

НАЦРТ

НАЦИОНАЛНА СТАМБЕНА СТРАТЕГИЈА

Од 2020 до 2030. године

САДРЖАЈ

У В О Д	3
РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ СТРАТЕГИЈЕ	3
<i>Рedefинисање јавног интереса у становању</i>	3
<i>Стратегија као кључни инструмент заштите јавног интереса</i>	3
ОБУХВАТ, ПОЛАЗИШТА И ОСНОВНА НАЧЕЛА СТРАТЕГИЈЕ	4
<i>Обухват</i>	4
<i>Полазишта</i>	4
<i>Начела Стратегије</i>	6
АНАЛИЗА СТАЊА	7
ОПШТИ УСЛОВИ ЗА ОДРЖИВИ РАЗВОЈ СТАНОВАЊА	7
<i>Демографска кретања и развој насеља</i>	7
<i>Економски и социјални развој</i>	8
<i>Сиромаштво, социјална и стамбена искљученост</i>	8
СТАЊЕ СТАМБЕНОГ ФОНДА И УСЛОВИ СТАНОВАЊА	9
<i>Расположивост и настањеност стамбеног фонда</i>	9
<i>Својинска структура и начин коришћења станова</i>	10
<i>Квалитет стамбеног фонда и услови становања</i>	10
<i>Енергетска својства стамбених зграда</i>	11
<i>Становање осетљивих категорија и група становништва</i>	12
РАЗВОЈ СТАМБЕНОГ СЕКТОРА	14
<i>Финансирање становања</i>	14
<i>Стамбено тржиште</i>	15
ПЛАНСКИ ДОКУМЕНТИ, ПРАВНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ЗА СТАНОВАЊЕ ...	22
<i>Национална стратегија социјалног становања</i>	22
<i>Други релевантни национални и међународни плански и стратешки документи</i>	23
<i>Правни оквир за становање</i>	25
<i>Закони који уређују питања релевантна за становање и њихова примена</i>	26
КЉУЧНИ ПРОБЛЕМИ СТАМБЕНОГ СЕКТОРА	41
<i>Ценовна неприућивост стана и стамбених услуга</i>	41
<i>Неразвијени капацитети за одрживи развој становања</i>	48
ВИЗИЈА, ЦИЉЕВИ И МЕРЕ НАЦИОНАЛНЕ СТАМБЕНЕ СТРАТЕГИЈЕ	50
ВИЗИЈА ОДРЖИВОГ СТАНОВАЊА	50
ОПШТИ И ПОСЕБНИ ЦИЉЕВИ СТРАТЕГИЈЕ	50
МЕРЕ ЗА ОСТВАРИВАЊЕ СТРАТЕШКИХ ЦИЉЕВА	51
СПРОВОЂЕЊЕ СТРАТЕГИЈЕ	57
ПРАВНИ ОКВИР	57
МОДАЛИТЕТИ ЈАВНЕ ИНТЕРВЕНЦИЈЕ У СТАНОВАЊУ	58
<i>Стамбени програми и пројекти</i>	58
<i>Други модалитети јавне интервенције у становању</i>	60
<i>Повезивање стамбених програма са програмима урбаног развоја</i>	60
ИНСТИТУЦИЈЕ НАДЛЕЖНЕ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ СТРАТЕГИЈЕ И ДРУГИ АКТЕРИ	64
ФИНАНСИРАЊЕ СТРАТЕГИЈЕ	65
ПРАЋЕЊЕ СПРОВОЂЕЊА СТРАТЕГИЈЕ И ИЗВЕШТАВАЊЕ	67
<i>Законски оквир за праћење спровођења мера стамбене политике</i>	67
<i>Показатељи ефекта на нивоу општег циља</i>	67

У В О Д

РАЗЛОЗИ ЗА ДОНОШЕЊЕ СТРАТЕГИЈЕ

Рedefинисање јавног интереса у становању

Законом о становању и одржавању зграда, који је донет крајем 2016. године - скоро четврт века од претходног системског закона који је уређивао исту област – Закона о становању¹, у члану 112. предвиђено је доношење Националне стамбене стратегије којом се утврђују циљеви одрживог развоја становања у Републици Србији.

Као основни разлог доношења овог закона наведена је потреба да се област становања правно уреди у складу са измењеним друштвено-економским условима у односу на период доношења претходних стамбених прописа, као и у циљу превазилажења проблема у стамбеном сектору који су се у том периоду стално увећавали. Стога је било неопходно и рedefинисати јавни интерес у становању који ће бити у складу са данашњим захтевима јавних политика и развојним тенденцијама друштва.

У складу с тим, Законом о становању и одржавању зграда као јавни интерес се сматра одрживи развој становања, чиме се садашњим и будућим генерацијама осигурава задовољавање њихових стамбених потреба и побољшање квалитета живота. Законом се прецизира да у области становања одрживи развој представља унапређење услова становања грађана и очување и унапређење вредности стамбеног фонда, уз истовремено смањење негативних утицаја на животну средину и рационално коришћење ресурса.

Стратегија као кључни инструмент заштите јавног интереса

Законом о становању и одржавању зграда је у истом члану 2 утврђено да у циљу остваривања јавног интереса у становању, 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.

Стратегија представља кључни документ стамбене политике којим се дефинишу циљеви одрживог развоја становања које је могуће достићи у наредном десетогодишњем периоду, као и начин за остваривање ових циљева.

Основни циљ стамбене политике у земљама са тржишном привредом је да се у што већој мери усклади понуда и тражња, како би што већи број домаћинстава на стамбеном тржишту прибавио станове одговарајуће величине и опремљености у функционалном окружењу, односно како би обезбедо стамбене услуге уз разумне цене. За домаћинства којима је неопходан одређени вид јавне подршке у задовољењу основних стамбених потреба, она треба да буде што рационалнија, а одабир становништва за остваривање стамбене подршке што мање привилегован.

На жалост, највећи део становништва у Републици Србији због ниских примања искључен је са стамбеног тржишта, као и из различитих видова стамбене потрошње, односно званичне стамбене потрошње, што између осталог резултира енормном неформалном изградњом и неодржавањем постојећег стамбеног фонда. Проблем неформалних насеља ће се санирати у наступајућим деценијама, али ће за његово решавање бити потребно предузети и мере

¹ „Службени 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

стамбене политике, што представља додатан разлог за формулисање свеобухватне стратегије.

Ниска примања великог броја домаћинстава одражавају се и на смањење других видова стамбене потрошње. Овај проблем се односи и на недовољно одржавање зграда и немогућност унапређења енергетског комфора у становима, чиме не само да се снижава квалитет живота људи, већ се смањује и обим привредних активности у стамбеном сектору. Стога Стратегију треба посматрати и из угла доприноса развоју стамбеног сектора, као и укупном економском и социјалном развоју.

Такође, стратегија треба да одреди оквир за деловање надлежних органа јавне власти, те да у првом периоду посебно допринесе јачању капацитета јавне управе, што је неопходно да би она могла извршавати многобројне задатке у стамбеном сектору, које су прописане Законом о становању и одржавању зграда.

ОБУХВАТ, ПОЛАЗИШТА И ОСНОВНА НАЧЕЛА СТРАТЕГИЈЕ

Обухват

Стратегија се доноси за територију Републике Србије, на период од најмање 10 година.

Кроз дефинисање циљева и мера, Стратегија даје оквир и општа усмерења и за локалне стамбене стратегије које пружају основ за реализацију локалних стамбених програма и пројеката, а кроз чију реализацију се остварују стратешки циљеви.

Корисници Стратегије су сви грађани Републике Србије, а не само они који су Законом о становању и одржавању зграда издвојени као корисници стамбене подршке. Наиме, осим што је неопходно пружити подршку домаћинствима која не могу сопственим средствима решити стамбену потребу посредством тржишта (корисници стамбене подршке), јавни интерес такође представља и одржавање стамбених објеката којим ће се спречити угрожавање живота и здравља људи, опасност по непосредно окружење, животну средину и имовину веће вредности.

Такође, пошто је стамбени фонд велики потрошач енергије, унапређење енергетских својстава овог фонда представља задатак не само од националног, већ и глобалног значаја, па се стога ова стратегија односи на све грађане Републике Србије и целокупан стамбени фонд – стамбених зграда, кућа, као и зграда за колективно становање.

Полазишта

Полазишта за израду Стратегије се налазе у националним и међународним правним актима и стратешким документима који уређују аспекте становања или питања која су директно или индиректно повезана са становањем и стамбеним правима.

Правно полазиште за Стратегију је Устав Републике Србије, релевантни међународни правни акти који утврђују право на становање, а који су постали саставни део домаћег законодавства кроз ратификацију, и коначно Закон о становању и одржавању зграда који утврђује обавезу доношења Стратегије.

За област становања најважнија стратешка документа на националном нивоу су, пре свега, из домена просторног и урбанистичког планирања, и то Просторни план Републике Србије од 2010. до 2020. године и Стратегија одрживог и интегралног урбаног развоја Републике Србије.

Остале релевантне стратегије су из области заштите људских права (становање избеглица и социјално најугроженијих, као што су Роми), али такође и привреде и финансија, заштите

животне средине, приступања Европској унији (у вези са Поглављем 23 – Правосуђе и основна права, Поглављем 8 – Политика конкуренције, Поглављем 27 – Животна средина и климатске промене) и слично.

Поред националних стратегија, за област становања од посебног су значаја и међународни стратешки и акциони документи, као што су:

Посебно важни међународни правни акти за област становања су:

- Општа декларација о правима човека (донета Резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација 217 А (III) од 10. децембра 1948. године - прихваћена од стране свих држава чланица УН), која утврђује: „да свако има право на животни стандард у становању који одговара његовом здрављу и добробити, као и добробити његове породице”, те да се заштита права на одговарајуће становање односи на сваку државу чланицу Уједињених нација, јер га дефинишу као људско право које су све државе чланице УН и потписнице ове декларације дужне да поштују;
- Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, потврђен Законом о ратификацији („Службени лист СФРЈ”, број 7/71), који обавезује државе потписнице да предузму кораке у остваривању права на становање из Универзалне декларације о људским правима. На тај начин он допуњује ову основну декларацију обавезом предузимања мера у остваривању права на становање као једног од људских права на одговарајући животни стандард.

У циљу јаснијег дефинисања основних аспеката стамбених права, Канцеларија високог комесара за људска права, донела је детаљније правне акте који појашњавају основне елементе стамбеног права:

- Општи коментари 3, о природи обавеза држава у остваривању људских права (Е/1991/23);
- Општи коментари 4, који појашњавају право на одговарајући стамбени смештај (Е/1992/23)
- Општи коментари 7, које у смислу истог права појашњавају процедуру принудних иселења (Е/1998/22).

Један од новијих значајних међународних правних аката, који је усвојен од стране држава чланица Економске комисије Уједињених нација за Европу (УНЕЦЕ) је Женевска повеља Уједињених нација о одрживом становању (Е/ЕСЕ/1478/Rev.1)². Овај правни акт нема обавезујући карактер, али пружа смернице за развој националних стамбених политика у складу са актуелним глобалним трендовима, као и платформу за сарадњу држава на нивоу ове регионалне комисије. Циљ ове Повеље је да се подрже државе чланице које желе да се осигура приступ прикладном, одговарајућем, доступном и здравом становању за све, са посебном пажњом посвећеном смањењу утицаја стамбеног сектора на животну средину. Повеља је заснована на четири принципа који објашњавају основе одрживог становања:

1. *Заштита животне средине*: „Станове треба планирати, градити и користити на начин да утицаји на животну средину буду минимални и да се промовише одрживост животне средине.”
2. *Ефикасност привреде*: „Становање јесте и остаће сектор који утиче на националне привреде. Становање треба да буде одрживи елемент променљиве привреде, као и сектор који омогућава људима задовољење потреба.”

² <http://www.unece.org/index.php?id=37235>

3. *Друштвено укључивање и учешће*: „Стамбене политике и дебате о њима треба да буду унапређене са посебним нагласком на ангажованост и укључивање грађана у преговорима, транспарентност и бригу за етичке процесе.”
4. *Културна адекватност*: „Стамбене политике треба да воде рачуна о питањима културног идентитета, вредности и емоционалне добробити.”

Кључни међународни акт за област становања на европском нивоу је Ревидирана европска социјална повеља, коју је потврдила и Србија 2009. године³. Србија, међутим, није ратификовала члан 31. који је кључан за заштиту стамбених права. Овај члан утврђује обавезу држава чланица Савета Европе да предузму мере које имају за циљ да унапреде приступ стамбеном смештају одговарајућег стандарда, да спречавају и умањују појаву бескућништва, те да цене становања учине приуштивим онима који немају довољно средстава.

Правни основ за доношење Стратегије је члан 112. Закона о становању и одржавању зграда, којим је утврђено: да је доноси Влада ради остваривања јавног интереса у области становања; да се њоме утврђују циљеви одрживог развоја становања у Републици Србији, док се акционим планом оперативно разрађују мере за остваривање тих циљева, утврђују активности, носиоци активности, средства и динамика за спровођење мера и активности; да се Стратегија доноси за период од најмање десет година, а Акциони план за период од три до пет година, као и да се Стратегија и акциони планови реализују кроз програме и пројекте које припремају органи и организације Републике Србије и/или јединице локалне самоуправе надлежне за одређена питања стамбене политике

Начела Стратегије

Основна начела Стратегије су:

1. *Одрживи развој становања*, што подразумева унапређење услова становања грађана и очување и унапређење вредности стамбеног фонда, уз истовремено смањење негативних утицаја на животну средину и рационално коришћење ресурса за садашње и будуће генерације
2. *Укључивање и учешће засновано на правима*, што подразумева уважавање достојанства личности као права људи да слободно и аутономно планирају и осмишљавају своју будућност;
3. *Једнакост и недискриминација*, која значи да Стратегија процењује које су категорије становништва у најпречој стамбеној потреби, односно које живе у најтежим условима, идентификује препреке са којима се они суочавају и прописује одговарајуће мере за њихово превазилажење и постизање равноправности и елиминисање сегрегације у становању;
4. *Одговорност кључних актера* која подразумева обавезу праћења спровођења Стратегије и њеног исхода;
5. *Међусекторска сарадња и интегрисани приступ* који подразумева усклађеност секторских стратегија и сарадњу релевантних сектора у спровођењу;
6. *Оптимално коришћење ресурса*, што значи коришћење постојећих потенцијала и активно трагање за додатним ресурсима када је то потребно.

³ „Службени гласник РС - Међународни уговори”, број 42/09

АНАЛИЗА СТАЊА

ОПШТИ УСЛОВИ ЗА ОДРЖИВИ РАЗВОЈ СТАНОВАЊА

Демографска кретања и развој насеља

Између два последња пописа спроведена 2002. и 2011. године број становника се смањило за 311.139 (са 7.498.001 на 7.186.862. становника), што је представљало пад од око 4,1%. Континуирани тренд опадања становништва настављен је и у периоду након Пописа 2011. године. Пема проценама Републичког завода за статистику, број становника у Србији је 2016. године износио 7.058.322. На основу пројекција, до 2030. године у Србији ће се број становника смањити за око 230 хиљада. Трендови негативног природног прираштаја и емиграција становништва која се последњих деценија интензивира, формирали су непропорционалну старосну структуру становништва. Просечна старост је 2002. била 40,2 године, да би се у 2016. повећала на 42,9 година.

Према структури домаћинстава по броју чланова, све је израженији тренд повећања удела једночланих домаћинстава (са 20% у 2002, на 22,3% у 2011), а донекле и двочланих (са 24,8% у 2002, на 25,6% у 2011.), док је удео трочланих релативно константан и креће се око 19%. Удео вишечланих домаћинстава смањило се са 36,2% у 2002. на 32,8% у 2011. години. Демографска кретања су просторно неравномерна, док је неконтролисана урбанизација проузроковала бројне промене у просторној организацији насеља. Миграције су додатно, а нарочито прилив избеглица из бивших југословенских република (посебно Хрватске) и интерно расељених лица са Косова и Метохије, у комбинацији са неефикасним системом управљања грађевинским земљиштем и недостатком инфраструктурно опремљених локација за ценовно приуштиву станоградњу, довеле до бесправне изградње великих размера.

Према степену урбанизације, у европском контексту, Србија спада у нешто мање урбанизоване просторе. Наставља се тренд пражњења села, што показује смањење броја становника у осталим, односно сеоским насељима за 364.532 (око 11,1%) у периоду између 2002. и 2011. године. Током протеклих деценија број насеља са мање од 100 становника је готово удвостручен, а њихова највећа концентрација је у Региону Јужне и Источне Србије. Уочава се и тренд повећавања насеља до 2.000 становника, којих је у 2011. години за око 100 више у односу на 1991. годину. Центри развоја су већа градска насеља са бројем становника између 10.000 и 99.999. Има их 76, односно 1,61% од укупног броја насеља, и у њима живи нешто мање од једне трећине укупног становништва Србије (31%). У Србији има 14 већих градова са више од 100.000 становника, од којих је једино Београд град са више од милион становника. Ова насеља врше утицај и трансформишу околину снагом својих функција, а око њих настају урбанизоване зоне, односно периурбани прстенови који су се формирали око јачих градских центара. Такви су, на пример, периурбани прстен метрополитенског београдског подручја, новосадска функционално-урбана агломерација, као и периурбана подручја око градова попут Ниша и Крагујевца.

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 њиховој 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.

Економски и социјални развој

У раздобљу 2000-2017. година, макроекономски амбијент у Републици Србији карактеришу велика колебања која не погодују развоју стамбеног сектора. То се превасходно односи на кретање стопе реалног раста БДП-а, промене у залихама, бруто инвестиције у основне фондове, незапосленост и зараде. Унутар овог раздобља могу се разликовати два периода различите динамике и ефеката. Период од 2000. до 2008. године, када је наступила Светска економска криза, одликују, на пример, веће стопе реалног раста БДП-а (од 5,4% до 9,0%) и континуирани пораст просечне бруто зараде, док је у периоду од 2009. до 2017. године стопа реалног раста БДП-а имала чак три пута негативне годишње вредности (2009, 2012. и 2014. године), а највећа позитивна вредност од 2,8% остварена је 2016. године. Просечна бруто зарада, иако се од 2011. године са променљивим успехом опоравља, још увек није достигла ниво од 561 евра из 2008. године. Незапосленост се смањује од 23,9% у 2012. на 13,5% у 2017. године, али треба имати у виду промену методологије рачунања овог показатеља у 2016. години.

Стамбена потрошња

Просечни трошкови становања чине око 16%, и обухватају трошкове коришћења (закуп) и одржавања стана, као и трошкове за загревање стана, електричну енергију и комуналне услуге. У оквиру потрошње на становање, просечни трошкови закупа и одржавања су око 14,9%, док се око 11,7% троши на комуналне услуге. Овако ниска издвајања за одржавање и коришћење стана имају за последицу стално пропадање постојећег стамбеног фонда и смањивање његове вредности. Од укупне потрошње за становање, домаћинства највише троше на загревање стана и електричну енергију, око 73,4% просечно. Велики удео потрошње на загревање стана и његово стално повећање у потрошњи указује на нерационално и неодрживо коришћења енергије у сектору стамбених зграда, па стога унапређење енергетске ефикасности у стамбеном сектору представља један од кључних изазова одрживости Србије у будућности.

Сиромаштво, социјална и стамбена искљученост

Иако је сиромаштво генерални и константан феномен са којим се Република Србија у дужем временском периоду суочава у целини, оно има неједанку територијалну дистрибуцију са двоструко већим вредностима у ванградским подручјима и регионалним диспропорцијама, а посебно у Региону Јужне и Источне Србије у односу на остале регионе који показују ниже и мање променљиве стопе сиромаштва. У неразвијеним и сиромашним заједницама нарочито су угрожене осетљиве друштвене групе, као што су: лица са инвалидитетом и са сметњама у развоју, деца из сиромашних породица, породице са троје, четворо и више деце, самохрани родитељи са децом, старачка домаћинства, и грађани који живе у сламовима и другим сиромашним подручјима.

Посебан проблем социјалне искључености и сиромаштва представљају подстандардна ромска насеља. Највећи број ових насеља се налази на подручју Београдског региона, које, међутим, одликује екстремна ситуација где је највише насеља интегрисаних у градску средину (58%), али и највећи број насеља на удаљености већој од километар од формалног насеља (18%). У осталим областима подстандардна ромска насеља су у већини интегрисана у формална насеља (од 45-63%) или се налазе на њиховом ободу (од 39-44%).

СТАЊЕ СТАМБЕНОГ ФОНДА И УСЛОВИ СТАНОВАЊА

Расположивост и настањеност стамбеног фонда

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 или за обављање пословне делатности. У 2011. години 68,06% станова за стално становање су чиниле куће, док је удео станова у стамбеним зградама чинио око 1/3 од укупног броја станова.

Табела 1. Промене обима и настањеност стамбеног фонда

Република Србија	Пописна година:	
	2002.	2011.
Број станова	2.956.516	3.231.931
Промена броја станова	5,8%	9,3%
Број станова за стално становање	2.743.996	3.012.923
- у градским насељима	1.551.036	1.790.542
- у осталим насељима	1.192.960	1.222.381
Промена броја станова за стално становање укупно	4,5%	9,8%
- у градским насељима	7,5%	15,4%
- у осталим насељима	0,8%	2,5
Број настањених станова за стално становање	2.409.002	2.423.208
- у градским насељима	1.407.034	1.489.982
- у осталим насељима	1.001.968	933.226
Промена броја настањених станова укупно, у%	-4,5%	0,6
- у градским насељима	0,6%	5,9
- у осталим насељима	-10,9%	-6,9
Разлика броја станова и настањених станова	334.994	589.715
Разлика броја настањених станова и броја породица	-311.045	-258.031

Извор: Републички завод за статистику РС

Из претходне табеле се уочава да је у периоду између два пописа укупан стамбени фонд увећан за 9,3%, (15,5% у градским и 2,1% у осталим насељима). Сличан тренд пораста од 9,8% се бележи и за станове за стално становање (15,4% у градским и 2,5% у осталим насељима), али и да настањеност станова не прати тај тренд пораста стамбеног фонда. На нивоу Републике Србије повећање настањених станова је 0,6% у посматраном периоду, од чега је у осталим насељима дошло до смањења за 6,9%, што пре свега указује на пражњење села. У истом периоду, у градским насељима се бележи пораст настањених станова за стално становање од 5,9%, што је 2,6 пута мање од пораста броја станова за стално становање, а што указује на неравномерност расподеле станова, пре свега због њихове ценовне неприуштивости.

Уколико се број настањених станова упореди са укупним бројем породица и једночланих (самачких) домаћинстава, а што представља број потреба за посебним станом, показује се структурни мањак, јер је број настањених станова мањи од броја тих потреба. Овај мањак станова домаћинства решавају на начин да више генерација, односно породица, станује у једном стану, јер је за она са нижим и срећним приходима то једини начин решавања стамбене потребе.

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 између броја настањених станова и збира бројева породица и самачких домаћинстава, који је у 2002. износио 311.045, док је у 2011. био 258.031.

На мањак станова у смислу становања више домаћинстава у једном стану, директно указују и резултати Пописа из 2011. године, према којем је у 41.096 станова становало два домаћинства, док је у 3.263 станова било три и више домаћинстава. Може се претпоставити да је у већем броју станова од претходно наведеног било више породица, које су се изјасниле као једно домаћинство јер заједно троше своје приходе, па се може претпоставити да постоји већи број станова у којима живи више од једне породице.

