грађевинског фонда, не подлежу овим правилницима. Ови, старији објекти, су грађени према другачијим прописима и захтевима и, углавном не испуњавају савремене услове.

Примена новодонетих прописа је, и поред иницијалних отпора и замерки на висок ниво постављених критеријума, започела 2013. године и можемо рећи да се данас, по правилу, спроводи без већих проблема.

Обухватност донетих правилника, са аспекта укупног исказивање енергетских перформанси, је релативно ограничена јер „тренутно“, како је то и наведено у Правилнику о енергетској ефикасности – *до доношења националног софтвера*, оне се одређују само на основу потребне енергије за грејање. Методологија такође предвиђа да се енергија прорачунава без прекида у периоду грејања чиме се остварује адекватно међусобно поређење зграда али неретко и добијају значајно увећане прорачунске вредности потребне енергије од реалних.

Поменути недостаци су идентификовани и укључени у разматрање процеса измена правилника у складу са Директивом о енергетској ефикасности зграда²²², у организацији МГСИ а уз подршку Европске банке за обнову и развој (EBRD). Сам процес измене правилника је много шири и обухвата дефинисање методологије прорачуна, начин спровођења прорачуна, дефинисање софтверског пакета, израду трошковно оптималне студије итд. Резултати ће значајно изменити принципе и начин прорачуна али се са аспекта промене перформанси грађевинског фонда не очекује значајан утицај првенствено као последица релативно малог обима изградње нових објеката.

Недуго након доношења правилника израђен је и Централни регисар енергетских пасоша (<http://www.crep.gov.rs/>) замишљен као база свих издатих енергетских пасоша. На овај начин је формирана практична основа за адекватну примену прописа у области као и спровођење одговарајућег мониторинга. Са аспекта утврђивања стања грађевинског фонда елаборати енергетске ефикасности, који се израђују на основу правилника а који представљају основ издавања енергетских пасоша, предстљају изузетно вредне документе јер се њима описују све волуметријске и материјалне карактеристике зграда. Ови подаци не постоје у другим базама нити се обрађују приликом спровођења националног пописа а нехоподни су у циљу адекватног сагледавања сектора зградарства и то не само са аспекта енергетске ефикасности.

Унапређење енергетских својстава постојећег стамбеног фонда

Недуго након наведених измена и допуна правног оквира, израђен је и Централни регисар енергетских пасоша, замишљен као база свих издатих енергетских пасоша. На овај начин је формирана практична основа за адекватну примену прописа у области као и спровођење одговарајућег мониторинга. Са аспекта утврђивања стања грађевинског фонда елаборати енергетске ефикасности, који се израђују на основу правилника а који представљају основ издавања енергетских пасоша, предстљају изузетно вредне документе јер се њима описују све волуметријске и материјалне карактеристике зграда. Ови подаци не постоје у другим базама нити се обрађују приликом спровођења националног пописа а нехоподни су у циљу адекватног сагледавања сектора зградарства и то не само са аспекта енергетске ефикасности.

С обзиром да је проценат изградње нових станова мањи од 1% годишње у односу на укупан стамбени фонд, питање стамбене политике, стога, представља стратешко дефинисање одговарајућег третмана постојећег стамбеног фонда. Развој и структурирање поступака

²²² Directive 2012/27/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EU and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC Text with EEA relevance

реконструкције, санације и побољшања услова коришћења постојећих зграда је много битнији за промену укупних показатеља енергетске ефикасности стамбеног фонда него што на тај процес може утицати изградња нових зграда.

Проучавајући енергетска својства зграда као и могућности њиховог побољшања примењен је експертски приступ унапређењу својстава кроз два нивоа унапређења. У анализи примене мера коришћени су подаци са тржишта уз искуствени експертски приступ. Економски показатељи нису представљали основ одабира мера мада је вођено рачуна о њиховој реалној применљивости. Трошковно оптимални принцип процене утицаја појединих мера није примењиван нити је захтеван тадашњом европском регулативом.

Предложене мере енергетске санације дате за сваку зграду у типологији, обухватају:

- грађевинске мере - којима се интервенише на термичком омотачу зграде,
- мере везане за побољшање система грејања и
- мере које побољшавају систем припреме санитарне топле воде.

У сегменту грађевинских мера разматране мере дате су за два могућа нивоа побољшања енергетске ефикасности зграда и смањења емисије CO₂ као:

- стандардне мере, које су и иначе уобичајене на нашем тржишту,
- унапређене мере, које захтевају већи обим инвестиција.

При дефинисању грађевинских мера, водило се рачуна и о важећој регулативи везаној за енергетску ефикасност зграда, односно потреби да се енергетски разред реконструисаног објекта повећа за минимум један ниво. Под стандардним мерама се подразумева примена уобичајених материјала и производа расположивих на тржишту док се под унапређеним мерама предвиђају интервенције којима се максимално, у складу са специфичностима објекта који се санира, подиже његова енергетска класа.

Код побољшања система грејања уочена је велика разноврсност, како енергената, тако и система за загревање просторија - са основном поделом на индивидуалне системе и системе даљинског грејања.

То је условило да се развију различите методологије унапређивања. Код индивидуалних стамбених зграда, у првом степену унапређења, вршена је промена енергента (тамо где је то могуће), односно модернизација система грејања, а у другом степену унапређења, разматрана је употреба технолошки најсавременије опреме доступне на тржишту за конкретан случај у зависности од расположивости енергента. Код вишепородичних зграда, које имају индивидуалне котларнице и радијаторско грејање (без обзира на енергент), препорука је: прикључивање на даљински систем грејања где год је то могуће, односно прелазак на еколошки прихватљивији енергент. Код даљинских система грејања, где котларница користи фосилна горива, прва мера унапређења односи се на побољшање могућности регулације и степена ефикасности постојећег система док се у другом нивоу унапређења, осим поменутих мера, предвиђа и уградња пумпи са променљивим протоком и читавањем потрошње електричне и топлотне енергије.

Унапређење система припреме санитарне топле воде полази од чињенице да се највећи број система за припрему топле воде састоји од индивидуалних електричних, акумулационих, а ређе, проточних бојлера. Унапређења у првом нивоу предвиђају централизовани систем припреме санитарне топле воде, повезан са системом грејања на самом котлу, односно помоћу измењивача топлоте са spremником у подстаници - код даљинских система. У другом нивоу унапређења, осим поменутог, предвиђа се и коришћење соларних колектора, као допунског система за припрему санитарне топле воде.

Укупни домети примене мера енергетске санације на моделским зградама приказан је у Табели 51. за први пакет мера и Табели 52. за други пакет мера.

Табела 51. Прорачунска потрошња зграда по примени првог пакета мера (kWh/m²)

		породично		вишепородично			
		слободностојеће	у низу	слободностојеће	ламела	у градском блоку	солитер
		1	2	3	4	5	6
A	пре 1919	101	147	101	77	100	
B	1919-1945	111	136	83	75	70	
C	1946-1960	111	140	88	73	89	64
D	1961-1970	87	138	55	77	88	62
E	1971-1980	82	71	72	78	81	52
F	1981-1990	107	143	78	86	90	58
G	1991-2011	79	123	50	68	75	

Извор: База података Табула пројекта, Архитектонски факултет У Београду, преступљено 17.5.2018.

Табела 52. Прорачунска потрошња зграда по примени другог пакета мера (kWh/m²)

		породично		вишепородично			
		слободностојеће	у низу	слободностојеће	ламела	у градском блоку	солитер
		1	2	3	4	5	6
A	пре 1919	72	94	65	54	66	
B	1919-1945	74	110	63	55	46	
C	1946-1960	90	94	61	48	54	44
D	1961-1970	70	101	37	48	53	30
E	1971-1980	62	50	47	60	46	30
F	1981-1990	74	74	42	53	69	38
G	1991-2011	66	110	34	44	64	

Извор: База података Табула пројекта, Архитектонски факултет У Београду, преступљено 17.5.2018.

3.4.3.4. Планирање и уређење простора

У предлогу садржаја Националне стамбене стратегије Републике Србије је већ у полазним дискусијама препозната улога просторног и урбанистичког планирања, којим се обезбеђују просторно-плански правни акти, као и дуги докуменати од јавног интереса и инструменти за спровођење стратешких опредељења просторног развоја државе и локалних заједница. Претходно искуство са пројектима социјалног становања реализованих донаторским средствима показало је да добро планирање може знатно убрзати и олакшати, односно у супротном значајно отежати и успорити изградњу станова и реализацију других стамбених пројеката којима се пружа подршка социјално најосетљивијим групама грађана, чак и када су обезбеђена сва средства за саму грађевинску компоненту пројеката. Проблеми са којима су се локалне управе и стамбене агенције сретале у претходном периоду у одабиру локација, реализацији донација или финансијске подршке, усаглашавању параметара или спровођењу процедура у подмиривану потреба дела популације у задатим планским оквирима указују на потребу да се сагледа, оцени и унапреди (у деловима и успостави) ефикаснији систем планирања у оквиру којег се реализују стамбене потребе. У том смислу је неопходно сагледати аспекте припреме за стамбену подршку у оквирима Законом о планирању и изградњи дефинисаној процедури доношења планских докумената, као и расположивим и потребним инструментима за спровођење планова, односно анализирати распон и

ефикасност расположивих могућности које тај законски оквир даје централној и локалним управама у овој области.

Значај урбанистичког планирања препознат је и у *Студији стамбеног сектора Републике Србије* коју је Мистарство за капиталне инвестиције (тада надлежно за послове становања) уз учешће локалних и иностраних експерата Економске комисије за Европу УН (UN ECE) припремило у периоду 2004-2006. године. У начелним препорукама за реформу и будући развој сектора налазе се у домену урбанистичког планирања процедуре за леглизацију неплански изграђених објекта, израда стандарда за добијање грађевинских дозвола за изградњу свих типова становања и катастарска регулатива за унапређење хипотекарног финансирања, што је све у претходном периоду покренуто или урађено. Веома динамична област планирања, као и додатна динамика промена у глобалним и локалним оквирима, у економској и друштвеној сфери, захтевају будност и активности урбанистичког сектора како би се обезбедило правовремено, адекватно планирање, спровођење и праћење реализације планова на основу који се утврђују услови за задовољавање стамбених потреба. У том смислу се у овом аналитичком делу Националне стамбене стратегије у сегменту просторног и урбанистичког планирања као предуслова за изградњу и уређење стамбених објеката и зона, анализирају следећи аспекти и документи:

- Међународне препоруке о просторном и урбанистичком планирању
- Просторни план Републике Србије и други расположиви документи и подаци о стању сектора становања;
- Законски оквир за доношење и спровођење планова – Закон о планирању и изградњи;
- Анализа стамбених потреба, као и понуде и потражње на стамбеном тржишту;
- Појмови, типологије и параметри становања у урбанистичким плановима,
- Методе програмирања и планирања стамбених капацитета у актуелном систему планирања Републике Србије,
- Спровођење планова и идентификација проблема.

Међународне препоруке о просторном и урбанистичком планирању

У процесу припреме за глобалну конференцију о људским насељима ХАБИТАТ III 2016. године, националне владе су тражиле од организатора конференције – Програма Уједињених нација за људска насеља (УН Хабитат) да промовише нови интегративни приступ планирању одрживих градова и да је локалним управама неопходна подршка у процесу доношења одлука о будућности развоја. Од седам битних области за обезбеђење одрживог развоја градова прва је правни оквир градова, управљање земљиштем и градска управља, а друга планирање и пројектовање. Трећа компонента неопходна за трајни просперитет је финансијски план који обезбеђује одговарајуће финансирање стратешких циљева (Klos, 2015).²²³

У посебном документу „Међународне препоруке о урбаном и просторном планирању” (2015) УН Хабитат поставља основне принципе планирања да би се обезбедила одржива урбанизација и квалитет простора. Планирање не сме бити само техничко средство већ (а) интегративни и партиципативни процес доношења одлука и (б) кључна компонента иновираних парадигми управљања која треба да промовише партиципацију, транспарентност и одговорност (2015, п.2).

²²³ У серији текстова водећих светских мислилаца о начинима да се градовима обезбеди дугорочни напредак, преузето са http://www.mckinsey.com/insights/public_sector/building_better_cities, приступљено 26.11.2015.

Ако погледамо савете које је УН Хабитат дао органима локалне самоуправе кроз низ својих приручника о инклузивном и одрживом урбаном планирању (Инцлусиве анд Сустанабле Урбан Планинг: А Гуиде фор Муниципалитиес, Вол. 1-4) још 2007. године, свако урбанистичко планирање, у контексту парадигме одрживог развоја, требало би да буде стратешко, док базу сваког стратешког планирања у општем смислу представља добро управљање урбаним развојем. У складу са дефиницијом одрживог планирања односно одрживог развоја, обавеза локалне управе је да обезбеди заштиту ресурса укључујући и простор: да спречи деградације било актом изградње или њеним последицама и посебно санкционише инфективну, нелегалну градњу, посебно стамбену, али је посебно важно да има свест о томе да не само следеће генерације, већ можда и колеге следеће године, треба да разреше или утврде правила и прописе уређења или грађења за време и услове који данас нису прецизни или нису познати.

Национални извештај за УН Хабитат III конференцију

Имајући у виду глобалне препоруке и заључке УН Хабитат III конференције о људским насељина, Нову урбану Агенду, има основа да се размотре и преиспитају питања отворена у Националном извештају а од значаја за израду Националне стамбене стратегије и Националне стратегије одрживог урбаног развоја. Иако се аналитичка основа за урбанистичке аспекте Стратегије најпре бави регулативом, садржајем и ефикасношћу урбанистичких планова, и затим инструментима за њихово спровођење до грађевинске дозволе, основни принципи и глобалне препоруке предуслов су сваког планирања.

У наредној табели 53. приказан је извод из Извештаја за Хабитат III конференције са показатељима урбаног развоја у Републици Србији, који су урађени на основу расположивих података у годинама које су претходиле или после одржавања три глобалне конференције о урбаном развоју.

Табела 53. Показатељи урбаног развоја (из Националног извештаја за Хабитат III)			
	1996	2006	2016
Становништва у подстандардним насељима	/	/	/
Градско становништво са приступом адекватном становању	/	/	/
Градско становништво са приступом здравој пијаћој води	/	78,25 (2007)	82,01 (2013)
Градско становништво са приступом адекватним санитарним условима (канализација)	/	48,64 (2007)	57,79 (2013)
Градско становништво са приступом систему за прикупљање и одношење отпада	/	60	80 (2013)
Градско становништво са приступом "чистој" енергији	/	/	/
Градско становништво са приступом јавном саобраћају	/	/	/
Степен ефикасности децентрализације одрживог урбаног развоја - % стратегија и прописа из урбаног развоја, у чијем формулисању су учествовали органи ЈЛС	/	/	/
Приходи и расходи локалних и регионалних управама из националног буџета;	/	19% (2005)	23,1% (2013)
Локалне власти које расходе финансирају сопственим приходима	/	20,3% (2005)	19,6% (2013)
Националне, регионалне и локалне власти који су применили урбане политике (и стратегије) локалног економског развоја	/	12 (17/145)	82 (119/145)
Бруто национални производ настао у градским подручјима	/	/	/

Као што се види у табели, показатељи су у периоду између две глобалне конференције о урбаном развоју побољшани, али и даље недостају поједини битни показатељи, као што су подаци о "чистој" енергији, јавном саобраћају, партиципацији и уделу у националном производу на нивоу градова.

Просторни план РС и просторни планови локалних самоуправа

Уједињене нације придају значај социјалној инклузији још од Декларације о друштвеном напретку и развоју коју је резолуцијом усвојила Генерална скупштина Уједињених нација 1969. године, која је просторном и урбаном развоју давала кредите у регулисању друштвених проблема. Сложеност друштвених односа је у теми одрживог развоја препозната као најслабија карика. У садашњим условима економска компонента одрживог развоја је најизраженија, заштита животне средине већ има значај, док је друштвена компонента најслабије заступљена. Тренд ојачавања друштвене компоненте је присутан, првенствено за рањиве и маргинализоване групе, али је она важна за целокупно становништво и свеобухватан урбани развој. Становање представља значајан аспект социјалне инклузије али нема значајнију (институционалну) подршку јавног сектора.

У извештају се износи потреба интензивирања сарадње Републике Србије са УН Хабитат-ом кроз различите програме и иницијативе, по узору на период 2004 - 2008. године када је успешно реализован Програм становања и интеграције избеглица - СИРП. Програм становања интегралног локалног развоја – СИЛД, који је затим требао да уследи као наставак сарадње Републике Србије са УН Хабитат-ом није одмакао даље од припремне фазе. Активности УН Хабитата реализоване су у оквиру Мисије Уједињених нација на Косову, као и на југу Србије у оквиру Заједничког програма УН "Одржање мира и инклузивни локални развој". Програми које је УН Хабитат реализовао на Косову су: Програм локалне управе (ЈоГо) и Програм подршке општинама (МСП 2000-2001), Програм урбанистичког планирања и управљања (ПУПУ 2002-2003), Програм планирања, управљања и развоја (ППУР, 2003-2005) и Програм подршке просторном планирању општина (МуСПП, 2005-2014).

Просторни план Републике Србије (Сл. гласник РС, бр.88/2010), као кровни стратешки документ за планирање и уређење простора у Републици Србији, биће анализиран у циљу сагледавања стања, као и прегледа циљева и до сада предузетих мера у спровођењу, а које имају значај за дефинисање циљева и алата у НСС РС.

Оцена из Просторног плана је да постоје озбиљни поремећаји броја становника у Републици, настављене су негативне тенденције, поремећај основних контингената становништва, као и друге промена које могу представљати једну од најзначајнијих препрека у будућем одрживом просторном развоју Републике Србије. Централни проблем демографског развоја је дуготрајни проблем депопулације у великим деловима јужне, источне и западне Србије, природни прираштај у опадању, у апсолутном и у релативном износу, отворена депопулација и убрзано демографско старење. У међупописном периоду (1991 - 2002. година), број становника се смањио за 78.800, односно просечна годишња стопа износи -1,0 ‰.

Утицај миграције је очигледан у великим целинама Републике Србије, али са различитим ефектима на њихову укупну бројност, док старење становништва представља један од најозбиљнијих развојних проблема, а старењем и одливом становништва посебно су угрожена сеоска и брдско - планинска подручја.

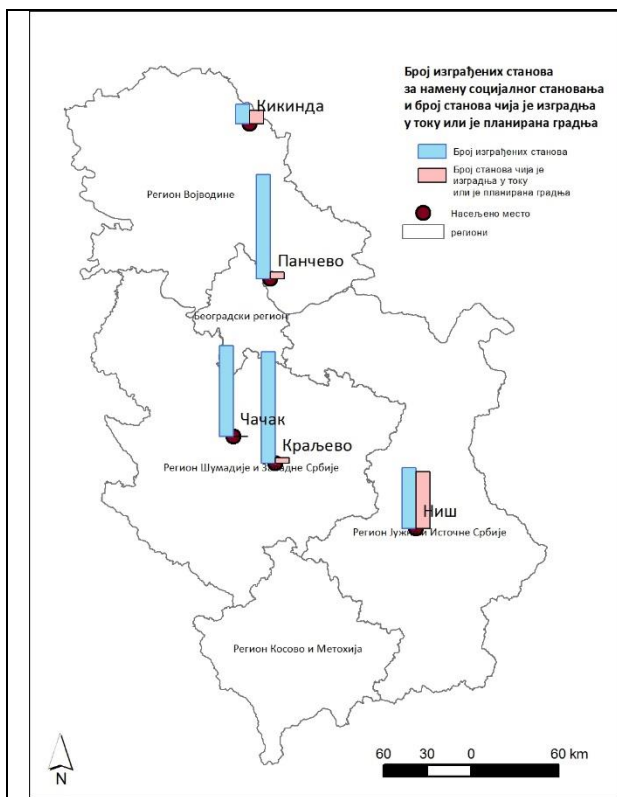
Просторним планом РС се тврди да је „основни предуслов социјалне кохезије приступање социјалним правима (права у области становања, социјалне заштите, запошљавања,

здравства и образовања), односно њихова равномерна просторна дистрибуција. Квалитет живота оцењен је као неодговарајући за све друштвене групе, недовољно развијена мрежа установа социјалне заштите и ниво услуга за све кориснике, посебно у приступу здравственим услугама, што погађа рањиве групе становништва. Сиромаштво и социјална искљученост директно негативно утичу на територијалну кохезију. Сиромашни и социјално искључени живе у неусловним насељима (Роми, интерно расељена и избегла, особе са инвалидитетом). Незапосленост је највећи ризик, а сиромаштво је највеће у источној и југоисточној Србији, за разлику од Града Београд и АП Војводине.

