

ПРЕДЛОГ

**НАЦИОНАЛНА СТАМБЕНА СТРАТЕГИЈА
ЗА ПЕРИОД ОД 2022. ДО 2032. ГОДИНЕ
СА
АКЦИОНИМ ПЛАНОМ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ
ЗА ПЕРИОД ОД 2022. ДО 2032. ГОДИНЕ**

Децембар 2021. 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.....	5
<i>Обухват</i>	5
<i>Полазишта</i>	5
<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.....	24
<i>Национална стратегија социјалног становања</i>	24
<i>Други релевантни национални и међународни плански и стратешки документи</i>	25
<i>Правни оквир за становање</i>	27
<i>Закони који уређују питања релевантна за становање и њихова примена</i>	28
КЉУЧНИ ПРОБЛЕМИ СТАМБЕНОГ СЕКТОРА.....	40
<i>Ценовна неприуштивост стана и стамбених услуга</i>	40
<i>Неразвијени капацитети за одрживи развој становања</i>	47
ПРОМЕНА КОЈА СЕ ПОСТИЖЕ СПРОВОЂЕЊЕМ СТРАТЕГИЈЕ - ВИЗИЈА	49
ЦИЉЕВИ СТРАТЕГИЈЕ – ОПШТИ ЦИЉ И ПОКАЗАТЕЉИ ЕФЕКТА	49
ПОСЕБНИ ЦИЉЕВИ, МЕРЕ И ПОКАЗАТЕЉИ ИСХОДА	495
СПРОВОЂЕЊЕ СТРАТЕГИЈЕ	61
<i>Правни оквир</i>	61
<i>Институције надлежне за спровођење стратегије и други актери</i>	62
ПРАЋЕЊЕ СПРОВОЂЕЊА СТРАТЕГИЈЕ И ИЗВЕШТАВАЊЕ	64
ФИНАНСИРАЊЕ СТРАТЕГИЈЕ	64
<i>Процена потребних средстава</i>	64
<i>ИЗВОРИ ФИНАНСИРАЊА</i>	64
ЗАВРШНИ ДЕО – ступање на снагу	72

На основу члана 38. став 1. Закона о планском систему закључка („Службени гласник РС”, број 30/18) и члана 112. став 1. Закона о становању и одржавању зграда („Службени гласник РС”, бр. 114/16 и 9/20), на предлог Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре,

Влада усваја

НАЦИОНАЛНУ СТАМБЕНУ СТРАТЕГИЈУ ЗА ПЕРИОД ОД 2022. ДО 2032. ГОДИНЕ СА АКЦИОНИМ ПЛАНОМ ЗА СПРОВОЂЕЊЕ ЗА ПЕРИОД ОД 2022. ДО 2024. ГОДИНЕ

И. 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 редефинисати 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.

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

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 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.

Методологија израде Стратегије

Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре (у даљем тексту: Министарство) образовало је 01. октобра 2017. године Радну групу за израду Нацрта националне стамбене стратегије и акционог плана за њено спровођење (у даљем тексту: Радна група), коју су чинили представници различитих институција: Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, Канцеларија сталног координатора УН за људска права, Сталне конференције градова и општина, Секретаријата за имовинско правне послове у Градској управи града Београда, Тима за социјално укључивање и смањење сиромаштва, независних стручњака за техничка и финансијска питања стамбених политика, стратешко урбанистичко планирање за становање, као и за енергетску ефикасност у становању. Такође су кроз непосредну сарадњу обављане консултације са Републичким секретаријатом за јавне политике, Привредном комором Србије, УНОПС, као и другим међународним и невладиним организацијама.

Радна група је до краја 2018. године припремила Анализу услова за одрживи развој становања у Републици Србији (Анализа), а затим наставила рад на изради Нацрта стратегије. Прва радна верзија стратегије је урађена средином 2019. године у оквиру Радне групе. Уз подршку Канцеларија сталног координатора УН за људска права и Сталне конференције градова и општина одржалне су три радионице за утврђивање циљева и мера Стратегије, а тим поводом су обављене и консултације са другим заинтересованим актерима који нису учествовали у раду Радне групе. Нацрт стратегије је урађен крајем 2019. године и заједно са Анализом је постављен на сајт Министарства. Поводом разматрања Нацрта

стратегије није организована јавна расправа пошто је у циљу усклађивања са методологијом коју прописује Закон о планском систему приступљено изради Нацрта акционог плана који би се као саставни део Стратегије упутио у процедуру јединственог јавног увида. Даљи рад на изради Нацрта акционог плана је био успорен током 2020. године пре свега због пандемије Корона вируса, али је током 2021. године рад на изради Нацрта Акционог плана настављен, кроз ангажовање запослених у организационој јединици за становање у Министарству, као и кроз консултације и непосредну сарадњу са члановима радне групе и консултације са другим кључним актерима у области становања.

У периоду од 20. децембра 2021. године до 10. јануара 2022. године спроведена је јавна расправа о Предлогу стратегије, у вези са чиме је сачињен Извештај који се налази у прилогу овог документа.

II. 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, као и жртава насиља), 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:

Општа декларација о правима човека (донета Резолуцијом Генералне скупштине Уједињених нација 217 А (III) од 10. децембра 1948. Године:

Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима, потврђен Законом о ратификацији („Службени лист СФРЈ”, број 7/71).

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.

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.

Правни основ за доношење Стратегије је члан 112. Закона о становању и одржавању зграда, којим јеутврђено: 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.

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.

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

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

III. 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 Србије 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 2000-2019. године, 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 2020. године стопа реалног раста БДП имала осцилаторно кретање, уз највећу позитивну вредност од 4,5% у 2018. године и највећи пад у 2014. години од -1,6%. 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

У периоду од 2012 до 2019. године Просечни трошкови становања чине око 16,9% од укупних трошкова домаћинства, и обухватају трошкове коришћења (закуп) и одржавања стана, као и трошкове за загревање стана, електричну енергију и комуналне услуге. У истом периоду у оквиру потрошње на становање, просечни трошкови закупа и одржавања су око 15%, док се око 11% 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 74% 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 становања у Србији 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: особе са инвалидитетом, деца из сиромашних породица, породице са троје, четворо и више деце, самохрани родитељи са децом, жене које су преживеле насиље, 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	-352.457	-303.721 ⁴

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 средњим приходима то једини начин решавања стамбене потребе.

⁴ Разлика је обрачуната у односу на број породица (2002 – 2.215.212, 2011. – 2.125.772), којем се додаје број једночланих домаћинстава (2002. – 504.775, 2011. – 555.467) и вишечланих непородичних домаћинстава (2002 – 41.472, 2011 – 45.240)

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 352.457, док је у 2011. био 303.721.

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 2013-2020 (за који постоје званични расположиви статистички подаци), чине око 4%, те се овај новији стамбени фонд енергетски ефикасних

зграда може сматрати релативно малим у контексту укупних енергетских својстава стамбеног фонда. Можемо закључити да је повећање енергетске ефикасности сектора зградарства директно везано за третман грађевинског фонда изграђеног до тренутка примене нових, строжијих прописа из области енергетске ефикасности зграда и принципе његовог унапређења кроз одрживу санацију.

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% домаћинстава 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 привремени 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. Истраживања и подаци документују везу између

породичног насиља и стамбене несигурности жена што у одређеном броју случајева може довести и до бескућништва.

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 сметњама у менталном развоју 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-ак 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 2012-2020. година одразило се на поједитијење кредита у односу на временски обухват из претходне стратегије (2003-2009. година), али због малих просечних примања, решавање стамбених потреба узимањем стамбених кредити је и даље недоступно већини становништва у Србији.

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

	2012	2014	2016	2018	2020
Средњи годишњи еурибор, %	1,17	0,49	-0,08	-0.186	-0.248
Референтна каматна стопа, %	11,25	8,00	4,25	3,15	1,50
Камата на стамбене кредите, %	4,63	4,48	3,84	3,43	3,07
Просечна цена м ² стана у €	1166	1108	1268	1.496	1.416
Цена стана површине 56 м ² у €	65296	62048	71008	83.807	79.295
Укупна отплата* у €	96741	90331	95756	107.442	97.146
Рата кредита у €	268,73	250,92	265,99	298,45	269,85

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

Извор: Народна банка Србије, Републички завода 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 францима⁵. 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.

⁵ „Службени гласник Републике Србије”, број 31/2019

Решавање питања стамбених кредита индексираних у швајцарским францима, које је трајало неколико година и био праћен бројним протестима грађана, јасно је показало да, поред 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 евра⁶, 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 2020. години бележи значајнији раст у односу на 2014. годину када је забележен највећи пад грађевинских активности, док се број и површина новоизграђених станова скоро дуплирала у односу на 2012. годину (пораств броја новоизграђених станова око 40% док је пораст изражен у површини око 50%.) Брже од раста обима изградње станова, међутим, расту цене новоизграђених станова, које су у 2020. години у односу на просечне цене станова у 2012. години веће за око 23%.

Изградња станова

У периоду 2012-2020. година удео станоградње у укупним грађевинским активностима био је око 23%, што је представља незнатан 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,

⁶ 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.

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.

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 2012-2018. године 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.

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 полуугодишту 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 2012-2019. година у просеку је склопљено око 36.169 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

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.

Крајем 2018. године је одобрен Пројекат "Подршка Европске уније социјалном становању и активној инклузији" чије је спровођење започето крајем 2019. године. Пројекат спроводи УНОПС, а финансира се средствима ИПА 2018 у вредности од 27 М€. Између осталог, кроз пројекат ће бити обезбеђена стамбена решења за 500 породица са најмање 1.500 чланова из најосетљивијих група, као што су Роми, жене жртве породичног насиља, млади који напуштају систем социјалне заштите и особе са инвалидитетом. Уз стамбена решења, за 1000 корисника обезбедити и пратеће услуге у области запошљавања, социјалне заштите, образовања, здравства.

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€.

Пројекат "Саградимо дом заједно", финансиран средствима ЕУ, а који је спроводио УНОПС-а у партнерству са Градом Београдом, реализован је у периоду од 2013. до 2020. године. Пројекат је обезбедио трајна стамбено решења и комплементарне мере социјалне инклузије за 140 домаћинстава Рома са 670 чланова погођених мерама расељавања због потребе реализације капиталних пројеката у Граду Београду. За 59 породица су изграђени станови за становање у закуп, док је за 71 домаћинство обезбеђен смештај у реновираним сеоским кућама, а за 10 домаћинстава обезбеђен грађевински материјал за поправку некретнине коју су већ поседовали.

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 стамбено угроженим средње-доходовним домаћинствима, 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 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 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€.

Стамбени пројекти за избеглице

Највеће јавне инвестиције за становање реализоване су кроз пројекте за избеглице и бивше избеглице, односно лица која су се определила за интеграцију у Републику Србију⁸. У периоду од 1990-их до 2013. године обезбеђено је 4.316 различитих стамбених решења, у оквиру чега је збринуто око 18.000 лица. Средства за побољшања услова становања интерно расељених лица обезбеђена су из буџета Републике Србије и буџета јединица локалне самоуправе, 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 , 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

Решавање стамбених потреба запослених у јавном сектору

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 плана⁹. 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

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

⁸ 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.