Својинска структура и начин коришћења станова

Са становишта својинске структуре, 2011. године доминантан је био удео приватне својине на становима, од око 90,4%. Удео станова у јавној својини је био свега 0,78%, док је у осталим облицима својине било 0,82%. За не мали број станова (око 7,99%) није могао да се утврди облик својине.

Удео станова у приватној својини је био нешто већи у градским (91,63%) него у осталим насељима (88,73%), а што је био случај и са уделом станова у јавној својини који је у градским насељима био скоро дупло већи (0,98%) него у осталим (0,51%). С друге стране, удео станова код којих се није могао утврдити облик својине био је знатно већи у осталим (10,17%), него у градским насељима (6,35%), што у сеоским насељима указује на напуштене куће и пражњење села, а у градским на недовољну искоришћеност фонда.

Сама власничка структура у којој доминира приватна својина на становима не одражава економску моћ домаћинстава. Оваква својинска структура је, пре свега, последица готово бесплатне приватизације која је додатно допринела економској неодрживости стамбеног сектора. Још једну од последица такве приватизације представља феномен такозваних „сиромашних власника” који не могу да плаћају пуне трошкове одржавања стана и заједничких делова стамбених зграда иако су ови трошкови веома ниски, а чему доприноси и дуготрајна ниска куповна моћи становништва.

Са становишта начина коришћења станова, у 87,6% настањених станова за становање станује власник стана. Удео закупаца на неодређено време (носиоци трајног права коришћења стана) у 2011. години у овој категорији станова је износио 1,69%, док је удео подстанара, односно класичних закупаца стана у приватном сектору, износио 5,06%. Удео станова који су користили рођаци је био 5,65%, док су остали облици коришћења износили 0,05%. На нивоу градских насеља, удео закупа и подстанарства је око 3 пута већи него у осталим насељима (9,1% према 2,97%), док је у осталим насељима већи удео станова у којима станују власници (92,92%), него у градским насељима (84,12%).

Квалитет стамбеног фонда и услови становања

Према критеријуму старости, стамбени фонд у Србији је релативно нов, јер најстарији стамбени фонд који је изграђен пре 1945. године чини свега око 10%. Око 2/3 стамбеног фонда изграђено је у периоду социјализма, од чега 26,6% (1,3% годишње) између 1946. и 1970. године. У најпродуктивнијем периоду између 1971-1980. године изграђено је око 20,5% станова (2,3% годишње), односно 1/5 од укупног стамбеног фонда. Између 1981. и 1990. године изграђено је још око 16,5% стамбеног фонда (1,6% годишње). У периоду након приватизације (од 1991. до 2011. године), изграђено је 18,4% станова (0,9% годишње), а што је мање од годишње стопе занављања стамбеног фонда од 1-2%.

Мерено према броју соба по особи, екстремно пренасељених станова са мање од 0,5 соба по особи, било је 1,9%, док је пренастањених станова са 1 - 0,5 соба по особи било 19,6%, што директно указује на стамбене потребе. Мерено стамбеном површином по кориснику, 2011. године било је 94.341 станова који су екстремно пренастањени, са површином мањом 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%.

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 насељима заступљено је код око 60,7% станова, док је у осталим насељима тај удео мањи и износи свега 27,2%.

Удео настањених станова са кухињом је велики и износи 99,7% и исти је 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 купатила и/или нужника у стану.

Иако се може закључити да су стамбене јединице у великој мери опремљене инсталацијама за пружање односних комуналних услуга, поставља се, међутим, питање квалитета пружених услуга. Такође, критично је и недовољно истражено питање капацитета за пружање комуналних услуга у неформалним насељима која су све доминантнија појава у развоју градских насеља у Србији.

Енергетска својства стамбених зграда

У укупном стамбеном фонду Републике Србије доминирају куће (92,13% од укупног броја стамбених зграда, односно 73,09% од укупног броја станова) које имају највећу потрошњу енергије по површини. Са становишта актуелних стандарда, куће скоро у потпуности припадају најнеповољнијем "Г" енергетском разреду са више од 250 kWh/m². Наиме, слободностојеће куће имају највећу површину омотача у односу на стамбену површину, па су стога најизложеније енергетским губицима. Поред тога, куће су често грађене без довољне контроле грађевинских стандарда, а посебно у смислу поштовања прописа који уређују енергетске стандарде. Поред тога, 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 нелегалну изградњу често карактерише недостатак завршне обраде фасаде, због чега су ове куће веома неповољне са становишта енергетских својстава.

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.

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.

О енергетском комфору подаци се добијају из циљаних истраживања која показују да свако четврто домаћинство у Србији загрева мање од 10m² по члану домаћинства, уз истовремено веома високу потрошњу енергената.

Становање осетљивих категорија и група становништва

Анкета о приходима и условима живота (EU-SILC) показује да се у Републици Србији са вишеструком депривацијом у становању суочавало око 16% домаћинстава, што значи да живе у стану који је, уз пренасељеност, имао још неки недостатак (влажан, мрачан, са лошим прозорима, без купатила/туша или тоалет и сл.). Више од половине укупних домаћинстава је 2016. године живело у пренасељеном стану, као и 65% домаћинстава која се налазе у ризику од сиромаштва. У пренасељеним становима становало је око 68% домаћинства са издржаваном децом и око 40% оних без деце.

Становање осетљивих група становништва карактеришу следећи проблеми:

- Неуједначеност коришћења и схватања термина појединих осетљивих група;
- Недостатак података и непостојање методологије за праћење примене мера подршке;
- Недостатак адекватних програма прилагођених потребама појединих осетљивих група;
- Недовољно развијени капацитети националних и локалних институција за рад и стамбено збрињавање осетљивих група.

Имајући у виду проблеме и показатеље из бројних других анализа о раширеном сиромаштву у Србији, Закон о становању и одржавању зграда посебно издваја категорије лица која су стамбено и социјално најугроженија, а према којима треба дефинисати одговарајуће програме стамбене подршке. У члану 89. Закона, издвојене су следеће осетљиве категорије: **Бескућници**, којих је према Попису 2011. године било евидентирано 18.287 (445 примарних и 17.842 секундарних). Најбројнија група бескућника су жене преко 65 година старости. Међу бескућницима је велики удео Рома (31%). У Србији постоји између 13-16 прихватилишта која су недовољних капацитета у односу на број лица која их током године користе, а посебно ако се узме у обзир невидљивост бескућништва. Садашњи прописи не предвиђају могућност за оснивање свратишта за бескућнике у приватној својини, чиме је искључена могућност деинституционализације ове услуге социјалне заштите. Опасност од нових видова бескућништва прети од иселења становника из неформалних насеља, као и деложације применом Закона о извршењу и обезбеђењу. Стамбени програми који су до сада спровођени нису обухватили ову категорију становништва, нити постоје програми за лица која се налазе у ризику од бескућништва.

Жртве породичног насиља, чији је број према извештајима центара за социјални рад у Републици Србији у сталном порасту (8.481 у 2011, 9.325 у 2012., 18.743 у 2015. и 23.218 у 2016. години). Постојећу праксу у обезбеђивању смештаја за жртве породичног насиља чине сигурне куће које функционишу као нужна интервенција за привремен смештај, док не постоје трајне и одрживе мере за стамбено збрињавање жртава породичног насиља. Према мишљењу представника самих локалних самоуправа, недовољна информисаност локалних самоуправа један је од најважнијих разлога за недовољну развијеност услуге прихватилишта за жртве насиља. 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 рађена истраживања о положају жене у вези са остваривањем права на социјално становање.

Корисници права на новчану социјалну помоћ, којих је током 2016. године према евиденцијама центара за социјални рад било 724.411, а крајем те године 579.607. 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, док још већа разлика између удела људи у ризику од сиромаштва и оних који примају новчану социјалну помоћ (35%, односно више од трећине становништва) указује на опасност од повећања стамбене искључености. Наиме, услови за одобравање овог вида помоћи са становишта прихода, засновани су на граници апсолутног сиромаштва, а поредећи трошкове становања и приходе домаћинстава испод релативне границе сиромаштва, јасно је да је оно ценовно недоступно и овој категорији становника. Кроз EU-SILC истраживање је утврђено да више од 1/4 свих домаћинстава и 3/4 домаћинстава чији су приходи испод релативне линије сиромаштва троши више од 40% својих расположивих прихода на трошкове становање, док је више од 1/2 домаћинстава у ризику од сиромаштва има дуговања за комуналне услуге.

Особе са инвалидитетом, за чије евидентирање постоје бројне потешкоће, пре свега, због неусаглашености дефинисања. Становање особа са инвалидитетом је неистражено, а многи показатељи су непознати. 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 ових особа. Особе са инвалидитетом се у обављању свакодневних активности и даље суочавају са препрекама у погледу приступачности (приступ и кретање кроз објекте, укључујући и објекте за становање), док питање функционалне адаптације места становања особа са инвалидитетом није системски решено. Поред суочавања са препрекама у погледу приступачности становања, особе са инвалидитетом, а нарочито особе са интелектуалним и психосоцијалним инвалидитетом се суочавају са смештајем у резиденцијалне установе, укључујући установе социјалне заштите и психијатријске установе. У процесу деинституционализације и развоју услуга подршке у заједници, неопходно је развијати и програме становања у заједници за особе које напуштају резиденцијалне установе и оне особе које су у ризику од институционализације.

Поред претходно наведених општих категорија, са становишта социјалне и стамбене депривације посебно се издвајају **Роми** као осетљива група становништва. Према Попису становништва из 2011. године укупно 147.604 лица се изјаснило као припадник/ца ромске националне мањине, али су опште оцене да овај број не одговара стварном стању у држави. У оквиру пројекта финансираног средствима ИПА 2012, урађена је ГИС база подстандардних ромских насеља, која обухвата податке из 594 подстандардна насеља, највећим делом насељена ромским становништвом. База је заснована на подацима Пописа 2011. године који показују да: 82,9% (54.347) становника станује у кућама од слабог материјала; 68,51% (44.909) у кућама без купатила; 57% (37.367) у кућама без нужника; 32,15% (21.076) у кућама без инсталација водовода; и 2,3% (1.516) становника у кућама без прикључка на електро-мрежу. Управо ови подаци, који указују да су услови становања припадника ромске националне мањине знатно лошији од услова у којима живи остатак становништва, потврђују неопходност издвајања ове групе становништва као посебно осетљиве.

РАЗВОЈ СТАМБЕНОГ СЕКТОРА

Финансирање становања

Стамбено кредитирање посредством пословних банака

Систем стамбеног финансирања посредством организованих финансијских посредника у Републици Србији још увек није довољно развијен. У последњих 15 година развија се организованији систем финансирања преко пословних банака. Једно од основних ограничења развоја система стамбеног финансирања је плитко и неразвијено тржиште капитала, што умањује могућност активирања алтернативних, небанкарских извора финансирања, а што се негативно одражава на конкуренцију у финансијском сектору, као и на укупан привредни раст. Поред тога, у постојећем банкарском систему још увек нема специјализованих хипотекарних банака чија је ефикасност у великој мери условљена развијеношћу система уписа права на непокретностима.

Смањење каматних стопа за стамбене кредите у периоду 2012-2017. година одразило се на поједитићење кредита у односу на временски обухват из претходне стратегије (2003-2009. година), али због малих просечних примања, решавање стамбених потреба узимањем стамбених кредита је и даље недоступно већини становништва у Србији.

Табела 2. Просечне каматне стопе у% и услови кредитирања куповине просечног стана

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Средњи годишњи еурибор	1,17	0,54	0,49	0,22	-0,08	-0,14
Референтна каматна стопа	11,25	9,50	8,00	6,0	4,25	3,75
% камате на стамбене кредите	4,63	4,61	4,48	4,16	3,84	3,53
Просечна цена м ² стана у €	1166	1105	1108	1140	1268	1361
Цена стана површине 56 м ² у €	65296	61880	62048	63840	71008	76216
Укупна отплата* у €	96741	91467	90331	89482	95756	98935
Рата кредита у €	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: Народна банка Србије, Републички завод за статистику

Поред ниског стандарда становништва, узрок је и у томе што механизми стамбене подршке за домаћинства са средњим и нижим примањима, као и за најсиромашније, не постоје и нису системски развијани у претходних 15-ак година.

Значајни напори се, међутим, улажу у решавање проблематичних кредита, који се смањују у периоду од 2012. године. Највећи проблем је постојао са стамбеним кредитима индексираним у швајцарским францима, због чега је у априлу 2019. године донет Закон о конверзији стамбених кредита индексираних у швајцарским францима⁴. У складу са овим законом отписано је 38% преосталог дуга, који чини износ главнице увећан за износ доспеле, а ненаплаћене редовне камате на дан конверзије. Остатак дуга се конвертује у евро и рате се рачунају по каматној стопи која је у конкретној банци важила на дан 31. март 2019. Законом је уведено и ограничење, тако да каматна стопа не може бити већа од 3,4% плус еурибор. Применом овог закона, око 90% стамбених кредита који су пре тога били индексирани у швајцарским францима је конвертовано у евре.

Решавање питања стамбених кредита индексираних у швајцарским францима, које је трајало неколико година и био праћен бројним протестима грађана, јасно је показало да,

⁴ „Службени гласник Републике Србије”, број 31/2019

пored мера које банке предузимају за решавање проблематичних стамбених кредита, треба предузимати и превентивне мере из домена стамбене политике. Те превентивне мере су пре свега неопходне за спречавање негативних социјалних последица у случају већих поремећаја у банкарском сектору, али такође и за сва домаћинства која не буду у неком тренутку могла отплаћују стамбени кредит за једини стан који је под хипотеком. Ради превазилажења сличних ситуација у будућности, пре свега је неопходно јачати сектор стамбеног закупа.

Субвенционисање стамбених кредита - Најзначајнија мера јавне интервенције у становању у периоду 2005-2016. година представљало је осигурање и субвенционисање стамбених кредита. У овом периоду углавном је подстицана куповина станова на тржишту уз осигурање и субвенционисање стамбених кредита посредством Националне корпорације за осигурање стамбених кредита (НКОСК). Кроз ову финансијску меру, у периоду од 2006. до 2018. године, на основу посебних аката Владе, било је опредељено око 140,4 милиона евра⁵, од чега је највећи део био пласиран за субвенционисање стамбених кредита за становништво са вишим приходима, односно лица која први пут решавају стамбену потребу, са приходима и до 150.000 динара. Од 2013. године субвенционисање стамбених кредита постепено јењава за грађанство, да би се у периоду од 2015. до 2018. године субвенције одобравале искључиво за кредите намењене решавању стамбених потреба војних лица и запослених у Министарству одбране.

Према подацима НКОСК, у периоду 2010-2018. година укупно је реализовано 66.362 стамбених кредита у вредности од око 2,36 милијарди евра, од чега 11.373 субвенционисаних кредита у вредности од око 415 милиона евра.

Стамбено тржиште

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

Тржиште станова се постепено опоравља и понуда станова у 2017. години бележи значајнији раст у односу на 2014. годину када је забележен највећи пад грађевинских активности, док је у односу на 2012. годину пораст новоизграђених станова (изражених у површини) око 9%. Брже од раста обима изградње станова, међутим, расту цене новоизграђених станова, које су у 2017. години у односу на просечне цене станова у 2012. години веће за око 22%.

Изградња станова - У периоду 2012-2017. година удео станоградње у укупним грађевинским радовима био је око 16%, што је представља пад у односу на период 2005-2009. година када је овај удео износио око 25%. У односу на период 2013–2014. година, када се бележи пад броја новоизграђених станова, у 2016, а посебно 2017. години се може констатовати постепени опоравак. У 2016. и 2017. години се повећао број новоизграђених вишестамбених зграда, али се просечан број станова у њима смањено на 20 у односу на претходне године када је 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.

⁵ Субвенције одобрене уредбама Владе у износу од око: 1,3 млрд.дин (15,5 мил.€) у 2006; 1,6 млрд.дин. (20 мил.€) у 2007; 3,5 млрд.дин. (43 мил.€) у 2008; 450 мил.дин. (4,8 мил.€) у 2009; 2,0 млрд.дин. (20 мил.€) у 2010; 15,3 М€ у 2011, 10,5 М€ у 2012; 2,5 М€ у 2015; 2,4 М€ у 2016; 3,9 М€ у 2017; 2,5 М€ у 2018.

Грађевинско земљиште - 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. година на нивоу Републике Србије био је око 22%. Највећи просечни удео цене грађевинског земљишта у посматраном периоду је био у Београду и износио је око 24,5%, док је у осталим већим градовима тај удео био мањи и износио је 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. година.

Цене станова и обим промета на стамбеном тржишту - На основу података из Регистра цена непокретности (РЦН) који води Републички геодетски завод, просечна цена метра квадратног стана у Београду (на ужој територија града не рачунајући цену у „Београду на води” као атрактивне локације) у 2017. години је износила око 1.680 €/m², што је приближно податку који бележи званична статистика за Београд у првом полугодишту 2017, када је просечна тржишна цена стана била око 1.790 €/m². 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. Тако, на пример, у 2017. години је према статистичким праћењима било изграђено 11.747 станова, не рачунајући куће са једним и два стана, а што је дупло мање од броја прометованих станова у тој години.

Сектор стамбеног закупа - О сектору стамбеног закупа не постоји довољно података, јер се уговори о закупу стана углавном не региструју у јавним регистрима, те се стога подаци о броју купаца станова још увек највише прате кроз пописну статистику која се одвија у десетогодишњим периодима. Имајући у виду да категорија стана који користе подстанари 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 јединица локалне самоуправе са преко 100 хиљада становника тај удео чини око 7,7%, док је у ЈЛС са између 50-100 хиљада становника тај удео 7,5%. Из ових података се може закључити да постоји потреба за становима који се издају у закуп у градским срединама, али се поставља питање колики број домаћинстава може сопственим средствима да изнајми стан на тржишту. На жалост, јавни стамбени фонд за издавање у закуп по повољним условима овим домаћинствима и даље је недовољан, а на основу извештаја локалних самоуправа види се да постоји свега око 2.200 стамбених јединица у јавној својини које се издају у закуп по непрофитним условима социјално угроженим домаћинствима.

Стамбена тражња - Не постоје подаци који директно указују на стамбену тражњу у смислу задовољења реалних стамбених потреба. Индиректно, на тражњу указује и број склопљених бракова на годишњем нивоу који у одређеној мери указује на стамбене потребе новоформираних домаћинстава. На годишњем нивоу у периоду 2012-2016. година у просеку је склопљено око 36.360 бракова. У односу на 1.000 склопљених бракова изгради се између 300 и 400 станова, што само по себи представља добар однос. Уколико се, међутим, узму у обзир ниска примања становништва и чињеница да млади брачни парови имају и мања примања од просека, поставља се питање колико брачних парова својим средствима задовољава стамбене потребе куповином стана на тржишту. Имајући у виду низак стапен стамбене приуштивости, за утврђивање ефективне тражње релевантан је број

одобрених стамбених кредита, с обзиром да се ради о инвестицији коју већина домаћинстава не може да финансира готовином.

Јавни стамбени програми и пројекти

Инструменти финансирања 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. године. Од тог периода једина системска мера је било субвенционисање стамбених кредита, које је међутим било приуштиво за око 15% становништва. Мере које су се тичале подршке најсиромашнијим спровођене су кроз краткорочне и "ad hoc" механизме.

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 20 година, као и како је могуће мерити успешност реализације одређених мера стамбене политике ако се не сагледава обим поврата тих средстава?

Становање за социјално угрожено становништво и избеглице - У периоду 2003-2018. година реализовани су пројекти *социјалног становања у заштићеним условима*, у оквиру којих је изграђено 44 стамбене зграде са 1.282 станова. Ови пројекти у највећој мери су финансирани донацијама Европске уније, процењених на око 30 милиона евра (М€), док су локалне самоуправе донирале земљиште за изградњу о чијој вредности нема процена.

Поред ових стамбених пројеката, из јавних буџета и донација се финансирала **изградња станова за отклањање штета од елементарних непогода**. Након великих поплава које су се десиле у мају месецу 2014. године, прикупљено је око 194 М€ донација од којих је до октобра 2015. године изграђено 267 нових кућа и исплаћено око 3,6 М€ помоћи погођеним домаћинствима за санацију стамбених објеката.

Највеће јавне инвестиције за становање реализоване су кроз **пројекте за избеглице и бивше избеглице**, односно лица која су се определила за интеграцију у Републику Србију⁶. У периоду од 1990-их до 2013. године обезбеђено је 4.316 различитих стамбених решења, у оквиру чега је збринута око 18.000 лица. Средства за побољшања услова становања интерно расељених лица обезбеђена су из буџета Републике Србије и буџета јединица локалне самоуправе, као и из разних програма које финансирају Европска унија, агенције УН, међународне организације и владе страних држава. 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. Од 2013. године започиње реализација Регионалног стамбеног програма за избеглице, који се спроводи у Србији, Хрватској, Босни и Херцеговини и Црној Гори. Од планираних 7.363 стамбених решења за Србију, до 2019. године, реализовано је 3.140 ,

6 Ови пројекти су усмерени на избеглице, које се у члану 1. Закона о избеглицама дефинишу као лица "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." Лица која су се определила за интеграцију могу бити и бивше избеглице, односно лица која су добила држављанство Републике Србије.

вредности око 39,3 М€ донације и око 8 М€ националног учешћа (укупно 47,3 М€). Различита стамбена решења се реализују кроз 7 потпројеката укупне процењене вредности од 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

Поред ових пројеката, донаторским средствима се финансира и **унапређење услова становања Рома**. Пројекти за унапређење услова становања Рома су специфични јер захтевају обимну претходну припрему кроз израду планске и техничке документације јер су ова насеља углавном неформална и подстандардна. Кроз техничку подршку ОЕБС канцеларије у Србији, реализован је Пројекат „Овде смо заједно”, који се финансирао средствима ИПА 2012 и у оквиру којег је, између осталог, формирана ГИС база подстандардних ромских насеља. У периоду од 2017. - 2019. године из средстава ИПА 2013 реализован је пројекат за унапређење услова становања Рома, у оквиру којег је изграђено 126 и реконструисано 62 станова за укупно 798 корисника и обезбеђена инфраструктура за 5526 корисника. Током 2018. године започета је реализација пројеката израде урбанистичких планова и техничке документације за подстандардна ромска насеља који се финансирају средствима ИПА 2014 у вредности 3,1 М€ и ИПА 2016 у вредности 4,2 М€. Крајем 2018. године одобрен је пројекат "Социјално становање и активна инклузија", који ће се финансирати средствима ИПА 2018. у вредности од око 20 М€, од чега 12-14 М€ за стамбenu, која обухвата око 1.000 стамбених решења за најсиромашније становништво.

Становање за ниско и средње доходовно становништво - На основу расположивих података, у периоду после 2003. године у јавне стамбене програме за решавање стамбених потреба ниско и средње доходовних домаћинстава, према грубим проценама, било је уложено око 130 М€, што је резултирано изградњом око 3.850 станова, од чега више од 3/4 у Београду. За потребе расељавања стамбених објеката у Београду, у периоду 2001-2015. година Дирекција за грађевинско земљиште и изградњу Београда обезбедила је око 1.230 станова, вредности од око 52,8М€. Вредност опремања земљишта за изградњу, које је такође финансирано из буџета града, процењује се на око 6 М€. Један од пројеката урбане обнове био је расељавања Старе радничке колоније у Крагујевцу, оквирне вредност око 6 М€, кроз који су изграђени нови станови за 370 породица које су пре тога живеле у неусловним баракама на тој локацији. У новоизграђеним зградама је добијен и вишак станова намењен непрофитној продаји угроженим категоријама становништва, као и опремљено земљиште површине 14 хектара у градском власништву, намењено за даљу изградњу.