Кључни проблеми градова и урбаних насеља према Просторном плану Републике Србије, а који су од значаја за Националну стамбену стратегију су: „стихијска урбанизација; субурбанизација градова; концентрација становника; недовољна искоришћеност постојеће мреже насеља; развојна стагнација и назадовање;... угроженост зона и подручја у којима се не може градити; ...неусклађеност између саобраћајне мреже и намене простора; пренамена пољопривредног земљишта у грађевинско; ...угроженост јавних простора; непознавање или недостатак воље за прихватање принципа одрживости; ад хоц замена грађевинског фонда; одсуство стандарда; феномен „инвеститорског урбанизма”, који угрожава идентитет насеља, јавно добро и јавни интерес“.

Доношењем Просторног плана Републике Србије од 2010. до 2020. године утврђен је и основ за даље дефинисање или редефинисање стратегија на државном и регионалном нивоу, у оној мери у којој имају утицај на просторни развој Републике Србије. Просторни план даје и смернице за планове нижег реда и истиче значај планирања начина коришћења земљишта, да би се постигла флексибилност и координација међу нивоима планирања: регионалним просторним планом основну намену основних категорија земљишта (пољопривредно, шумско, водно и грађевинско), касније детаљније кроз израду просторног плана јединице локалне самоуправе и просторног плана подручја посебне намене. Са становишта планирања и унапређења социјалне кохезије у ППРС су примењени Индикатори социјалне кохезије усклађени са ЕСПОН (European Spatial Planning Observatory Network) и то број социјално (непрофитних) станова према броју домаћинстава у програму социјалног становања, који се прати закључно са извештајем о спровођењу ППРС 2013. године.

ПОКАЗАТЕЉ: 10. БРОЈ СОЦИЈАЛНО (НЕПРОФИТНИХ) СТАНОВА	
ОСНОВНИ ЦИЉ: УРАВНОТЕЖЕНИЈИ РЕГИОНАЛНИ РАЗВОЈ И УНАПРЕЂЕНА СОЦИЈАЛНА КОХЕЗИЈА	
Оперативни циљ: Обезбеђење стамбене сигурности	
	Опис показатеља: Годишња понуда социјално непрофитних станова
	Начин мерења показатеља: Републичка агенција за становање води податке о броју социјално (непрофитних) станова који су у појединим градовима/општинама изграђени кроз Програм социјалног становања.
	Значај показатеља за просторни развој: Дефинисање политике и стратегије социјалног становања у Републици Србији повезује се са циљевима регионалног и просторног развоја Републике Србије. Изразито неравномеран регионални развој може се побољшати пажљивом



стратегијом у којој ће социјално становање имати важну улогу, као што се може и додатно погоршати уколико се неодговарајућом политиком социјалног становања буде даље повећавала привлачност развијених урбаних средина. Социјално становање, као инструмент социјалне стамбене политике Републике Србије треба на системски начин да допринесе решавању стамбених потреба домаћинстава која из економских, социјалних и других разлога нису у могућности да самостално обезбеде на тржишту адекватно становање. С обзиром да је важан сегмент одрживог економског и социјалног развоја градова, социјално становање се не третира као трошак већ као економски и друштвено исплатива инвестиција са дугорочним позитивним ефектима. Поред директног утицаја на повећање социјалне одрживости заједнице, оно има позитивне утицаје и на економске и друге параметре, као што су: тржиште рада, запосленост, унапређење стандарда становања, повећање мобилности радних места, економску стабилност и сл.

Ограничења мерења показатеља:

Овај показатељ је потребно довести у корелацију са мерама на заустављању бесправне градње, полазећи од оцена да је бесправна градња тешко решив проблем у Републици Србији без одговарајућих мера стамбене, а посебно социјалне стамбене политике. Поред тога, овај показатељ је пожељно пратити упоредо са показатељима обезбеђености резерви комунално опремљеног и уређеног грађевинског земљишта за стамбену и социјално стамбену изградњу.

Извор: Републичка агенција за становање



Стање показатеља за просторни развој:

Републичка агенција за становање је доставила податке који се односе на број социјално (непрофитних) станова према броју домаћинства који су у појединим ЈЛС изграђени у Програму социјалног становања:

- у Краљевоу је до сада изграђено 138 станова намењених давању у закуп, а у току је изградња 7 станова на основу Програма изградње станова за социјално становање;
- у Нишу је до сада изграђено 75 станова намењених давању у закуп, а у току је изградња 70 станова на основу Програма изградње станова за социјално становање;
- у Чачку је до сада изграђено 88 станова намењених давању у закуп, а такође је изграђено још 24 станова у 2013. години на основу Програма изградње станова за социјално становање;
- у Кикинди је до сада изграђено 24 стана намењених давању у закуп, у току је изградња 16 станова на основу Програма изградње станова за социјално становање;
- у Панчеву је до сада изграђено 128 станова намењених давању у закуп, а у току је изградња 8 станова на основу Програма изградње станова за социјално становање.

Извор: извештај о остваривању Просторног плана Републике Србије и стању просторног развоја 2013, Република Србија, Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Републичка агенција за просторно планирање

Планирање и уређење простора за становање

Урбанистички план представља важан инструмент урбане политике преко кога општина/град управља урбаним развојем на својој територији, док је *крајњи исход урбанистичког планирања издавање локацијских услова, односно грађевинске дозволе.*

Законом о планирању и изградњи дефинисани су сви документи просторног и урбанистичког планирања. За неке од њих прописан је рок у коме су све општине обавезне да их донесу, док је израда других опциона. Неки садрже елементе стратешких планова, други су у потпуности оперативни. Неки се спроводе само кроз израду другог планског документа или локацијских услова, док други имају ширу лепезу различитих инструмената за спровођење планова. Сви представљају основ за утврђивање јавног интереса, али само неки могу бити основ за даље поступке каква је нпр. експропријација. Поред ових докумената, Законом о локалној самоуправи и Законом о регионалном развоју предвиђена је и израда стратегије развоја града или општине, која се ради по другачијој методологији и усваја по посебним процедурама, али у којој су питања просторног развоја такође важна тема.

Одредбе Закона о планирању и изградњи које су оквир за анализу су оне којима се уређују услови и начин уређења простора, утврђивање и коришћење грађевинског земљишта.²²⁴

Општина има надлежност за доношење *просторног плана јединице локалне самоуправе.* Поред овог плана, на територији општине се може радити и просторни план подручја посебне намене за подручја која захтевају посебан режим организације, уређења, коришћења, заштите простора и пројекте од значаја за Републику Србију, али је за његово доношење надлежна Република, односно ресорно министарство.²²⁵

Сви урбанистички планови - генерални урбанистички план за градове, планови генералне регулације и планови детаљне регулације су у надлежности локалне самоуправе. У њима се грађевинско подручје дели на различите целине и зоне, са детаљном наменом земљишта, регулацијом и нивелацијом, утврђују се мере заштите и правила уређења и грађења. У свим плановима се становање обрађује кроз пројекције развоја насеља или кроз услове за изградњу стамбених намена, различитих типова.

Урбанистичко-технички документи које потврђује орган локалне самоуправе надлежан за послове урбанизма су урбанистички пројекат, пројекат препарцелације и парцелације, као и архитектонско-урбанистички конкурс. Њима се прецизније утврђују архитектонске и техничке и естетске карактеристике локација и објеката за становање.

Такође, Законом о локалној самоуправи и Законом о регионалном развоју, утврђена је и обавеза усвајања стратегије развоја локалних самоуправа, које се кроз услове и смернице уграђују у систем планских докумената регулисаних Законом о планирању и изградњи. Стратегије развоја градова су документи и поступци новије генерације којима се дефинише усаглашена визија и циљеви развоја градова у свим областима и секторима па и у стамбеном.

Просторни план јединице локалне самоуправе доноси се за целу територију општине и његово доношење је обавезно.²²⁶ Овим планом се дефинишу смернице за развој различитих делатности и намена површина, као и услови за одрживи и равномерни развој на територији јединице локалне самоуправе, а такође се утврђују: планирана намена простора, мрежа

²²⁴ Осим планирања и уређења простора војних и рударских комплекса и објеката, Закон, члан 1.

²²⁵ Општина/град треба да буду активни учесници у изради просторних планова подручја посебне намене, иако нису носиоци израде плана и нису надлежни за њихово доношење.

²²⁶ Закон, члан 216.

насеља и дистрибуција делатности, просторни развој саобраћаја и инфраструктуре, планирана заштита, коришћење и развој природних, културних добара и животне средине, правила уређења и грађења за делове територије за које није предвиђена израда урбанистичког плана, као и мере и инструменти за спровођење плана и равномерни територијални развој. Просторни план јединице локалне самоуправе подразумева утврђивање делова територије за које је предвиђена:

- Даља урбанистичка разрада кроз израду урбанистичких планова или урбанистичког пројекта;
- Израда Уређајне основе за село;
- и изузетно, издавање локацијских услова на основу општих правила уређења и грађења, за објекте који по својој намени, величини и капацитетима не производе негативан утицај на околно подручје.

Уређајна основа за села се израђује обавезно за села која немају плански документ са детаљношћу која је потребна за издавање локацијских услова и за које израда таквог планског документа није предвиђена. Уређајном основом за села утврђују се: подела подручја на целине по наменама, приказ катастарских парцела и површина јавне намене, регулација, нивелација, правила уређења и грађења и услови заштите. Спроводи се директно издавањем локацијских услова.

Генерални урбанистички план је стратешки развојни план са општим елементима просторног развоја, доноси се за насељено место које је утврђено као град, односно град Београд,²²⁷ а његово доношење је обавезно по Закону.²²⁸ Овим планом се **утврђују**: генерална урбанистичка решења са претежним наменама површина и генерални правци и коридори за саобраћајну и комуналну инфраструктуру, као и други елементи који су значајни за даљу планску разраду.

Генерални урбанистички план **се спроводи искључиво** плановима генералне регулације и садржи поделу на целине за даљу планску разраду.

План генералне регулације се обавезно доноси за насељено место које је седиште јединице локалне самоуправе, а може се донети и за друга насељена места на територији општине када је то предвиђено просторним планом јединице локалне самоуправе, као и за мреже објеката и површина јавне намене. За јединице локалне самоуправе за које се обавезно доноси генерални урбанистички план, планови генералне регулације се доносе за цело грађевинско подручје, по деловима насељеног места.

План генералне регулације **садржи** поделу простора на целине и зоне, детаљну намену земљишта, коридоре и капацитете инфраструктуре, регулацију, нивелацију, грађевинске линије, мере заштите и правила уређења и грађења.

Планом генералне регулације се утврђују делови територије са различитим условима спровођења, односно локације за које је предвиђена:

- Обавезна израда плана детаљне регулације,
- Обавезна израда урбанистичког пројекта, односно расписивања урбанистичко-архитектонског конкурса и
- Издавање локацијских услова на основу правила уређења и грађења за целине и зоне за које није предвиђено доношење плана детаљне регулације.

План детаљне регулације се доноси за делове насељеног места, уређење неформалних насеља, зоне урбане обнове и инфраструктурне коридоре и објекте, односно за подручја за

²²⁷ У складу са Законом о територијалној организацији Републике Србије.

²²⁸ Закон, члан 216.

која је обавеза његове израде одређена претходно донетим планским документом или на основу одлуке скупштине општине и тада се финансира из буџета. Планом детаљне регулације **утврђује се** подела простора на целине и зоне, детаљна намена земљишта, регулација, нивелација, грађевинске линије, парцелација и опис локација за површине јавних намена, коридори и капацитети техничке инфраструктуре, мере заштите, правила уређења и грађења и композициони план за зоне урбане обнове, као и план парцелације у случају да планирана намена захтева битно другачију парцелацију од постојеће.

Спроводи се директно издавањем локацијских услова, али се утврђују и делови територије, односно локације за које је пре издавања локацијских услова предвиђена израда урбанистичког пројекта или провера кроз урбанистичко-архитектонски конкурс.

Урбанистички пројекат се израђује у случајевима када је то предвиђено планским документом или на захтев инвеститора за потребе урбанистичко-архитектонског обликовања и разраде локација, било да су јавне или остале намене.

У смислу садржаја, поред детаљних правила изградње, услова за прикључење на саобраћајну и комуналну инфраструктуру и техничког описа објеката са идејним решењем, урбанистичким пројектом се може утврдити и промена или прецизно дефинисање планираних намена и урбанистичких параметара у оквиру компатибилних намена, уколико је компатибилност дефинисана планским документом на основу кога се урбанистички пројекат ради.

Урбанистички пројекат је **инструмент директног спровођења** планских докумената и локацијски услови се издају на основу тог планског документа и потврђеног урбанистичког пројекта.

Пројекат парцелације и препарцелације се израђују у случајевима обједињавања или деобе карастарских парцела и то по правилима која су утврђена у плану регулације или урбанистичком пројекту или, уколико плански документ није донет односно не садржи довољно података, на основу подзаконског акта – Правилника о општим правилима за парцелацију, регулацију и изградњу.²²⁹

У смислу садржаја, пројекат парцелације и препарцелације, осмим података из планског документа који доказују да парцеле које се формирају пројектом задовољавају услове да буду грађевинске (попут минималне површине и приступа на јавну саобраћајну површину) и да је изградња на њима могућа (прикључење на комуналну инфраструктуру и примена правила грађења дефинисаних планом), садржи и пројекат геодетског обележавања.

Пројекат парцелације и препарцелације је **инструмент директног спровођења** планских докумената и служи за формирање грађевинске парцеле за издавање локацијски услови.

Урбанистичко-архитектонски конкурс представља скуп активности на прикупљању и оцењивању ауторских решења за локације које су од значаја за јединицу локалне самоуправе и обавеза њиховог расписивања се може утврдити планским документом. По правилу за локације за изградњу станова за стамбену подршку чија реализација је у надлежности јавног сектора, расписују се јавни архитектонско урбанистички конкурси кроз поступке јавне набавке и правилника донетог на основу Закона о планирању и изградњи.

Конкурсом **се бира** програмско, урбанистичко, композиционо или пејзажно решење за одређену локацију, идејно архитектонско решење за један или више објеката, као и партерно или пејзажно уређење делова или целине предметне локације.

²²⁹ Правилник о општим правилима за парцелацију, регулацију и изградњу ()

Урбанистичко-архитектонски конкурси могу бити основ за израду концепта урбанистичких планова, у ком случају се расписују пре израде нацрта планског решења, или услов за потврђивање урбанистичког пројекта или издавање локацијских услова (грађевинске дозволе).

Правилником о начину и поступку за расписивање и спровођење урбанистичко-архитектонског конкурса ("Сл. гласник РС", бр. 31/2015), утврђују се врсте конкурса и то:

- У односу на право учествовања, конкурси могу бити отворени (учествују сви заинтересовани који испуњавају услове конкурса), ограничени (учествују лица која испуњавају тражене професионалне квалификације и сл.) и позивни (учествују само позвани тимови и појединци).
- У односу на циљ, конкурси могу бити анкетни (спроводе се да би се прикупиле идеје и решења за неко подручје или локацију које ће послужити за даље планирање или дефинисање пројектног задатка) и пројектни (спроводи се у циљу добијања конкретног урбанистичког или архитектонског решења, а потом и реализације првонаграђеног решења).
- У односу на комплексност проблема за које се очекује квалитетно решење, конкурси могу бити једностепени (за локације за које је су намене и садржаји јасно дефинисани) и двостепени (за комплексне задатке, са сложеном проблематиком и вишезначним захтевима).

Када се финансира из буџетских средстава, конкурс се расписује на основу Одлуке органа јединице локалне самоуправе и на основу утврђених корака и активности које је потребно предузети у циљу његовог спровођења, које може бити поверено и другом лицу.

Важно је напоменути да осим награђених решења, резултат спроведеног конкурса представља и Извештај жирија, који садржи закључке и пост-конкурсне предлоге који, између осталог, за циљ имају сугестије за примену резултата конкурса и за наставак планске процедуре.

Стратегија развоја није предвиђена Законом о планирању и изградњи већ другим законима и прописима у зависности од величине и карактера локалне самоуправе, у случају Града Београда, на пример, Законом о регионалном развоју, Законом о главном граду и Статутом Града Београда.²³⁰ Она представља интегрални кровни стратешки развојни документ општине којим се дефинишу визија, развојни циљеви и приоритети по областима, уз дефинисање одговорности кључних актера и индикатора за праћење успешности њиховог спровођења.

У процесу израде урбанистичких планова може се издвојити неколико значајнијих тема за квалитет и ефективност резултата планирања, посебно великих зона и локација за изгрању станова за стамбену подршку:

- Одабир врсте плана (или другог инструмента) који ће најбоље одговорити потребама општине/града или конкретној иницијативи, теми, проблему,
- Формулисање критеријума и спровођење јавне набавке тако да се одабере обрађивач који има капацитет да успешно и на време савлада тему плана,
- Ваљана анализа ресурса, власничких односа, а посебно земљишта у јавној својини,
- Анализа тржишта (понуде и тражње) и мапирање заинтересованих партнера/инвеститора,

²³⁰ Члан 21. Закона о регионалном развоју („Службени гласник РС”, бр. 51/09, 30/10 и 89/15), члан 12. став 1. тачка 3. Закона о главном граду („Службени гласник РС”, бр. 129/07, 83/14 – др. закон и 101/16 – др. закон) и члан 52. тачка 6. Статута Града Београда („Службени лист Града Београда”, бр. 39/08, 6/10, 23/13 и 17/16 – одлука УС

- Сагледавање могућности за јавно-приватно партнерство,
- Урбана економика – трошкови/добити које омогућава урбанистичко решење,
- Политика – задовољни грађани,
- Омогућавање боље комуникације, координације и сарадње свих учесника у планирању.

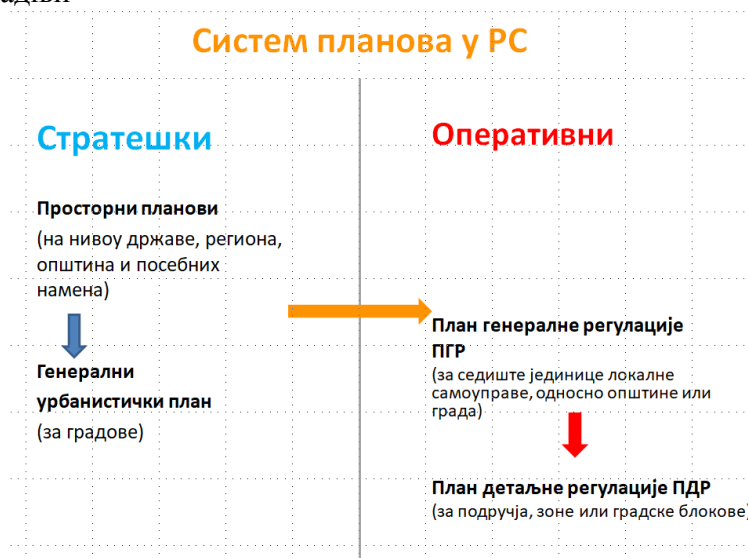
Програмирање, планирање и примена урбанистичких параметара

У систему просторног планирања, Просторни план Републике Србије се детаљније разрађује просторним плановима јединица локалне самоуправе, који садрже податке о становиштву, становима, пратећим садржајима, као и смернице за спровођење и даљу планску разраду или директно спровођење просторних планова општина. То су стратешки планови, којима се кроз визије развоја одређеног просторног обухвата (државе, региона, града, општине, посебног подручја) одређују стратешка и дугорочна усмерења просторног развоја и уређења.