⁹ "Службени гласник Републике Србије", број 82/06, 96/06 и 99/06

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 безбедности¹⁰. Додатно, Влада је у новембру донела одлуке¹¹ о оснивању седам предузећа која ће спроводити изградњу. Кроз овај пројекат се планира изградња 5.755 станова, процењене вредности око 213,5 М€. и то до краја 2020. 602 стана, до краја 2021. 2.163 стана и до краја 2022. године 2.990 стана. До сада је завршена изградња 602 стана планираних за крај 2020. (186 у Врању и 200 станова у Краљеву крајем 2020 и 216 у Крагујевцу током 2021.), као и 548 станова (у Новом Саду) од 2.163 планираних до краја 2021.

У наредној Табели 3. дат је приказ различитих видова стамбене подршке из јавних буџета и донација у периоду 2001-2021. година, од изградње станова до субвенционисања стамбених кредита за кредитно способно становништво. Поредићи 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.

¹⁰ "Службени гласник Републике Србије", број 41/18

¹¹ "Службени гласник РС", број 86/18

Табела 3. Видови стамбене подршке из јавних буџета и донација у периоду 2001-2021. године

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 47,23 М€ од 2014	7.844 стамбених решења 7.609 стамбених решења ¹² 3.140 ¹³ стамбених решења око 15.041/решењу	Стамбене потребе се решавају на основу посебних пропис, који нису усклађени са општим прописима за област становања Потребне мере интеграције
		35,9 М€ 11,4 М€	1.800 станова/кућа 1.340 других решења	
2006-2008.	Изградња станова за ратне војне инвалиде	Јапанска донација + НИП око 6 М€	309 станова око 19.417 €/ стану	Донација намењена искључиво у закуп, док закупци траже могућност куповине станова
2003-2021.	Стамбена решења за Роме	∑ 11,73 М€ 3,79 М€ 7,94 М€ + 7,3 М€	∑ 1.482 ¹⁴ стамбених решења око 7.915 €/решењу 226 станова/кућа 1.256 других решења + Просторно регулисање и опремање земљишта ¹⁵	Дуже припреме за реализацију, због потребе за планским регулисањем Потребне мере подршке Екстензивно спровођење

¹² Стање и потребе избегличке популације у Србији, стр.3 и Национална стратегија за решавање питања избеглица и ИРЛ од 2015-2020, стр. 21

¹³ 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€)

¹⁴ Изградња нових кућа, обнова постојећих кроз доделу грађевинског материјала, помоћ за озакоњење и сл. Донације у пројекте: Екуменске хуманитарне организације (ЕХО) око 5,16 М€ (1068 обновљених кућа, 116 легализација) „Саградимо дом заједно” – УНОПС око 1,64 М€ (403.125 € за куповину 41 сеоске куће и доделу грађевинског материјала за њихову адаптацију - 9.832/решењу + 1.141.730 € за изградњу 59 социјалних станова - 19.351/решењу + 68.145 € за 10 пакета грађевинског материјала – 6.814 €/решењу; у наведене трошкове нису урачунати трошкови израде идејних решења, партиципације и таксе за прикључке на инфраструктуру, као ни извођење самих радова на прикључцима.; Пројекат „Унапређење становања Рома” за који је било планирано 9 М€ из ИПА 2013, а искоришћено 4,86 М€, и то 2,2 за изградњу 126 станова, обнову 62 кућа.

¹⁵ Израда планова и техничке документације у координацији ОЕБС у периоду 2014-2017. финансирана средствима ИПА 2012 у вредности 1 М€; изградња инфраструктуре у оквиру ИПА 2013 у периоду 2017-2019. године, у вредности и 2,9 М€; израда урбанистичких планова и техничке документација за унапређење инфраструктуре и изградњу станова за Роме, коју у периоду 2019-2021. координира КПМГ средствима ИПА 2014 у вредности од 3,1 М€; израда урбанистичких планова

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
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 ха опремљеног земљишта за изградњу Повећана вредност грађевинског земљишта
2017-2021	Пројекат урбане обнове у Краљеву – у току	12 М€	366 станова 32.790 €/стану до 2021. изграђено 106 станова	Повећана вредност грађевинског земљишта
2005-2016.	Субвенционисање стамбених кредита ¹⁶	144,4 М€	~ 20.000 корисника 7.200 €/кориснику	Повећање ефективне тражње утиче на пораст цена станова Ризично због првостепене хипотеке

за унапређење ромских насеља и припрема за озакоњење објеката, коју у периоду 2018-2021 координира СКГО и финансира се средствима ИПА 2016 у вредности од 0,3 М€.

¹⁶ 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€)

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 - поставља се питање сврхе јавне интервенције; Недовољни капацитети приступних саобраћајница
2015-2018.	Субвенционисање стамбених кредита за Војску и МО	14 М€ субвенција	Непознато	Непознато
од 2018.-2021	Изградња станова за снаге безбедности – у току	213,5 М€ - процена до 2021. 33,8 М€	Планирано 5.755 станова 37.085 €/стану изграђено око 950 станова	У циљу спровођења пројекта основано 7 предузећа Релизација у току
од 2019.	Подршка Европске уније социјалном становању и активној инклузији - започет	27М€	Планирано обезбеђивање 500 стамбених решења за 1.500 корисника ¹⁷	Обавезне комплементарне услуге активне инклузије за 1000 корисника
2001-2021.	Укупно различити видови стамбене подршке	~ 346,1 М€ ~ 49,07 М€ ~ 194,4 М€ ~ 16,28 М€	11.244 станова/кућа 2.814 других решења ~ 21.540 субвенција Опремање земљишта за изградњу/обнову	Не прате се ефекти мера стамбене подршке које се спроводе на основу различитих аката, а што их чини некохерентним и нетранспарентним
<p>Јавна улагања у периоду 2001-2021. година > 580,12 М€, од чега >569,84 М€ за укупно 38.613 јавне подршке за решавање стамбених потреба, што представља 14.758 €/кориснику подршке, и то:</p> <p>> 369,44 М€ за обезбеђење око 14.058 станова/стамбених решења ~ 26.280 €/стамбеном решењу > 13,3 М€ за опремање земљишта, од чега 6 М€ за опремање земљишта за изградњу више од 3.015 станова ~ 1.990 €/кориснику ~ 194,4¹⁸ М€ субвенција/гаранција за око 21.540 стамбених решења ~ 9.025 €/кориснику стамбеног кредита</p>				

¹⁷ Започето обезбеђивање 421 стамбене јединице (изградња 170 стамбених јединица у вишепородичним стамбеним зградама на јавном земљишту; изградња 71 породичне/монтажне куће на приватном или јавном земљишту; куповина 70 сеоских кућа; реконструкција/адаптација 110 постојећих станова/кућа у приватној или јавној својини) за следеће циљне групе: Роми, жене жртве породичног насиља, млади који напуштају систем социјалне заштите, особе са инвалидитетом, остало локално осетљиво становништво;

¹⁸ 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 становања¹⁹, 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 континуитета 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.

¹⁹ „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 2019. 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 осетљивих категорија становништва, 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*²⁰ 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.

Са становишта заштите људских права претходно наведена Општа декларација о правима човека 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. Такође и Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима обавезује државе потписнице да предузму кораке у остваривању права на становање из Универзалне декларације о људским правима. У складу са чланом 11. став 1. овог пакта, који утврђује право сваког лица на одговарајући животни стандард, у склопу чега и права на одговарајући стамбени смештај, утврђена је обавеза држава да ради остваривања овог права предузимају одговарајуће мере.

С обзиром да је овај пакт донет на нивоу земаља чланица Уједињених нација, он је од глобалног значаја, па је самим тим уопштен у смислу да утврђује опште принципе и правила која су опште прихватљиве највећем броју држава чланица УН, али и не много детаљна како би била примењива на различите услове и ситуације на националном нивоу. Стога је Канцеларија високог комесара за људска права је донела детаљније правне акте у циљу јаснијег дефинисања основних аспеката стамбених права, и то Опште напомене 4, које појашњавају право на одговарајући стамбени смештај (13/12/91) и Опште напомене 7, које у смислу истог права појашњавају процедуру принудних иселења (20/05/97). Принципи и процедуре из ових међународних докумената једнако се односе на заштиту од и приликом принудних расељавања из легалних стамбених објеката као и бесправно изграђених стамбених објеката и привремених стамбених структура грађених од слабих материјала,

²⁰ „Службени гласник Републике Србије”, број 98/06

пошто представљају једини дом за њихове станаре, а чиме се суштински штити право на дом.

Закони који уређују питања релевантна за становање и њихова примена

Закон о становању и одржавању зграда²¹ 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 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. Закон је, такође, увео и новине у области *управљања стамбеним зградама, односно стамбеним заједницама*.

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. На дан 11. новембра 2021. године број управника у стамбеним заједницама је био 29.235 (59%), док је број професионалних управника 20.241 (41%), што указује на знатно већи пораст професионалних управника (27,1%) у односу на пораст управника (2,7%) у посматраном периоду.

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 зграда, 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 изградњи²² уређује питања планирања и изградње објеката, међу којима су за становања најважније области просторног и урбанистичког планирања, као и енергетска ефикасност зграда.

²¹ „Службени гласник Републике Србије”, бр. 104/16

²² „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

Енергетска ефикасност изузетно је важна за одрживи развој стамбеног сектора. Повећањем енергетских својстава стамбених зграда повећава се стамбени комфор и уједно смањује потрошња домаћинстава 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.

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 објеката²³ 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.

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.

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: ПГР) који пружа могућност директног спровођења. Могућност „грубље” разраде елемената је главна предност ПГР, 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.

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.

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

У Србији се проблем незаконите изградње покушава решити скоро три деценије, пре свега кроз различита законска решења.

Попис, који је спроведен у периоду 2016-2017. година на основу Закона о озакоњењу објеката, показује да је у Србији 2017. године било 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**.

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.

Институционални оквир за становање

На републичком нивоу институције надлежне за послове становања су:

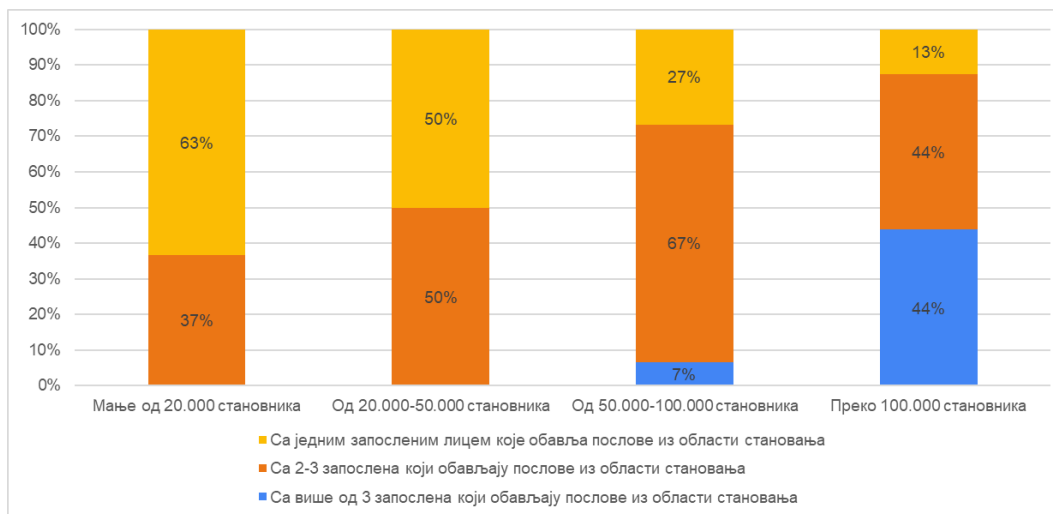
Министарство грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре, које између осталог обавља послове државне управе који се односе и на: просторно планирање, урбанизам, грађевинарство; грађевинско земљиште; уређивање стамбених односа и стамбеног пословања; комуналну инфраструктуру и комуналне делатности. Ово 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. За потребе измене Закона о становању и одржавању зграда Стална конференција градова и општина (СКГО) је урадила ex-post анализу примене овог закона, која је између осталог показала да се у локалним самоуправама веома мали број запослених бави пословима становања. Следећи график показује резултате те анализе:



Преглед броја запослених који обављају послове из области становања, према ЈЛС/ГО различите величине

У складу са Законом, скупштина ЈЛС доноси локалне одлуке о: минималној висини издвајања власника посебних делова за текуће и инвестиционо одржавање, као и у случају принудно постављеног професионалног управника (члан 61.); општим правилима кућног реда у стамбеним зградама (чл. 76); услове и поступак одобравања стамбеног додатка за закуп стана (чл. 95). Чланом 61. закона прописује се и могућност доношења аката којима би се утврђивала урбанистичка зона са одређеним степеном обавезности одржавања зграде, као и акт на основу којег би се суфинансирала подршка грађанима за обавезне радове одржавања и унапређења својстава зграде.