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 М€, која су у овом пројекту представљала учешће Републике Србије, представљала су само део четвртину учешћа за много већи и значајнији пројекат који је требао да се финансира средствима Развојне банке Савета Европе, у складу са Законом о потврђивању Оквирног уговора о зајму између Банке за развој Савета Европе и Републике Србије Ф/П 1720⁷. 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

⁷ „Службени гласник Републике Србије”, број 8/2011

на начин како је то било предвиђено, па је почетком 2017. године расформирана и њене надлежности су пренете на надлежно Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре.

У току је и реализација „Пројекта урбане обнове стамбеног насеља“ у Доситејевој улици у Краљеву, који обухвата изградњу 4 стамбене зграде са 366 станова за пресељење из стамбених зграда оштећених земљотресом које се налазе на истој локацији. Укупна вредност инвестиције је 13,2 М€.

Решавање стамбених потреба запослених у јавном сектору и комерцијални пројекти из јавних буџета – Један од пројеката изградње станова средствима из републичког буџета је продаја по повољним условима станова запосленима у државним органима, у складу са Уредбом о решавању стамбених потреба куповином станова изграђених средствима за реализацију Националног инвестиционог плана⁸. Од планиране расподеле 3.655 станова, изграђено је 133 стана за запослене у министарствима одбране и унутрашњих послова, као и још 191 стан за ратне војне инвалиде.

У периоду 2010-2013. година реализован је пројекат изградње око 4.600 станова на локацији некадашње касарне „ Степа Степановић ” у Београду. Јавна интервенција огледала се у давању гаранција Републике Србије на задуживање Грађевинске дирекције Србије код неколико пословних банака за прву фазу пројекта у вредности од 50 М€. Иако нема прецизних података о обиму улагања, претпоставља се да је у реализацију пројекта било уложено више од 160 милиона евра. Од око 3.900 станова који су били намењени комерцијалној продаји, око 3.300 су грађани куповали по тржишним ценама од 1250-1290 €/m² без ПДВ-а, док је мањи број станова у каснијој фази (2014-2015.), купован по нешто нижој цени (око 980 €/m² без ПДВ-а). Осталих 725 станова (око 16%), пренет је Министарству одбране за вредност земљишта које је Војска Србије уступила Грађевинској дирекцији за изградњу стамбеног комплекса.

У периоду 2015-2018. година 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, а која су била планирана у оквиру јединог преосталог наменског буџетског фонда - Фонда за финансирање стамбених потреба припадника Војске Србије и запослених у Министарству одбране.

Један од обимнијих пројеката директног финансирања из буџета биће изградња станова за припаднике снага безбедности, који ће се спроводи на основу Закона о посебним условима за реализацију пројекта изградње станова за припаднике снага безбедности⁹. Додатно, Влада је у новембру донела одлуке¹⁰ о оснивању седам предузећа која ће спроводити изградњу. Кроз овај пројекат се планира изградња 1.578 станова у 6 градова у Србији, вредности око 64,35 М€.

У наредној табели је дат приказ различитих видова стамбене подршке из јавних буџета и донација у периоду 2001-2019. година, од изградње станова до субвенционисања стамбених кредита за кредитно способно становништво. Поредџи овај период јавне интервенције са периодом 1992-2001. година, може се закључити да је њен обим смањен. Поставља се, међутим, питање њене ефикасности и транспарентности, с обзиром да се подршка за становање у овом периоду спроводи некохерентно од стране различитих институција и на основу различитих прописа, као и њеног адекватног циљања у односу на степен угрожености и потребе крајњих корисника.

⁸ "Службени гласник Републике Србије", број 82/06, 96/06 и 99/06

⁹ "Службени гласник Републике Србије", број 41/18

¹⁰ "Службени гласник РС", број 86/18

Период	Мера стамбене политике	Улагања	Број стамбених решења	Остали ефекти/научене лекције
2003-2018.	Социјално становање у заштићеним условима	30 М€ донације земљиште ЈЛС	1.282 станова у 44 стамбене зграде Око 23.400 €/стану	Запослење за 44 домара Доступност услугама социјалне заштите Потребна подршка за плаћање комуналних услуга и одржавање зграда
Од 1992-2008 Од 2009-2014 Од 2014-2019	Подршка за избеглице Подршка за избеглице Регионални стамбени програм	Непознато Непознато 47,3 М€ од 2014	7.844 стамбених решења 7.609 стамбених решења ¹¹ 3.140 ¹² стамбених решења око 15.040/решењу	Стамбене потребе се решавају на основу посебних пропис, који нису усклађени са општим прописима за област становања Потребне мере интеграције
2006-2008.	Изградња станова за ратне војне инвалиде	Јапанска донација + НИП око 6 М€	309 станова око 20.000 €/ стану	Донација намењена искључиво у закуп, док закупци траже могућност куповине станова
2003-2018.	Стамбена решења за Роме	∑ 11,63 М€	∑ 1420 ¹³ стамбених решења (нове куће/обнове/грађ. материјал/озакоњење) око 8.200 €/решењу	Дуже припреме за реализацију, због потребе за планским регулисањем Потребне мере подршке Екстензивно спровођење
2003-2018.	Изградња станова за непрофитну продају или закуп	130 М€	3.850 станова око 33.766 €/стану	Неопходан стамбени додатак за сиромашна домаћинства која користе станове у закуп
2006-2008	Изградња станова у оквиру НИП-а	5 М€	133 станова око 37.560 €/ стану	Реализовано у много мањем обиму од планираног
2000-2019	Изградња станова за научнике Београд, Нови Сад, Крагујевац	29,3 М€ РС, АПВ, кредит (Ф/П 1739)	742 стана (Београд 430, Крагујевац 210, Нови Сад 102) од 26.000-67.000 €/стану	Спорија реализација; први изграђени станови у Београду 2004, изградња осталих станова кредитом ЦЕБ-а још увек у току
2014-2015.	Обнова стамбеног фонда погођеног поплавама	око 7М€ за нове куће + око 4М€ за обнове	276 нових кућа 25.000 €/кући + 218 обнова кућа 18.000 €/кући	Након поплава „испливале” кључне слабости - недовољно осигурање имовине, неразвијена методологија евидентирања штета, недовољна превенција у планирању

¹¹ Стање и потребе избегличке популације у Србији, стр.3 и Национална стратегија за решавање питања избеглица и ИРЛ од 2015-2020, стр. 21

¹² РХП фонд + РС, вредности 47.229.097 евра за: 826 станова (~ 23М€), 345 монтажних кућа (~6,3 М€), 1340 грађ.материјала (~11,4М€) и 629 сеоских кућа (~6,6М€)

¹³ Донације у пројекте: Екуменске хуманитарне организације (ЕХО) око 5,16 М€ (1068 обновљених кућа, 116 легализација); „Саградимо дом заједно” – УНОПС око 3,6 М€ од чега 1,61 за станове (1.544.855 € за 100 кућа/станова- 15.450 €/решењу + 68.145 € за 10 пакет грађевинског материјала – 6.800 €/решењу); Пројекат „Унапређење становања Рома” за који је било планирано 9 М€ из ИПА 2013, а искоришћено 4,86 М€ за: изградњу 126 станова, обнову 62 стана и изградњу потребне инфраструктуре.

2001-2011.	Изградња станова и опремање земљишта за потребе расељавања у Београду	52,8 М€ изградња станова 6 М€ опремање земљишта	1.230 станова 43.000 €/ст.решењу опремање земљишта за 3.015 станова	Недовољна финансијска транспарентност Непознате користи од расељавања
2001-2014.	Обнова Старе радничке колоније у Крагујевцу	9 М€	340 станова 26.560 €/стану	8,3 ha опремљеног земљишта за изградњу Повећана вредност грађевинског земљишта
Од 2017.	Пројекат урбане обнове у Краљеву - започет	12 М€	366 станова 32.790 €/стану	Повећана вредност грађевинског земљишта
2005-2016.	Субвенционисање стамбених кредита ¹⁴	144,4 М€	~ 20.000 корисника 7.200 €/кориснику	Повећање ефективне тражње утиче на пораст цена станова Ризично због првостепене хипотеке
2012-2014.	Изградња станова за комерцијалну продају у насељу „ Степа Степановић ”*	50 М€ гаранција гаранција за кредите за I фазу изградње	I фаза око 1.540 станова < 160 М€ за 4.616 станова 35.000-37.000 €/стану	Продаја станова је комерцијална, па се поставља питање сврхе јавне интервенције Мали капацитет приступних саобраћајница
2015-2018.	Субвенционисање стамбених кредита за Војску и МО	14 М€ субвенција	Непознато	Непознато
од 2018.	Изградња станова за припаднике снага безбедности - започет	64,35 М€ процена буџетом за 2019. предвиђено 32 М€	План 1.578 станова Започето 792 стана 30.000-32.000 €/стану	У циљу спровођења пројекта основано 7 предузећа Релизација у току
2003-2019.	Укупно различити видови стамбене подршке	~ 340,96 М€ ~ 49,07 М€ ~ 6 М€ ~ 194,4 М€	10.717 станова/кућа 3.381 других решења земљиште за 3.015 станова ~ 21.540 субвенција	Не прате се ефекти мера стамбене подршке које се спроводе на основу различитих аката, а што их чини некохерентним и нетранспарентним
Јавна улагања у периоду 2001-2019. година за укупно >590,43 М€ за 37.165 стамбених решења (15.186 €/стамб. решењу), и то:				
> 376,03 М€ за обезбеђење око 14.098 станова/стамбених решења ~ 26.672 €/стамбеном решењу				
> 6 М€ за опремање земљишта за изградњу више од 3.015 станова ~ 1.990 €/стану				
~ 194,4 ¹⁵ М€ субвенција/гаранција за око 21.540 стамбених решења ~ 9.025 €/стамбеном кредиту/стану				

¹⁴ Од 2005.-2010. око 12.000 корисника субвенције обима око 71.250.000 € (обим кредита око 285 М€); од 2010.-2016. око 8.042 корисника субвенције око 73.500.000 € (обима кредита око 294 М€)

¹⁵ Нису обухваћене субвенције за војне станове јер је број ових кредита већ обухваћен извештајем НКОСК о реализованим стамбеним кредитима са субвенцијом

ПЛАНСКИ ДОКУМЕНТИ, ПРАВНИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ОКВИР ЗА СТАНОВАЊЕ

У складу са чланом 23. Закона о планском систему, приликом израде Стратегије вођено је рачуна о њеној усклађености са важећим планским документима и правним актима који се односе на област становања. Полазишта за израду Стратегије се налазе у националним и међународним правним актима и стратешким документима који уређују аспекте становања или питања која су директно или индиректно повезана са становањем и стамбеним правима. Правно полазиште за Стратегију је Устав Републике Србије, релевантни међународни правни акти који утврђују право на становање, а који су постали саставни део домаћег законодавства кроз ратификацију, и коначно Закон о становању и одржавању зграда који утврђује обавезу доношења Стратегије.

Што се тиче институционалног оквира за становање, његово слабљење је започето приватизацијом јавног стамбеног фонда почетком 90-их година прошлог века, односно смањивањем улоге јавног сектора у решавању стамбених потреба грађана. Већ почетком 2000-их година се показало да потреба за јавном интервенцијом у стамбеном сектору постоји, па су одређени реформски процеси, у смислу јачања институција, покренути у периоду од 2005. године. Ови напори су резултирали формирањем локалних стамбених агенција задужених за спровођење мера стамбене политике, а пре свега решавањем стамбених потреба по непрофитним условима, али услед недостатка одговарајуће подршке, ове институције су у највећем броју расформиране.

Национална стратегија социјалног становања

До доношења нове Националне стамбене стратегије, предвиђене чланом 112. Закона о становању и одржавању зграда, још увек је на снази Национална стратегија социјалног становања¹⁶, коју је Влада донела фебруара 2012. године.

Национална стратегија социјалног становања је донета на основу Закона о социјалном становању којим је било прописано да се њоме утврђују циљеви за развој социјалног становања намењеног становништву које не може самостално решити стамбену потребу на тржишту, како се то такође дефинише и Законом о становању и одржавању зграда. Нови закон у стамбеној области, међутим, проширује јавни интерес у стамбеном сектору на већу бригу о одржавању постојећег стамбеног фонда, као и на повећање еколошких стандарда у овом сектору, а посебно у односу на потрошњу енергије. У складу с тиме се проширује и фокус Националне стамбене стратегије у односу на Националну стратегију социјалног становања.

Успешност спровођења Националне стратегије социјалног становања је минимална, пре свега због непостојања извесних и дугорочно одрживих извора финансирања, али и због неразвијених институционалних капацитета. Финансијска средства, као и институционални капацитети, представљају најважније инструменте за одржавање континитета спровођења и праћења дугорочних и комплексних мера стамбене политике.

Од предвиђених око 400 милиона евра за спровођење различитих активности ове стратегије, од чега је било планирано да се успостави наменски обртни фонда вредан око 93 милиона евра у периоду од 10 година за будућа одржива стамбена решења, до 2018. године је било уложено свега око 17,5 милиона евра, од чега највише за пројекте унапређења становања Рома у износу од око 12,5 милиона евра, углавном ИПА средстава.

¹⁶ „Службени гласник Републике Србије”, број 13/12

У периоду од 2011. до 2016. за Програм изградње станова за социјално становање из републичког буџета је било уложено свега око 1,5 милиона евра, док је из локалних буџета шест локалних самоуправа, учесница овог програма, било уложено још око 2 милиона евра. Програм је спроводила Републичка агенција за становање, за чији је рад у истом периоду било издвојено још око 1,5 милиона евра, што је једнако износу који је из републичког буџета био уложен у изградњу станова у оквиру овог програма.

До 2022. године, односно до рока важења ове стратегије, планира се улагање додатних 27,3 милиона евра, углавном из ИПА фондова, те се може закључити да би до периода важења још увек важеће Стратегије потенцијално могло бити уложено око 10 пута мање средстава од планираних.

Стамбени програми и пројекти су дугорочне мере и од тренутка њиховог планирања до коначне реализације, односно до расподеле стамбених решења протекну најмање три године. Овај период од три године се сматра средњорочним планским периодом у којем се програмирају буџетска средства и представља најкраћи период за оцену успешности резултата стратешког документа. Након тог периода наступа нови плански период, који уједно треба да користи искуства претходног, а у ситуацији недостатка институционалне меморије, успешност праћења мера, као и даљег спровођења дугорочне стратегије сигурно ће бити онемогућена.

Најновије активности које се односе на изградњу станова за припаднике снага безбедности, иако се спровode у складу са посебним законом, биле су такође предвиђене и Националном стратегијом социјалног становања, односно Акционим планом за њено спровођење. Пројекат изградње станова кредитним средствима за групе од интереса за државу (војна лица, научни и просветни радници, лекари, полицајци и др), био је предвиђен у оквиру Циља 2, Мере 2.1, Програма 2.1.2 – Изградња станова за непрофитну продају. Реализација ове изградње је била планирана за период од 2015-2022. године, у вредност инвестиције од 5 милијарди динара (око 48 милиона евра), финансираних делимично из буџета, а делимично из Обртног фонда који би се зачео кроз отплате из претходних пројеката непрофитне куповине. Реализацијом пројеката изградње станова за припаднике снага безбедности, која је започела у 209. години, повећаће се и степен реализације Националне стратегије социјалног становања.

Други релевантни национални и међународни плански и стратешки документи

За област становања најважнија стратешка документа на националном нивоу су, пре свега, из домена просторног и урбанистичког планирања, и то Просторни план Републике Србије од 2010. до 2020. године (у даљем тексту: Просторни план) и Стратегија одрживог и интегралног урбаног развоја Републике Србије (у даљем тексту: Стратегија урбаног развоја).

У Просторном плану циљеви који се тичу становања обухваћени су у делу који се односи на социјални развој и социјалну кохезију. У овом делу се указује на шире аспекте услова становања, односно територијалне аспекте социјалне искључености и сиромаштва. То се пре свега односи на анализу недоступности различитих јавних услуга у појединим мање развијеним општинама, као и на специфичне проблеме социјалне искључености који се тичу подстандардних услова живота у ромским енклавама и сламовима. У циљу превазилажења ових проблема дефинишу се циљеви и приоритети за развој социјалног становања и регулисање неформалних насеља и бесправне изградње.

Новим стратешким документом, Стратегијом интегралног одрживог урбаног развоја Републике Србије до 2030 године (у даљем тексту: Стратегија урбаног развоја) биће

обухваћени и програми урбаног развоја који ће се, између осталог, односити на интервенције у различитим стамбеним зонама и целинама. То могу бити бесправно изграђене урбане зоне, угрожене урбане структуре, али и делови урбаног насеља са концентрацијом социјалних проблема, у којима ће се реализацијом програма урбаног развоја спроводити и јавна интервенција у становању.

Област становања обухваћена је и стратегијама које се односе на интеграцију избеглица и унапређење положаја ромског становништва. Национална стратегија за решавање питања избеглица и интерно расељених лица за период од 2015. до 2020. године (у даљем тексту: Стратегија за избеглице) обухвата и решавање стамбених питања избеглица у оквиру стратешког циља 2. који се односи на интеграцију у локалну заједницу избеглица које су одлучиле да живе у Републици Србији. У оквиру овог циља, најобимнији и најразноврснији је специфични циљ 2.6. који се односи на континуирано решавање стамбених питања избеглица, посебно најугроженијих категорија, а што обухвата бројне мере, као што су: примена различитих стамбених модела кроз Регионални стамбени програм; развој стамбених програма кроз економско осамостаљивање и оснаживање, обезбеђење одговарајућих стамбених решења за кориснике колективних центара; даља подршка спровођењу локалних акционих планова за становање; развој система социјалног становања стварањем нових и јачањем постојећих финансијских и институционалних механизма, а посебно јачањем непрофитних стамбених организација за изградњу непрофитних станова; предлагање мера за олакшање легализације објеката које су изградиле најугроженије избеглице; примена релевантних прописа; и континуирано спровођење и унапређење фондова за прикупљање средстава намењених спровођењу нових програма интеграције избеглица. Од свих наведених мера најмање је учињено на развоју система социјалног становања и процесу легализације, односно свих системских мера, што је и било за очекивати с обзиром да се стамбена решења реализују на основу посебног закона (Закон о избеглицама, као "lex specialis"), а не системског закона из области становања.

Стратегија за социјално укључивање Рома и Ромкиња у Републици Србији за период од 2016. до 2025. године (у даљем тексту: Стратегија за Роме), једним делом се бави и питањем услова становања Рома. Ова стратегија се спроводи акционим планом који се доноси на период од 3 године, а који међу приоритетним областима јавне интервенције обухвата и област становања. Ова стратегија је донета после Националне стратегије социјалног становања, која је општијег карактера, и са њом је у потпуности усклађена. Као што је већ претходно наведено, најдоследнија и најпотпунија примена Националне стратегије социјалног становања је управо у делу мера које се односе на унапређење подстандардних насеља, а што углавном обухвата ромска насеља, на која се такође односе и мере из Ромске стратегије. Кључ успеха у спровођењу ове стратегије лежи у чињеници да је за програме унапређења становања Рома дата велика финансијска подршка од стране Европске уније (12,5 М€), а која је такође у још већој мери дата од западних земаља за спровођење Стратегије за избеглице кроз Регионални стамбени програм (47,3 М€).

Поред националних стратегија, за област становања од посебног су значаја и међународни стратешки и акциони документи као што су: Нова урбана агенда Уједињених нација донета у Киту, Еквадор, 2016. године, Урбана агенда за Европску унију – Амстердамски пакт која утврђује 12 приоритетних области урбаног развоја међу којима је и становање, као и шири документ - Агенда 2030 Уједињених нација, која одређује 17 циљева одрживог развоја. За област становања релевантан је циљ 11 који прокламује одрживе, инклузивне, безбедне и отпорне градове.

Правни оквир за становање

*Устав Републике Србије*¹⁷ представља основни законски оквир за правно регулисање становања. Са изузетком питања општих права која се тичу имовине (неповредивост стана, право на имовину, једнакост свих облика својине), Устав, међутим, не уређује директно право на стан, нити дефинише јавни интерес у овој области. 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.”

Поред тога одредбе које се тичу права на социјалну заштиту (члан 69) утврђују да задовољење основних животних потреба треба да буде засновано на начелу поштовања људског достојанства. Становање као једна од основних животних потреба, завређује стога посебу пажњу целокупне заједнице, посебно према онима који због свог слабог материјалног положаја не могу да задовоље своје стамбене потребе на достојанствен начин. С обзиром да потреба за становањем представља једну од основних људских потреба, право на стан, односно смештај, представља једно од основних људских права које је предмет бројних међународних докумената. У том смислу, стамбена политика треба да се заснива на заштити основних људских права како би се свима осигурао приступ праву на адекватно становање у што краћем временском оквиру и у складу са доступним ресурсима.

Посебно важни међународни правни акти за област становања су:

- Општа декларација о правима човека (донета Резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација 217 А (III) од 10. децембра 1948. године - прихваћена од стране свих држава чланица УН), која утврђује: „да свако има право на животни стандард у становању који одговара његовом здрављу и добробити, као и добробити његове породице”, те да се заштита права на одговарајуће становање односи на сваку државу чланицу Уједињених нација, јер га дефинишу као људско право које су све државе чланице УН и потписнице ове декларације дужне да поштују;
- Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, потврђен Законом о ратификацији („Службени лист СФРЈ”, број 7/71), који обавезује државе потписнице да предузму кораке у остваривању права на становање из Универзалне декларације о људским правима. На тај начин он допуњује ову основну декларацију обавезом предузимања мера у остваривању права на становање као једног од људских права на одговарајући животни стандард.

У циљу јаснијег дефинисања основних аспеката стамбених права, Канцеларија високог комесара за људска права, донела је детаљније правне акте који појашњавају основне елементе стамбеног права:

- Општи коментари 3, о природи обавеза држава у остваривању људских права (Е/1991/23);
- Општи коментари 4, који појашњавају право на одговарајући стамбени смештај (Е/1992/23)
- Општи коментари 7, које у смислу истог права појашњавају процедуру принудних иселјења (Е/1998/22).

¹⁷ „Службени гласник Републике Србије”, број 98/06

Кључни међународни акт за област становања на европском нивоу је Ревидирана европска социјална повеља, коју је потврдила и Србија 2009. године. Србија, међутим, није ратификовала члан 31. који је кључан за заштиту стамбених права. Овај члан утврђује обавезу држава чланица Савета Европе да предузму мере које имају за циљ да унапреде приступ стамбеном смештају одговарајућег стандарда, да спречавају и умањују појаву бескућништва, те да цене становања учине приуштивим онима који немају довољно средстава.