Табела 54. Шематски приказ основних тема и резултата стратешких и оперативних планова према Закону о планирању и изградњи

СТРАТЕШКИ ПЛАН	ОПЕРАТИВНИ ПЛАН
Бави се формирањем визије просторног развоја општине или града	Бави се катастарским и грађевинским парцелама. Дефинише опсег могућих намена, правила уређења и изградње
Резултат је акциони план или у урбанизму генерални основ за израду планова регулације	Резултат плана је сет податка за информацију о локацији односно грађевинску дозволу

График 39. Шематски приказ система стратешких и оперативних планова према Закону о планирању и изградњи



У урбанистичким плановима се детаљније истражују потребе, прецизирају типологије и стамбени капацитети. По правилу, урбанистичким плановима генералне и детаљне регулације дефинишу се услови и параметри за изградњу стамбених зона. Генерални урбанистички план је стратешки план, који се спроводи регулационим плановима, као

оперативним плановима који се пре свега баве катастарским и грађевинским парцелама и којима се дефинише опсег могућих намена, правила уређења и изградње. У наредним шематским приказима су дате основни принципи и корелација између стратешких и оперативних планова у просторно-планском систему Републике Србије.

Основни алати за спровођење оперативног плана обухватају урбанистичке параметре, билансе површина, као и планско-техничке нормативе и стандарде, што је приказано у наредној слици

Слика 8. Основни алати за спровођење оперативног плана



Принципи, пракса и проблеми спровођења стратешких и дугорочних планова

У претходном периоду, 2017. године је за потреба израде приручника за урбанистичко планирање за локалне самоуправе СКГО урађена од стране експертског тима анализа стања планске документације у општинама и градовима Србије, на основу резултата спроведене анкете, на узорку ЈЛС, који се по површини, популацији и екомској снази може смтрати репрезентативним, као и на бази стручног искуства урбаниста из различитих институција у Србији. Због тога номиналне резултате треба узети са извесном резервом али се дескриптивни и значајни искуствени резултати могу користити за унапређења процеса планирања.

Од планова чије је доношење обавезно по Закону, **просторни план општине/града има више од 95%** анкетираних, генерални урбанистички план града скоро сви анкетирани градови, док је планове генералне регулације седишта јединица локалне самоуправе донело 87% анкетираних општина и градова. Такође, све анкетиране локалне самоуправе имају усвојену стратегију развоја или је она у фази израде. Ови подаци нам говоре о томе да је, без обзира што је Законом о планирњу и изградњи прописана обавезност, доношења планова била сувише захтевна за поједине локалне самоуправе (било да је реч о финансијском аспекту, сврсисходности или капацитетима), док је стратегија развоја, чије доношење је такође обавезно према другим законима, документ који је широко прихваћен. Разлози за овакво стање су бројни, од релативно мање цене, једноставније процедуре и обезбеђене методолошке и конкретне, финансијске помоћи локалним самоуправама од стране различитих међународних и локалних организација.

Са друге стране, око петина анкетираних локалних самоуправа још увек има на снази генерални план донет пре измена Закона из 2009. године, што јасно говори да у појединим случајевима овај документ још увек "може да послужи", без обзира на чињеницу да је законодавац предвидео његово укидање и израду новог или израду плана генералне регулације. Генералним урбанистичким планом се иначе прописују мере и нормативи који су резултат наменских студија, смерница из просторних планова или других стратешких докумената (попут стратегије развоја града), које се потом имплементирају у план генералне регулације кроз планско решење или кроз правила за даљу планску разраду.

На крају, уређајну основу за села и њену претечу – план општег уређења за мања насеља, донела је тек трећина анкетираних локалних самоуправа (15% уређајну основу и око 17% план општег уређења), што говори да су најмање територијалне јединице уједно и најслабије опремљене плановима, али и да "терет" планског основа за њихово уређење и изградњу носи просторни план јединице локалне самоуправе, уједно и најопштији од свих планова за чије доношење је надлежна општина односно град.

У контексту израде Националне стамбене стратегије генерални план града је документ у коме се у традицији урбанистичког планирања кроз претходне секторске, демографске и студије становања радила анализа стања, трендова и стамбених потреба на територији града, раније и других насеља. Тада се у координацији и корелацији са плановима вишег реда и општим документима (нпр. стратегија развоја ЈЛС) утврђивала регионална позиција и циљеви развоја насеља, демографски раст или стагнација, сагледавале могућности за привредни и економски развој који би обезбедио радна места, пратеће садржаје, техничку, саобраћајну и посебно социјалну инфраструктуру за пројектовани број становника у одговарајућим типологијама становања. Примењивани су стандарди и параметри наслеђени из периода планске привреде и социјалистичког система, где је стандард становања такође био категорија дефинисана и утврђена државним, регионалним и локалним документима. Један од резултата Националне стамбене стратегије битних за урбанистичко планирање треба би да буду стандарди, односно нормативи за планирање различитих стамбених зона и комплекса, као и посебних за различите типологије станова за стамбену подршку.

У синтези стратешких планова су се укрштале природне, друштвене и економске условљености, циљеви и потребе и коначно се кроз намену површина утврђивале зоне и локације за стамбену изградњу. У пост-социјалистичком периоду, од пред-транзиционог времена којим се сматрају девдесете године двадесетог века систем планирања постаје инструмент за усаглашавање са тржиштем, названим „слободним“, као првим елементом политичке и друштвено-економске транзиције.

У том периоду је изведена власничка трансформација стамбеног сектора, јер је скоро целокупан друштвени стамбени фонд приватизован на основу Закона о стамбеним односима 1990. и Закона о становању из 1992. Формирани су фондови за финансирање изградње станова солидарности за решавање стамбених потреба запослених у друштвеним предузећима и организацијама јавног сектора, као и за посебне категорије које су биле дефинисане чланом 28. Закона о становању., што је претходно била одговорност и реализација јавног сектора. Значајан извор података и преглед контекста, периода и улоге свих сектора у трансформацији стамбеног питања је приказан у књизи „Урбанистички аспекти социјалног становања“ (Милић, В. 2006).

У планерским институцијама су се до данас одржали принципи усаглашавања потреба, намена, капацитета и из претходно усвајаних стратешких планова, јер су се незнатно

мењали основни урбани концепти, природни услови, велики инфраструктурни пројекти и захтеви. Разлика у стамбеним зонама појављују се кроз ревитализацију урбаних подручја, „погушћавање“ изграђених делова, промена у стамбене намене на локацијама и зонама раније индустријских и радних зона, локацијама претходно резервисаних за веће потребе јавних, образовних и привредних садржаја знатно веће и захтевније државе Југославије, и значајно, на локацијама нападнутих непланском изградњом као резултатом различитих фактора и политичких, друштвених и других непогода и криза.

Са друге стране Законом је уведен План генералне регулације као први оперативан, регулациони план за често идентичну територију коју порктивна Генерални план у градовима. Уколико посматрамо само садржај прописан законом, укључујући могућност директног спровођења, тешко је одредити разлику између плана генералне и плана детаљне регулације, а у мањим местима он практично заменује генерални.

Можемо закључити да је степен детаљности плана генералне регулације остављен на избор јединицама локалне самоуправе у зависности од контекста и приоритета. Другим речима, управо је ова могућност „грубље“ разраде елемената главна предност ППР, јер се може брже и једноставније урадити, са довољно елемената за директно спровођење у деловима територије у којима је већ утврђена регулација, кроз локацијске услове или урбанистичким пројектом. Међутим, то су истовремено и његова главна ограничења. Уколико је амбиција локалне самоуправе да кроз овај план решава комплексне ситуације и локације или СВЕ изазове у оквиру грађевинског подручја, он постаје гломазан, спор и неефикасан инструмент са превише уграђених детаља или, напротив, проблематичан за директно спровођење због недовољно елемената. Умеће урбанисте је да аргументује своје предлоге и свест локалне управе да процени прави однос подручја за непосредно спровођење ППР-а и оног за израду планова детаљне регулације (у случају комплексних или недовољно истражених делова територије), доводи касније до бољих резултата, иако наизглед продужава процес до добијања грађевинске дозволе.

Проблем усаглашавања и примене параметара различитих нивоа планова

Разлог да се овде бавимо поново генералним урбанистичким планом је прагматичан. У близу двадесетогодишњем периоду, до измене Закона о планирању и изградњи 2009. године а посебно 2003. овај план је, нетипично и као резултат јасних захтева времена, био **стратешки план са елементима детаљне разраде**, за директно спровођење. Управо су се кроз релативно честе измене намена у том плану преламале промене у домену тржишта некретнина не само у стамбеном сектору и опредељења градова да радије изађу у сусрет инвестицијама него да стриктно поштују генерална планска опредељења. Од генералног плана се захтевала еластичност: најпре да са основних поставки и принципа организације намена површина оде корак даље, у морфологију, регулацију, архитектуру блока, улице, зграде, иманентно раније опертивним, детаљним плановима, а затим и да се у појму „претежна“ или „доминантна“ намена повећа допуштени удео компатибилних намена.

Тако је на пример у поступку израде измена и допуна Генералног плана Београда 2021/2, у периоду 2006.-2009. године у претежно стамбеној намени захтевано да буде допуштено до 49, а затим 80 % комерцијалне, како би се инвестиције могле догодити у изграђеним али и неизграђеним али за становање планираним подручјима града, у зависности од тражње. Овај механизам, најпре прихваћен кроз измене Генералног плана Београда 2021, из 2003, 2006. и 2009. године, а затим, према новом Закону о планирању и изградњи, кроз План генералне регулације грађевинског подручја седишта јединице локалне самоуправе – Град Београд (целине I-XIX) ("Службени лист града Београда", бр. 20/16 и 97/16; у даљем тексту:

План детаљне регулације) не разрађује сценарије шта се у даљој разради догађа са површинама и капацитетима који прате стамбене намене, нпр. паркирање, зелене површине, дечије установе, основне школе, здравствене станице, као и када се односи намена значајно измене, па тако и потребе за пратећим садржајима. У актуелном ПГР постоји сличан модел, додатно комплексан јер се у површинама тзв. „мешовитих намена,, могу наћи стамбене и друге компатибилне намене у опсегу од 0 до 100%, при чему се значајан део територије плана директно спроводи. То пратично значи да нема контроле нити изграђених капацитета нити из тога произашлих пратећих потреба за јавним садржајима у тим деловима града, па се оптерећења преносе на суседна подручја.²³¹

Иако овај користан механизам решава препознату недовољну оперативност планова у измењеним или непознатим будућим економским, тржишним или локалним условима, као и потребу да се читав план уводи у дуге и скупе процедуре измене због измене иначе компатибилних намена, сет потенцијалних проблема који се јављају у имплементацији раније ГП-а, сада ПГР, мора бити решен у наредном периоду. Опредељење за флексибилна урбанистичка решења захтева успостављање система који ће обезбедити постизање циљева успостављених кроз стратегију просторног развоја Србије, односно Просторног плана Републике Србије често стратегије локалних самоуправа (Стратегија развоја града Београда, на пример): висок квалитет живота, становања и услуга, социјална кохезија, односно право на једнакост у коришћењу социјалне инфраструктуре за све у граду.

На овом месту треба нагласити проблеме које ствара усвојен, у пракси поједностављен принцип спровођења максималних дозвољених параметара генералног или плана генералне регулације, који су, како им и назив каже само могућност и то на појединим локацијама које се проверавају кроз планове детаљне разраде. Позивање на либерално тржиште, поједноствљено тумачење правила најчешће од нестручних заступника а не ретко и од заинтересованих локалних управа производе невероватна и непланирана оптерећења која доводе у питање претходно прокламовану обавезу одрживог планирања простора. Практика је показала, а локалне самоуправе такође на њима инсистирају, да се хипотеза максималног параметра, квадратуре, висине, зазетости сматра датим правом на локацијама према плановима генералне регулације, те се пројекције будуће изградње, броја становника па тако и потребних пратећих сервиса и социјалне и техничке инфраструктуре у даљој разради значајно превазилазе. У том смислу, поједностаављено, сваки већи план детаљне регулације генерише незамисливе количине будуће изградње, ни приближно пројекцијама стратешких планова и посебно не слично очекиваном квалитету живота у тако планираним насељима. Овакви захтеви и уходане праксе подразумевају нове механизме контроле, у и ван система урбанистичког планирања, којима се успостављају везане обавезе инвеститора и мониторинг од стране локалних самоуправа, за развој приватних, претежно стамбених али и других комплекса преко планираних капацитета. Решења у систему планирања се вероватно налазе и интегралном планирању које подразумева и праћење реализације планова, у давно установљеном а недовољно јасном процесу који се назива „континуално планирање“.²³²

Појмови, типологија и параметри становања у урбанистичким плановима

Регулација простора и насеља врши се кроз систем правила урбанистичких и просторних планова, утврђивањем елемената регулације и урбанистичких показатеља - намена, индекса

²³¹ Табела компатибилности приказана је у документацији овог текста.

²³² ГУП Београда 2000, Сл.лист града Београда, бр.17/72

или степена изграђености, процента или степена искоришћености (заузетости). Правила регулације утврђују се Законом о планирању и изградњи и подзаконским актима, а посебно на Правилнику о општим правилима за парцелацију, регулацију и изградњу („Сл.гласник РС” бр. 22/2015). Чланом 6. овог правилника одређена су општа правила за парцелацију према следећим зонама: зоне кућа за одмор; сеоске зоне; зоне ретких насеља и породичне градње; опште стамбене зоне у насељима средње густине; мешовите и индустријске зоне и остала посебна подручја; градске и стамбене зоне већих густина; зоне реконструкције и обнове; и централне урбане зоне и пословне зоне.

Други закони и прописи такође дефинишу одређене појмове и типологије становања за потребе уређивања предметне области, па постоје значајне разлике у односу на терминологију и класификацију која се примењује у просторним и урбанистичким плановима. За потребе статистике, као и у Правилнику о класификацији објеката ("Сл.гл. РС", бр 22/15) подела је извршена на: стамбене зграде са једним станом, која има 4 поткатеорије према површини и спратности, стамбене зграде са 2 стана и стамбене зграде са 3 и више станова. Поред тога, у статистичком законодавству стамбена зграда је она која има преко 50% стамбене површине, док је у стамбеном законодавству свака зграда са бар једним станом стамбено пословна зграда, а што је у функцији самог закона.

То се не може једноставно пресликати у прописе за потребе статистичких праћења претежне намене зграда, односно урбанистичког планирања у којем је најбитнија густину/настањености, односно изградње, као и претежна намена/функција у одређеној градској зони. Урбанистичка правила и параметри у просторном и урбанистичком планирању утврђују се како би се постигао одговарајући стандард становања, а са пратећим садржајима и сервисима, степен квалитета живота у насељима и градовима. Са изменама значаја и степена детаљности и обавезности урбанистичких планова мењали су се и урбанистички параметри и услови за изградњу стамбених зона и зграда.

Неусаглашеност прописа и урбанистичких планова, уочава се из извода ГУП Београд 2021/2, у којем се још увек позива на Закон о социјалном становању, иако је у периоду измена овог плана ступио на снагу Закон о становању и одржавању зграда који исту област јавне интервенције у становању обухвата појмом "стамбена подршка".

Традиционално, два најзаступљенија типа становања у урбанистичком планирању су „индивидуално становање“ и „колективно становање“ (у зградама са више станова). Максимални број станова у индивидуалном, једнопородичном или породичном типу варира и тренутно је то број до 4 стана у планским документима. Под раније „колективним“, данас „вишепородичним“ становањем подразумевају се зграде са више од 4 стана. Ова једноставна подела има пуно подтипова и често се у насељима јављају мешани типови и зоне, различитих назива, карактеристика и параметара. У смислу неусаглашености терминологије општијих прописа (закона и подзаконских аката) и урбанистичких планова као специфичних просторно-планских правних аката, ову разлику посебно треба истаћи.

Наиме Законом о планирању и изградњи и Правилником о класификацији објеката који детаљније уређује ова питања, као и Законом о становању и одржавању зграда, прописано је да породична кућа има највише 2 стана, а стамбена зграда најмање 3 стана. Ово представља проблем са становишта спровођења самих закона, јер се на пример, за потребе спровођења инспекцијског надзора инспекцијске службе неминовно ослањају на конкретне просторне обухвате одређених зона изградње које се дефинишу плановима, а у којима је уместо "индивидуалне" односно "породичне" изградње могуће затећи стамбену зграду у складу одредбама закона.

Извод из ГУП Београда 2021/2

62) Породично становање – је становање на појединачним парцелама, са највише четири стана у објекту, спратности П до П+1+Пк/Пс.

63) Вишепородично становање – подразумева већи број стамбених јединица у оквиру једног објекта.

64) Социјално становање – у смислу Закона о социјалном становању („Службени гласник РС”, број 72/09), јесте становање одговарајућег стандарда које се обезбеђује уз подршку државе, у складу са стратегијом социјалног становања и програмима за реализацију стратегије, домаћинствима која из социјалних, економских и других разлога не могу да обезбеде стан по тржишним условима. За социјално становање није ограничен број станова у једном објекту.

снагу плана генералне регулације грађевинског подручја се-дишта јединице локалне самоуправе – Град Београд, целине I–XIX („Службени лист Града Београда”, бр. 20/16 и 67/16).

3.

Овај закључак објавити у „Службеном листу Града Београда”.

Скупштина Града Београда

Број 350-564/17-С, 26. септембар 2017. године

Председник
Никола Никодијевић, ср.

Пример из праксе: Урбанистички планови града Београда

У наставку је за илустрацију дат приказ стамбених типова и параметара у урбанистичким плановима Београда од Генералног урбанистичког плана донетог 1950. године до данас.

Генерални урбанистички план из 1950. године

Територија града је подељена на неколико стамбених зона. Основна просторна јединица у стамбеној зони је стамбена заједница. Стамбена заједница се сматра рационалном са 4.000 – 6.000 становника, у специјалним случајевима до 10.000 становника.

У погледу становања могући су: индивидуални тип (породични, у малим ниским зградама) и блоковски (колективни, у вишеспратним стамбеним зградама).

Планирана је преоријентација на масовну вишеспратну блоковску стамбену изградњу, полазећи од очекиваног животног стандарда, економских ефеката у комуналном опремању и планирању и др. Села ће полако прерастати у градске површине мењајући свој лик, структуру и програм. Она представљају резервате за стамбену изградњу градског типа.

Густина становања је један од регулатора хумане организације града и живота у њему. По правилу се креће од 60 – 450 ст-ха.

Генерални урбанистички план из 1972. године

Месна заједница је основна јединица за организацију стамбене зоне (са 5.000 до 15.000 становника). Више месних заједница групишу се у рејон са 50.000 до 100.000 становника. Основни принцип – оптимално усклађивање међусобних односа и положаја постојећих и нових стамбених и радних зона, како са становништа заштите животне средине тако и у погледу дужине путовања.

Становање се предвиђа у широкој скали густина :

- мале густине са максималним индексом $i=0.3$
- средње густине са максималним индексом $i=0.7$
- велике густине са максималним индексом $i=1.0$
- веома велике густине са максималним индексом $i=1.5$
(изузетно на новим теренима)

Измене и допуне Генералног урбанистичког плана из 1985. године

Основна јединица за организацију стамбене зоне је и даље месна заједница. Оптимални број становника у овим зонама се креће између 4.000 и 6.000 становника. Под стамбеном зоном се подразумевају површине које се првенствено користе за становање, затим

површине које се користе за становање и делатности, као и за делатности које су се затекле или уклопиле у зону, уколико не ометају основну функцију становања (загађивањем ваздуха, гла, буком, интензивним саобраћајем и др.)