Што се тиче доношења обавезујућих аката по Закону, СКГО је у сарадњи са ресорним министарством почетком 2018. године спровела анкету међу ЈЛС о степену извршења својих законских обавеза и према подацима из те анкете, до краја 2018. године, од 147 ЈЛС

њих 112 је донело одлуку о кућном реду (према моделу такве длуке који је СКГО понудио), док је 115 донело одлуке о минималним износима за текуће одржавање и управљање. До краја 2021. године, скоро све ЈЛС су донеле обавезујуће акте које се односе на управљање и одржавање стамбених зграда, док је акте на основу којих би се суфинансирало одржавање и унапређење стамбених зграда донело тек око 10% ЈЛС.

Што се тиче локалних аката који су Законом прописани као могућност, поједине ЈЛС су донеле и те акте, а пре свега одлуке о бесповратном суфинансирању активности на инвестиционом одржавању и унапређењу својстава зграде. Анализа примене Закона у том делу такође је обухваћена ex-post алаизом СКГО, а резултати анкете се виде следећем графику.



Чланом 121. Закона утврђене су и друге надлежности ЈЛС у области становања, међу којима су најважније да: доноси локалну стамбену стратегију, обезбеђује средства за субвенционисање закупнине из члана 95. и друге облике субвенционисања; доноси акт о начину располагања становима у јавној својини који се додељују као вид стамбене подршке и сл.

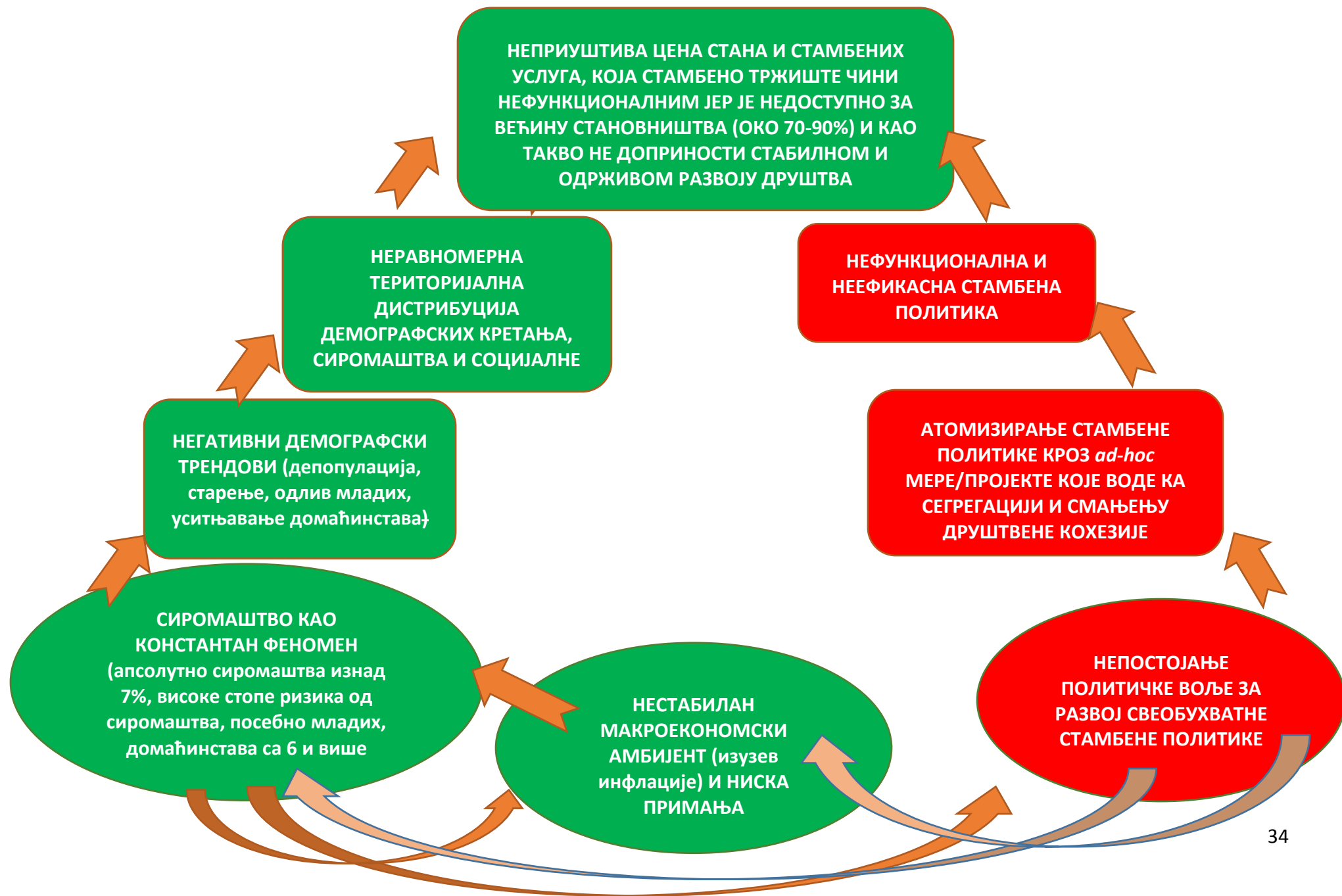
Стамбене стратегије, које представљају основни документ локалне стамбене политике, донело је, такође, свега неколико локалних самоуправа на период од 5 година, чије важење је истекло. У оквиру пројекта "Подршка Европске уније социјалном становању и активној инклузији", који спроводи УНОПС, издат је приручник "Смернице за израду локалних стамбених стратегија", док ће за највише 30 ЈЛС бити обезбеђена и техничка подршка са циљем израде, односно ревидирања локалних стамбених стратегија и одговарајућих акционих планова.

Од 60 ЈЛС које су биле анкетирание 2019. године, само 14 је имало директна издавања за социјално становање у буџетима за 2017. и 2018. годину, а уколико и постоје, она се крећу свега 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) издвајале 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.

Табела 4. Синтезна оцена стања кроз SWOT анализу

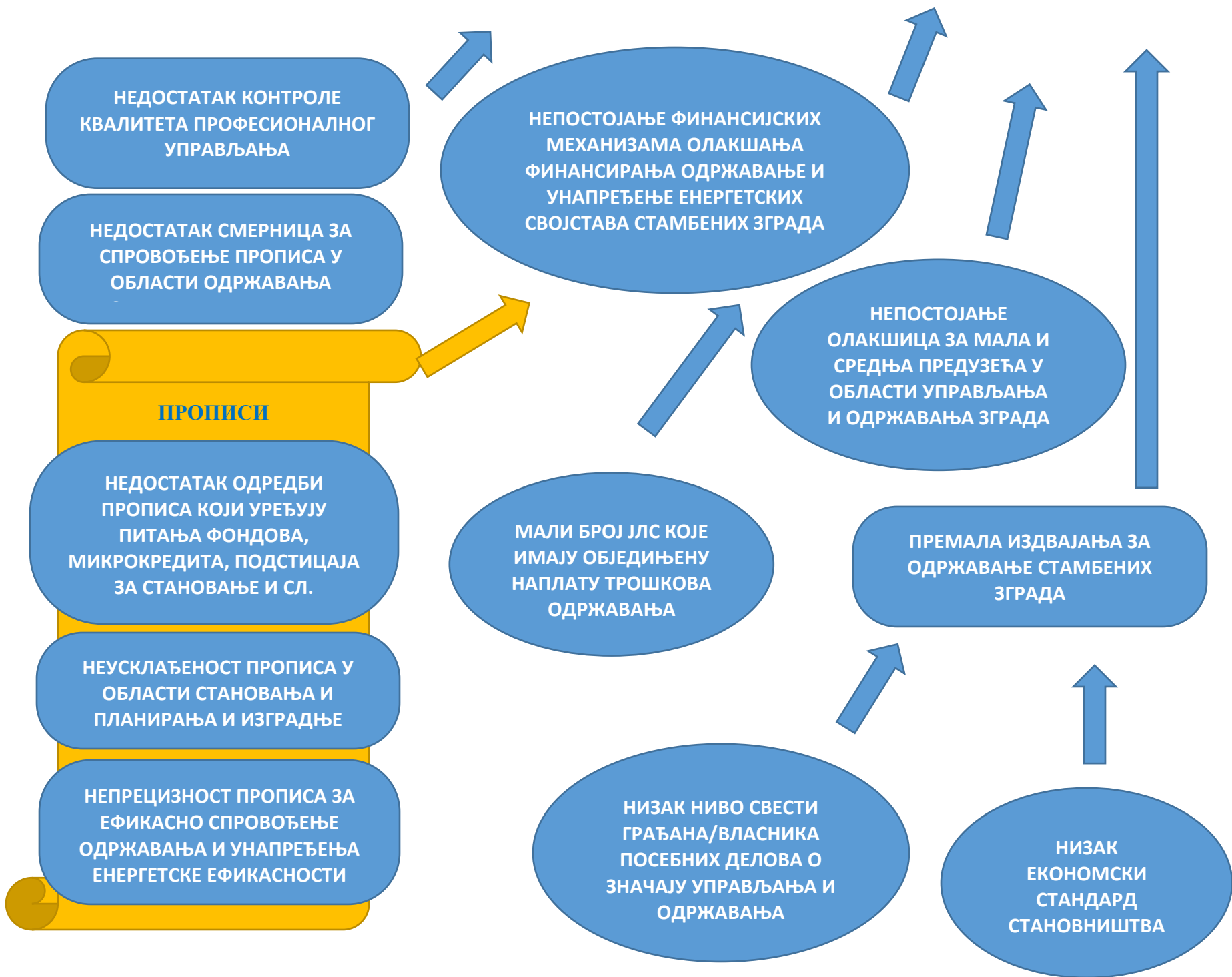
Предности	Недостаци
<p>Донет Закон о становању и одржавању зграда; Успешно спровођење Закона у делу који уређује питање регистрације стамбених заједница; Повећава се интересовање грађана за стамбену проблематику; Стечено искуства из стамбених пројеката који се спроводе донаторским средствима; Стечено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