Један од новијих и најзначајнијих међународних правних аката, који је усвојен од стране држава чланица Економске комисије Уједињених нација за Европу (УНЕЦЕ) је Женевска повеља Уједињених нација о одрживом становању (Е/ЕСЕ/1478/Rev.1)¹⁸. Овај правни акт нема обавезујући карактер, али пружа смернице за развој националних стамбених политика у складу са актуелним глобалним трендовима, као и платформу за сарадњу држава на нивоу ове регионалне комисије. Циљ ове Повеље је да се подрже државе чланице које желе да се осигура приступ прикладном, одговарајућем, доступном и здравом становању за све, са посебном пажњом посвећеном смањењу утицаја стамбеног сектора на животну средину. Повеља је заснована на четири принципа који објашњавају основе одрживог становања:

5. *Заштита животне средине*: „Станове треба планирати, градити и користити на начин да утицаји на животну средину буду минимални и да се промовише одрживост животне средине.”
6. *Ефикасност привреде*: „Становање јесте и остаће сектор који утиче на националне привреде. Становање треба да буде одрживи елемент променљиве привреде, као и сектор који омогућава људима задовољење потреба.”
7. *Друштвено укључивање и учешће*: „Стамбене политике и дебате о њима треба да буду унапређене са посебним нагласком на ангажованост и укључивање грађана у преговорима, транспарентност и бригу за етичке процесе.”
8. *Културна адекватност*: „Стамбене политике треба да воде рачуна о питањима културног идентитета, вредности и емоционалне добробити.”

Закони који уређују питања релевантна за становање и њихова примена

*Закон о становању и одржавању зграда*¹⁹ уређује питања која се односе на: јавни интерес у становању, управљање и одржавање зграда, поступак и заштиту приликом принудних иселења, стамбену подршку, надлежности у остваривању јавног интереса и примени закона и друга питања од значаја за стамбену политику. Новина у односу на претходне законе је што се новим законом прописује обавеза регистрације стамбених заједница као правних лица, за шта су надлежне локалне самоуправе. Регистри стамбених заједница се обједињују у јавно доступној бази, Јединственој евиденцији стамбених заједница, коју води Републички геодетски завод. Успоставља се систем професионалног управљања зградама, у чијем развоју кључну улогу има Привредна комора Србије, детаљније се утврђују обавезе управника и професионалног управника, разрађују се механизми контроле и принуде у случају неодговорности власника у преузимању обавеза управљања и одржавања. У смислу обухвата потенцијалних корисника стамбене подршке, овај закон се не разликује од Закона о социјалном становању, а новина у односу на претходни закон је што се јавна интервенција у становању више не назива социјално становање, већ стамбена подршка. У овом делу Закон

¹⁸ <http://www.unece.org/index.php?id=37235>

¹⁹ „Службени гласник Републике Србије”, бр. 104/16

детаљно прописује поступак доделе стамбене подршке, што је у претходном Закону о социјалном становању недостајало.

Регистрација стамбених заједница, као и обједињавање података и обезбеђење јавног приступа регистрима кроз Јединствену евиденцију стамбених заједница, представља једну од најзначајнијих законских новина. Законом се прописује обавеза уписа стамбених заједница у регистре које воде општине, док се подаци из ових регистара обједињују кроз Јединствену евиденцију стамбених заједница коју води Републички геодетски завод.

Регистри су почели са радом 12. јуна 2017. године, да би након 11 месеци спровођења, прецизније 28. маја 2018. године, било регистровано 32.886 стамбених заједница. Ово је дупло више од 15.103 претходно евидентиране стамбене зграде које представљају правне претходнике стамбених заједница, а које су са својством правног лица у пословима управљања и одржавања настале на основу претходних стамбених и својинских прописа након приватизације станова у стамбеним зградама. Кроз две године спровођења Закона, односно средином маја 2019. године, повећао се број регистрованих стамбених заједница на 43.707, што не указује само на успешност спровођења Закона у делу регистрације стамбених заједница, већ и на поделу стамбених заједница зграде као грађевинске целине на стамбене заједнице улаза, као више функционалних целина у стамбеној згради.

Закон је, такође, увео и новине у области *управљања стамбеним зградама*. Почетком деведесетих година омогућен је откуп станова којим је скоро у потпуности извршена приватизација станова у стамбеним зградама, а који су до тада доминантно били у друштвеној и државној својини. Ова својинска трансформација је у врло кратком периоду одговорност управљања непокретностима пребацила са јавног ентитета на власнике станова, односно физичка лица која нису стручна и обучена за бројне и веома специфичне послове управљања непокретностима. То је наметнуло и трансформацију у начину управљања стамбеним зградама, које након приватизације постају зграде у приватној својини више лица, односно функционално и својински дељене непокретности. Питање управљања ће постати кључни аспект од кога ће зависити начин на који ће станари одлучивати о одржавању заједничких делова зграде. То је уједно неретко и „камен спотицања”, у смислу неповерења, сукоба и манипулација у стамбеним зградама приликом одлучивања о приоритетима, финансијским и техничким аспектима одржавања, и то у условима изузетно ограничених финансијских ресурса за одржавање. Фактички, са управљања и одржавања зграда које је водило јавно предузеће и као такво било професионално и технички оспособљено за те послове, стицањем својине приватних лица на стамбеној згради, а самим тим и преузимањем одговорности за управљање и одржавање, скоро у потпуности се прешло на волонтеристички приступ у обављању тих послова, а што је неминовно водило ка све лошијем одржавању стамбених зграда.

Из претходног се јасно сагледава да неодржавање зграда није искључиво условљено недостатком финансијских средства, већ је у великој мери изазвано неадекватним организовањем одржавања. То, пре свега, подразумева одлучивање о приоритетима одржавања, што мора бити засновано на систематском праћењу стања зграде, рационалном планирању и утрошку потребних средстава, ангажовању извођача радова, контроли изведених радова, заступању зграде у свим јавно-правним пословима и слично. У циљу превазилажења овог проблема, Закон о становању и одржавању зграда успоставља систем који треба да омогући повећање професионалног приступа управљању.

Већ након прве две године спровођења овог закона, примећује се позитиван развој у области професионалног управљања. 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. Већ кроз две године од почетка рада регистара стамбених заједница, 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%).

Као један од кључних проблема неодговарајућег *одржавања стамбених зграда* идентификован је недостатак финансијских средстава и одговарајућих финансијских механизма обезбеђивања потребних средстава, али и недовољно редовно праћење стања зграде и правремено предузимање одговарајућих мера чиме би се спречио настанак већих кварова и штета које могу да угрозе карактеристике зграде. Стога се Законом утврђују обавезе власника станова по питању одржавања стамбених зграда, као што су: доношење програма одржавања заједничких делова зграде, обавеза издвајања бар минималних средстава за управљање и одржавање, у оквиру чега се прописује и успостављање новог финансијског инструмента, резервног фонда зграде. У вези са обавезом доношења програма одржавања, прописана је и казнена мера у случају неиспуњења ове обавезе.

Резултати спроведене анкете о капацитетима локалних самоуправа у области одржавања стамбених зграда, као и подаци о броју регистрованих стамбених заједница које имају закључен уговор о одржавању зграде, показују да око 70% локалних самоуправа нема јавно предузеће које се бави пословима одржавања зграда. Такође, у нешто мање од 70% њих не постоје приватна предузећа за одржавање зграда, а уколико постоје, тај број се креће од 1 до 5 предузећа или предузетничких радњи. У скоро 90% локалних самоуправа у Републици Србији није успостављен систем обједињене наплате комуналних и других услуга која представља један од ефикаснијих механизма за редовну наплату трошкова одржавања, као и предуслов за одрживије пословање предузећа која се тиме баве.

Регистар стамбених заједница обухвата и одређене евиденционе података о згради, међу којима је и податак о предузећу са којим стамбена заједница има закључен уговор о одржавању. Ове евиденције из регистара показују да је на дан 30. маја 2018. године 34% или 11.314 стамбених заједница имало закључен уговор о одржавању зграде, што је око 1/3 од укупног броја регистрованих стамбених заједница. Стога Закон о становању и одржавању зграда треба да појача улогу јединице локалне самоуправе у остваривању јавног интереса у области одржавања зграда, нарочито у делу који се тиче могућности суфинансирања тих активности.

Закон о планирању и изградњи²⁰ уређује питања планирања и изградње објеката, међу којима су за становања најважније области просторног и урбанистичког планирања, као и енергетска ефикасност зграда.

Енергетска ефикасност изузетно је важна за одрживи развој стамбеног сектора. Повећањем енергетских својстава стамбених зграда повећава се стамбени комфор и уједно смањује потрошња домаћинства на енергенте, чији удео у укупним трошковима за становање чини око 75%. На основу Закона о планирању и изградњи донета су два подзаконска која уређују ову област: Правилник о енергетској ефикасности зграда и Правилник о условима, садржини и начину издавања сертификата о енергетским својствима зграда, а који су ступили на снагу у септембру 2012. године.

²⁰ „Службени гласник Републике Србије”, број 72/09, 81/09, 64/10, 24/11, 121/12, 42/13, 50/13, 98/13, 132/14, 83/18, 31/19 и 37/19

Обим стамбених објеката изграђених у складу са новим прописима о енергетској ефикасности зграда не представља значајан сегмент укупног стамбеног фонда, те је и њихов утицај на укупну енергетску потрошњу у сектору домаћинства готово занемарљив. То уједно указује на неопходност предузимања значајнијих мера санације стамбеног фонда изграђеног пре ступања на снагу нових прописа у овој области. Такође, посебну пажњу треба посветити и енергетској обнови бесправно изграђених стамбених објеката, посебно оних за које се може претпоставити да ће бити озакоњене у будућности, пошто је њихов удео у укупном фонду значајан. Најмање података међутим има о енергетским својствима овог стамбеног фонда.

Актуелна законска регулатива која директно или посредно регулише област енергетске ефикасности, а нарочито питања енергетске обнове стамбених објеката, није у потпуности хармонизирана, што у пракси доводи до различитих „читања и тумачења” и самим тим недоследности у примени прописа. Тако, на пример, Закон о планирању и изградњи не познаје термин енергетске санације. У пракси ови радови се изводе на основу члана 145. који недовољно прецизно третира ову област јер наводи термине реконструкција, адаптација и санација који се потпуно другачије описују у појмовнику овог закона у односу на појам енергетске санације утврђене Правилником о енергетској ефикасности зграда. Правилник о садржини, начину и поступку израде и начин вршења контроле техничке документације према класи и намени објеката²¹ такође не прописује јасно каква је то техничка документација неопходна за овај поступак. У делу 3.3. овог правилника, који се односи на елаборате и студије уз идејни пројекат, у члану 49. по први пут се помиње термин „енергетска санација”, наводећи само обавезу израде елабората енергетске ефикасности, али не и тип, односно садржај пројектне документације.

Узевши у обзир потребу за санацијом великог броја зграда, може се рећи да унапређење енергетске ефикасности није искључиви генератор, а често ни примарни разлог обнове. Са економског становишта, обнова стамбеног фонда у смислу унапређења енергетске ефикасности представља подстицај за развој грађевинске и других грана индустрије Републике Србије. Такође, Уговором о Енергетској заједници, чији је потписник и Република Србија, предвиђено је доношење Дугорочне стратегије за подстицање улагања у обнову националног фонда зграда, која поред Националне стамбене стратегије треба да осмисли одговарајуће мере и додатно допринесе унапређењу енергетске ефикасности кроз санацију и обнову стамбеног фонда.

У циљу правилнијег сагледавања потенцијалних мера за унапређење енергетских својстава зграда, а према структури и типологији стамбеног фонда развијен је посебан алат - Енергетски калкулатор (интернет адреса: <http://eekalkulator.mgsi.gov.rs/>). Овај сајт се базира на подацима о упросеченим енергетским својствима одређених типичних (моделских) стамбених зграда које су развијене у Националној типологији стамбених зграда Србије, као и у 5 локалних типологија их различитих крајева Србије²².

Спровођење Закона о планирању и изградњи у делу *просторног и урбанистичког планирања* од посебног је значаја за област становања. Искуство у спровођењу пројеката социјалног становања показало је да квалитетан план може убрзати и олакшати, односно у супротном значајно отежати реализацију стамбених пројеката којима се пружа подршка социјално најосетљивијим групама грађана.

²¹ „Службени гласник Републике Србије”, број 23/2015

²² У складу са локалним типологијама стамбеног фонда, донети су локални акциони планови за градове: Вршац, Врбас, Ивањица, Соко Бања и Пирот.

У контексту израде Националне стамбене стратегије, а посебно локалних стамбених стратегија, генерални урбанистички план је кључни стратешки документ који садржи секторске, демографске и студије становања, као и трендове стамбених потреба. Законом о планирању и изградњи из 2009. године, међутим, смањен је значај овог плана и уводи се план генералне регулације (у даљем тексту: ППР) који пружа могућност директног спровођења. Могућност „грубље” разраде елемената је главна предност ППР, јер се може брже и једноставније урадити, кроз локацијске услове или урбанистичким пројектом, али 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 недовољног броја елемената.

Такође треба указати на проблеме које ствара усвојени и у пракси поједностављен принцип спровођења максималних дозвољених параметара генералног плана или плана генералне регулације, који су само могућност и то на појединим локацијама које се проверавају кроз планове детаљне разраде. Позивање на неопходну флексибилност коју захтева слободно тржиште, поједностављено тумачење правила, производе немерљива и непланирана оптерећења која доводе у питање прокламовану обавезу одрживог планирања простора у циљевима плана.

Поред тога, један од проблема је и неусклађеност дефиниција, типологија и стандарда у области становања. Општи акти дефинишу одређене појмове и типологије становања за потребе уређивања предметне области, док се у урбанистичким плановима користи другачија терминологија и типологија стамбених објеката. Тако је Правилником о класификацији објеката²³ извршена подела на: стамбене зграде са 1 станом, која има 4 поткатегије према површини и спратности, стамбене зграде са 2 стана и са 3 и више станова. У складу са терминологијом која се примењује у плановима, подела се врши на „индивидуално становање“ и „колективно становање“ (у зградама са више станова), а што је пре свега у функцији урбанизма, којем је најважније питање степен изграђености и густина настањености. Стога питању усклађивања терминологије и типологије становања у различитим правним и планским актима треба посветити пажњу.

Закон о озакоњењу објеката уређује питања која се односе на озакоњење објеката изграђених без поштовања постојећих законских процедура. Незаконита изградња је у протеклих четврт века ескалирала до несагледивих размера које карактерише потпуно заобилажење планских и грађевинских процедура, а што је резултирало читавим урбаним зонама незаконито изграђених објеката. 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. У Србији се проблем незаконите изградње покушава решити скоро три деценије, пре свега кроз различита законска решења. Не рачунајући први покушај нормативног решавања овог, тада нарастајућег, проблема кроз локалну одлуку града Београда, укупно је донето осам различитих законских решења. Овим законима и изменама закона проблем не само да није решен, већ се након њиховог доношења број незаконито изграђених објеката углавном повећавао, што је углавном изазвано сталним померањем рокова за њихову пријаву, односно евидентирање. Поред тога, процена трошкова легализације у складу са Законом о планирању и изградњи из 2009. године, утврдила је да су они чинили свега 24% од трошкова

²³ „Службени гласник Републике Србије”, број 22/2015

изградње кроз званичну процедуру²⁴, па се могло и очекивати да ће оваква процедура легализације подстаћи, а не обуздати неформалну градњу.

Попис, који је спроведен на основу Закона о озакоњењу објеката, показује да у Србији има 2.050.614 незаконито изграђених објеката, од чега 975.822 стамбена објекта, што је скоро половина свих незаконито изграђених објеката. Од укупног броја незаконито изграђених објеката, рачунајући оне пријављене по основу Закона о планирању и изградњи из 2003. године до 26. јуна 2017. године, када је урађен извештај о спровођењу Закона о озакоњењу, легализовано је, односно озакоњено 226.141, што чини око 11% од евидентираних објеката у посматраном периоду. Републички геодетски завод израђује Регистар бесправно изграђених објеката, који показује и већи број од броја евидентираних у законским процедурама, али пошто се ради о различитим врстама објеката који су видљиви на орто-фото снимцима, није могуће проценити који удео од овог броја чине стамбени објекти.

Резултат овако масовне незаконите изградње су зоне такозваних неформалних насеља, које најчешће настају на земљишту које није било намењено за изградњу према постојећим урбанистичким плановима. Стога је поред проблема накнадног озакоњења незаконито изграђених објеката, стално присутна и потреба за *просторним уређењем неформалних насеља*. Неформална насеља су зоне незаконите изградње, која са становишта квалитета објеката не мора бити неусловна, али је изградња вршена без плана и са становишта просторног уређења, пре свега у смислу обезбеђења одговарајућих површина јавне намене и опремљености комуналном инфраструктуром, неретко не могу да се задовоље основни просторни стандарди. Кључни проблем ових недовољних инфраструктурних капацитета је што се тиме смањује квалитет пружања јавних услуга становницима тих насеља. Такође, због изградње која се одвијала без претходне провере геомеханичких и других карактеристика терена, објекти у неформалним насељима изложена су ризику од плављења, подземних вода, клизишта и слично. Неретко су због изградње без испуњавања неопходних планских и грађевинских стандарда, као што је нерегулисано одводњавање отпадних вода, ова насеља и сама мењала карактеристике терена и остале локацијске услове.

Додатно, у оквиру категорије неформалних насеља, посебно су проблематична такозвана *подстандардна насеља*, која поред недостатка објеката комуналне и социјалне инфраструктуре карактерише и неусловно становање (конструктивно нестабилне куће, без санитарних просторија и сл.). Под овим изразом најчешће се подразумевају насеља у којима доминантно живе Роми, мада та насеља настајује и друго најсиромашније становништво. Кроз пројекат „Овде смо заједно - Европска подршка за инклузију Рома” који је финансиран средствима Европске уније, спроведено је истраживање о подстандардним насељима у Србији. Кроз укрштање података којима располажу надлежне институције (Републички завод за статистику и Републички геодетски завод) и података добијених из локалних самоуправа, успостављена је просторна база података, која показује постојање 594 таква насеља у којима доминантно живи ромско становништво.

Закон о планирању и изградњи прописује да се за уређење неформалних насеља доноси план детаљне регулације, али се поставља питање да ли је то у свакој ситуацији најрационалније решење. Поред тога, овим законом је предвиђено доношење подзаконског акта о урбаној комасацији, која је одговарајући инструмент уређивања земљишта у овим насељима кроз санационе планове, али за његову примену у зонама у којим не постоји интерес тржишта, неопходна је снажна јавна подршка за успешну реализацију.

²⁴ Мрежа удружења локалних власти у Југоисточној Европи (НАЛАС) 2011: 107

Исто тако, треба имати у виду да грађевинска дозвола представља завршни акт процедуре којом се потврђује да је изградња на одређени начин могућа, односно почетни акт изградње која се завршава издавањем употребне дозволе као потврде стабилности и употребљивости неког објекта. То уједно указује да ефикасност и ефективност поступка озакоњења има дубоке корене у испуњењу свих претходних услова, од имовинско правних, преко урбанистичких до конструкторно техничких. Стога је у циљу повећања успешности поступка озакоњења, неопходно преиспитати функционалност постојећег плана, на основу чега треба вршити његове измене и допуне или донети нови план ради просторног уређења ових насеља у циљу усклађивања са стварним стањем, као и ради изградње недостајућих инфраструктурних објеката.

Закон о озакоњењу објеката у самосталном члану 25. прописује да ће се планови ускладити са издатим решењима о озакоњењу. Ако се зна да је највећи број неформалних насеља изграђен неплански на пољопривредном земљишту, поставља се питање могућности доношења решења о озакоњењу пре претходне измене плана која омогућава промену намене земљишта у грађевинско, па самим тим и предуслова за издавање било ког акта којим се потврђује да објекат не треба рушити. Овде се намеће питање шта је старије – решење о озакоњењу, као акт који се доноси за појединачни објекат или план, као општи акт који треба да обезбеди један од првих услова озакоњења, доказ да је на одређеној површини земљишта могућа изградња, односно да је могуће превођење катастарске парцеле у грађевинску. Ова питање уједно указује и на кључну меру коју треба предузети, а то је утврђивање колика је површина пољопривредног земљишта заузета незаконито изграђеним објектима. Овај податак је полазни за процену обима потребних средстава за просторно уређивање неформалних насеља, а да би се он успешно прибавио, неопходно је обезбедити коришћење просторних информационих система у примени закона на локалном нивоу.

Институционални оквир за становање

На републичком нивоу институције надлежне за послове становања су:

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, које између осталог 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. Ово министарство је надлежно за припрему и праћење спровођења мера стамбене политике у Републици Србији. Министарство финансија, које обавља послове државне управе који се односе на: систем и политику пореза, такса и других јавних прихода, уређивање права јавне својине, права својине и других стварних права, банкарски систем; осигурање имовине, режим и промет непокретности.

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, као и уређење и функционисање институционалног система социјалне заштите, који између осталог пружа и услуге стамбеног збрињавања.

Поред наведених републичких органа управе, постоје и организације чија се делатност тиче и појединих стамбених питања, као што су Републички геодетски завод и Републичка дирекција за имовину Републике Србије, Комесаријат за избеглице и миграције, који се у последњих неколико година у највећој мери бави решавањем стамбених потреба кроз подршку из јавног сектора. У спровођењу стамбених решења за избеглице и бивше избеглице, Комесаријат сарађује са Јединицом за управљање пројектима при Министарству

просвете, науке и технолошког развоја, која координира реализацију стамбених пројеката у оквиру Регионалног стамбеног програма за избеглице, као и изградњу станова за научнике.

Капацитети за стамбену политику на локалном нивоу

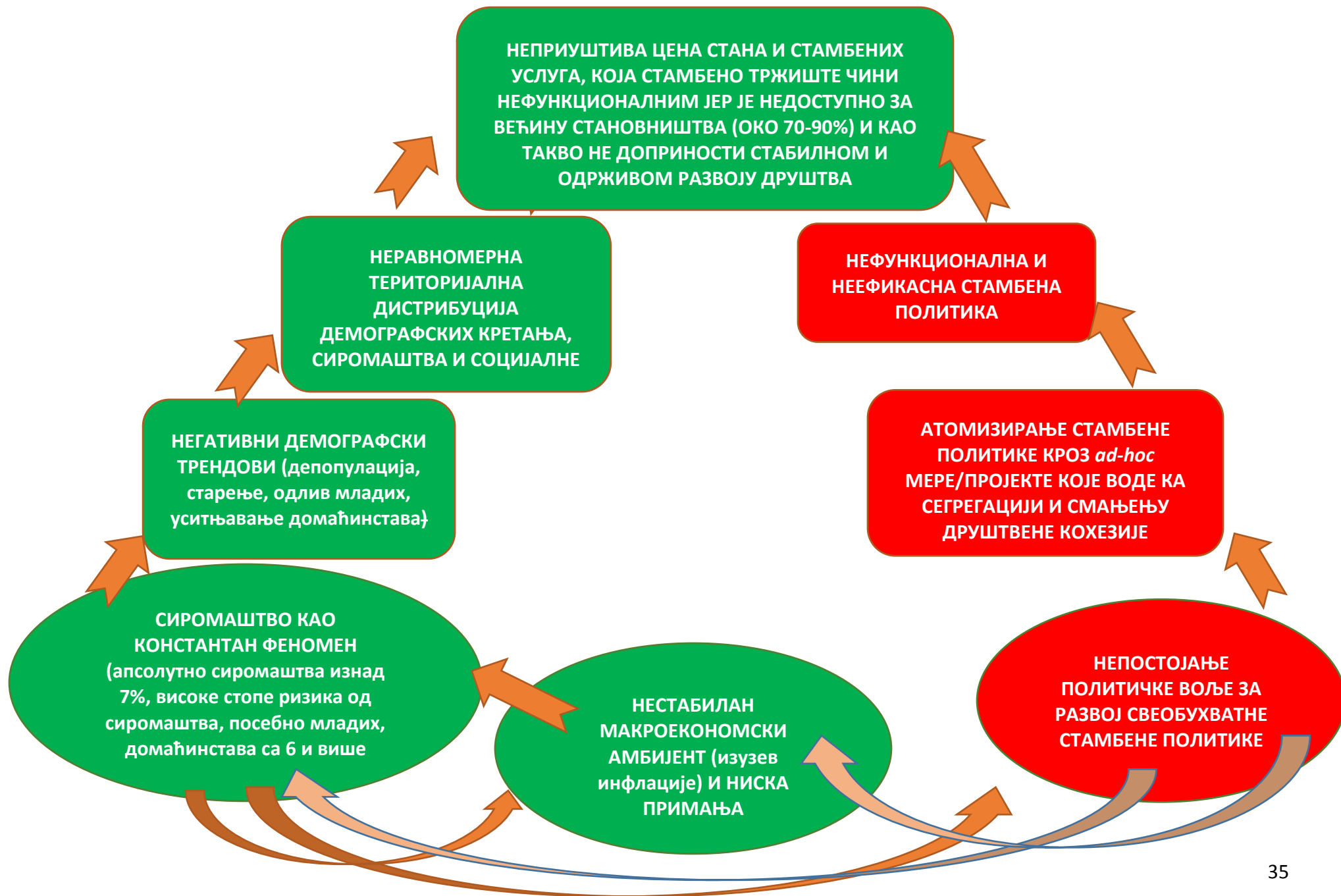
У највећем броју градова не постоје посебна одељења унутар градске управе задужена искључиво за становање, већ су за ове послове задужена иста одељења у чијој надлежности су, такође, и имовинско-правни, комунални и инспекцијски послови, урбанизам, саобраћај, и сл., у којима је веома мали број извршилаца у односу на број обавеза. Свега неколико анализираних градова има стамбену агенцију или неки други облик непрофитне стамбене организације. Стамбене стратегије, које представљају основни документ локалне стамбене политике, донело је, такође, свега неколико локалних самоуправа на период од 5 година, чије важење је истекло. Нови Сад и Зрењанин су једини градови који имају и посебна одељења у оквиру градске управе задужена искључиво за послове становања, са довољним бројем запослених, као и непрофитне стамбене организације.