Становање је предвиђено на изграђеним и неизграђеним површинама, које имају различите карактеристике које произилазе из: положаја у граду, начина становања, изграђености и опремљености пратећим садржајима и инфраструктуром, околних намена, природних услова и др. Ове карактеристике и рационалност грађења биле су основ за утврђивање седам типова изграђености, који се базирају на основним показатељима (индекс изграђености, густина насељености, однос становања и делатности) али и условима и стандардима какви су површина стана по становнику, слободна површина по становнику, површине парцела за дечје установе, школе, површине за стационарање возила и улице. Типови су:

Делатности са становањем у наслеђеним централним деловима града

- Делатности са становањем у новим централним деловима града
- Становање са делатностима у наслеђеним централним деловима града
- Становање са делатностима у новим централним деловима града
- Становање у наслеђеном ткиву ван централних делова града
- Нова стамбена насеља ван централних делова града (постојећа и планирана)
- Становање у деловим града ретке изграђености са различитим варијететима

Тип	Индекс изграђености	Густина насељености	Спратност
1	2.5 – 3.5	550 – 800 становника/ha	П+4 - П+6
2	1.6 – 2.2	<= 580 становника /ha	П+6
3	1.6 – 3.0	450 – 700 становника /ha	П+4 – П+6
4	1.1 – 1.8	250 – 450 становника /ha	П+6 – П+8
5	0.8 – 1.6	220 – 320 становника /ha	П+2 – П+4(6)
6	0.8 – 1.6	200 – 320 становника /ha	П+6
7	<= 0.8	<= 200 становника /ha	П+1 – П+3

Генерални план Београда 2021 из 2003. године – (Сл. лист града Београда бр. 27/03)

Концепција развоја стамбеног ткива заснива се на реформи стамбеног система у погледу својинских права, финансијског система, одржавања и репродукције стамбеног фонда, реформи грађевинског земљишта и система планирања, успостављању тржишта земљишта, прихватању активности приватног сектора и др.

У складу са тим постављени су одговарајући циљеви базирани на: *урбаној обнови као једног од битних стратешких опредељења*, промени и редуковању површина предвиђених за стамбену изградњу планираних ГУП-ом 1985, укључивањем евидентираних зона бесправне градње под одређеним условима, заокруживањем изграђених целина у функционалном погледу, као и обезбеђивање извесне резерве површина уколико дође до непредвиђеног пораста потреба за новим стамбеним фондом.

Становање ће се развијати претежно на постојећим већ испланираним површинама за ту намену, али се планира и пораст површина за становање за 2% (са 16,8% на 19,8%). Потребне ће бити нове локације али не за масовну стамбени изградњу, већ да би се задовољиле потребе за становањем у насељима мањих густина. Очекује се и пораст интереса за заменом руинираног и запуштеног грађевинског фонда.

Планирано је да се становање развија унутар неколико типова блокова дефинисаних на основу морфолошког критеријума:

- становање у компактним блоковима,
- становање у отвореним градском блоковима,
- становање у приградским насељима,
- становање у мешовитим градским блоковима.

Блок са индивидуалним становањем је скуп појединачно изграђених зграда на парцелама величине претежно од 300 м² до 600 м², а изузетно и преко 2.000 м², оивичен улицама или другим јавним просторима. Објекти су изграђени по ободу блока, а у односу на регулациону линију блока постављени су на њу или су повучени. Објекти постављени на регулационој линији блока су карактеристика насеља у равничарским пределима града, а са повученом грађевинском линијом за просторе јужно од река Саве и Дунава. Објекти су стамбене намене, са једним или више станова, претежне спратности По(Су)+П+1+Пк, изграђени као слободно стојећи објекти, а ређе као двојни или зграде у низу.

Овај тип ткива карактерише низак коефицијент изграђености и проценат изграђености на парцели, са паркирањем у објекту или на парцели, са већом заступљеношћу слободних и зелених површина. У централној градској зони, поред магистрала и улица првог реда, објекти овог типа могу добити повећану спратност и постати градске виле.

Табела 56. Урбанистички параметри за ниво блока – индивидуално становање			
Коефицијент изграђености	Густина настањености	Спратност	Изграђеност
Блок <= 0.6 (1,15)	100–300 станов./ха	П+1+Пк– П+2+Пк	30% - 65%

Измена и допуна Генералног плана Београда 2021/2 (Сл.лист града Београда бр. 27/03, 25/05, 34/07, 63/09 и 70/14).

У типологији стамбеног ткива и правилима уређења унете су следеће измене:

- Укинут је тип „мешовити блок“, а његови делови су намењени неком од осталих типова;
- Дотадашње „Индивидуално становање“ преименовано је у „индивидуално – породично становање“ и дат је јаснији опсег дозвољених урбанистичких параметара као и дефиниције појединих варијација овог становања у оквиру типа (нпр. низ, атријумски);
- Уведен је нови тип „Вишепородично становање и градске виле“ који омогућава повећано коришћење земљишта у централној зони (где је заменио индивидуално становање) и на широким градским улицама у средњем прстену – пошто омогућава индекс изграђености до 1,6 и спратност до П+2+Пк (или П+3, зависно од контекста), а број јединица (станова или пословних јединица) је **3-10**. Овај тип успешно гради амбијент са свим другим типовима и може да се одржи и поред ниских и високих суседних објеката.
- Укинуто је одређивање посебног и јавног земљишта за категорију „социјално становање“, док се могућност и обавеза изградње социјалних станова предвиђа у свим већим стамбеним групацијама према посебним програмима.
- Појачана је обавеза усаглашавања карактеристика изградње према контексту затеченог у суседству.
- Ограничење спратности на висину 22 м до последње етажне (П+6+Пк) се укида, а спратност се одређује уклапањем у контекст шире зоне кроз План детаљне регулације, или непосредног суседства у истом типу (код непосредног спровођења).

План генералне регулације грађевинског подручја седишта јединице локалне самоуправе – Град Београд, целине I – XIX ("Сл. лист града Београда", бр. 20/16, 97/16, 69/17 и 97/17)

Намена простора обухвата у плану становање као основну функцију, али и све друге делатности које су са становањем компатибилне и које се природно у становању налазе. Парцеле и зграде које су намењене становању и компатибилним наменама чине стамбено ткиво које је подељено на градске блокове.

Под терминима „становање и стан“ се подразумевају они који су дефинисани Хабитат Агендом. То је "... **кров над главом... са адекватном приватношћу, адекватним простором, физичком приступачношћу, адекватном безбедношћу, сигурношћу станара, који је грађевински стабилан и отпоран, адекватно осветљен и проветрен, са адекватном основном инфраструктуром,... са одговарајућим квалитетима животне средине и одговарајућим здравственим чиниоцима... што све скупа мора да буде доступно по прихватљивој цени.**" За овакво одређење у овом плану генералне регулације ће се користити израз "стан".

Стамбена изградња подељена је у два дела:

- континуално изграђено подручје у оквиру централне и средње зоне, и
- појединачна стамбена насеља у оквиру периферне зоне.

Континуално изграђено подручје одликује се јасно изграђеном уличном мрежом која формира урбанистичке блокове и стамбеним објектима намењеним првенствено вишепородичном становању, са мањим бројем зона са породичним стамбеним објектима. У историјском центру града објекти су по правилу постављени на регулацији, двострано су узидани, тако да се унутар блока формирају слободне површине. Стамбена изградња новијег периода у форми је групација слободностојећих објеката, међусобно повезаних отвореним слободним зеленим површинама. Стамбена насеља у оквиру периферне зоне организована су првенствено као самостална у погледу развоја. Изграђена су слободностојећим породичним стамбеним објектима у оквиру припадајуће парцеле. Изузетно се могу уочити објекти вишепородичног становања мањег капацитета.

Становање у најопштијем смислу дефинисано је као породично и вишепородично становање :

- зона породичног становања у формираним градским блоковима у централној и средњој зони града (С1)
- зона породичног становања у формираним градским блоковима у периферној зони града (С2)
- зона породичног становања у формираним градским блоковима у заштићеним целинама (С3)
- зона породичног становања – санација неплански формираних блокова (С4)
- зона вишепородичног становања у формираним градским блоковима у централној и средњој зони града (С5)
- зона трансформације породичног становања у делимично формираним градским блоковима у вишепородично становање (С6)
- зона вишепородичног становања - санација неплански формираних блокова (С7)
- зона вишепородичног становања - трансформација привредних и других комплекса (С8)
- зона вишепородичног становања у постојећим организованим насељима - отворени блок (С9)

- зона становања у новим комплексима (С10)

Као породично становање дефинише се становање на појединачним парцелама, просечне величине 300 до 600 m² са највише четири стана у објекту, спратности П до П+2.

Под вишепородичним становањем подразумева се већи број стамбених јединица у оквиру једног објекта. На једној грађевинској парцели може бити један или више стамбених објеката, а висина објеката и правила грађења зависе од зоне у којој се парцела налази.

Прелазним обликом сматрамо становање у низу и полуатријумско становање које иако припада породичном становању, има капацитете вишепородичног становања.

Табела 57. Приказ типологије и параметара становања

<i>С1 - Зона породичног становања у формираним градским блоковима у централној и средњој зони града</i> (Вождовац, Карабурма, Сењак, Неимар, Звездара, Бежанијска коса, Баново брдо)	
<i>Максимална дозвољена спратност</i>	до П+1+Пк (изузетно П+2 постојеће)
<i>Индекс изграђености на парцели</i>	до 1.2
<i>Степен заузетости парцеле</i>	0.5
<i>С2 – Зона породичног становања у формираним градским блоковима у периферној зони града</i> (Сурчин, Железник, Овча, Борча, Батајница)	
<i>Максимална дозвољена спратност</i>	до П+1+Пк , (изузетно П+2 постојеће)
<i>Индекс изграђености на парцели</i>	до 0.8
<i>Степен заузетости парцеле</i>	0.5
<i>С3 – зона породичног становања у формираним градским блоковима у заштићеним целинама-</i> у формираним блоковима малих густина	
<i>Максимална дозвољена спратност</i>	до П+1+Пк, (изузетно П+2 постојеће)
<i>Индекс изграђености на парцели</i>	до 0.4
<i>Степен заузетости парцеле</i>	0.4
<i>С4 – Зона породичног становања – санација неплански формираних блокова</i> Специфична правила за насеља Овча, Борча,Крњача, Падина, Јајинци, Јелезовац, Железник, Бели поток, Мали Мокри Луг, Калуђерица	
<i>Максимална дозвољена спратност</i>	до П+2+Пк
<i>Индекс изграђености на парцели</i>	0.6 до 1.2
<i>Степен заузетости парцеле</i>	0.5
<i>С5 – Зона вишепородичног становања у формираним градским блоковима у централној и средњој зони града</i> (Специфична правила за насеља у самом центру Београда, падине Дорћола према Дунаву, Врачарски плато, Копитарева градина, зоне уз Булевар краља Александра и Јужни булевар, старо језгро Земуна, уз Паштровићеву улицу на Бановом брду, уз Струмичку, Заге Маливук и Живка Давидовића)	
<i>Максимална дозвољена спратност</i>	до П+6+Пк
<i>Индекс изграђености на парцели</i>	до 3.5
<i>Степен заузетости парцеле</i>	до 60%, а у централној зони до 70%
<i>С6 – Зона трансформације породичног становања у делимично формираним градским блоковима у вишепородично становање</i> Специфична правила за насеља ободом Звездарске шуме, између Булевара краља Александра, Димитрија Туцовића, Новог гробља и Врачарском падином, између улица Симе Шолаје и Генерала Арачића, Котеж (стамбени б,окови9, Батајница, Шангај, Алтина, Камендин, Плави хоризонти, уз Карпошеву и Зрмањску улицу на Бановом брду, уз Трговачку и улицу Илије Ђурића, уз Маричку и Варешку улицу на Канаревом брду, уз улицу Богдана Жерајића и Шесте	

<i>личке дивизије на Миљаковицу, између улица Господара Вучића и Аутопута, северно од Шумица, између улица Војводе Степе и Булевар ЈА, уз Кумодрашку улицу у Медаковићу</i>	
<i>Максимална дозвољена спратност</i>	П+2+Пк/Пс до П+4+Пк/Пс
<i>Индекс изграђености на парцели</i>	до 2.8
<i>Степен заузетости парцеле</i>	до 50% за спратност до П+2+Пк/Пс, до 60% за спратност П+4+Пк/Пс, а у централној зони до 70%
С7 – Зона вишепородичног становања – санација неплански формираних блокова Специфична правила за насеља Карабурма (стамбени блокови), Вишњичка бања, Роспи ћушрија, стамбени блокови Бежанијске косе, Телеоптик, уз улицу Борску, Варешку и Вукасовићеву на Канаревом брду, Мали Мокри Луг, непланска насеља Миријево и Падина	
<i>Максимална дозвољена спратност</i>	до П+4+Пк/Пс
<i>Индекс изграђености на парцели</i>	до 2.8
<i>Степен заузетости парцеле</i>	до 40%
С8 – Зона вишепородичног становања – трансформација привредних и других комплекса (Специфична правила за насеља уз улицу Баје Секулића, Тошин бунар, уз улицу Јурија Гагарина, уз улицу Заге Маливук)	
<i>Максимална дозвољена спратност</i>	до П+6+Пк/Пс, изузетно до П+12+Пк/Пс
<i>Индекс изграђености на парцели</i>	до 3.5
<i>Степен заузетости парцеле</i>	до 50%
С9 – Зона вишепородичног становања у постојећим организованим насељима – отворени блок (Специфична правила за насеља На Дорћоли, код Партизановог стадиона, уз Цвијићеву улицу, обод Звездарске шуме, делом Врачар, Вишњичка бања, Карабурма, Котеж, Борча, Земун уз Првомајску улицу, цара Душана, Галеника, Земун Нови град, Калварија, Банатска улица, Батајница, Камендин, Горњи Земун, блокови Новог Београда, Сунчана падина, Церак, Спортски центар, Јулино брдо, Радничко насеље у Железнику, Кнежевац, Кијево, Видиковац, Лабудово и петлово брдо, Миљаковац 1 и 2, делови Дедиња, Бањица, Браће Јерковић, Медаковић, Шумице делови Миријева)	
<i>Максимална дозвољена спратност</i>	постојећа у блоку (грађевинском комплексу)
<i>Индекс изграђености на парцели</i>	до 2.0 у односу на блок (грађевински комплекс), а на парцели до 3.5
<i>Степен заузетости парцеле</i>	У оквиру грађевинског комплекса мин. 65% , а на грађевинској парцели мин. 50%
С10 – Зона становања у новим комплексима (Специфична правила за насеља Вишњично поље, Карабурма, Вишњички венац, Вишњица, уз Зрењанински пут, Мали збег, Овча, дуж Овчанског пута, код болнице Бежанијска коса, блок 64, Др Иван Рибар, уз Колумбову улицу, Савска и Језерска тераса, Сренчица, Миљаковац 2 и 3, уз ул. Пилота Михаила Петровића, Расадник у Јајинцима, уз Паунову улицу, Петлово брдо, Видиковац, Јелезовац, Ресник, Рушањ, Кумодраж, Стражарска коса, Велики Мокри луг, Бањица, Миријево, Кумодраж)	
<i>Максимална дозвољена спратност</i>	према примењеној зони
<i>Индекс изграђености на парцели</i>	према примењеној зони
<i>Степен заузетости парцеле</i>	према примењеној зони

Стамбене зоне планирају се према нумеричким вредностима урбанистичких параметара, а кроз детаљнију разраду – кроз планове детаљне регулације, узимају се у обзир и други услови и аспекти од којих ће зависити формирање склопова или позиционирање објекта на парцели.

3.4.3.5. Озакоњење неплански/незаконито изграђених објекти

Неки од кључних изазова просторног и урбанистичког планирања за становање и основне услуге пре свега представља проблем незаконите изградње која се одвија изван система просторног и урбанистичког планирања. Овај проблем је у протеклих четврт века ескалирао до несагледивих размера које карактерише потпуно заобилажење планских и грађевинских процедура, а што је резултирало читавим урбаним зонама са незаконито изграђеним објектима. Незаконита изградња у Србији се бележи већ од шездесетих година прошлог века, али су миграциони процеси из деведесетих година (око 750 хиљада избеглица и интерно расељених лица), уз неефикасан систем управљања грађевинским земљиштем и одсуство конзистентне стамбене политике, у највећој мери утицали на учесталу појаву и просторно увећање бесправне изградње неформалних насеља, нарочито на периферијама великих градова.

У међународним документима зоне бесправне изградње најопштије су обухваћене појмом неформална насеља, а што је термин који се користи и у Закону о планирању и изградњи, али без детаљног појашњења његовог значења.

Проблем настанка бесправно изграђених неформалних насеља везује се углавном за групе социјално угроженог становништва, мада су чести и случајеви бесправне изградње од стране других социјалних групација, као начин да се брже и јефтиније дође до стамбеног решења. У том смислу, разликују се и два основна вида бесправне изградње којом су грађани решавали стамбене потребе: изградња кућа просечног, а понекад и надпросечног квалитета на сопственом, најчешће пољопривредном земљишту (непланска изградња) и изградња подстандардних кућа (често од слабог материјала) на земљишту другог лица, а најчешће у јавној својини ради обезбеђивања „крова над главом” (подстандардна насеља). У Србији се кроз проблем незаконите изградње покушава решити скоро три деценије, пре свега кроз различита законска решења. Први покушаји нормативног решавања проблема неформалне изградње назире се у Одлуци о легализацији бесправно изграђених објеката, коју је донео Град Београд 1993.године, да би затим на националном нивоу донети бројни закони, након којих се на жалост број незаконитих објеката стално увећавао:

1. Закон о изградњи објеката ("Сл. гл. РС" бр. 44/95, 24/96 и 16/97), којим је у члану 60. било утврђено да ће локална самоуправа у року од 3 године пописати нелегалне објекте, а затим окончати те поступке у року од пет година;
2. Закон о посебним условима за издавање грађевинске, односно употребне дозволе за одређене објекте ("Сл.гл. РС" бр.16/97), којим су биле прецизније разрађене одредбе о поступцима накнадног издавања дозвола, односно рушења објеката за зоне којима је урбанистичким планом била предвиђена изградња таквих објеката, али и за подручја за која није био донет урбанистички план којим је дозвољена изградња;
3. Измене Закона о изградњи ("Сл.гл.РС"бр.43/01), којима је бесправна изградња инкриминисана као кривично дело;
4. Закон о планирању и изградњи ("Сл. гл. РС" бр. 47/03 и 34/06), којим су обједињене одредбе које уређују питања законите изградње објеката, као и одредбе "lex specialis,, које уређују питање легализације нелегално изграђених објеката;
5. Закон о планирању и изградњи ("Сл.гл.РС", бр. 72/09, 81/09, 64/10, 24/11), са сличним приступом као и претходни, али и бројним олакшицама за нелегалне градитеље;
6. Закон о посебним условима за упис права својине на објектима изграђеним без грађевинске дозволе ("Сл.гл. РС", бр. 25/2013, 45/2014);
7. Закон о легализацији објеката ("Сл.гл. РС", бр.95/2013), као "lex specialis,;

8. Закон о озакоњењу објеката ("Сл.гл. РС", бр. 96/2015 и 83/2018), такође као "lex specialis,, који се враћа на концепт да евидентирање незаконитих објеката врши надлежни орган управе.

Спровођење Закона о планирању и изградњи из 2003. године у делу који уређује легализацију показује да је до краја априла 2004. године било поднето 367.368 пријава за легализацију (у Београду 127.550), од чега је у том тренутку било легализовано 4.870 објеката (у Београду тек 951), што је представљало свега 1,3% од пријављених нелеганих објеката. У свим наредним законима који су уређивали ову област, стално су померани рокови за пријаву незаконито изграђених објеката, па је њихов број у даљем периоду стално растао. До доношења последњег у низу, Закона о озакоњењу, било је пријављено 812.991 нелегалних објеката (445.623, односно око 120% више од броја из 2004. године), од којих је до 27. јуна 2017. године, односно у периоду од 14 година легализовано 151.937 објеката (18,7% или 1,3% годишње). Поред тога, процена трошкова легализације у складу са Законом планирању и изградњи из 2009. године, утврдила је да су они чинили свега 24% од трошкова изградње кроз званичну процедуру²³³, па се могло и очекивати да ће оваква процедура легализације подстаћи, а не обуздати неформалну градњу.