ПРОБЛЕМСКА АНАЛИЗА
ОКВИР СОЦИЈАЛНОГ И ЕКОНОМСКОГ РАЗВОЈА СТАНОВАЊА/СТАМБЕНО ТРЖИШТЕ



СМАЊЕЊЕ ВРЕДНОСТИ И КВАЛИТЕТА СТАМБЕНОГ ФОНДА ЗБОГ НЕОДРЖАВАЊА





СМАЊЕЊЕ КВАЛИТЕТА ЖИВОТА ЗБОГ НЕОДРЖИВОГ УРБАНОГ РАЗВОЈА



НЕДОВОЉНИ КАПАЦИТЕТИ ЗА ОДРЖИВУ СТАМБЕНУ ПОЛИТИКУ

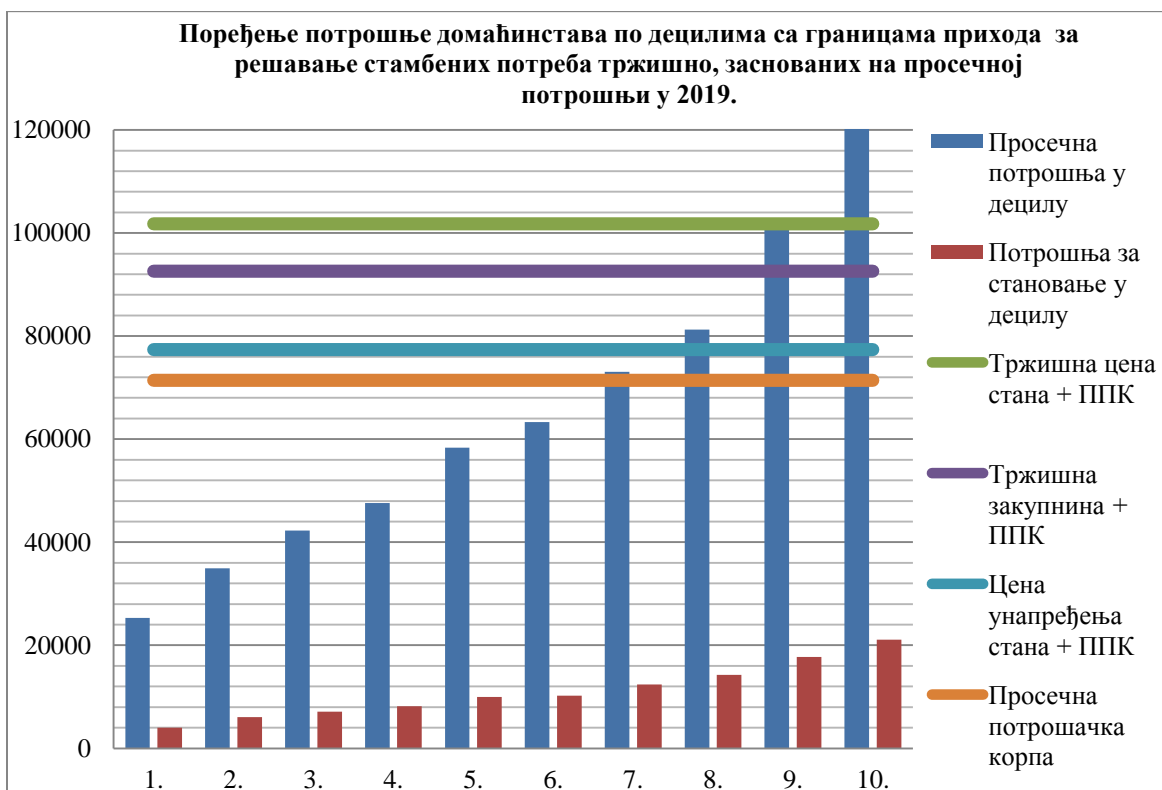


КЉУЧНИ ПРОБЛЕМИ СТАМБЕНОГ СЕКТОРА

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 2019. години било је потребно око 13 просечних годишњих зарада за куповину стана готовином, односно око 19 годишњих зарада за куповину стана кредитним средствима. Слична неприуштивост постоји и у случају закупа стана на тржишту. Степен ценовне неприуштивности стана најбоље илуструје следећи графикон.

График 1. Стамбена приуштивост на тржишту



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

Границе прихода испод којих је стан односно стамбена услуга неприуштив за домаћинство, одређене су сабирањем износа просечне потрошачке корпе у 2019. години (71.399 РСД) и средстава потребних за решавање стамбене потребе куповином (месечна рата стамбеног кредита од око 30 408 РСД, која је обрачуната за стан просечне површине и просечне цене по m^2) или закупом стана на тржишту (око 21.215 РСД за стан просечне површине и просечне цене закупа), односно средстава потребних за унапређење стана (од око 6.000 РСД за радове унапређења). Добијени износи су упоређени са децилном потрошњом домаћинстава у 2019. 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 највишом потрошњом, односно приходима.

Поред ових, основних трошкова становања који се односе на прибављање и коришћење стана, недоступни су и други нижи 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% домаћинстава.

Уколико се на минималну потрошачку корпу (37.085 РСД) додају трошкови становања за одређене видове решавања стамбених потреба доступне за домаћинстава са средњим приходима, на наредном графикону се види да је субвенционисана закупнина (9.500 РСД) недоступна за 40%, а тржишна (21.215 РСД) за око 60% домаћинстава. То показује да домаћинства из чак 5 најнижих децила потрошње не могу да приступе ни максимално субвенционисаном становању чак и када сведу остале трошкове живота на минимум.

График 2. Стамбена приуштивост за домаћинства са нижим приходима



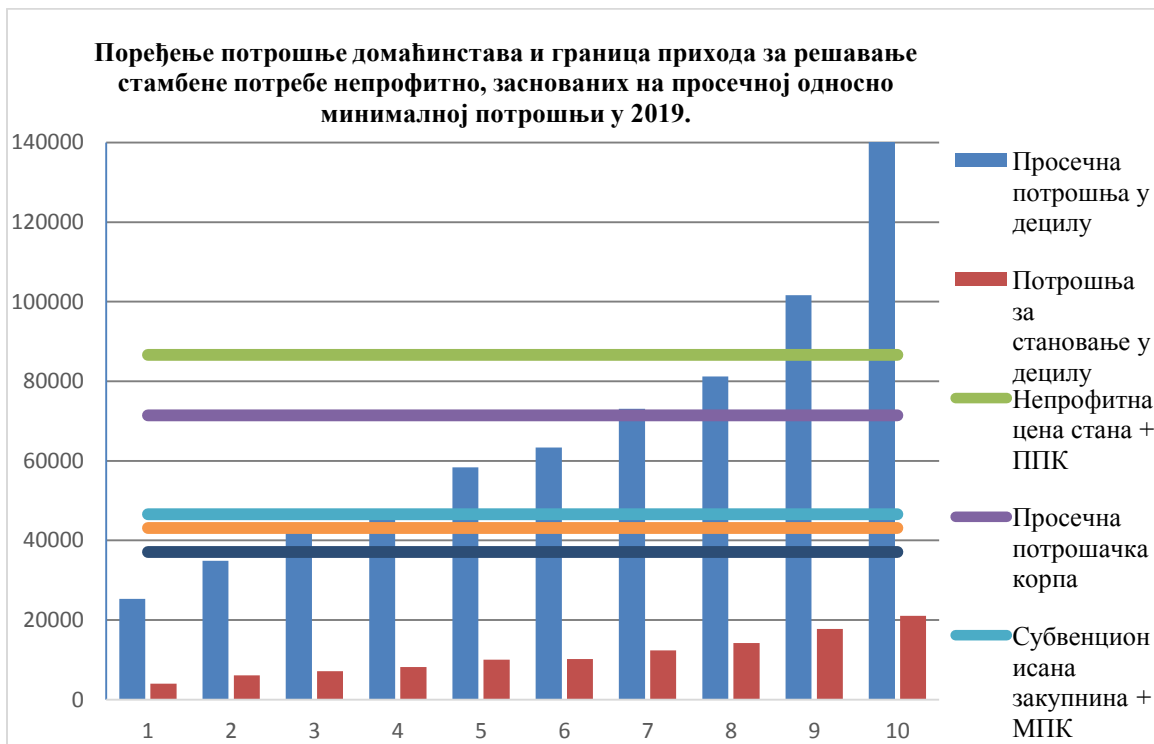
Извор: Републички завод за статистику, Министарство трговине туризма и телекомуникација, НБС

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 домаћинстава 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 или штедње.

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.

График 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 стамбених 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 графика сагледава, домаћинства из два децила са најмањим приходима налазе се испод границе релативног сиромаштва, која је у 2019. години за трочлано домаћинство износила 34.886 динара. За остваривање права на новчану социјалну помоћ, међутим, граница прихода представља апсолутно, а не релативно сиромаштво, што указује на додатни проблем домаћинства 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 приуштивости 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.

Табела 5. Оквирна процена обима потреба за стамбеном подршком	Број лица/ домаћн-става	% квали-фикованих за подршку	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
Домаћинства подстанара у већим градовима са стамбеном потрошњом > 40% прихода	62.788	28,8%	18.083
<i>Неприуштивост трошкова унапређења стана на тржишту</i>			
Домаћинства која станују у становима без купатила	184.951	100%²	184.951
<i>Неприуштивост озакоњења</i>			
Домаћинства у незаконитим стамбеним објектима	975.822	5%³	48.791
Број домаћинстава у стамбеној потреби	/	/	233.742
<i>Неприуштивост трошкова становања по тржишним условима</i>			
Домаћинства са стамбеном потрошњом > 40% прихода	2.487.886 ⁴	28,8% ⁵	701.584
<p>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.</p> <p>2. Претпоставља се да су домаћинства која станују у кућама без купатила у највећој мери сиромашни.</p> <p>3 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 од 5% квалификованих за подршку за озакоњење</p> <p>4 Укупан број домаћинстава по попису из 2011. године</p> <p>5 Податак из анкете EU-SILC за Србију према коме 28,8% домаћинстава троши више од 40% на становање</p>			

Из 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 домаћинства у стању стамбене потребе и домаћинства 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 домаћинства 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, приуштили су за већину домаћинства. 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.

Табела 6. Процењени број зграда, на основу резултата ТАБУЛА пројекта

	Куће		Вишестамбене зграде				Σ
	Слободне	У низу	Слободне	Ламела	Блок	Солитер	
Пре 1919	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

Табела 7. Прорачунска потрошња енергије по површини стамбених зграда (kWh/m²)

	Куће		Вишестамбене зграде			
	Слободне	У низу	Слободне	Ламела	У блоку	Солитер
Пре 1919	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.

Табела 8. Потенцијални обухват стамбених објеката за обновом²⁴

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	32.869

²⁴ Засновано на прорачунској потрошњи енергије по процењеним површинама кроз ТАБУЛА пројекат

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.

Табела 9. Институционални капацитети ЈЛС				
ГРАД	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 свде 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.

IV. ПРОМЕНА КОЈА СЕ ПОСТИЖЕ СПРОВОЂЕЊЕМ СТРАТЕГИЈЕ

ВИЗИЈА ОДРЖИВОГ СТАНОВАЊА

Имајући у виду изражену неуравнотеженост расподеле стамбеног фонда, која се огледа у скоро 20% ненастањених станова с једне стране и најмање око 350.000 домаћинстава у стамбеној потреби с друге стране, као и чињеницу да је решавање стамбених потреба финансијски и временски веома захтевно, јасно је да у периоду спровођења Стратегије у наредних 10 година ове нагомилане проблеме није могуће у потпуности решити. Оно што је могуће учинити у том временском периоду је усмеравање развоја стамбеног сектора ка већој одрживости, а што је сажето у следећој визији Стратегије:

Сви становници Републике Србије уживају пуна права на приступ одговарајућем становању.