Од 60 анализираних ЈЛС, само 14 је имало директна издавања за социјално становање у буџетима за 2017. и 2018. годину. Уколико издавања и постоје, она су мала, и крећу се око 1% од буџета. ЈЛС највише улажу у становање посредно, кроз пројекте, и та улагања се огледају у обезбеђивању и опремању градског грађевинског земљишта, израду урбанистичких планова и слично. Јединице локалне самоуправе које имају или су имале успостављене инструменте локалне стамбене политике (стамбене агенције, локалне стамбене стратегије) издавале су више средстава за становање - у Новом Саду 30%, Краљеву 11% (9,7% за управљање земљиштем), Старој Пазови 12,7% (9,2% за пројекте), Панчеву 4,7% од укупног буџета града.

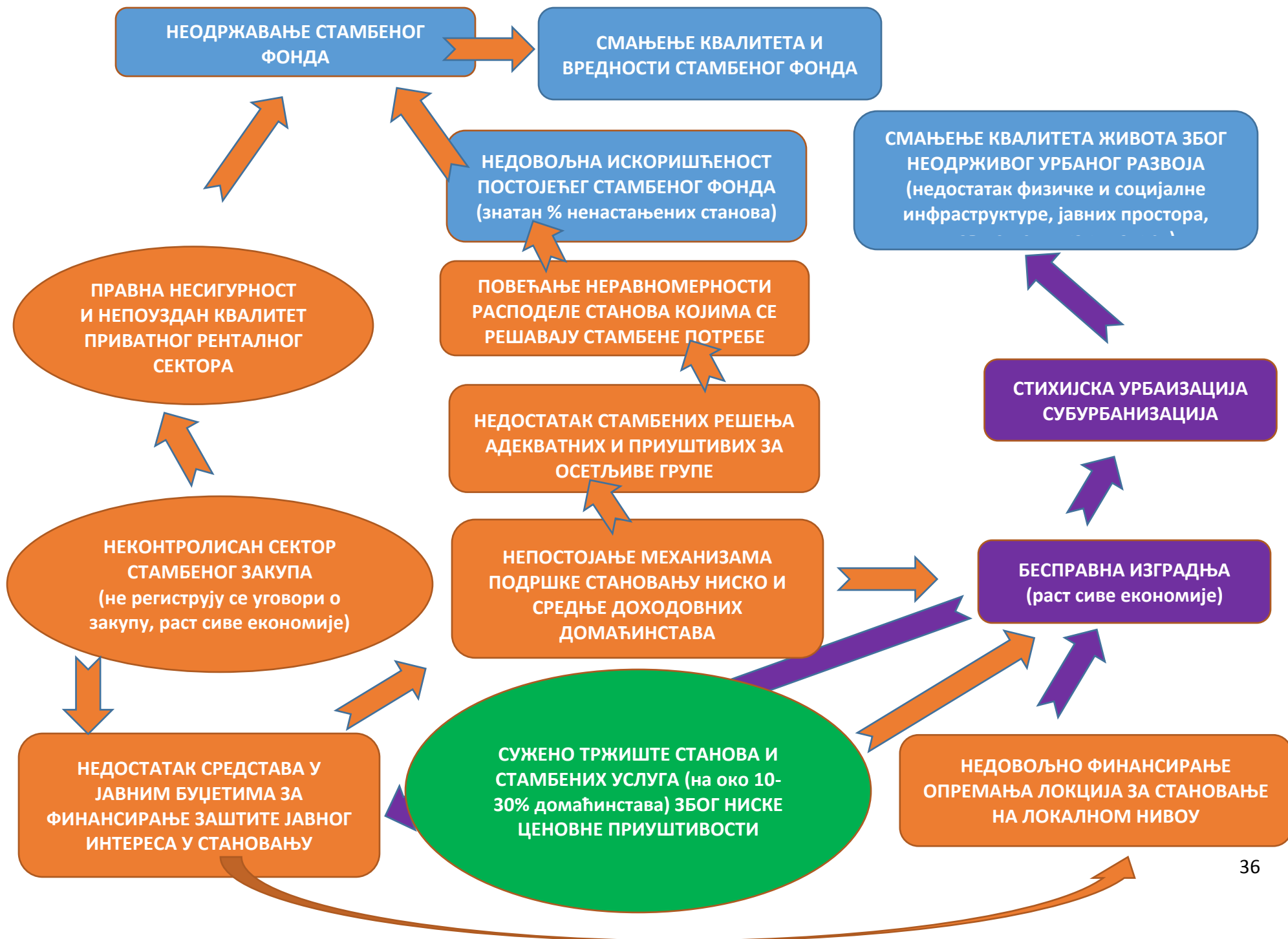
СИНТЕЗНА ОЦЕНА СТАЊА КРОЗ SWOT АНАЛИЗУ

ПРЕДНОСТИ	НЕДОСТАЦИ
<p>Донет Закон о становању и одржавању зграда;</p> <p>Успешно спровођење Закона у делу који уређује питање регистрације стамбених заједница;</p> <p>Повећава се интересовање грађана за стамбену проблематику;</p> <p>Стечено искуства из стамбених пројеката који се спроводе донаторским средствима;</p> <p>Стечено искуства из стамбених програма који се спроводе у области социјалне заштите (нпр. социјално становање у заштићеним условима);</p> <p>Стечено искуства из спроведених стамбених програма којима се решава стамбено питање најсиромашнијих домаћинстава (нпр. програми ромског становања у Војводини, планско регулисање неформалних ромских насеља);</p> <p>Фонд станова, изграђен кроз донације, који је остао у јавној својини.</p>	<p>Недовољан институционални капацитет за спровођење програма социјалног становања, а посебно на републичком нивоу, као и у ЈЛС;</p> <p>Занемарљиво мали стамбени фонд у јавној својини за издавање у закуп по повољним условима;</p> <p>Недостатак средстава у јавним буџетима за спровођење стамбених програма за најсиромашније, као и непостојање буџетских раздела за те потребе;</p> <p>Недостатак сталног и одрживог извора финансирања становања;</p> <p>Законски оквир за становање је неусклађен, а бројни актери у сектору становања примењују посебне акте;</p> <p>Непостојање стамбених додатака, као института стамбене подршке за најсиромашнија домаћинства;</p> <p>Недостатак обједињених база података о стамбеним потребама и могућностима за развој сектора социјалног становања на локалном нивоу;</p> <p>Земљишне политике у великим градовима нису оријентисане на обезбеђење земљишта за ценовно приступачну стамбену изградњу.</p>
МОГУЋНОСТИ	ПРЕТЊЕ
<p>Интерес међународне заједнице да финансијски и стручно подржи развој одрживог система социјалног становања у Србији;</p> <p>Повољни кредити међународних финансијских институција, које финансирају програме социјалног становања (РБСЕ и ЕИБ);</p> <p>Расположиво инфраструктурно опремљено земљиште у локалним заједницама, за изградњу станова (неизграђено или изграђено које је намењено за програме урбане обнове);</p> <p>Изграђени објекти, које је могуће пренаменити и адаптирати за потребе становања.</p>	<p>Недовољан политички интерес за одрживи развој становања и неразумевање његовог значаја;</p> <p>Низак животни стандард становништва;</p> <p>Пораст стамбених потреба насталих услед неподвижних околности (природне непогоде, принудно извршење хипотеке првог реда и слично);</p> <p>Неприхватање крајњих корисника стамбене подршке да остваривање права подразумева и прихватање обавеза;</p> <p>Даље отуђивање јавног стамбеног фонда;</p> <p>Прихватање глобалне заблуде да више није потребна јавна интервенција у стамбеном сектору и да тржиште може да регулише све</p>

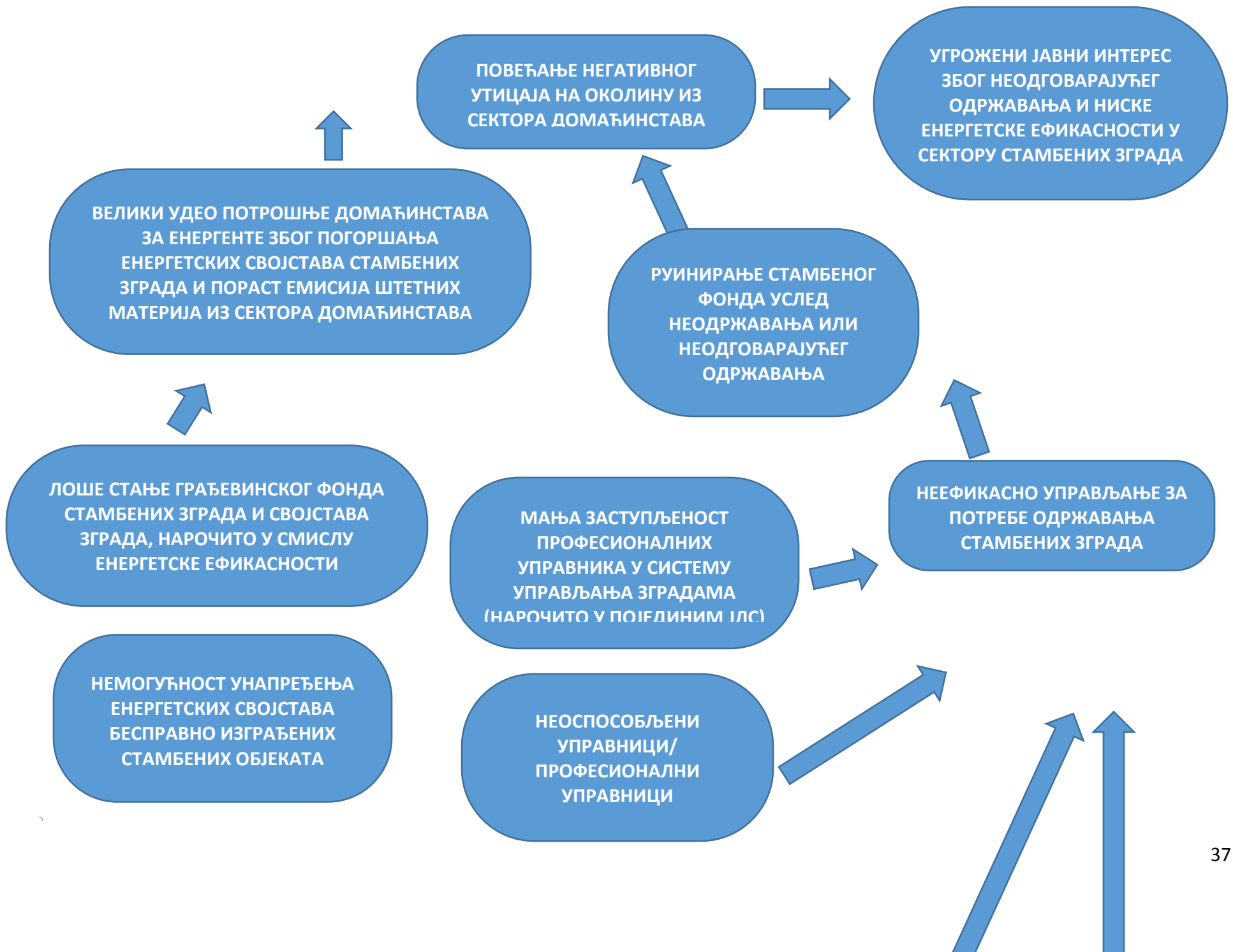
ОКВИР СОЦИЈАЛНОГ И ЕКОНОМСКОГ РАЗВОЈА СТАНОВАЊА/СТАМБЕНО ТРЖИШТЕ



ЦЕНОВНА НЕПРИУШТИВОСТ СТАНОВАЊА



СМАЊЕЊЕ ВРЕДНОСТИ И КВАЛИТЕТА СТАМБЕНОГ ФОНДА ЗБОГ НЕОДРЖАВАЊА





СМАЊЕЊЕ КВАЛИТЕТА ЖИВОТА ЗБОГ НЕОДРЖИВОГ УРБАНОГ РАЗВОЈА



НЕДОВОЉНИ КАПАЦИТЕТИ ЗА ОДРЖИВУ СТАМБЕНУ ПОЛИТИКУ

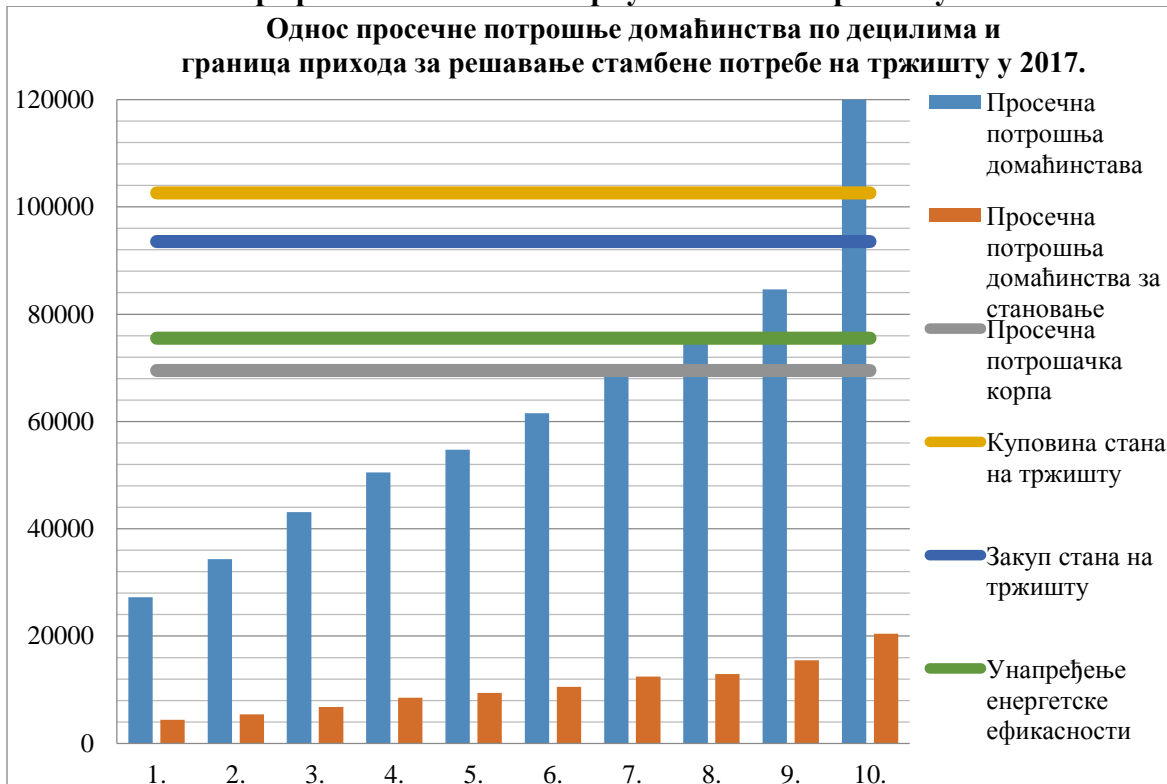


КЉУЧНИ ПРОБЛЕМИ СТАМБЕНОГ СЕКТОРА

Ценовна неприуштивост стана и стамбених услуга

Ценова неприуштивост стана на тржишту у Србији је изразито мала, што показује однос просечне купопродајне цене стана према годишњим приходима домаћинства. У 2017. години било је потребно 10,5 просечних годишњих прихода за куповину стана готовином, односно 14 годишњих прихода за куповину стана кредитним средствима. Слична неприуштивост постоји и у случају закупа стана на тржишту. Степен ценовне неприуштивности стана најбоље илуструје следећи графикон.

Графикон 1. Стамбена приуштивост на тржишту



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

Границе прихода испод којих је куповина, односно закуп стана на тржишту неприуштив за домаћинство, одређене су сабирањем износа просечне потрошачке корпе у 2017. години (69.523 РСД) и средстава потребних за решавање стамбене потребе куповином (месечна рата стамбеног кредита од око 33.120 РСД, која је обрачуната за стан просечне површине и просечне цене по m^2) или закупом стана (просечна закупнина од око 27.600 РСД за стан просечне површине и процечне цене закупа) на тржишту. Добијени износи су упоређени са децилном потрошњом домаћинстава у 2017. години, која приказује просечну месечну потрошњу домаћинстава подељену на десет делова по висини, а која је исказана за просечно трочлано домаћинство у Србији.

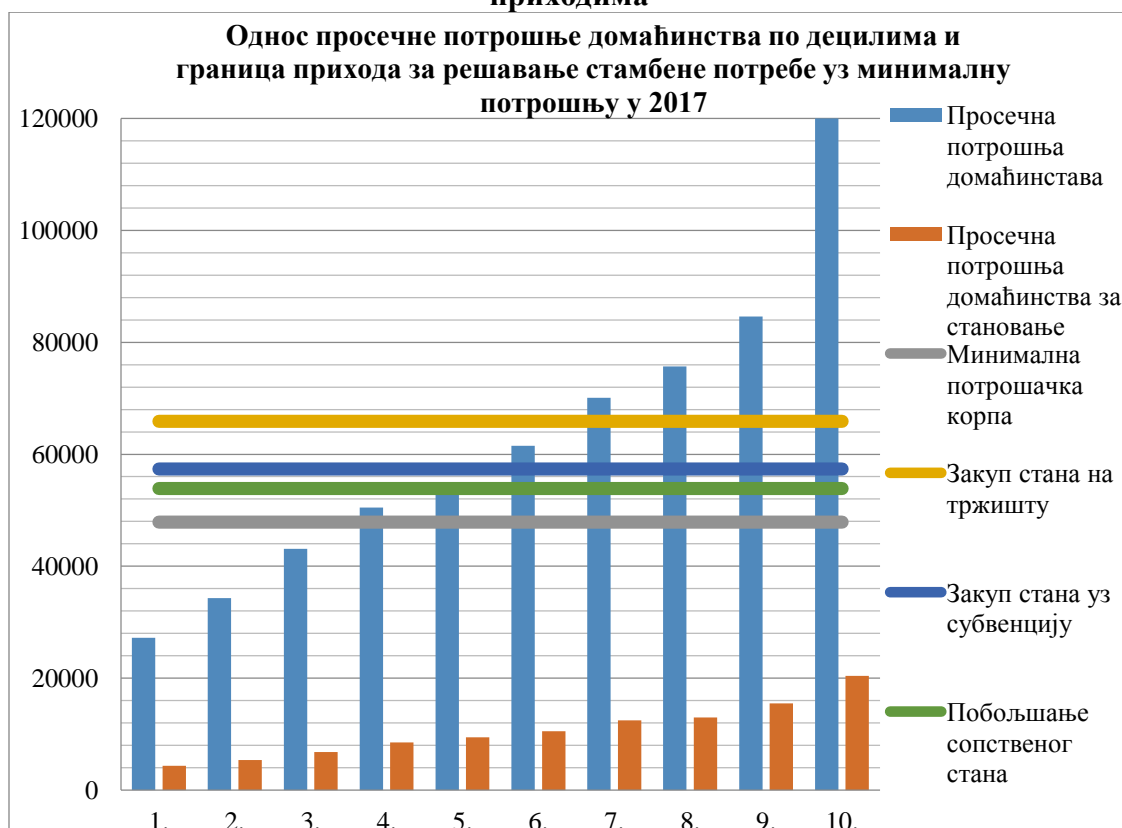
Иако је дошло до пада рата стамбених кредита, пре свега због пада каматних стопа, из графика се јасно сагледава да је ценовна неприуштивост стана и даље веома сужена на групу од око 10% домаћинстава са највишим приходима.

Поред ових, основних трошкова становања који се односе на прибављање и коришћење стана, недоступни су и други мањи трошкови становања, као што су трошкови за

инвестиционо одржавање и унапређење стамбеног објекта. Као што се види из претходног графика, уколико домаћинство жели да унапреди услове становања у смислу побољшања енергетског комфора (кроз замену прозора или повећање топлотне изолације зидова или крова), по условима које комерцијалне банке нуде за ту врсту кредита, ову интервенцију самостално може да финансира свега око 20% домаћинства.

Уколико се на минималну потрошачку корпу (47.888 РСД) додају трошкови становања за одређене видове решавања стамбених потреба доступне за домаћинства са ниским приходима, на наредном графикању се види да је субвенционисана закупнина (9.500 РСД) недоступна за 50%, а тржишна (18.000 РСД) за око 60% за најсиромашнијих домаћинства. То показује да домаћинства са приходима из чак 5 најнижих децила потрошње не могу да приступе ни максимално субвенционисаном закупу стана чак и када сведу остале трошкове живота на минимум.

Графикон 2. Стамбена приуштивост на тржишту за домаћинства са нижим приходима



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

Обим проблема

Претходни подаци указују на значајан обим проблема ценовне неприуштивности становања не само по тржишним, већ и по субвенционисаним условима, чиме се значајно смањује број домаћинства која могу да учествују како на тржишту, тако и у стамбеним програмима по непрофитним и додатно субвенционисаним условима. Стога се може претпоставити да се активности на стамбеном тржишту одвијају на основу знатно веће куповне моћи мањег броја актера (процењује се око 5-10%), који улажу у непокретности ради остваривања прихода.

Уколико би се категорији становништва које не може да учествује на тржишту понудила стамбена решења кроз стамбену подршку, која су знатно приуштивија јер су заснована на трошковним (непрофитним) ценама, стамбена приуштивост се проширује за домаћинства са просечном потрошњом од 5. до 9. децила са нижим и средњим приходима, што се види на следећем графикону.