Попис незаконито изграђених објеката на основу Закона о озакоњењу објеката показује да је у Србији евидентирано укупно 2.050.614 незаконито изграђених објеката. Од тог броја 975.822 су стамбени и 19.346 стамбено-пословни објекти, а што је укупно 995.168 објеката за становање, односно скоро половина свих незаконито изграђених објеката. Поред незаконито изграђених објеката који су били пријављени на основу претходних прописа, на основу самог Закона о озакоњењу било је пописано још 1.630.658 објеката, од чега је до 26 јуна 2017. године, односно за 1,5 година спровођења овог закона било донето 74.204 решења о озакоњењу, односно око 4,55% од пописаних објеката.

Републички геодетски завод израђује Регистар бесправно изграђених објеката у Србији. који показује већи број таквих објеката од оних који су евидентирани у законским процедурама, али пошто се ради о различитим врстама објеката који су видљиви на орто-фото снимцима (вишеспратни стамбени или пословне зграде, магацини, помоћни објекти, као и интервенцијама на законито изграђеним објектима), није могуће проценити који проценат од овог броја чине стамбени објекти.

Санирање стања у области становања и спречавање будуће бесправне градње је дугорочан процес који захтева доношење политичких одлука, одржива системска решења и финансијска средства. Кроз доношење Закона о планирању и изградњи 2003. године и његову измену 2009, а потом и доношења нових закона за ову област, Закона о легализацији објеката из 2013 и најновијег Закона о озакоњењу објеката из 2015. године, бесправна изградња није заустављена, а самим тим ни ширење неформалних насеља. Националном стратегијом социјалног становања из 2012. године биле су предвиђене и мере за спречавање ширења неформалне градње кроз системски приступи одговарајућем и приуштивом становања за различите категорије становништва, као и санирање неформалних насеља, али је у том смислу реализација стратегије била недовољна. Даљим унапређењем законодавног и стратешког оквира у области планирања, изградње и становања, и у склопу тога унапређења управљања земљиштем, као и развојем програма и пројеката стамбене подршке (социјалног становања) синергијски се могу остварити ефекти и на сузбијању настанка и ширења нелегалне изградње и неформалних насеља. Ове мере се могу допунити и мерама у области урбанистичког планирања, као на пример давањем олакшица инвеститорима који

²³³ Мрежа удружења локалних власти у угодочној Европи (НАЛАС) 2011: 107

у оквиру приватне станоградње обезбеђују део станова за стамбену подршку. Овакве мере захтевају измене регулативе у области планирања и изградње, као и развој и примену нових инструмената управљања простором.

Неформална и подстандардна насеља²³⁴

У складу са *Бечком декларацијом о неформалним насељима*, чији потписник је и Србија, неформална насеља су људска насеља која из различитих разлога не задовољавају услове за законско признавање (изграђена без поштовања формалних процедура законског власништва, грађевинских и урбанистичких прописа) а која ометају економски развој. Карактеришу их мале густине насељености, најчешће низак квалитет изградње и услова живота, недовољна опремљеност техничком (путном, водоводном, канализационом, електро, енергетском, телефонском мрежом) и социјалном инфраструктуром (обданишта, школе, здравствене, културне и социјалне установе).

Под изразом "подстандардна насеља" се пре свега подразумевају насеља у којима становници живе у неусловним становима и недостаје основна комунална инфраструктура. Пошто се појам "подстандардно" пре свега односи на недостајућу комуналну инфраструктуру, као и на подстандардне стамбене објекте, треба истаћи да ови проблеми постоје и у другим неформалним насељима, а посебно оним у којима није могуће накнадно задовољити минималне урбанистичке параметре и пружити основне комуналне услуге због тога што због беспланске изградње нису развијани неопходни физички капацитети за задовољење јавног интереса.

У превенцији и унапређењу услова живота у „сламовима”, у Србији се последњих година развио термин „подстандардна насеља”, који иако нема упориште у националном законодавству употребљава се у разним стратешким документима и појединачним програмима невладиних и међународних организација и локалних власти. Овај израз се у урбанистичкој документацији и теорији односи на ромска насеља, мада то није увек случај. У ту категорију убрају се и “партаје” као делови стамбених блокова у центрима градова, као „сламови” или „нехигијенских насеља”, као потпуно неусловна насеља у којима су стамбени објекти састављени од дасака, картона и сличних материјала. Према попису из 2011. године ромска популација у Србији броји око 150 хиљада становника, од чега је већина у подстандардним насељима, што указује на потребу да се системски приступи решавању овог проблема, обавезно у складу са одговарајућим планом.

У другим земљама који се боре са истим проблемом, за потребе уређења неформалних насеља доносе се санациони урбанистички планови, у којима се утврђују минимални стандарди за уређење и унапређење неформалних насеља у циљу подизања квалитета живота. Усвајањем ових планова обезбеђује се и услов за добијање употребних дозвола за изведене објекте, као и грађевинских дозвола за нове објекте. Један од кључних недостајућих инструмената за уређење ових насеља је инструмент урбане комасације. У циљу примене овог инструмента потребно је донети недостајући подзаконски акт. Треба, међутим, имати у виду да поступак урбане комасације у подручјима у којима нема интензивног промета непокретности, овај поступак треба да обухвати и шири контекст мера од решавања техничких питања (што треба да уреди подзаконски акт о урбаној комасацији), а пре свега са становишта социјалних и економских аспеката, како би цео процес био успешан и дугорочно одржив.

²³⁴ Део извода из Извештаја ће бити обрађен у поглављу о непланској изградњи

3.5. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ЗА СТАНОВАЊЕ

3.5.1. Институције надлежне за становање на републичком нивоу

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, у складу са чланом 6. Закона о министарствима обавља послове државне управе који се односе и на: просторно планирање; урбанизам; грађевинарство; грађевинско земљиште; уређивање стамбених односа и стамбеног пословања; комуналну инфраструктуру и комуналне делатности, послове инжењерске геодезије; инспекцијски надзор у предметној области. Поред праћења примене прописа који уређују областа становања, министарство је надлежно за припрему и праћење спровођења мера стамбене политике у Републици Србији, а што је детаљније прецизирано чланом 120. Закона о становању и одржавању зграда, као: припрема и праћење Националне стамбене стратегије, Акционог плана за њено спровођење и програма стамбене подршке; припрема извештаја о спровођењу Стратегије и Акционог плана; обезбеђивање средства за реализацију Програма стамбене подршке; оцена испуњености услова из објављеног јавног позива за учешће у Програму стамбене подршке; праћење, анализирање и вршење надзора над реализацијом програма и пројеката и коришћењем средстава за финансирање стамбене подршке. Као надлежна организациона јединица, Одељење за стамбену политику, комуналне делатности и енергетску ефикасност има седам запослених, док се стамбеним питањима бави свега троје запослених.

Министарство финансија обавља послове државне управе којим се утиче на унапређење општих услова и амбијента за развој стамбеног сектора, а који се односе на: систем и политику пореза, такса и других јавних прихода, уређивање права јавне својине, права својине и других стварних права, вршење својинских овлашћења, банкарски систем; осигурање имовине и лица, својинскоправне и друге стварно-правне односе, режим и промет непокретности и слично.

Министарство за рад, запошљавања, борачка и социјална питања обавља послове државне управе који се односе на: систем социјалне заштите; остваривање права и интеграцију избеглих и расељених лица, повратника по основу споразума о реадмисији, ромског становништва и других социјално угрожених група. Ово министарство је надлежно за уређење и функционисање институционалног система социјалне заштите, који између осталог пружа и услуге становања. У надлежности овог министарства је и надзор над радом центара за социјални рад, који располажу подацима о социјално угроженим лицима на локалном нивоу.

Поред наведених републичких институција, постоје и оне, чија се делатност тиче и појединих стамбених питања, као што су:

Републички геодетски завод, који обавља стручне послове, као и послове државне управе који се, између осталог, односе на: оснивање, обнову и одржавање катастра непокретности; одржавање јавних регистара (просторних јединица; адресни регистар; јединствени регистар стамбених заједница); процену и вођење вредности непокретности. Надзор над радом Републичког геодетског завода врши Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.

Републичка дирекција за имовину Републике Србије, води јединствену евиденцију о непокретностима и обавља стручне послове и послове државне управе који се односе на прибављање, отуђење, давање на коришћење, односно у закуп непокретности у државној својини; распоређивање на коришћење стамбених зграда, односно станова и пословних просторија; укњижбу својине на непокретностима; старање о наплати закупнине, као и друге послове у вези са непокретностима у јавној својини Републике Србије.

Комесаријат за избеглице и миграције, као посебна организација у систему државне управе основан Законом о избеглицама, између осталог обавља и послове који се односе на: збрињавање избеглица и обезбеђивање њиховог смештаја и просторног размештаја, као и решавање стамбених потреба лица опредељених за интеграцију. У периоду од 1998. до 2013. године, у сарадњи са међународним донаторима Комесаријат је обезбедио 21.118 различитих стамбених решења за избеглице. Крајем 2013. године, започета је реализација Регионалног стамбеног програма, као највећег јавног стамбеног програма који се спроводи у Републици Србији, а који се као регионална иницијатива уједно реализује и у Босни и Херцеговини, Хрватској и Црној Гори. У оквиру овог програма треба да се реализује око 5700 стамбених решења. Комесаријат је такође и корисник око 2.125 стамбених јединица за смештај избеглица, које су у власништву Републике Србије.

Регионални стамбени програм спроводи **Јединица за управљање пројектима** при Министарству просвете, науке и технолошког развоја, која поред овог програма спроводи и стамбене пројекте за младе научнике.

3.5.2. Надлежности и обавезе локалних самоуправа у области становања

Закон о становању и одржавању зграда прописује бројне нове надлежности и обавезе јединица локалне самоуправе у области становања. Иако ове надлежности истовремено подразумевају постојање одређених и институционалних и финансијских капацитета ЈЛС, оне су ради лакшег праћења за потребе ове анализе категорисане у три групе: оне које захтевају институционалне, односно административне капацитете ЈЛС, оне које се пре свега односе на финансијске капацитете, као и оне које се тичу капацитета за спровођење нормативних активности, у вези доношења аката скупштина ЈЛС везаних за локалну стамбену политику.

Надлежности чије спровођење у највећој мери зависи од институционалних, односно административних капацитета су: праћење стамбених потреба и услова становања, као и резултата спровођења стамбених стратегија; формулисање и спровођење стамбене подршке, што може обухватити и основање непрофитне стамбене организације (стамбене агенције); вођење и организовање рада Регистра стамбених заједница; спровођење инспекцијског надзора у вези са управљањем и одржавањем зграда; могућност оснивања предузећа за одржавање зграда ради заштите јавног интереса; пружање саветодавне помоћи за унапређење енергетске ефикасности у зградама.

Надлежности које се у највећој мери тичу финансијских капацитета су: обезбеђивање средстава за предузимање активности одржавања зграда ради заштите живота, здравља људи и сигурности околине, као и ради спровођења мера локалне стамбене стратегије и одговарајућих програма стамбене подршке; бесповратно суфинансирање одржавање и унапређење (енергетских) својстава зграде; планирања, припреме и уређивања земљишта за реализацију стамбених пројеката; обезбеђивање станова за пресељење грађана у циљу стамбеног збрињавања (заштита од бескућништва) или решавања стамбених потреба на основу стамбених права стечених по претходним прописима (статус закупца на неодређено време, претходно станарско право).

Надлежности које тичу капацитета за спровођење нормативних активности односе се на доношење аката о: правилима кућног ред у стамбеним и стамбено-пословним зградама; обавезу одржавања и забране промене спољног изгледа зграде; минималном износу за текуће и инвестиционо одржавање зграда и накнади за принудног професионалног управника; спровођењу стамбене подршке; иселењу и пресељењу из бесправно заузетог

стана и заједничких просторија, из неформалног насеља које треба уклонити, као и из стана у својини грађана, задужбина и фондација.

Свака од ових група надлежности може се поделити на две основне области које су обухваћене Законом – одржавање стамбених зграда и стамбену подршку за решавање стамбених потреба.

3.5.2.1. Институционални и стратешки аспекти надлежности јединица локалних самоуправа

Институционалне надлежности и обавезе ЈЛС се такође могу поделити у подгрупе. У прву спадају надлежности и обавезе везане за одржавање стамбених зграда, а у другу везане за стамбену подршку, као и иселења и пресељења у случају различитих незаконитих или неодговарајућих стамбених статуса у вези са коришћења стана.

У области одржавања стамбених зграда, свака ЈЛС је дужна да води Регистар стамбених заједница и организује рад Регистра према својој територијалној надлежности и у складу са својим овлашћењима (члан 16), а има и могућност прописивања кућног реда у стамбеним и стамбено-пословним зградама на својој територији (члан 76).

Члан 115 Закона предвиђа доношење локалних стамбених стратегија и акционих планова за њихово спровођење *”ради остваривања јавног интереса у области становања и спровођења циљева и мера утврђених Националном стамбеном стратегијом и Акционим планом”* (став 1). ЈЛС су такође дужне да *”достављају годишње извештаје о резултатима спровођења Националне стамбене стратегије, локалне стамбене стратегије и акционог плана за њено спровођење министарству надлежном за послове становања”* (став 3).

Да би локалну стамбену стратегију спровеле у дело, ЈЛС имају могућност оснивања непрофитне стамбене организације на својој територији (члан 121, став 1. тачка 7).

Тakoђе, ЈЛС је дужна да обезбеди инспекцијски надзор над спровођењем Закона и прописа донетих на основу њега преко комуналне и грађевинске инспекције (члан 122. став 2), у вези са управљањем и одржавањем зграда у циљу заштите јавног интереса, односно „у циљу спречавања или отклањања опасности по живот и здравље људи, животну средину, привреду или имовину веће вредности, односно у циљу обезбеђивања сигурности зграде и њене околине”.

Локална стамбена стратегија као стратешки документ стамбене политике на локалу постојао је био предвиђен као важан инструмент и у претходно важећем Закону о социјалном становању. У оквиру СИРП-а 7 градова и општина је донело локалне стамбене стратегије у периоду 2006-2008. године, а касније, на основу Закона о социјалном становању Параћин је израдило и усвојило локалну стамбену стратегију, док је Бор урадио нацрт локалне стамбене стратегије, која није донета. Неколико јединица локалних самоуправа је донело акционе планова за унапређење положаја ромског становништва, који су обухватили и мере локалне стамбене политике. У међувремену, већи број ових докумената је престао да важи. Град Београд је приступио изради локалне стамбене стратегије 2018. године. Иако није постоји обавеза доношења локалних стамбених стратегија, број усвојених стратегија које су на снази говори о томе да не постоји довољно развијена свест о значају бављења стамбеном политиком на локалном нивоу. Без усвојене стамбене стратегије јединице локалне самоуправе неће бити у могућности да доносе адекватне локалне стамбене пројекте, као ни да планирају средства у буџету за ове намене. У наредном периоду, неопходно је оснаживати капацитете локалних самоуправа за бављење стамбеном политиком, као и радити на даљем јачању свести о значају стратешког планирања стамбене подршке на локалу.

3.5.2.2. Финансијски аспекти надлежности јединица локалних самоуправа

Уз институционалне аспекте надлежности, Закон прописује и директне буџетске обавезе јединица локалне самоуправе.

У области одржавања зграда, ЈЛС су дужне да у својим буџетима обезбеде средства за *"финансирање радова одржавања зграде у циљу остваривања јавног интереса"* (члан 61. став 7).

Ради спровођења стамбене политике на локалном нивоу, ЈЛС имају обавезу обезбеђивања средстава у буџетима за:

- Реализацију стамбених пројеката у складу са програмом стамбене подршке и другим програмима које доноси Влада у циљу остваривања стамбене политике, односно Стратегије и Акционог плана (члан 121. став 1);
- Реализацију стамбених пројекта и других мера и активности у складу са локалном стамбеном стратегијом и акционим планом (члан 121. став 1);
- Планирање буџетских средстава за спровођење локалне стамбене стратегије и стамбених пројеката (члан 121. став 1);
- Обезбеђивање средства за субвенционисање закупнине из члана 95. овог закона и друге облике субвенционисања;
- Планирање, припрему и уређење земљишта за реализацију стамбених пројеката кроз које се реализује стамбена подршка (члан 121. став 1).

ЈЛС има могућност да средства за финансирање стамбене подршке која се обезбеђују из њеног буџета додели непрофитној стамбеној организацији, или да тим средствима сама спроводи програм стамбене подршке у случају да није основала стамбену агенцију или другу непрофитну стамбену организацију (члан 118. став 4).

3.5.2.3. Нормативни аспекти надлежности јединица локалних самоуправа

У области одржавања зграда, скупштине ЈЛС су дужне да донесу акт о минималној висини износа о текућем одржавању зграда, акт о висини износа накнаде коју плаћају власници посебних делова у случају принудно постављеног професионалног управника, као и акт о минималној висини износа издвајања на име трошкова инвестиционог одржавања заједничких делова зграде (члан 61. став 8).

Додатно, ЈЛС може да донесе одлуку којом прописује обавезу одржавања и забрану промене спољног изгледа зграде, уз прописивање различитих степена обавезности одржавања, у зависности од урбанистичке зоне или блока у ком се зграда налази (члан 61. став 4), као и одлуку којом предвиђа бесповратно суфинансирање инвестиционог одржавања и унапређења својстава зграде и одлуку којом прописује поступак доделе средстава, проценат учешћа и услове суфинансирања (члан 61. став 6).

У области стамбене политике, скупштина ЈЛС доноси акт о начину располагања становима у јавној својини који се додељују као вид стамбене подршке, који обухвата и мерила за утврђивање реда првенства. На основу листе реда првенства доноси одлуку о додели стамбене подршке, на основу које закључује уговоре о додели одговарајуће стамбене подршке (члан 108. став 1). У поступку доношења новог, односно измене и допуне, односно спровођења важећег планског документа, може се показати потреба уклањања бесправно изграђених објеката, а када се ради о таквим објектима на земљишту у својини другог лица, није могуће применити поступак експропријације, већ је у циљу заштите од бескућништва потребно донети одлуку о неопходности иселења са планом пресељења (члан 82. ст. 1. и 2),

на основу које се даље спроводи иселјење и стамбено збрињавање стамбено и социјално угроженог становништва из тих објеката.

СКГО је у сарадњи са ресорним министарством почетком 2018. године спровела анкету међу ЈЛС о степену извршења ових обавеза (доношење локалних аката неопходних за спровођење Закона о становању). Према подацима из те анкете, до краја 2018. године, 112 ЈЛС донело одлуку о кућном реду (према моделу такве длуке који је СКГО понудио), док је 115 донело одлуке о минималним износима за текуће одржавање и управљање

3.6. УСЛОВИ СТАНОВАЊА И КАПАЦИТЕТИ ЗА ВОЂЕЊЕ ЛОКАЛНЕ СТАМБЕНЕ ПОЛИТИКЕ

Закон о становању и одржавању зграда обавезује све ЈЛС да надлежном министарству достављају годишње извештаје о стању стамбеног сектора на својој територији, и спровођењу националне и локалне стамбене стратегије.

Обавеза достављања извештаја о стамбеним потребама и условима становања, као и реализацији локалних стратешких докумената, први пут је уведена Законом о становању и одржавању зграда. Министарство је пилотирало прикупљање извештаја у периоду августу-септембар 2017. године, а у фебруару 2018. године ЈЛС су први пут доставиле званичне извештаје. Укупно је прикупљено 106 извештаја и самом анализом садржине увиђа се да све ЈЛС нису имале капацитет да правилно попуне Образац извештаја иако се добар део односи на статистичке податке из Пописа спроведеног 2011. године. С друге стране, прикупљање извештаја о стању у стамбеном сектору на дужи рок, могло би да помогне укупном јачању капацитета јединица локалне самоуправе за бављење стамбеном политиком, а посебно у поступку израде локалних стамбених стратегија.