Посебно се посвећује пажња решавању стамбених потреба стамбено и социјално најрањивијих категорија становништва, као и одржавању и обнови постојећег стамбеног фонда у циљу унапређења његовог квалитета и искоришћености.

Земљиште за становање се рационално користи, са посебном пажњом посвећеном смањењу негативних утицаја стамбеног сектора на животну средину.

Регистрација својинских права и других правних статуса у вези са становањем 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.

V. ЦИЉЕВИ СТРАТЕГИЈЕ

ОПШТИ ЦИЉ И ПОКАЗАТЕЉИ ЕФЕКТА

Оно што је могуће учинити у наредних десет година је стварање таквог институционалног и правног окружења који ће омогућити да већина становништва остварује приступ одговарајућем становању уз мањи или већи степен подршке, а у зависности од степена стамбене угрожености, као и расположивости сопствених ресурса домаћинстава за решавање њиховим стамбених потреба.

Степен остваривања тог циља се пре свега мери приуштивошћу цене стана на тржишту, као и приуштивошћу цене становања у непрофитном сектору који у Србији тек треба градити. Обим јавне интервенције директно се одражава кроз број корисника стамбене подршке и повећање јавног стамбеног фонда који је у овом периоду намењен решавању најхитнијих стамбених потреба (стамбено најугроженији, млади који требају да се осамостале, хитног стамбеног збрињавања и сл).

У складу с тим се дефинише следећи општи циљ:

Општи циљ: Већина становништва Републике Србије уз рационалну подршку може приуштити одговарајуће становање у складу са својим правима и потребама.

Показатељ ефекта Е.1.	а) Приуштивост куповине стана на тржишту у Републици Србији б) Приуштивост закупа стана на тржишту већих градова (>100.000 становника) у РС	
Јединица мере	а) Број просечних годишњих зарада потребних за куповину стана просечне цене на тржишту б) Удео месечне цене закупа стана на тржишту неколико већих градова у укупним просечним месечним зарадама у тим градовима	
Почетна вредност 2021		Циљана вредност 2032
а) 19,2 б) 0,21-0,63		а) 8 б) 0,20-0,30
Извор провере	МГСИ, Сајт NUMВЕО	
Показатељ ефекта Е.2.	Приуштивост куповине стана по непрофитним условима у РС Приуштивост закупа стана по непрофитним условима у већим градовима (> 100.000 становника)	
Јединица мере	а) Број просечних годишњих зарада потребних за куповину стана по посечној непрофитној цени б) Удео месечне цене стана по непрофитним условима у неколико већих градова у укупним просечним месечним зарадама у тим градовима	
Почетна вредност 2021		Циљана вредност 2032
а) 8,6 ²⁵ б) 0,18-0,23		а) 5 б) 0,15
Извор провере	МГСИ, ЈЛС	
Показатељ ефекта Е.3.	Број домаћинстава крајњих корисника ²⁶ мера Националне стамбене стратегије	
Јединица мере	Број	
Почетна вредност – период од 2010-2020		Циљана вредност – период од 2022-2032
~ 7.029 ²⁷		> 30.000
Извор провере	МГСИ, ЈЛС	
Показатељ ефекта Е.4.	Број станова у јавној својини намењених за стамбену подршку	
Јединица мере	Број	
Почетна вредност 2021		Циљана вредност 2032
2200		11.500
Извор провере	МГСИ, ЈЛС	

25 Овај показатељ је хипотетички и показује само могућност постизања овог степена приуштивности стана у случају да се реализују пројекти стамбене подршке за куповину стана по непрофитним условима. Кроз пројекат изградње станова за припаднике снага безбедности је примењена куповина станова по субвенционисаним ценама (јер купопродајном ценом нису обухваћени трошкови опремања земљишта) па је постигнута и већа приуштивост (око 5,6 годишњих зарада), али је то примењено на малом узорку становништва и нити има утицаја на ширу популацију, нити је одрживо на дужи рок,

26 Под крајњим корисником се сматра домаћинство које остварује одређени вид стамбене подршке – стан за решавање стамбене потребе, помоћ за унапређење услова становања, субвенцију за плаћање стамбене услуге и сл.

27 У периоду од 2001-2021 кроз различите видове стамбене подршке обезбеђено је око 14.058 стамбених решења, односно 7.029 стамбених решења за 10 година, а што представља број крајњих корисника (корисничких домаћинстава) као релевантан показатељ за поређење са резултатима Стратегије. За потребе првог Акционог плана, упоређење је вршено са бројем корисника стамбене подршке у претходном трогодишњем периоду од 2019-2021.

VI. ПОСЕБНИ ЦИЉЕВИ, МЕРЕ ЗА ОСТВАРИВАЊЕ ЦИЉЕВА И ПОКАЗАТЕЉИ ИСХОДА

Имајући у виду да је анализа стања препознала не само неприуштивост цене становања за велики број становништва (скоро 85%), већ и бројне друге узрочне и последичне проблеме овог стања, циљеви Стратегије су усмерени и на решавање тог ширег контекста проблема, јер уколико се томе не приступи наставиће се генерисање проблема у сектору становања из ширег друштвеног контекста неуравнотежености.

Узроци проблема се пре свега препознају у недостатку институционалних капацитета и јавних финансијских инструмената за уравнотежени развој стамбеног сектора, док се велики број последичних проблема одражава кроз бујање нелегалне и неретко некавалитетне изградње, субурбанизацију која смањује квалитет услова становања и повећава захтеве за инфраструктурним опремањем земљишта, као и смањивање вредности постојећег стамбеног фонда услед недвољног или некавалитетног одржавања.

Подршка за решавање стамбених потреба грађана, усмерена је на грађане као крајње кориснике, док су за решавање осталих аспеката проблема мере углавном усмерене ка пружаоцима услуга, пре свега ка локалним самоуправама, али и другим кључним актерима 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 имовинско-правног регулисања појединачних парцела.

У складу с тим су дефинисани следећи посебним циљеви и мере:

Посебни циљ 1. Олакшан приступ одговарајућем становању за најмање 30.000 домаћинстава која не могу сопственим средствима да реше своју стамбену потребу по тржишним условима до краја 2032. године

Мера 1.1. Унапређење информационе основе за планирање и праћење спровођења програма стамбене подршке заснованих на стварним стамбеним потребама корисника.

Опис мере: Овом мером ће се обезбедити информације о потребама за стамбеном подршком грађанима, пре свега кроз извештавања ЈЛС у складу са члановима 115. и 121. Закона о становању и одржавању зграда (у даљем тексту: Закон). Додатне информације ће се обезбедити кроз циљана истраживања ангажовањем појединих кључних актера и НВО на локалом нивоу или кроз ангажовање стручњака за одређену област. Такође ова мера обухвата и анализу достављених информација и података како би надлежно министарство на основу тога припремило одговарајуће програме стамбене подршке и планирало потребна средства за реализацију тих програма у складу са члановима 114. и 120 Закона. Ова мера обухвата и израду и дистрибуирање упутства о пружању подршке корисницима, као и унапређења свести и знања кључних актера о правима на одговарајуће становање.

Такође је неопходно подизати разумевање у ЈЛС о адекватности појединих програма стамбене подршке у зависности од услова на локалном стамбеном тржишту и расположивих ресурса за јавну интервенцију обезбедиће се већа одрживост програма

стамбене подршке. Тако на пример у оквиру различитих јавних интервенција у становању ЈЛС често предлажу изградњу станова за стамбену подршку, што није увек најбоље решење. Наиме, та врста подршке је финансијски најзахтевнија и уколико се она не реализује као бесповратно давање од стране државе или неког донатора, цена закупа на тај начин прибављених станова би била превисока за сиромашније кориснике стамбене подршке. Стога је неопходно упутити ЈЛС да спроведе дубинску анализу не само стварних потреба становништва за различитим видовима стамбене подршке, већ и анализу расположивих ресурса за пружање подршке (расположиви фонд земљишта, расположиви број станова и сл), као и кретања цена на локалном стамбеном тржишту, како би предложила најрационалнија решења за формулисање програма стамбене подршке.

Овом мером се постиже добра евиденциона основа за спровођење јавне стамбене политике, у циљу што прецизнијег циљања подршке за решавање стамбених потреба становништва. Уколико би се пружање стамбене подршке спроводило 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.

Надлежност за контролу и праћење: Мери реализује МГСИ у сарадњи са ЈЛС, СКГО и НВО

Период спровођења мере: Током целог периода спровођења стратегије

Тип мере: Доминантно регулаторна са активностима информативно едукативног карактера

Мера 1.2 Спровођење програма стамбене подршке и стамбених пројеката од јавног интереса

Опис мере: Ова мера обухвата различите видове стамбене подршке, који се пре свега односе на прибављање станова за решавање стамбених потреба домаћинстава која испуњавају услове за стамбену подршку у складу са Законом, односно која не могу сопственим средствима да реше стамбену потребу на тржишту. Појам стамбене потребе се не односи само на потребу за стамбеним простором, већ се односи и на помоћ за унапређење услова становања или помоћ за озакоњење незаконито изграђеног објекта, а што су видови стамбене подршке који су усмерени на сиромашна и нискодоходовна домаћинства која су због недостатка средстава искључена и са тржишта стамбених услуга.

Реализација ове мере уобичајено започиње Програмом стамбене подршке који доноси Влада на предлог министарства надлежног за послове становања, али се он може реализовати и на основу уговора са донатором или међународном финансијском институцијом.

Програм стамбене подршке може обухватити један или више видова подршке, и односе се на прибављање станова за издавање у повољан закуп или непрофитну куповину или доделу материјалне помоћи (у грађевинском материјалу, стручној подршци, техничкој документацији и сл.) за унапређење услова становања или озакоњење објекта у својини корисника који према степену стамбене и материјалне угрожености испуњавају законом утврђене услове и остваре првенство за доделу подршке.

Први акциони план ове стратегије обухвата активности које се реализују кроз Пројекат „Подршка ЕУ социјалном становању и активној инклузији у Републици Србији”. Кроз овај пројекат ће се у наредне две године реализовати следећи видови подршке: прибављање станова за издавање и закуп по непрофитним условима; прибављања станова за доделу кориснику без накнаде и унапређења услова становања у постојећем стамбеном фонду.

Поред ових видова стамбене подршке предвиђају се и други видови стамбене подршке предвиђени Законом, као што су: прибављања станова за стамбено збрињавање; прибављање станова за продају по непрофитним условима; помоћи за озакоњење стамбених објеката за ниско доходовна домаћинства. У каснијој фази стратегије треба очекивати и спровођење пројеката урбане обнове, што је одрживији начин коришћења грађевинског земљишта, као и додела стамбеног додатка за становање у закуп у приватном ренталном сектору са циљем веће искоришћености ненастањеног стамбеног фонда.

Треба напоменути да је програме стамбене подршке могуће реализовати тако да се станови који су претходно прибављени у јавну својину намене за решавање стамбених потреба одређених категорија становништва, а што значи да су средства стамбене подршке већ изграђени станови, а не финансијска средства за прибављање станова, а што се дефинише у програму стамбене подршке.