Графикон 3. Стамбена приуштивост становања по трошковним ценама



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

Стамбена подршка би међутим и даље била неприуштива за домаћинства са најнижим приходима, која се по потрошњи налазе у прва четири децила (од 1-4.). То указује да је за та домаћинства потребна додатна подршка за становање кроз различите видове субвенција. За домаћинства из 3. и 4. децила, мера подршке кроз доделу стамбени додатак за становање у закупу по непрофитним/регулисаним условима била би прикладна за решење проблема неприуштивности цене становања. Међутим за домаћинства из 1. и 2. децила ни ова мера не би била довољна, јер су поред подршке за становање, потребни и други видови подршке за обезбеђење егзистенцијалног минимума, што указује да стамбене потребе ових лица треба решавати кроз интегрисање система социјалне заштите и јавне стамбене подршке.

Као што се из претходних графикана сагледава, домаћинства из два децила са најмањим приходима налазе се испод границе релативног сиромаштва, која је у 2017. години за трочлано домаћинство износила 28.080 динара. За остваривање права на новчану социјалну помоћ, међутим, граница прихода представља апсолутно, а не релативно сиромаштво, што указује на додатни проблем домаћинстава који имају приходе између те две границе, а која су уједно стамбено угрожена, односно представљају категорију лица без стана. Та лица не остварују право на новчану социјалну помоћ с једне стране, а уједно немају довољно

средстава за плаћање минималних трошкова становања с друге стране, што представља један од већих проблема стамбене неприуштивности.

Поред тога, према резултатима анкете EU-SILC за Србију, више од једне четвртине свих домаћинстава (28,2%) и три четвртине домаћинстава чији су приходи испод релативне линије сиромаштва (71,6%) у 2016. години трошило је више од 40% својих расположивих прихода на становање, док је више од половине домаћинстава која се налазе у ризику од сиромаштва имало дуговања за комуналне услуге. Ова анкета је, такође, показала да се око 16% домаћинстава у Србији суочавало са вишеструком депривацијом у становању, у смислу да је становало у стану који је био пренасељен и имао још неки недостатак, односно био је влажан, мрачан, са лошим прозорима, без купатила или тоалета и сл.

У складу са подацима о стамбеној угрожености из Пописа 2011. године и EU-SILC анкете, као и приказа стамбене приуштивности из претходних графикана, могуће је проценити оквирне приоритетне стамбене потребе становништва. Треба, међутим, нагласити да се кроз осам година од спровођења претходног пописа стање у стамбеном сектору променило, па ће бити неопходно ажурирање ових процена након спровођења следећег пописа 2021. године. Пописни подаци су, међутим, најпотпунији званични подаци, јер ни једна институција не прати систематски стамбену угроженост домаћинстава која не могу самостално да реше своју стамбену потребу на тржишту.

У наредној табели је на основу броја лица и домаћинстава која се могу сматрати лицима без стана или лицима са неодговарајућим станом (у складу са чланом 89. Закона о становању и одржавању зграда) и лицима која се на основу висине прихода могу квалификовати за одређени вид стамбене подршке (у складу чланом 91. Закона о становању и одржавању зграда), дата оквирна процена обима приоритетних стамбених потреба које би се решавале спровођењем ове стратегије.

Категорија стамбене угрожености	Бр.лица/ домаћинст.	% неприу- штivosti	Број потреба
<i>Неприуштивост стана, односно закупа стана на тржишту</i>			
Бескућници	788	100%	788
Домаћинства настањена у просторијама из нужде	7.635	100%	7.635
Домаћинства која деле стан са другим домаћинством	47.884	90%	43.096
Домаћинства подстанара у већим градовима ¹	73.868	85%	62.788
<i>Неприуштивост трошкова унапређења стана на тржишту</i>			
Домаћинства која станују у становима без купатила	184.951	100%	184.951
<i>Неприуштивост озакоњења</i>			
Домаћинства у незаконитим стамбеним објектима	975.822	5% ²	48.791
Број домаћинстава у стамбеној потреби	/	/	348.049
<i>Неприуштивост трошкова становања по тржишним условима</i>			
Домаћинства са стамбеном потрошњом >40% прихода	2.487.886 ³	28,8% ⁴	701.584

1 Обухваћен је само број подстанара у градовима са више од 100.000 становника у којима су цене станова и закупа високе. Такође, претпостављено је да стан на тржишту могу закупити само домаћинства од 4. до 10 децила (погледати Графикон 3.), од чега око 15% има приходе на основу којих не остварује право на стамбену подршку.

2 Стопа апсолутног сиромаштва у последњих десетак година у Србији се креће од 6-7%. Под претпоставком да је мањи број најсиромашнијих градило куће због малих прихода, узета је стопа неприуштивности од 5%.

3 Податак из анкете EU-SILC за Србију према коме 28,8% домаћинстава троши више од 40% на становање

Из претходне табеле се сагледава да постоје значајне потребе за различитим облицима стамбене подршке које не треба једноставно сабирати, јер се ради о делимичном преклапању скупова. То се нарочито односи на различите скупове домаћинстава у стању стамбене потребе и домаћинстава са стамбеном потрошњом која је већа од 40% њихових укупних прихода. Овај оквирни број потреба (од око 350-700 хиљада) за различитим видовима стамбене подршке јасно оправдава неопходност законског регулисања овог питања и доношења стратешког оквира за системско превазилажење нагомиланих проблема стамбене неприуштивности у Србији.

Смањење вредности и квалитета стамбеног фонда због неодржавања

Овај кључни проблем у највећој мери произилази из претходног, односно ценовне неприуштивности становања. Дугогодишњи ниски приходи домаћинстава не омогућују плаћање одржавања на нивоу који би спречио пропадање стамбеног фонда, односно бар на нивоу стопе амортизације стамбених објеката.

Трошкови одржавања заједничких делова стамбених зграда, на начин како су они прописани локалним одлукама као минимални трошкови, а који су засновани на социјалним (просечне зараде), а не економским (стварни трошкови) критеријумима, приуштиви су за већину домаћинстава. Међутим, као таква ова издвајања не омогућавају одржавање вредности стамбеног фонда, јер су значајно мања од стопе амортизације, односно просте репродукције вредности стамбеног фонда. Последица овако ниских издвајања за одржавање станова је стално пропадање постојећег стамбеног фонда и смањивање његове вредности.

Као један од кључних проблема неодговарајућег одржавања стамбених зграда идентификован је и недостатак финансијских механизма којим би се обезбедила довољна средства за одржавање, али и непостојање редовног праћења стања зграде и правовремено предузимање одговарајућих мера, чиме би се спречио настанак већих кварова и штета које могу да угрозе карактеристике зграде.

Посебан изазов у вези са квалитетом стамбеног фонда тиче се енергетске ефикасности. Резултати циљаних истраживања показују да свако четврто домаћинство у Србији загрева мање од 10m² стамбене површине по члану домаћинства, уз истовремено веома високу потрошњу енергената.

С обзиром да су у стамбеном фонду најзаступљеније породичне куће које припадају "Г" разреду, са потрошњом већом од 250 kWh/m², енергетска санација у овом сегменту ће представљати један од важнијих изазова стамбене политике.

С друге стране, изазов за унапређење енергетске ефикасности стамбених зграда са више власника захтеваће мере које треба да обезбеде подршку сиромашнијим домаћинствима да учествују у пројектима унапређења енергетских својстава зграде.

Обим проблема

Стамбени објекти који су изграђени након доношења нових прописа о енергетској ефикасности зграда, односно након септембра 2011. године, чине свега 1,13% од укупног стамбеног фонда, па је за унапређење енергетске ефикасности стамбеног фонда, пре свега, неопходно спроводити обнову стамбеног фонда изграђеног пре доношења ових прописа.

Уколико се посматра сектор одржавања зграда, потребе за потпуном обновом стамбених зграда највеће су у амортизованом делу стамбеног фонда, старости преко 67 година. С обзиром на чињеницу да су подаци о броју стамбених објеката везани за пописне године, за амортизоване стамбене зграде су расположиви подаци са пописом из 1961. године. Треба такође имати у виду да је стопа ненастањености старијих стамбених објеката, а посебно

кућа, просечно око 30%. Зграде којима је потребно обимније инвестиционо одржавање су старости од 30-60 година, а што се поклапа са пописима из 1961. и 1991. године. То не значи уједно да за све ове стамбене зграде постоји потреба за истим обимом и врстом радова, јер постоји разлика у њиховом квалитету изградње и одржавања током периода експлоатације, али и њихов број оквирно указује на потенцијални обим потреба за обимнијим радовима инвестиционог одржавања и обнове постојећег стамбеног фонда.

Процењени број зграда, на основу резултата ТАБУЛА пројекта							
	Куће		Вишестамбене зграде				Σ
	Слободне	У низу	Слободне	Ламела	Блок	Солитер	
Пре 1019	117.985	17.394	183	40	345		135.947
1919-1945	194.546	10.937	1.530	170	1.663		208.846
1946-1960	286.259	12.034	2.013	1175	1.344	34	302.859
1961-1970	376.057	23.328	5.624	2.113	1.661	242	409.025
1971-1980	454.893	20.636	8.104	4.337	1.876	415	490.261
1981-1990	386.958	19.768	7.837	4.176	2.024	163	420.926
1991-2011	252.884	12.567	6.757	2.971	3.277		278.456
Σ	2.069.582	116.664	32.048	14.982	12.190	845	2.246.320
Прорачунска потрошња енергије по површини стамбених зграда (kWh/m ²)							
	Куће		Вишестамбене зграде				
	Слободне	У низу	Слободне	Ламела	У блоку	Солитер	
Пре 1019	263	312	210	164	166		
1919-1945	242	327	186	219	149		
1946-1960	251	244	227	182	219	158	
1961-1970	252	359	172	159	189	118	
1971-1980	327	132	191	137	158	134	
1981-1990	339	218	126	127	117	125	
1991-2011	240	159	78	85	95		

Извор: База података ТАБУЛА пројекта, Архитектонски факултет Београд

У наредној табели су разврстане претходно наведене потребе, које не треба једноставно сабирати, с обзиром да се ради о преклапању скупова у случају породичних кућа. Наиме, по актуелним прописима, уколико се спроводи већа обнова, обавезно треба извршити и енергетску санацију објекта.

Засновано на прорачунској потрошњи енергије по површини из ТАБУЛА пројекта	
Потенцијални обухват стамбених зграда са потребама за потпуном обновом	
Број кућа старости > 60 година (изграђених до 1960) 639.155 x 70%	447.408
Број стамбених зграда старости > 60 година	8.497
Потенцијални обухват стамбених зграда за потребама за обимнијим одржавањем	
Број кућа старости од 30-60 година (између 1960-1990) 1.281.640 x 85%	1.089.394
Број стамбених зграда старости од 30-60 година	38.572
Потенцијални обухват стамбених зграда за потребама за енергетском санацијом	
Број кућа са потрошњом већом од 250 kWh/m ²	2.133.275
Број стамбених зграда са потрошњом већом од 130 kWh/m ²	328.69

Незаконита изградња и зоне неформалних насеља

Стални пораст броја незаконито изграђених стамбених објеката, која резултира бесправно изграђеним и неуређеним стамбеним зонама у којима није могуће постићи одговарајуће урбанистичке стандарде, представља и један од кључних проблема становања.

Од укупног броја незаконито изграђених објеката скоро половина су стамбени објекти, што јасно указује да је један од узрока ове појаве непостојање одговарајућих мера стамбене политике. С обзиром на обим овог проблема, с једне стране, као и успорену динамику његовог решавања (11% легализованих објеката периоду од 14 година), са друге, ово питање ће дуго бити кључна тема урбане и стамбене политике Републике Србије.

Имајући у виду низак стандард становништва и податак да има значајан број нелегалних градитеља који немају средства ни за израду документације за озакоњење, Законом о становању и одржавању зграда је предвиђен посебан вид стамбене подршке за најсиромашнија домаћинства за потребе легализације њихових кућа.

Поред овог вида подршке, Закон о становању и одржавању зграда предвиђа и друге видове подршке за унапређење услова становања, а посебно за унапређење енергетске ефикасности, али ову подршку није могуће дати власницима објеката за које се не зна да ли их је могуће озакоњити.

Проблеми са којима се суочавају становници неформалних насеља су недостатак техничке и социјалне инфраструктуре, као и јавних отворених простора. Услед изградње стамбених објеката без одговарајућег планског документа, често се дешавало да су неформална насеља позиционирана на терену неповољном за изградњу (клизишта, плавна подручја, зоне испод далековода, близина зона водоизворишта, комуналних и индустријских постројења) или је она изазвала проблеме у окружењу због неодговарајућег третирања отпадних вода, дивљих депонија или других видова загађења. Стога постоји потреба за санацијом неформалних насеља, у смислу изградње недостајуће инфраструктуре, а претходно и њиховог просторног уређивања и консолидације земљишта доношењем и применом одговарајуће планске и техничке документације.

Један од кључних недостајућих инструмената за уређење неформалних насеља је урбана комасација. У циљу примене овог инструмента потребно је донети недостајући подзаконски акт. Треба, међутим, имати у виду да просторно уређивање неформалних насеља у којима нема интензивних активности тржишта (пре свега потражње за земљиштем), поред примене техничких мера урбане комасације, треба да обухвати и шири контекст социјалних и економских мера како би цео процес био успешан.

Обим проблема

На обим и тежину проблема указује чињеница да су бројна законска решења резултирала са свега 11% издатих решења о легализацији, односно озакоњењу у односу на укупан број евидентираних незаконито изграђених објеката.

Податак који, међутим, недостаје, а који указује на проблем неодрживог урбаног развоја је површина под незаконито изграђеним стамбеним објектима, а посебно на земљишту које није намењено за изградњу. Поред тога, за утврђивање обима проблема, као и узрочно-последничних веза, потребно је спровести истраживања о различитим аспектима, од просторно-правних, техничких, економских до најсложенијих, социјалних аспеката у циљу што успешнијег решавања проблема, односно санирања зона неформалне изградње.

Неразвијени капацитети за одрживи развој становања

Имајући у виду величину претходно наведена три кључна проблема, као и чињеницу да су капацитети у јавном сектору, који треба да преузме највећу одговорност, изузетно слаби, у наредном периоду спровођења стратегије биће неопходно њихово јачање на свим нивоима власти. У наредној табели су приказани капацитети за баљење пословима из области становања у неколико већих локалних самоуправа на основу чега се лако може закључити обим овог кључног проблема.

ГРАД	ИНСТИТУЦИОНАЛНИ КАПАЦИТЕТИ			
	Организац. јединица за становање	Запослени (без руководица)	Непрофитна стамбена организација	Стратешки документ
Београд	Секретаријат за имовинске и правне послове	11	Не постоји	У изради
Нови Сад	Сектор стамбених послова	10	Градска стамбена агенција	/
Ниш	Градска стамбена агенција	9	Градска стамбена агенција	Стам. стратегија истекла 2012
Суботица	Секретаријат за имовинско-правне послове	1	Не постоји	Не постоји
Сомбор	Одсек за имовинско правне и стамбене послове	5	Не постоји	Не постоји
Зрењанин	Одељење за имовинско правне и управљање имовином	8	Градска стамбена агенција (ГСА)	Стам. стратегија истекла 2014.
Панчево	Секретаријат за урбанизам и грађевинске послове	0	ГСА	Стам. стратегија истекла 2012.
Краљево	Секретаријат за урбанизам, грађевинске, стамбене послове	0	ЈП градско стамбено	Стам. стратегија истекла 2012.
Нови Пазар	Одељење за комуналне и стамбене послове и саобраћај	0	Не постоји	Не постоји
Смедерево	Одељење за урбанистич. комуналне и имов-правне послове	1	ГСА	Не постоји
Крушевац	Служба за стамбено-комуналне послове	1	Не постоји	Не постоји
Шабац	Одељење за инспекцијске и комун. –стамбене послове	1	Не постоји	Не постоји
Лесковац	Одељење за стамбено-комуналне послове и инфраструктуру	6	ГСА	Стамбена стратегија донета 2013

Извор података: МГСИ, извештаји ЈЛС по основу члана 115. Закона о становању и одржавању зграда

Обим проблема

Почетком 2019. године, у складу са чланом 121. Закона о становању и одржавању зграда, 92 локалне самоуправе и још две приградске општине су известиле надлежно Министарство

грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре о стамбеним потребама и условима становања на њиховој територији. Пошто се овај извештај доставља на прописаном обрасцу, који између осталог садржи и податке о надлежним органима који се баве пословима становања у локалној самоуправи, као и о броју запослених који обављају те послове, могуће је сагледати поразну слику локалних капацитета по овој надлежности, који се у највећем броју случајева своде на 1-2 запослена лица. Неретко та иста лица поред послова из области становања обављају и надлежности из области урбанистичког планирања, издавања грађевинских дозвола, комуналних делатности и инспекцијског надзора и слично.

У највећем броју случајева (око 50%) за становање су надлежни органи управе који се баве пословима из области урбанизма, издавања грађевинских дозвола (обједињена процедура) и озакоњења. Око 28% случајева за послове становања су надлежни органи управе надлежни за имовинско-правне и комуналне послове, док је у око 22% локалних самоуправа то орган који је надлежан за најопштије послове привреде, друштвених делатности и финансија.

Постоје и одређене специфичности, да се пословима становања не баве органи локалне самоуправе, већ да их обавља јавно предузеће или нека друга самостална институција. Међутим, детаљнијим увидом у пословање такве институције се може закључити да или она нема довољно запослених или нема конкретних активности из области становања.

Поред градских и општинских управа, пословима становања се бави и неколико градских стамбених агенција, које на жалост такође најчешће нису на адекватан начин искоришћене за послове становања од јавног значаја, иако је на основу претходне анализе сасвим јасно да постоје потребе за различитим облицима јавних интервенција у становању.

Из анализе стања у области становања јасно произилази да локалне самоуправе не располажу бројним инфомације које су неопходне за формулисање одговарајућих мера стамбене и других јавних политика за унапређење квалитета живота грађана. Локалне управе углавном располажу статистичким подацима док скоро да немају било какве податке о актуелним потребама грађана за стамбеном подршком, одржавањем и обновом стамбених зграда, подршком за спровођење озакоњења, као и потребама за унапређење комуналне инфраструктуре у неформалним насељима.

Овај недостатак полазних података за формулисање одговарајућих мера интервенције представља прву препреку коју је неопходно превазићи, како би се могла планирати неопходна средства за унапређење стања у стамбеној области. Да се то међутим постигло неопходно је и повећање запослених у локалној самоуправи који ће се овим питањима бавити.

С обзиром да постоје ограничења броја запослених у јавној управи, расположиве капацитете је у првом тренутку неопходно унапредити кроз повећање стручности постојећих кадрова, као и техничко-технолошка унапређења која подразумевају коришћење ГИС алата неопходних за управљање просторном димензијом становања у реалном времену.

У већим локалним самоуправама ће бити потребно формирати посебне организације које ће се бавити комплексним и дугорочним мерама стамбене политике. У супротном се могу очекивати последице јавне небриге кроз даље увећање неформалне изградње, пре свега због одсуства одговарајућих мера стамбене политике за становништво са средњим и ниским приходима, која поред ниског квалитета живота становника ових насеља, производи и значајне негативне и неконтролисане утицаје на животну средину и у ширем окружењу.

ВИЗИЈА, ЦИЉЕВИ И МЕРЕ НАЦИОНАЛНЕ СТАМБЕНЕ СТРАТЕГИЈЕ

Национална стамбена стратегија установљава оквир за разраду спровођење и праћење мера стамбене политике у Републици Србији у периоду од десет година од њеног усвајања, које имају за циљ унапређења квалитета живота, кроз унапређење услова становања грађана и очување и унапређење вредности стамбеног фонда уз очување животне средине и рационално коришћење ресурса. У складу са тиме, Стратегијом се дефинише дугорочна визија, као и циљеви за повећање одрживости становања у Републици Србији.

ВИЗИЈА ОДРЖИВОГ СТАНОВАЊА

Сви становници Републике Србије уживају пуна права на одговарајуће становање, у смислу омогућеног приступа одговарајућем становању које је на различите начине приуштиво за целокупно становништво. Земљиште за становање се рационално користи, са посебном пажњом посвећеном смањењу негативних утицаја стамбеног сектора на животну средину. Регистрација стамбене имовине и стамбених закупа (или односа) је ажурна, чиме се обезбеђује сигурност стамбених статуса за целокупно становништво, као и ефикасно функционисање стамбеног тржишта у оквиру здравог финансијског система, што доприноси одрживом развоју становања и друштва у целини.

ОПШТИ И ПОСЕБНИ ЦИЉЕВИ СТРАТЕГИЈЕ

Општи циљ Националне стамбене стратегије је да већина становништва Републике Србије уз рационалну подршку може приуштити пристојно становање у складу са својим правима и потребама, уз посебно посвећивање пажње решавању стамбених потреба стамбено и социјално најрањивијих категорија становништва, одржавању, унапређењу квалитета и искоришћености стамбеног фонда, регистрацији својинских права и других правних статуса у вези са становањем, те успостављању институционалних и других капацитети за даљи одрживи развој стамбеног сектора.

У складу са ови општим циљем Стратегије утврђују се следећи посебни циљеви за његово остваривање до краја 2030. године:

I. Подршка за решавање стамбених потреба грађана

1. Олакшан приступ одговарајућем становању за лица и домаћинства која не могу сопственим средствима да реше стамбену потребу по тржишним условима и обезбеђено одговарајуће становање за стамбено и социјално најугроженије становништво.

II. Унапређење постојећег стамбеног фонда кроз одржавање и обнову

2. Обезбеђено ефикасно управљање стамбеним зградама и извршена обнова стамбених зграда и кућа чији је век амортизације истиче до 2030 године.

III. Спречавање незаконите изградње и санација неформалних насеља

3. Успостављен систем за санацију и унапређење неформалних насеља у која испуњавају услове за озакоњење стамбених објеката.

IV. Изградња капацитета за одрживи развој становања

4. Унапређени институционални и други неопходни капацитети за одрживи развој становања у складу са законом који уређује област становања.

МЕРЕ ЗА ОСТВАРИВАЊЕ СТРАТЕШКИХ ЦИЉЕВА

Посебни циљеви се остварују кроз спровођење мера које су, у складу са чланом 24. Закона о планском систему, класификоване у следеће врсте:

- обезбеђење добара и пружање услуга од стране учесника у планском систему и јавне инвестиције кроз капиталне и инфраструктурне пројекте, инвестиције и др. (ДУ-ЈИ)
- регулаторне (Р) – којима се успостављају стандарди и правила којима се уређују односи у друштву;
- подстицајне (П) – у које спадају фискалне (субвенције, порези и друго) и друге финансијске и нефинансијске мере;
- информативно-едукативне (И, Е, ИЕ) – информационе и образовне кампање;
- институционално управљачко организационе (ИУО) – формирање нових и укидање постојећих институција, промена организационе структуре одређених субјеката, промена броја и компетенција запослених и друго.

У наредној табели приказане су групе мера који се састоје од повезаних мере и активности, а које треба предузети за остваривање одређених посебних циљева. Групе мера су дате у редоследу који углавном указује на редослед њиховог предузимања или међузависности. Мере су означене одговарајућом скраћеницом која указује о којој врсти мере се ради.