Анализом прикупљених података могу се добити информације о општем стању стамбеног сектора у Србији, уочити одређени трендови на националном нивоу и извући закључци неопходни за дефинисање циљева Стратегије и могућих мера за њихово достизање.

У првом делу овог поглавља су анализирани укупни подаци из упитника. У другом делу су анализирани градови и општине детаљније, подељени у групе (град Београд и други већи градови, градови средње величине и остале општине), и овде су подаци из упитника допуњени другим базама података које постоје на националном нивоу – подацима из пописа нелегално изграђених објеката, ГИС за подстандардна ромска насеља, Попис 2011, итд. – да би се добила детаљнија слика о стању у стамбеном сектору и институционалним капацитетима, и на крају су описани уочени трендови у стамбеном сектору у Србији.

3.6.1. Преглед података из упитника за све локалне самоуправе

Прегледом података из упитника, прва правилност која се уочава је значајан вишак станова у великој већини општина и градова у Србији. Ово се примећује на два начина:

- ЈЛС су у оквиру упитника достављале податке о броју ненастањених станова на својој територији;
- Поређењем података из упитника о укупном броју станова за стално становање на територији ЈЛС и укупном броју домаћинстава.

Подаци о ненастањеним становима за стално становање су добијени из Пописа 2011. године, и приказују фактичко стање – број станова за стално становање у којима нико не живи или станова којима пописивач није имао приступа да утврди да ли га неко користи за становање (било власник или закупац).

Укрштањем података о укупном броју станова на територији ЈЛС и укупном броју домаћинстава, добија се слика о понуди (броју потенцијално расположивих станова) на територији ЈЛС у односу на стварне потребе.

У просеку, у градским насељима у ЈЛС, ненастањених станова има 20%. Ово је просек за укупно 91 ЈЛС која је правилно попунила формулар па су се ови подаци могли користити за анализу. Овде постоје екстреми, као на пример општина Ада са чак 80% ненастањених станова за стално становање у градском подручју, Нова Варош са 84%, Босилеград са 76%, итд. Од 91 ЈЛС анализирани по овом критеријуму (исправно попуњени обрасци из упитника), у пет општина је број ненастањених станова преко 50% укупног стамбеног фонда. С друге стране, у седам ЈЛС је број ненастањених станова једноцифрен, међу којима су и два града средње величине, Ужице и Пријепоље. Међутим, у највећем броју ЈЛС, подједнако и у већим градовима и у мањим општинама, у градским подручјима проценат ненастањених станова се креће од 15 до 30%

Када се упореди укупан број станова за стално становање и укупан број домаћинстава на територији ЈЛС, такође се уочава значајан вишак станова – у просеку, за 16% је већи број станова од укупног броја домаћинстава на територијама ЈЛС. У овој категорији су анализирани подаци из укупно 87 ЈЛС које су правилно попуниле ове колоне у упитнику. Од тога, у укупно 17 општина је број станова мањи него број домаћинства, што упућује на недостатак расположивих станова на тржишту. Ови проценти су мали, између 1 и 3%, а једина општина која значајно одскаче је београдска приградска општина Сурчин, у којој има чак 31% више домаћинства него станова за стално становање.

С друге стране, у 6 ЈЛС је укупан број станова за стално становање за преко 50% већи него број домаћинства. Међу њима је и Неготин, у коме према достављеним подацима испада да је број станова за 64% већи од броја домаћинства – 23.104 стана за стално становање на 8.395 домаћинства.

3.6.2. Незаконита изградња стамбених зграда

У овој анализи коришћени су подаци из базе незаконито изграђених објеката Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (МГСИ) да би се утврдили проценти незаконито изграђених стамбених објеката у ЈЛС.

У бази су пописани сви незаконито изграђени објекти у Србији, и класификовани по намени на стамбене, стамбено-пословне, пословне, итд. У категорији стамбених објеката, бројке се односе на објекте, а не на појединачне станове у њима (нпр. нелегално изграђена стамбена зграда је уписана као један објекат, без податка о броју стамбених јединица у њој). Међутим, досадашња истраживања незаконито изградње у Србији показују да је велику већину ових објеката чине једнопородичне куће, па се може претпоставити да је број нелегално изграђених стамбених зграда са више од једног стана релативно мали и не утиче на општу слику незаконите изградње.

Током Пописа 2011. пописани су сви стамбени објекти у Србији, без обзира да ли су легално или нелегално изграђени. Попис нелегалних објеката додатно је рађен 2017, до када је укупан број станова у Србији порастао за одређени проценат, те ове две базе података нису упоредиве. Стога, број станова из Пописа и број незаконито изграђених стамбених објеката из Базе министарства се могу узети као прилично поуздан податак при процени броја нелегално изграђених стамбених јединица на територији неке ЈЛС у односу на укупан стамбени фонд, уз минималан проценат грешке.

3.6.3. Стамбени профили градова

3.6.3.1. Стамбени профил града Београда

Град Београд има укупно 606.433 домаћинства, и 693.811 станова за стално становање на територији ЈЛС, или око 14% више станова него домаћинстава. У градском подручју има 72.848 станова више него домаћинстава, у осталом 14.530.

Ненастањених станова је укупно 107.474 на територији ЈЛС, у градском подручју 90.720 (15,57%), у осталим насељима 23.617 (20,74%). Карактеристика која се примећује као основна разлика у односу на остале градове у Србији је да је настањених станова мање од укупаног броја домаћинстава. У градском подручју има 17.422 (за 4%), а у осталим насељима 9.087 (за 10%) више домаћинстава него настањених станова (Слике 1 и 2).

График 40. Однос броја домаћинстава, станова и настањених станова у градском подручју Београда

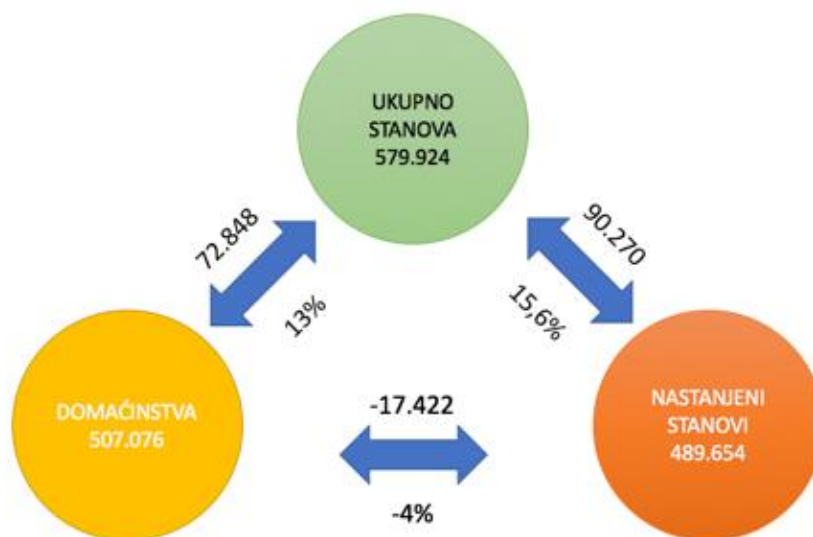
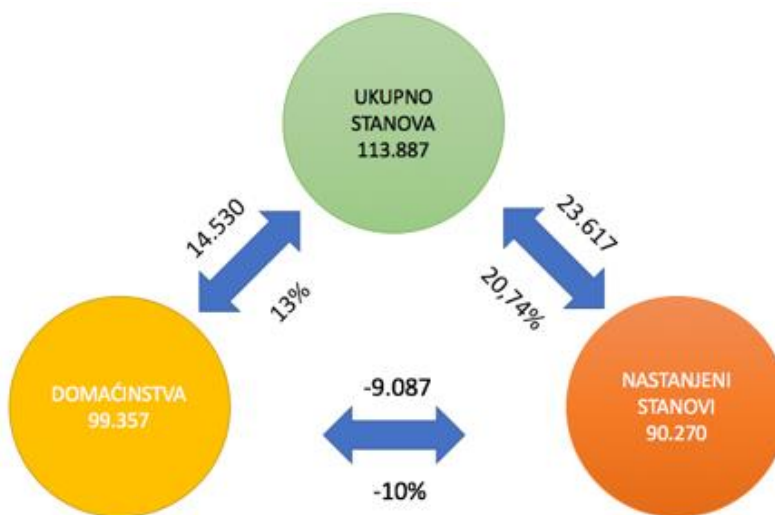


График 41. Однос броја домаћинстава, станова и настањених станова у осталим насељима у Београду



Око 18% станова има мање од 15m² по члану домаћинства (104.696 станова укупно). Такође, у око 2% станова живи два или више домаћинстава (11.831 стан укупно).

Око 2% станова нема текућу воду и прописно решену канализацију (11.360 и 11.345 станова). По 5,5% нема купатило или нудник (32.503 и 32.301 станова). Чак 51.741 стан (скоро 9%) се налази на плавном подручју.

Табела 58: Подаци о становништву и становима у Београду

Становништво (2011)	Београд ²³⁵	градска насеља	остала насеља
Бр. становника	1.659.440	1.344.844	314.596
Бр. домаћинстава	606.433	507.076	99.357
Прос. бр. чл. домаћинства	2,74	2,65	3,17
Страмбени фонд (2011)	Београд	градска насеља	остала насеља
Бр. станова	734.909	593.101	141.808
Бр. станова за стално ст.	693.811	579.924	113.887
Бр. настањених станова за ст.	586.337	489.654	90.270
Бр. ненаст. Станова за ст.	107.474	90.270	17.204
% ненастањених станова за ст.	15,49%	15,57%	15,11%

Извор података: Републички завод за статистику

Према бази незаконито изграђених објеката у Србији, нелегално изграђених стамбених објеката има 203.298, што чини 29% свих стамбених објеката у Београду. Подстандардних насеља према подацима из ГИС за Подстандардна ромска насеља, има 98 са укупно 2.841 објектом и 8.894 становника. Станова у јавној својини има 7.524, нешто више од 1%.

Табела 59: Неформални стамбени објекти и подстандардна насеља у Београду

Неформална градња – Незаконито изграђени стамбени објекти		Подстандардна насеља		
Број	% од броја станова за стално становање	Број насеља	Број објеката	Бр. становника
203.298	29%	98	2.841	8.894

Извор података: Републички завод за статистику и база МГСИ о подстандардним насељима

3.6.3.2. Стамбени профил већих градова²³⁶: Нови Сад, Ниш, Суботица, Крагујевац²³⁷

Значајно је већи број станова за стално становање од броја домаћинстава у сва три града.

- Нови Сад: у градском подручју 37.907 станова више него домаћинстава (за 28%), у осталом 5.050 (22%);
- Ниш: градско подручје 18.767 (22%), остало 10.526 (31%) станова више него домаћинстава;
- Суботица: градско подручје 6.649 (14%), остало 2.983 (18%).

Број настањених станова за стално становање је такође већи него број домаћинстава. Ово је посебно изражено у Новом Саду, где у градском подручју има чак 11.215 станова више него

²³⁵ Регион Београда, односно шира територију града Београда са 10 градских и 7 приградских општина

²³⁶ Градови са више од 100.000 становника у градском подручју (Нови Сад, Ниш, Суботица, Крагујевац) Према Попису 2011. године, Нови Сад, Ниш и Крагујевац имају пораст становништва (12,2%, 2,9% и 0,9%), док је број становника у Суботици пао за 5,4%

²³⁷ За Крагујевац нису достављени подаци за извештај о стамбеним потребама

домаћинстава (10%), а у осталим насељима 2.725 (13%). У градским подручјима у Нишу и Суботици је мала разлика између броја настањених станова и броја домаћинстава – Ниш 707 (1%), Суботица 185 станова више него домаћинстава. У осталим насељима, у Суботици је такође мала разлика, само 4% (504 стана више него домаћинстава), али је у Нишу чак 19% више настањених станова него домаћинстава.

Табела 60. Подаци о становима у Суботици

Дистрибуција станова	Градска насеља	Остала насеља
Бр. станова (за стално ст.)	47.129	16.573
Бр. настањених станова	40.665	14.094
Бр. домаћинстава	40.480	13.590
Бр. ненастањених станова	6.464	2.479
% ненастањених станова	13,72%	14,96%
Бр. домаћинстава више од ст.	-185	-504
% дом. више од ст.	0%	-4%
Разлика бр. станова бр. дом.	6.649	2.983
% станова више од дом.	14%	18%

Табела 61. Подаци о становима у Новом Саду

Дистрибуција станова	Градска насеља	Остала насеља
Бр. станова (за стално ст.)	137.460	22.822
Бр. настањених станова	110.768	20.497
Бр. домаћинстава	99.553	17.772
Бр. ненастањених станова	26.692	2.325
% ненастањених станова	19,42%	10,19%
Бр. домаћинстава више од ст.	-11.215	-2.725
% дом. више од ст.	-10%	-13%
Разлика бр. станова бр. дом.	37.907	5.050
% станова више од дом.	28%	22%

Табела 62. Подаци о становима у Нишу

Дистрибуција станова	Градска насеља	Остала насеља
Бр. станова (за стално ст.)	85.738	33.458
Бр. настањених станова	67.678	28.142
Бр. домаћинстава	66.971	22.932
Бр. ненастањених станова	18.060	5.316
% ненастањених станова	21,06%	15,89%
Бр. домаћинстава више од ст.	-707	-5.210
% дом. више од ст.	-1%	-19%
Разлика бр. станова бр. дом.	18.767	10.526
% станова више од дом.	22%	31%

Извор података: Републички завод за статистику

Процент ненастањених станова за стално становање:

- Нови Сад: градско подручје 19,42%, остало 10,19%
- Ниш: градско 21,06% остало 15,89%
- Суботица: градско 13,72% остало 14,96%

Процент неформалних стамбених објеката је значајно мањи него у Београду. У Новом Саду, и поред највећег миграторног притиска у односу на све остале градове у Србији последњих деценија (пораств броја становника између два пописа је 12,2%), проценат нелегално изграђених стамбених објеката је 7% укупног стамбеног фонда (11.418 објеката). У Нишу 18% (21.190) а у Суботици 24% (15.276). У сва три града је мали проценат станова у јавној својини, мање од 1%.

Табела 63 Незаконито изграђени стамбени објекти и подстандардна насеља

	Незаконито изграђени стамбени објекти		Подстандардна насеља		
	Број	% од бр. станова за стално становање	Број насеља	Бр. неусловних објеката	Број становника у објектима
Нови Сад	11.418	7	8	411	1.785
Ниш	21.190	18	10	502	1.074
Суботица	15.276	24	2	131	374

Извор података: МГСИ, Републички завод за статистику

3.6.3.3. Стамбени профили градова средње величине

У овом делу су анализирани: Сомбор, Зрењанин, Панчево, Смедерево, Краљево, Нови Пазар, Крушевац, Шабац и Лесковац. За остале градове средње величине (нпр. Чачак) недостају подаци.

Табела 64. Подаци о становима и домаћинствима у градовима средње величине

ГРАД	СТАНОВНИШТВО			СТАНОВИ		
	Број становника	Број домаћинства	Просечна величина домаћинства	Бр. станова за стално становање	Разлика између броја станова и домаћинства	% удео разлике од укупног фонда
Сомбор	85.903	31.730	2,7	37.029	5.299	17%
Зрењанин	123.362	44.470	2,77	52.957	8.487	19%
Панчево	123.414	43.144	2,86	50.089	6.945	16%
Краљево	125.488	42.028	2,99	53.367	11.339	27%
Нови Пазар	100.410	24.090	4,17	28.688	4.598	19%
Смедерево	108.209	34.909	3,10	44.050	9.141	26%
Крушевац	128.752	40.947	3,14	51.556	10.609	26%
Шабац	115.884	39.091	2,96	51.069	11.978	31%
Лесковац	144.206	43.603	3,31	52.682	9.079	21%

Извор: Републички завод за статистику

У градовима средње величине такође се уочава знатно већи број станова за стално становање од броја домаћинства. Свуда је између 17% (колико је у Сомбору) и 27% (колико је у Краљево) станова више него домаћинства.

Процент незаконито изграђених стамбених објеката је такође велики. Најмање је у Смедереву са «само» 11% незаконито изграђених стамбених зграда у односу укупан стамбени фонд који чини 4.820 стамбених објеката). У осталим градовима је тај проценат

преко 20%, а у четири од девет анализираних градова прелази половину укупног стамбеног фонда. Број нелегалних објеката је најдрастичнији у Шапцу, где они чине 61% укупног броја станова. Нови Пазар има тек нешто мањи проценат, 57%, а у овој групи су и Краљево са 53% и Лесковац са 52%. Остали градови имају нешто мањи проценат, али и даље значајно већи и од Београда и од четири велика града анализирана у претходном поглављу.

Ови подаци указују да поред неповољног односа цене стана и прихода грађана који је увек израженији у већим градовима због високих цена грађевинског земљишта, постоје и значајни проблеми недостатка капацитета у градовима средње величине за бављење питањима политике урбаног развоја и становања.

Процент станова у јавној својини је, као и у претходно анализираним градовима, занемарљив. Само Панчево и Сомбор имају нешто више од 1% (551 и 406) док је у свим осталим градовима значајно испод 1% станова у јавној својини. Најдрастичнији су Крушевац са 0,3% (154) и Нови Пазар са 0,39% (112 станова).

Табела 65: Незаконито изграђени стамбени објекти у градовима средње величине

Град	Бр. станова за стално становање	Бр. незаконито изгр. стамбених објеката	% од укупног бр. станова
СОМБОР	37.029	7.777	21%
ЗРЕЊАНИН	52.957	12.958	24%
ПАНЧЕВО	50.089	15.698	31%
КРАЉЕВО	53.367	28.347	53%
НОВИ ПАЗАР	28.688	16.401	57%
СМЕДЕРЕВО	44.050	4.820	11%
КРУШЕВАЦ	51.556	18.360	36%
ШАБАЦ	51.069	31.105	61%
ЛЕСКОВАЦ	52.682	27.334	52%

Извор података: База података бесправно изграђених објеката МГСИ

3.6.3.4. Специфични случај: стамбени профил Новог Пазара

У овој групи градова најспецифичнији стамбени профил има Нови Пазар. Осим Београда, једини град у коме је број домаћинстава већи од броја настањених станова за стално становање – 3.107 домаћинстава више (чак 24%) него настањених станова у градском подручју.

Табела 66: Подаци о броју станова у Новом Пазару

Дистрибуција станова	Град	Остало
Бр. станова (за стално ст.)	17.679	11.009
Бр. настањених станова	12.714	8.483
Бр. домаћинстава	15.821	8.269
Бр. ненастањених станова	4.965	2.526
% ненастањених станова	28,08%	22,94%
Бр. домаћинстава више од ст.	3.107	-214
% дом. више од ст.	24%	-3%
Разлика бр. станова бр. дом.	1.858	2.740
% станова више од дом.	11%	25%

Извор података: Републички завод за статистику

Ово се одражава на пренасељеност: у 3,8% станова живи 2 или више домаћинстава, што је скоро duplo већи проценат него у Београду (око 2%). Други показатељ пренастањености је површина стана по члану домаћинства. Чак 33,55% станова има мање од 15m² по члану (пренасељени станови), а додатних 38,62% су станови на ивици пренасељености, са 15-25m² по члану. Ово делимично може да се објасни и чињеницом да је просечно домаћинство у Новом Пазару знатно бројније него у другим градовима, са 4,17 чланова. Такође се примећује и изузетно лош квалитет станова. Преко 60% станова нема купатило и/или нужник, 56% нема кухињу, преко 12% нема прикључак на водовод или хидрофор, а скоро 8% није прикључено на канализацију или септичку јаму. Поред тога, Нови Пазар има 16.401 нелегално изграђени стамбени објекат, што је 57% укупног стамбеног фонда

Табела 67 Индикатори пренасељености станова у Новом Пазару

Површина стаанова	Испод 15m ² /чл.	15 до 25 m ² /чл.	преко 25m ² /чл.
Број станова	7.724	8.892	6.406
%	33,55%	38,62%	27,83%
Бр. домаћинства по стану	1 домаћинство	2 домаћинства	3 домаћинства
Број станова	22.143	801	78
%	96,18%	3,48%	0,34%

Извор података: Републички завод за статистику

Табела 68. Неусловни станови у Новом Пазару

НЕУСЛОВНИ СТАНОВИ	Број станова	%
Станови без прикључка на водовод или хидрофор	2.808	12,20%
Станови без прикључка на канализацију/без септичких јама	1.806	7,84%
Станови без прикључка на електро мрежу	996	4,33%
Станови без кухиње	12.931	56,17%
Станови без купатила	14.091	61,21%
Станови без нужника	14.149	61,46%
Станови од слабог материјала	/	/
Просторије настањене из нужде	73	0,32%
Станови на плавном подручју	750	3,26%

Извор података: Републички завод за статистику

3.6.4. Анализа постојећих капацитета за вођење стамбене политике у ЈЛС

3.6.4.1. Капацитети у граду Београду

За послове становања је у Граду Београду задужено посебно Одељење за становање у оквиру Секретаријата за имовинске и правне послове. Одељење уз начелника има још 11 извршилаца (по једног на сваких 63.000 станова).