Поред програма стамбене подршке и одговарајућих стамбених пројеката, ова мера обухвата и суфинансирање изградње станова за пресељење закупаца на неодређено време из станова у својини грађана, а што је као обавеза утврђено чланом 148. Закона. Ова активност се стога дефинише као стамбени пројекат од јавног интереса, пошто решава вишедеценијски проблем немогућности власника тих станова да уђу у пун посед своје имовине, а с друге стране омогућавања некадашњим носиоцима станарских права (сада закупци на неодређено време) да остваре право откупа стана у јавној својини који им се додели.

Овом мером пре свега обезбеђује прибављање станова и пружање стамбене услуге по непрофитним условима, односно ценовно значајно приуштивости за већи број грађана Републике Србије, контролу објектних субвенција (субвенција која се даје прибављање стана или пружање стамбене услуге) за најсиромашније и најугроженије становништво, као и већу контролу квалитета на тај начин прибављеног или унапређеног стамбеног фонда.

Надлежност за контролу и праћење: Меру реализује МГСИ у сарадњи са ЈЛС, НСО, СКГО, НВО, друга министарства која предлажу програме стамбене подршке, међународне организације које спроводе донаторске пројекте,

Период спровођења мере: Током целог периода спровођења стратегије

Тип мере: Обезбеђење добара и пружање услуга

Мера 1.3: Развој подстицајних мера за повећање стамбене приуштивости на страни понуде (за непрофитне стамбене организације)

Опис мере: С обзиром да Стратегија као највећи проблем констатује изразито ниску ценовну доступност стана за већину грађана у Републици Србији, одређени степен ценовне приуштивости је могуће постићи различитим подстицајима и олакшицама за пружаоце услуга који су спремни, односно мотивисани да прибављају стан по непрофитним условима. Треба напоменути да се подршка пружаоцима стамбених услуга не сматра нарушавањем конкуренције, односно недозвољеном државном помоћи под условима да се испуне 4 такозвана „Алтмарк критеријума”, а то је да: 1) предузеће које пружа стамбену подршку има обавезе од јавног интереса (што јесте прописано Законом); 2) параметри за компензацију морају бити утврђени унапред и на објективан и транспарентан начин (што ће се утврђивати програмима стамбене подршке); 3) компензација не сме прелазити неопходне трошкове настале при пружању обавезе од јавног интереса (што је такође сагледиво из програма стамбене подршке); и 4) трошкови се оцењују на основу "добро вођеног предузећа" (а што се постиже кроз транспарентне јавне набавке).

Поред ових могућности које ће се односити на компензације на нивоу стамбених пројеката, неопходно је увести и системске мере подршке за организације које су спремне да пружају

стамбене услуге по непрофитним условима и то кроз разраду могућих модела за развој непрофитних стамбених организација у Републици Србији, конкретизацију различитих видова подршке, а пре свега подршку за прибављање земљишта за изградњу по повољним условима за стамбену подршку, као и пореске олакшице за ове пружаоце стамбених услуга. Члан 101. Закона пружа и могућност да се стамбена подршка усмери на власнике станова и кућа са вишком стамбеног простора како би га издали у повољни закуп грађанима са нижим приходима. Зато спровођење ове мере у првој фази пре свега подразумева испитивање могућности за њену примену, као и спровођење мањих пилот пројеката да се утврди интерес пружалаца стамбених услуга по непрофитним условима на локалном нивоу.

Мера треба да обезбеди смањење трошкова становања на страни понуде станова и стамбених услуга, а чиме се повећава приуштивост становања за већи број грађана РС.

Надлежност за контролу и праћење:

Меру реализује МГСИ у сарадњи са СКГО, ЈЛС, НСО и МФ.

Период спровођења мере: Током периода спровођења првог акционог плана

Тип мере: Регулаторна

Мера 1.4: Развој подстицајних мера за повећање стамбене приуштивности на страни тражње (стамбене потрошње, за кориснике стамбене подршке)

Опис и циљ мере: Прибављање станова по непрофитним условима неће бити довољна мера за повећање приуштивности станова и стамбених услуга за најсиромашнија домаћинства, већ ће бити неопходно обезбедити Законом предвиђене стамбене субвенције за материјално наугроженија домаћинства. Одређене субвенције ће бити могуће обезбедити индиректно, кроз пореске олакшице и ослобађања, али за услуге становања које пружају актери из приватног сектора ће бити неопходно утврдити и стамбени додатак, као и субвенције за унапређење услова становања, а што може да омогући реализацију пројеката за унапређење енергетске ефикасности стамбених зграда, као и пројекте урбане обнове и унапређења инфраструктуре у неформалним насељима. У том смислу треба указати на могућност коју пружа Закон у члану 121. став 1. тачка 5) којом је прописано да ЈЛС поред обезбеђивања средстава за субвенционисање непрофитне закупнине, обезбеђује и средства за друге облике субвенционисања, а што на пример може да буде и субвенционисање трошкова за нискодоходовна домаћинства за унапређење енергетских својстава стамбене зграде, физичке приступачности и слично, како би се ефикасније реализовали пројекти одрживе обнове стамбеног фонда.

У првом периоду ће бити неопходно анализирати потенцијале за унапређење пореских прописа у циљу повећања ценовне приуштивности становања, као и анализе стања и разраде модела субвенционисања становања у сектору приватног закупа. Тако на пример постоји нелогичност у коришћењу станова у јавној својини, који се издају у закуп најсиромашнијем становништву, а што је посебно изражено у граду Београду. Наиме, Закон о порезима на имовину прописује да се порез на имовину, између осталог, плаћа и на „право закупа, односно коришћења, стана или куће за становање, конституисано у корист физичког лица”. У случају закупа стана у приватном сектору, власник стана може одлучити да сам плати порез на имовину или да тиме оптерети закупца, али се закуп стана у приватној својини углавном не региструје, па ова одредба и не погађа закупце у приватном сектору. С друге стране оно што се региструје је закуп стана у јавном сектору у којем је јавни закуподавац већ ослобођен плаћања пореза на имовину па се поставља питање да ли је социјално угроженог закупца могуће оптеретити обавезом од које је власник (РС, ЈЛС) ослобођен. Ова одредба пре свега треба да се односи на пореску обавезу према носиоцу права закупа на

неодрђено време стана у својини грађана који су усељавани на основу локалних одлука у периоду од 1945-1973. године, што значи да би то ограничење било отклоњено једноставним прецизирањем да се само та врста закупа опорезује. Ово указује на неопходност прегледа актуелних пореских прописа и преговарања са надлежним Министарством финансија да се сличне нелогичности отклоне, посебно имајући у виду мали ефекат од опорезивања "сиротиње".

Кроз нормативну активност у оквиру ове мере ће се предложити и покретање поступка усклађивања стамбених прописа са прописима из области извршења, а у циљу забране принудних иселења из јединог дома без обезбеђивања одговарајућег смештаја. Заштита права на дом је утврђена чланом 8. Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода, а ова конвенција је и саставни део законодавства Републике Србије донношењем закона о њеном потврђивању²⁸. Поштовање права на дом је од посебног значаја за придруживање Европској унији и усклађивање прописа у оквиру Поглавља 23.

Поред тога, постоје и бројне ситуације правно нерегулисаних стамбених статуса лица која користе станове у јавној својини по основу предходних прописа, као и проблеми са немогућношћу плаћања трошкова становања. Ово упућује на неопходност изједначавања права тих лица са другим лицима која су остварила право на стамбену подршку у стану у јавној својини, а складу са Законом. То значи да је неопходно преиспитати статусе тих лица и уколико испуњавају услове могу да остваре неки од видова стамбене подршке по Закону. Овом мером се повећава правна сигурност, као и ценовна приуштивост становања и за све категорије становништва једнако, а тиме и основни предуслов за достојанствен живот, што представља једно од основних људских права.

Надлежност за контролу и праћење: МГСИ у сарадњи са МФ, МПр, МРЗСБП, ЈЛС и СКГО
Период спровођења мере: Углавном током периода спровођења првог акционог плана, осим активности на успостављања система стамбених субвенционција, што би започело да се спроводи у последње две године Првог акционог плана и наставио до краја периода спровођења стратегије

Тип мере: Доминантно регулаторна, али у мањој мери и подстицајна.

Показатељ исхода И.1.1.	Број домаћинстава корисника стамбене подршке из рањивих категорија становништва (чл. 89. ст. 4. тач од 1) до 6) Закона)	
Јединица мере	Број годишње	
Почетна вредност 2021	Циљана вредност 2032	
110	~2.700	
Извор провере	МГСИ, ЈЛС	
Показатељ исхода И.1.2.	Број домаћинстава корисника стамбене подршке из осталих категорија становништва (чл. 89 ст.4. тач. 7)-8) Закона)	
Јединица мере	Број годишње	
Почетна вредност 2021	Циљана вредност 2032	
317	~1.700	
Извор провере	МГСИ, ЈЛС	
Показатељ исхода И.1.3.	Удео корисника који су остварили право на субвенцију за становање (субвенције за закупнину, ослобађање од плаћања закупа)	
Јединица мере	Број годишње	

²⁸ Закон о потврђивању конвенције и пратећих протокола („Сл. лист СЦГ - Међународни уговори”, бр. 9/03, 5/05 и 7/05 - испр. и „Сл. гласник РС - Међународни уговори”, бр. 12/10 и 10/15)

Почетна вредност 2021	Циљана вредност 2032
0	~3.000
Извор провере	МГСИ, ЈЛС

Посебни циљ 2: Обезбеђено ефикасно управљање и одржавање стамбених зграда и извршена обнова 30% стамбеног фонда чији век амортизације истиче до 2032. године

Мера 2.1: Унапређење информационе основе о квалитету постојећег стамбеног фонда у циљу његовог правилног одржавања и одрживе обнове и унапређења

Опис мере: Ова мера обухвата активности којима се обезбеђују информације о квалитету постојећег стамбеног фонда и предузећима у ЈЛС која се баве одржавањем зграда, како би се утврдили капацитети за санацију стамбених зграда, као и у којој мери је неопходна јавна интервенција у том циљу. Информације би се прикупљале кроз извештавање ЈЛС, као и кроз одређена циљана истраживања. Кроз подстицање израде елабората о приоритетима за обнову постојећег стамбеног фонда обезбедиће се информације о кључним проблемима у стамбеним зградама, као и потребама и могућностима за ефикасније одржавање и обнову зграда. То може обухватити информације о потребама за санацију кровова, доградњу лифтова, приступних рампи, повећању енергетских својстава зграда и слично. Ова мера такође подразумева и спровођење пилот пројеката за решавање приоритетних проблема.

Спровођењем ове мере се утврђују недостаци у одржавању стамбених зграда и дефинишу рационални и ефикасни начини подршке из јавног сектора за унапређење одржавања и санације постојећег стамбеног фонда, а у складу са могућностима прописаним Законом.

Надлежност за контролу и праћење: МГСИ у сарадњи са ЈЛС, СКГО и ПКС

Период спровођења мере: Током целог периода спровођења стратегије

Тип мере: Доминантно регулаторна, а у мањој мери и подстицајна

Мера 2.2: Развој система управљања стамбеним заједницама

Опис мере: Мера обухвата активности које се односе на подизање капацитета професионалних управника, пре свега кроз континуирано усавршавање коју би спроводила Привредна комора Србије. На управљање стамбеном заједницом се односе бројни прописи из других области (финансија, уписа у катастар, јавне администрације и сл). У различитим областима долази до измена прописа, па професионални управник као извршни орган управе у стамбеној заједници често мора у кратком року да пронађе најефикасније решење за спровођење одлука стамбених заједница. То значи да је за обављање ове делатности потребно стално проширивање знања из различитих области, како би професионални управник лакше обављао свој посао на законит начин. Поред тога, кроз праћење примене Закона у делу који уређује област професионалног управљања је показало да се значајан број примедби грађана односи на рад професионалних управника, али и да се с друге стране професионални управници суочавају често са непремостивим проблемима неодговорности власника да се активније укључе у управљање. У циљу што ефикаснијег решавања ових конфликта од изузетне важности је добро функционисање инспекцијског надзора.