У оквиру прва три посебна циља предвиђена је група мера која се односи на унапређење или успостављање одговарајуће информационе основе неопходне за добро планирање и програмирање активности за постизање датог циља, али такође и за праћење постигнутих резултата. Стога у смислу динамике спровођења мера, увек предњаче мере на основу којих се обезбеђују информације о стању проблема који се решава, а чијим спровођењем се омогућује боље циљање осталих, финансијски захтевнијих мера, а посебно оних које се реализују кроз јавне инвестиције и којима се прате остварени резултати и постигнути исходи.

Прикупљање квалитетних информација о стамбеним потребама посебно је важно за спровођење мера које се односе на прибављање станова за стамбену подршку. Уколико би се ова мера спроводила без претходних истраживања о конкретним стамбеним потребама у смислу броја и величине стамбеног простора који се прибавља, могли би се изазвати знатно већи непотребни финансијски издаци, а неретко и произвести неискоришћени стамбени фонд који ће временом пропадати због некоришћења и неодржавања.

Сличне мере се предвиђају и за друга два посебна циља која се односе на боље одржавање стамбеног фонда и унапређење његовог квалитета, као и на потребу за уређењем неформалних насеља и њиховим правним регулисањем и инфраструктурним унапређењем, пошто у вези са ова два кључна проблема стамбеног сектора у Србији такође нема довољно информација.

МЕРЕ ЗА ОСТВАРИВАЊЕ ЦИЉЕВА		
Мере за постизање Циља 1. "Олакшан приступ одговарајућем становању за лица/ домаћинства која не могу сопственим средствима да реше стамбену потребу по тржишним условима и обезбеђено одговарајуће становање за стамбено и социјално најугроженије становништво"		
Број мере	Опис мере и активности	Врста мере
1.1.	Унапређење информационе основе за планирање и праћење спровођења програма стамбене подршке заснованих на стварним стамбеним потребама корисника	
1.1.1	Праћење стања стамбеног сектора на нивоу ЈЛС	
1.1.2	Анализа података о стамбеном сектору за потребе реализације програма стамбене подршке и	Р, П
1.1.3	Подршка спровођењу циљаних истраживања на нивоу локалних самоуправа за прикупљање информација о стамбеној угрожености грађана и утврђивања капацитета за пружање стамбене подршке	ИЕ
1.1.4	Праћење спровођења стратегије и предлагање новог циклуса мера стамбене политике	И
1.1.5	Подизање свести и знања о стамбеном сектору у Републици Србији	И
1.2	Спровођење програма стамбене подршке и стамбених пројеката од јавног интереса	
1.2.1.	Припрема предлога програма стамбене подршке кроз које ће се обезбеђивати станови за различите видове стамбене подршке	Р
1.2.2	Усвајање програма стамбене подршке	Р
1.2.3	Спровођење конкурса за доделу средстава локалним самоуправама за реализацију програма стамбене подршке	ИУО
1.2.4	Закључивање уговора о додели средстава за реализацију програма стамбене подршке	ДУ-ЈИ
1.2.5	Праћење спровођења програма стамбене подршке и извештавање о реализацији	ИУО
1.2.6	Припрема предлога плана и програма пресељења закупаца на неодређено време из станова у својини грађана, задужбина и фондација	Р
1.2.7	Суфинансирање изградње станова за пресељење закупаца на неодређено време из станова у својини грађана, задужбина и фондација (чл. 146.-148. Закона)	П
1.2.8	Суфинансирање локалних програма стамбене подршке	П
1.3.	Развој подстицајних мера за повећање стамбене приуштивости на страни понуде (за непрофитне стамбене организације)	
1.3.1.	Дефинисање финансијских и других подстицаја за развој непрофитних стамбених организација у циљу прибављања станова по трошковним/непрофитним ценама	Р, П
1.3.2	Дефинисање пореских подстицаја за стимулисање регистрација уговора о закупу стана	

1.3.3.	Промовисање становања под закуп као прихватљивог дугорочног стамбеног решења	Р, П
1.3.4	Дефинисање подстицајних мера за власнике станова/кућа са вишком стамбеног простора да учествују у пројектима стамбене подршке, у складу са чланом 101. став 3. Закона	Р, П
1.3.5.	Подстицање/суфинансирање опремања земљишта за изградњу станова за стамбену подршку (чл. 121. ст.1. тачка 6. Закона; Пакет мера 3.3. Стратегије одрживог урбаног развоја)	П ДУ-ЈИ
1.3.6	Подстицање/суфинансирање пројеката урбане обнове кроз јавно-приватно партнерство у циљу прибављања станова за стамбену подршку по трошковним и ниско профитним ценама (чл. 121. ст.1. тачка 6. Закона; Пакет мера 2.1. Стратегије одрживог урбаног развоја)	П ДУ-ЈИ
1.4.	Развој подстицајних мера за повећање стамбене приуштивности на страни тражње (стамбене потрошње) за кориснике стамбене подршке)	
1.4.1.	Дефинисање подстицајних мера за пружање стамбене подршке кроз јавно-приватно партнерство (ЈПП) у циљу обезбеђивања приуштивог становања за одређене категорије становништва	Р, П
1.4.2.	Дефинисање одговарајућих олакшица за домаћинства са ниским приходима која користе закуп станове за стамбену подршку	Р, П
1.4.3.	Суфинансирање субвенција за различите видове стамбене подршке (Чл. 121. тачка 8. Закона) за мање развијене општине	Р, П
1.4.4.	Суфинансирање доделе стамбеног додатка (чл. 95 и 121. тачка 8. Закона) за мање развијене општине	Р, П
Мере за постизање Циља 2. "Обезбеђено ефикасно управљање стамбеним зградама и извршена обнова 30% стамбеног фонда чији век амортизације истиче до 2030 године"		
Број мере	Опис мере и активности	Врста мере
2.1.	Утврђивање потреба за обновом постојећег стамбеног фонда	
2.1.1.	Унапређење информационе основе о квалитету постојећег стамбеног фонда кроз унапређења регистра стамбених зграда и на основу тога утврђивање потреба за његовим одржавањем и обновом	И
2.1.2.	Подршка спровођењу локалних пилот пројеката за утврђивање стамбеног фонда, као и за израду локалних типологија стамбеног фонда са становишта потреба за одржавањем	ИЕ
2.2.	Развој система професионалног управљања стамбеним заједницама	
2.2.1	Развој система обједињене наплате комуналних и других трошкова у циљу осигурања редовности наплате накнада за одржавање зграде	ИУО
2.2.2	Развој информационог система за управљање стамбеним зградама	И
2.2.3	Успостављање законске обавезе сталног образовања професионалних управника и подршка за спровођење обука	Р

2.2.4.	Развој система квалитета пружања услуга и рангирања организација за професионално управљање	Р, И
2.3.	Унапређење сектора одржавања стамбених зграда	
2.3.1.	Повећање доступности информација о предузећима за одржавање зграда, израда упутстава за сачињавање програма одржавања и извештаја о реализацији и сл.	ИЕ
2.3.2.	Унапређење прописа који уређују питања од значаја за развој пословања предузећа за одржавање зграда	Р
2.4.	Подизање свести грађана у вези са управљањем, одржавањем и унапређењем постојећег стамбеног фонда	
2.4.1.	Спровођење кампања, израда и дистрибуција једноставних упутстава за подизање свести и знања власника посебних делова о управљању и одржавању, као и култури становања у стамбеним објектима, а посебно у стамбеним заједницама (вишестамбеним зградама)	ИЕ
2.4.2.	Израда смерница о примени закона у делу одржавања, у циљу повећања броја стамбених заједница које имају закључен уговор о одржавању зграде	ИЕ
Мере за постизање Циља 3. "Успостављен систем за санацију и унапређење неформалних насеља у која испуњавају услове за озакоњење стамбених објеката"		
Број мере	Опис мере и активности	Врста мере
3.1.	Утврђивање потреба за просторним уређењем и санацијом неформалних насеља	
3.1.1.	Утврђивање законске обавезе идентификације неформалних насеља и зона неформалне градње у стратешким локалним просторним и урбанистичким плановима	Р
3.1.2.	Подршка локалним самоуправама у спровођењу детаљних истраживања о неформалних насеља на њиховој територији, у сврху развијања адекватних програма санације и унапређења	
3.1.3.	Подршка локалним самоуправама за спровођење пилот пројекта за идентификовање проблема који отежавају просторно уређење неформалних насеља и развој различитих модела њихове санације и унапређења. поступак озакоњења развој неформалних насеља	ДУ-ЈИ
3.1.4.	Подстицање развоја просторних база података о неформалним насељима укључујући редовно ажурирање ГИС базе за подстандардна ромска насеља	И
3.2	Просторно уређење неформалних насеља	
3.2.1.	Финансирање и подстицање израде, преиспитивања и ажурирање урбанистичких планова и програма за консолидацију и санацију бесправно изграђених зона и делова урбаних насеља	П
3.2.2.	Суфинансирање израде планова за просторно уређење неформалних и подстандардних насеља	П

3.2.3.	Суфинансирање израде пројектне документације за изградњу недостајуће инфраструктуре у неформалним и подстандардним насељима	П
3.2.4.	Подршка локалним самоуправама за спровођење урбане комасације у неформалним насељима	ИЕ
3.3.	Инфраструктурно опремање неформалних насеља	
3.3.1.	Суфинансирање изградње/унапређења инфраструктуре у неформалним насељима, уз учешће становника самих насеља	П
3.3.2.	Финансирање изградње комуналне инфраструктуре у подстандардним насељима	П
3.4.	Подстицање организовања становника неформалних насеља у циљу просторног уређења и унапређења насеља	
3.4.1.	Подстицање организовања становника неформалних и подстандардних насеља у циљу обезбеђивања јавних простора	ИЕ, П
3.4.2.	Подизање свести грађана и кључних актера о праву укључивања у процес доношења одлука о урбаном развоју кроз информисање, консултације и активну партиципацију	ИЕ
3.4.3.	Информисање грађана о поступку озакоњења незаконито изграђених објеката	ИЕ
3.4.4.	Подршка грађанима за озакоњење објеката, кроз отварање канцеларија у неформалним насељима за пружање административних услуга у вези са поступцима озакоњења	ИУО
3.4.5.	Подстицање/ суфинансирање мањих урбаних интервенција у неформалним насељима (изградња тротоара, озелењавање/ осветљење јавних простора, самоорганизовање у циљу извођења јавних радова за уређење запуштених простора и сл.)	ДУ-ЈИ
Мере за постизање Циља 4. "Унапређени институционални и други неопходни капацитети за одрживи развој становања у складу са законом који уређује област становања"		
Број мере	Опис мере и активности	Врста мере
4.1.	Изградња и јачање инструмената за одрживи развој становања на националном нивоу	
4.1.1.	Успостављање стабилних финансијских инструмената на националном нивоу за одрживи развој становања	
4.1.2.	Привлачење донаторских и повољних кредитних средстава за финансирање одрживог становања у Републици Србији	
4.1.3.	Јачање организационих и институционалних капацитета за становање на републичком нивоу	ИУО
4.2.	Изградња и јачање инструмената за одрживи развој становања на локалном нивоу	ИУО
4.2.1.	Доношење локалних стамбених стратегија	Р
4.2.2.	Доношење локалних програма стамбене подршке	Р
4.2.3.	Јачање организационих и институционалних капацитета на локалном нивоу за становање	ИУО
4.2.4.	Формирање комисија за расподелу стамбене подршке	ИУО

4.2.5.	Доношење локалних аката о расподели стамбене подршке	Р
4.2.6.	Унапређење система финансирања ЈЛС у делу изворних фискалних и нефискалних прихода и расхода у области становања	Р
4.3.	Подстицање развоја непрофитних стамбених организација	
4.3.1.	Подршка развоју непрофитних стамбених организација, како јавних тако и приватних (стамбене задруге, асоцијације и удружења грађана)	Р, П
4.3.2.	Подршка развијању партнерстава и мрежа свих нивоа управе, академске заједнице, развојних и истраживачких, као и међународних организација у циљу квалитетнијег планирања и спровођења мера стамбене политике	ИЕ, П
4.4.	Укључивање свих релевантних актера у формулисање и спровођење мера стамбене политике	
4.4.1.	Јачање партнерства и дијалога на свим нивоима приликом доношења одлука о финансирању стамбене подршке	ИЕ
4.4.2.	Унапређење капацитета за спровођење стамбене политике кроз размену знања и искуства на националном, регионалном и међународном нивоу	ИЕ
4.5.	Развој информационих система за стамбену политику	
4.5.1.	Дигитализација и увођење електронских услуга у стамб. сектору	П
4.5.2.	Унапређење и повезивање просторних база података за спровођење стамбене политике	И

СПРОВОЂЕЊЕ СТРАТЕГИЈЕ

ПРАВНИ ОКВИР

С обзиром да право на стан, односно стамбено збрињавање није уставна категорија, питања која се тичу јавног интереса у становању, у смислу обезбеђивања стамбеног простора и односа у вези са становањем, уређена су законом који уређује област становања. Постоји међутим низ међународних правних аката које је Србија ратификовала, а која питање стамбених права сматрају основним људским правима и у складу с тиме и разрађују одговарајуће мере заштите тих права.

У складу са општим развојним усмерењем утврђеним у члану 97. тачка 9. Устава Републике Србије, као и релевантним ратификованим међународним правним актима, Законом о становању и одржавању зграда (у даљем тексту: Закон) у члану 2. одрживи развој становања, који подразумева унапређење услова становања грађана и очување и унапређење вредности стамбеног фонда уз очување животне средине и рационално коришћење ресурса дефинисан је као јавни интерес.

У циљу остваривања тог јавног интереса, у истом члану је утврђено да 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 овим законом и стратешким документима.

Чланом 112. Закона као кључни стратешки документ на националном нивоу за испуњење овако дефинисаног јавног интереса препозната је Национална стамбена стратегија, којом се утврђују циљеви одрживог развоја становања у Републици Србији, као и мере и средства за њихово остваривање. У циљу операционализације Стратегије доноси се Акциони план, којим се разрађују мере за остваривање циљева утврђених стратегијом, утврђују активности, носиоци активности, средства и динамика за спровођење мера и активности.

Такође, чланом 115. Закона прописано је да ради остваривања јавног интереса у области становања и спровођења циљева и мера утврђених Стратегијом и Акционим планом, јединица локалне самоуправе доноси локалну стамбену стратегију и акциони план.

Циљеви који буду дефинисани локалним стамбеним стратегијама у највећој мери ће се усклађивати са циљевима Националне стамбене стратегије, који дају општа усмерења стамбене политике у Републици Србији, а чија полазишта углавном карактеришу све локалне средине. Могуће је, међутим, да се у локалним стратегијама препознају специфични проблеми, односно циљеви који ће бити карактеристични само за одређену локалну средину.

Посебни циљ 1. Стратегије, који се односи на подршку за решавање стамбених потреба грађана, усмерен је на грађане као крајње кориснике, док су остала три циља у највећој мери усмерена на локане самоуправе и друге кључне актере који имају одређену улогу у стварању повољних услова за одрживи развој стамбеног сектора, а чији исходи такође значајно утичу на остваривање општег циља. Пример који то најбоље илуструје је да велике потребе за стамбеном подршком и унапређењем стамбеног фонда постоје у подстандардним насељима у којима су стамбени објекти у највећој мери незаконити, па је пружање стамбене подршке корисницима тих објеката онемогућено пре него што се предузму мере претходног законског регулисања зоне неформалне изградње, као и појединачних парцела.

МОДАЛИТЕТИ ЈАВНЕ ИНТЕРВЕНЦИЈЕ У СТАНОВАЊУ

Стамбени програми и пројекти

Законом је у члановима 112. и 115. прописано да се национална, као и локалне стамбене стратегије и акциони планови донети на основу њих реализују кроз програме и пројекте стамбене подршке, као и друге стамбене програме и пројекте којима се остварују циљеви стамбене политике. У циљу пружања подршке за решавање стамбених потреба грађана, Влада и надлежни органи јединица локалних самоуправе доносе програме стамбене подршке који у себи обједињују различите мере и активности, међу којима су финансијски најзахтевније оне мере које се односе на обезбеђивање стамбеног простора.

Чланом 114. Закона прописано је да програм стамбене подршке нарочито садржи:

- приоритете у погледу врсте стамбене подршке, одговарајућих стамбених пројеката и циљних група корисника;
- планирани број корисника стамбене подршке, као и број корисника по различитим циљним групама;
- врсту и износ средстава за реализацију појединачних програма и одговарајућих стамбених пројеката;
- план активности које је могуће спровести у оквиру буџетске године;
- услове и критеријуме за коришћење средстава;
- услове враћања средстава;
- друге аспекти од значаја за планирање и реализацију програма.

Законом су прописани могући видови стамбене подршке у члановима од 92-104, који се могу реализовати кроз различите програме стамбене подршке, као што су:

1. Изградња и расподела станова у јавној својини за давање у закуп или куповину по непрофитним условима (чл. 94, 96, 97. и 98.);
2. Прибављање и/или реконструкција станова и кућа за давање у закуп по непрофитним условима или за доделу стана или куће у својину без накнаде (чл. 94, 99. и 100) ;
3. Додела стамбене подршке (пакета грађевинског материјала, стручне подршке, ~~новчаних кредита~~, а посебно за унапређење енергетске ефикасности и сл.) за унапређење услова становања лица која живе у сопственом стану/кући (члан. 101. Закона);
4. Додела подршке (финансирања стручне помоћи за израду техничке документације или ослобађање од плаћања накнада) за озакоњење стана или породичне куће за економски и социјално најугроженија домаћинства (члан 102. Закона);
5. Прибављање (кроз изградњу или реконструкцију) објеката за стамбено збрињавање најугроженијих домаћинстава (члан 103. Закона);
6. Подстицање издавања у закуп стана у приватној својини по регулисаним условима уз доделу стамбеног додатка (члан 95. Закона);
7. Комбинација доделе стамбене подршке за унапређење услова становања и субвенционисања закупа стана у приватној својини (члан 101. став 3. Закона).

Програм стамбене подршке се може односити на један или више видова стамбене подршке који су усмерени према различитим циљним групама (ниско и средње доходна домаћинства) и локалним срединама са различитим проблемима (мањи или већи градови, сеоска насеља и сл). Обједињавањем више видова стамбене подршке у једном програму постиже се већа разноврсност стамбене подршке, повећава се њена самоодрживост, а посебно важно је избегавање дискриминације у спровођењу мера стамбене политике и ефеката друштвене сегрегације.

За успешну реализацију програма стамбене подршке, претходно је потребно спровести мере које се односе на истраживање стварних стамбених потреба, јер подаци који се статистички прате представљају само оквир за дефинисање обима проблема, али не и за решавање конкретних стамбених потреба грађана. У земљама са развијеним механизмима спровођења стамбене политике постоје отворене листе чекања за доделу стана по нетржишним условима, што значајно олакшава планирање овог вида јавне интервенције. Тај механизам у Србији не постоји, а није ни применљив с обзиром на велики број стамбених потреба, с једне стране, и мали број расположивих станова за издавање у повољан закуп, с друге. Стога је као кључан предуслова за остварење циља 1. неопходно одредити фокалну тачку (надлежни орган или службу у јединици локалне самоуправе за сарадњу са грађанима) у којој ће се сабирати информације о стамбеним потребама грађана.

Поред унапређења информационе основе за боље циљање програма стамбене подршке, од изузетног значаја за њихову реализацију је и доношење потребних правних аката и докумената, како за припрему пројеката, тако и за спровођење расподеле стамбене подршке крајњим корисницима. Тако је, на пример, за спровођење програма стамбене подршке потребно донети следеће акте:

На националном нивоу:

- Закон о буџету за релевантну годину;
- Уредбу о утврђивању програма стамбене подршке;
- Документа за спровођење конкурса за доделу средстава;
- Уговоре о регулисању међусобних односа са јединицама локалне самоуправе у вези са спровођење програма.

На локалном нивоу:

- Одлуку о буџету јединице локалне самоуправе за релевантну годину;
- Одлуку јединице локалне самоуправе о пријављивању на јавни позив;
- Планску и техничку документацију, као и дозволе за реализацију грађевинских радова, уколико програм стамбене подршке подразумева прибављање станова кроз изградњу или реконструкцију;
- Одлуку о начину располагања становима за стамбену подршку, односно одлуку о начину расподеле других видова стамбене подршке;
- Решење о образовању комисије за вођење поступка доделе стамбене подршке;
- Јавни позив за конкурисање кандидата за стамбену подршку;
- Листу реда првенства за расподелу станова односно стамбене подршке;
- Одлуку о додели стамбене подршке;
- Уговоре са крајњим корисницима о условима коришћења стамбене подршке (уговор о: закупу, купопродаји, условима коришћења средстава подршке и сл).

Законом су прописани сви релевантни аспекти и елементи за доношење претходно наведених аката и докумената, а посебно услови за остваривање права на стамбену подршку, као и критеријуми за селекцију крајњих корисника, односно расподелу стамбене подршке.

Поред програма стамбене подршке, Законом је у члану 61. предвиђена и могућност јавне интервенције у вези са одржавањем и унапређењем постојећег стамбеног фонда. За ову врсту подршке надлежна је јединица локалне самоуправе, која у том циљу доноси одговарајуће локалне одлуке о зонама у којима се прописују одређене обавезе одржавања зграда, као и о бесповратном суфинансирању инвестиционог одржавања и унапређења својстава зграде у утврђеним зонама. Може се очекивати да се ова врста интервенције исто

тако спроводи кроз локалне стамбене програме и пројекте, који ће, такође, захтевати сложенији приступ у смислу претходног истраживања потреба, као и спровођења процедуре одабира корисника (стамбених заједница или удружења, а не физичких лица) кроз поступак јавног конкурса.

У наредној табели је дат приказ потенцијалних стамбених програма и пројеката који је сачињен на основу прегледа оних који се већ спроводе на локалном нивоу, као и оних које је могуће очекивати на основу примене Закона.

Други модалитети јавне интервенције у становању

Други модалитети јавне интервенције у становању се односе на мере које се спроводе самостално или у комбинацији са другим мерама и нису везане за спровођење одређеног стамбеног програма или пројеката. То су најчешће финансијске мере, као што су порески кредити и олакшице, који се примењују по основу пореских прописа, субвенције за становање, али и друге мере, као што су: организовање кампања за подизање свести, спровођење обука за подизање квалитета услуга у области становања, унапређење институционалних капацитета, развој управљачких инструмената за област становања, унапређење информационе основе за развој и праћење мера стамбене политике и слично.

Чланом 95. Закона је утврђена могућност доделе стамбеног додатка за покривање трошкова дела закупнине грађана са ниским приходима који решавају стамбену потребу закупом стана, било да је он у јавној или у приватној својини. Поред доделе стамбеног додатка, јединица локалне самоуправе може обезбедити и средства за друге облике субвенција за становање у складу са чланом 121. Закона.

Субвенционисање трошкова становања може представљати самосталну меру која се примењује на основу локалног акта на сва лица која остварују право на субвенцију, али може да буде и саставни део одређеног стамбеног програма, како би се омогућило његово спровођење. Пример субвенције која ће бити везана за одређени стамбени програм може се очекивати у програмима подстицања издавања у закуп станова у приватној својини по регулисаним ценама. Такође, субвенционисање је могуће очекивати и у програмима бесповратног суфинансирања инвестиционог одржавања и унапређења стамбених зграда (посебно енергетске санације), пошто поједини власници са ниским приходима неће моћи да плаћају трошкове санације без подршке у виду субвенција или олакшица, што може довести у питање и саму реализацију таквог пројекта.