Треба имати у виду да и београдске општине имају своје организационе јединице задужене за послове везане за становање, што побољшава слику о институционалним капацитетима, мада су ови послови најчешће спојени са другим пословима. Међутим, посебни формулари за сваку општину на територији града нису достављени у процесу прикупљања података.

Београд нема специјализовану организацију за спровођење стамбене политике (стамбену агенцију или други облик организације), нити стамбену стратегију.

Табела 69. Подаци о институционалним капацитетима у Београду

ЈАВНИ СТАМБЕНИ ФОНД		ИНСТИТУЦИОНАЛНИ КАПАЦИТЕТИ			
Бр. станова у јавној својини	% у односу на станове за стално становање	Организациона јединица за послове становања	Бр. извршилаца (без руководиоца)	Непрофитна стамбена организација	Стратешки документ
7.524	1,08%	Одељење за становање у Секретаријату за имовинске и правне послове	11	Не постоји	Не постоји

Извор података: МГСИ, извештаји ЈЛС по основу члана 115. Закона о становању и одржавању зграда

3.6.4.2. Капацитети у већим градовима²³⁸

Нови Сад има у оквиру градске управе посебан Сектор за стамбене послове, са 10 извршилаца (1 на око 16.000 станова). Поред тога, постоји и градска стамбена агенција. Нема података да ли постоји градска стамбена стратегија и пратећи акциони план. Град има 983 стана у јавној својини (0,6% од укупног броја станова за стално становање).

Ниш такође има градску стамбену агенцију са 9 извршилаца. Нема података о организационој јединици унутар градске управе задуженој за послове становања. Стамбена стратегија и акциони план су израђени у оквиру УН-Хабитат СИРП пројекта који се спроводио у периоду од 2005. до 2008. године, и истекли су 2012. године. Нови стратешки документ није донет. Укупно има 367 станова у јавној својини (0,3%), од чега је 76 изграђено кроз СИРП пројекат (скоро петина укупног јавног стамбеног фонда).

У Суботици је за послове становања задужен Секретаријат за имовинско-правне послове, који уз руководиоца има само једног извршиоца. Град нема стамбену агенцију или другу организацију за стамбене послове, нити стратешки документ. Укупно у Суботици има 147 станова у јавној својини (0,23%).

Табела 70. Подаци о институционалним капацитетима у Новом Саду, Нишу и Суботици

	ИНСТИТУЦИОНАЛНИ КАПАЦИТЕТИ			
	Организациона јединица за послове становања	Бр. извршилаца (без руководиоца)	Непрофитна стамбена организација	Стратешки документ
Нови Сад	Сектор стамбених послова, градска управа за имовину и имовинско-правне послове	10	Градска стамбена агенција	/
Ниш	Градска стамбена агенција	9	Градска стамбена агенција	Стамбена стратегија истекла 2012
Суботица	Секретаријату за имовинско-правне послове	1	Не постоји	Не постоји

Извор података: МГСИ, извештаји ЈЛС по основу члана 115. Закона о становању и одржавању зграда

²³⁸ Градови са више од 100.000 становника у градском подручју: Нови Сад, Ниш, Суботица

3.6.4.3. Капацитети у градовима средње величине

Сви градови имају у оквиру градске управе организациону јединицу задужену за послове становања. Међутим, осим у Зрењанину, ни у једном другом граду не постоји посебна јединица задужена само за становање, већ су ови послови спојени са другим, најчешће имовинско-правним, комуналним и сличним делатностима.

Табела 71. Подаци о капацитетима у градовима средње величине

ГРАД	ЈАВНИ СТАМБЕНИ ФОНД		ИНСТИТУЦИОНАЛНИ КАПАЦИТЕТИ			
	Бр. станова у јавној својини	% од станова за стално становање	Организац. јединица за становање	Бр. извршилаца (без руководица)	Непрофитна стамбена организација	Стратешки документ
Сомбор	406	1,10%	Одсек за имовинско правне и стамбене послове ГУ Сомбора	5	Не постоји	Не постоји
Зрењанин	361	0,68%	Одељење за имовинско правне и управљање имовином, Одсек за стамбене послове	8	Градска стамбена агенција (ГСА)	Стамбена стратегија истекла 2014.
Панчево	551	1,10%	Секретаријат за урбанизам и грађевинске послове	0	ГСА	Стамбена стратегија истекла 2012.
Краљево	416	0,78%	Секретаријат за урбанизам, грађевинске, стамбено-комуналне послове и саобраћај	0	ЈП градско стамбено	Стамбена стратегија истекла 2012.
Нови Пазар	112	0,39%	Одељење за комуналне и стамбене послове и саобраћај	0	Не постоји	Не постоји
Смедерево	228	0,52%	Одељење за урбанистич. комуналне и имовинско -правне послове	1	ГСА	Не постоји
Крушевац	154	0,30%	Служба за стамбено-комуналне послове	1	Не постоји	Не постоји
Шабац	228	0,45%	ГУ Шапца, Одељење за инспекцијске и комунално – стамбене послове	1	Не постоји	Не постоји
Лесковац	70	0,13%	ГУ Лесковца, Одељење за стамбено- комуналне послове, саобраћај и инфраструктуру	6	ГСА	Стамбена стратегија донета 2013

Извор података: МГСИ, извештаји ЈЛС по основу члана 115. Закона о становању и одржавању зграда

Из Табеле 70 се види да највећи проблем представља ограниченост људских капацитета. На пример, Нови Пазар, Краљево и Панчево осим руководиоца немају ни једног извршиоца у овим организационим јединицама, а Шабац, Крушевац и Смедерево имају само по једну особу.

Зрењанин има Одсек за стамбене послове унутар Одељења за имовинско-правне послове, са 8 запослених извршилаца (један на око 6.600 станова). У Лесковцу су стамбени послови спојени са комуналним, саобраћајем и инфраструктуром (Одељење за комунално-стамбене послове, саобраћај и инфраструктуру), и одељење има 6 извршилаца (један на 8.780 станова). Сомбор има Одсек за имовинско-правне и стамбене послове са 5 извршилаца (један на 7.400 станова).

Градску стамбену агенцију има пет градова: Зрењанин, Панчево, Краљево, Смедерево и Лесковац. Само у Лесковцу постоји важећи стратешки документ, Стамбена стратегија усвојена 2013. године. У осталим градовима су стратегије истекле 2012. или 2014. године, а нове нису донете.

3.7. ИСКУСТВА СПРОВОЂЕЊА СТАМБЕНИХ ПРОЈЕКТА

3.7.1. Анализа искустава реализованих стамбених пројеката у граду Београду

Проблематику становања у Београду је непоходно посматрати у два временска периода, пре и после 2000. године, и то у погледу начина располагања, својине и извора финансирања.

Период од 1945. до 2000. године

Период од завршетка Другог светског рата до краја педесетих карактерише државна изградња у централном делу Београда на локацијама које су током рата претрпеле значајна разарања као и на локацијама на ободу града у близини индустријских зона. Такође, за овај период је битно и доношења закона о конфискацији, национализацији и одузимању вишка стамбеног простора, јер се имовинско-правне и социолошке последице ових закона осећају и данас (поступци реституције и решавање проблема „заштићених станара“).

Од почетка шездесетих година образују се градски и општински фондови за стамбену изградњу који се финансирају из стамбеног доприноса предузећа (у правилу 4% од исплаћених зарада). Сви станови су у друштвеној својини, а право на стан је право које проистиче из радног односа и припада социјалној а не економској категорији.

Седамдесете године не мењају ништа у начину финансирању, али се организација и координација друштвене изградње врши преко самоуправних интересних заједница.

Закон о стамбеним односима из 1990. године²³⁹ означава почетак промена својине и омогућава да закупци на неодређено време стана у друштвеној својини откупе стан и постану његови власници. Према неким подацима у Београду је од 1945. до средине деведесетих година изграђено око 250.000 станова. Данас је од овог броја остало још око 4.500 неоткупљених што је 0,6% од укупно 734.909 станова у Београду.

По укидању самоуправних интересних заједница основан је Фонд за изградњу станова солидарности. Финансирање се обезбеђује у складу са чланом 44. Закона о становању издвајањем 1.3% од исплаћених бруто зарада предузећа, установа и органа, као и на основу Одлуке о начину, условима и роковима коришћења и враћања средстава солидарности, коју је донео град Београд. У Београду је Фонд до 2007. године изградио 8762 стана.

²³⁹ Закон о стамбеним односима ("Сл. гласник СРС", бр. 12/90, 47/90 - испр. и 55/90, и "Сл.гласник РС", бр. 3/90 - испр. и 7/90 - испр.)

Доношење Закона о средствима у својини Републике Србије²⁴⁰ 1995. године означило је почетак преласка друштвене у државну својину, одредило начин располагања становима у државној својини за давање запосленима у јавном сектору и најавило крај дотадашњег начина финансирања стамбене изградње.

Обавеза издвајања средстава за станове солидарности је изменом Закона о становању²⁴¹ 2001. године пренета са предузећа на локалну самоуправу, чиме је започето неминовно и непоходно одвајање социјалне и економске политике у становању, али је са друге стране станоградњу лишило стабилног извора прихода.

Период од 2000. године до данас

У таквим новонасталим условима Скупштина града Београда је започела спровођење четири пројекта становања.

Први је у сарадњи са Фондом за финансирање изградње станова солидарности средствима Фонда и из буџета града Београда за изградњу 2000 станова за период 2001. – 2005.

Други је покренут 2002. године Одлуком Скупштине града Београда о приступању пројекту изградње социјално непрофитних станова који ће се продавати по производној цени и станова за лица у стању социјалне потребе који се дају у закуп на одређено време са могућношћу продужења. Финансирање овог пројекта је било из буџета града Београда.

Трећи је поступак за расељавање неформалних насеља на територији града покренут 2009. године и спроведен кроз више акционих планова.

Четврти је учешће у Регионалном стамбеном програму за решавање стамбених потреба избеглих лица из Хрватске и Босне и Херцеговине и пројекат затварања колективних избегличких центара у сарадњи са УНХСР-ом

Пројекат у сарадњи са Фондом за изградњу станова солидарности

Овај пројекат је представљао покушај да се попуни празнина која је настала укидањем обавезног издвајања средстава из зарада („стамбеног доприноса“), великог броја нерешених стамбених потреба, последица огромног механичког прилива становништва (избеглице и интерно расељена лица) прелазак са самоуправно-социјалистичког-солидарног економског система на неолиберални.

И у овом пројекту су примењена традиционална правила функционисање Фонда која подразумевају да се средства фонда усмеравају на изградњу или куповину станова а потом се, станови под субвенционисаним кредитним условима дистрибуирају удружењима средстава – предузећима која су учествовала у пуњењу фонда, а један број и удружењима РВИ. Од овог пројекта је изграђено 1424 стана која су дата на располагање предузећима и установама које су на основу својих интерних правилника давале станова у закуп на неодређено време што је омогућавало откуп у складу са Законом о становању, а од 19. јула 2002. године станови су расподељивани запосленима у складу са Уредбом о решавању стамбених потреба изабраних, постављених и запослених код корисника средстава у државној својини²⁴² у закуп на одређено време на 5 година, а у периоду од јануара 2007. до 29. августа 2009 са могућношћу куповине по тржишној цени на 20 година.

²⁴⁰ Закон о средствима у својини Републике Србије ("Сл. гласник РС", бр. 53/95, 3/96 - испр., 54/96, 32/97 и 101/2005 - др. закон)

²⁴¹ Закон о становању ("Сл. гласник РС", бр. 50/92, 76/92, 84/92 - испр., 33/93, 53/93, 67/93, 46/94, 47/94 - испр., 48/94, 44/95 - др. закон, 49/95, 16/97, 46/98, 26/2001, 101/2005 - др. закон, 99/2011 и 104/2016 - др. закон)

²⁴² Уредба о решавању стамбених потреба изабраних, постављених и запослених код корисника средстава у државној својини ("Сл. гласник РС", бр. 41/2002, 76/2002, 125/2003, 88/2004, 68/2006 - одлука УСРС, 10/2007, 107/2007 и 68/2009)

Фонд за изградњу станова солидарности коначно је престаје да постоји 2010. године, а његов правни следбеник је град Београд који је преузео преостала средства, обавезе и потраживања. Потребно је и напоменути, да град Београд није донео одлуку о формирању градске стамбене агенције променом статуса Фонда, како је то учинило више градова у Србији на основу Закона о социјалном становању.

Пројекат изградње социјално непрофитних станова

Овај пројекат је реализован кроз три модалитета, продаја станова, давање станова у закуп социјално угроженим лицима и непрофитни закуп.

Продаја станова

У периоду од 2003. до 2018. године у оквиру овог пројекта, кроз више програма изграђено је 2244 стана за продају по производној цени.

Избор корисника купаца је вршен на основу Одлука о условима и начину располагања становима изграђеним према пројекту 1100 станова у Београду и Одлуке о условима продаје 2000 социјално непрофитних станова у Београду²⁴³ које су биле прописи чије је правни капацитет исцрпљен завршетком изградње предвиђеног броја станова. Скупштина града Београда је 2014. године донела Одлуку о располагању становима града Београда²⁴⁴ која је у извесном смислу надокнађивала чињеницу што град Београда није донео стратегију становања у складу са Законом о социјалном становању.

У овом периоду објављена су 3 конкурса за продају станова. Право учешћа на конкурс за продају станова по производним ценама су имали запослени у јавном сектору (просвета, здравство, полиција, управа, јавна градска предузећа), али и посебне категорије млади брачни парови, тешки физички инвалиди и родитељи лица са хендикепом, ратни војни инвалиди, заслужни спортисти и слободни уметници. Услови продаје за прва два конкурса објављеним 2003. и 2007. године су били 20% учешће, преостали део на рате на 20 година са 0,5% камате, а на трећем објављеном 2011. године продаја је била у једнократном износу односно путем стамбених кредита комерцијалних банака.

На прва два конкурса за непрофитну продају је поднето укупно 13.184 пријава, односно 36.268 лица (подносилаца пријава и чланова домаћинства). Изграђена је и продато 2000 станова. Цене изграђених станова су се кретале од око 800 €/m² на првом конкурс за до око 1050 €/m² на другом. Нема већих проблема при наплати рата, кашњења у плаћању рата су на око 5% од укупног броја купаца. У целости је исплаћено 120 станова.

На трећем конкурс за непрофитну продају, објављеном 2011. године, пријавио се далеко мањи број, 1532 (укупно 4321) лице, а због малог интересовања за прву изграђену локацију у Земун пољу – Камендин 2, ни изграђених 244 стана још увек нису продата. Као разлог незаинтересованости учесници на конкурс првенствено истичу локацију, иако је цена станова била 690€/m².

Закуп станова за социјално угрожена лица

и Уредба о решавању стамбених потреба изабраних, постављених и запослених код корисника средстава у државној својини ("Сл. гласник РС", бр. 102/2010, 117/2012 - одлука УС и 104/2016 - др. закон)

²⁴³ Одлука о условима и начину располагања становима изграђеним према пројекту 1100 станова у Београду ("Сл. лист града Београда", бр. 20/2003, 9/2004, 11/2005, 4/2007, 29/2007, 6/2010, 16/2010, 37/2010, 17/2012, 8/2013 и 77/2014) и Одлука о условима продаје 2000 социјално непрофитних станова у Београду ("Сл. лист града Београда", бр. 7/2005 и 25/2005, "Сл. гласник РС", бр. 109/2006 - одлука УСРС и "Сл. лист града Београда", бр. 29/2007 и 32/2010)

²⁴⁴ Одлука о располагању становима града Београда (Сл.лист града Београда, бр. 20/2015, 37/2016 и 114/2016)

За закуп станова на одређено време, на пет година са могућношћу продужења, могла су да конкуришу лица која су примаоци социјалне помоћи или лица чији приходи по домаћинству нису прелазили 80% од просечне зараде у Србији.

На 5 конкурса за закуп 633 стана укупно је поднето 5441 пријава, односно 14.528 лица (подносилаца пријава и чланова домаћинства).

Закупнина за ове станове је одређена према методологији за закупнине за станове у јавној својини и умањена за 50%, а сви закупци имају право и на субвенције до 30% за остале комуналне трошкове (трошкови комуналија који се плаћају преко Инфостана и електрична енергија). Међутим, од укупног броја редовно све трошкове измирује 319 закупаца. Овај податак није неочекиван имајући у виду да је трећина закупаца на материјалној помоћи, а да су остали на око 80% од просека зарада у Републици, као и да се одобрена субвенција укида са првим кашњењем уплате. Један од основних проблема овог модалитета је настао у самом опредељивању да се породична домаћинства са ниским примањима усељавају у станове са високим трошковима (станови са централним грејањем), а да истовремено није предвиђен механизам који би, било кроз стамбени додатак или кроз сталне субвенције надокнађивао обавезе плаћања закупнине и осталих трошкова. Други је проблем настао у немогућности одређеног дела закупаца који су пресељени из неформалних насеља да се прилагоди становању у стамбеној згради, а да истовремено није била организована стална помоћ социјалних служби у прилагођавању.

Од укупног броја станова, ако се посматрају рањиве категорије, 410 станова су добила породична домаћинства која у свом саставу имају лица са инвалидношћу, телесним оштећењем или психофизичком ометеношћу. Такође, у ове станове је усељено укупно 191 ромско породично домаћинстава, а од тога 60 породица расељених из неформалних насеља.

Непрофитни закуп

Град Београд је објавио 2016. години конкурс за непрофитни закуп за 133 стана на који је било поднето 971 пријава, са укупно 2.108 лица. Право учешћа је одређено по квотама и то 33 стана су била опредељена за ратне војне инвалиде, родитеље лица са психофизичком ометеношћу, тешке инвалиде и лица на социјалној помоћи, а 100 станова за лица без стана чији приходи не прелазе цензус 1,2 просечне зараде у Београду за једночлано домаћинство (чл. 91. Закона о становању и одржавању зграда).

Закупнина је одређена у складу са Правилником о јединственој методологији обрачуна непрофитне закупнине²⁴⁵ и Одлуци о располагању становима града Београда и износи 206 динара/м² за 2018. годину. Предвиђен је и стамбени додатак за домаћинства са ниским примањима, као и субвенције за комуналне трошкове. Како је зграда усељена у марту 2018. године, још увек се не могу проценити ефекти овог модалитета.

Расељавање неформалних насеља

Град Београд започео је са применом националне Стратегије за унапређење положаја Рома 2009. године усвајањем Акционог плана за расељавање нехигијенских насеља на територији града Београда у 2009. години и адекватним збрињавањем расељених породица.

Према званичном попису становништва из 2011. године, у београдском региону живи 27.325 Рома, који су се изјаснили да припадају тој националној мањини. Са друге стране, процењује се да у Београду у овом тренутку има 95 неформалних насеља у којима живи неколико десетина хиљада становника.