Први корак у примени ове мере је прописивање обавезе континуираног усавршавања професионалних управника, а што треба да се омогући кроз одговарајуће измене Закона. Такође је потребно стално унапређења знања управника, пре свега кроз дистрибуцију ажурираних информација на сајту МГСИ.

Увођењем Регистра организатора професионалног управљања кроз измене и допуне Закона о становању и одржавању зграда прописале се начин уписа у регистар, вођења Регистра, брисања из Регистра, јавно доступни подаци о броју ангажованих лиценцираних професионалних управника, као и податак о укупном броју активних уговора које је организатор професионалног управљања закључио са стамбеним заједницама.

Додатно је потребно подстицати развој информационих система за управљање стамбеним заједницама. То обухвата и унапређење регистара стамбених заједница са основним подацима о испуњавању обавеза управника и стамбене заједнице кроз предлагање и доношење програма одржавања и извештаја о реализацији, што би омогућило ефикаснију контролу примене Закона у испуњавању обавеза свих актера. Треба имати у виду да постоји одређени број мањих ЈЛС које немају регистроване професионалне управнике на својој територији, па је у тим ЈЛС неопходно подстицати развој професионалног управљања кроз примену мера самозапошљавања.

Овом мером се обезбеђују услови за стално унапређење система професионалног управљања стамбеним заједницама.

Надлежност за контролу и праћење: МГСИ у сарадњи са ПКС, СКГО и удружењима професионалних управника

Период спровођења мере: Током целог периода спровођења стратегије

Тип мере: Информативно-едукативна, а у мањој мери подстицајна

Мера 2.3: Подизање свести грађана у вези са управљањем, одржавањем и унапређењем постојећег стамбеног фонда

Опис мере: Ова мера се спроводи кроз активности којима се подиже свест у друштву о вредности и значају одржавања и унапређења постојећег стамбеног фонда. Такође, неопходно је и унапредити ниво знања грађана о ефикасном управљању и одржавању њихове имовине. Својина у стамбеним зградама Србији је у највећој мери приватизована, а да власници који су ту својину стекли скоро бесплатно често немају свест да се ради преваходно о њиховој одговорности за одржавање те имовине, као и да власништво над некретнином уједно подразумева и трошкове за њено управљање и одржавање.

Стога се кроз ову меру пре свега требају припремити и дистрибуирати смернице о управљању стамбеним заједницама, као и смернице о сачињавању програма одржавања стамбених зграда и извештаја о његовом спровођењу. Овим смерницама се грађанима жели указати на кључне аспекте управљања и одржавања, односно на шта посебно треба да обрате пажњу у оквиру ових активности. Да би било могуће проценити стање у сектору услуга управљања и одржавања, такође је неопходно је успоставити механизам провере рада професионалних управника и управника кроз анкете о задовољству корисника. Додатно, успостављањем интерактивне интернет платформе жели се подстаћи размена искустава о управљању и одржавању зграда између самих власника, као и могућност праћења стања у сектору управљања и одржавања зграда од стране органа јавних власти.

Спровођењем ове мере се подстиче веће укључивање грађана у област управљања и одржавања стамбених зграда. То је битно из разлога што одлуке о управљању и одржавању доносе сами власници посебних делова, па је неопходно цео процес одлучивања олакшати кроз поједностављење и пријемчив приказ информација о управљању непокретностима.

Надлежност за контролу и праћење: МГСИ у сарадњи са ПКС, СКГО, ЈЛС, удружења грађана

Период спровођења мере: Током целог периода спровођења стратегије

Тип мере: Информативно-едукативна, а у мањој мери регулаторна

Показатељ исхода И.2.1.	Број ЈЛС које су планирале/ реализовале пројекте подршке за одрживу санацију и обнову стамбеног фонда	
Јединица мере	Број годишње	
Почетна вредност 2019		Циљана вредност 2032
10		70
Извор провере	МГСИ, ЈЛС	
Показатељ исхода И.2.2.	Удео ЈЛС које имају најмање једно предузеће за одржавања зграда (јавно или приватно којем су поверени послови одржавања од јавног интереса)	
Јединица мере	Процент (%)	
Почетна вредност 2021		Циљана вредност
15		80
Извор провере	МГСИ, ЈЛС	

Посебни циљ 3: Успостављен систем за санацију и унапређење неформалних насеља и спречавање даљег ширења зона незаконите изградње

Мера 3.1: Утврђивање потреба за просторним уређењем и унапређењем неформалних насеља

Опис мере: Ова мера обухвата активности којима се обезбеђују неопходне информације о зонама неформалне градње, пре свега кроз извештавање ЈЛС на основу Закона, али и кроз подршку ЈЛС за спровођење детаљних истраживања о неформалних насеља на њиховој територији. Да би се могла проценити средства потребна за санацију неформалних насеља, а у првом реду за просторно уређивање одговарајућим урбанистичким или просторним планом, пре свега је потребно обезбедити податак о површинама тих насеља. За потребе процене средстава потребних за изградњу недостајуће инфраструктуре, као и друге неопходне грађевинске интервенције, потребно је обезбедити квантитативне и квалитативне податке о инфраструктурној мрежи у насељу, као и о производним и пријемним капацитетима за пружање основних комуналних услуга. Стога је неопходно развијати и просторне базе података о неформалним насељима, укључујући и редовно ажурирање ГИС базе за подстандардна ромска насеља која је успостављена у МГСИ, а што ова мера између осталог подразумева. У циљу припреме програма стамбене подршке за озакоњење незаконито изграђених објеката, биће потребно обезбедити и податке о обиму ових потребама у ЈЛС, као и смернице за спровођење јавних набавки за њихово спровођење. Реализацијом ове мере се обезбеђују информације о потребама за просторним уређењем зона неформалне градње, пре свега у циљу убрзања поступка озакоњења, јер је то уједно и предуслов за ефикасније пружање стамбене подршке грађанима за унапређење услова становања.

Надлежност за контролу и праћење: МГСИ у сарадњи са ЈЛС, СКГО, НСО

Период спровођења мере: Током целог периода спровођења стратегије

Тип мере: Информативно-едукативна, а у мањој мери подстицајна

Мера 3.2: Просторно уређење и унапређење неформалних насеља и спречавање даљег ширења зона незаконите изградње

Опис мере: Мера обухвата активности суфинансирања израде планова и техничке документације за уређење и унапређење неформалних насеља, а у циљу подршке за

изградњу, односно унапређење инфраструктуре у таквим насељима. Такође, ако се процени да није могуће озакоњити објекте у таквим насељима или би санација насеља била изузетно компликована и скупа, финансирала би се израда техничке документације за релокацију насеља, а што су углавном биле активности спровођене у оквиру пројеката финансираних ИПА средствима. Такође се планира спровођење пилот пројеката за примену урбане комасације као инструмента урбаног развоја, као и суфинансирање опремања земљишта за изградњу станова за стамбену подршку у циљу спречавања незаконите изградње.

Највећи део ових мера се већ спроводи средствима ЕУ за уређење, а чешће за релокацију подстандардних ромских насеља, али је ову меру неопходно проширити и на просторно уређење и унапређење осталих неформалних насеља у Републици Србији, која не захтевају већи обим релокације као што је случај код подстандардних ромских насеља.

Овом мером би се оснажио систем за даље уређење и унапређење неформалних насеља, спречило њихово даље ширење и обезбедили предуслови за убрзање поступка озакоњења незаконито изграђених објеката.

Надлежност за контролу и праћење: МГСИ у сарадњи са ЈЛС, ГИЗ, СКГО, СИПРУ, УН КЉП

Период спровођења мере: Током целог периода спровођења стратегије

Тип мере: Обезбеђење добара и пружање услуга

Мера 3.3: Подстицање организовања становника неформалних насеља у циљу просторног уређења и унапређења насеља и озакоњења стамбених објеката

Опис мере: Ова мера се односи на мотивисање самих становника неформалних насеља да унапреде своје непосредно окружење.

Мера обухвата активности подстицања организовања становника неформалних и подстандардних насеља у циљу боље просторне организације и уређења насеља, подизање свести грађана и кључних актера о праву укључивања у процес доношења одлука о урбаном развоју кроз информисање, консултације и активну партиципацију.

Мера ће обухватити и подршку ЈЛС за пружање бесплатне правне помоћи грађанима за озакоњење објеката, као и помоћ за спровођење мањих урбаних интервенција у неформалним насељима (приступ основним услугама, озелењавање, осветљење јавних простора и сл.), делимично и кроз самопомоћ и ангажовање самих становника насеља.

Овом мером се повећава укључивање грађана у процес просторног уређења и унапређења њиховог непосредног урбаног окружења.

Надлежност за контролу и праћење: МГСИ у сарадњи са ЈЛС, ГИЗ, СКГО, СИПРУ, УН КЉП.

Период спровођења мере: Активности на успостављању и провери система током спровођења Првог акционог плана, а подстицајне активности током целог периода спровођења стратегије

Тип мере: Информативно-едукативна и подстицајна.

Показатељ исхода И.3.1.	Број корисника обухваћених планском и пројектном документацијом за просторно уређење/унапређење или релокацију неформалних насеља	
Јединица мере	Број	
Почетна вредност 2019	4.000	Циљана вредност 2032
		15.000
Извор провере	МГСИ, ЈЛС	

Показатељ исхода И.3.2.	Број корисника пројеката санације и унапређења неформалних насеља	
Јединица мере	Број	
Почетна вредност 2021	1.000	Циљана вредност 2032
		8.000
Извор провере	МГСИ, ЈЛС	
Показатељ исхода И.3.3.	Број корисника бесплатне правне помоћи за озакоњење	
Јединица мере	Број годишње	
Почетна вредност 2021	200	Циљана вредност 2023
		2.000
Извор провере	МГСИ, ЈЛС, НВО	

Посебни циљ 4: Унапређени капацитети за одрживи развој становања у складу са законом који уређује област становања

Мера 4.1: Изградња и јачање организационих и финансијских инструмената за одрживи развој становања

Опис мере: Мера обухвата активности на унапређењу организационе структуре у надлежном министарству, кроз усклађивање систематизације радних места организационе јединици за становање са знатно већим обавезама за потребе реализације мера стамбене политике. То уједно подразумева и распоређивање потребног броја извршилаца на та систематизована радна места и јачање њихових стручних капацитета кроз организовање обука и стручно усавршавање.

Пошто се мере стамбене политике које утврђује Влада у највећој мери спроводе на локалном нивоу, неопходна је и подршка јачању организационих и институционалних капацитета за становање на локалном нивоу. Законом је предвиђено да се у складу са Стратегијом доносе и локалне стамбене стратегије, а што такође представља важну активност у оквиру ове мере, која се реализује кроз подршку са националног нивоа. Подршка за израду локалних стамбених стратегија предвиђена је и Пројектом „Подршка ЕУ социјалном становању и активној инклузији”, за шта су планирана и средства за реализацију. С обзиром да је за потребе расподеле стамбене подршке неопходно да ЈЛС доноси и локалне акте, МГСИ ће пружати и стручну подршку за реализацију тих активности на локалном нивоу.