Повезивање стамбених програма са програмима урбаног развоја

Новим стратешким документом, Стратегијом одрживог урбаног развоја Републике Србије до 2030 године (у даљем тексту: Стратегија урбаног развоја), као модалитети јавне интервенције у области урбаног развоја предвиђени су и програми за подршку одрживом урбаном развоју (даље: програм урбаног развоја).

Стратегијом урбаног развоја је утврђено ће се применом интегралног приступа програми урбаног развоја формулисати за приоритетна подручја интервенције у урбаним насељима, које су класификоване за разне форме урбане и просторне трансформације, а што се пре свега односи на физичку обнову дела урбаног насеља: централних урбаних зона, четврти, зона, блокова, периферних подручја, комплекса, градитељских целина или улица.

У том смислу, Стратегија урбаног развоја опредељује приоритетна подручја интервенције која се могу утврдити локалном стратeгијом интегралног урбаног развоја, а у складу са постојећим просторним и урбанистичким плановима или дајући смернице за израду нових или измену постојећих урбанистичких и просторних планова.

Стратегија урбаног развоја предвиђа широк партиципативни приступ у припреми и реализацији програма и стратешких пројеката за приоритетна подручја интервенције којим треба да се обезбеде кључне информације, као и приступ тржишним и јавним изворима средстава (буџетским, средствима приватног сектора, фондовима и финансијским инструментима ЕУ, као и међународним програмима подршке). За свако од приоритетних подручја интервенције у Стратегији урбаног развоја су приказане опште одреднице о типовима подручја, кључним проблемима, карактеру интервенција и очекиваним *ex-ante* ефектима интервенција.

С обзиром да ће се интервенције у урбаним подручјима односити и на зоне становања, јасно је да ће се циљеви програма урбаног развоја у одређеној мери преклапати или укрштати са циљевима стамбене политике, па се намеће потреба препознавања таквих потенцијалних преклапања и повезивања јавних интервенција у области стамбене политике и политике урбаног развоја у тежњи да се кроз синергијско деловање постигну далеко снажнији ефекти у погледу повећања одрживости урбаних средина.

У том смислу, могуће је очекивати преклапање циљева стамбених програма и програма урбаног развоја у следећим приоритетним подручјима интервенције у урбаним насељима: Приоритетно подручје 2 - Бесправно изграђене и неуређене рубне урбане зоне (*urban sprawl*), у следећим интервенцијама: санација подстандардних бесправних насеља; ублажавање социјалне сегрегације; као и развој саобраћајне и техничке инфраструктуре, комуналних услуга и јавних служби; управљачке и социјалне иновације (нпр. отварање канцеларије за легализацију у самом неформалном насељу);

Приоритетно подручје 3 - Угрожене урбане структуре, урбане матрице и централне урбане зоне, у следећим интервенцијама: обнова, реконструкција и ревитализација стамбених блокова; естетске интервенције, управљачке иновације, јачање институционалних и управљачких капацитета; и унапређење услова за изградњу нових станова и кућа;

Приоритетно подручје 4 - Делови урбаног насеља са концентрацијом социјалних проблема – социјално укључивање и смањење сиромаштва, у следећим интервенцијама: програмско просторна решења друштвене интеграције за делове насеља са социјалним проблемима; санација и реконструкција стамбених целина и објеката; развој комуналних услуга;

Приоритетно подручје 5. – Насеља или делови насеља изложени проблемима заштите животне средине и климатским променама, у оквиру следећих интервенција: зоне утицаја еколошки хазардних активности; плавне зоне; клизишта; угрожене зоне санитарне заштите водоизворишта.

У складу са претходно образложеним модалитетима јавне интервенције у становању, могуће је очекивати спровођење стамбених програма и пројеката, као и других мера којима ће се остваривати не само циљеви стамбене политике у области становања, већ и циљеви других јавних политика у Републици Србији,

У наредној табели је дат приказ потенцијалних стамбених програма и пројеката који ће, поред остваривања циљева Националне стамбене стратегије, доприносити унапређењу и у другим областима, а посебно у смислу одрживог урбаног развоја, енергетске ефикасности, социјалне интеграције и слично. За сваки стамбени програм је наведен посебан циљ који се остварује, којој врсти мере припада, као и ко су крајњи корисници те мере, као и актери у реализацији када се ради о општом мерама унапређења урбане, односно грађевинске структуре.

СТАМБЕНИ ПРОГРАМИ/ПРОЈЕКТИ И МЕРЕ				
	Врста стамбеног програма/мере	Посебан циљ	Мера	Циљна група корисника
1.	Прибављање станова кроз реконструкцију за збрињавање лица без стана	Подршка за решавање стамбених потреба	Повећање обима станова у јавној својини за стамбену подршку	Лица из члана 89. ЗоСОЗ – пре свега бескућници
2.	Додела грађевинског материјала за изградњу/обнову/ доградњу кућа	Подршка за решавање стамбених потреба	Повећање приуштивости становања становништву са ниским приходима	Становници подстандардних насеља, угрожене групе
3.	Изградња станова у јавној својини за издавање у непрофитни закуп	Подршка за решавање стамбених потреба	Повећање обима станова у јавној својини за стамбену подршку	Лица из члана 89. ЗоСОЗ – корисници стамбене подршке
4.	Изградња станова за непрофитни продају	Подршка за решавање стамбених потреба	Повећање приуштивости становања домаћинствима са средњим приходима	Лица из члана 89. ЗоСОЗ – корисници стамбене подршке
5.	Пројекти урбане обнове у којима се пружа стамбена подршка и обнавља стамбени фонд	Подршка за решавање стамбених потреба. Унапређење постојећег стамбеног фонда.	Повећање обима станова јавној својини за стамбену подршку	Локална заједница - становници девастираних урбаних зона; млади људи
6.	Субвенционисање закупнине – стамбени додатак	Подршка за решавање стамбених потреба	Повећање приуштивости становања најрањивијем становништву	Лица из члана 89. ЗоСОЗ – корисници стамбене подршке (најрањивије категорије)
7.	Суфинансирање израде планова за подстандардна насеља	Спречавање незаконите изградње и санација неформалних насеља	Просторно уређење неформалних насеља	Локална заједница - становници подстандардних насеља
8.	Помоћ за озакоњење кућа лица без прихода	Спречавање незаконите изградње и	Подршка најугроженијим	Сиромашни власници незаконито

	или са ниским приходима	санација неформалних насеља	друштвеним групама	изграђених објеката
9.	Суфинансирање комуналног опремања подстандардних насеља	Спречавање незаконите изградње и санација неформалних насеља	Инфраструктурно опремање неформалних насеља	Локална заједница - становници подстандардних ромских насеља
10.	Суфинансирање енергетске санације стамбених зграда	Унапређење постојећег стамбеног фонда	Унапређење енергетске ефикасности	Стамбена заједница (власници станова у стамбеним зградама)
11.	Суфинансирање одржавања и обнове стамбених зграда	Унапређење постојећег стамбеног фонда	Остваривање јавног интереса у одржавању стамбених зграда,	Стамбена заједница (власници станова у стамбеним зградама)
12.	Субвенционисање трошкова инвестиционог одржавања/ унапређења својстава зграде	Унапређење постојећег стамбеног фонда	Повећање приуштивности становања становништву са ниским приходима	Сиромашни власници станова у стамбеним зградама

У табели су приказане мере за:

- решавање стамбених потреба и повећање ценовне приуштивности становања, кроз пројекте којима се прибавља стан (пројекти изградње и других видова прибављања станова, доделе грађевинског материјала и сл.);
- повећање приуштивности стана кроз субвенционисање закупнине (додела стамбеног додатка) за све становнике на територији јединице локалне самоуправе која донесе такву одлуку;
- унапређење постојећег стамбеног фонда кроз инвестиционо одржавање и енергетску санацију, што би се спроводило кроз стамбене програме и пројекте
- повећање приуштивности стамбених услуга које се спроводи кроз субвенционисање сиромашних власника за помоћ у инвестиционо одржавању и енергетској санацији, што може да се спроводи као самостална мера или у оквиру претходно наведеног програма унапређења стамбеног фонда;
- спречавање неформалне градње и санација неформалних насеља, што се спроводи кроз програме и пројекте просторног уређења и унапређење инфраструктуре на јавним површинама, као и кроз помоћ сиромашним становницима неформалних насеља или сиромашним власницима незаконито изграђених објеката у поступку озакоњења.

Мерама које се односе на унапређење урбане или грађевинске структуре остварује се интерес не само крајњег корисника стамбене подршке, који не може приуштити стан или стамбену услугу на тржишту, већ се остварује и јавни интерес саме локалне заједнице кроз уређење и унапређење урбане средине, чиме се постижу значајни синергетски ефекти у подизању квалитета живота и укупни развој.

ИНСТИТУЦИЈЕ НАДЛЕЖНЕ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ СТРАТЕГИЈЕ И ДРУГИ АКТЕРИ

Законом о становању и одржавању зграда утврђене су надлежности за спровођење мера стамбене политике.

Ради остваривања јавног интереса у области становања, односно ради утврђивања и спровођења стамбене политике Влада доноси Националну стамбену стратегију, Акциони план и програме стамбене подршке за њену реализацију, успоставља Стамбени савет и доноси одређене подзаконске акте (уредбе) предвиђене Законом.

Министарство надлежно за стамбене послове припрема Стратегију, програме стамбене подршке, правилнике, уредбе, обавља административне послове за Стамбени савет и прати спровођење Стратегије подносећи на сваке три године извештаје Влади о оствареним резултатима. У извештају се може поднети и предлог измена и допуна текућег Акционог плана. Министарство надлежно за становање, такође, врши надзор над спровођењем Закона, као и инспекцијски надзор преко републичке инспекције за комуналне делатности, као и грађевинске инспекције у оквиру свог делокруга.

Ради спровођења циљева и мера утврђених Стратегијом и Акционим планом, јединица локалне самоуправе доноси локалну стамбену стратегију и акциони план, као и програме и пројекте којима се остварују циљеви и мере стамбене политике јединице локалне самоуправе.

У циљу припреме докумената стамбене политике, као и праћења остваривања стратешких циљева у области становања, јединица локалне самоуправе је дужна да до краја фебруара текуће године министарству надлежном за послове становања достави годишњи извештај стамбеним потребама и условима становања на својој територији, као и о резултатима спровођења Стратегије и локалне стамбене стратегије (чл. 115. и 121).

Поред тога, у области становања јединица локалне самоуправе има и бројне друге надлежности: води Регистар стамбених заједница (чл. 18/1); предузима извођење радова од јавног интереса (чл.61/1); обезбеђује средства за финансирање радова одржавања од јавног интереса (чл. 61/6); прописује кућни ред у стамбеним и стамбено-пословним зградама (чл. 76/1); прописује минимални износ за текуће и инвестиционо одржавање и принудног управника (чл. 61/7); ближе утврђује услове и поступак одобравања стамбеног додатка (чл. 95/5); додељује средства за стамбену подршку НСО или их реализује сама (чл.118/3); реализује стамбене пројекте у складу са програмом Владе (чл. 121/1); врши инспекцијски надзор преко комуналне и грађевинске инспекције (чл.122/2); може одредити урбанистичке зоне за посебне обавезе одржавања (чл. 61/2); може прописати обавезу одржавања и забрану промене фасаде у одређеној зони (чл. 61/3); може донети одлуку о бесповратном суфинансирању инвестиционог одржавања и унапређења (чл.61/5); може основати јавно предузеће за одржавање од јавног интереса (члан 62); у случају потребе доноси одлуку о неопходности исељења са планом пресељења (чл. 82/1. и 2); у случају доделе стамбене подршке доноси одговарајућу одлуку о њеној додели (чл.108/1); може основати непрофитну стамбену организацију ради спровођења локалне стамбене стратегије (чл.121/1).

Надлежни орган јединице локалне самоуправе: одређује лице које ће водити Регистар (члан 18/2); води поступак постављања принудног управника (чл. 57/3); пружа саветодавну помоћ за унапређење енергетске ефикасности зграде (чл. 61/8); доноси решење о исељењу из стана или заједничких просторија зграде (чл. 84/1); закључује уговор о додели стамбене подршке на основу одговарајуће одлуке (чл. 108/5); доноси решења о исељењу закупца (чл.140/8 и 142/1); доноси решење о праву на пресељење закупца на неодређено време стана у својини

грађана (чл.142/7) и решење о његовом пресељењу (чл. 143/2) у одговарајући стан у јавној својини; припрема и спроводи план и програм пресељења закупаца на неодређено време, у склопу припреме буџета (чл. 147).

Програме стамбене подршке и стамбене пројекте спроводе непрофитне стамбене организације које могу бити јавне агенције, стамбене задруге и друга правна лица. Њихова основна надлежност је прибављање, управљање и давање у закуп станова намењених стамбеној подршци, управљање и организовање изградње станова у оквиру програма стамбене подршке, прикупљање података потребних за израду локалне стамбене стратегије, акционог плана и програма стамбене подршке и праћење њихове реализације, вршење надзора и др. У случају да јединица локалне самоуправе није основала стамбену агенцију нити на територији месне надлежности јединице локалне самоуправе постоји регистрована непрофитна стамбена организација, прописано је да наведене послове обавља надлежни орган општинске, односно градске управе.

Министар надлежан за послове становања ближе прописује услове за издавање и одузимање лиценце за рад непрофитне стамбене организације и начин вођења и садржину Регистра непрофитних стамбених организација, док испуњеност прописаних услова за рад ових агенција проверава међуресорна комисија.

Треба нагласити да је непрофитна стамбена организација кључни инструмент за спровођење мера националне и локалне стамбене стратегије, јер припрема анализе и прати спровођење стратегија и акционих планова, врши надзор над коришћењем и одржавањем станова у јавној својини издатим у закуп, може спроводити стамбену расподелу и др.

ФИНАНСИРАЊЕ СТРАТЕГИЈЕ

Законом су у члану 116. дефинисани могући извори финансирања програма стамбене подршке на републичком и локалном нивоу.

Извори финансирања на републичком нивоу могу бити: кредити међународних финансијских институција; донације; фондови Европске уније и други међународни фондови; као и други извори у складу са законом.

На локалном нивоу извори су нешто шири и обухватају: трансфере од других нивоа власти; донације; фондове Европске уније и друге међународне фондове; комерцијалне кредите; добровољне трансфере од физичких и правних лица; средства по основу уговарања енергетских услуга; као и друга средства у складу са законом.

Средства за финансирање стамбене подршке користе се за припрему и реализацију програма стамбене подршке и одговарајућих стамбених пројеката, али и за друге активности у складу са Законом, стамбеном стратегијом и акционим плановима.

Такође је утврђено да средствима за финансирање стамбене подршке представљају и олакшице чијом применом се смањују трошкови становања корисника стамбене подршке, а које се примењују у складу са Законом или одобреним програмом стамбене подршке.

Законом је прописан и начин доделе средстава са републичког нивоа, пре свега за реализацију стамбене подршке. У том смислу је утврђено да се средства за финансирање стамбене подршке преносе јединици локалне самоуправе која испуни услове из објављеног јавног позива и са којом закључи уговор о коришћењу средстава за спровођење програма стамбене подршке.

Јединица локалне самоуправе, такође, обезбеђује и средства за финансирање стамбене подршке у сопственом буџету и може их пренети непрофитној стамбеној организацији за реализацију програма стамбене подршке уколико је основала такву институцију или тим средствима сама спроводи програм стамбене подршке у случају да није основала стамбену

агенцију и да на територији месне надлежности те јединице локалне самоуправе не постоји регистрована непрофитна стамбена организација.

Страни извори финансирања су међународни фондови и банке, као што су:

- фондови и програми ЕУ (ИПА – Инструмент за претприступну помоћ, Вишекорисничка ИПА)
- међународни финансијски инструменти - банке (Банка за развој Савета Европе - СЕВ, Европска инвестициона банка - ЕИВ, Европска банка за обнову и развој - ЕБРД, Светска банка - WB, Немачка развојна банка - KfW), међу којима се у области становања нарочито истиче Развојна банака Савета Европе која по најповољнијим условима кредитира пројекте са социјалном компонентом, као и развојне пројекте;
- програми ЕУ (Програм за запошљавање и социјалне иновације);
- билатерална и мултилатерална сарадња, донаторски програми (организације и програми Уједињених нација, Немачка агенција за техничку сарадњу - GIZ, Аустрија, Швајцарска Конфедерација, Краљевина Данска, Краљевина Норвешка, Краљевина Холандија, Краљевина Шведска, САД и др.).

Треба имати у виду да је процес планирања и коришћења средстава за спровођење јавних политика веома сложен и да обухвата бројне кораке верификације различитих надлежних институција, као и њихову сарадњу у целом процесу реализације стамбених програма и пројеката.

Тако планирање програма стамбене подршке обухвата следеће фазе:

- Испитивање стамбених потреба - оквирне процене из статистике /анкете /пријаве корисника /потреба за пресељење
- Испитивање капацитета за спровођење програма
- На основу претходног, дефинисање одговарајућих програма стамбене подршке (стамбених пројеката и других активности)
- Програмирање буџета – Програм Владе/програм ЈЛС
- Јавни позив за градове/општине да се пријаве за учешће у Програму Владе (за доделу средстава)
- Прибављање станова (кроз изградњу, куповину, адаптацију – нпр. урбана обнова и сл.)
- Расподела стамбене подршке (локални акт о располагању становима, јавни позив за кориснике, избор корисника)
- Доношење одлука/решења, закључивање уговора
- Праћење реализације програма/пројеката/уговора – Извештај о спровођењу Стратегије, извештаји јединица локалних самоуправа/непрофитних стамбених организација

Стога планирање и програмирање буџета за стамбене програме и пројекте треба да буде синхронизован процес надлежних републичких и локалних органа. У последње време се развија систем буџетског програмирања, па сам развој овог система представља једну од посебних мера унапређења управљачких капацитета.

ПРАЋЕЊЕ СПРОВОЂЕЊА СТРАТЕГИЈЕ И ИЗВЕШТАВАЊЕ

Законски оквир за праћење спровођења мера стамбене политике

Законом је прописана обавеза извештавања локалне самоуправе о стању стамбених потреба и услова становања, као и реализованим програмима и пројектима на својој територији. Ове одредбе представљају један од кључних механизма за праћење спровођења Стратегије.

Чланом 115. Закона је прописано да је јединица локалне самоуправе дужна да до краја фебруара текуће године министарству надлежном за послове становања достави годишњи извештај о резултатима спровођења Стратегије, локалне стамбене стратегије и акционог плана за њено спровођење.

Чланом 121. је, такође, утврђено да јединица локалне самоуправе извештај из члана 115. као и извештај у вези са стамбеним потребама и условима становања достави министарству надлежном за послове становања на прописаном обрасцу. Јединица локалне самоуправе извештај може доставити и на захтев министарства надлежног за послове становања.

За потребе извештавања надлежног министарства, које на основу тих извештаја има обавезу да обавештава Владу о реализацији Стратегије, министар надлежан за стамбене послове је прописао Образац извештаја. У складу са овим обрасцем, јединице локалних самоуправа су већ достављале податке, али су то углавном били статистички подаци. Очекује се, међутим, ново извештавање са конкретнијим подацима о програмима и пројектима који се буду реализовали кроз спровођење Стратегије.

Законом је, такође, у члану 11. прописано да и непрофитна стамбена организација која реализује програме стамбене подршке има обавезу извештавања о томе надлежној општинској, односно градској управи и министарству надлежном за послове становања.

Поред обавезе и начина извештавања, Законом је прописана и казнена одредба која се спроводи према одговорном лицу у јединици локалне самоуправе уколико не достави тражене извештаје и обавештења.

Показатељи ефекта на нивоу општег циља

Број показатеља	Показатељ ефекта	Извор верификације
Е.1.	Индекс приуштивости стана у већим градовима	МГСИ, Сајт NUMBEO
Е.2.	Број станова у јавној својини за стамбену подршку	МГСИ, ЈЛС, КИРС
Е.3.	Удео стамбено и економски најугроженијег становништва у пројектима стамбене подршке из јавних буџета	МГСИ, ЈЛС, МО, МУП, КИРС

Показатељи исхода на нивоу посебних циљева и резултат на нивоу мера

Број показатеља	Показатељ исхода за посебни циљ 1.	Извор верификације
И.1.	Удео домаћинстава које су решиле стамбену потребу кроз стамбену подршку	РЗС, МГСИ, ЈЛС

Број показатеља	Показатељи резултата за мере у оквиру циља 1	Извор верификације
Р.1.1.	Број локалних самоуправа које имају податке о стварним стамбеним потребама	ЈЛС, НСО, МГСИ
Р.1.2.	Број решених стамбених потреба кроз стамбену подршку	ЈЛС, НСО, МГСИ
Р.1.3.	Број непрофитних стамбених организација које остварују подстицаје за решавање стамбених потреба грађана по повољним условима	ЈЛС, НСО, МГСИ
Р.1.4.	Број локалних самоуправа које реализују различите субвенције за повећање стамбене приуштивости грађанима	ЈЛС, НСО, МГСИ
Број показатеља	Показатељ исхода за посебни циљ 2.	Извор верификације
И.2.	Удео реализованих средстава из локалних буџета за обнову и санацију стамбеног фонда	ЈЛС, МГСИ
Број показатеља	Показатељи резултата за мере у оквиру циља 2	Извор верификације
Р.2.1.	Број локалних самоуправа које имају податке о потребама за обнову стамбених зграда	
Р.2.2.	Успостављен систем контроле квалитета професионалног управљања стамбеним зградама	ЈЛС, МГСИ, МРЕ
Р.2.3.	Број обновљених санираних стамбених зграда	ПКС
Р.2.4.	Број спроведених кампања о одржавању стамбених зграда	ЈЛС, МГСИ, МРЕ
Број показатеља	Показатељ исхода за посебни циљ 3.	Извор верификације
ИЗ.	Број просторно регулисаних и санираних неформалних насеља	ЈЛС, НСО, МГСИ
Број показатеља	Показатељи резултата за мере у оквиру посебног циља 3.	Извор верификације
Р.3.1.	Број локалних самоуправа које су донеле регулационе планове за просторно уређење неформалних насеља	ЈЛС, МГСИ
Р.3.2.	Број реализованих пилот пројеката санације и унапређења неформалних насеља	ЈЛС, МГСИ
Р.3.3.	Број неформалних насеља у којима је спроведено унапређење комуналне инфраструктуре	ЈЛС, МГСИ
Р.3.4.	Број реализованих иницијатива грађана за унапређење непосредног окружења у неформалним насељима	ЈЛС, МГСИ
Број показатеља	Показатељ исхода за посебни циљ 4.	Извор верификације

И.4.	Удео реализованих средстава за стамбену подршку у јавним буџетима на свим нивоима	РЗС, МГСИ
Број показатеља	Показатељи резултата за мере у оквиру посебног циља 3.	Извор верификације
Р.4.1.	Број запослених у организационој јединици за становање у надлежном министарству	МГСИ
Р.4.2.	Број запослених у организационим јединицама за становање на локалном нивоу	ЈЛС
Р.4.3.	Број лиценцираних непрофитних стамбених организација	МГСИ
Р.4.4.	Број јавних расправа, јавних слушања и трибина о стамбеној проблематици	ЈЛС, МГСИ
Р.4.5.	Уведене и ажуриране ГИС базе података за спровођење мера стамбене политике	ЈЛС, МГСИ