²⁴⁵ Правилник о јединственој методологији обрачуна непрофитне закупнине ("Сл. гласник РС", бр. 90/2017)

По питању расељавања неформалних ромских насеља, град Београд је поступао уважавајући принцип недискриминације и обезбеђујући алтернативни смештај расељеним породицама. Од 2009. године расељено је неколико неформалних насеља на територији града, од којих су највећа „Газела“ и „Белвил“. Оба ова расељавања спроведена су на основу акционих планова донетих за те конкретне потребе²⁴⁶. Од 2009. године до данас град Београд је стамбено збринуо преко 300 расељених ромских породица, односно преко 1.400 особа. Расељеним породицама обезбеђени су привремени и трајни смештај.

Град Београда је 2009. године поставио прва новоформирана насеља са мобилним стамбеним јединицама на својој територији, у која су привремено смештене породице исељене из некадашњих неформалних насеља у граду, а град Београд је сносио све трошкове становања у новоформираним насељима. На територији града је постављено девет новоформираних насеља (Макиш 1, Макиш 2, Кијево, Ресник, Јабучки рит, Орловско насеље, Рева, Варош и Бољевци) Њихово расељавање је извршено у складу са Акционим планом за пресељење становника новоформираних насеља Макиш 1, Макиш 2, Ресник, Јабучки рит и Кијево донетим 2013. године. У оквиру донаторског пројекта „Саградимо дом заједно“ и у сарадњи са UNOPS-ом, изграђено су у првој фази пројекта 139 станова за социјално становање у заштићеним условима на локацијама Орловско насеље, Мислођин, Јабучки рит.

У другој фази се предвиђа наставак изградње стамбених јединица, а прва следећа локација је Овча са 40 станова.

Истовремено кроз програме социјалног становања Града, у социјалне станове је смештено 60 породица расељених из некадашњих неформалних насеља, односно из новормираних насеља, као и 40 породица у сеоске куће, тако да нема више лица смештених у мобилне стамбене јединице.

У току 2017. године је извршено и пресељавање 58 припадника ромске националне мањине из неформалног насељу на локацији „Тошин бунар 175“²⁴⁷ смештањем у станове града Београда. У току је и поступак за расељавања ромских породица са подручја депоније „Винча“, али ће се тај поступак спровести по одредбама чл. 78. до 87. Закона о становању и одржавању зграда.

Наведене одредбе Закона, али већ и акциони планови града Београда у периоду после 2009. године и пре доношења Закона су били донети уз принципе да се расељавања спроведе када је то крајње решење, као и да пруже заштиту људских права становницима насеља из којих се расељава, проистиче из неколико међународних правних инструмената који штите људско право на адекватно становање као и друга са тим повезана људска права. Ово обухвата Универзалну декларацију о људским правима, Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, Конвенцију о правима детета, одредбе о забрани дискриминације које се налазе у Конвенцији о елиминацији свих облика дискриминације над женама и Међународној конвенцији о елиминацији свих облика расне дискриминације, као и препоруке садржане у документу Основни принципи и смернице у вези евикција и расељавања заснованих на развоју – Анекс 1 извештаја Специјалног известиоца о адекватном становању као компоненте права на адекватан животни стандард А/НРС/4/18.

²⁴⁶ Акциони план за расељавање нехигијенских насеља на територији града Београда у 2009. години, Градско веће, Број: 5-484/09-ГВ од 28. маја 2009. године; Акциони план расељавања нехигијенског насеља у оквиру пројекта изградње приступних путева ка мосту преко реке Саве (јуни 2012. године); Акциони план за пресељење становника новоформираних насеља Макиш 1, Макиш 2, Ресник, Јабучки рит и Кијево (фебруар, 2013)

²⁴⁷ Акциони план за расељавање неформалног насеља „Тошин бунар 175“

Документ „Оквир ЕУ за националне стратегије за интеграцију Рома до 2020. године“ такође акценат ставља на обезбеђивање адекватних услова становања Рома.

Потребно је истаћи да, ако се посматра период последњих неколико деценија, да је учињен велики напредак у погледу поступака расељавања нехигијенских (неформалних) насеља. Од периода у којем су се уз подршку полиције рушили бесправно изграђени објекти, а породице остављане без смештаја, преко привременог смештаја у радничке бараке или контејнере (мобилне стамбене јединице), дошло се до степена у којем се више не поставља питање поштовања међународних конвенција и декларација. Наредни период мора у пракси да креира систем који неће сматрати да је са усељењем у адекватан стамбени простор завршен и поступак пресељења, већ и са стварањем одрживог и адекватног заједничког становања прилагођеног свим групацијама становништва које закон препознаје као кориснике стамбене подршке.

Избеглице и интерно расељена лица

Град Београд је 2013. године аплицирао за учешће у Регионалном стамбеном програму за стамбено збрињавање избеглица из Хрватске и Босне и Херцеговине и то у Потпројектима 3,5 и 7. Објекат у Овчи са 235 станова је усељен, а почетком 2019. ће бити усељен и објекат у Камендину са 270 станова. На овај јавни позив се пријавило 2043 лица, односно укупно 4763 чланова породичног домаћинства. У оквиру Потпројекта 7 се предвиђа изградња још 133 стана на локацији западно од улице др Ивана Рибара.

Град Београд је у сарадњи са УНХСР-ом и Комесаријатом за избеглице изградио 125 станова на локацијама Велики Мокри Луг и Камендин у оквиру пројекта „Подршка побољшању животних услова присилних миграната и затварању колективних центара“ намењеног побољшању услова становања избеглица и интерно расељених лица и затварању колективних центара на територији Града Београда. Пројекат је финансиран од стране Европске уније преко Делегације Европске уније у Републици Србији (у даљем тексту: ДЕУ), првенствено у циљу обезбеђивању смештаја за социјално угрожене избеглице и интерно расељена лица и породице из колективног центра „ПИМ Крњача“. Објекти су изграђени за социјално становање у заштићеним условима.

Социјално становање у заштићеним условима

Социјално становање у заштићеним условима је право и посебан облик социјалне заштите. Оно представља право на услугу која се пружа појединцима и породицама којима је, због психофизичког стања, старости, болести или других околности, потребна додатна подршка да би могли остварити услове за достојанствен живот. Ова подршка се сматра делом услуга понуђених на локалном нивоу, као подршка лицима у посебним животним ситуацијама. Циљ социјалног становања у заштићеним условима је да подстакне социјалну интеграцију лица која се налазе у посебним животним околностима којима је осим материјалних средстава, потребна и остала разноврсна подршка да би се оспособили за самосталан и активан живот у заједници. Обезбеђивање само материјалних средстава није довољно за њихов излаз из сиромаштва и социјалне искључености. Социјално становање у заштићеним условима, као облик заштите, спада у тзв. проширена права социјалне заштите (члан 9. став 4. Закона о социјалној заштити и обезбеђивању социјалне сигурности грађана).

У Београду је овај модалитет становања прописан Одлуком о правима у социјалној заштити Београда и Одлуком о располагању становима града Београда. Овакав облик становања је примењен на 242 породична домаћинства која су расељена из неформалних насеља у оквиру пројекта „Саградимо дом заједно“ и Пројекта за затварање колективних центара.

Упоредивањем стања ових насеља са стањем у раније поменутиим насељима где су у закупу социјално угрожена лица, може се закључити да је мањи број проблема и у начину коришћења станова, бесправном усељавању, наплати трошкова, појавама криминала, свакако и захваљујући домаћинским породицама и већим присуством социјалних служби, а такође и нижим трошковима становања.

Тakoђе, потребно је и напоменути да овај модалитет становања није изричито предвиђен одредбама Закона о становању и одржавању зграда, иако би се могао подвести под један од видова давања станова у закуп. Међутим, такав програм мора предвидети да се трошкови одржавања, као и други трошкови (домаћинска породица, рад социјалних радника, опремање станова намештајем и белом техником) покривају из буџета јединице локалне самоуправе, јер не постоји обавеза плаћања закупнине, што је можда и један од разлога да се овакви, у сваком смислу напредни програми, финансирају само из донаторских средстава.

Станови додељени по ранијим прописима

Како је раније наведено, у Београду је још око 4500 станова изграђених кроз системе друштвене и солидарне изградње, који још увек нису откупљени, а од тог броја око 3500 је у јавној својини града Београда. Међутим од овог броја, процењује се да само око 500 станова је у закупу на неодређено време, а да закупци још увек не желе да откупе станове. И нови Закон о становању и одржавању зграда препознаје и признаје закуп на неодређено време као стечено право (претходно „станарско право“, односно трајно право коришћења, које је установљено стамбеним законима после Другог светског рата) и које може да се преноси на чланове породичног домаћинства, а од 1990, односно 1992. године и право да се стан откупи по повлашћеним условима (одредбе о откупу станова остају на снази и у новом Закону). Овакво право се признаје и у поступцима експропријације односно расељавања и пресељења када се на новом стану установљава иста врста права. Такво право ће бити признато и закупцима на неодређено време станова у својини грађана, задужбина и фондација, који буду пресељени у друге станове у јавној својини, а њихови станови у којима се били закупци буду враћени власницима. Према поднетим захтевима на основу Закона о становању и одржавању зграда, таквих станова у Београду има 760, иако се процењује да их је двоструко више.

Посебан вид закупа је закуп на одређено време на 5 година са могућношћу куповине по тржишној цени на отплату од 20 година прописан Уредбама о решавању стамбених потреба изабраних, постављених и запослених код корисника средстава у јавној својини из 2002. и 2010. године. Међутим, изменом прве Уредбе крајем августа 2009. године куповина је онемогућена, а сви прописи који су доношени до данас, укључујући и нови Закон о становању и одржавању зграда није разрешио овај проблем који се у Београду односи на око 2000 купаца станова како у својини Града тако и у својини Републике. Неопходно је донети пропис који ће истовремено признати право које су стекли закупци кроз поступке доделе, и омогућити стицање својине под прописаним условима

Потребно је и напоменути да се за око 2000 станова који су у јавној својини у Београду не може утврдити тачан начин коришћења и то представља својеврсну сиву зону. У питању су лица која су наставила да користе станове после смрти носиоца закупа, без права на пренос, по основу привременог коришћења, без правног основа, а за тачно утврђивање и евидентирање стања су потребне године и повећање капацитета локалне самоуправе Београда.

Статистика

Ако се посматрају збирни подаци, просечна старост 23.187 подносилаца пријава на све конкурсе и јавне позиве је 42 године. Ако се узме у обзир укупан број пријављених, што је 61.988 људи (подносилаца пријава и чланови њихових породичних домаћинстава), просечно породично домаћинство се састоји од 2,67 чланова. У погледу стамбеног статуса 10.143 породична домаћинства су подстанари, 7.250 станује код родитеља и блиских сродника, 1.334 станује без правног основа. Социјалну помоћ прима 1.805 породичних домаћинстава, а 1.795 домаћинстава у свом саставу има или радно неспособног члана, или са телесним оштећењем или са психофизичком ометеношћу. Укупно је изграђено, а рачунајући почетак 2019. године, биће и усељено, 3513 станова са укупно 9621 лицем.

Према подацима Републичког завода за статистику – Попис 2011. године, у Београду је 74.603 станова у којем станују подстанари и сродници власника од укупно 734.909 станова. Према подацима Републичког центра за социјални рад у Београдском региону је 2015. године евидентирано 94.362 корисника услуга социјалних служби, док је у 2016. години број корисника порастао на 101.213. Просечна нето зарада по запосленом у Београду за фебруар 2018. године је 58.457 динара²⁴⁸. Просечна цена метра квадратног новоизграђеног стана у Београду за прву половину 2017. године је 217.701 динар²⁴⁹.

3.7.2. Искуства спровођења Програма становања и интеграције избеглица (СИРП) у градовима средње величине

СИРП програм (*Settlement and Integration of Refugees Programme*), који је спровођен у сарадњи министарства надлежног за становање и УН-Хабитата Канцеларије у Србији од 2003. до 2008. године, је представљао покушај успостављања новог система јавне стамбене изградње, пошто је у претходном периоду спроведена масовна приватизација јавног стамбеног фонда и у јавном власништву је остало испод 2% станова у целој земљи.

Програм се фокусирао на изградњу институција на локалном нивоу, кроз формирање локалних (градских и општинских) стамбених агенција – специјализованих непрофитних стамбених организација, затим израду локалних стамбених стратегија, и на крају градњу јавних станова у седам општина – регионалних центара у Србији.

Локалне стамбене агенције су углавном настале трансформацијом локалних фондова солидарне стамбене изградње у локална јавна стамбена предузећа. Њихове улоге и надлежности укључују обезбеђивање неопходних предуслова за креирање локалне стамбене политике (анализа и оцена постојећег стамбеног фонда, процена стамбених потреба, итд.), спровођење процеса изградње и обезбеђивања јавних станова, спровођење локалних стамбених стратегија и политика, управљање и одржавање јавног стамбеног фонда, развој нових програма финансирања станоградње, итд.

Кроз СИРП је формирано седам стамбених агенција, у Старој Пазови, Панчеву, Крагујевцу, Краљеву, Чачку, Нишу и Ваљеву. У ових седам општина су донете локалне стамбене стратегије за петогодишњи период, а изграђен је и иницијални фонд станова у јавној својини којима агенције управљају (укупно 532 стана). Спроведени су и пројекти тзв. алтернативних стамбених решења, који су у највећој мери били усмерени на унапређење услова живота у неформалним насељима, кроз које је обезбеђено додатних 140 стамбених решења у ових седам општина.

²⁴⁸ ЗИС Београд

²⁴⁹ ЗИС Београд

С обзиром да је програм првенствено био усмерен на интеграцију избеглица, 80% корисника нових станова у јавној својини су били из ове групе, при чему су предност имала избегла лица са ниским примањима која су живела у колективним центрима. Осталих 20% су чинила локална стамбено и социјално угрожена домаћинства. Програм је имао за циљ успостављање одрживог и транспарентног система финансирања изградње станова у јавној својини по непрофитним условима, уз повраћај средстава који је био намењен за одржавање постојећих и изградњу нових станова, као и моделе субвенција за угрожене групе.

Програм је финансирала Влада Италије са укупно 15 милиона евра од чега је 10 милиона било намењено изградњи станова. Станови су грађени по просечној цени од 17.950 USD по јединици, од чега је требало обезбедити повраћај уложених средстава под повољним кредитним условима. Ради успостављања одрживог система финансирања будуће изградње станова у јавној својини, програм је предвиђао да новоосноване стамбене агенције из својих прихода отплате 30% уложених средстава будућем републичком стамбеном фонду (Републичкој стамбеној агенцији) у року од 30 година, уз камату од 0,5%. Примарни циљ овако високе субвенције (од 70%) је био омогућавање што повољнијих услова за домаћинства-закупце станова, јер закупнина није смела да пређе 30% укупних примања домаћинства, што је критеријум приуштивог становања Уједињених Нација.

Допринос општина се односио на обезбеђивање земљишта за изградњу, инфраструктуре, управљање пројектом, додатно финансирање трошкова изградње, и имао је приближно исту вредност као и финансијска средства која је обезбедио Програм.

Далекосежни ефекти СИРП програма

СИРП програм је постепено довео до промена у националном стамбеном законодавству и институционалним аранжманима, па је 2009. усвојен Закон о социјалном становању, а Републичка стамбена агенција је основана 2011. године, као директна последица позитивних искустава СИРП програма и на тај начин је зачет систем јавне стамбене политике и на националном нивоу.

Такође, позитивна искуства седам општина које су учествовале у СИРП-у постала су угледни модел за друге општине које су започеле процес формирања локалних стамбених агенција и писања локалних стамбених стратегија. Тако је до 2013. године основано укупно 15 стамбених агенција, и формирана Асоцијација стамбених агенција Србије. Иако им је и даље недостајала финансијска и институционална подршка са републичког нивоа, неке агенције су придобиле признање и подршку у својим локалним заједницама и функционисале су уз значајна буџетска средства.

Доношењем Закона о становању и одржавању зграда, Републичка стамбена агенција је укинута 2017. године, пре свега због нереализације пројекта који је требао да настави развој система социјалног становања, а њене надлежности су пренете директно на Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.

Локалне стамбене агенције и даље функционишу у појединим општина у којима су основане, док је један број агенција трансформисан у јавна предузећа (нпр. Општинска стамбена агенција Краљево је трансформисана у ЈП Градско стамбено). На жалост једна од најуспешнијих стамбених агенција, Градска стамбена агенција Крагујевац 2017. године је укинута.

3.7.3. Искуства спровођења програма урбане обнове

С обзиром на озбиљан вишак стамбеног фонда у градовима и општинама у Србији који се уочава кроз ову анализу, интересантан пример за будуће интервенције на локалном нивоу

су пројекти урбане обнове. Овакви пројекти имају за циљ ревитализацију запуштених делова града на атрактивним локацијама, уз унапређење услова живота породицама које тренутно живе на локацијама, стварање додатног фонда станова у јавној својини за друге угрожене породице, и ослобађање опремљеног и добро лоцираног грађевинског земљишта за давање у закуп или продају инвеститорима за пословне, комерцијалне или стамбене објекте.

Мада је оваквих пројеката мало спроведено у Србији до сада, постоје примери добре праксе. Један је пример ревитализације насеља "Стара радничка колонија" у Крагујевцу, који је спровела Градска стамбена агенција Крагујевца. Насеље "Стара радничка колонија" је било сачињено од старих радничких барака, неусловних за становање, са стамбеним јединицама без струје, воде и канализације. Кроз пројекат су изграђени нови станови за свих 370 угрожених породица које су живеле у баракама. У новоизграђеним зградама је добијен и вишак станова намењен непрофитној продаји угроженим категоријама становништва.

На месту некадашњег насеља, Град је добио опремљено земљиште површине 14 хектара, које је делом на лицитацији додељено инвеститорима за градњу комерцијалних објеката, а делом остало у градском власништву и намењено за изградњу нових општинских станова финансираних из профита који је Град остварио кроз овај пројекат. Цео пројекат је финансиран из буџетских средстава Града и сопствених средстава градске стамбене агенције Крагујевац, односно из учешћа и рата за расподељене станове. Оквирна вредност пројекта је око 6 милиона евра.

Други пример урбане обнове је реконструкција насеља "Пиц мала" у Краљево. Ово насеље се састоји од 16 стамбених зграда/павиљона грађених 1950-их година за раднике Фабрике вагона Краљево и "Магнохрома" и 5 породичних кућа унутар блока укупне површине 3,2 хектара. Објекти су грађени у време када нису постојали анти-сеизмички прописи, па је у земљотресу 2010. године дошло до значајних оштећења. После детаљних испитивања, град Краљево је одлучио да је исплативије изградити на истој локацији нове зграде и у њих преселити садашње власнике и кориснике станова, него реконструисати постојеће зграде тако да испуне све данашње анти-сеизмичке норме.

Пројекат се већим делом финансира кроз кредит Развојне банке Савета Европе, а спроводе га Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, град Краљево и ЈП Градско стамбено (бивша Општинска стамбена агенција Краљево). Предвиђа се рушење свих постојећих објеката и изградња нових зграде са 360 станова на истој локацији, за пресељење сви садашњи станара постојећих зграда. Градња и рушење се одвијају по фазама, а градња прве зграде је започела у јуну 2018. године. Нови станови ће испуњавати све прописе који се тичу површине и функционалности станова, енергетске ефикасности, анти-сеизмичких стандарда, безбедности, и сл. Услед врло компликованих власничких односа, и чињенице да велики број постојећих станова не испуњава данашње прописане минималне површине станова, кроз пројекат је дефинисано неколико иновативних модела отплате вишка стамбеног простора који ће припасти крајњим корисницима. Уједно, град ће кроз обезбедити и 1,2 хектара опремљеног грађевинског земљишта, на атрактивној градској локацији, које ће бити употребљено за даљи урбани развој.

Укупна вредност пројекта је 13,6 милиона евра, а финансира се делом кроз кредит Развојне банке Савета Европе (8 милиона евра, 59%) док је преосталих 41% учешће општине. Општина учествује у пројекту кроз обезбеђење земљишта, финансирање изградње примарне и секундарне инфраструктуре, радове на пејзажном уређењу локације и обезбеђивање једног дела пројектантског надзора током градње и рушења.