Ова мера подразумева и активности на успостављању стабилних извора за финансирање стамбене подршке на националном нивоу, с обзиром на обим потреба, а један од механизма је Управа за финансирање и подстицање енергетске ефикасности, чије формирање је у току. Додатно МГСИ ће у са радњи са МЕИ активно радити на привлачење донаторских и повољних кредитних средстава за финансирање одрживог становања у Републици Србији. Овом мером се постиже јачање административних, стручних, техничких и финансијских капацитета органа надлежних за послове становања, пре свега у државној управи, али и локалној самоуправи.

Надлежност за контролу и праћење: МГСИ у сарадњи са ЈЛС, СКГО, НСО, МФ, МЕИ и НАЈУ

Период спровођења мере: Током целог периода спровођења стратегије

Тип мере: Институционално управљачко организациона, а делимично и регулаторна

Мера 4.2: Развој информационих система за стамбену политику

Опис мере: Ова мера обухвата активности на ажурирању постојеће ГИС базе за подстандардна ромска насеља, као и на унапређењу база података за спровођење осталих мера стамбене политике. Такође, спроводиће се и активности на повезивање база података за стамбену политику са осталим релевантним базама података, а пре свега са базама РЗС и РГЗ, као и подршка умрежавању кључних актера који делују у области становања изван органа управе (академске заједнице, развојних/истраживачких, међународних и невладиних организација и сл.).

С обзиром да се информациони системи, а посебно за управљање просторним подацима који су веома важни за рад МГСИ стално унапређују, планира се стално унапређење запослених за коришћење различитих информационих система неопходних за праћење спровођења мера стамбене политике.

Овом мером се постиже ефикаснији рад јавне администрације за становање, кроз дигитализацију информација и примену напредних инструмената управљања простором, као што су географски информациони системи.

Надлежност за контролу и праћење: МГСИ у сарадњи са ЈЛС, СКГО, НСО, АЗ, УНОПС, РГЗ, РЗС

Период спровођења мере: Током целог периода спровођења стратегије

Тип мере: Институционално управљачко организациона

Показатељ исхода И.4.1.	Број покренутих програма стамбене подршке	
Јединица мере	Број	
Почетна вредност 2021		Циљана вредност 2032
0		10
Извор провере	МГСИ, ЈЛС	
Показатељ исхода И.4.2.	Број других мера стамбене политике које МГСИ годишње спроводи	
Јединица мере	Број годишње	
Почетна вредност 2021		Циљана вредност 2032
1		15
Извор провере	МГСИ, ЈЛС	
Показатељ исхода И.4.3.	Број ЈЛС које спровode подстицајне стамбене пројекте и активности стамбене политике подржане са националног нивоа	
Јединица мере	Број годишње	
Почетна вредност 2021		Циљана вредност 2032
0		50
Извор провере	МГСИ, ЈЛС	

VII. 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.

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 о 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 закупца 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.

VIII. ПРАЋЕЊЕ СПРОВОЂЕЊА СТРАТЕГИЈЕ И ИЗВЕШТАВАЊЕ

Законски оквир за праћење спровођења мера стамбене политике

Извештавање о резултатима спровођења стратегије и акционог плана прописано је Законом о планском систему РС (чланови: 43 и 47). Извештај о спровођењу акционог плана припрема се по истеку сваке календарске године од дана усвајања, најкасније у року од 120 дана, извештај о спровођењу стратегије по истеку сваке треће календарске године од дана усвајања као и финалним извештајем који се подноси 6 месеци након истека примене тог документа.

РСЈП је развио Јединствени информациони систем за планирање, праћење спровођења и извештавање, односно електронски систем у који предлагачи уносе садржај својих стратегија и акционих планова и врше припрему извештаја кроз овај систем.

С обзиром да ће се одређене мере спроводити у сарадњи са ЈЛС, треба указати и на 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 образцем, 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.

Испуњење Стратегије ће се мерити кроз остваривања показатеља ефеката утврђених за Општи циљ, као и кроз остваривање показатеља исхода утврђених за посебне циљење, који су приказани у табелама за уз одговарајуће циљеве.

IX. ФИНАНСИРАЊЕ СТРАТЕГИЈЕ

Процена финансијских средстава потребних за спровођење Стратегије

Процењено је да је за спровођење Стратегије потребно око 42,8 милијарди динара, односно око 364²⁹ милиона евра. Највећи део средстава је потребан за реализацију различитих

²⁹ Према курсу Народне банке Србије, који је на дан 07.12.2021. године износио 117.58 динара за 1 евро.

видова стамбене подршке за обезбеђивање стамбених решења домаћинствима која не могу потпуно самостално решити ту потребу на тржишту. Процена ових средстава је извршена множењем просечних јединичних трошкова за различита стамбена решења са бројем стамбених решења која треба реализовати у оквиру стратегије. Треба нагласити да процена броја потребних стамбених решења кроз јавну интервенцију није заснована на броју домаћинстава у стању стамбене потребе што је процењено на 233.742 домаћинстава (видети Табелу 5. – Оквирна процена обима потреба за стамбеном подршком), већ на расположивим капацитетима за интервенцију, а што је процењено на најмање 30.000 различитих стамбених решења (видети Табелу 3. – Видови стамбене подршке из јавних буџета и донација у периоду 2001-2021. године). Наиме овај други приступ је реалан и заснован на историјским подацима који показују да је у претходном периоду од 20 година кроз јавну интервенцију пружена подршка за реализацији око 14.058 стамбених решења, односно око 7.029 за период од 2011.-2021. С обзиром да је овај број решења реализован без одређеног плана, односно прилично фрагментарно на основу различитих програма и прописа, претпоставља се да ће на основу јасног плана и расположивих капацитета (који ће се кроз реализацију Стратегије такође унапређивати) бити могуће реализовати најмање 30.000 стамбених решења, коа би обухватила следеће видове стамбене подршке:

- изградњу око 10.000 станова за стамбено збрињавање (1.400), становање у закуп по субвенционисаним (2.700) или непрофитним условима (3.700) или за непрофитну куповину (2.200);
- прибављање јефтених ненастањених непокретности куповином за доделу корисницима стамбене подршке без накнаде (2.500);
- подршка за унапређење услова становања у кућама/становима у својини корисника стамбене подршке (4.500);
- субвенционисање становања у закуп, било кроз субвенционисану закупнину (мању од трошковне/непрофитне закупнине) у јавном стамбеном сектору, било кроз доделу стамбеног додатка за становање у закуп у приватном стамбеном сектору (13.000 корисника).

Стамбена решења која захтевају највише улагања су прибављање станова изградњом и јединична цена за такве пројекте износи од 15.000-20.000 € за монтажне стамбене објекте не рачунајући земљиште, од 25.000 – 35.000 € за изградњу просечног стана, око 8.000 € за прибављање кућа за доделу у својину кориснику без накнаде, од 3.000 – 5.000 € за унапређење услова становања, као и око 500 € за помоћ за озакоњење. Обрачун је урађен на начин да су планирани бројеви стамбених решења помножени са јединичним ценама по стамбеном решењу, али тако да се средствима Република Србија у већој мери финансира изградња јавног стамбеног фонда који се неће отуђивати (уз обавезно учешће ЈЛС у опремању земљишта), а у мањем уделу изградња станова за непрофитну продају пошто се ради о одрживијим пројектима, који се могу брже исплатити. Стога осим учешћа ЈЛС у планирању и опремању земљишта, очекују се и други видови учешћа општине (за пројектовање, обезбеђивање прикључака, контролу и надзор, издавање дозвола), али и директно улагање средстава у одрживијим и мање захтевним видовима стамбене подршке (нпр. помоћ за озакоњење). Применом претходно наведених вредности је процењено да ове активности чине око 40 милијарда динара (340 М€) за 10 година спровођења Стратегије, док су за потребе осталих мера планирани знатно мањи износи.

За мере које се односе на прикупљање информација за потребе формулисања одговарајућих програма стамбене подршке, као и потреба за санацијом стамбеног фонда или неформалних

насеља, планира се око 60 милиона динара (по 20 за сваку од мера), док се за потребе спровођења подстицајних стамбених пројеката (одржавање стамбених зграда и уређење неформалних насеља) планира још око 260 милиона динара. За изградњу капацитета за спровођење мера стамбене политике на националном и локалном нивоу се планира око 50 милиона динара, док се за подизање свести и информисање планира око 60 милиона динара. Нешто већа средства се планирају за развој подстицаја за повећање стамбене приуштивности на страни понуде за пружаоце услуга по непрофитним условима и на страни тражње за кориснике услуга, од око 2.200 милиона динара.

ПРОЦЕНА ПОТРЕБНИХ СРЕДСТАВА ПО ЦИЉЕВИМА И МЕРАМА	
Општи циљ: Већина становништва Републике Србије уз рационалну подршку може приуштити пристојно становање у складу са својим правима и потребама	Потреба средства у 1.000 РСД
Посебни циљ 1: Олакшан приступ одговарајућем становању за најмање 30.000 домаћинстава која не могу сопственим средствима да реше стамбену потребу становања по тржишним условима до краја 2032. године	42.378.000
Мера 1.1: Унапређење информационе основе за планирање и праћење спровођења програма стамбене подршке заснованих на стварним стамбеним потребама корисника	20.000
Мера 1.2: Спровођење програма стамбене подршке и стамбених пројеката од јавног интереса	40.158.000
Мера 1.3: Развој подстицајних мера за повећање стамбене приуштивности на страни понуде	700.000
Мера 1.4: Развој подстицајних мера за повећање стамбене приуштивности на страни тражње/стамбене потрошње	1.500.000
Посебни циљ 2: Обезбеђено ефикасно управљање и одржавање стамбених зграда и извршена обнова 30% стамбеног фонда чији век амортизације истиче до 2032. године	170.000
Мера 2.1: Унапређење информационе основе о квалитету постојећег стамбеног фонда у циљу његове одрживе обнове и унапређења	150.000
Мера 2.2: Развој система управљања стамбеним заједницама	10.000
Мера 2.3: Подизање свести грађана у вези са управљањем, одржавањем и унапређењем постојећег стамбеног фонда	10.000
Посебни циљ 3: Успостављен систем за санацију и унапређење неформалних насеља и спречавање даљег ширења зона незаконите изградње	200.000
Мера 3.1: Утврђивање потреба за просторним уређењем и унапређењем неформалних насеља	20.000
Мера 3.2: Просторно уређење и унапређење неформалних насеља и спречавање даљег ширења зона незаконите изградње	130.000

Мера 3.3: Подстицање организовања становника неформалних насеља у циљу просторног уређења и унапређења насеља и озаконења стамбених објеката	50.000
Посебни циљ 4: Унапређени капацитети за одрживи развој становања у складу са законом који уређује област становања	50.000
Мера 4.1: Изградња и јачање организационих и финансијских инструмената за одрживи развој становања	25.000
Мера 4.2: Развој информационих система за стамбену политику	25.000
Σ	42.798.000.000 РСД 364 М€

Извори финансирања

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.

Х. ЗАВРШНИ ДЕО

Саставни део Стратегије је Акциони план за спровођење Стратегије за период од 2022. до 2024. године

Ову стратегију објавити на интернет страници Владе, интернет страници Министарства грађевинарства, саобраћаја и инфраструктуре и порталу е-Управе, у року од седам радних дана од дана усвајања.

Ову стратегију објавити у „Службеном гласнику Републике Србије”.

05 Број:

У Београду